



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **KOMTERM, a. s.**, se sídlem Bělehradská 55/15, Praha 4, zastoupený Mgr. Lukášem Nývlttem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 832/19, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava - Moravská Ostrava a Přívoz, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **TEPLO Kopřivnice, s. r. o.**, se sídlem Štefánikova 1163, Kopřivnice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 6. 2012, č. j. 22 A 74/2012 – 16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 21. 6. 2012, č. j. 22 A 74/2012 – 16, odmítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti závaznému stanovisku Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 8. 3. 2012, č. j. MSK 215902/2011, které bylo vydáno podle ust. § 17 odst. 1 písm. b) a § 48 odst. 1 písm. r) zákona č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), k umístění stavby středního spalovacího stacionárního zdroje znečišťování ovzduší v rámci stavby „Kombinovaná výroba elektřiny a tepla Kopřivnice.“ Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že napadené závazné stanovisko není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. a jako takové je vyloučeno ze samostatného soudního přezkoumání. Vyšel z toho, že je závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 149 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které je svou povahou tzv. subsumovaným správním

aktem, jež nepodléhá samostatně soudnímu přezkumu. Poukázal přitom na vývoj judikatury ve vztahu k soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek, a to včetně nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu, která dospěla k právnímu názoru, že závazná stanoviska vydaná podle ust. § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu ust. § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, a soudní přezkum jejich obsahu přichází v úvahu až v rámci konečného rozhodnutí.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že v žalobě vymezil, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené závazné stanovisko za nezákonné, a zároveň uvedl důvody, ze kterých dovozuje, že samostatný soudní přezkum napadeného závazného stanoviska je přípustný a možný. Tyto důvody však krajský soud zcela pominul a rozhodl podle svého uvážení. Stěžovatel dále označil napadené usnesení krajského soudu za nepřezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, z jakého důvodu soud považuje jeho názory uvedené v žalobě za nesprávné. Stěžovatel s odkazy na vybranou judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, a č. j. 6 As 7/2005 - 97, rozsudek ze dne 13. 8. 2009, 7 As 43/2009 - 52, rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008 - 77 a rozsudek ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70) setrval na názoru uvedeném v žalobě, že závazná stanoviska jsou samostatně soudně přezkoumatelná. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby napadené usnesení bylo zrušeno a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jednotlivé námitky stěžovatele nelze považovat za námitky, které vedou k závěru o nezákonnosti napadeného usnesení. Závazná stanoviska vydaná podle zákona o ochraně ovzduší jsou závaznými stanovisky podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu, a tudíž krajský soud správně žalobu odmítl, neboť samostatně jsou tato závazná stanoviska ze soudního přezkumu vyloučena. V této souvislosti odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2009, č. j. 2 As 75/2009 - 113. Rozšířený senát v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že závazné stanovisko vydané podle ust. § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je ale závazným podkladem pro konečné rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. Krajský úřad v plném rozsahu odkázal na odůvodnění napadeného usnesení a na spis. Na základě uvedených skutečností navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Spornou právní otázkou v projednávané věci je, zda závazná stanoviska ve smyslu ust. § 149 správního řádu podléhají samostatně soudnímu přezkumu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

pokračování

Nejvyšší správní soud se otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek soudem zabýval již v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, v němž dospěl k závěru, že závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. Nevyloučil ovšem, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímo, zasáhnout do práv účastníků. Návazně byly uplatňovány i odlišné právní názory, což mimo jiné souviselo i s tehdejší diferencovanou právní úpravou závazných stanovisek, a to zejména co do jejich formy. Ke sjednocení rozdílných názorů ve vztahu k závazným stanoviskům podle úpravy před nabytím účinnosti správního řádu došlo usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, se závěrem, že *„závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví“*.

Správní řád s účinností od 1. 1. 2006 obsahuje obecnou úpravu závazných stanovisek, resp. úpravu rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem, na což navázala změna řady právních předpisů obsahujících úpravu závazných stanovisek. S ohledem na tyto změny v právní úpravě se také měnil i pohled na soudní přezkoumatelnost závazných stanovisek. Za tohoto právního stavu se otázkou samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek soudem (ve smyslu jejich úpravy po nabytí účinnosti správního řádu) opět zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a ten v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113 dospěl k názoru vyjádřenému v právní větě: *„Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“*

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že krajský soud zcela pominul jeho žalobní důvody a rozhodl podle svého uvážení. Tento stížní bod neshledal Nejvyšší správní soud důvodným. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou existence podmínek řízení, a v rámci tohoto posouzení dospěl k závěru, že napadené „rozhodnutí“, vydané podle ust. § 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, je závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 149 správního řádu, a toto stanovisko jako takové je tzv. subsumovaným aktem, který je vyloučen ze samostatného soudního přezkoumání. Tento právní názor krajský soud argumentačně podpořil odkazy na judikaturu, zejména odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, se závěrem, že v posuzované věci neshledal žádné skutkové ani právní důvody, pro které by se od této judikatury Nejvyššího správního soudu odchýlil. Za tohoto stavu věci se krajský soud již nezabýval žalobními námitkami, které se týkaly merita věci, a žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud se se závěrem krajského soudu ztotožňuje a v napadeném usnesení neshledává ani nesprávné posouzení právní otázky soudem, ani namítanou nepřezkoumatelnost. S ohledem na citované usnesení rozšířeného senátu považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění napadeného usnesení za dostatečné. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 94/2007 - 73, v němž bylo vysloveno, že

„Smysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění.“

K argumentaci judikaturou, kterou stěžovatel citoval jak v žalobě, tak v kasační stížnosti, je třeba uvést, že tato je překonána judikaturou novější, o níž se opírá napadené usnesení, a tuto stěžovatel zcela pominul.

Krajský soud tedy správně posoudil, že závazné stanovisko vydané podle ust. § 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší je závazným stanoviskem jak je má na mysli ust. § 149 správního řádu a není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Žalobu tedy důvodně odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 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, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 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 23. května 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu