

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **ArcelorMittal Ostrava a.s.**, se sídlem Ostrava - Kunčice, Vratimovská 689, zastoupen Mgr. Ing. Ludvíkem Juříčkou, advokátem v Brně, nám. Svobody 20, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** se sídlem Brno, tr. Kpt. Jaroše 7, za účasti: **OSINEK, a.s.**, se sídlem Ostrava - Vítkovice, Ruská 56/397, zastoupen Mgr. Ing. Petrem Severou, LL.M., advokátem v Praze 1, Křižovnické nám. 193/2, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2006, č. j. 62/Ca 4/2006 - 161,

t a k t o :

- I. Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
- II. Věc **se v r a c í** k dalšímu projednání a rozhodnutí osmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou dne 26. 1. 2006 u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného; požadoval, aby krajský soud uložil žalovanému (a jeho předsedovi), aby se zdrželi jakýchkoli procesních úkonů v řízení o možném porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (tedy v řízení ve věci možného zneužívání dominantního postavení).

Krajský soud usnesením ze dne 31. 10. 2006 č. j. 62 Ca 4/2006 - 161 žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“); shledal že vedení správního řízení nenaplnuje pojem zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., není z materiálního ani formálního hlediska úkonem, na který by cit. ustanovení s. ř. s. dopadalo. Za této situace měl za to, že chybí základní podmínka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s.

Žalobce napadl usnesení krajského soudu kasační stížností; v rámci tohoto řízení se osmý senát Nejvyššího správního soudu zabýval mimo jiné otázkou, ve které fázi řízení má krajský soud posoudit, zda je úkon správního orgánu, v němž podle žalobního tvrzení spočívá nezákonný zásah, úkonem, který může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. – může tak podle názoru osmého senátu učinit ve fázi zkoumání podmínek řízení, nebo ve fázi meritorního přezkumu. Rozhodující senát při předběžném posouzení věci dospěl k názoru, že správné je prvé řešení, tedy zkoumání „způsobivosti“ správního úkonu zasáhnout veřejná subjektivní práva žalobce ve fázi zkoumání podmínek řízení. Ty budou naplněny jen za situace, kdy zde bude jak subjektivní žalobcovo tvrzení o zkrácení na právech určitým „zásahem“ správního orgánu, tak objektivní posouzení, zda žalobcem tvrzený „zásah“ takovým zásahem pojmově vůbec může být. Je-li zcela zjevné, že se o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. pojmově jednat nemůže, je namíste žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Tento právní názor je však odlišný od právního názoru vysloveného 3. senátem v rozsudku ze dne 20. 9. 2006 č. j. 3 Aps 3/2005 - 139 (publ. pod č. 1010/2007 Sb. NSS); v něm Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že pokud soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. – žaloba je (v důsledku nesplnění podmínek § 82 s. ř. s.) podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoliv neprojednatelná. V rozsudku ze dne 19. 9. 2007 č. j. 9 Aps 1/2007 - 68 pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je aktivně legitimována každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoli jeho důvodnost, neboť to je předmětem vlastního meritorního posouzení věci.

Otázka předložená k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souhlasu s § 17 odst. 1 s. ř. s. tedy zní, zda posouzení „způsobivosti“ úkonu správního orgánu zasáhnout veřejná subjektivní práva ve smyslu § 82 s. ř. s. je součástí zkoumání podmínek řízení, anebo rozhodnutí ve věci samé.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc posoudil takto:

I ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Již v období mezi dvěma světovými válkami Prof. JUDr. Václav Hora ve svém stěžejním díle Československé civilní právo procesní (díl II., Řízení před soudy prvé stolice, v Praze 1932, str. 116) naléhavě upozorňoval: *„Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k proc. úkonu došlo.“* Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobivost být účastníkem řízení, procesní způsobivost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě

zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené.

Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou (srov. § 46 odst. 1 s. ř. s.): opožděnost (předčasnost) žaloby, podání zjevně neoprávněnou osobou, nepřipustnost.

Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (srov. § 37 odst. 5 s. ř. s.).

Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.

Ustanovení § 82 s. ř. s. pod nadpisem „žalobní legitimace“ stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Postavení žalobce jako účastníka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s. je (ve spojení s § 33 odst. 1 s. ř. s. podle něhož jsou účastníky řízení navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon) dáno jeho tvrzením. Citované ustanovení § 82 s. ř. s. tak pod nadpisem „aktivní legitimace“ vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce podat, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniku příslušnému procesně právnímu vztahu a vedl soud k rozhodnutí, tj. výroku směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva. V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s., - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž „zjištěné absenci“ se klade absolutní překážka postupu procesu takže soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.

Jiný přístup k hodnocení definičních znaků nezákonného zásahu v jeho jednotlivých komponentech by vedl k tomu, že žaloba by mohla být též odmítnuta pro nedostatek pravomoci soudu (jako podmínky řízení) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v případě, že tvrzený zásah by nebyl shledán zásahem, popř. nezákonným zásahem (neboť podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soudy rozhodují jen o ochraně před nezákonným zásahem), nebo též pro podání zjevně neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zjevně nemohlo být zasaženo do práv žalobce), anebo rovněž pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (neboť nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zde není objektivně „způsobilý předmět“ žaloby – analogicky ust. § 70 písm. a) s. ř. s.). Argumentace senátu předkládajícího věc k posouzení rozšířenému senátu směřuje k prosazení institutu obdobnému v řízení např. dovolacím podle o. s. ř. či před Ústavním soudem, a to potud, pokud v těchto procesních úpravách existuje možnost odmítnout návrh pro zjevnou nedůvodnost (bez důvodnost). Takovou možnost však s. ř. s. v řízení podle dílu třetího hlavy druhé s. ř. s. neupravuje.

S uvedeným právním názorem rozšířený senát vrací věc osmému senátu, aby rozhodl ve věci samé.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda

senátu