



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky: **STRABAG, a. s.**, sídlem Na Bělidle 198/21, Praha 5, zastoupené JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D., advokátem sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti rozsudku **Nejvyššího správního soudu** ze dne 17. 1. 2018, č. j. 10 As 220/2016 - 130, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 10 As 220/2016 - 130, byl porušen článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 10 As 220/2016 - 130, se ruší.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace ústavní stížnosti a dosavadního průběhu řízení

Ústavní stížností se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí z důvodu, že jím bylo zasaženo do jejích ústavně garantovaných práv a svobod, a to do práva na zákonný výkon státní moci a šetření podstaty základních práv a svobod podle čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen

„Listina“), a do práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stěžovatelka se před správními soudy domáhala ochrany před nezákonným zásahem orgánu veřejné moci, a to určení, že postup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen jako „ÚOHS“) vůči stěžovateli, spočívající ve vedení řízení označeného sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD a všech úkonech, které ÚOHS v rámci tohoto řízení prováděl, představoval nezákonný zásah do jejích práv. Nezákonnost zásahu spatřovala stěžovatelka v tom, že vedlejší účastník měl vést řízení sp. zn. ÚOHS-S426/2012/KD mimo přípustné meze jeho účelu, přičemž stěžovatelka poukazovala na opatřování důkazů prováděním místních šetření a vyžadování rozsáhlé součinnosti stěžovatelky a dalších účastníků správního řízení.

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu stěžovatelky věcně projednal a zamítl rozsudkem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 31 A 17/2016-241. K námitce ÚOHS, že žaloba stěžovatelky je opožděná, krajský soud konstatoval, že žaloba proti zásahu, který trvá v době podání žaloby, nemůže být opožděná. Věc samotnou pak krajský soud vyhodnotil tak, že v ní vůbec nemohlo jít o zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem dospěl – na rozdíl od krajského soudu – k závěru, že žaloba stěžovatelky byla podána opožděně. S ohledem na zásah, jak ho vymezila sama stěžovatelka a jak ho posuzoval i krajský soud, Nejvyšší správní soud konstatoval, že veškeré informace o údajném zásahu spočívajícím ve vedení zcela obecně vymezeného řízení, měla stěžovatelka k dispozici již v den doručení přípisu, kterým byla opětovně přibrána do předmětného správního řízení, přičemž žalobu podala stěžovatelka více než dva měsíce po uplynutí subjektivní lhůty podle § 84 odst. 1 soudního řádu správního. Napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu vychází v uvedeném závěru z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160 (dále jen „rozsudek rozšířeného senátu“), podle kterého je u zásahové žaloby podle § 82 soudního řádu správního nutno za počátek subjektivní lhůty 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.

Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti vyjadřuje nesouhlas se závěrem Nejvyššího správního soudu o opožděnosti její žaloby a vzhledem k tomu, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu je z velké části vystavěn na závěrech rozsudku rozšířeného senátu, vznáší stěžovatelka rovněž argumentaci týkající se nezákonnosti a nesprávnosti rozsudku rozšířeného senátu. Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu bez dalšího přebírá závěry rozsudku rozšířeného senátu, aniž by zohledňoval specifika konkrétního případu. Přitom rozsudek rozšířeného senátu je postaven na velmi zjednodušujícím a nesprávném gramatickém výkladu, který ve svém důsledku vede k faktickému odepření spravedlnosti subjektů dotčených trvajícím nezákonným zásahem, o který v případě stěžovatelky jde. Stěžovatelka přitom poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02. Tyto své argumenty stěžovatelka v ústavní stížnosti podrobněji rozvádí.

V doplnění ústavní stížnosti ze dne 25. 5. 2018 stěžovatelka poukazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18 (dále jen „náleží sp. zn. II. ÚS 635/18“), kterým byl zrušen rozsudek rozšířeného senátu, a to z totožných důvodů, kterými stěžovatelka v jí podané ústavní stížnosti argumentovala. Závěry náleží sp. zn. II. ÚS 635/18 proto podle stěžovatelky přímo dopadají i na její případ. A to zejména proto, že jediným odůvodněním napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu byl odkaz na rozsudek rozšířeného senátu. Pokud byl rozsudek rozšířeného senátu shledán jako protiústavní a zrušen, musí být Ústavním soudem zrušen i napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu.

II.

Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud jako účastníka řízení a ÚOHS jako vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření předně upozornil, že stěžovatelka nevyužila důsledně svého práva reagovat na rozsudek rozšířeného senátu a uplatnit nyní před Ústavním soudem vznášenou ústavněprávní argumentaci již před Nejvyšším správním soudem, ačkoliv pro to stěžovatelka měla před Nejvyšším správním soudem více než dostatečný časový prostor. Tím stěžovatelka podle vyjádření Nejvyššího správního soudu nerespektovala subsidiární postavení Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2000, sp. zn. III. ÚS 117/2000.

Pokud jde o meritum věci, Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvádí, že jakkoliv vždy respektuje obecnou závaznost náleží Ústavního soudu, dává mu nyní ke zvážení, zda by neměl být náleží sp. zn. II. ÚS 635/18 podroben revizi, neboť některé otázky nejsou v uvedeném náleží dostatečně domyšleny a v praxi budou vyvolávat velké problémy, včetně nerovností ústavněprávní povahy mezi ve své povaze zcela srovnatelnými právními vztahy. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že rozsah a efektivita soudní ochrany by měla být pro všechny typy správních žalob srovnatelná. Je nepochybné, že pokud by se zahájení řízení v posuzované věci událo soudně přezkoumatelným správním rozhodnutím, jistě by nebylo možno argumentovat, že žalobu proti němu lze podat kdykoliv, pokud účinky rozhodnutí trvají. Ústavní soud v náleží sp. zn. II. ÚS 635/18 v podstatě zavazuje správní soudy, aby se jeden žalobní typ (žaloba proti nezákonnému zásahu), který je subsidiární vůči oběma základním žalobním typům (žaloba proti rozhodnutí a na ochranu proti nečinnosti), zcela odpoutal od jakéhokoliv časového zakotvení k podání žaloby. Navíc podle Nejvyššího správního soudu je v praxi mimořádně obtížné rozlišit trvajících zásah a jednorázový zásah s trvajících důsledky, kdy pouze u prvně jmenovaného zásahu má doba „trvání zásahu“ založit podle náleží sp. zn. II. ÚS 635/18 v podstatě neomezenou dobu k podání zásahové žaloby, resp. dobu vázanou na trvání zásahu. Pokusy o rozlišování trvajících zásahu a zásahu jednorázového s trvajících účinky vytvářejí velkou právní nejistotu. Není důvod, aby u jednoho typu žaloby, eventuálně dokonce u jednoho typu zásahu, měl žalobce zcela privilegované procesní postavení, tedy např. aby mohl žalobu podat prakticky po zcela neomezenou dobu.

ÚOHS ve svém vyjádření uvedl, že akceptuje závěry Ústavního soudu obsažené v nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně se domnívá, že je nutné uvedený nálezn aplikovat s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a nikoliv paušálně pro všechny zásahové žaloby týkající se trvajících nezákonných zásahů. ÚOHS ve svém vyjádření připouští, že v určitých ojedinělých případech by počítání lhůt, tak jak je nastavil rozsudek rozšířeného senátu, mohlo znamenat zkrácení práv subjektu poškozeného nezákonným zásahem, neboť by se vůbec nemohl svých práv domáhat. Je však třeba posoudit i opačný případ, kdy účastník má možnost svých práv využívat efektivně ihned poté, co se o údajném nezákonném zásahu ze strany správního orgánu dozví, přesto uvedeného bez racionálního zdůvodnění nevyužije a vyčkává. Proto pokud se účastníkovi řízení děje bezpráví v podobě nezákonného zásahu, kterému má možnost se bránit ihned, resp. nejsou dány objektivní překážky bránící uplatnit zásahovou žalobu dříve, není podle ÚOHS důvod, proč by měla být zachována lhůta i po mnoho let. Účastník řízení by měl za účelem ochrany svých práv přistoupit k jejich obraně co nejdříve po tom, kdy se dozvěděl o možném nezákonném zásahu.

ÚOHS v návaznosti na shora uvedené poukazuje na to, že v nyní posuzovaném případě jde o typický případ účelového podání zásahové žaloby, neboť ze strany stěžovatelky nebyl žádný důvod nebránit se údajnému nezákonnému zásahu okamžitě. Pokud by byl zásah ze strany ÚOHS do jejich práv tak intenzivní, jak stěžovatelka tvrdí, pak by nevyčkávala 3,5 roku, než by se mu začala bránit.

ÚOHS proto navrhuje, aby v nyní posuzované věci Ústavní soud explicitně upřesnil, že závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18 nelze považovat za absolutní, nýbrž lhůta pro podání zásahové žaloby by vždy měla být posuzována vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a měla by být zachována zejména v těch případech, kdy je poškozený subjekt aktivní ve snaze domoci se svých práv, příp. mu v obraně svých práv brání objektivní překážka.

Pokud jde o posuzovaný případ, ÚOHS uzavírá, že stěžovatelčino základní právo porušeno nebylo, neboť ve věci nezákonného zásahu a své obrany vůči němu nebyla dostatečně aktivní a zcela nedůvodně vyčkávala několik let k zahájení své obrany ve věci. Odmítnutí zásahové žaloby napadeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu jako opožděné považuje proto ÚOHS za zcela správné, logické a přezkoumatelné a nemohlo jím tak v této konkrétní věci dojít k zásahu do ústavně garantovaných práv stěžovatelky.

Stěžovatelka ve své replice k argumentaci Nejvyššího správního soudu uvádí, že neuplatnění ústavněprávní argumentace v řízení před Nejvyšším správním soudem nelze považovat za chybný postup stěžovatelky, jehož důsledkem by mělo být odepření ústavněprávního přezkumu. Stěžovatelka neměla k této reakci povinnost a zároveň by tato její reakce byla zcela zjevně bezúčelná, neboť senát Nejvyššího správního soudu rozhodující ve věci stěžovatelky byl závěry rozsudku rozšířeného senátu plně vázán. Navíc byla stěžovatelka toho názoru, že i ve světle závěrů rozsudku rozšířeného senátu lze její případ posoudit ústavně konformně.

K vyjádření ÚOHS stěžovatelka ve své replice konstatuje, že jeho obsahem je zejména polemika se závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 635/18, kterou proto nelze považovat

za relevantní v nyní přezkoumávané věci. Stěžovatelka dále odmítá, že její postup byl účelový. Stěžovatelka během trvání zásahu po určitý časový úsek věřila, že ÚOHS napraví závadný stav, a že je tedy zásahová žaloba prozatím předčasným instrumentem její obrany. Uvedené nemůže jít k její tíži a vést k odmítnutí její zásahové žaloby proti stále trvajícimu zásahu pro opožděnost. Stěžovatelka taktéž striktně odmítá, že by vůči správnímu, resp. soudnímu řízení postupovala jakkoliv liknavě.

Stěžovatelka ve své replice uzavírá, že ve vyjádření Nejvyššího správního soudu ani vyjádření ÚOHS nebyly obsaženy žádné relevantní argumenty, které by byly způsobilé vyvrátit argumentaci obsaženou v její ústavní stížnosti. Vzhledem k uvedenému stěžovatelka nadále trvá na tom, aby Ústavní soud rozhodl tak, že se napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušuje.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až § 31 č. 182/1993 Sb., zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva; ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario).

Na rozdíl od názoru Nejvyššího správního soudu, obsaženého v jeho vyjádření k ústavní stížnosti, dospěl Ústavní soud k závěru, že stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky, jež jí zákon k ochraně práva poskytuje, a to nejen po stránce formální, ale rovněž materiální. Podává-li stěžovatelka v posuzovaném případě ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byla odmítnuta její žaloba jako opožděná, byl by opačný závěr – že stěžovatelka svoji argumentaci o včasnosti své žaloby, resp. námitky proti rozsudku rozšířeného senátu, poprvé uplatňuje až v řízení před Ústavním soudem, ačkoliv je mohla uplatnit již v řízení o kasační stížnosti, a tudíž je ústavní stížnost stěžovatelky nepřipustná – závěrem přepjatě formalistickým, a to i s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, kdy Nejvyšší správní soud odmítl žalobu stěžovatelky pro opožděnost, vázán precedenčními účinky rozsudku rozšířeného senátu, do jehož vydání bylo řízení o kasační stížnosti stěžovatelky přerušeno.

IV.

Posouzení ústavní stížnosti

Ústavní soud posoudil argumenty stěžovatelky obsažené v ústavní stížnosti, konfrontoval je s obsahem napadeného rozhodnutí a obsahem vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonnosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněná práva a svobody jeho účastníka, zda řízení

bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

Podstatou ústavní stížnosti je nesouhlas stěžovatelky se závěrem Nejvyššího správního soudu, že její zásahová žaloba byla podána opožděně, neboť nebyla podána do dvou měsíců ode dne, kdy se stěžovatelka o nezákonném zásahu dozvěděla. Tento závěr obsažený v napadeném rozsudku Nejvyššího správního soudu se opírá o právní závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu, se kterými stěžovatelka rovněž nesouhlasí.

Pro posouzení ústavní stížnosti je tak významné, že Ústavní soud v mezidobí rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zrušil nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18. I při zvážení argumentace obsažené ve vyjádření Nejvyššího správního soudu a vedlejšího účastníka k ústavní stížnosti, neshledal Ústavní soud důvod se od svých závěrů obsažených v uvedeném nálezu v nyní posuzované věci odchýlit.

Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 635/18 rozsudek rozšířeného senátu zrušil z důvodu, že jím Nejvyšší správní soud porušil ústavně zaručená práva tím, že dospěl k závěru o nutnosti počítat objektivní i subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti trvajícimu zásahu od počátku zásahu, na základě čehož shledal žalobu opožděnou. V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud konstatoval, že: *„V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité - ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál - rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů (...) V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícího zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu „dozvěděl se“ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu „dozvídá“, a výklad pojmu „došlo“ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu „dochází“. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícimu zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu“.* Ústavní soud současně v citovaném nálezu v této souvislosti vyslovil, že správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má (nález sp. zn. II. ÚS 635/18).

Vzhledem ke skutečnosti, že v nyní posuzovaném případě se napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu opírá o právní závěry vyslovené v následně Ústavním soudem zrušeném rozsudku rozšířeného senátu, přičemž se Nejvyšší správní soud v rámci posouzení včasnosti stěžovatelkou podané žaloby vůbec nezabýval hodnocením povahy zásahu a jejím promítnutím do běhu lhůty k podání zásahové žaloby, shledal Ústavní soud ústavní stížnost důvodnou.

V. Závěr

Na základě výše uvedeného Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti, neboť napadeným rozsudkem Nejvyššího

správního soudu bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, konkrétněji jeho dílčí komponenta spočívající v právu na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu a věc vrátil Nejvyššímu správnímu soudu k dalšímu řízení. V novém řízení Nejvyšší správní soud musí znovu posoudit kasační stížnost stěžovatelky v souladu se závěry tohoto nálezu, aniž by samozřejmě Ústavní soud jakkoliv předjímal jeho výsledné rozhodnutí z hlediska včasnosti podané žaloby či z hlediska věcného.

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti bez nařízení jednání, neboť dospěl k závěru, že by od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 17. července 2018

Jiří Zemánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Naděžda Řeháčková