

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra, v právní věci žalobce: **Ing. J. J.,** zastoupen Mgr. Miroslavem Neradem, advokátem se sídlem Pod Beránkou 2469/1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2018, č. j. 38 A 3/2018 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutími ze dne 31. 5. 2018, č. j. 21/2018-510-RK/4, a ze dne 29. 6. 2018, č. j. 28/2018-510-RK/3 a č. j. 26/2018-510-RK/3, rozhodl ministr dopravy jako odvolací správní orgán o tom, že se rozklady žalobce proti rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 3. 2018, č. j. 543/2017-910-IPK/14, ze dne 24. 4. 2018, č. j. 133/2017-910-IPK/36, a ze dne 3. 5. 2018, č. j. 134/2017-910-IPK/25, jimiž byly povoleny stavby stavebních objektů na dálnici D3 (dále jen „stavební povolení“), jako nepřípustné zamítají, neboť žalobce nebyl v postavení účastníka dotčených stavebních řízení.

[2] Ve stejných dnech (31. 5. 2018, 29. 6. 2018) vydal ministr dopravy sdělení č. j. 21/2018-510-RK/3, č. j. 26/2018-510-RK/4, a č. j. 28/2018-510-RK/4, v nichž žalobce vyrozuměl o tom, že po zamítnutí nepřípustného rozkladu rozkladová komise ve smyslu § 92 odst. 1, věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“), zkoumala, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozklady napadených (a v tu dobu již pravomocných) rozhodnutí ministerstva

v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Rozkladová komise žádné důvody k zahájení přezkumného řízení z moci úřední ani v jednom případě neshledala. Ministr dopravy se se závěry rozkladové komise ztotožnil, o čemž žalobce předmětnými sděleními vyrozuměl.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí ministra dopravy uvedená v bodě [1] a jeho sdělení uvedená v bodě [2] žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který nejprve vyloučil žalobu v části směřující proti sdělením ministra dopravy k samostatnému projednání a poté ji shora označeným usnesením odmítl. Krajský soud se zabýval otázkou, zda napadená sdělení podléhají soudnímu přezkumu a dospěl k závěru, že z konstrukce § 94 a násl. SpŘ vyplývá, že přezkumné řízení je prostředkem dozorčího práva, nikoli opravným prostředkem, jehož pojmovým znakem je založení právního nároku žadatele na meritorní projednání. Pouze v případě, že by bylo řízení nově otevřeno, přichází v úvahu další rozhodnutí, které - pokud by zasáhlo do subjektivních oprávnění a povinností účastníka řízení - by bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a bylo by po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jelikož ministr dopravy neshledal zákonné podmínky pro zahájení přezkumného řízení, nemohla jeho sdělení nijak zasáhnout do hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce. Krajský soud proto žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako nepřípustnou pro výluku ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s.

III.

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Uvedl, že s odůvodněním napadeného usnesení lze v obecné rovině souhlasit, avšak krajský soud se nedostatečně seznámil s obsahem žalobou napadených sdělení, a proto své rozhodnutí řádně nezdůvodnil, respektive jej zatížil jinou vadou mající za následek nezákonné rozhodnutí. Dle stěžovatele byla sdělení vydána čistě účelově, předem a bez podnětu jakéhokoliv účastníka řízení. Účelovost je zřejmá z toho, že ministr přezkoumal vydaná rozhodnutí v den jejich vydání a bez toho, že by tato byla pravomocná. V případě sdělení č. j. 21/2018-510-RK/3, bylo navíc sdělení vydáno ještě dříve, než bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, o čemž svědčí čísla jednací. Tento vadný postup ministra má dopad i na zákonnost rozhodnutí krajského soudu. Napadená sdělení byla nadto vydána dle § 95 SpŘ, který předpokládá vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení. Bez jeho vydání nemůže odvolací orgán dospět k závěru, že nebyl porušen právní předpis. Přezkum dle § 95 SpŘ není totožný s přezkumem dle § 94 SpŘ, jedná se o dvě rozdílná řízení se samostatným procesním postupem. Každé z těchto přezkumných řízení má činit jiný správní orgán, a tento postup nebyl v dané věci respektován. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že u každého rozhodnutí správního orgánu je třeba posuzovat jeho materiální stránku, nikoliv to, zda je za rozhodnutí právním předpisem formálně označeno.

[5] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém se bude moci vyjádřit rovněž k vyloučení sdělení k samostatnému projednání.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval průběh stavebního řízení. Poukázal na to, že žalobci nenáleželo postavení účastníka, nýbrž vystupoval jako tzv. „veřejnost“, které zákon přiznává pouze omezené procesní právo „konzultativní účasti“. Tohoto práva žalobce využil a ministerstvo se s jeho připomínkami řádně vypořádalo ve stavebních povoleních. Tato napadl stěžovatel rozklady, které byly zamítnuty jako nepřípustné. Jelikož stavební povolení byla již pravomocná, zkoumal ministr současně, zda jsou dány důvody pro jejich přezkoumání z moci úřední. Tyto neshledal, o čemž stěžovatele informoval sděleními. Námitky stěžovatele svědčí o nepochopení institutu přezkumného řízení. Přezkoumávána přitom nebyla rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného rozkladu, ale stavební povolení, která již byla pravomocná. Sdělení tedy nepředcházelo vydání přezkoumávaného rozhodnutí. V daném případě bylo postupováno dle § 92 odst. 1, věty druhé SpŘ, přičemž důvod k zahájení přezkumného řízení z moci úřední shledán nebyl. O tom byl stěžovatel vyrozuměn dle § 94 odst. 1 SpŘ. Ustanovení § 95 SpŘ a násl. již upravují vlastní proces přezkumného řízení. Sdělení nemohou být považována za správní rozhodnutí ani s ohledem na materiální stránku. Nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti, což potvrzuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Dle judikatury se nejedná ani o zásah.

[7] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel formálně uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Směřuje-li však kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu důvod jejího podání toliko dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., dle něhož lze kasační stížnost podat *z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*. Nejvyšší správní soud současně připomíná, že je v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu, resp. podmínky pro odmítnutí žaloby, a řízení tomuto rozhodnutí přecházející jsou v souladu se zákonem (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[11] Žaloba stěžovatele směřovala proti sdělení ministra dopravy, kterým byl ve smyslu § 42 a § 94 odst. 1 *in fine* SpŘ vyrozuměn o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení z moci úřední ve vztahu ke stavebním povolením. Otázka, zda je proti takovému aktu přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s., již byla judikaturou vyřešena. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008,

č. j. 7 As 55/2007 - 71, který podrobně popisuje právní úpravu přezkumného řízení v platném SpŘ, a dospívá k jednoznačnému závěru shrnutému v následující právní větě: „*Přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřípustnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.].* “ Vedle tohoto rozhodnutí Nejvyšší správní soud připomíná i své rozsudky ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 - 135, ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 90/2013 - 33, ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 - 24, nebo ze dne 31. 7. 2018, č. j. 1 Ads 140/2018 - 44.

[12] Z citované judikatury vyplývá, že oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 SpŘ je pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. Takový akt totiž nezasahuje do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením nijak dotčeny. Stěžovatel se přitom ani nepokusil vyvrátit argumenty, jež Nejvyšší správní soud k předmětné problematice opakovaně zaujal. Jeho kasační námitky označené 1) a 2) směřují výhradně proti postupu samotného ministra dopravy, kasační námitka označená 3) pak v obecné rovině poukazuje na nutnost posuzovat existenci rozhodnutí na základě materiálních znaků. Za této situace zdejší soud neshledal důvodu, aby se od svého ustáleného právního názoru odchýlil.

[13] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě dotčených sdělení nebyly předmětem zkoumání ministra dopravy rozhodnutí o zamítnutí rozkladů z téhož dne, jak se mylně domnívá stěžovatel, ale stavební povolení, která již byla v danou chvíli pravomocná. Ministr tedy neshledal zákonnost neexistujících rozhodnutí, ale existujících a pravomocných stavebních povolení. Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že ve věci nebylo postupováno podle § 95 Spř, jak uvádí stěžovatel. Citované ustanovení navazuje na § 94 SpŘ a upravuje postup v samotném přezkumném řízení. Nejedná se o žádný samostatný typ přezkumného řízení, jak se domnívá stěžovatel. SpŘ zná pouze jedno přezkumné řízení, které je upraveno jako celek v části druhé, hlavě IX SpŘ. Přezkumné řízení v posuzované věci ovšem nebylo vůbec zahájeno. Ministr dopravy ve sdělení výslovně uvedl, že: „[*p*]*o seznámení se závěry rozkladové komise jsem stejně jako rozkladová komise neshledal rozpor s právními předpisy, který by zakládal důvody k zahájení přezkumného řízení z moci úřední podle § 95 odst. 1 správního řádu (...).*“

[14] Pro úplnost nutno poukázat i na to, že stěžovatel nebyl zbaven možnosti brojit proti samotným rozhodnutím ve věci, tj. rozhodnutím ministra dopravy o zamítnutí jeho rozkladů proti stavebním povolením. Tato rozhodnutí ministra napadl stěžovatel stejnou žalobou, kterou se krajský soud bude meritorně zabývat.

[15] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení

pokračování

nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 31. října 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu