



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **Z. N., s.r.o.**, zastoupeného JUDr. Ivanem Cestrem, advokátem se sídlem v Praze 4, Vyskočilova 1481/4, za účasti **Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje**, se sídlem v Plzni, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2007, č. j. 30 Ca 8/2007 – 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2007, č. j. 30 Ca 8/2007 – 18, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje (dále jen „žalovaný“), ze dne 18. 7. 2006, č. j. RR/2323/06. Tímto rozhodnutím bylo zrušeno kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Město Touškov, stavebního úřadu, ze dne 5. 11. 2003, č. j. 1172/2003-Ma, kterým bylo povoleno užívání stavby „VTL plynovod a regulační stanice plynu v kat. území C.“, a věc byla současně dotčenému úřadu vrácena k novému projednání.

Stěžovatel označil za důvody podání kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí s právním posouzením krajského soudu v tom směru, že jím podaná žaloba byla podána opožděně. Je sice pravdou, že žaloba byla soudu doručena dne 22. 9. 2006 a že poslední den lhůty pro její včasné podání bylo 21. 9. 2006, ovšem právě dne 21. 9. 2006 žalobce žalobu odevzdal k doručení držiteli poštovní licence. Stěžovatel se dále neztotožnil ani s názorem krajského soudu, dle něhož je jeho žaloba nepřipustná v souladu s § 68 písm. e) s. ř. s., neboť rozhodnutí vydané v této věci žalovaným je rozhodnutím ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., resp. bylo jím pouze upraveno vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a předmětné rozhodnutí je tedy

podle citovaného nebo zvláštního zákona vyloučeno z přezkoumání. Stěžovatel se naopak domnívá, že zrušením kolaudačního (prvostupňového správního) rozhodnutí se podstatným způsobem mění jeho práva a povinnosti ve vztahu ke stavebnímu úřadu. Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele nepodal.

Ze správního spisu žalovaného a předložené spisové dokumentace krajského soudu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Městský úřad Město Touškov, stavební úřad, vydal dne 5. 11. 2003 kolaudační rozhodnutí, kterým povolil užívání stavby „VTL plynovod a regulační stanice plynu“ na pozemku č. kat. PK 246, KN 658/9, KN 658/8, KN 658/5, KN 653/3, PK 225, v katastrálním území C., a současně stanovil podmínky pro její užívání. Proti tomuto rozhodnutí podal s odstupem několika let odvolání Ing. J. a k jeho odvolání ve věci rozhodoval žalovaný jakožto odvolací orgán. Ten nejprve z mapových podkladů zjistil, že došlo ke změně původní (odsouhlasené) trasy plynovodu, a to tak, že tato změna se dotkla i pozemku ve vlastnictví Ing. J.. Žalovaný v této souvislosti dospěl k dílčímu závěru, že změnou odsouhlasené trasy nepochybně mohou být dotčena vlastnická práva vlastníků pozemků a tyto skutečnosti měl stavební úřad vzít v potaz při stanovení okruhu účastníků řízení. Žalovaný dále ověřil, že předmětné kolaudační rozhodnutí nebylo Ing. J. nikdy oznámeno způsobem předpokládaným správním řádem, proto provedl toto oznámení sám a podané odvolání považoval za včasné, jelikož pro jehož podání dosud nezačala běžet lhůta. Z tohoto faktu následně dovodil, že z důvodu opomenutí účastníka kolaudačního řízení kolaudační rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Následně žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí věcně a zjistil, že výčet pozemků, na kterých je stavba umístěna, je zmatečný, jelikož neodpovídá skutečnému zaměření stavby dle geometrického plánu. Námitku odvolatele, že stavební úřad byl v rámci kolaudačního řízení povinen se zabývat obsahem souhlasu k provedení stavby a ke vstupu na nemovitosti a zkoumat splnění veškerých podmínek zde uvedených, posoudil žalovaný jako nedůvodnou, neboť dle jeho názoru toto není v kompetenci správního orgánu v kolaudačním řízení. Z výše uvedených důvodů ovšem rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozhodnutí se bránil žalobou stěžovatel, právní nástupce společnosti Z. p., a. s., které bylo prvostupňovým rozhodnutím povoleno užívání vysokotlakého plynovodu a regulační stanice plynu. Krajský soud jeho žalobu odmítl a své usnesení odůvodnil tím, že právnímu předchůdci žalobce bylo napadené rozhodnutí žalovaného doručeno dne 21. 7. 2006 a posledním dnem pro včasné podání žaloby tak bylo 21. 9. 2006, avšak žaloba byla podána až dne 22. 9. 2006. Vzhledem k tomu, že žaloba byla nejprve nesprávně adresována Okresnímu soudu Plzeň-město, vycházel krajský soud při určení lhůty k podání žaloby z dikce ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s. a nevzal v úvahu předání žaloby držiteli poštovní licence k doručení soudu, které bylo učiněno právě dne 21. 9. 2006. Podle právního názoru krajského soudu nadto rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc se mu vrací k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť konečným způsobem nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení, a současně je rozhodnutím, jímž se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem. Krajský soud tak dále posoudil žalobu jako nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s., a to z obou zmíněných důvodů odpovídajících důvodům vyloučení soudního přezkumu dle ustanovení § 70 písm. a) a § 70 písm. c) s. ř. s. Žalobu stěžovatele tak odmítl jako opožděně podanou a současně nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když poukazuje na nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Obsahově námitky tomuto určení zcela odpovídají. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že je důvodná.

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat *do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.* Podle odst. 3 téhož ustanovení *jestliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.* Dle § 72 odst. 4 s. ř. s. *zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.* V ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) téhož zákona je pak zakotveno, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh byl podán předčasně nebo opožděně.*

Dle § 70 písm. a) a c) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, resp. jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.* Dle ustanovení § 68 písm. e) citovaného právního předpisu je žaloba nepřipustná také tehdy, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.* Konečně podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

Ohledně posouzení včasnosti podání žaloby v této věci bylo třeba vzhledem k procesnímu postupu zkoumat dodržení dvou lhůt. Platí totiž, že podá-li žalobce žalobu nejprve k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, je třeba posoudit jak včasnost této žaloby, kterou je třeba podat ve lhůtě dvou měsíců (či ve lhůtě stanovené zvláštním zákonem) od oznámení rozhodnutí žalobci (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), tak i včasnost žaloby podané ve správním soudnictví ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení (§ 72 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba, která došla k Okresnímu soudu Plzeň – město dne 22. 9. 2006, je opožděná, neboť posledním dnem lhůty byl den 21. 9. 2006. Tento závěr krajského soudu je však v rozporu s ustanovením § 40 odst. 4 s. ř. s., dle něhož je lhůta stanovená tímto zákonem zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence, nebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak. Dle Nejvyššího správního soudu není ustanovení § 72 odst. 3, větu poslední, s. ř. s. možno považovat za zvláštní ustanovení vylučující aplikaci § 40 odst. 4 s. ř. s. Účelem ustanovení § 72 odst. 3 s. ř. s. je upravit postup (včetně běhu lhůty pro podání žaloby) v situaci, kdy žalobci není zřejmé, zda se má domáhat soudní ochrany u civilního či správního soudu, a zvolí mezi

nimi nesprávně. Obrátí-li se žalobce na civilní soud s věcí, která spadá do pravomoci soudu ve správním soudnictví, zákon mu ukládá podat žalobu věcně a místně příslušnému správnímu soudu do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení v občanském soudním řízení. Pokud žalobce tuto podmínku ve stanovené lhůtě splní, soud dále zkoumá, zda nebyla zmeškána lhůta pro podání žaloby již v okamžiku jejího prvotního podání u civilního soudu. Lhůta pro podání žaloby je stanovena jak pro řízení dle části páté občanského soudního řádu (§ 247 odst. 1 o. s. ř.), tak pro řízení ve správním soudnictví (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), stejně, tj. žaloba musí být podána do dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu žalobci. Obě dvě zákonné úpravy též obsahově shodně stanoví, že lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u soudu nebo podání odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit (§ 57 odst. 3 o. s. ř., § 40 odst. 4 s. ř. s.). Shoda obou zákonných úprav ohledně uvedených podmínek řízení je namístě, neboť rozlišení věcí veřejnoprávních a soukromoprávních není jednoznačné, je v mnoha případech obtížnou právní otázkou i pro specializované soudní senáty, a žalobci proto nelze přičítat k tíži její případné nesprávné posouzení v okamžiku podání žaloby.

Z výše uvedeného vyplývá, že lhůta pro podání žaloby jak ve správním soudnictví, tak i v řízení dle části páté o. s. ř., je zachována, pokud je poslední den dvouměsíční lhůty podána u soudu nebo předána orgánu, který má povinnost ji doručit. Pokud je tato podmínka dodržena v okamžiku podání žaloby u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení, pak zcela postrádá smysl výklad, dle něhož by po zastavení řízení dle § 104b o. s. ř. a následném včasném podání žaloby ve správním soudnictví nebylo při zpětném hodnocení zachování lhůty prvotního podání aplikováno ustanovení § 40 odst. 4 s. ř. s. a v důsledku toho by byla do té doby včasná žaloba označena za opožděnou. Takový výklad poslední věty § 72 odst. 3 s. ř. s. by byl v rozporu se základními principy logiky, žalobce by byl zkrácen na právu na soudní ochranu, kterou mu garantuje Listina základních práv a svobod (Čl. 36 LZPS). Pokud krajský soud interpretoval § 72 odst. 3 s. ř. s. výše uvedeným způsobem, pak zatížil své rozhodnutí nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel se neztotožnil s názorem krajského soudu ani ohledně její přípustnosti. V kasační stížnosti odkazuje na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 7. 1999, č. j. 5 A 48/99 – 13, dle něhož považuje dotýčný soud za rozhodnutí procesní povahy taková rozhodnutí, „jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která vyvěrají z hmotného práva, ale zasáhl jen do práv daných pro vlastní vedení řízení. Takovými rozhodnutími jsou např. rozhodnutí o přerušení řízení, o prominutí zmeškání lhůty, o zastavení řízení pro zpětvzetí návrhu, o ustanovení znalce, o zastavení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, ale též i rozhodnutí, kterým bylo napadené rozhodnutí zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.“ Úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení, jsou pak dle názoru stěžovatele ty, které jsou popsány ve správním řádu. Správní orgán měl ovšem v předmětném řízení postupovat v rozporu se správním řádem, neboť ten nepřipouští možnost zrušit pravomocné rozhodnutí na základě pozdě podaného odvolání. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného tak není podle názoru stěžovatele úkonem, kterým se upravuje vedení řízení ve smyslu ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se s právním názorem stěžovatele ztotožňuje, avšak pouze co do jeho závěru, nikoli co do jeho konstrukce a samotné úvahy. Rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, dle názoru Nejvyššího správního soudu

za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. Takovou situaci předvídá poslední část ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., dle něhož je žaloba nepřipustná, *nevyčerpali žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*. V projednávané věci bylo napadeným rozhodnutím zrušeno kolaudační rozhodnutí, na jehož základě stěžovatel užíval stavbu, a to s odstupem několika let, během kterých bylo na kolaudační rozhodnutí nahlíženo jako na pravomocné. Za těchto skutkových i právních okolností, kdy byl odstraněn právní titul k užívání stavby ve vlastnictví stěžovatele, tedy nelze tvrdit, že nebylo zasaženo do jeho veřejného subjektivního práva. Dle Nejvyššího správního soudu mu v souladu s § 68 písm. a), větou poslední, s. ř. s. nelze též přičítat k tíži nevyčerpání všech řádných opravných prostředků daných mu zvláštním zákonem. Zrušení prvostupňového rozhodnutí správního orgánu k opravnému prostředku jiného je nutno ve smyslu citovaného ustanovení posoudit jako změnu tohoto rozhodnutí. Shodně se vyjádřil i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 19. 11. 1992, č. j. 6 A 59/92 – 22: „*Svých práv se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu nemůže úspěšně domoci ten, kdo ve správním řízení proti rozhodnutí správního orgánu první instance odvolání nepodal, s výjimkou případů, kdy v odvolacím správním řízení k odvolání jiného účastníka došlo ke změně nebo zrušení prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu na újmu práv žalobcových*“. Ochranu ve správním soudnictví v uvedených případech nelze odepřít i z toho důvodu, že po zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem nemusí nutně vždy následovat vydání nového rozhodnutí (např. z důvodu prekluze), proti kterému by se dotýčný mohl bránit opravnými prostředky.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo možno z pozice stěžovatele považovat za rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) a c) s. ř. s. z uvedených důvodů nebyly splněny zákonné podmínky.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, když žalobu jako opožděnou a nepřipustnou odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., napadené usnesení proto pro nezákonnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v něm povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 8. listopadu 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu