

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **F. K.**, zastoupen JUDr. Markétou Vaňkovou, advokátkou se sídlem Poštovská 6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Moravany**, se sídlem Střední 28, Moravany, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2007, č. j. 31 Ca 26/2007 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 22. 5. 2007, č. j. 31 Ca 26/200 7- 43, odmítl žalobu žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti dopisu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí (dále jen „krajský úřad“) ze dne 19. 12. 2006, sp. zn. S-JMK 149847/2006 OŽP-Ja, č. j. JMK 149847/2006, kterým byl odložen podnět stěžovatele k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr, ohledně povolení k nakládání s povrchovými vodami k jejich vzdouvání a akumulaci na drobném vodním toku Moravanský potok a stavebního povolení k provedení stavby vodního díla „Moravany-suchý poldr“ a zařazení vodního díla do kategorie IV. Krajský soud dovodil, že přezkumné řízení podle hlavy IX zákona č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“) se rozpadá do dvou fází. V prvé se rozhoduje o tom, zda přezkoumání bude vůbec povoleno či nařízeno a ve druhé fázi, a to jen tam, kde je přezkoumání vůbec povoleno či nařízeno a řízení tedy znovu „otevřeno“, o tom, zda původní rozhodnutí bude změněno či zrušeno, a to u orgánu, který rozhodl v posledním

stupni. Shledá-li správní orgán, který má rozhodnout o povolení nebo nařízení přezkumu, že pro přezkoumání nejsou důvody, sdělí v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 správního řádu tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli). Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že nedůvodná žádost je odkládána pouhým intimátem, tj. sdělením správního orgánu. Přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva, nikoli opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Proto jen v případě, že vůbec bylo řízení nově otevřeno, přichází v úvahu další rozhodnutí, jímž se buď rozhodnutí potvrzuje, zruší, nahradí jiným, či změní. Jen takové další rozhodnutí, pokud by zasáhlo do subjektivních oprávnění a povinností účastníka řízení, by bylo rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a bylo by po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví. Krajský úřad však neshledal zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr., které nabylo právní moci dne 16. 2. 2004, a to proto, že podnět stěžovatele k přezkoumání tohoto rozhodnutí došel dne 27. 11. 2006 a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení již skončila uplynutím dne 16. 2. 2005 (§ 96 odst. 1 správního řádu). Krajský úřad proto dopisem ze dne 19. 12. 2006, sp. zn. S-JMK 149847/2006 OŽP-Ja, č. j. JMK 149847/2006 odložil podnět stěžovatele k přezkoumání uvedeného rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice. Tento dopis však nezasáhl do hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatele, protože krajský úřad jím vyjádřil pouze to, že mimořádné procesní prostředky dozorčího práva nepoužije a že se pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004 nijak nemění.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu o nepřípustnosti žaloby proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 o odložení podnětu k postupu podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Právní řád mu neumožňuje jiný procesní postup než podání správní žaloby, a v zájmu zachování práva na soudní ochranu proto nemůže být tato žaloba považována za nepřípustnou. Konkrétní důvody, pro které byl podáván podnět k přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, jsou uvedeny v předmětné žalobě. Toto rozhodnutí je nezákonné již proto, že jeho vydání nepředcházelo územní řízení, v němž by mohl stěžovatel hájit své zájmy. Ačkoliv je vlastníkem pozemku p. č. 453, který bezprostředně sousedí s pozemky, na nichž byla povolena stavba vodního díla (je tak dotčen případnou zátopou), správní orgán s ním nejednal jako s účastníkem řízení. Jako účastník řízení by mohl zejména namítat, zda byla vůbec nutná protipovodňová opatření. Je tedy zřejmé, že nezákonné odnětí možnosti účastnit se řízení mělo významný vliv na vydané rozhodnutí, neboť se nabízely i jiné varianty řešení, které tak nemohly být uplatněny. Předmětné rozhodnutí ze dne 20. 1. 2004 si stěžovatel opatřil a seznámil se s ním až po zahájení stavby v srpnu 2006, kdy již bylo pravomocné. Jedinou cestou, jak zhojit uvedené nezákonnosti, byl proto postup podle § 94 a násl. správního řádu. To byl také okamžik, od něhož je třeba počítat běh jednoroční lhůty ve smyslu § 96 správního řádu, a nikoliv od právní moci rozhodnutí, jež bylo vydáno před účinností tohoto správního řádu dne 16. 2. 2004. V opačném případě by byl zbaven možnosti využít mimořádný opravný prostředek. Ostatně podnět k provedení přezkumného řízení uplatnil dne 24. 11. 2006 a správní orgán tedy měl možnost v zákonné lhůtě rozhodnout o provedení přezkumného řízení. Nemůže proto jít k jeho tíži, že v rozhodné době nabyl účinnosti nový správní řád, který upravuje mimořádné opravné

prostředky odlišně od předchozího správního řádu. Stejně tak nemůže jít k jeho tíži nevědomost o existenci pravomocného rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice z důvodu, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, a že proto nepodal proti tomuto rozhodnutí řádný opravný prostředek. Krajský úřad si pak ulehčil rozhodování tím, že podnět stěžovatele odložil. Dostalo-li by se řízení u správního orgánu do druhé fáze po povolení přezkumného řízení, byla by již žaloba proti rozhodnutí správního orgánu přípustná. Odložení podnětu je nezákonné přesto, že není rozhodnutím, kterým by byla založena, měněna, rušena nebo závazně určena práva. Odmítnutím žaloby mu pak byla odňata možnost soudní ochrany. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumenty stěžovatele uvedenými v mimořádném opravném prostředku. Správní řád v ustanovení § 179 odst. 2 jednoznačně odkazuje, pokud jde o užití procesního předpisu, na nyní platnou, právní úpravu, včetně počítání lhůt. Nelze proto souhlasit s tím, že by stěžovateli byla odňata možnost použít mimořádný opravný prostředek, neboť od 16. 2. 2004 do 1. 1. 2006 mohl ještě postupovat podle zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a využít i obnovy řízení. Úkon ze dne 19. 12. 2006 nemůže podléhat soudnímu přezkumu, neboť jde o pouhé sdělení účastníku řízení, jímž se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu, při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Nejvyšší správní soud předesílá, že právní úprava přezkumného řízení v platném správním řádu (hlava IX) se vyznačuje, oproti předchozí úpravě, zejména podrobností a důrazem na právní jistotu. Správní řád nově definuje institut přezkumného řízení, který do jisté míry nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a

násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Přezkumné řízení podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu se zahajuje vždy z úřední povinnosti, pokud je důvodné podezření, že konkrétním pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis. Přezkumnému řízení tedy podléhají výlučně rozhodnutí nezákonná, nikoliv však rozhodnutí věcně nesprávná, která nejsou v přímém rozporu se zákonem. V přezkumném řízení je zachována v podstatě předchozí právní úprava, podle níž správní orgán odložil v případě nevyhovění podnětu k zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podnět pouhým přípisem, protože neshledá-li správní orgán důvody k zahájení přezkumného řízení, odloží podnět k jeho zahájení rovněž neformálním přípisem, který s uvedením důvodů oznámí do 30 dnů podateli (§ 94 odst. 1 správního řádu).

Kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek je podle ustanovení § 103 s. ř. s. koncipována na principu nutného konkrétního tvrzení stěžovatele, v čem krajský soud, který jeho věc projednával a rozhodl, ve svém rozhodnutí pochybil. Výčet možných tvrzení, a tedy důvodů, pro které stěžovatel kasační stížnost podává, je taxativně uveden pod písm. a) až e) citovaného ustanovení. Směřuje-li kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby, jak je tomu i v daném případě, je důvod pro její podání podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti podané z tohoto důvodu je především třeba, aby stěžovatel uvedl, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spatřuje. Omezí-li se však stěžovatel pouze na výtky směřující proti rozhodnutí správního orgánu, aniž by jakkoli zpochybnil rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby a argumentačně podložil, v čem nezákonnost rozhodnutí soudu spočívá, nelze než konstatovat nedůvodnost takové kasační stížnosti. Námitky obsažené v kasační stížnosti jdou v takovém případě mimo rámec rozhodnutí krajského soudu, který v usnesení o odmítnutí žaloby nijak neposuzoval věc samu, tedy zákonnost rozhodnutí správního orgánu, ale pouze rozhodl o tom, že v soudním řízení nebude věc projednána.

Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, www.nssoud.cz, konstatoval, že „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; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže“.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti opakuje průběh správního řízení a vznáší mnoho námitek vůči správním orgánům a tvrdí, že ho zkrátily na jeho právech. Stejně tak namítá nesprávný postup správního orgánu v průběhu přezkumného řízení podle správního řádu a označil odložení podnětu za nezákonné i když není rozhodnutím, kterým by byla založena, měněna, rušena nebo závazně určena práva. Ve vztahu ke krajskému soudu stěžovatel vyslovil pouze nesouhlas s jeho závěrem o nepřípustnosti žaloby proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 o odložení podnětu k postupu podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, protože právní řád mu neumožňuje jiný procesní postup a v zájmu zachování práva na soudní ochranu nemůže být tato žaloba považována za nepřípustnou. Odmítnutím žaloby mu totiž byla zcela odňata možnost soudní ochrany.

Nejvyšší správní soud ve smyslu shora uvedeného přezkoumal pouze zákonnost postupu krajského soudu v řízení předcházejícím vydání napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Nemohl se proto zabývat poukazy stěžovatele na nesprávnosti jiných správních

řízení, ve kterých byla vydána pravomocná rozhodnutí, neboť tato nejsou předmětem soudního přezkumu v této věci.

Stěžovatel podal dne 27. 11. 2006 ke krajskému úřadu podnět k zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu, a to ve vztahu k rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr. Z konstrukce ustanovení § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.

V daném případě krajský úřad sdělil stěžovateli dopisem ze dne 19. 12. 2006, že neshledal zákonné podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr., které nabylo právní moci dne 16. 2. 2004, protože jeho podnět k přezkoumání byl doručen dne 27. 11. 2006 a objektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení již uplynula dne 16. 2. 2005 (§ 96 odst. 1 správního řádu). V ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu je totiž výslovně uvedeno, že bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohoto zákona, tedy před 1. 1. 2006, postupuje se při přezkumném řízení podle tohoto zákona (nového správního řádu), včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit. Tímto sdělením tak krajský úřad nezasáhl do hmotněprávních oprávnění a povinností stěžovatele. Pouze jím vyjádřil, že mimořádný procesní prostředek dozorčího práva nepoužije a že původní pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004 zůstává nedotčeno. Tento dopis tedy není rozhodnutím, které má na mysli ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (těmito rozhodnutími jsou jen úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti), a jako takový je proto vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví (§ 70 písm. a) s. ř. s.). Odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí postupem podle § 94 odst. 1 správního řádu dopisem ze dne 19. 12. 2006 nemůže být tudíž podrobeno soudnímu přezkumu. Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu směřující proti dopisu krajského úřadu ze dne 19. 12. 2006 usnesením odmítl jako nepřípustnou.

Ostatně také starší judikatura (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 9. 1997, č. j. 7 A 179/95 - 17, usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 - 18) rovněž vyslovila, že správní akt, jímž je výsledek přezkoumání (tehdy v rámci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967) intimován účastníkovi, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoliv rozhodnutím, a nelze ho proto úspěšně napadat správní žalobou.

Namítá-li proto stěžovatel, že krajský soud v předcházejícím řízení měl přezkoumat celý postup správního orgánu, a ne se omezit pouze na jeho výsledek, je třeba

připomenout, že odmítá-li důvodně krajský soud žalobu podle § 46 s. ř. s., jak tomu bylo i v tomto případě, nemůže se již zabývat přezkoumáním postupů, které sdělení o odložení podnětu k zahájení přezkumného řízení předcházely. Výsledek takového případného přezkoumání by na věci nic nezměnil, neboť odkládací dopis, resp. odložení podnětu, soudní kognici nepodléhá a na faktu jeho existence krajský soud nic změnit nemůže.

Pokud stěžovatel namítal, že byl odmítnutím žaloby zbaven možnosti soudní ochrany, považuje Nejvyšší správní soud za potřebné poukázat na to, že stěžovatel nebyl zbaven možnosti brojit proti meritornímu rozhodnutí ve věci, totiž rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 20. 1. 2004, č. j. ŽP 3001/2003-Šr, a to za předpokladu, že skutečně byl účastníkem řízení, a to bez ohledu na to, zda s ním tak správní orgán jednal. Nebylo-li stěžovateli jako účastníku řízení předmětné rozhodnutí doručeno, nemohlo ani nabýt právní moci. Mohl tedy na správním orgánu požadovat řádné doručení předmětného rozhodnutí a poté proti němu brojit řádným opravným prostředkem (odvoláním). Pokud by ani tak nebyl úspěšný a jeho odvolání by bylo zamítnuto, nemá poté uzavřenu cestu ke správnímu soudu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože jí nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, a ve spise není ani žádný návrh, na jehož základě by mohl soud přiznat z důvodů zvláštního zřetele hodných právo na náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 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 14. února 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu