



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci
žalobkyně: **Accolade, s.r.o.**
sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8
zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem
sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 22. 11. 2017,
č. j. MZP/2017/430/281,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 22. 11. 2017, č. j. MZP/2017/430/281, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 23 570 Kč k rukám Mgr. Marka Vojáčka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra životního prostředí, kterým byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č. j. 40019/ENV/17, 591/520/17, (dále jen „přezkumné rozhodnutí“). Přezkumným rozhodnutím bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č. j. ŽP/13004/16, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) jímž bylo rozhodnuto o tom, že záměr „průmyslový park Litice“, jehož oznamovatelkou byla žalobkyně, nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

II. Napadené rozhodnutí

2. Ministr se ztotožnil se závěrem žalovaného, že prvostupňové rozhodnutí bylo nezákonné, neboť nebylo založeno na posouzení všech aspektů potenciálních dopadů na životní prostředí, které vyžadoval zákon.

3. Za nedůvodnou ministr považoval rozkladovou námitku, v níž žalobkyně namítala, že jí nebylo umožněno vyjádřit se k vedenému přezkumnému řízení. Žalobkyni bylo doručeno usnesení o zahájení přezkumného řízení, v němž bylo uvedeno, z jakých důvodů se řízení zahajuje. Žalobkyni nic nebránilo se k těmto důvodům vyjádřit, avšak této své možnosti nevyužila. V přezkumném řízení je třeba výslovně vyzývat účastníky k vyjádření jen tehdy, je-li to potřeba. Jelikož je však v přezkumném řízení posuzována jen zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a není tedy prováděno dokazování a zjišťován skutkový stav, není nutné dávat účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.

4. Zároveň ministr neshledal, že by přezkumné rozhodnutí mohlo způsobit žalobkyni újmu na právech, která nabyla v dobré víře, a tedy nemohl být ani důvod k zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Rozhodnutí, kterým se podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů určí, že záměr nebude podle zákona posuzován, je pouze rozhodnutí procesního charakteru, které nezakládá žádná hmotná práva. Nelze tedy tvrdit, že by toto rozhodnutí mohlo komukoliv založit práva nabytá v dobré víře.

5. Uvedenému závěru dle názoru ministra svědčí zaprvé taxativní výčet účastníků, kteří mohou proti rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů podat odvolání. Pokud by dané rozhodnutí mělo dopad do hmotných práv jednotlivců, nebylo by takového zákonného výčtu třeba. Totéž platí o vyvratitelné domněnce uvedené v § 7 odst. 9 zákona o posuzování vlivů, dle níž se předpokládá, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným ve zjišťovacím řízení zkrácena. Pokud by předmětem rozhodování byla hmotná práva, uvedené právní domněnky by nebylo třeba. Žalobkyně tedy prvostupňovým rozhodnutím žádná práva nenabyla, a tedy na nich nemohla být dotčena v přezkumném řízení.

6. Ministr odmítl, že by důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí byly formalistické. Prvostupňové rozhodnutí neprovedlo některá obligatorní posouzení, která zákon o posuzování vlivů ve zjišťovacím řízení vyžaduje, konkrétně posouzení zátěže dotčeného území a kumulace dopadů oznámeného záměru s jinými záměry. Důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí tedy byly dány.

III. Žaloba

7. Žalobkyně zaprvé namítla, že je rozhodnutí ministra nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ministr se vůbec nevypořádal s rozkladovou námitkou, dle níž ministerstvo nedalo žalobkyni možnost vyjádřit se k přezkumnému řízení, a tedy žalobkyně neměla možnost předložit svá tvrzení a důkazy. Dále ministr ve svém rozhodnutí zcela ignoroval podání žalobkyně ze dne 12. 8. 2019, v němž se vyjádřila ke stanovisku k rozkladu odboru žalovaného rozhodnuvšího v prvním stupni. Jelikož ministr nevypořádal námitky v tomto vyjádření uvedené, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

8. Dále žalobkyně upozornila, že odůvodnění rozhodnutí ministra je zcela totožné se stanoviskem prvostupňového odboru k rozkladu. V takovém případě nelze hovořit o úvaze ministra, neboť fakticky se jednalo o úvahu odboru žalovaného rozhodujícího v prvním stupni. K tomuto tvrzení žalobkyně navrhla důkaz porovnáním obou textů. Též z tohoto důvodu označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

9. Za „diskriminační“ žalobkyně označila postup ministra životního prostředí v tom ohledu, že dopřál většího sluchu argumentaci prvostupňového odboru ministerstva než tvrzením jejím. Tím ministr porušil svou povinnost podle § 7 odst. 1 správního řádu přistupovat k účastníkům řízení nestranně.

10. Dále žalobkyně uvedla, že žalovaný i ministr svá rozhodnutí zatížili nezákonností, když odmítli aplikovat ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu a posoudit ochranu práv žalobkyně nabytých v dobré víře na základě prvostupňového rozhodnutí. Rozhodnutí o tom, že se záměr nebude posuzovat podle zákona o posuzování vlivů, je dle žalobkyně rozhodnutím o právech a povinnostech ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv rozhodnutím procesního charakteru. Argument ministra, že prvostupňovým rozhodnutím nemohla být žalobkyni založena žádná práva, protože zákon výslovně stanovuje okruh účastníků, kteří si proti takovému rozhodnutí mohou podat odvolání, je lichý, neboť není ničím výjimečným, že zvláštní zákon obsahuje vlastní úpravu účastníků oprávněných podat opravný prostředek. Navíc se v přezkumném rozhodnutí žalovaného výslovně uvádí, že prvostupňovým rozhodnutím bylo přiznáno právo. Žalobkyně tvrdila a prokazovala, jaké konkrétní náklady jí vznikly kvůli tomu, že postupovala důvěřujíc v tehdy pravomocné prvostupňové rozhodnutí, a v přezkumném řízení mělo být k těmto nákladům v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu přihlédnuto.

11. K samotným důvodům zrušení prvostupňového rozhodnutí v přezkumném řízení žalobkyně uvedla, že žalovaný postupoval formalisticky. Případná formální pochybení, jichž se Krajský úřad Plzeňského kraje dopustil, totiž nemohla způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí. Žalovaný vzal nedostatečně v úvahu skutečnost, že k oznámenému záměru se souhlasně vyjádřily všechny dotčené osoby. Důvody ke zrušení prvostupňového rozhodnutí tedy neexistovaly.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve navrhl, aby soud žalobu odmítl, neboť prvostupňové rozhodnutí, které bylo zrušeno v řízení přezkumném, nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobkyni jím nebyla založena žádná práva, ani stanoveny povinnosti, ani o právech a povinnostech nebylo deklaratorně rozhodnuto.

13. Ohledně věci samé a posouzení ochrany práv žalobkyně nabytých v dobré víře žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedl, že zrušení prvostupňového rozhodnutí žalobkyni nijak nebránilo podat žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

14. Napadené rozhodnutí dle žalovaného reaguje na všechny rozkladové námitky, a je tedy přezkoumatelné. Žalobkyně svůj rozklad doplnila podáním ze dne 31. 10. 2017, na něž ministr ve svém rozhodnutí reagoval; dále pak až do vydání napadeného rozhodnutí svůj rozklad nedoplnila. Žádná reakce žalobkyně na stanovisko prvostupňového odboru žalovaného k rozkladu není součástí správního spisu, na jehož základě bylo rozhodnutí ministra vydáno.

15. Dále žalovaný zopakoval svůj názor, že zrušením prvostupňového rozhodnutí nemohlo být zasaženo do nabytých práv žalobkyně; jediným důsledkem tohoto kroku bylo opětovné posouzení, zda bude záměr posuzován dle zákona o posuzování vlivů. Stejně tak žalovaný trvá na důvodech, pro které bylo prvostupňové rozhodnutí v přezkumném řízení zrušeno.

V. Replika žalobkyně

16. Žalobkyně na vyjádření žalovaného reagovala replikou, v níž odmítla názor žalovaného, že rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů není rozhodnutím v materiálním smyslu. Na základě tohoto rozhodnutí žalobkyně podnikala další kroky směřující k umístění stavby v územním řízení a její další realizaci. Dále žalobkyně setrvala na dříve uplatněné argumentaci týkající se výkladu § 94 odst. 4 správního řádu, který se dle jejího názoru na prvostupňové rozhodnutí vztahuje. Citovala množství judikatury vztahující se k ochraně legitimního očekávání v přezkumném řízení.

17. Dále žalobkyně vyčíslila náklady, které jí v důsledku napadeného rozhodnutí vznikly, a ke svým tvrzením navrhla důkazy.

VI. Ústní jednání

18. Dne 26. 9. 2019 se ve věci konalo ústní jednání. Žalobkyně i žalovaný během něj setrvali na svých stanoviscích uvedených již v jejich písemných podáních.

19. Soud rekapituloval obsah správního spisu žalovaného.

20. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č. j. ŽP/13004/16, bylo rozhodnuto, že se záměr Průmyslový park Litice oznámený žalobkyní nebude posuzovat podle zákona o posuzování vlivů. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 9. 2016.

21. Usnesením ze dne 17. 5. 2017, č. j. 33945/ENV/17, 504/520/17, žalovaný zahájil přezkumné řízení ohledně uvedeného rozhodnutí krajského úřadu. Následně rozhodnutí krajského úřadu přezkumným rozhodnutím ze dne 12. 6. 2017, č. j. 40019/ENV/17, 591/520/17, zrušil pro nezákonnost spočívající zejména v tom, že nebylo provedeno dostatečné posouzení kumulace vlivů záměru s vlivy jiných známých záměrů ani dostatečné posouzení únosného zatížení území, v němž je záměr umístován.

22. Žalobkyně podala proti přezkumnému rozhodnutí žalovaného rozklad, v němž především namítala, že důvody zrušení prvostupňového rozhodnutí byly formalistické a že nebyla posouzena ochrana jejích práv nabytých v dobré víře dle § 94 odst. 4 správního řádu. Součástí správního spisu je dále podání žalobkyně ze dne 31. 10. 2017, které se však

týká výhradně účasti spolku Jsme doma v Liticích v přezkumném řízení; k samotnému rozkladu a předmětu řízení vůbec se zde žalobkyně nevyjadřovala. Žádná další podání žalobkyně součástí předloženého správního spisu nejsou.

23. Odbor výkonu státní správy III žalovaného zaujal k podanému rozkladu stanovisko ze dne 20. 7. 2017, č. j. 631/520/17, 42405/ENV/17, v němž zdůvodnil, proč žádná z rozkladových námitek dle jeho názoru není důvodná. Dne 13. 10. 2017 rozklad projednala rozkladová komise za přítomnosti zástupců prvostupňového odboru žalovaného a doporučila ministrovi životního prostředí rozklad zamítnout s tím, že se s důvody přezkumného rozhodnutí ztotožnila.

24. Napadeným rozhodnutím ze dne 22. 11. 2017, č. j. MZP/2017/430/281, ministr životního prostředí rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Odůvodnění rozhodnutí o rozkladu se nejprve zabývá otázkou účasti spolku Jsme doma v Liticích na přezkumném řízení. K samotným rozkladovým námitkám ministr ve svém rozhodnutí téměř doslovně převzal text prvostupňového stanoviska. Nad jeho rámec obsahově neuvedl nic dalšího.

25. Soud provedl důkaz navržený žalobkyní, a to její podání k žalovanému ze dne 7. 11. 2017, nadepsané „*Vyjádření odvolatele ke stanovisku Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy III, čj. 631/520/17 42405/ENV/17 ze dne 20. 7. 2017*“. V tomto podání žalobkyně podrobně reagovala na prvostupňové stanovisko k rozkladu. Dále soud provedl jako důkaz doručenkou k datové zprávě ID 519225406, z níž vyplývá, že uvedené vyjádření žalobkyně doručila žalovanému dne 8. 11. 2017.

26. Soud neprováděl žalobkyní navržený důkaz listinou obsahující porovnání odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvostupňového stanoviska k rozkladu. Oba texty jsou součástí správního spisu a soud je schopen jejich obsah porovnat, aniž by k tomu vedl dokazování.

27. Dále soud neprovedl důkazy navržené žalobkyní k prokázání tvrzení o výši škod, které jí měly vzniknout zrušením prvostupňového rozhodnutí v přezkumném řízení. Jelikož je napadené rozhodnutí postaveno na právním názoru, že žalobkyni zrušením prvostupňového rozhodnutí ani hypoteticky nemohla vzniknout žádná újma, nebyl při jeho přezkumu prostor k posouzení, jak rozsáhlá tato újma případně byla.

VII. Přípustnost žaloby proti napadenému rozhodnutí

28. Jelikož žalovaný namítl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., zabýval se soud nejprve touto otázkou.

29. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat proti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce. Toto ustanovení vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, tak, že „nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce ..., tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

30. Argumentace žalovaného založená na tvrzení, že rozhodnutí o tom, že záměr nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů, se přímo nedotklo práv či povinností žalobkyně, ve světle citovaného judikátu nemůže obstát. Je totiž nasnadě, že rozhodnutí o neposuzování záměru, potažmo zrušení tohoto rozhodnutí v přezkumném řízení, se projevilo v právní sféře žalobkyně jako oznamovatelky záměru. Prvostupňovým rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje totiž byla pravomocně odstraněna jedna z administrativních překážek, které žalobkyni stály v cestě k úspěšné výstavbě oznámeného záměru; nyní napadeným rozhodnutím ministra životního prostředí byla tato překážka naopak zase obnovena. Napadené rozhodnutí tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

31. Kromě výše uvedeného lze upozornit na skutečnost, že sám zákonodárce poskytl celou řadu vodítek pro závěr, že úkon podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů je správním aktem s přímými účinky do právní sféry jednotlivců. Zaprvé tento úkon výslovně označil za rozhodnutí, za druhé v § 7 odst. 9 zákona o posuzování vlivů výslovně zakotvil možnost dotčené veřejnosti domáhat se zrušení tohoto rozhodnutí žalobou, přičemž stanovil vyvratitelnou domněnku, že dotčená veřejnost má práva, na kterých může být rozhodnutím zkrácena. Bylo by nanejvýš nesystémové, pokud by i přes tyto skutečnosti soud dospěl k závěru, že rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů sice může zasahovat do právní sféry dotčené veřejnosti, která proti němu může brojit žalobou, nemůže však zasáhnout do právní sféry oznamovatele záměru, o němž je rozhodováno.

32. Žaloba je tedy věcně projednatelná.

VIII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

33. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

34. Žaloba je důvodná.

VIII. a. Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

35. Nejprve se soud zabýval žalobními body, v nichž žalobkyně namítala, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

36. Předně se žalobkyně mylí, když tvrdí, že ministr ve svém rozhodnutí nereagoval na rozkladovou námitku týkající se možnosti žalobkyně vyjádřit se k předmětu přezkumného řízení. S touto námitkou se ministr vypořádává na str. 5 a 6 svého rozhodnutí, a to zcela přezkoumatelným způsobem, neboť uvádí, že ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu nelze v přezkumném řízení aplikovat, neboť v něm není nově zjišťován skutkový stav.

37. Žalobkyni je však naopak třeba přisvědčit v tom, že část odůvodnění napadeného rozhodnutí, v níž se ministr vypořádal s rozkladovými námitkami, je v podstatě doslova převzatá ze stanoviska k rozkladu, které předložil odbor žalovaného, jenž v přezkumném řízení rozhodoval v prvním stupni. Odlišnosti spočívají jen v drobných formulačních změnách, které odrážejí nový účel textu jako odůvodnění rozhodnutí o rozkladu. Ministr ve svém rozhodnutí nijak neindikoval, že odůvodnění svého rozhodnutí převzal ze stanoviska prvostupňového odboru, a nad jeho rámec nic dalšího neuvedl. Zároveň ze

zápisu o jednání rozkladové komise vyplývá, že se zástupci odboru rozhodujícího v prvním stupni projednání rozkladu aktivně účastnili, přičemž závěrem projednání věci bylo, že se rozkladová komise ztotožňuje se závěry přezkumného rozhodnutí vydaného v prvním stupni.

38. Uvedený postup ministra je procesně vadný a zakládá pochybnosti o tom, zda se žalobkyni dostalo dvoustupňového řízení, které jí zaručuje správní řád. Jak v kontextu řízení o rozkladu uvedl Nejvyššího správní soud v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016 - 40, bodu 15, jedním z primárních účelů dvoustupňovosti správního řízení je tzv. devolutivní účinek, tedy zajištění toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 7 A 76/2002 - 47, č. 358/2004 Sb. NSS, řízení o rozkladu je specifické tím, že rozhoduje tentýž správní orgán jako v prvním stupni, avšak funkčně příslušná k rozhodnutí je jiná jeho složka.

39. Ministrovi ani rozkladové komisi nelze vytýkat skutečnost, že od odboru, který věc rozhodoval v prvním stupni, vyžadují informace o řízení a stanoviska k rozkladovým námitkám. Lze též akceptovat, pokud se ministr ztotožní s úvahami odboru rozhodujícího v prvním stupni a pouze odkáže na části odůvodnění jeho rozhodnutí, případně tyto části převeze (k tomu srov. přiměřeně závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Účastník řízení totiž nemá žádný legitimní zájem na tom, aby ministr tytéž úvahy opisoval jinými slovy.

40. V nyní projednávané věci však ministr vyvolal důvodné pochybnosti o tom, zda se rozkladem vůbec řádně zabýval. Pokud totiž odůvodnění rozhodnutí o rozkladu *de facto* formuloval odbor, který rozhodoval v prvním stupni, a to již na samotném počátku řízení o rozkladu, a ministr toto odůvodnění bez dalšího komentáře do svého rozhodnutí přejal, lze se domnívat, že rozklad nebyl řádně posouzen rozkladovou komisí, potažmo ministrem. Tím byl však smysl řízení o rozkladu vyprázdněn, což představuje vážnou vadu řízení.

41. Soud dále zvažoval, zda uvedený vadný postup ministra způsobil nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jak tvrdila žalobkyně. S přihlédnutím ke všem okolnostem věci a k zájmům samotné žalobkyně soud dospěl k závěru, že uvedená vada sama o sobě nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra nezpůsobuje. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě pouze v nevyhnutelných případech, neboť se tím oddaluje okamžik, kdy bude vyřešeno jádro sporu mezi účastníky řízení, což znamená zásah do jejich práva na rozhodnutí v přiměřeném čase i vznik dalších nákladů. V nyní projednávané věci napadené rozhodnutí ministra reaguje na námitky uplatněné v rozkladu, a to způsobem, který lze podrobit soudnímu přezkumu. Pokud by soud rozhodnutí ministra jako celek označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nemohl by se již zabývat žalobními body týkajícími se jeho zákonnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91). Žalobkyně by tedy sice byla se svou žalobou úspěšná, avšak jádro sporu mezi ní a žalovaným by vyřešeno nebylo, což by s vysokou mírou pravděpodobnosti vedlo k dalšímu časově i finančně zatěžujícímu soudnímu řízení. S ohledem na tyto okolnosti tedy soud dospěl k závěru, že samotná skutečnost, že ministr odůvodnění svého rozhodnutí doslova převzal ze stanoviska odboru rozhodujícího v prvním stupni, důvodem pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není.

42. Důvodná je však námitka dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž se nevypořádalo s dodatečnou argumentací žalobkyně uvedenou v jejím vyjádření ze dne 7. 11. 2017. Žalobkyně prokázala, že toto vyjádření žalovanému doručila dne 8. 11. 2017, tedy přesně dva týdny předtím, než ministr vydal napadené rozhodnutí. Z doručanky předložené žalobkyní též vyplynulo, že své podání i samotnou datovou zprávu řádně označila způsobem, který umožňoval rychlou identifikaci řízení, jehož se podání týká. V předloženém správním spise však vyjádření žalobkyně není obsaženo a žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že vůbec nebylo podáno. Je tedy zjevné, že při vedení správního spisu došlo k pochybení, v jehož důsledku ministr rozhodl, aniž by se s vyjádřením žalobkyně ze dne 7. 11. 2017 seznámil.

43. Další podání žalobkyně v řízení o rozkladu bylo odůvodněno skutečností, že se žalobkyně při nahlížení do spisu seznámila se stanoviskem prvního stupně k podanému rozkladu a argumentaci v tomto stanovisku chtěla vyvrátit. Ve vyjádření žalobkyně komplexně a případně zpochybňovala závěr žalovaného, že prvostupňové rozhodnutí, které bylo v přezkumném řízení zrušeno, nebylo způsobilé žalobkyni založit práva nabytá v dobré víře. S tímto názorem žalovaného přitom byla žalobkyně ve stanovisku prvního stupně k rozkladu konfrontována poprvé, neboť přezkumné rozhodnutí se vůbec otázkou aplikace § 94 odst. 4 správního řádu nezabývalo. V odůvodnění přezkumného rozhodnutí, proti němuž byl rozklad podán, žalovaný naopak v jiné souvislosti uváděl, že prvostupňové rozhodnutí umožnilo žalobkyni „*dále právně jednat, čímž se co do obsahu ... blíží rozhodnutí o přiznání práva ve smyslu § 99 odst. 3 správního řádu*“.

44. Ačkoliv tedy žalobkyně již v rozkladu namítla, že žalovaný neprovedl posouzení přiměřenosti zásahu do jejího legitimního očekávání dle § 94 odst. 4 správního řádu, teprve ze stanoviska prvního stupně k rozkladu zjistila, proč žalovaný toto ustanovení neaplikoval. Bylo tedy zcela přirozené, že na toto zjištění reagovala dalším podáním, v němž s argumentací uvedenou ve stanovisku k rozkladu polemizovala. Do dispozice žalovaného se toto podání dostalo v dostatečném předstihu před vydáním rozhodnutí o rozkladu, a tedy ministr byl povinen je ve svém rozhodnutí zohlednit a s uplatněnými námitkami se vypořádat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65). To však neučinil a namísto toho do svého rozhodnutí bez dalšího přejal text stanoviska prvního stupně, na něž žalobkyně opomenutým vyjádřením reagovala. Tím ministr své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů, pro niž soud napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil. Nepřezkoumatelnost však napadené rozhodnutí postihuje pouze v části týkající se nové argumentace uvedené ve vyjádření žalobkyně ze dne 7. 11. 2017; jak bylo uvedeno výše, ve zbytku rozhodnutí o rozkladu přezkoumatelné je.

45. Žalobkyně ještě uplatnila žalobní bod, v němž namítala porušení rovnosti účastníků řízení a „*diskriminační postup*“ ministra. Jakkoliv měla žalobkyně pravdu v tom, že ministr při odůvodňování svého rozhodnutí postupoval vadně, nelze tyto vady klasifikovat jako porušení rovnosti účastníků řízení. Na rozdíl od řízení před soudem, kde jsou účastník původního správního řízení a žalovaný správní orgán skutečně rovnocennými stranami, v řízení o rozkladu žalovaný ani jeho odbor, který rozhodoval v prvním stupni, účastníkem řízení není. O žádné rovnosti mezi žalobkyní a správním orgánem v řízení o rozkladu tedy není možné hovořit, a její porušení je proto pojmově vyloučeno.

VIII. b. Zákonnost napadeného rozhodnutí

46. Jak bylo uvedeno výše, v rozsahu, v němž se odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádává s námitkami žalobkyně, je způsobilé soudního přezkumu. Žalobkyně za nezákonný označila jednak závěr ministra, že na věc nelze aplikovat § 94 odst. 4 správního řádu, jednak jeho závěr, že prvostupňové rozhodnutí trpělo takovými vadami, pro které bylo nezbytné je v přezkumném řízení zrušit.

47. Podle § 94 odst. 4 správního řádu je třeba přezkumné řízení zastavit, pokud správní orgán dospěje k závěru, že *„ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu“*. Zatímco žalobkyně tvrdí, že k tomuto postupu byly dány důvody, ministr v napadeném rozhodnutí uvedl, že újma na právech nabytých v dobré víře žalobkyni ani teoreticky nemohla vzniknout, neboť prvostupňové rozhodnutí jí žádá práva nezaložilo. S tímto závěrem žalovaného nelze souhlasit.

48. Pojem práv nabytých v dobré víře, jak je použit v citovaném ustanovení správního řádu, nelze vykládat restriktivním způsobem. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, č. j. 5 As 203/2015 - 141, č. 3454/2016 Sb. NSS, gramatický výklad § 94 odst. 4 správního řádu dovozující, že se toto ustanovení vztahuje pouze na rozhodnutí, jimiž byla někomu přímo založena práva, odporuje jeho smyslu a účelu. Smyslem tohoto ustanovení je naplnit jednu ze základních zásad právního státu, a sice princip ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost pravomocného rozhodnutí veřejné správy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01). To znamená, že posouzení přiměřenosti kasacího zásahu v přezkumném řízení musí podléhat každé rozhodnutí, které vyvolalo v právní sféře některého účastníka takové důsledky, které mohly založit jeho dobrou víru.

49. Takovým rozhodnutím nepochybně bylo prvostupňové rozhodnutí v nyní projednávané věci. Jakkoliv jím, striktně vzato, nebylo žalobkyni založeno žádné právo, dopady do její právní sféry mělo značné. Tvzení žalobkyně, že poté, co bylo rozhodnuto, že se její stavební záměr nebude posuzovat podle zákona o posuzování vlivů, vynaložila náklady na další přípravné činnosti směřující k podání žádosti o územní rozhodnutí o umístění stavby, je věrohodné. Je totiž přirozené, že se žalobkyně snažila eliminovat riziko utopených nákladů a s některými přípravnými činnostmi vyčkávala výsledku posouzení záměru podle zákona o posuzování vlivů. Bylo-li prvostupňovým rozhodnutím pravomocně rozhodnuto, že záměr podle uvedeného zákona posuzován nebude, a toto rozhodnutí bylo následně v přezkumném řízení zrušeno, byl žalovaný povinen posoudit, zda újma vzniklá žalobkyni neodůvodňuje zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu. Neučinil-li tak a bez dalšího prvostupňové rozhodnutí zrušil, postupoval nezákonně.

50. Na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani argument uvedený v napadeném rozhodnutí opírající se o ustanovení § 7 odst. 6 věty čtvrté zákona o posuzování vlivů, které výslovně stanoví, kdo je oprávněn proti rozhodnutí o tom, že se záměr nebude posuzovat, podat odvolání. Podle žalovaného by zákonodárce okruh subjektů oprávněných podat odvolání nezakotvil, pokud by rozhodnutím byla dotčena jejich práva, neboť v takovém případě by měli možnost podat odvolání na základě obecné úpravy správního řádu. Tento argument však neobstojí, neboť zvláštní ustanovení definující okruh účastníků řízení obsahuje celá řada zvláštních zákonů, aniž by to znamenalo, že práva těchto účastníků nejsou v řízení dotčena. Zjevným příkladem blízkým předmětu nynějšího

řízení je ustanovení § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které stanoví okruh účastníků územního řízení. Dle logiky žalovaného by se tedy územní řízení nedotýkalo práv účastníků, což by byl závěr zjevně absurdní. Ani skutečnost, že zákonodárce v § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů výslovně stanovil okruh osob oprávněných podat odvolání proti rozhodnutí o neposuzování záměru, tedy nic nemění na závěru, že toto rozhodnutí je způsobilé zasáhnout do práv oznamovatele.

51. Nelze ani tvrdit, že závěrům žalovaného svědčí ustanovení § 7 odst. 9 vety druhé zákona o posuzování vlivů, v němž je stanovena pro účely řízení před soudem vyvratitelná domněnka, že rozhodnutí o neposuzování záměru zasahuje do práv dotčené veřejnosti. Jak již soud vysvětlil výše, když se zabýval přípustností žaloby, uvedené ustanovení indikuje pravý opak toho, co z něj vyvozuje žalovaný. Zákonodárce jím posiluje pozici dotčené veřejnosti tím, že ji oprostuje od nutnosti v řízení před soudem prokazovat, že rozhodnutím o neposuzování záměru dochází k zásahu do jejích práv. To však neznamená, že bez této vyvratitelné domněnky by rozhodnutí do práv dotčené veřejnosti nezasahovalo, a tím méně to znamená, že rozhodnutí nezasahuje do práv oznamovatele záměru, kterým je žalobkyně.

52. V pokračujícím řízení bude ministr povinen posoudit, zda žalobkyně prokázala svá tvrzení o újmě, která jí zrušením prvostupňového rozhodnutí vznikla. Pokud dospěje k závěru, že žalobkyně tato tvrzení prokázala, bude povinen v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu posoudit, zda újma způsobená žalobkyní není ve zjevném nepoměru k újmě, která mohla vzniknout jiným subjektům či veřejnému zájmu. Na základě tohoto posouzení pak rozhodne, zda je namíste přezkumné rozhodnutí zrušit a přezkumné řízení v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu zastavit, nebo nikoliv.

53. Kromě výše uvedeného žalobkyně namítala, že žalovaný postupoval formalisticky, když prvostupňové rozhodnutí zrušil, neboť jeho vady byly nepodstatné. V tom se však soud s žalobkyní neztotožnil. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí v přezkumném řízení zrušil proto, že neobsahovalo obligatorní posouzení kumulace vlivů záměru s vlivy jiných okolních záměrů podle bodu I přílohy č. 2 zákona o posuzování vlivů ani posouzení míry únosného zatížení území dle bodu II přílohy č. 2 zákona o posuzování vlivů. Žalobkyně v žalobě nezpochybnila, že prvostupňové rozhodnutí tato posouzení skutečně neobsahovalo, tvrdila jen, že tato pochybení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

54. Podle § 7 odst. 2 věty první zákona o posuzování vlivů se záměr ve zjišťovacím řízení posuzuje podle kritérií uvedených v příloze č. 2 zákona. Příloha skutečně obsahuje kritéria, která dle žalovaného v prvostupňovém rozhodnutí nebyla dostatečně posouzena. Soud konstatuje, že toto pochybení zjevně vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí mít mohlo. Je-li totiž hlavním účelem zjišťovacího řízení posoudit, zda by oznámený záměr mohl mít negativní vliv na životní prostředí, je nezbytné zjistit, jaký je stav dotčeného území a jaké účinky by záměr v tomto území mohl mít ve spojení s jinými záměry. Pokud Krajský úřad Plzeňského kraje toto posouzení ve zjišťovacím řízení neprovedl, bezpochyby své rozhodnutí zatížil nezákonností.

55. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost namítaná žalobkyní, že všechny dotčené subjekty se záměrem souhlasily či že se záměr nenachází v obydlené oblasti. Cílem řízení podle zákona o posuzování vlivů je zejména zajištění objektivního zájmu na ochraně životního prostředí, nikoliv ochrana práv konkrétních jednotlivců. Mohou tedy snadno nastávat situace, kdy žádná konkrétní osoba proti záměru ničeho nenamítá, ale i přesto se

jedná o záměr škodlivý pro životní prostředí. Odůvodnění závěru žalovaného, že prvostupňové rozhodnutí bylo nezákonné, tedy ob stojí.

IX. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Soud napadené rozhodnutí zrušil v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro částečnou nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů; v části, v níž napadené rozhodnutí přezkoumatelné bylo, je soud zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. kvůli nezákonnosti závěru, že nebylo namístě v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu posuzovat újmu způsobenou žalobkyni na právech nabytých v dobré víře. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný v pokračujícím řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

57. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byla plně úspěšná žalobkyně. Její náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za pět úkonů právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, podání návrhu ve věci samé, repliky k vyjádření žalovaného a žádosti o přednostní projednání věci a účast na ústním jednání. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($5 \times 3\,100 = 15\,500$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($5 \times 300 = 1\,500$). Odměna advokáta tak činí 17 000 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 20 570 Kč. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 23 570 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 26. září 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu