ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **KOMTERM, a.s.**, se sídlem Bělehradská 55/15, Praha 4, zast. Mgr. Lukášem Nývltem, advokátem se sídlem Václavské nám. 19, Praha 1, proti žalovanému: **Státní energetická inspekce**, se sídlem Provozní 1, Ostrava Třebovice, proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 18. 11. 2009, zn. 2346/09/S-446/80.103/Dr, ve věci dokumentace pro stavební povolení, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2010, č. j. 22 A 6/2010 - 16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 18. 11. 2009, zn. 2346/09/S-446/80.103/Dr, vydanému podle § 94 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a podle § 13 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření

energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření energií“), a to k dokumentaci „*Tepelný zdroj Města Kopřivnice – plynová výtopna 39 MW*“.

Krajský soud se v napadeném usnesení nejprve vyjádřil ke stěžovatelem dovozované možnosti soudního přezkoumání daného stanoviska; ta vycházela ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaného pod č. 1764/2009 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle nichž je závazné stanovisko samostatným rozhodnutím podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V tomto směru krajský soud konstatoval, že uvedené závěry se vyjadřují ke stanovisku vydanému podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“). V nyní projednávané věci se však jedná o závazné stanovisko vydané dne 18. 11. 2009, tj. po účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“). Je tedy na místě postupovat podle § 149 nového správního řádu, dle jehož odstavce 1 je závazné stanovisko 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. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009 - 65, pak krajský soud dále doplnil, že závazné stanovisko může mít povahu samostatného a proto i samostatně soudně přezkoumatelného rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako lex specialis k novému správnímu řádu. Zákon o hospodaření energií však ve svém § 13 odst. 2 tomuto závaznému stanovisku nepřiznává povahu samostatného rozhodnutí a tuto povahu mu nepřiznává ani energetický zákon či jiný právní předpis. Dané stanovisko je proto podle krajského soudu svou povahou tzv. subsumovaným správním aktem, který nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu; jeho přezkum soud provede až k případné žalobě proti rozhodnutí, jehož je takový akt podkladem.

Z uvedených důvodů krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

V kasační stížnosti podřadil stěžovatel důvody pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Závěry krajského soudu jsou v rozporu jak se zákonnou úpravou v s. ř. s., tak i s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Napadené rozhodnutí žalovaného je správním rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. a podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Stěžovatel odkazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, a rozhodnutí z téhož dne č. j. 6 As 7/2005 - 97. V těchto rozhodnutích rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k názoru, že závazná stanoviska jsou rozhodnutími ve smyslu

ustanovení § 65 s. ř. s., a proto nejsou vyloučena ze soudního přezkumu na základě ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že institut závazného stanoviska byl do českého právního řádu zaveden až novým správním řádem, je zřejmé, že uvedené závěry jsou aplikovatelné i na přezkum závazných stanovisek vydávaných na základě nového správního řádu.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, dle kterého závěry rozšířeného senátu, jimiž bylo stěžovatelem argumentováno již v řízení před krajským soudem, lze použít i na závazná stanoviska vydaná podle nového správního řádu. Závazná stanoviska jsou způsobilým předmětem samostatného soudního přezkumu zcela nezávisle na navazujícím správním rozhodnutí a dokonce i před jeho vydáním. Závěrem odkazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009 - 70, kde je konstatováno, že souhlasné či nesouhlasné stanovisko vydané ve formě závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 90 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s § 149 nového správního řádu splňuje po materiální stránce znaky samostatného správního rozhodnutí a je tudíž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Žalované rozhodnutí rovněž zasahuje do subjektivních práv stěžovatele, materiálně tedy nesporně jde o rozhodnutí ve smyslu s. ř. s.

Stěžovatel uzavírá, že postup krajského soudu, který se snažil za každou cenu vyloučit soudní přezkum napadeného stanoviska, je v rozporu jak s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tak i citovanou judikaturou. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu jednání.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizuje s výkladem shora uvedených judikátů provedeným stěžovatelem. Je přesvědčen, že napadené usnesení krajského soudu bylo vydáno v mezích a způsobem stanoveným právními předpisy, a proto ani nemohlo být porušeno ústavně garantované právo stěžovatele na soudní ochranu.

Kasační stížnost není dle žalovaného důvodná, proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci zde uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Předmětem projednávané věci je posouzení charakteru závazného stanoviska vydávaného žalovaným dle ustanovení § 94 odst. 2 energetického zákona a ustanovení § 13 odst. 2 zákona o hospodaření energií, a to za účinnosti nového správního řádu. Otázkou přezkumu závazných stanovisek vydávaných za účinnosti nového správního řádu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Z uvedeného důvodu došlo v projednávané věci k přerušení řízení (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 9 As 47/2010 - 45) a vyčkání posouzení předmětné otázky rozšířeným senátem NSS. S ohledem na skutečnost, že odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 48 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2010 - 50).

V rozhodnutí ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, rozšířený senát kasačního soudu s ohledem na změny v právní úpravě starého a nového správního řádu odmítl závaznost předchozího sjednocujícího stanoviska rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, i pro právní úpravu obsaženou v § 149 nového správního řádu a vyslovil nutnost zabývat se otázkou přezkumu závazných stanovisek dle § 149 nového správního řádu opětovně, a to i s ohledem na rozdílné právní názory napříč jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu. Jednoznačně tak odmítl závěry, ke kterým dospěl sedmý senát NSS v rozhodnutí ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52, na které stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje a ze kterého také obsáhle cituje.

Institut závazného stanoviska je možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67 nového správního řádu, tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí. Objektivně vymezený předmět řízení, v rámci kterého jsou vydávány, je v případě závazných stanovisek dle § 149 nového správního řádu podstatně širší, než u vydávaných dle § 67 nového správního řádu. Závazné stanovisko vydané dle § 149 nového správního řádu není, na rozdíl od stanoviska vydávaného podle § 67 nového správního řádu, s to založit práva nebo povinnosti, ty jsou zakládány až konečným rozhodnutím příslušného orgánu veřejné správy. Jejich závaznost se projevuje pouze vůči správnímu orgánu, který vede řízení, pro jehož účely je takové závazné stanovisko vydáváno, a projeví se tedy ve výroku jeho rozhodnutí. Typicky se tak děje v rámci územního či stavebního řízení.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu závazných stanovisek vydávaných dle § 149 nového správního řádu probíhajícímu dle § 65 a násl. s. ř. s. rozšířený senát vyslovil, že tato stanoviska jsou podkladem pro konečné rozhodnutí; z valné většiny přitom pro vydání konečného kladného rozhodnutí není zapotřebí získat bez dalšího jen jedno kladné závazné stanovisko, ale je třeba splnit i další zákonné

podmínky dle příslušných právních předpisů. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 31/2009 - 150, rozšířený senát vyslovil, že závazná stanoviska dle § 149 nového správního řádu nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími, jedná se proto o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. Soudně je pak přezkoumáváno pouze konečné rozhodnutí v „hlavním“ řízení.

Při úvaze, o jaký typ závazného stanoviska se jedná v projednávaném případě, vyšel Nejvyšší správní soud z následující úvahy. Zákon o hospodaření energií v ustanovení § 13 odst. 2 určuje jako dotčený orgán státní správy při ochraně zájmů chráněných tímto zákonem v řízeních, která provádějí jiné stavební úřady, než stavební úřady uvedené v odst. 1 tohoto ustanovení, Státní energetickou inspekci, tj. žalovaného. Dále citované ustanovení uvádí, že v těchto řízeních vydává Státní energetická inspekce k ochraně zvláštních zájmů závazná stanoviska, jejichž rozsah stanoví prováděcí právní předpis. Dle ustanovení § 94 odst. 2 energetického zákona uplatňuje Státní energetická inspekce, jako dotčený správní orgán, mimo jiné i stanovisko v územním a stavebním řízení, která jsou blíže upravena v příslušných ustanoveních stavebního zákona.

Závazné stanovisko v projednávané věci bylo v souladu s výše uvedeným vydáno pro potřeby stavebního řízení k dokumentaci „Tepelný zdroj Města Kopřivnice – plynová výtopna 39 MW“. Je tedy zřejmé, že se jedná o závazné stanovisko vydávané výhradně pro účely jiného, zde stavebního řízení, dle ustanovení § 149 nového správního řádu. Nejde tak o samostatné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 nového správního řádu, neboť jde o úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je současně závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu – v daném případě pro příslušný stavební úřad a rozhodnutí o povolení stavby dle stavebního zákona. Jedná se tak o postup „uvnitř“ jiného správního řízení (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Samotné závazné stanovisko ještě žádným způsobem nezasahuje do práv, neexistuje zde samostatný předmět řízení v podobě práv a povinností, které by byly daným stanoviskem zakládány, měněny nebo rušeny. Způsobilé k zásahu do práv je tak pouze až případné konečné rozhodnutí vydané ve stavebním řízení. Současně se nejedná o situaci, kdy by zvláštní zákon ke správnímu řádu (zde zákon o hospodaření energií či energetický zákon) dával souzenému závaznému stanovisku povahu v soudním řízení samostatně přezkoumatelného rozhodnutí.

Jak jednoznačně vyplývá ze shora uvedeného, závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, jsou plně aplikovatelné i na projednávanou věc a důvody kasační stížnosti, v níž stěžovatel odkazuje na judikaturu předcházející rozhodnutí rozšířeného senátu v této otázce, nemohou být opodstatněné. Usnesení Krajského

soudu v Ostravě proto netrpí vytýkanými vadami, bylo vydáno zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a nebylo jím zasaženo do práva stěžovatele na soudní ochranu, zakotveného v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud správně zhodnotil projednávanou věc, když vyslovil, že žalobou napadené závazné stanovisko nepodléhá soudnímu přezkumu, jeho přezkum bude proveden až v případném řízení o žalobě proti rozhodnutí, jehož by bylo podkladem, a proto je dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, neboť napadené stanovisko není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. a tudíž je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů bylo rozhodnuto, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 16. listopadu 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu