



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s.**, se sídlem v Sokolově, Staré náměstí 69, 356 01, zast. Mgr. Lukášem Zdvihalem, advokátem se sídlem v Praze 1, Dušní 907/10, 110 00, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 7, 604 55, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: ČEZ, a. s.**, se sídlem v Praze 4, Duhová 2/1444, 140 53, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 11. 2013, č. j. 62 A 57/2013 - 224,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný na základě stěžovatelova podnětu nezahájil správní řízení ve věci zneužití dominantního postavení osoby na řízení zúčastněné na trhu s hnědým uhlím.

V podané žalobě stěžovatel brojil proti dle jeho názoru nesprávně provedenému předběžnému šetření a shledává v postupu žalovaného ve věci šetření stěžovatelova podnětu značné množství vad, v důsledku kterých došlo k nezákonnému zásahu do jeho práv. Dále dle stěžovatele žalovaný pochybil, když ve věci podnětu správní řízení nezahájil. Z těchto důvodů

stěžovatel navrhoval, aby krajský soud vydal rozsudek, že žalovaný způsobem šetření podnětu stěžovatele a svými přípisy zasáhl do práv stěžovatele, a že žalovaný měl ve věci podnětu podaném stěžovatelem zahájit správní řízení a v něm autoritativně rozhodnout rozhodnutím.

Krajský soud odmítl žalobu stěžovatele usnesením, když dospěl k závěru, že stěžovatel podal žalobu opožděně, neboť dle posouzení krajského soudu dnem určujícím počátek subjektivní lhůty k podání žaloby nebyl den, kdy byl stěžovateli doručen přípis předsedy žalovaného, kterým reagoval na stěžovatelovu stížnost, ale den, kdy bylo stěžovateli doručeno sdělení, že žalovaný ukončil předběžné šetření a správní řízení zahajovat nebude. Právě toho dne se dle krajského soudu stěžovatel seznámil se všemi skutečnostmi, v nichž nezákonný zásah spatřuje.

### I. Podstatný obsah kasační stížnosti

Stěžovatel v obsáhlé kasační stížnosti podrobně popisuje skutkové okolnosti, z nichž dovozuje zneužívání dominantního postavení na trhu s hnědým uhlím ze strany společnosti ČEZ a dále konstatuje dosavadní postup žalovaného, rekapituluje vývoj případu a nabízí některé své závěry k meritornímu posouzení úkonů žalovaného v rámci předběžného šetření podnětu. Tyto skutečnosti jsou z hlediska rozsahu přezkumu napadeného usnesení krajského soudu (odmítnutí žaloby, aniž by byla přezkoumávána in meritum) irelevantní.

Předně stěžovatel namítá, že krajský soud vůbec neměl přiznávat společnosti ČEZ, a. s. status osoby zúčastněné na řízení, a má za to, že již z povahy věci je účast osoby zúčastněné na řízení vyloučena. Odkazuje přitom na rozsudek NSS č. j. 3 Aps 5/2008 - 290, ze dne 2. 10. 2008, v němž se konstatuje: *„K osobě stěžovatele b) je pak třeba uvést, že jí byla důvodně krajským soudem odeprána účast na řízení jako osob zúčastněné, neboť tento institut je soudním řádem správním upraven pouze ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§65 a násl.) a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl). V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§82 a násl) je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena.“*

Krajský soud tak v rozporu s judikaturou NSS a povahou řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu přiznal společnosti ČEZ postavení osoby zúčastněné na řízení a umožnil jí nahlédnout do žalobního spisu, přitom v usnesení krajský soud opřel své závěry o tvrzení společnosti ČEZ. Krajský soud tímto postupem zatížil řízení nezhojitelnou vadou způsobující jeho nezákonnost.

K samotnému zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatel dále považuje za důležité zdůraznit, že krajský soud se nijak nevypořádal a ani nijak nezohlednil aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013), která se týká posuzování běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby dle ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), kde Nejvyšší správní soud uvedl: *„Dosavadní správní judikatura sama neposkytuje přímou odpověď na klíčovou otázku nyní projednávaného případu, jak byla identifikována výše, tj. na otázku běhu lhůt pro podání žaloby na ochranu před trvajícím zásahem“* a Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku navíc uvádí: *„Už na základě jazykového znění tohoto ustanovení lze říci, že objektivní žalobní lhůta v případě trvajících zásahů nemůže nikdy uplynout, v minulém čase („došlo“) lze totiž hovořit jediné o skončeném zásahu, zatímco k trvajícím zásahům vlastně z povahy věci stále dochází“*. Krajský soud v usnesení vychází z argumentace, že stěžovatel se o nezákonném zásahu žalovaného dověděl již dne 23. 10. 2012, tedy dnem, kdy byl do datové schránky právního zástupce stěžovatele doručen Přípis č. 1.

pokračování

V daném případě je tedy klíčové zodpovědět otázku, zda došlo k promeškání dvouměsíční subjektivní lhůty pro podání žaloby, jak tvrdí krajský soud, či nikoliv, přičemž je třeba neopominout skutečnost, že zásah žalovaného do veřejných subjektivních práv stěžovatele stále trvá, neboť nekonáním a liknavostí trvá až do současnosti závadná situace v hospodářské soutěži na trhu s hnědým energetickým uhlím.

Nezákonný zásah žalovaného dle stěžovatele nelze považovat za jednorázový. Ze samotné dikce ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“), vyplývá, že přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu je zakázáno. Zrovna tak je podle ustanovení § 11 odst. 1) písm. c) ZOHS zakázáno, aby uplatňováním rozdílných podmínek při shodném nebo srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu, byli účastníci trhu v hospodářské soutěži znevýhodňováni. Přesně o naplnění těchto skutkových podstat v daném případě jde a povinnosti společnosti ČEZ, a. s. jakožto dominantního soutěžitele odpovídá právo stěžovatele, aby k takovému chování nedocházelo, čemuž má zabránit výkonem své kompetence žalovaný. Navíc chováním společnosti ČEZ, a. s. ve spojení s nečinností žalovaného dochází i k porušení práva na svobodné podnikání stěžovatele, které vyplývá z čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Je tedy zjevné, že stěžovatel, jako účastník trhu s hnědým uhlím, na němž je přítomen soutěžitel s dominantním postavením, má právo důvodně očekávat a má legitimní právo na to, aby soutěž na tomto trhu probíhala férovým způsobem a podle pravidel ZOHS. To se však neděje a žalovaný svým přístupem tato práva stěžovatele neochránil a ani neochraňuje.

Dle stěžovatele je zjevné, že nezákonný zásah žalovaného nadále trvá a je aktuální. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatel se dále vyjadřuje k povaze přípisu žalovaného s ohledem na kontinuitu a prohlubování zásahu žalovaného, uvádí, že Přípis 1 je svou povahou pouze sdělení správního orgánu, které v žádném případě nemusí znamenat, že ve věci je učiněn konečný závěr správního orgánu, a to tím spíše, že ze strany stěžovatele byly činy další kroky k tomu, aby žalovaného detailně seznámil s veškerými skutečnostmi případu; proto také došlo k zaslání interního materiálu stěžovatele předsedovi žalovaného dne 14. 11. 2012, přičemž tento materiál měl sloužit jako podklad pro ústní jednání se zástupci žalovaného, které se konalo dne 16. 11. 2012 ohledně dalšího objasnění případu. Na tomto jednání bylo stěžovateli přislíbeno, že skutečnosti uvedené v Podnětu budou dále nebo znovu prošetřeny. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel měl legitimní důvod se domnívat, že závadná situace na trhu s hnědým energetickým uhlím bude napravena. Nicméně místopředseda žalovaného dne 4. 12. 2012 vydal Přípis 2, kde nesdělil žádné fakticky nové skutečnosti, pouze dále rozvedl své závěry v Přípise 1. Stěžovatel proto podal dne 31. 1. 2013 stížnost k předsedovi žalovaného, přitom se stále důvodně domníval, že nedostatky v činnosti žalovaného při šetření budou odstraněny a tím i napravena situace na trhu. Takto se stěžovatel domníval zejména s ohledem na předchozí rozhodovací praxi žalovaného v obdobných případech

Stěžovatel tvrdí, že krajský soud měl nesprávně za to, že žaloba byla podána i proti Přípisu 1 a proti Přípisu 2; toto tvrzení je správné pouze částečně. Z úvodního textu žaloby totiž vyplývá, že tato byla podána po vyřízení stížnosti, tedy v návaznosti na sdělení, které vydal předseda žalovaného dne 30. 4. 2013 a které bylo stěžovateli doručeno dne 6. 5. 2013. Krajský soud pak správně uvádí, že přípis 1, Přípis 2 a Přípis 3 spolu souvisí a nelze je posuzovat odděleně; to tvrdil i stěžovatel. K uvedenému stěžovatel podotýká, že v souhrnu je třeba posuzovat veškeré kroky žalovaného týkající se trhu s hnědým energetickým uhlím.

Stěžovatel poukazuje na to, že neměl důvod se domnívat, že žalovaný závadnou situací na relevantním trhu s řešit nebude, když si předseda žalovaného vyžádal další doplňující materiály týkající se závadné situace a po vydání Přípisu 1 se konalo další kolo ústního jednání.

Stěžovatel konstatuje, že žalovaný kontinuálně zasahuje do veřejných práv, ale i do soukromých práv stěžovatele, zásah se neustále prohlubuje s tím, jak společnost ČEZ pokračuje ve zneužívání dominantního postavení vůči stěžovateli; zásah je stále aktuální a není jednorázový, jak se snaží dovodit krajský soud v napadeném usnesení. V důsledku zásahu je stěžovateli každým měsícem, kdy dodává hnědé energetické uhlí do energetických zdrojů ČEZ za diskriminačních podmínek, způsobována významná škoda. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na to, že krajský soud zcela ve své argumentaci opomenula vynechat odůvodnění rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 53, kde se mimo jiné uvádí: „*Ostatné je snadno predstaviteľné, že takový zásah môže v průběhu doby nabývať různé intenzity, pričom až při překročení určité meze únosnosti se žalobce rozhodne proti němu bránit soudně, byť o existenci vlastního zásahu se dozvěděl již dříve, tj. dříve než před dvěma měsíci (případně byl zásah započat před více než dvěma lety). Nejvyšší správní soud přitom neshledává důvodu, proč by měl být žalobce v takovém případě sankcionován odmítnutím žaloby za to, že se proti předmětnému zásahu nebránil již v době, kdy pro něj tento byl méně rušivým a rozhodl se jej žalovat až následně, kdy se trvající zásah začal ve sféře práv a povinností žalobce projevovat intenzivněji. Stejně tak lze upozornit, že striktní lpění na běhu subjektivní (příp. i objektivní) lhůty podle § 84 s. ř. s. u trvajícího zásahu by teoreticky v krajním případě mohlo vést k tomu, že by lhůta byla zmeškána dříve, než by žalobce byl vůbec schopen zásahovou žalobu podat..... Dlouhodobost samotného protiprávního zásahu správního orgánu z daného zásahu nemůže učinit zásah právem aprobovaný, resp. zásah imunní vůči soudnímu přezkumu. Nebo řečeno jinak, správní orgán nemůže profitovat z dlouhodobosti svého protiprávního jednání, které vede k porušování veřejných subjektivních práv dotčené osoby.*“

Stěžovatel v této souvislosti konstatuje, že krajský soud svými závěry umožňuje de facto žalovanému, aby ze svého chybného postupu profitoval tím, že závadnou situaci nebude muset řešit a neřeší.

Stěžovatel s ohledem na uvedené tedy tvrdí, že žaloba, kterou podal, nemůže být posouzena jako opožděná. Krajský soud měl předně posuzovat to, jaká je povaha a délka trvání nezákonného zásahu, který je projevem toho, že žalovaný nedodržel svoji státem přidělenou úlohu ochránce hospodářské soutěže.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## **II. Shrnutí vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti a repliky stěžovatele k vyjádření osoby zúčastněné na řízení a následného vyjádření osoby zúčastněné k replice stěžovatele**

Žalovaný se s rozhodnutím krajského soudu ztotožnil, poukazuje na skutečnost, že žaloba jednoznačně směřuje proti rozhodnutí zakolovaného nezahajovat na základě podnětu správní řízení, což je stěžovatelem vnímáno jako nezákonný zásah. Žalovaný konstatuje, že pokud na základě podnětu stěžovatele žalovaný dospěl k závěru, že není na místě zahajovat správní řízení, jedná se o rozhodnutí (v širším slova smyslu) jednorázového charakteru. Žalovaný poukázal na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. 4 Aps 1/2013, podle něhož není možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu, ale je nezbytné dodržet lhůty ve smyslu ust. § 84 odst. 1 s. ř. s. Lhůty nemohou uplynout pouze v případě zásahu trvajícího; o takový zásah se však v případě stěžovatele nejedná. Žalovaný

pokračování

rovněž poukázal na nepřipadnost rozsudku sp. zn. 6 Aps 1/2013, neboť skutkový stav zde byl zásadně odlišný (*žalobce se domáhal u městského soudu ochrany před zásahem ve formě nečinnosti České republiky představované konkr. specifikovanými žalovanými 1 – 3, která neposkytuje dostatečnou a efektivní ochranu právu na příznivé životní prostředí (čistotu ovzduší) a současně nedostatečně chrání i veřejný zájem, a to především zájem na zdraví osob a zájem na životním prostředí.*) V případě stěžovatele však žalovaný nebyl nečinný a tvrzení uvedené v podnětu stěžovatele prošetřil.

Dle názoru žalovaného krajský soud zcela správně vyhodnotil tvrzený zásah jako jednorázový a určil okamžik, kdy se stěžovatel o tomto úkonu prokazatelně dozvěděl.

K přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení žalovaný poukazuje na to, že stěžovatel opírá svoji argumentaci o rozsudek, který již byl překonán rozhodnutím rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76.

Osoba zúčastněná na řízení ČEZ, a.s. ve svém vyjádření shrnula dosavadní postup a okolnosti případu a konstatuje, že argumentace stěžovatele stran včasnosti podané žaloby není důvodná, nad rámec uvedeného považuje samotnou žalobu za zcela nedůvodnou, neboť v souvislosti s podáním podnětu k žalovanému nebylo zasaženo žádné subjektivní právo stěžovatele a postup žalovaného nebyl nezákonný. Podnět stěžovatele, tj. skutečnost, že tento má zřejmě určitý podnikatelský záměr na tom, aby žalovaný se společností ČEZ zahájil z moci úřední správní řízení týkající se podezření ze zneužití dominantního postavení ve smyslu ust. § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, nezakládá žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele na to, aby byl podnět vyřízen určitým konkrétním způsobem. V dalším osoba zúčastněná na řízení odkázala na svá vyjádření k žalobě.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní stěžovatelem namítány důvody s odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) b) a e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v případě rozhodnutí o odmítnutí návrhu přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). Nesprávné či nepřesné označení kasačních bodů není samo o sobě pochybení jdoucí k tíži stěžovatele, rozhodující je, zda stěžovatel uplatnil námitky podřaditelné pod některý z kasačních důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50).

Předmětem řízení před kasačním soudem tak může být toliko posouzení otázky, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když návrh stěžovatele odmítl, aniž by jej přezkoumal věcně. Není tak předmětem kasačního řízení posuzovat chování jednotlivých subjektů na relevantním trhu; v tomto směru se soud nemůže zabývat obsáhlou argumentací stěžovatele týkající se právě těchto skutečností.

Zásadní pro posouzení, zda došlo k zákonnému odmítnutí žaloby krajským soudem pro opožděnost, je a priori určení počátku běhu subjektivní promlčecí lhůty, což implikuje současně otázku, zda tvrzený zásah je jednorázového či trvalého charakteru.

Samostatnou otázkou potom je i posouzení námítky účasti osoby zúčastněné na řízení, přitom z její účasti stěžovatel dovozuje zásadní vadu řízení před krajským soudem.

Stěžovatel namítá, že krajský soud pochybil, když přiznal společnosti ČEZ, a. s. postavení osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že účast či neúčast uvedené osoby v řízení před krajským soudem nemohla ovlivnit samotnou skutečnost, pro kterou byl návrh stěžovatele odmítnut, tedy to, že stěžovatel podal žalobu opožděně; nemohla tedy tato případná vada řízení vést k nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti v krátkosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76; v němž zdejší soud mimo jiné konstatoval, že „(s)oudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby, napadající tento souhlas v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.“ V intencích uvedeného usnesení tak lze považovat judikaturu, na kterou stěžovatel odkazuje, za překonanou.

Nelze dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci odhlížet především od skutečnosti, že sám stěžovatel tvrdí, že mělo být zahájeno správní řízení a vydáno správní rozhodnutí, přitom v tomto řízení by společnost ČEZ, a.s. nepochybně měla postavení (jediného) účastníka, s nímž (resp. proti němuž) by řízení bylo vedeno, nepochybně by byla dotčena na svých právech, a poté by byla rovněž aktivně legitimována k případnému podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Jinými slovy uvedená společnost by po zahájení správního řízení byla jediným účastníkem řízení, jehož se stěžovatel hodlá domoci, a o právech a povinnostech této společnosti by bylo rozhodováno.

Nejvyšší správní s ohledem na uvedené shrnuje, že institut osoby zúčastněné na řízení se neomezuje jen na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Osoba zúčastněná na řízení by mohla být přímo dotčena vydáním rozhodnutí podle návrhu výroku rozhodnutí krajského soudu, z tohoto důvodu ji za osobu zúčastněnou na řízení považuje i Nejvyšší správní soud.

K samotnému tvrzenému zásahu stěžovatel uvádí, že žalovaný neoprávněně zasáhl do jeho práv způsobem šetření podnětu, svými přírisky, a tím, že nezahájil správní řízení a v něm autoritativně nerozhodl (v intencích očekávání stěžovatele). Veškeré skutečnosti, v nichž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, se tak vztahují k předběžnému šetření, které bylo zahájeno na základě stěžovatelova podnětu, a jeho výsledku.

V projednávané věci se nejedná o nečinnost žalovaného, jak na některých místech zmiňuje stěžovatel; žalovaný jednal, a to tím, že oznámil stěžovateli, že řízení ve věci zneužití dominantního postavení společnosti ČEZ, a.s. zahajovat nebude a sdělil rovněž důvody. Tak učinil již 23. 10. 2012.

Tvrzený zásah tedy nespočívá v trvajícím nečinnosti (trvajícím zásahu) žalovaného, ale jedná se o údajný zásah v podobě jeho „rozhodnutí“ nezahajovat správní řízení, s čímž stěžovatel není spokojen, neboť následky zahájeného řízení by se stěžovatele mohly dotýkat.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel napadá nezákonný zásah žalovaného, který spočívá v nezahájení správního řízení. Skutečnost, že existuje či neexistuje případný závadový stav na trhu s energetickým hnědým uhlím, není pro posouzení věci podstatný. Předmětem nyní vedeného soudního řízení není existence či trvání závadového stavu na poli hospodářské soutěže, jak na několika místech své argumentace v kasáční stížnosti uvádí stěžovatel. Předmětem přezkoumání soudem je stěžovatelem tvrzené trvání „závadového stavu“ ohledně nezahájení správního řízení. Tvrzený nezákonný zásah spočívající v nezahájení správního řízení nemá žádnou souvislosti s odstraněním či neodstraněním stavu na trhu s energetickým

pokračování

hnědým uhlím; resp. výsledek i případně zahájeného správního řízení nelze předvídat. Stěžovatel však faktické argumenty směřuje k nezákonnému zásahu nikoli ve vztahu k žalovanému, ale dominantnímu chování osoby zúčastněné na řízení na trhu s hnědým energetickým uhlím, resp. konstatuje, že tuto komoditu dodává do energetických zdrojů ČEZ za diskriminačních podmínek, čímž je mu způsobována významná škoda

Návrh stěžovatele byl odmítnut podle ust. § 46 odst., 1 písm. b) s. ř. s., tedy pro opožděnost; Nejvyššímu správnímu soudu přísluší v kasačním řízení posoudit otázku včasnosti návrhu, nikoli však již zabývat se jeho důvodností (tj. tím, zda žalovanému svědčí zákonná povinnost k podnětu stěžovatele správní řízení zahájit).

Podle ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. K počátku běhu subjektivní lhůty se Nejvyšší správní soud vyjadřoval např. již ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, kde mimo jiné uvedl: „Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Z citovaného ustanovení vyplývá, že subjektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je vždy vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu“ Lze rovněž odkázat v podrobnostech např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, vše příst. na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Je proto třeba zodpovědět otázku, které okolnosti vztahující se k určitému úkonu správního orgánu, musí být žalobci známy, aby došlo k počátku běhu této subjektivní lhůty pro podání žaloby.

Nejvyšší správní soud a priori považuje za nutné konstatovat, že stěžovatel svoji argumentaci opírá v zásadě o judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je kumulativní naplnění šesti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Původně další (6) podmínka, a to, že zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu, byla novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. 1. 2012 vypuštěna; žalobce se může domáhat nyní i určení toho, že zásah nezákonný byl, tedy deklarování nezákonného stavu. Není-li byt' jen jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu podle § 82 s. ř. s. poskytnout (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65). Naplnění shora uvedených podmínek je otázkou důvodnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, k jejímuž posouzení jsou příslušné soudy ve správním soudnictví. Dotčená osoba může toliko tvrdit, že určitý úkon správního orgánu vykazuje všechny znaky nezákonného zásahu. Závěr o splnění všech uvedených podmínek však může učinit pouze příslušný krajský soud, jenž v takovém případě jí rozsudkem přizná ochranu podle § 82 s. ř. s. Do vydání rozsudku příslušného krajského soudu zůstává její názor o tom, že byla dotčena nezákonným zásahem správního orgánu, pouhým tvrzením, byt' by byla o správnosti svého tvrzení subjektivně zcela přesvědčena. Je tak třeba konstatovat, že vědomost stěžovatele o existenci všech prvků nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. o důvodnosti žaloby, proto nemůže být skutečností podmiňující běh lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat v tom smyslu, že počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.

Pro posouzení, zda byl stěžovatel seznámen s rozhodnými skutečnostmi, od jejichž seznámení se začíná běžet subjektivní promlčecí lhůta, není důležitá forma, tedy zda se jedná o rozhodnutí či pouhý přípis, ale obsah listiny. V projednávané věci není pochyb o tom, a stěžovatel tuto skutečnost nečiní spornou, že se skutečnosti, v nichž spatřuje nezákonný zásah – tj. rozhodnutí žalovaného o nezahájení správního řízení – dozvěděl již z přípisu žalovaného ze dne 23. 10. 2012; v tento okamžik se stěžovatel rovněž dozvěděl, že žalovaný ukončil předběžné šetření, byl srozuměn rovněž s důvody, pro které žalovaný správní řízení nehodlá zahajovat. Lze tak konstatovat, že skutkové okolnosti, z nichž vyplynulo chování žalovaného, byly stěžovateli v tento okamžik známy. Není tedy podstatné, že se o některých aspektech předběžného šetření dozvěděl až později, resp. očekával jiný výsledek na základě jím poskytnutých dalších podkladů, apod., když to hlavní (a jediné, v čem je spatřován nezákonný zásah), tj. že se správní řízení zahajovat nebude, mu bylo sděleno již prvním přípisem žalovaného dne 23. 10. 2012. Subjektivní promlčecí lhůta proto začala běžet již ode dne doručení prvního přípisu; na uvedeném nic nemění, že stejný závěr o tom, že není důvodu správní řízení zahajovat, se stěžovatel dozvěděl i poté, co podal stížnost, z přípisu předsedy žalovaného ze dne 30. 4. 2013. Nad rámec nutného odůvodnění lze jen dodat, že podaná stížnost dle ust. § 175 správního řádu na chování žalovaného předsedovi žalovaného v daném případě nepředstavuje procesní prostředek ochrany či nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je třeba vyčerpat před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, její podání tedy nemohlo mít žádný vliv na běh lhůt pro žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nečiní sporným to, že pokud by se jednalo o trvalý zásah do stěžovatelových práv, subjektivní promlčecí lhůta pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu by nepočala běžet, dokud by zásah do stěžovatelových práv nebyl ukončen. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s argumentací stěžovatele, že zásah v podobě účinků předběžného šetření a jeho výsledku stále trvá, a proto nelze dovozovat uplynutí lhůt k podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle ustanovení § 84 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud pokládá za potřebné rozlišit mezi trváním nezákonného zásahu a trváním důsledků nezákonného zásahu. Zásahem správního orgánu je zde nutno rozumět již samotné vydání správního aktu (zde přípisu žalovaného), tj. jednorázový úkon správního orgánu. Jeho účinky (tj. důsledky takového zásahu) trvají po celou dobu, resp. do případné změny názoru správního orgánu, že správní řízení zahájí. Nelze však v žádném případě dovozovat, že by bylo možné podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem kdykoli po dobu trvání důsledků takového zásahu. Trvání samotných důsledků zásahu – zde závadový stav na trhu obchodování s energetickým hnědým uhlím- nemůže být pro účely posouzení včasnosti žaloby nijak zohledněno.

Obdobně již Nejvyšší správní soud rozhodnul např. již v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013 - 25, kde mimo jiné uvedl: „*Pokud by běh lhůt pro podání takové žaloby měl být vázán na kterýkoli okamžik, kdy trvají důsledky nezákonného zásahu, pak by za právní úpravy účinné před citovanou novelou nikdy nemohlo dojít k odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pro opožděnost. Bud'*



pokračování

*by žaloba byla nepřijatelná proto, že nezákonný zásah ani jeho důsledky již netrvaly, nebo pokud by trvaly, by žaloba byla vždy včasná, neboť lhůty pro podání žaloby by vlastně dosud nemohly začít běžet. Takový závěr by byl zjevně absurdní, což potvrzuje nesprávnost vykladu, jehož se stěžovatel domáhá, totiž že běh lhůt pro podání žaloby není spojen s okamžikem vzniku zásahu (respektive s vědomostí stěžovatele o tomto), nýbrž že lze žalobu podat kdykoli, dokud důsledky zásahu trvají (a zřejmě ještě i poté do uplynutí lhůt počítaných od ukončení důsledků zásahu).....Vedle vymezení věcné aktivní legitimace jsou to právě lhůty stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s., jejichž účelem je zajištění spravedlivé rovnováhy mezi právem na soudní ochranu stěžovatele (tj. osoby tvrdící přímé zkrácení na svých právech nezákonným zásahem) a právní jistotou, respektive ochranou práv toho, jehož jednání žalovaný prošetřoval. Stanovení zákonných lhůt je rovněž v souladu se zásadou bdělosti (vigilantibus iura), která vyžaduje, aby práva (obrana) dotčených osob byla uplatněna včas, tj. ve stanovené době poté, co se tyto osoby o svém dotčení dozví.“*

Výklad lhůt pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tak, jak předestřel stěžovatel, by byl v naprostém rozporu s ochranou právní jistoty a nabytých práv třetích osob.

Nejvyšší správní soud proto dovedl, že se nejedná o trvajících zásah, nýbrž o jednorázový zásah s trvajícím následkem, který spočíval v přípisu žalovaného stěžovateli, kde mu oznamoval výsledky předběžného šetření a skutečnost, že nezahájí správní řízení, kteréhož se stěžovatel svým podnětem domáhal.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud zaujal k otázce včasnosti žaloby jednoznačný názor, přičemž uvedl skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, jasným a srozumitelným způsobem popsal úvahy, kterými se při posouzení počátku běhu lhůty pro podání žaloby řídil, a také řádně vysvětlil důvody, které jej vedly ke konečnému závěru o tom, že žaloba byla podána opožděně. Krajský soud správně vyložil a aplikoval ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. V případě, že stěžovatel brojí proti postupu žalovaného žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., pak subjektivní dvouměsíční lhůta začíná běžet ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnosti, že žalovaný správní řízení nezahájí. Žaloba stěžovatele byla podána až po jejím uplynutí a byla správně krajským soudem odmítnuta. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu kasační stížnost stěžovatele zamítl.

O nákladech pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nevznikly, stěžovatel pak úspěch ve věci neměl. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 13. března 2014

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu