



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **statutární město Ostrava, městský obvod Mariánské Hory a Hulváky**, se sídlem Přemyslovců 63, Ostrava, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 28. 11. 2019, č. j. MZP/2019/580/1457, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2020, č. j. 8 A 10/2020 - 100,

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 o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný dne 28. 11. 2019 vydal závazné stanovisko č. j. MZP/2019/580/1457 (dále jen „napadené závazné stanovisko“ nebo „závazné stanovisko EIA“) podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Napadené závazné stanovisko se vztahovalo k záměru označenému jako „CENNZO Ostrava“, zařazenému pod bod 53 (Zařízení k odstraňování nebo využívání nebezpečných odpadů spalováním, fyzikálně-chemickou úpravou nebo skládkováním) kategorie I, podle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „záměr“).

[2] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení napadeného závazného stanoviska. Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Měl za to,

že napadené závazné stanovisko vydané podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s § 149 správního řádu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť přímo nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti osob. Není tudíž ve správním soudnictví samostatně přezkoumatelné a jeho soudní přezkum je umožněn v rámci přezkumu rozhodnutí, pro něž bylo podkladem. Svoji argumentaci městský soud podpořil odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113 (dále také jen „rozsudek rozšířeného senátu“), v němž se rozšířený senát zabýval právě otázkou přípustnosti soudního přezkumu závazných stanovisek vydaných podle § 149 správního řádu. Městský soud neshledal důvod zaujmout k přezkumu závazných stanovisek odlišný postoj, neboť žalobce neuvedl žádné nové či zásadní argumenty, na jejichž základě by se mohl od názoru rozšířeného senátu odchýlit. Městský soud tudíž žalobu odmítl jako nepřipustnou v návaznosti na § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona.

II.

[3] Proti napadenému usnesení se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností. Navrhuje jej zrušit a vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem vysloveným městským soudem a s ohledem na pojem „závazné“ by měl být jeho právní názor na povahu závazného stanoviska jiný. Stěžovatel namítá, že při vydání souhlasného závazného stanoviska se již předem presumuje, že projekt bude povolen, neboť závazné stanovisko je závazné pro všechny další správní orgány. Ty tudíž nemohou zaujímat v mezích svého volného správního uvážení vlastní stanovisko a přijmout jiné závěry, než ono závazné stanovisko obsahuje. Z uvedeného důvodu není správný ani závěr městského soudu, že závazné stanovisko není, resp. nemohlo by být, samostatně přezkoumatelné.

[5] Stěžovatel zdůrazňuje, že nežadá přezkum obsahu napadeného závazného stanoviska, ale brojí proti jeho procesnímu významu. V této souvislosti zdůrazňuje mimořádné procesní postavení jednotek územní samosprávy v procesu vydávání závazných stanovisek, neboť ty mají naléhavý právní zájem na tom, aby jim byla poskytnuta možnost právní obrany proti souhlasnému závaznému stanovisku v tom smyslu, zda je závazné. Pokud by měl být prostředkem ochrany proti závaznému stanovisku podnět k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu, pak ten sice využít lze, avšak takové řízení je zahajováno pouze z moci úřední, a je tudíž pouze na správním orgánu, zda jej na základě podnětu zahájí či nikoliv. Stěžovatel tudíž na jeho zahájení nemá právní nárok. Podle stěžovatele se význam vydání závazného stanoviska legislativně bagatelizuje, přičemž povaha závazného stanoviska, tedy jeho závaznost, znamená zásah do volného správního uvážení správního orgánu, který na základě něj rozhoduje. Stěžovatel tedy nezpochybňuje, že žalovaný vydá stanovisko, které může být i souhlasné, ale nesmí podle něj být prohlášeno za závazné.

[6] Stěžovatel ve svých kasačních námitkách poukazuje na judikaturou dosud neřešené otázky, které představují důvody pro zrušení napadeného závazného stanoviska. Prvotně uvádí, že závazné stanovisko je takovým podkladem pro vydání na něj navazujícího rozhodnutí, že je u něj zcela porušena zásada volného hodnocení důkazů. Přestože

pokračování

proti územnímu rozhodnutí lze uplatnit opravné prostředky, tyto přicházejí *ex post*, neboť v rámci odvolacího řízení již nelze přezkoumávat či jinak zpochybňovat závazné stanovisko. Přezkum územního rozhodnutí odvolacím orgánem tudíž ztrácí svůj základní smysl, neboť k přezkumu závazného stanoviska dojde až po zasažení do volné správní úvahy rozhodujícího orgánu. V podstatě závazné stanovisko není oprávněn samostatně přezkoumat nikdo. Nadto doba platnosti závazného stanoviska není omezena, tudíž je jeho význam velký.

[7] Stěžovatel proto shrnuje, že smyslem jeho žaloby bylo dosáhnout toho, aby městský soud zrušil závazné stanovisko proto, že bylo vydáno jako závazné a tím omezilo správní uvážení správnímu orgánu, který na základě něj rozhodoval ve věci samé. Tedy městský soud měl buď vyslovit, že jednotka územní samosprávy a účastníci řízení mají právo na řádný opravný prostředek proti závaznému stanovisku, nebo toto stanovisko nesmí být vydáno jako stanovisko závazné, ale pouze jako nezávazné, od kterého se může správní orgán v konečném rozhodnutí odchýlit na základě řádného odůvodnění. Současná praxe vydávání závazných stanovisek vztahujících se přímo a často velmi zásadně k území jednotky územní samosprávy proto nemůže ve vztahu k těmto samosprávným celkům obstát.

[8] Podle stěžovatelova mínění nelze v jeho věci použít závěry vyplývající z rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009 - 113, jelikož byl vydán v roce 2011. Stěžovatel žádá soud o přehodnocení závazného charakteru stanoviska z hlediska jeho procesního významu, bez ohledu na jeho obsah. Upozorňuje, že jeho závaznost byla do právního řádu vtělena zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 4. 2015. Od té doby se žádný soud otázkou závaznosti závazných stanovisek nezabýval. České republice bylo vytýkáno, že nedostatečně implementovala směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU (dále jen „směrnice“) do českého právního řádu, neboť chybělo ustanovení o způsobu, jakým měl být výsledek posuzování vzat v úvahu ze strany správního orgánu. Naproti tomu však v rámci implementace směrnice nebylo žádáno, aby byla zakotvena absolutní závaznost závazného stanoviska.

[9] V závěru kasační stížnosti pak stěžovatel činí návrhy *de lege ferenda* v oblasti týkající se závazných stanovisek, stejně jako navrhuje postupy, jimiž by mohlo dojít k zakotvení právní síly stanoviska tak, aby současně nebylo omezeno správní uvážení jednotlivých správních orgánů rozhodujících na podkladě závazného stanoviska.

[10] V doplňujících vyjádřeních, jež byla reakcí na stanovisko žalovaného ke kasační stížnosti, stěžovatel uvádí, že žalovaný sám uvedl, že o obsahu rozhodnutí nerozhoduje správní orgán, ale autor závazného stanoviska a že správní orgány byly ve své volné úvaze omezeny na základě požadavků ze strany Evropské Unie. Práva stěžovatele tak byla zcela popřena, oslabena, *de facto* mu odňata ve prospěch autorů závazných stanovisek a správnímu orgánu bylo odebráno právo rozhodovat v mezích zákona. Změny, ke kterým došlo ve správním řízení, tudíž to, že se názorové těžiště přesunulo do obsahu závazných stanovisek a vydaná správní rozhodnutí musí být v souladu s nimi, jsou v rozporu s ústavně garantovaným právem na spravedlivý proces.

III.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Trvá na zákonnosti a věcné správnosti napadeného závazného stanoviska stejně jako procesu, jenž předcházel jeho vydání. Zároveň považuje za správné a zákonné i napadené usnesení.

[12] Podle žalovaného není námitka nesprávně použité judikatury s ohledem na okamžik vydání rozsudku č. j. 2 As 75/2009 - 113 správná, neboť je zcela běžnou praxí, že rozhodnutí soudů jsou aplikačně i argumentačně využívána v případech rozhodovaných i mnoho let po jejich vydání. Určující je, zda jsou závěry v něm uvedené použitelné i na posuzovanou věc, což v tomto případě bylo splněno.

[13] Zásada volného hodnocení důkazů se ve správním řízení neuplatňuje absolutně ani není garantovaná. Stavební zákon nevylučuje užití ustanovení správního řádu týkajících se podkladů pro vydání rozhodnutí a jejich hodnocení podle úvahy správního orgánu, a tudíž může být užito znění § 50 odst. 4 správního řádu. Závaznost předmětného závazného stanoviska EIA k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí je však stanovena v § 149 odst. 1 správního řádu a možnost hodnotit tento podklad podle volné úvahy správního orgánu je proto vyloučena.

[14] Z § 10 odst. 4 věty páté zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účinného před 1. 4. 2015 žalovaný dovozuje, že závazné stanovisko nebylo absolutně závazné. Právě uvedené ustanovení však bylo Evropskou komisí napadáno. Cíl, jehož chce stěžovatel nyní dosáhnout, je tak v rozporu s evropským právem.

[15] Podle názoru žalovaného nedisponují osoby vykonávající agendu na úseku územního plánování a stavebního úřadu dostatečnými znalostmi a dovednostmi k tomu, aby mohly kvalifikovaně změnit obsah či část závazného stanoviska podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, případně jej vůbec nepřevzít do konečného rozhodnutí, jak požaduje stěžovatel.

[16] Žalovaný s odkazem na § 149 odst. 5 správního řádu a § 149 odst. 6 téhož zákona vyjadřuje nesouhlas se stěžovatelem v tom, že proti závaznému stanovisku nejsou žádné opravné prostředky možné. Podle § 149 odst. 5 správního řádu, jestliže odvolání proti konečnému rozhodnutí ve věci směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací orgán jeho potvrzení nebo změnu od orgánu nařízeného správnímu orgánu, který předmětné závazné stanovisko vydal. V takovém případě není vůbec zkoumána skutečnost, zda bylo rozhodnuto v souladu se závazným stanoviskem, jak tvrdí stěžovatel. Podle § 149 odst. 6 správního řádu, je nadřízeným orgánem zkoumána pouze zákonnost a závazné stanovisko může být buď změněno, nebo zrušeno. Řízení se zahajuje z moci úřední poté, co nadřízený orgán nezákonnost zjistí. Proces je dále upraven stavebním zákonem. Samostatný přezkum závazného stanoviska tudíž existuje a je zakotven v § 149 odst. 5 správního řádu. Jeho odsun do fáze odvolání proti konečnému rozhodnutí považuje žalovaný za dostačující a efektivní.

pokračování

[17] Závěrem žalovaný zdůrazňuje povahu procesu posuzování vlivů na životní prostředí, které musejí provádět úřední osoby s patřičným vzděláním a odborníci v daném oboru. Konstrukce správního řízení, kde je závazné stanovisko do rozhodnutí převzato bez jakéhokoliv dalšího možného uvážení, bylo zákonodárcem zvoleno záměrně a legitimně vzhledem k jeho účelu a procesnímu významu. Pokud by měla být tato konstrukce změněna, je to možné kroky zákonodárce, nikoliv jedním rozhodnutím soudu v jedné konkrétní věci.

[18] Žalovaný ve svých dodatečných podáních, jež představují reakci na doplňující vyjádření stěžovatele, nesouhlasí s vytržením jednotlivých vět či pasáží z jeho vyjádření z kontextu. Podstata jeho vyjádření spočívala v tom, že orgán rozhodující v navazujícím řízení musí být a je obsahem závazných stanovisek jiných správních orgánů vázán, neboť o odborných otázkách spojených s ochranou životního prostředí, stejně jako o jiných specializovaných otázkách, nemá dostatečné povědomí. Systém veřejné správy v České republice je založen na vzájemné spolupráci správních orgánů, kdy každý z nich se vyjadřuje pouze k otázkám, kterým rozumí. K námitkám týkajícím se Evropské unie sděluje, že Česká republika je povinna plnit závazky, které jí vznikají z titulu členství v ní. Názor stěžovatele, že byl postup implementace České republiky ze strany Evropské unie nadiktován, nemá reálný základ. Žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením, že by rozhodnutí orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení muselo být kladné z toho důvodu, že jedním z podkladů pro jeho vydání bylo kladné závazné stanovisko podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Kladné závazné stanovisko neznamená automaticky kladné rozhodnutí ve věci samé a orgán, který vede navazující správní řízení, má možnost žádosti, o níž rozhoduje, nevyhovět. Také odvolací správní orgán v řízení o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zkoumá i jeho soulad se závaznými stanovisky, jež byla jeho podkladem.

IV.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě může zabývat pouze tím, zda usnesení o odmítnutí žaloby je zákonné či nikoli. Nedochozí tedy k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci, neboť těmi se v napadeném usnesení nezabýval ani městský soud.

[22] Podle § 149 odst. 1 správního řádu *závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož*

obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

[23] Podle § 9a odst. 1 věty první zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, příslušný úřad vydá na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku.

[24] Stěžovatel napadá žalobou závazné stanovisko EIA vydané podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Nebrojí však proti obsahu tohoto závazného stanoviska, ale proti jeho povaze, tedy proti tomu, že jde o stanovisko závazné, jak stěžovatel na více místech kasační stížnosti zdůrazňuje.

[25] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že podstata kasačních námitek je shodná s těmi žalobními a jak již uvedeno, směřuje převážně k vyjádření nesouhlasu stěžovatele s povahou závazných stanovisek obecně. Ostatně stěžovatel sám opakovaně v kasační stížnosti uvádí, že jeho cílem není dosáhnout přezkumu obsahu napadeného závazného stanoviska, ale dosáhnout změny nahlížení na povahu závazných stanovisek jako takovou, tj. aby tato stanoviska nebyla nadále považována za „absolutně“ závazná a správní orgány měly možnost jejich obsah v rámci svého rozhodování, v nichž jsou závazná stanoviska podkladem jejich rozhodnutí, posoudit.

[26] K tomu lze předně v obecnosti uvést, že obdobný požadavek, jaký nyní vznáší stěžovatel, je zcela mimo rámec správního soudnictví. Jak již totiž správně upozornil městský soud v napadeném unesení, povaha závazných stanovisek jako závazných nevyplývá z jednotlivých správních či soudních rozhodnutí, ale je takto zakotvena samotným zákonodárcem. Soudy ve správním soudnictví nedisponují pravomocemi k tomu, aby mohly určité závazné stanovisko prohlásit za „nezávazné“, jak stěžovatel v kasační stížnosti, nadto ve zcela obecné rovině, požaduje. Návrhy či výtky, jež stěžovatel uplatňuje k závazným stanoviskům obecně a v převážné míře *de lege ferenda*, nejsou na půdorysu nynější konkrétní věci vůbec řešitelné.

[27] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále poukazuje na svoji judikaturu, podle níž uvedení kasačních námitek není možné nahradit pouhým zopakováním či parafrází námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě. Odvolací či žalobní námítky totiž vždy směřují proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu v řízení u Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). To jistě nebrání stěžovateli jeho argumentaci dříve již uplatněnou v odvolání či žalobě zopakovat i v kasační stížnosti za předpokladu, že se se shodnými argumenty obsaženými již v žalobě krajský soud nevypořádal v jeho rozhodnutí vůbec či dostatečně, popřípadě neshoduje-li se stěžovatel s jejím skutkovým či právním posouzením. Vždy je však i v takovém případě povinností stěžovatele výslovně uvést, které závěry krajského soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné a z jakého důvodu. V opačném případě je Nejvyšší správní soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí správního soudu pouze v obecné

pokračování

rovině a v rámci těch vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Jinak by totiž popřel dispoziční zásadu a za stěžovatele by v podstatě domýšlel, v čem je napadené rozhodnutí správního soudu nesprávné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 137/2015 - 45).

[28] Jak již shora uvedeno, v právě posuzované věci stěžovatel v kasační stížnosti z velké části pouze opakuje svoji argumentaci uplatněnou již v žalobě. Ta se ale týká obecných výtek o povaze závazných stanovisek jako takových a možností přezkoumání této jejich „závazné“ povahy. Jinými slovy stěžovatel rozporuje jejich závaznost, která podle jeho mínění naráží na zásadu volného správního uvážení správních orgánů. Těmito námitkami se však městský soud v napadeném usnesení podrobněji nemohl nezabývat již proto, že dospěl k závěru (který ani stěžovatel nikterak nezpochybňuje), že napadené závazné stanovisko nepodléhá soudnímu přezkumu.

[29] Jedinou v této věci a v souvislosti s posuzovaným předmětem řízení (jímž je přezkum závazného stanoviska EIA) relevantní námitku, již stěžovatel vznáší proti napadenému usnesení, představuje námitka použití judikatury Nejvyššího správního soudu, která je zastaralá a kterou je třeba revidovat z důvodu implementace směrnice provedené zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s účinností od 1. 4. 2015. Od uvedeného dne se podle stěžovatele žádný soud otázkou přezkumu a závaznosti závazných stanovisek nezabýval.

[30] Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že se městský soud v napadeném usnesení dovolával rozsudku rozšířeného senátu (č. j. 2 As 75/2009 - 113), který byl vydán dne 23. 8. 2011, tedy před vydáním cit. novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto rozsudku rozšířený senát uzavřel, že *„[z]ávazná 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.“* Nejvyšší správní soud považuje postup městského soudu co do užití relevantní judikatury za řádný, neboť vyšel z ustálených závěrů kasačního soudu, které nebyly do dne vydání napadeného usnesení překonány. Dovodil-li rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše odkazovaném rozsudku, že je samostatný soudní přezkum závazných stanovisek vyloučen, nedopustil se městský soud pochybení, pokud tyto závěry v souzené věci následoval.

[31] Nejvyšší správní soud též v obecnosti se stěžovatelem souhlasí v tom, že vyslovení určitého právního názoru v rozhodnutí rozšířeného senátu nevytváří absolutní překážku k tomu, aby mu byla tříčlenným senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016 - 48, č. 3539 Sb. NSS).

[32] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu tudíž posuzoval, zda je namíste k takovému postupu přistoupit v nynější věci s ohledem na implementaci směrnice do zákona č. 39/2015 Sb., který podle stěžovatele založil absolutní závaznost závazných stanovisek ve věcech posuzování vlivů na životní prostředí a zda je proto na místě věc

znovu předložit rozšířenému senátu za účelem dosažení případné změny dosud zastávaného právního názoru.

[33] V rámci tohoto posuzování dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že problematikou závazných stanovisek se jeho rozšířený senát zabýval i po změně zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 - 76. Přestože v tam řešené věci byla jádrem posouzení otázka přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., resp. žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., směřující proti úkonu, jímž bylo podle § 149 odst. 6 správního řádu v přezkumném řízení zrušeno závazné stanovisko dotčeného orgánu, základ nosné myšlenky tohoto rozsudku rozšířeného senátu představovala otázka přípustnosti samostatného přezkumu závazného stanoviska vydaného ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Rozšířený senát tak i po implementaci směrnice do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyloučil samostatný přezkum těchto závazných stanovisek a potvrdil rozsudek rozšířeného senátu, jehož se dovolával městský soud v napadeném usnesení. Pro uvedené nejen, že čtvrtý senát zdejšího soudu neshledal potřebu v tuto chvíli aktivovat rozšířený senát, ale nedovodil ani pochybení v posouzení věci městským soudem, který z důvodu, že závazná stanoviska nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu, žalobu odmítl.

[34] K posouzení povahy závazného stanoviska vydaného podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tudíž k možnosti dovození jeho (ne)závaznosti, považuje kasační soud za podstatné připomenout následující. Povaha závazného stanoviska jako závazného, proti níž nyní stěžovatel kasační stížností brojí, je stanovena přímo zákonem. Povinností městského soudu tak bylo posoudit pouze to, zda v souzené věci lze na základě stěžovatelovy žaloby toto závazné stanovisko EIA samostatně v soudním řízení správním přezkoumat. Zakotvení jednotlivých institutů práva do právního řádu je totiž výlučnou pravomocí zákonodárce v rámci dělby moci a Nejvyšší správní soud ani jednotlivé správní soudy nemají pravomoc měnit platnou právní úpravu a ani v rámci posuzování individuálního případu, v němž by taková právní úprava měla být aplikována, nemohou vyslovit, že zákonem stanovenou povahu (závaznost) určitý institut práva (závazné stanovisko) nemá.

[35] Jistě by bylo možno za předpokladu, že by se v konkrétní věci jednalo o aplikaci konkrétního zákonného ustanovení, jež je v rozporu s ústavním pořádkem, věc předložit k posouzení jeho ústavnosti Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. O takový případ se zde však nejedná, jelikož předmětem posouzení ze strany městského soudu v rámci jeho pravomoci vyplývající z § 4 s. ř. s. bylo výlučně to, zda lze napadené závazné stanovisko samostatně soudně přezkoumat či nikoliv. V řízení o kasační stížnosti pak může být předmětem posouzení výlučně to, zda městský soud dospěl v tomto ohledu ke správnému závěru a zda tedy byl důvod k odmítnutí žaloby (viz § 12 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud zde pro úplnost připomíná, že zákonodárcem zvolenou konstrukcí není stěžovatel nijak zkrácen na svém právu na spravedlivý proces, jak dovozuje. Své výhrady proti závaznému stanovisku totiž může uplatnit v rámci odvolání proti rozhodnutí vydanému na základě závazného stanoviska, resp. následně v žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu.

pokračování

[36] Jinými slovy, Nejvyšší správní soud není oprávněn změnit svým rozhodnutím určité ustanovení platného právního řádu, ani není oprávněn v abstraktní rovině, tedy mimo rámec posuzované věci přezkoumávat, zda úvaha zákonodárce vtělená do výslovného znění platné právní normy (zde § 149 správního řádu ve spojení s § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), je správná či nikoliv, nadto na půdorysu přezkumu usnesení, kterým byla odmítnuta žaloba pro její nepřipustnost.

[37] S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

[38] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že považuje za zcela bezpředmětné se zabývat obecnými námitkami stěžovatele směřujícími k možnostem právní úpravy závazných stanovisek do budoucna a souvisejícím otázkám (tvrzenému mimořádnému postavení stěžovatele a z toho vyvěrající nutnosti vystupovat jako účastník v procesu vydávání závazných stanovisek a jejich samostatný přezkum již v průběhu správního řízení). Tyto otázky totiž stojí zcela mimo předmět nynějšího řízení o kasační stížnosti.

V.

[39] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[40] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 26. listopadu 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu