



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Air 6 Park a.s.**, se sídlem Na příkopě 392/9 a 393/11, Praha 1, zastoupené JUDr. Emilem Fleglem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovaným: **1) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, **2) Ministr životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 6 A 58/2021-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] V řízení o umístění stavby „Segro Logistics Park Prague – Phase VI.“ (dále i „stavební záměr“) na pozemcích parc. č. 1204/5, 1204/7, 1204/24, 1219/8 a parc. č. 1384/65, v k. ú. Hostivice, Ministerstvo životního prostředí (dále i „MŽP“) v závazném stanovisku ze dne 2. 11. 2017, č. j. MZP/2017/500/905, vyslovilo nesouhlas s vynětím pozemků parc. č. 1204/5 a 1204/7 ze zemědělského půdního fondu. Po vydání nesouhlasného stanoviska Městský úřad Černošice nemohl, než žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavebního záměru zamítnout.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí podala odvolání. To bylo postoupeno krajskému úřadu, který požádal ministra životního prostředí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska MŽP. Ministr v závazném stanovisku ze dne 11. 12. 2018, č. j. MZP/2018/430/598, potvrdil stanovisko MŽP. Krajský úřad poté odvolání žalobkyně zamítl rozhodnutím ze dne 14. 3. 2019, č. j. 031549/2019/KUSK, a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 031549/2019/KUSK, zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 34/2019-91. V rozsudku soud krajskému úřadu uložil, aby si v dalším řízení od ministra životního prostředí vyžádal nové revizní stanovisko, ve kterém bude ministr povinen řádně a přezkoumatelně vypořádat uplatněné odvolací námítky; a aby poté dle závěrů nového revizního stanoviska rozhodl o podaném odvolání.

[4] Žalobkyně v této souvislosti namítala, že ministr životního prostředí na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, č. j. 55 A 34/2019-91, přezkoumal pozdější žádost krajského úřadu ze dne 5. 1. 2021, a posoudil ji jako podnět k přezkoumání závazného stanoviska MŽP a revizního stanoviska v přezkumném řízení podle ustanovení § 149 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a to s ohledem na závazný právní názor uvedený v rozsudku Krajského soudu v Praze; ministr poté provedl zkrácené přezkumné řízení a vydal dokument označený jako „rozhodnutí“, kterým předchozí závazné stanovisko MŽP a stejně tak i závazné stanovisko ministra životního prostředí podle § 149 odst. 8 správního řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021) zrušil a věc vrátil MŽP k novému projednání a rozhodnutí. Ministr však nevydal nové revizní stanovisko, jak mu bylo uloženo rozsudkem č. j. 55 A 34/2019-91.

[5] Žalobkyně se proto žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných správních orgánů u Městského soudu v Praze domáhala, aby městský soud určil, že postup ministra životního prostředí *„spočívající v (i) kvalifikování žádosti Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, sp. zn.: SZ 176010/2020/KUSK ÚSŘ/FB, č. j.: 001225/2021/KUSK, jako podnětu k přezkoumání, (ii) provedení zkráceného přezkumného řízení, (iii) vydání rozhodnutí rušícího závazné stanovisko orgánu státní správy ve věcech ochrany ZPF č.j. MZP/2017/500/905 ze dne 2. 11. 2017 a závazné stanovisko sp. zn. P/3636, č.j. MZP/2018/430/598, ze dne 11. 12. 2018, (iv) vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí Ministerstvu životního prostředí, a (v) nevydání revizního stanoviska, jak bylo vyžadováno rozsudkem Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 34/2019-91 ze dne 10. 12. 2020,“* byl nezákonným zásahem.

[6] Dále se domáhala, aby soud přikázal obnovení stavu *„před nezákonným zásahem a ministru životního prostředí [přikázal] provedení přezkumu závazného stanoviska orgánu státní správy ve věcech ochrany ZPF č. j. MZP/2017/500/905 podle ust. § 149 odst. 7“* zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[7] Městský soud zásahovou žalobu odmítl. V napadeném usnesení uvedl, že žalobkyně napadený postup ministra životního prostředí prezentuje jako „nezákonný zásah“. Tento „postup“ však ve svém jádru fakticky představuje jednotlivé procesní úkony činěné v rámci

pokračování

zkráceného přezkumného řízení o závazném stanovisku. Žaloba žalobkyně proto směřuje proti rozhodnutí ministra ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZP/2021/430/88.

[8] Povahou rozhodnutí vydaného dle § 149 odst. 8 správního řádu (§ 149 odst. 6 správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2020) se již zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS. Městský soud tak právě s ohledem na závěry rozšířeného senátu uzavřel, že žaloba proti úkonu, jímž nadřízený orgán ve zkráceném přezkumném řízení zrušil závazná stanoviska dotčeného orgánu a jemu nadřízenému správnímu orgánu, je nepřipustná, neboť nezákonnost „napadeného postupu“ ministra lze namítat až v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí ve věci podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Samotný soudní přezkum napadeného rozhodnutí ministra ze dne 6. 4. 2021, č. j. MZP/2021/430/88, je tak nyní vyloučen dle § 70 písm. a) s. ř. s. Pro výše uvedené soud žalobu odmítl. Nešlo ani o nezákonný zásah do práv žalobkyně; podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proto nebylo namístě.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného 1)

[9] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[10] V ní uvedla, že městský soud při přezkumu nevypořádal naplnění pojmových znaků řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu. V řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí nebude posuzována „zdržovací taktika“ (zásah) ministra životního prostředí, proto názor soudu neobstojí.

[11] Soud se nevypořádal se všemi žalobními petity. Zcela opomněl vypořádat petit požadující určení nezákonnosti nevydání revizního stanoviska, což požadoval po správním orgánu krajský soud v rozhodnutí č. j. 55 A 34/2019-91.

[12] V žalobě soud uvádí, že se k jednotlivým žalobním bodům nevyjadřuje, v čemž shledává stěžovatelka nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[13] Závěr rozšířeného senátu o nepřipustnosti samostatných žalob proti rozhodnutím nadřízených orgánů o přezkumu se týká toliko jednoduchých případů (postup je souladný se zákonem a žalobce se domáhá přezkumu obsahu). V souzené věci však nezákonností trpí celý související procesní postup a úřední činnost ministra i Ministerstva životního prostředí.

[14] Pro výše uvedené stěžovatelka považuje napadené usnesení za nezákonné a navrhuje jeho zrušení.

[15] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že usnesení městského soudu je plně přezkoumatelné, netrpí žádnými nezákonnostmi a v důsledku se vypořádalo s nepřipustností podané žaloby. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009-71). Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[19] Předmětem sporu v nyní posuzované věci je soudní přezkum postupu správních orgánů v rámci řízení o vydání závazného stanoviska. Městský soud posoudil žalobu z hlediska její přípustnosti (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) a dospěl k závěru, že přípustnost není dána. Právě proto již dále nezkoumal jednotlivé žalobní body, což v napadeném usnesení výslovně uvedl. K čemuž dodal, že namítané nezákonnosti je možné namítat v řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu.

[20] Je-li žaloba nepřípustná, soud již jednotlivé žalobní body nepřezkoumává. Usnesení městského soudu nepřezkoumatelnosti netrpí.

[21] Nepřípustnost zásahové žaloby v souzené věci vyvěrá z rozsudků rozšířeného senátu ve věcech *Závazná stanoviska II* (rozsudek ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS) a *Michal Praha* (rozsudek ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 - 76, č. 4139/2021 Sb. NSS). V nich soud zdůraznil, že závazná stanoviska nejsou rozhodnutím dle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ani dle § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. V rozsudku *Michal Praha* rozšířený senát k soudnímu přezkumu řízení o závazných stanoviscích dodal, že „zrušení závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci. Patří proto k těm procesním úkonům správního orgánu, proti nimž se samostatná zásahová žaloba nepřipouští (z obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto členění srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, zejm. body 11 a násl., a tam citovanou judikaturu). Toto rozlišování bylo opakovaně akceptováno jako ústavně konformní i Ústavním soudem, z poslední doby viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. 1. 2020, z nějž vychází i uvedený rozsudek NSS.“

[22] Závěry rozsudků rozšířeného senátu akcentují myšlenku, že závazné stanovisko přímo nezasahuje do veřejných subjektivních práv. Jde o podkladový úkon vydávaný

pokračování

v rámci „hlavního“ řízení (zde řízení o umístění stavby). K tomu rozšířený senát v rozsudku *Michal Praha* uzavřel, že „úkon, jímž nadřízený správní orgán v přezkumném řízení zrušuje závazné stanovisko dotčeného orgánu, nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Jak bylo odůvodněno výše, zrušení závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci. Patří proto k těm procesním úkonům správního orgánu, proti nimž se samostatná zásahová žaloba nepřipouští (z obsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto členění srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, č. 3974/2020 Sb. NSS, zejm. body 11 a násl., a tam citovanou judikaturu). Toto rozlišování bylo opakovaně akceptováno jako ústavně konformní i Ústavním soudem, z poslední doby viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. 1. 2020, z něž vychází i uvedený rozsudek NSS.“

[23] Rozlišování nezákonnosti podkladového řízení na nezákonnosti procesního postupu (v) řízení a nezákonnosti obsahového může mít případně vliv na odvolání před správními orgány, nezakládá však přípustnost soudního přezkumu. Nijak totiž nemění vztah podkladového úkonu (řízení) k věci „hlavní“, tedy povahu „zásahu“ do veřejných subjektivních práv. Na okraj soud poznamenává, že nejde ani o případ, v němž by správní orgány byly nečinné. Ve věci ministr zrušil závazná stanoviska a vrátil věc MŽP k vydání nového, přičemž stěžovatelka nebrojí proti nevydání stanoviska MŽP, ale proti postupu ministra (neměl stanoviska rušit, ale sám vydat revizní).

[24] Usnesení městského soudu pro výše uvedené ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným, kterým by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jim v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

