



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **J. B.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Marcelou Kislingerovou se sídlem Smilova 401, Pardubice, proti žalovanému **Magistrátu města Pardubic** se sídlem Pernštýnské nám. 1, **za účasti** zúčastněné osoby E., a.s., zastoupené advokátem JUDr. Petrem Fotulem se sídlem Jahnova 8, Pardubice, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu vedené u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích pod sp.zn. 52 Ca 28/2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 26. 8. 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 26. 8. 2004 č. j. 52 Ca 28/2004 - 67, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti správního orgánu, přiznáno mu osvobození od soudních poplatků v plné výši a rozhodnuto, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že žalobce se žalobou podanou dne 3. 5. 2004 domáhal vydání rozhodnutí, kterým by soud uložil žalovanému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že je účastníkem správních řízení vedených před žalovaným pod čj. OSÚ, OSS/515/1998/K1, čj. OSÚ, OSS/516/1998/K1,

čj. OSÚ, OSS/517/1998/KI, čj. OSÚ, OSS/518/1998/KI, čj. OSÚ, OSS/519/1998/KI,
 čj. OSÚ, OSS/520/1998/KI, čj. OSÚ, OSS/521/1998/KI, čj. OSÚ, OSS/522/1998/KI,
 čj. OSÚ, OSS/523/1998/KI (dále jen „řízení“). Tato řízení, v nichž rozhodoval žalovaný, se týkala povolení změn užívání staveb-objektů označených jako C7, C8, C9, C10, C11, C12, C14, H26 A L8 v areálu z. E. bývalé společnosti S., a.s., P. Tyto stavby sousedí s nemovitostmi ve vlastnictví žalobce, které jsou v odůvodnění rozsudku specifikovány. V řízeních nebyl žalobce jejich účastníkem, když nebyl žalovaným zařazen do okruhu účastníků a nebyla mu zaslána opatření ze dne 6. 3. 1998, kterým byla řízení zahájena. Žalobce se však domníval, že účastníkem těchto řízení je, a to proto, že je přímo dotčen na svých právech a právech chráněných zájmech. Toto dotčení žalobce spatřoval v tom, že v důsledku těchto rozhodnutí byla nově povolena výroba a skladování výbušnin v některých z uvedených staveb, což ohrožuje majetek, zdraví i život žalobce jako vlastníka sousedních nemovitostí.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl, že žalobce nebyl v těchto správních řízeních jejich účastníkem, protože jeho práva či právech chráněné zájmy a povinnosti nemohly být rozhodnutím dotčeny. Žalovaný při určení okruhu účastníků správních řízení vycházel ze řádně zjištěného skutkového stavu a pochybení v tomto směru neshledal ani Krajský úřad v Pardubicích na základě podnětu podle § 65 správního řádu. Stavební úřad při určování okruhu účastníků řízení byl povinen vycházet z toho, že způsob využití uvedených staveb byl zařazen do stupně „Tajné“ podle zákona č. 148/1998 Sb. a z tohoto důvodu nebyl žalobce zahrnut do řízení jako jejich účastník. Při určení okruhu účastníků řízení vycházel stavební úřad z řádně zjištěného skutkového stavu a opíral se o vyjádření Obvodního báňského úřadu v Příbrami jako dotčeného orgánu státní správy pro výrobu a skladování výbušnin. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud posoudil věc takto:

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) se lze domáhat, aby v případě nečinnosti správního orgánu mu soud uložil povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Nelze se však domáhat uložení povinnosti vydat jakékoli rozhodnutí či osvědčení, ale jen těch rozhodnutí nebo osvědčení, které lze považovat za správní akty jako výsledky činnosti správních orgánů při výkonu veřejné správy. Základním předpokladem pro uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení je skutečnost, že správní orgán je nečinný při vydání takových rozhodnutí nebo osvědčení, jenž se vyznačují příslušnými náležitostmi těchto správních aktů. Současně se musí jednat o takové rozhodnutí, které je oprávněn vydat správní orgán ve věci samé, tedy materiální správní akt upravující hmotněprávní postavení účastníků správního řízení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Ochrany proti nečinnosti správního orgánu se nelze domáhat žalobou na vydání takového rozhodnutí či osvědčení, jenž nelze pro nedostatek náležitostí správních aktů za správní akt považovat. Zároveň se nelze domáhat této ochrany uložení povinnosti vydat rozhodnutí, které nelze považovat za rozhodnutí ve věci samé. Jednou z obsahových náležitostí správních aktů je skutečnost, že jejich obsah vyjadřuje projev vůle správního orgánu jako vykonavatele veřejné správy ve věci, jenž směřuje vůči jmenovitě uvedeným osobám a sleduje zákonem stanovený nebo ze zákona vyplývající účel. Musí se jednat o takový správní akt, který má mimo jiné dostatečný právní podklad a jeho vydání je v pravomoci správního orgánu.

Žalobce se domáhal vydání rozhodnutí či osvědčení, které výše uvedené předpoklady pro uložení povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení nesplňují. Ve správním řízení, o které v projednávané věci jde, nebyl správní orgán oprávněn vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem uvedených řízení, protože k vydání takových rozhodnutí chybí právní podklad. V řízení o změně užívání stavby podle § 85 zákona č. 50/1976 Sb.,

stavební zákon, je okruh účastníků tohoto řízení stanoven zákonem, a to v ust. § 78 stavebního zákona. Nutno dospět k závěru, že když okruh účastníků řízení o změně užívání stavby stanoví zákon, nemůže jej vlastním samostatným rozhodnutím stanovit správní orgán. Žalobcem navrhované uložení povinnosti k vydání rozhodnutí o tom, že žalobce je účastníkem uvedených řízení, se netýká věci samé, jak požaduje ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejedná se tedy o materiální správní akt, ale o procesní rozhodnutí, jehož vydání se nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti. Z těchto důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost žalobce podal z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro tvrzenou nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

V kasační stížnosti žalobce uvádí, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, byť s ohledem na ust. § 14 odst. 1 správního řádu a s ohledem na skutečnosti uvedené v žalobě účastníkem byl. Správní úřad pouze vydal své stanovisko o tom, že žalobce nepovažuje za účastníka řízení, nevydal však o tom rozhodnutí, proti němuž by se žalobce mohl bránit zákonnými prostředky a dosáhnout tak práva, které mu ze zákona náleží.

Pokud soud tvrdí, že k vydání rozhodnutí správního orgánu o tom, že subjekt je nebo není účastníkem správního řízení, chybí právní podklad, pak pro takový subjekt neexistuje právní ochrana a je na uvážení správního orgánu, jak posoudí konkrétní účastenství, neboť proti pouhému stanovisku správního orgánu neexistuje relevantní právní ochrana.

Okruh účastníků řízení stanoví zákon, avšak stanoví ho takovým způsobem, že je na uvážení správního orgánu, jak bude nahlížet na konkrétní subjekt práv a povinností, který se domáhá uznání svých práv. Uvážení a vyjádření vůle správního orgánu musí být dáno formou správního aktu.

Žalobce navrhl zrušení napadeného rozsudku, nové projednání věci krajským soudem a vydání rozhodnutí, kterým soud uloží žalovanému povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem shora uvedených správních řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyvracel její důvodnost a navrhl její zamítnutí. Stejný návrh učinila zúčastněná osoba.

Nejvyšší správní soud, vázán důvody a rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil věc takto:

Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že – při splnění podmínek v něm stanovených – se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé. Takovým rozhodnutím ovšem není to, jehož vydání se žalobce domáhá, tedy rozhodnutí o tom, že je účastníkem shora uvedených správních řízení. Takové rozhodnutí by bylo pouze procesním, podkladovým rozhodnutím, jímž by bylo určeno, s kým správní orgán bude v řízení jako s účastníkem jednat. Nejednalo by se o rozhodnutí ve věci samé.

Žalobce v petitu žaloby sice uvádí, že se žalovanému má uložit povinnost vydat „rozhodnutí nebo osvědčení“ o tom, že žalobce je účastníkem shora uvedených správních řízení, z obsahu žaloby však není zřejmé, co žalobce požaduje vydat, protože pojmově není možné v téže věci vydat jak rozhodnutí, tak osvědčení. O tom, proč žalobce požaduje vydat

osvědčení, že je účastníkem shora uvedených správních řízení, není v žalobě (a ostatně ani v kasační stížnosti) zmínka. Soudní řád správní pojem osvědčení nedefinuje. Podle teorie se jím osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní. O skutečnostech v osvědčení uvedených však není sporu či pochybností, jinak by bylo třeba vést řízení a rozhodnout.

Vzhledem k tomu, že osvědčení pouze potvrzuje skutečnosti úředně známé, nemohlo by žalovanému být pojmově uloženo, aby vydal osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem shora uvedených správních řízení. Pokud by osvědčení mělo být vydáno, muselo by obsahovat právě údaj opačný.

V projednávané věci se jednalo o změnu v užívání stavby. Podle § 85 odst. 1 věty druhé stavebního zákona změny ve způsobu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu nebo podstatném rozšíření výroby, popřípadě činnosti, která by mohla ohrozit zdraví a život nebo životní prostředí, jsou přípustné jen na základě rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby; na řízení se vztahují přiměřeně ustanovení § 76 až 84.

Podle § 78 odst. 1 stavebního zákona, který se mj. vztahuje přiměřeně na řízení o změně v užívání stavby, účastníkem kolaudačního řízení je stavebník, vlastník stavby, popřípadě uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám.

Stavební zákon tak sám stanovil okruh účastníků řízení o změně v užívání stavby. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že v tomto případě, kdy okruh účastníků správního řízení je určen zákonem, nemůže tento okruh účastníků nahradit správní orgán svým rozhodnutím, který by tento okruh stanovil jinak (odlišně). Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu, které vymezuje okruh účastníků správního řízení obecně, nelze aplikovat v těch případech, kdy je tento okruh určen přímo zákonem.

Ze shora uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v této věci správní orgán nebyl oprávněn vydat rozhodnutí nebo osvědčení o tom, že žalobce je účastníkem uvedených správních řízení.

Krajský soud ve věci rozhodl v souladu se zákonem, když žalobu zamítl. Kasační stížnost není důvodná a Nejvyšší správní soud ji zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 12. dubna 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

