



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **ROBSTAV stavby k. s.**, se sídlem Italská 1580/26, Praha 2, zastoupené Mgr. Filipem Toulem, advokátem, se sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2015, č. j. 11/520/15, 91101/ENV/14, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2015, č. j. 10 A 62/2015 – 10,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením ze dne 20. 2. 2015, č. j. 11/520/15, 91101/ENV/14 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný nevyhověl podnětu žalobkyně k postupu dle § 80 zákona č. 150/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení ve věci vedené Českou inspekcí životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) pod sp. zn. ČIŽP/43/OOH/SR01/1409180.001/ZLM, v níž

správní orgán prvního stupně kontroloval nakládání žalobkyně s odpady a uložil jí příkazem ze dne 9. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1409180.001/14/ZLM (dále jen „příkaz“), pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, kterého se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila povinnost vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

[2] V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítala, že v řízení před správním orgánem prvního stupně byla zastoupena advokátem, avšak příkaz nebyl doručen jemu, nýbrž jí samé. Měla za to, že příkaz nebyl řádně doručen, když při zastoupení účastníka má účinky doručení příkazu až jeho doručení zástupci, a tudíž příkaz dosud nenabyl právní moci. Odpor podaný proti příkazu správní orgán prvního stupně neakceptoval, neodmítl jej ani se s ním jinak nevypořádal. To vše pak představuje důvody, pro které podala žalovanému podnět, aby se postupem prvostupňového orgánu zabýval.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 29. 4. 2015, č. j. 10 A 62/2015 – 10 (dále jen „napadené usnesení“), žalobu odmítl pro nepřípustnost. Konstatoval, že se žalobkyně domáhá zrušení usnesení žalovaného, kterým nebylo vyhověno jejímu podnětu k zahájení přezkumného řízení. Uvedl, že správní orgány obvykle vydávají akt, kterým nevyhovují podnětu k přezkumnému řízení, ve formě sdělení, nikoliv usnesení. Forma nicméně není rozhodující pro určení povahy takového správního aktu; podstatná je skutečnost, zda se napadeným rozhodnutím zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti. Městský soud v posuzované věci aplikoval judikaturu Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť jím nebyly založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny subjektivní veřejná práva nebo povinnosti žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž zrekapitulovala dosavadní průběh řízení před správním orgánem prvního stupně a před žalovaným. Zopakovala, že byla zastoupena advokátem, a proto očekávala, že příkaz bude doručen jemu. Správní orgán prvního stupně jej však doručil přímo stěžovateli a navíc neakceptoval odpor, který proti němu prostřednictvím zástupce podala. Tvrdila, že příkaz nenabyl právní moci a byl zrušen podáním odporu, třebaže jsou žalovaný i správní orgán prvního stupně opačného názoru. Dále uvedla, že neměla jinou možnost než podat podnět k postupu dle § 80 správního řádu (ochrana proti nečinnosti), a proto v situaci, kdy žalovaný jejímu podnětu nevyhověl, není napadené usnesení vyloučeno z přezkumu dle § 65 s. ř. s.

[5] Žalovaný se plně ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu a kasační stížnost nepovažoval za důvodnou. Dále podotkl, že napadeným rozhodnutím rozhodl o podnětu stěžovatelky k přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 6 správního řádu,

pokračování

přičemž do odůvodnění zahrnul rovněž sdělení o posouzení podnětu k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[7] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[8] V nyní posuzovaném případě stěžovatelka nespecifikovala, o které konkrétní ustanovení s. ř. s. důvod podání kasační stížnosti opírá; směřovala ji však proti usnesení o odmítnutí žaloby, a proto je důvod pro její podání podřaditelný pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti podané z tohoto důvodu je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost napadeného usnesení spatřuje. Námitky stěžovatele přitom musí být způsobilé zpochybnit napadené usnesení krajského soudu, protože odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; nemůže však přezkoumávat věcný obsah žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[9] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud přezkoumal pouze zákonnost napadeného usnesení, tj. existenci důvodu pro odmítnutí soudního přezkumu napadeného správního aktu. Nezabýval se námitkami stěžovatelky směřujícími proti postupu správních orgánů v předcházejících správních řízeních, neboť ty nejsou předmětem soudního přezkumu v řízení o kasační stížnosti v nyní posuzované věci.

[10] Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný jednak nevyhověl žádosti stěžovatelky o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu prvního stupně, a jednak neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Napadené rozhodnutí je proto usnesením dle § 80 odst. 6 správního řádu a zároveň je jeho součástí sdělení podle § 94 odst. 1 správního řádu; formálně se jedná o jediné rozhodnutí, které je však materiálně tvořeno dvěma různými správními akty, a tudíž je nutné posuzovat každý z nich samostatně.

[11] Stěžovatelka podala k městskému soudu žalobu dle § 65 s. ř. s., což nepochybně vyplývá z petitu žaloby, jímž navrhovala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (viz formulace petitu: „*Usnesení Ministerstva životního prostředí ze dne 20.02.2015, č. j. 11/520/15, 91101/ENV/14, se pro nezákonnost zrušuje a věc*“).

se mu vrací k dalšímu řízení.“). Své námitky směřovala proti té části napadeného rozhodnutí, v níž žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení, neboť tyto důvody zopakovala a poté prohlásila, že s nimi nesouhlasí, aniž by jakkoliv zmínila, že napadeným rozhodnutím bylo taktéž nevyhověno žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti. Vzhledem k tomu, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno přísnou dispoziční zásadou (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), je třeba i v následném přezkumu respektovat, že stěžovatelka brojila svou žalobou pouze proti sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení. Proto je nezbytné zabývat se otázkou přípustnosti žaloby podle § 65 s. ř. s. proti sdělení správního orgánu podle § 94 odst. 1 správního řádu. Tím bude zároveň zodpovězena otázka, zda městský soud pochybil, když stěžovatelčinu žalobu odmítl pro nepřípustnost.

[12] Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně vyložila, že sdělení podle § 94 odst. 1 správního řádu nepodléhá soudním přezkumům a spadá mezi kompetenční výluky dle § 70 odst. a) s. ř. s. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil kupříkladu v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, takto: „Z konstrukce § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, nýbrž o zvláštní dozorcí prostředek, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, kdy správní orgán dospěje k závěru, že nejsou naplněny důvody pro přezkoumání napadeného rozhodnutí a podnět k zahájení přezkumného řízení podal účastník, správní orgán jej vyrozumí o tom, že důvody pro zahájení přezkumného řízení neshledal. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení však není rozhodnutím, ale pouhým sdělením, kterým není zasahováno do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.“ Žalovaný sdělením o nezahájení přezkumného řízení nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil práva a povinnosti stěžovatelky, neboť o nich bylo závazně rozhodnuto již příkazem. Sdělením žalovaného podle § 94 odst. 1 správního řádu bylo stěžovatelce pouze sděleno, že žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení z úřední povinnosti. Městský soud tudíž správně posoudil, že sdělení žalovaného podle § 94 odst. 1 správního řádu je vyloučeno ze soudního přezkoumání, a nepochybil, když – vázán žalobními body - stěžovatelčinu žalobu odmítl pro nepřípustnost.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti ještě poznamenala, že v dané situaci neměla jinou možnost než podat žalovanému podnět k postupu podle § 80 správního řádu, a dodala, že z toho, že žalovaný jejími podněty nevyhověl, pramení její přesvědčení, že napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že se jedná o námitku, jež nebyla uplatněna v řízení před městským soudem, a tudíž je nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec shora uvedeného nicméně podotýká, že i kdyby stěžovatelka směřovala své žalobní námitky proti té části napadeného rozhodnutí, v níž žalovaný nevyhověl její žádosti o učinění opatření proti nečinnosti podle správního řádu, byla by její žaloba odmítnuta. Z konstrukce § 80 správního řádu vyplývá, že nadřízený správní orgán činí opatření proti nečinnosti z moci úřední, a to i tehdy, pokud se o nezbytnosti takového opatření dozví ze žádosti účastníka podané podle § 80 odst. 3 správního řádu. Na opatření proti nečinnosti přitom není právní nárok a usnesením podle § 80 odst. 6 správního řádu, kterým správní orgán nevyhovuje žádosti účastníka, nejsou konstituována ani určována práva nebo povinnosti. Toto usnesení není

pokračování

rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a nelze jej přezkoumávat ve správním soudnictví (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 – 127). Na druhou stranu však vydáním usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu, jímž správní orgán nevyhoví žádosti účastníka, dochází k bezvýslednému vyčerpání opravných prostředků určených k ochraně proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Po vydání takového usnesení je možné domáhat se ochrany proti nečinnosti žalobou podanou v souladu s § 79 s. ř. s. Taková žaloba ovšem může být úspěšná pouze za předpokladu, že správní orgán měl povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatelka žalobu podle § 79 s. ř. s. nepodala, a proto o ní městský soud nemohl rozhodovat.

[14] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelčina žaloba směřovala proti úkonu správního orgánu, který je vyloučen ze soudního přezkoumání podle § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud tedy žalobu odmítl zcela v souladu se zákonem.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. července 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu