



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Viktora Kučery (soudce zpravodaj) a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Ing. J. J.**, zast. Mgr. Miroslavem Neradem, advokátem se sídlem Pod Beránkou 1, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutím ministra dopravy ze dne 31. 5. 2018, č. j. 21/2018-510-RK/4, a ze dne 29. 6. 2018, č. j. 26/2018-510-RK/3 a č. j. 28/2018-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2018, č. j. 38 A 2/2018 – 55, ve znění opravného usnesení ze dne 11. 1. 2019, č. j. 38 A 2/2018 – 69,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutím ministra dopravy ze dne 31. 5. 2018, č. j. 21/2018-510-RK/4, a ze dne 29. 6. 2018, č. j. 26/2018-510-RK/3 a č. j. 28/2018-510-RK/3. Citovanými třemi rozhodnutími ministr dopravy zamítl jako nepřijatelné rozklady stěžovatele a současně jimi potvrdil tři rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu (dále jen „správní orgán I. stupně“):

- (i) ze dne 28. 3. 2018, č. j. 543/2017-910-IPK/14, kterým bylo povoleno 12 stavebních objektů stavby „*Dálnice D3 031/I Úsilné – Hodějovice*“,
- (ii) ze dne 24. 4. 2018, č. j. 133/2017-910-IPK/36, kterým bylo povoleno 25 stavebních objektů stavby „*Dálnice D3 031/I Úsilné – Hodějovice*“ a

(iii) ze dne 3. 5. 2018, č. j. 134/2017-910-IPK/25, kterým bylo povoleno 15 stavebních objektů stavby „*Dálnice D3 031/I Úsilné – Hodějovice*“

[2] Všechna tři dílčí stavební povolení na stavbu „*Dálnice D3 031/I Úsilné – Hodějovice*“ byla správním orgánem I. stupně vydána v řízení vedeném podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů – a to na základě žádosti stavebníka: Ředitelství silnic a dálnic České republiky, zastoupeného společností PRAGOPROJEKT a. s. Správní orgán I. stupně veřejnou vyhláškou oznámil v souladu s § 112 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zahájení stavebního řízení ostatním účastníkům a nařídil ústní jednání. Současně byli účastníci řízení i dotčené orgány poučeni o zásadě koncentrace řízení a obdobně byla poučena i veřejnost uvedená v § 3 písm. h) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. V řízení, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí ad (iii) se stěžovatel v roli veřejnosti ústního jednání dne 12. 4. 2017 nezúčastnil, omluvil se a písemně uplatnil své připomínky. V řízeních, která vyústila ve vydání dalších dvou prvostupňových rozhodnutí ad (i) a (ii), se žalobce opět v roli veřejnosti zúčastnil obou ústních jednání dne 7. 4. 2017 a dne 14. 11. 2017 a předložil svá písemná vyjádření a námítky. Následně správní orgán I. stupně vydal výše citovaná prvostupňová rozhodnutí, proti nimž podal stěžovatel rozklady; tyto rozklady žalovaný, resp. ministr dopravy zamítl pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 věty první s přihlédnutím k § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Ministr dopravy vyšel z toho, že stěžovatel nemá postavení účastníka daných stavebních řízení ani podle stavebního zákona ani podle zvláštních předpisů, a proto jeho rozklady vyhodnotil jako nepřipustné.

[3] Proti rozkladovému rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud výše uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“). Podle názoru krajského soudu stěžovatel nebyl účastníkem předmětných řízení ani podle § 109 stavebního zákona, ani podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“). A rozklad nemohl podat ani podle § 9c odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; oba rozhodující správní orgány tak postupovaly správně a v souladu s právem, pokud stěžovatele nevzaly za účastníka řízení s tím, že ministr dopravy nemohl jinak, než rozklad zamítnout jako nepřipustný. Současně krajský soud doplnil, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí připouští i participaci (širší) veřejnosti, vč. možnosti podat připomínky, které je nutno vypořádat. Právě k tomu v daném případě došlo, když stěžovatel v roli veřejnosti své připomínky ve všech třech stavebních řízeních uplatnil, přičemž správním orgánem I. stupně byly tyto připomínky vypořádány, a to v rozhodnutí ad (i) na str. 15-16, v rozhodnutí ad (ii) na str. 26-29 a konečně v rozhodnutí ad (iii) na str. 25-29. Nicméně ani z titulu tohoto postavení stěžovateli podle krajského soudu nevyplývá právo podat opravný prostředek (v daném případě rozklad).

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedl, že si je vědom svého procesního postavení, avšak podle svého názoru poukázal na celou řadu důvodů prokazujících nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která jsou v rozporu s veřejným zájmem a přesahují i případnou ochranu stěžovatelova veřejného subjektivního práva. Stěžovatel v kasační stížnosti dále obsáhle pojednal o nesplnění zákonných podmínek pro prioritní dopravní záměr (což dále doplnil

pokračování

v elektronickém podání doručeném zdejšímu soudu dne 3. 6. 2019), o nesrovnalostech týkajících se platnosti územního rozhodnutí, o výtkách ke zpracování tzv. stanoviska EIA, manipulaci s počty aut na dálnici ve vztahu k výpočtu hluku, o překračování hygienických limitů – hodnot benzo(a)pyrenů, o nesprávném umístění dálnice blízko města České Budějovice a o její neestetičnosti. V závěru uvedl, že nemá-li možnost reagovat na vypořádání svých námitek a podat opravný prostředek, pak tyto námitky podané z pozice veřejnosti pozbývají smyslu. Soudy jsou však dle jeho názoru povinny danou kauzu posoudit z hlediska veřejného zájmu, tzn. zabývat se detailně přednesenými námitkami – a to bez ohledu na to, zda stěžovatel mohl podat opravný prostředek či nikoliv. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný (ministr dopravy) se ztotožnil s názorem krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Poznamenal přitom, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení, nemohl proto rozklady podat – a to ani z titulu veřejnosti ve smyslu § 9 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; citované ustanovení umožňuje podat odvolání resp. rozklad pouze tzv. „dotčené veřejnosti“ dle § 3 písm. i) bod 2. téhož zákona – tedy environmentální právnické osobě (při splnění dalších podmínek), nikoli fyzické osobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Jádrem sporu spočívá v posouzení zákonnosti tří rozhodnutí žalovaného (ministra dopravy), kterými zamítl rozklady stěžovatele pro nepřipustnost. Logicky se tak krajský soud zabýval pouze otázkou, zda skutečně existoval důvod nepřipustnosti rozkladů – tedy, zda byl stěžovatel účastníkem předmětných stavebních řízení a byl oprávněn vydat stavební povolení napadnout rozkladem. Žalobními námitkami, které se týkaly věcných vad rozhodnutí správního orgánu I. stupně, se krajský soud zabývat nemohl a nemůže tak učinit ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. Jednoduše řečeno – zásadní (a současně jedinou) spornou otázkou kasačního přezkumu je to, zda stěžovatel byl účastníkem řízení a měl právo podat opravný prostředek (rozklad) či nikoli.

[9] Účastenství ve správním řízení obecně upravuje § 27 správního řádu, jehož odst. 3 stanoví, že účastníky jsou také ty osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Ve stavebním řízení jsou okruh účastníků řízení určen v § 109 stavebního zákona tak, že jimi jsou: *a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

[10] Do žádného z naznačených okruhů účastníků stavebního řízení stěžovatel nespadal. Je tedy evidentní, že dle uvedeného ustanovení účastníkem stavebního řízení nemohl být a nebyl. A účastníkem předmětného řízení nebyl ani na základě dalších zvláštních zákonů – a sice zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stěžovatel v řízení vystupoval jako fyzická osoba, nikoli v pozici spolku (občanského sdružení) podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny či v pozici tzv. „dotčené veřejnosti“, které zákon o posuzování vlivů na životní prostředí přiznává právo podat odvolání v navazujícím řízení, tj. v právě posuzovaném stavebním řízení.

[11] Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví – v návaznosti na evropskou legislativu (směrnici 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí), resp. tzv. Aarhuskou úmluvu (o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí) – poměrně širokou definici pojmu „veřejnost“, kterou se rozumí „jedna nebo více osob“ [§ 3 písm. h)]. Právě do této kategorie jakési širší veřejnosti spadá stěžovatel; v žádném případě však nespadá do kategorie kvalifikované či skutečně „dotčené veřejnosti“ definované v § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, takto:

1. „osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech,
2. *právníká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.“*

[12] Z citovaného je jasné, že pod pojem „dotčená veřejnost“ spadají dvě kategorie subjektů – tzv. přímo dotčené osoby a tzv. environmentální právnické osoby, přičemž ani jednou z nich stěžovatel není. Ostatně stěžovatel ani žádné přímé dotčení svých práv v průběhu řízení netvrdil. Jeho postavení ve stavebním řízení tak odpovídalo postavení, resp. roli veřejnosti ve smyslu § 3 písm. h) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pravidla pro uplatňování připomínek veřejnosti ke konkrétnímu záměru [zde: dopravnímu záměru na obchvat Českých Budějovic (D3 0310/I Úsilné – Hodějovice)] v rámci navazujícího (stavebního) řízení specifikuje § 9c odst. 1 a 2 téhož zákona. Dle těchto ustanovení veřejnost může v navazujícím řízení uplatňovat připomínky k záměru, přičemž správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvede mj. i vypořádání těchto připomínek. Jedná se o jedno ze základních procesních práv garantovaných veřejnosti v rámci její konzultativní účasti, nikoli v rámci plnohodnotného účastenství, které stěžovateli v roli veřejnosti rozhodně nepřísluší. Připomínky stěžovatele byly v souladu se zákonem vypořádány v odůvodnění všech tří prvostupňových rozhodnutí, čímž bylo dané procesní právo konzumováno – a to bez možnosti podat proti těmto rozhodnutím řádný opravný prostředek (rozklad); ten totiž mohou v navazujícím řízení podat pouze jeho účastníci a také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz výše).

[13] Lze tedy shrnout, že žalovaný a krajský soud správně konstatovaly, že stěžovatel účastníkem (stavebních) řízení nebyl a neměl právo podat rozklady proti prvostupňovým rozhodnutím, neboť v řízeních vystupoval toliko jako fyzická osoba z pozice „veřejnosti“, nikoli z pozice tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu § 3 písm. i) bod 2. ve spojení s § 9c odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. To znamená, že žalovaný nemohl jinak, než rozklady stěžovatele zamítnout jako nepřipustné, aniž by se přitom zabýval jeho námitkami věcných vad prvostupňových rozhodnutí a procesu jejich vydání. Taktéž krajský soud posoudil věc správně a v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatel zamítl.

pokračování

[14] Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná a vzhledem k jejímu obsahu považuje za nutné ještě připomenout, že s. ř. s. je svou povahou právním předpisem „obranným“ a nikoli „kontrolním“. Neumožňuje tedy komukoliv iniciovat prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví kontrolu jakéhokoliv činnosti veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS). To je přitom úmyslem stěžovatele v dané věci a tvrdí-li, že správní soudy jsou povinny tuto věc posoudit z hlediska veřejného zájmu, je třeba doplnit, že s. ř. s. (§ 66) umožňuje podání žaloby ve veřejném zájmu (*actio popularis*); tato zvláštní žalobní legitimace ovšem svědčí jen určeným subjektům, mezi které rozhodně stěžovatele podřadit nelze [(i) správním orgán, o kterém tak stanoví zákon, (ii) nejvyšší státní zástupce, (iii) veřejný ochránce práv a (iv) osoba, které toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva]. Jde o taxativně vymezený výčet subjektů oprávněných k podání žaloby k ochraně veřejné zájmu, přičemž fyzická osoba není bez dalšího oprávněna takovou žalobu podat (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 8 As 24/2006 – 60).

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Ve světle shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec 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 27. června 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu