



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Letiště Vodochody, a. s.**, se sídlem U Letiště 374, Odolena Voda – Dolínek, zastoupený Mgr. Jiřím Oswaldem, advokátem se sídlem Bílkova 4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2015, č. j. 10 A 204/2014 – 46,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2015, č. j. 10 A 204/2014 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne ze dne 9. 1. 2015, č. j. 10 A 204/2014 – 46, odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4751/M/14; 67609/ENV/14, jímž byl zamítnut jeho rozklad a potvrzeno usnesení Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 13. 6. 2014, č. j. 42412/ENV/14. Tímto usnesením ministerstvo podle ust. § 156 odst. 2, § 98 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zrušilo své stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 29. 10. 2013, č. j. 71411/ENV/13, 76786/ENV/13, ve věci záměru „Letiště Vodochody“ (dále jen „stanovisko EIA“). V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že stěžovatel se domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno. V této souvislosti poukázal na právní názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, podle kterého závazné stanovisko samo o sobě nemůže představovat žádný zásah do právní sféry osoby, k jejíž žádosti bylo vydáno, neboť k tomu může dojít teprve vydáním rozhodnutí, které bude na základě takového závazného stanoviska vydáno. Městský soud dále uvedl, že stanovisko vydané podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), je pouze jedním z typů závazných stanovisek podle ust. § 149 správního řádu. Právní závěry vyslovené v citovaném rozsudku rozšířeného senátu jsou použitelné i pro projednávanou věc, neboť nedochází-li

vydáním závazného stanoviska k zásahu do práv a povinností stěžovatele, nemůže dojít k zásahu do jeho práv ani vydáním rozhodnutí, kterým je takové stanovisko zrušeno, ani rozhodnutím, kterým bylo rozhodováno o rozkladu proti takovému zrušujícímu rozhodnutí. V daném případě se tedy stěžovatel domáhal přezkoumání úkonu správního orgánu, jimž se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují jeho práva nebo povinnosti, tedy úkonu, který není rozhodnutím. Na podporu tohoto závěru městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní povahu stanoviska EIA. Toto stanovisko není jedním z typů závazného stanoviska podle ust. § 149 správního řádu, ale je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. To vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudků ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55 a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32. Výše uvedené vyplývá i z ust. § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Dále v ust. § 23 odst. 14 citovaného zákona se výslovně uvádí, že „*Na řízení podle tohoto zákona se nevztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“ Zákon o posuzování vlivů upravuje problematiku posuzování vlivu na životní prostředí komplexně, a správní řád se proto na vydávání stanovisek EIA nepoužije. Z tohoto důvodu nemůže mít stanovisko EIA povahu závazného stanoviska podle správního řádu. Zásadním rozdílem mezi závaznými stanovisky podle ust. § 149 správního řádu a stanoviskem EIA je, že stanovisko EIA není závazné pro rozhodování v územním řízení [§ 91 odst. 11 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)]. Příslušný stavební úřad rozhodující v územním řízení se může od stanoviska EIA odchýlit. Již jen samotné nesprávné posouzení povahy stanoviska EIA by mělo vést ke zrušení napadeného usnesení, neboť toto nesprávné právní posouzení mělo za následek nesprávné pochopení dopadů zrušení stanoviska EIA na zkrácení práv stěžovatele. Dále stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně posoudil soudní přezkoumatelnost usnesení ministerstva a rozhodnutí o rozkladu. Stejně tak nesprávně aplikoval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, který vycházel z povahy závazných stanovisek. Nejvyšší správní soud v daném případě konstatoval, že závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná, a to mimo jiné z důvodu, že jsou přezkoumatelná v příslušném správním řízení týkajícím se konečného rozhodnutí (např. územního rozhodnutí). Na tento závěr navázaly rozsudky ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42 a ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, v nichž Nejvyšší správní soud shledal, že se jedná o odlišnou situaci v případě, že je závazné stanovisko zrušeno nebo změněno na nesouhlasné. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení o zrušení nebo změně závazného stanoviska na stanovisko nesouhlasné již totiž nemůže z povahy věci být podkladem pro konečné rozhodnutí. Proto musí být přezkoumatelné samostatně. Jinak by totiž dotčená osoba neměla možnost se vůči němu soudně bránit. Zrušené závazné stanovisko totiž není podkladem pro konečné rozhodnutí a dotčená osoba tudíž nemá možnost se mu bránit prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že i kdyby bylo stanovisko EIA závazným stanoviskem ve smyslu ust. § 149 správního řádu, bylo by usnesení ministerstva i rozhodnutí ministra o rozkladu vydané v přezkumném řízení samostatně soudně přezkoumatelné podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Městský soud v napadeném usnesení správně na výše citovanou judikaturu odkázal, ale nesprávně ji na případ stěžovatele aplikoval. Důvodem byla skutečnost, že nesprávně posoudil povahu stanoviska EIA a také věcnou podstatu citované judikatury. Stanovisko EIA je přezkoumatelné v rámci žaloby proti navazujícímu rozhodnutí, což výslovně uvádí ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů. Jedná se tedy o stejný mechanismus soudní přezkoumatelnosti jako v případě závazných stanovisek podle ust. § 149 správního řádu. Proto také stěžovatel odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se závazných stanovisek, z níž jednoznačně vyplývá, že stanovisko EIA

nemá povahu rozhodnutí, ani zásahu, pokynu nebo donucení ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. Stanovisko podle ust. § 10 zákona o posuzování vlivů tudíž není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Z tohoto důvodu nemůže být stanovisko EIA považováno ani za „vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ podle ust. § 154 správního řádu. Právní úprava v zákoně o posuzování vlivů je vůči správnímu řádu, včetně jeho části čtvrté, speciální a subsidiární aplikace správního řádu je výslovně vyloučena. Proto se nemůže část čtvrtá správního řádu, včetně ust. § 156, na přezkum stanoviska EIA vztahovat. O jinou situaci se však jedná v případě, je-li stanovisko EIA zrušeno v (nezákonně vedeném) přezkumném řízení. Jak vyplývá z citované judikatury Nejvyššího správního soudu, osoba dotčená rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení, musí mít právo na soudní ochranu proti takovému rozhodnutí. To platí tím spíše v případě, kdy je přezkumné řízení vedeno nestandardně a usnesení ministerstva a rozhodnutí ministra o rozkladu jsou politicky motivována. Nadto byla tato rozhodnutí vydána v situaci, kdy ministerstvo ani ministr neměli zákonnou pravomoc k vedení přezkumného řízení a vydání předmětných rozhodnutí. Pokud by nebylo usnesení ministerstva a rozhodnutí ministra o rozkladu samostatně soudně přezkoumatelné, neměl by stěžovatel možnost dosáhnout soudní ochrany, jelikož žádné další navazující rozhodnutí by již nebylo vydáno. To je právě rozdíl mezi situací, kdy osoby dotčené vydaným souhlasným stanoviskem EIA právo na soudní přezkoumatelnost mají, byť společně s vydaným územním rozhodnutím. Stěžovatel by tuto možnost neměl, ačkoliv se jedná o rozhodnutí nicotná (nezákonná), a ačkoliv je jimi zásadně zasaženo do jeho práv. Městský soud odmítl stěžovateli přístup k soudu, přestože stěžovatel podrobně odůvodnil nicotnost (nezákonnost) usnesení ministerstva a rozhodnutí ministra o rozkladu. Stěžovatel podrobně odůvodnil, jak se zrušení stanoviska EIA negativně projevilo v jeho právní sféře a jak mu způsobilo újmu, tj. zasáhlo do jeho práv. Dopady nezákonného zrušení stanoviska EIA do právní sféry stěžovatele jsou zásadní, a to v několika ohledech. Stěžovatel oznámil zahájení procesu posuzování vlivu na životní prostředí záměru Letiště Vodochody dne 27. 2. 2009 a k vydání stanoviska EIA došlo po více než čtyřletém procesu. Stěžovatelovy přímé náklady na proces posouzení EIA přesáhly k datu podání kasační stížnosti 10 mil. Kč. Stanovisko EIA bylo zveřejněno dne 30. 10. 2013 s tím, že v souladu s ust. § 10 zákona posuzování vlivů platí 5 let od tohoto data. Zrušení stanoviska EIA osm měsíců po jeho vydání, představuje zásadní zásah do práv stěžovatele nabytých v dobré víře a jeho legitimních očekávání o správnosti postupu státních orgánů v rámci procesu EIA. Usnesením ministerstva o zrušení stanoviska EIA (první a dosud jediným rozhodnutím tohoto druhu) se věc vrátila do procesu posuzování EIA. Ministerstvo vyzvalo zpracovatele posudku k odstranění údajných vad posudku. Zákon o posuzování vlivů však s variantou opětovného pokračování již skončeného procesu EIA nepočítá. V ust. § 9 citovaného zákona je sice uvedeno právo ministerstva vrátit posudek zpracovateli k dopracování, ale pouze ve lhůtě 10 dnů od jeho předložení zpracovatelem. V případě stěžovatele ministerstvo posudek jako dostatečný akceptovalo, v uvedené lhůtě jej zpracovateli nevrátilo a vydalo stanovisko EIA. Tím se podle ministerstva proces posuzování EIA vrátil do fáze posuzování záměru, ačkoli zákon o posuzování vlivů tento následný postup posuzování záměru vůbec neupravuje. V důsledku zrušení stanoviska EIA nemá stěžovatel možnost pokračovat v již zahájeném územním řízení. Přitom na přípravu příslušné dokumentace a podkladů nezbytných pro získání územního rozhodnutí již vynaložil částku ve výši cca 4,4 mil Kč. Na získání nového stanoviska EIA by musel vynaložit v zásadě podobnou částku jako na získání zrušeného stanoviska EIA. Stěžovateli navíc vzniká neúměrnou délkou procesu EIA, jakož i navazujících řízení (územní řízení je s ohledem na zrušení stanoviska EIA přerušeno) značná újma. Stěžovatel vynaložil značné prostředky také na přímých investicích do pozemků a budov letiště a zmařením záměru z důvodu zrušení stanoviska EIA by byly zmařeny i tyto investice. Musel by ukončit pracovní poměr se zaměstnanci a zbytečně by vynaložil i další náklady. Stěžovatel přitom tyto náklady vynaložil v souladu se svými legitimními očekáváními ve správnosti stanoviska EIA a tomu také přizpůsobil svůj obchodní plán, financování projektu a především vybudování

a udržení dostatečně kvalifikovaného týmu zaměstnanců za účelem vybudování a bezpečného provozování letiště Vodochody. Nicotným (nezákonným) zrušením stanoviska EIA proto došlo k zásahu do jeho právní sféry a do jeho veřejného subjektivního práva na podnikání a nakládání se svým majetkem. Podle stěžovatele se městský soud měl zabývat otázkou zjevné nicotnosti usnesení ministerstva i rozhodnutí ministra o rozkladu, a to i bez návrhu. Důvody pro nicotnost přitom stěžovatel jasně formuloval v rozkladu proti usnesení ministerstva i v žalobě. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel požádal, aby Nejvyšší správní soud, s ohledem na rychlost a hospodárnost soudního řízení, v odůvodnění svého rozhodnutí jako obiter dictum posoudil otázku nicotnosti (nezákonnosti) napadeného správního rozhodnutí. V doplnění kasační stížnosti pak poukázal na dopis zpracovatele posudku RNDr. V. L. ze dne 28. 1. 2015, kterým tento reagoval na vrácení posudku ministerstva k dopracování. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že ze skutečností uvedených v tomto dopise je zřejmá nezákonnost postupu ministerstva a věcná nesprávnost důvodů, jež jej vedly ke zrušení stanoviska EIA. S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného usnesení městského soudu, které v souladu s judikaturou vylučuje ze soudního přezkumu jak závazná stanoviska či jiné úkony správního orgánu, tak rozhodnutí, která tato stanoviska nebo úkony ruší v přezkumném řízení. Ministerstvo vyjádřilo souhlas se stěžovatelem, že stanovisko EIA je odborným podkladem pro vydání následného rozhodnutí, ale poukázalo na odlišný právní význam stanoviska EIA pro toto řízení. Z ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů vyplývá, že bez stanoviska EIA nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani v jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Ministerstvo proto odmítlo jako nesprávný názor stěžovatele, že stanovisko EIA je pouze odborným podkladem pro navazující řízení a zdůraznilo, že bez stanoviska EIA nemůže stavební úřad vydat navazující (územní) rozhodnutí. Zrušení stanoviska EIA by tak ve svých důsledcích mělo vést k zamítnutí žádosti stěžovatele o vydání územního rozhodnutí příslušným stavebním úřadem, proti kterému se může stěžovatel domáhat práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V rámci soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu tak může být přezkoumáno i rozhodnutí o zrušení stanoviska EIA. Ministerstvo proto odmítlo názor stěžovatele, že usnesení městského soudu znamená ve svých důsledcích odeprání práva stěžovatele na soudní ochranu. Městským soudem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a z ní učiněné závěry jsou proto v dané věci zcela relevantní. Stanovisko EIA je soudně přezkoumatelné v rámci přezkoumání navazujícího rozhodnutí podle ust. § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů. Není tedy žádný důvod připustit samostatnou soudní přezkoumatelnost usnesení ministerstva a rozhodnutí ministra o rozkladu, kterými bylo zrušeno stanovisko EIA, pokud nelze samostatně přezkoumat ani toto stanovisko EIA. Ministerstvo také vyjádřilo nesouhlas s názorem stěžovatele, že nemůže pokračovat v územním řízení. V důsledku nedoložení stanoviska EIA stěžovatelem podle ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů bude jeho žádost o vydání navazujícího rozhodnutí zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí může stěžovatel podat žalobu a v řízení o této žalobě bude také přezkoumáno zrušení stanoviska EIA ministerstvem. Ministerstvo proto uzavřelo, že stěžovatelem uvedené finanční prostředky by musel vynaložit stejně, ať už by bylo vydáno stanovisko EIA souhlasné nebo nesouhlasné. Jeho zrušení po osmi měsících od jeho vydání nemohlo samo o sobě způsobit žádné větší ekonomické náklady pro realizaci záměru, jak tvrdí stěžovatel. Ministerstvo dále zdůraznilo, že stanovisko EIA samo o sobě neopravňuje stěžovatele k realizaci záměru, neboť je pouze odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Pokud stěžovatel již vynaložil určitou finanční částku předpokládaje, že jeho záměr bude realizován, aniž by k jeho realizaci měl patřičná povolení, jedná se o riziko, které nese každý investor při přípravě jakéhokoli záměru. Otázkou nicotnosti usnesení ministerstva se ministr zabýval v odůvodnění rozhodnutí

o rozkladu. V důsledku nabytí účinnosti správního řádu (od 1. 1. 2006) se nepřímo novelizoval zákon o posuzování vlivů. Z ust. § 180 odst. 2 správního řádu vyplývá, že na postup ministerstva podle zákona o posuzování vlivů se vztahuje část čtvrtá správního řádu, pokud jiný postup neupravuje zákon o posuzování vlivů. Tento zákon žádný takový postup neupravuje, a proto přísluší postupovat podle části čtvrté správního řádu, tj. podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Ministerstvo odmítlo názor stěžovatele, že nemá zákonem svěřenou pravomoc zrušit nezákonné nebo věcně nesprávné stanovisko EIA a že je možné ho pouze přezkoumat v rámci případného soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí, pro které bylo stanovisko EIA podkladem. Akceptace tohoto názoru by znamenala, že i když je ministerstvo ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, vykonává vrchní státní dozor v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a zajišťuje posuzování záměrů podle ust. § 21 zákona o posuzování vlivů, je pouze v roli pasivního přihlížeče případných nesprávných aplikací zákona a musí vyčkat na případnou procesní aktivitu ostatních účastníků řízení a doufat, že v soudním přezkumu navazujícího rozhodnutí bude také zrušeno vadné stanovisko EIA. Přezkum a zrušení stanoviska EIA podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu je procesně hospodárnější, než kdyby bylo napadeno až v navazujících řízeních podle stavebního zákona nebo v rámci soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v těchto řízeních. S ohledem na zásadu materiální pravdy při zjištění nezákonnosti jím vydaného správního aktu je ministerstvo povinno tento nedostatek co nejdříve napravit a správní akt zrušit, a to za pomoci prostředků, které do jeho pravomoci svěřuje správní řád, a to v důsledku absence výslovné právní úpravy podle zákona o posuzování vlivů. V daném případě tedy postupem podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Postup ministerstva nebyl v žádném případě účelový. Je pochopitelné, že i u jiných (obdobných) záměrů se mohly objevit podobné námitky a připomínky, které byly projednávány v rámci procesu EIA k záměru „Letiště Vodochody“. Takovým záměrem je bezpochyby i stěžovatelem uváděný záměr „Paralelní dráha RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně“. Podle ministerstva se nejednalo o identickou situaci, jak nesprávně tvrdí stěžovatel. Jednotlivé záměry je třeba vždy posuzovat individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu. Podle ministerstva ust. § 23 odst. 14 zákona o posuzování vlivů vylučuje aplikaci správního řádu na řízení podle tohoto zákona. To však neznamená, že je správní řád vyloučen zcela. Pokud zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, vylučuje tím pouze jeho část druhou a třetí, přičemž v daném případě vylučuje aplikaci těchto ustanovení pouze na postupy předvídané zákonem o posuzování vlivů, tedy na zjišťovací řízení, proces EIA a další úkony související s výkonem působnosti v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, které jsou v zákoně o posuzování vlivů výslovně upraveny komplexně. Pokud by se neměla část čtvrtá správního řádu na akty vydávané podle zákona o posuzování vlivů vztahovat, byla by tím zcela vyloučena možnost nápravy vadných aktů vydaných správními orgány. Ministerstvo připustilo, že soudní přezkum stanoviska EIA je možný spolu s navazujícím rozhodnutím, ale tato skutečnost nebrání přezkoumat stanovisko EIA postupem podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu. Ministerstvo, které má pravomoc stanovisko EIA vydat, má také pravomoc vydané stanovisko EIA přezkoumat a opravit. V případě, že shledá rozpor s právními předpisy má také pravomoc ho zrušit. Protože přezkum stanoviska EIA není výslovně upraven v zákoně o posuzování vlivů, je nezbytné postupovat podle správního řádu. Ze skutečnosti, že zpracovatel odmítl doplnit posudek podle požadavku ministerstva, nelze dovozovat závěry, které činí stěžovatel. Předmětem soudního řízení je zrušení stanoviska EIA pro jeho nezákonnost, nikoli následný postup ministerstva. Stanovisko EIA bylo zrušeno z důvodu ekonomie a hospodárnosti řízení, a především k ochraně zájmů stěžovatele. V případě zahájení nového procesu EIA (předložení oznámení, zpracování dokumentace atd.) by stěžovateli zřejmě vznikly další náklady a časová prodleva. Proto byl proces EIA vrácen do stadia, kde lze nezákonnost, pro kterou bylo stanovisko EIA zrušeno, napravit. Stěžovatel se odvolává na dopis zpracovatele posudku, který však vyjadřuje pouze jeho názory. Co se týká lhůt stanovených v zákoně o posuzování vlivů, jedná se o lhůty pořádkové, které nezohledňují případné rozdíly mezi jednotlivými záměry. V případě složitých záměrů se v praxi nelze vyhnout překročení

stanovených lhůt. Zvolený postup ministerstva je v souladu se zákonem a jeho cílem je náprava nezákonnosti, ke které došlo vydáním stanoviska EIA. Ministerstvo se nebrání povolení záměru v případě, že bude prokázáno, že vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví jsou akceptovatelné. Nicméně způsob, jakým bylo vydáno stanovisko EIA, nebyl v souladu se zákonem, a proto bylo nutné jej zrušit. S ohledem na uvedené důvody ministerstvo navrholo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Stěžovatel v replice uvedl, že ministerstvo ve vyjádření neuvedlo žádné zásadní nové skutečnosti, když především shrnulo dosavadní postup řízení a obhajovalo jím zvolený nezákonný postup. Stěžovatel dále obsáhle polemizoval s argumenty ministerstva s tím, že setrval na svém návrhu na zrušení napadeného usnesení městského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal 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 neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že napadeným usnesením městského soudu byla žaloba odmítnuta, mohl Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska jeho zákonnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a nemohl se zabývat zákonností či věcnou správností napadeného správního rozhodnutí, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatele a potvrzeno usnesení ministerstva.

Ke stížným námitkám týkajícím se věci samé, tedy toho, zda napadené správní rozhodnutí je zákonné či nikoli, se Nejvyšší správní soud nemohl vyjádřit ani obiter dictum, jak požadoval stěžovatel. V řízení o kasační stížnosti přezkoumává Nejvyšší správní soud pravomocné rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze). Může proto pouze posuzovat, zda toto rozhodnutí je v souladu se zákonem. Rozsah přezkumu rozhodnutí krajského soudu je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jedná-li se o usnesení, kterým byla žaloba odmítnuta z důvodu, že není splněna procesní podmínka její věcné projednatelnosti, aniž by se krajský soud zabýval meritem věci, tedy věcným obsahem žaloby, je na Nejvyšším správním soudu, aby v rámci důvodů kasační stížnosti, resp. mimo jejich rámec ve smyslu ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přezkoumal takové usnesení z hlediska, zda byl procesní postup krajského soudu v souladu se zákonem. Pokud by se Nejvyšší správní soud zabýval meritem věci, znamenalo by to překročení pravomocí, jež mu podle s. ř. s. v řízení o kasační stížnosti náleží.

Povahou stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí podle ust. § 10 zákona o posuzování vlivů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013 - 32, ve kterém dospěl k závěru, že: *„Toto stanovisko není dle své povahy závazným stanoviskem dle nového správního řádu, ale jen toliko expertním podkladem pro rozhodnutí příslušného úřadu.“* Proto tedy závěr městského soudu, že *„stanovisko vydané podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů je pouze jedním z typů závazných stanovisek podle § 149 správního řádu.“*, není správný. Přesto ale, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, je princip soudního přezkumu stanovisek EIA v zásadě stejný jako v případě závazných stanovisek podle ust. § 149 správního řádu. Nejvyšší správní soud právní závěry k této otázce zformuloval do právní věty: *„Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jebož je stanovisko podkladem.“* Proto lze v daném případě judikaturu týkající se přezkumu závazných stanovisek přiměřeně použít.

V daném případě však není předmětem přezkumu stanovisko EIA, ale rozhodnutí ministerstva o jeho zrušení vydané postupem podle ust. § 156 odst. 2, § 98 a § 97 odst. 3 správního řádu.

Podle ust. § 156 odst. 2 správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.

Podle ust. § 98 správního řádu jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

Podle ust. § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.

K přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení soudem existuje rozsáhlá judikatura. Zásadní význam však má rozsudek ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 - 69, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, který vyjádřil v právní větě: „*Rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a) soudního řádu správního].*“ Ve vztahu k případu stěžovatele jsou relevantní také závěry vyložené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „*lze jen s pochybnostmi tvrdit, že rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl. (...) [R]ozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 (starého) správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení*“. Tento závěr platí i pro rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podle správního řádu, neboť přezkumné řízení v podstatě nahrazuje dřívější institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Rozhodnutí, jimiž byla ve zkráceném přezkumném řízení podle správního řádu zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí podléhají tedy podle judikatury Nejvyššího správního soudu soudnímu přezkumu. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je považováno za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu i tehdy, je-li předmětem přezkumném řízení rozhodnutí, které samo nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. I rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, které ruší úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, jak vyplývá z dosavadní judikatury (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011 - 42, č. 2955/2014 Sb. NSS, a Nejvyššího správního

soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012 – 23, a ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 - 25), je přezkoumatelné soudem. Tento závěr je nutné aplikovat i na rozhodnutí vydané v přezkumném řízení ve vztahu ke stanovisku EIA, které je rovněž podřaditelné pod kategorii úkonů podle části čtvrté správního řádu.

Pro danou věc je podstatné posouzení povahy rozhodnutí o přezkumu jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Zatímco tyto úkony jsou prováděny zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením. Při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté správního řádu převažuje totiž nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí o přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013 – 25).

Pokud by byl akceptován názor ministerstva, stěžovatel by se nikdy nemohl domoci posouzení, zda původní stanovisko EIA, které jeho záměr za splnění vymezených podmínek umožňovalo, bylo zrušeno zákonným způsobem. V navazujícím územním řízení by totiž mohl napadnout jen obsah nového stanoviska EIA, jež by bylo podkladem pro vydané rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o zrušení původního stanoviska EIA. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je jedním z nejdůležitějších nástrojů ochrany před libovůlí při výkonu veřejné správy a je součástí mechanismu vyvažujícího vztah výkonné a soudní moci. Z tohoto důvodu je nutné jakékoli omezení přezkumu aktů veřejné správy vykládat restriktivně. Pokud zákon výslovně nevyloučí soudní přezkum aktu veřejné správy a dikce zákona nabízí více interpretačních variant, je nutné zvolit tu, která poskytuje největší míru ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, *„rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravomocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.“*

Zatímco tedy stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je, protože má vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět. Rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení tedy nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Městský soud proto pochybil, když odmítl žalobu s odůvodněním, že stěžovatel brojil proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno.

Z výše uvedeného důvodu je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. května 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu