



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci stěžovatelky **A. H.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Savkem, advokátem se sídlem Teplice, Dlouhá 31/63, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 3. 2008, č. j. 30 Ca 23/2008 – 31,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 3. 2008, č. j. 30 Ca 23/2008 – 31, **se** v napadené části, to je v odstavcích I. a III. **z r u š u j e** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (nyní stěžovatelka) se u Krajského soudu v Plzni domáhala zrušení stanovisek žalovaného ze dne 12. 11. 2007, č. j. RR 3226/07 a ze dne 21. 12. 2007, č. j. RR 3706/07 a přiznání odkladného účinku žalobě proti citovaným stanoviskům žalovaného.

Ve stanovisku ze dne 12. 11. 2007, č. j. RR 3226/07 žalovaný uvedl, že mu byl Městským úřadem Stod postoupen podnět stěžovatelky ke změně příslušnosti správního orgánu v řízeních týkajících se staveb na pozemcích č. 401/2, 2517/15 a 2517/18

v katastrálním území Stod. Žalovaný ve stanovisku konstatoval, že změnit příslušnost správního orgánu může jako nadřízený správní orgán pouze v případech uvedených v § 131 zák. č. 500/2004 Sb. Přezkoumáním dosud vedených řízení žalovaný dospěl k závěru, že nejsou splněny důvody ke změně příslušnosti, neboť nejsou splněny důvody taxativně uvedené v ustanovení § 131 odst. 1 a 2 správního řádu a nedošlo ani k situaci, že by Městský úřad Stod nebyl z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat a ve věci rozhodnout.

Ve stanovisku ze dne 21. 12. 2007, č. j. RR 3706/07 žalovaný konstatoval, že stěžovatelka po obdržení písemného sdělení ze dne 12. 11. 2007 zaslala žalovanému opakovanou žádost o vydání usnesení o změně příslušnosti podle § 131 zák. č. 500/2004 Sb., kdy na podporu své opakované žádosti uvedla kroky Městského úřadu Stod, kde podle jejího názoru došlo k porušení právních předpisů. Žalovaný však i po opětovném posouzení žádosti zastává názor, že nejsou splněny důvody taxativně uvedené v ustanovení § 131 odst. 1 a 2 správního řádu a nedošlo ani k situaci, že by Městský úřad Stod nebyl z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat a ve věci rozhodnout.

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) výrokem I. výše uvedeného usnesení odmítl žalobu stěžovatelky podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z důvodu, že se stěžovatelka žalobou domáhala zrušení úkonů správního orgánu, které nejsou rozhodnutím a takový úkon správního orgánu je vyloučen ze soudního přezkumu v souladu s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. a dále z důvodu, že se stěžovatelka žalobou domáhala zrušení úkonů správního orgánu, které jsou úkony správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem a takové úkony správního orgánu jsou vyloučeny ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. c) s. ř. s. Ve výroku II. krajský soud zamítl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě z důvodu, že žalobkyně nebyla v řízení o žalobě z procesních důvodů úspěšná, a proto nemohla být úspěšná ani s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. stěžovatelka v kasační stížnosti však nenaplnila konkrétním obsahem, když neuvedla k jakým konkrétním vadám v řízení před krajským soudem došlo, či jakými blíže určenými vadami rozhodnutí krajského soudu trpí.

Nejvyšší správní soud proto stěžovatelku ve smyslu ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzval usnesením ze dne 23. 6. 2009, č. j. 5 As 66/2008 - 70 k doplnění kasační stížnosti. Současně stěžovatelku poučil o následcích nesplnění výzvy.

Na výzvu soudu stěžovatelka reagovala podáním ze dne 21. 7. 2009, ve kterém uvedla, že stanoviska žalovaného jsou rozhodnutími, které lze přezkoumat v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a současně stanoviska žalovaného nepovažuje ani za úkony, kterými se upravuje vedení řízení.

Stěžovatelka ve svém podání namítá, že žalovaný porušil správní řád, když vydal stanovisko, neboť správní řád tuto formu vyjádření správnímu orgánu v žádném ustanovení nepovoluje.

Na podporu tvrzeného nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem, že stanovisko žalovaného není přezkoumatelné soudem, protože se nejedná o rozhodnutí, stěžovatelka argumentuje, že lze a contrario dovodit, že i rozhodnutí o nevyhovění požádání účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 131 odst. 2 správního řádu má mít formu usnesení, pokud má mít tuto formu rozhodnutí o pověření jiného správního orgánu.

Dle stěžovatelky se žalovaný vyhnul soudnímu přezkumu tím, že označil své rozhodnutí jako stanovisko a nikoliv jako „usnesení“, jak měl správně učinit.

Stěžovatelka je toho názoru, že předmětná stanoviska žalovaného nejsou úkony správního orgánu, kterými se upravuje vedení řízení, když určení příslušnosti správního orgánu není obecně považováno za úkon, kterým se upravuje vedení řízení. V každém jiném odvětví práva, kde se určuje příslušný orgán či soud, dle stěžovatelky dává zákon možnost účastníku, který nesouhlasí s příslušností orgánu, který je ve věci činný, bránit se oprávněným prostředkem rozhodnutí orgánu, který nevyhověl jeho návrhu na určení příslušnosti. Stěžovatelka tvrdí, že byla žalovaným v posuzované věci této možnosti zbavena tím, že žalovaný označil své rozhodnutí názvem „stanovisko“ a také tím, že krajský soud tento nezákonný postup žalovaného svým nesprávným právním posouzením schválil.

Stěžovatelka navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v napadené části, to je ve výroku I. a v závislém výroku III. o nákladech řízení a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná.

Podle obsahu podání stěžovatelky je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby a v takovém případě přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu.

Z obsahu kasační argumentace stěžovatelky je zřejmé, že pochybení krajského soudu spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Konkrétně stěžovatelka nesouhlasí jednak se závěrem krajského soudu, že stanoviska žalovaného nejsou přezkoumatelná soudem, protože se nejedná o rozhodnutí a dále se závěrem, že stanoviska žalovaného jsou úkony správního orgánu, kterými se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Z obsahu předloženého soudního spisu vyplývá, že v něm není založen správní spis. Jsou v něm ve fotokopiích založena některá podání, která učinila stěžovatelka a některá

rozhodnutí vydaná správními orgány, respektive i některá podání učiněná správními orgány. Do spisu je založila stěžovatelka. Ze žaloby lze usoudit na to, že žaloba se týká řízení před správními orgány ohledně stavby rodinného domu souseda stěžovatelky. Není však patrné, v jakém stadiu se toto řízení nachází (řízení o povolení stavby, řízení o odstranění stavby, kolaudační řízení) a zda stěžovatelka je účastnicí daného řízení. Stěžovatelka v žalobě uvádí, že v současné době probíhá kolaudační řízení a ona se domáhá toho, aby byla účastnicí tohoto řízení. Součástí soudního spisu je fotokopie rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 11. 2007, č. j. RR/340/07, sp. zn. ZN/619/RR/07, z něhož vyplývá, že uvedený orgán přezkoumal usnesení Městského úřadu Stod, odboru výstavby, ze dne 1. 10. 2007, č. j. OV/1971/07Be o tom, že stěžovatelka A. H. není účastníkem řízení ve věci – kolaudační řízení na stavbu „Rodinný dům, žumpa, připojení na sítě technického vybavení - plynovodní přípojka + vnitřní rozvod, elektropřípojka + vnitřní rozvod, vodovodní přípojka a kanalizační přípojka“ na pozemku parc. č. st. 401/2, parc.č. 2514/18, parc. č. 2517/15 v kat. území Stod. Výrok částečně upravil, rozhodl však stejně, že stěžovatelka není účastnicí uvedeného řízení. Stěžovatelka v žalobě uvádí, že nyní (v době podání žaloby) se toto řízení nachází ve fázi přezkumného řízení na Ministerstvu pro místní rozvoj.

První „Stanovisko k podání“ ze dne 12. 11. 2007 napadené stěžovatelkou žalobou vydal žalovaný ještě předtím, než rozhodl dne 26. 11. 2007 výše uvedeným rozhodnutím, že stěžovatelka není účastnicí kolaudačního řízení. V tomto stanovisku žalovaný nekonkretizuje obsah podání stěžovatelky na změnu příslušnosti správního orgánu v řízeních týkajících se staveb na pozemcích parc. č. 401/2, 2514/18, 2517/15 v kat. území Stod. Obsah tohoto podání stěžovatelky není znám Nejvyššímu správnímu soudu a nebyl zřejmě znám ani krajskému soudu, alespoň opak nevyplývá z obsahu napadeného usnesení.

Na první stanovisko reagovala stěžovatelka přípisem ze dne 27. 11. 2007 zaslaným žalovanému a v něm žádala žalovaného, aby své první stanovisko o její žádosti ze dne 12. 9. 2007 změnil (a změnil příslušnost správního orgánu prvního stupně) a vydal v souladu s § 131 správního řádu usnesení.

Druhé „Stanovisko k podání“ ze dne 21. 12. 2007 napadené stěžovatelkou žalobou vydal žalovaný poté, co rozhodl dne 26. 11. 2007 výše uvedeným rozhodnutím, že stěžovatelka není účastnicí kolaudačního řízení. V tomto stanovisku v podstatě odkázal na své předchozí stanovisko ze dne 12. 11. 2007.

V obou napadených stanoviscích žalovaný vycházel z § 131 zákona č. 500/2004 Sb. - správního řádu, a tvrdil, že v daném případě nejsou splněny podmínky stanovené v odst. 1 a 2 tohoto ustanovení. V obou stanoviscích se přes použití § 131 zákona č. 500/2004 Sb. nevyjádřil k tomu, zda stěžovatelku považuje za účastnici příslušného řízení, i když z § 131 zákona č. 500/2004 Sb. vyplývá, že o změnu příslušnosti může požádat účastník, tedy nikoli kdokoliv.

Stěžovatelka nyní v kasační stížnosti zpochybňuje postup žalovaného podle zákona č. 500/2004 Sb., neboť předmětné kolaudační řízení, podle ní, mělo být dokončeno podle dosavadních předpisů (s odkazem na § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.), to znamená i podle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, účinného do 1. 1. 2006.

Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že je zcela nerozhodné, zda stanoviska žalovaného byla vydána podle § 131 zákona č. 500/2004 Sb. nebo podle zákona č. 71/1967 Sb., neboť procesní povaha sdělení žalovaného je podle obou právních předpisů shodná. Krajský soud uvedl: „*Předmětná stanoviska žalovaného jsou úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Stanovisky žalovaného se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti žalobkyně. Žalovaný jimi žalobkyni pouze sdělil, že nepřistoupí ke změně příslušnosti prvoinstančního správního orgánu. Do práv či povinností žalobkyně může být potenciálně zasazeno teprve rozhodnutím ve věci samé, nikoli pouze procesním sdělením o dalším postupu ve správním řízení, které nemá žádný dopad do hmotněprávní sféry žalobkyně*“. Žalobu proto odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť předmětné úkony správního orgánu jsou vyloučeny ze soudního přezkumu /§ 70 písm. a) s. ř. s./ . Další důvod pro odmítnutí žaloby shledal krajský soud v tom, že se jednalo o úkony, jimiž se jen upravuje řízení, a které jsou dle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeny. Otázkou účastenství stěžovatelky v příslušném řízení před správním orgánem se krajský soud výslovně nezabýval.

Především má Nejvyšší správní soud za to, že pro posouzení žaloby stěžovatelky bylo třeba mít k dispozici správní spis, z něhož by bylo možné zjistit, v jakém konkrétním správním řízení stěžovatelka návrh učinila a konkrétně jaký návrh (jeho přesný obsah) učinila. Podle konkrétního správního řízení by bylo možné zjistit, podle jakého právního předpisu (jakých právních předpisů) měl správní orgán při posuzování návrhu postupovat. Dále by bylo možné ze správního spisu zjistit, zda stěžovatelka byla účastnicí příslušného správního řízení, nebo nikoliv.

Pokud si krajský soud neopatřil úplný správní spis a podklady pro své rozhodnutí čerpal jen z napadených stanovisek žalovaného či tvrzení stěžovatelky, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu - žaloby žalobkyně (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Za této situace Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatelky důvodné, a proto po přezkoumání napadeného usnesení toto usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 31. srpna 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu