



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **obec Podmolí**, Podmolí 70, zast. advokátem Mgr. Janem Tejkalem, Helfertova 2040/13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2022, čj. MZP/2022/560/1231, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, čj. 11 A 90/2022 - 17,

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 d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Dne 26. 7. 2021 vydala Správa Národního parku Podyjí (SNPP) nesouhlasné závazné stanovisko ke stavebnímu záměru „Posklizňová linka Podmolí“, neboť tento záměr snižuje estetickou a přírodní hodnotu krajinného rázu NP Podyjí a jeho ochranného pásma (§ 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Závazné stanovisko bylo podkladem pro rozhodnutí Městského úřadu Znojmo (MÚ), kterým MÚ zamítl žádost o vydání společného povolení na zmíněnou stavbu. Proti rozhodnutí MÚ podal žadatel odvolání, v němž výslovně napadl závazné stanovisko SNPP. Odvolací orgán postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádal od žalovaného, který je nadřízeným orgánem SNPP, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska (zároveň žalovanému zaslal odvolání žadatele). Žalovaný vyhodnotil zaslání odvolání jako podnět k provedení řízení z moci úřední o prohlášení nicotnosti. Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2022 žalovaný prohlásil závazné stanovisko SNPP za nicotné (§ 77 odst. 1 správního řádu). SNPP totiž podle žalovaného

vůbec nebyla dotčeným orgánem v řízení o žádosti o vydání společného povolení, neboť stavební záměr nemá potenciál narušit výhledy či průhledy z/do NP Podyjí a nemůže ovlivnit jeho krajinný ráz.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně (účastnice řízení o vydání společného povolení) žalobu, kterou městský soud shora označeným usnesením odmítl. Podle městského soudu je žaloba proti rozhodnutí o prohlášení závazného stanoviska za nicotné nepřijatelná.

2. Kasační řízení

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. Namítá nesprávné posouzení přípustnosti žaloby, jež omezuje stěžovatelčino právo na přístup k soudu. Závazné stanovisko, které bylo změněno v přezkumném řízení, lze přezkoumat v rámci přezkumu meritorního správního rozhodnutí. Nyní však nastala odlišná situace, neboť závazné stanovisko SNPP prohlásil žalovaný za nicotné. Toto stanovisko tak nebude podkladem pro vydání meritorního rozhodnutí a nebude jej možné přezkoumat společně s tímto „hlavním správním rozhodnutím“. Městský soud vykládá § 70 písm. a) s. ř. s. extenzivně. Stěžovatelka navrhl, aby NSS zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že neexistuje žádné právo na soudní ochranu proti nicotnému závaznému stanovisku, a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] V nyní projednávané věci stěžovatelka napadá rozhodnutí žalovaného o prohlášení nicotnosti závazného stanoviska SNPP, a to žalobou podanou podle § 65 s. ř. s. NSS je povinen posoudit, zda městský soud postupoval správně, jestliže žalobu odmítl jako nepřijatelnou.

[7] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřijatelný.*

[8] Podle § 68 písm. d) s. ř. s. *žaloba (podaná podle § 65 s. ř. s., pozn. NSS) je nepřijatelná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

[9] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.*

[10] 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*

pokračování

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

[11] Z hlediska procesního je závazné stanovisko úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu. Při jeho vydávání je tedy třeba postupovat v souladu s § 154 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 - 150). Z § 154 správního řádu plyne, že při vydávání závazných stanovisek se přiměřeně použijí i další (než zde výslovně uvedená) ustanovení správního řádu, pokud je to potřebné.

[12] Podle § 77 odst. 2 správního řádu *nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, a to kdykoliv; jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.*

[13] NSS se již v minulosti zabýval otázkou soudního přezkumu závazných stanovisek, stejně jako povahou správních aktů, které závazné stanovisko potvrzují, mění či ruší.

[14] V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009 - 113, rozšířený senát NSS konstatoval, že „závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. [...] Soudní přezkum 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. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí (zvýraznil NSS).“

[15] Podle právní věty rozsudku NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014 - 30, č. 3214/2 015 Sb. NSS, „úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 (nyní odst. 7 – pozn. NSS) správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (zvýraznil NSS).“

[16] Z rozsudku NSS ze dne 20. 3. 2013, čj. 6 As 64/2012 - 21, plyne, že „je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 (nyní odst. 8 – pozn. NSS) správního řádu. Ve správním soudnictví je proto přípustné přezkoumávat rozhodnutí, jímž bylo v přezkumném řízení závazné stanovisko změněno, teprve až v rámci soudního přezkumu meritorního správního rozhodnutí, jemuž toto závazné stanovisko (ve znění změnových rozhodnutí) slouží pouze jako jeden z podkladů (zvýraznil NSS).“

[17] Podle rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 12. 2020, čj. 2 As 8/2018 - 76, „stejně jako závazné stanovisko, není [...] ani úkon, jímž je zrušeno, „posledním slovem“ správních orgánů ve věci, která je předmětem konečného správního rozhodnutí. Co více, není „posledním slovem“ dokonce ani ve vztahu k dílčímu předmětu samotného závazného stanoviska. [...] Dospěl-li rozšířený senát [...] k závěru, že tato stanoviska „sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti“, neboť k tomu

dochází až případným vydáním konečného rozhodnutí, pro něž bylo stanovisko závazným podkladem, nelze v případě úkonu, jímž je závazné stanovisko zrušeno, spatřovat samostatný zásah do subjektivních veřejných práv jakýchkoliv osob.[...] Soudní ochrana práv dotčených osob je zajištěna pro případ, nebude-li nové závazné stanovisko vydáno a řízení, v němž má být vydáno rozhodnutí tímto stanoviskem podmíněné, bude z tohoto důvodu zastaveno. Proti rozhodnutí o zastavení řízení totiž lze podat žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o ní soud k žalobní námitce přezkoumá i zákonnost úkonu, jímž došlo ke zrušení závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť se v tom případě jedná o závazný podklad rozhodnutí o zastavení řízení (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). [...] Úkon, jímž nadřízený orgán v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (nyní odst. 8 – pozn. NSS) spr. ř. zrušil závazné stanovisko dotčeného orgánu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žalobu proti takovému úkonu musí soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s. (vyřaznil NSS).“

[18] Z citované judikatury je zřejmé, že soudní řád správní vylučuje samostatný přezkum nejen závazných stanovisek, ale též rozhodnutí, kterými byla závazná stanoviska potvrzena, změněna nebo zrušena postupem podle § 149 odst. 7 či 8 správního řádu. Správní akt, jež je výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným orgánem, lze přezkoumat až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v „hlavním správním řízení“ (tj. řízení, v němž závazné stanovisko bylo či mělo být podkladem pro vydání rozhodnutí). Popsaný mechanismus soudního přezkumu závazných stanovisek není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, což potvrdil také Ústavní soud (viz např. usnesení ÚS ze dne 3. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 180/21).

[19] Uvedený způsob soudního přezkumu se podle NSS uplatní také tehdy, pokud nadřízený orgán prohlásí závazné stanovisko za nicotné podle § 77 odst. 2 správního řádu. Takový správní akt totiž sám o sobě nemůže přímo zasáhnout právní sféru žádné osoby, neboť jeho vydání z povahy věci nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti.

[20] Závazné stanovisko je pouze jedním z podkladů a vyjadřuje jen některé z požadavků, které v „hlavním správním řízení“ vytvářejí společné podmínky pro realizaci konkrétního záměru. Správní orgán posuzuje předmět „hlavního správního řízení“ z celkového hlediska. Je proto oprávněn a povinen koordinovat veškerá stanoviska dotčených orgánů a přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo (tím NSS nijak nezpochybňuje, že podklady pro vydání rozhodnutí mohou mít různou váhu, viz např. § 149 odst. 6 správního řádu). Podle NSS by bylo nekonceptní a zcela proti smyslu výše citovaných ustanovení a judikatury, aby otázka nicotnosti závazného stanoviska byla řešena zvlášť, tedy aby mohla být podrobena samostatnému soudnímu přezkumu. Naopak je logické, aby podklady meritorního rozhodnutí byly přezkoumávány v rámci soudního přezkumu tohoto „hlavního správního rozhodnutí“ (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). Soudní řád správní ani jiný právní předpis nevyklučuje, aby se soud k žalobní námitce zabýval tím, zda nadřízený orgán postupoval správně, jestliže prohlásil „podkladové“ závazné stanovisko podřízeného dotčeného orgánu za nicotné.

[21] NSS ve shodě s městským soudem uzavírá, že ve správním soudnictví bude přípustné přezkoumat rozhodnutí žalovaného, jímž bylo závazné stanovisko SNPP prohlášeno

pokračování

za nicotné, až v rámci soudního přezkumu meritorního rozhodnutí, jehož mělo být toto stanovisko podkladem. Žaloba proti rozhodnutí o prohlášení závazného stanoviska za nicotné není přípustná, a proto bylo namístě, aby ji městský soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[22] Kasační námitka nesprávného posouzení přípustnosti žaloby městským soudem není důvodná.

4. Závěr a náklady řízení

[23] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. března 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu