

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **STRABAG a.s.**, se sídlem Na Bělidle 198/21, Praha 5, zast. Mgr. Robertem Nešpůrkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2016, čj. 31 A 17/2016-241,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2016, čj. 31 A 17/2016-241, **se ruší.**

II. Žaloba ze dne 10. 2. 2016 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobou podanou ke krajskému soudu dne 10. 2. 2016 se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem, a to konkrétně určení (ve světle dalších úprav žaloby), že postup žalovaného představoval nezákonný zásah do práv žalobkyně. Tento postup měl spočívat ve vedení řízení sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD a ve všech úkonech, které žalovaný v rámci tohoto řízení prováděl, a to v době minimálně *počínaje* dnem 31. 8. 2015, tj. dnem doručení přípisu nadepsaného jako Oznámení o účastenství ve správním řízení, a *konče* dnem 25. 2. 2016, tj. dnem doručení přípisu nadepsaného jako Upřesnění předmětu řízení. Stěžejní žalobní námitka spočívala v tvrzení, že procesní postup žalovaného spojený se zahájením a vedením řízení nejpozději od doručení přípisu dne 31. 8. 2015 byl zcela

mimo meze sankčního správního řízení dle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Žalobkyně uváděla i řadu dalších výtek, směřujících vesměs proti důvodům zahájení řízení. V oznámení o zahájení řízení mj. absentovaly náležitosti stanovené v § 46 odst. 1 správního řádu, a to popis skutku (konkrétního jednání), pro nějž by mělo být správní řízení vedeno. Předmět řízení byl vymezen neurčitě pomocí demonstrativního výčtu osmnácti zakázek.

[2] Krajský soud žalobu věcně projednal a zamítl, třebaže žalovaný v řízení před krajským soudem namítal opožděnost žaloby. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51 k tomu krajský soud uvedl, že žaloba proti zásahu, který trvá v době podání žaloby, nemůže být opožděná. Věc samou pak vyhodnotil tak, že v ní vůbec nemohlo jít o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu obsáhlou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní opakuje, že žalovaný svým postupem obchází institut předběžného šetření nebo sektorového šetření dle § 20 odst. 1 písm. a), resp. odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žalovaný sice nominálně zahájil správní řízení, jeho předmět však vymezil natolik obecně, že bylo zcela nemožné vést obhajobu ohledně konkrétního skutku. Stěžovatelka vytýká krajskému soudu naprosto nedostatečné zdůvodnění toho, proč v této věci o nezákonný zásah nešlo. Krajský soud se prý vůbec nevypořádal s argumentem nedostatečně vymezeného předmětu řízení, s námitkou nedodržení obžalovací zásady a principu totožnosti skutku atd. Proto se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudku krajského soudu.

[4] Žalovaný se v řízení o kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, k věci samé pak podal obsáhlé vyjádření.

[5] Stěžovatelka ve své replice zopakovala své argumenty a setrvala na názoru, že o nezákonný zásah šlo minimálně od 31. 8. 2015 do 25. 2. 2016.

[6] NSS řízení o kasační stížnosti přerušil, a to s ohledem na věc vedenou před rozšířeným senátem pod sp. zn. 7 As 155/2015 (šlo o věc obchodní společnosti *EUROVIA CS*, s věcí nyní projednávanou úzce související). Rozšířený senát ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, *EUROVIA CS*. Předseda senátu následně usnesením ze dne 20. 12. 2017 rozhodl, že se v řízení pokračuje. Současně poskytl stranám možnost se ke kasační stížnosti opětovně vyjádřit, a to do 15. 1. 2018. Žalovaný této možnosti využil, navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a žalobu odmítnout.

[7] NSS upozorňuje, že pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá (viz rozsudek rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA CS*, bod 63). Rozšířený senát v tomto rozsahu modifikoval starší judikaturu a rozšířil možnosti, kdy krajský soud může zásahovou žalobu odmítnout, aniž by musel rozhodovat meritorně (viz tamtéž, s odkazem na dílčím způsobem modifikované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

pokračování

[8] V nynější věci o takovouto zjevnost nešlo, ostatně též proto krajský soud rozhodoval ve věci samé rozsudkem. Teprve v něm dovodil, že skutečnosti uváděné stěžovatelkou v žalobě nepředstavují zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[9] NSS musel dále posoudit včasnost žaloby. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. totiž dospěje-li NSS k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu; jestliže však již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu NSS.

[10] V tomto ohledu je kasační stížnost důvodná, rozsudek krajského soudu je nesprávný, ovšem nikoliv proto, že dospěl k závěru o nedůvodnosti žaloby, ale proto, že žaloba byla podána opožděně.

[11] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (subjektivní lhůta). Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo (objektivní lhůta).

[12] Za počátek subjektivní lhůty je nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu (*EUROVIA CS*, bod 38). Stěžovatelka v nynějším případě namítá nezákonnost celého řízení vedeného žalovaným. Nezákonnost spojila s doručením přípisu ze dne 31. 8. 2015. Doručením přípisu se stala opětovně účastnicí řízení, jehož předmět však prý žalovaný formálně vymezil zcela obecně a ve skutečnosti jej využil k neomezenému shromažďování informací. V takovémto případě je však běh subjektivní lhůty třeba spojit již s povědomím stěžovatelky o doručení cit. přípisu (srov. k tomu *EUROVIA CS*, bod 49). Rozhodně nelze akceptovat, že by stěžovatelka mohla zásahovou žalobu podat kdykoliv v průběhu řízení. Zcela by se tím narušila rovnováha mezi jednotlivými žalobními typy (srov. tamtéž, bod 55).

[13] Rozsudek ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, o který opřel krajský soud závěry o včasnosti žaloby, na věci tohoto typu vůbec nedopadá (jak uvádí rozšířený senát, závěry v tomto rozsudku uvedené nelze rozšiřovat nad jeho skutkový a právní základ, totiž otázky ochrany práva na příznivé životní prostředí – srov. k tomu blíže *EUROVIA CS*, bod 57).

[14] Stěžovatelka však nepřichází o soudní přezkum postupu žalovaného. V žalobě proti rozhodnutí lze namítat nezákonnost řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, i pokud stěžovatelka (včas) nenapadla nezákonnost řízení zásahovou žalobou (srov. závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, věc *ALGON PLUS*). Stejně tak stěžovatelka nepřichází o obranu proti eventuálním excesům v rámci řízení, byť včas nenapadla zákonnost tohoto řízení (napadat lze samozřejmě v zákonné lhůtě např. zákonnost jednotlivých místních šetření – srov. § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění od 19. 10. 2016, resp. pro dobu před novelizací zákona o ochraně hospodářské soutěže viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Afs 7/2011-799, věc *DELTA PEKÁRNY*, navazující na rozsudek ESLP ze dne 2. 10. 2014, *Delta pekárny a.s. proti České republice*, stížnost č. 97/11). Stejně tak lze

napadat jako nezákonný zásah řízení, které trvá nepřiměřeně dlouho (srov. k tomu *EUROVIA CS*, bod 49). Nic z toho však stěžovatelka nenapadá, a trvá na nezákonnosti (údajně obecně vymezeného) řízení jako celku nejpozději od 31. 8. 2015, kdy se stala opětovně jeho účastnicí.

[15] S ohledem na zásah, jak ho vymezila sama stěžovatelka, a jak ho i posuzoval krajský soud, veškeré informace o údajném zásahu spočívajícím ve vedení zcela obecně vymezeného řízení měla již 31. 8. 2015, tj. v den doručení přípisu, kterým byla opětovně přibrána do správního řízení. Žalobu však podala až více než dva měsíce po uplynutí subjektivní lhůty dle § 84 odst. 1 s. ř. s., tj. dne 10. 2. 2016.

[16] Jen pro pořádek NSS podotýká, že v tomto rozsudku v žádném případě nevyslovil, že v posuzovaném případě o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. skutečně šlo. Takovýto závěr není s ohledem na povahu rozhodnutí NSS na místě.

[17] NSS dále zdůrazňuje, že nynější rozhodnutí nemůže být pro stěžovatelku ani objektivně překvapivé, neboť otázka včasnosti žaloby již byla předmětem sporu mezi stěžovatelkou a žalovaným v řízení před krajským soudem. Navíc NSS stěžovatelce poskytl v usnesení, kterým pokračoval v řízení, dostatek času pro eventuální reakci na rozsudek rozšířeného senátu v kauze *EUROVIA CS*, kde se včasnost zásahové žaloby řeší jako principiální otázka.

[18] S ohledem na uvedené tedy NSS postupoval dle § 110 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s. Rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl jako opožděnou podle § 46 odst. písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu