



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: **Z. D. z., spolek,**
zastoupeného advokátem Mgr. Pavlem Černohousem
sídlem Ve svahu 531/1, 147 00 Praha 4

proti
žalovaným: **1. Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10
2. Krajský úřad Pardubického kraje
sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 5. 2017, č. j. 534550/17-Mor(24462/ENV/17) a proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 8. 2014, č. j. KrÚ 54512/2014/OŽPZ/Pi,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 5. 2017, č. j. 534550/17-Mor (24462/ENV/17) **se zamítá.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 8. 2014, č. j. KrÚ 54512/2014/OŽPZ/Pi, **se odmítá.**
- III. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označených rozhodnutí, přičemž rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 5. 2017, č.j. 534550/17-Mor (24462/ENV/17), bylo podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění, odmítnuto jako opožděné odvolání žalobce proti již zmíněnému rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 8. 2014, č.j. KrÚ 54512/2014/OŽPZ/Pi, jímž Krajský úřad Pardubického kraje jako správní orgán I. stupně rozhodl podle ust. § 13 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, o povolení trvalého provozu v rozhodnutí vyjmenovaných zdrojů znečišťování ovzduší, provozovaných pod názvem „kataforézní linka K., s.r.o.“ V žalobě proti shora označenému rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce jako opožděné, uvedl žalobce v žalobě následující argumentaci:
2. Předně uvedl, že žalovaný Krajský úřad Pardubického kraje, jako orgán ochrany ovzduší, při projednávání žádosti z roku 2014 zcela opomněl, kromě žadatele, i ostatní účastníky, i když věděl, že účastníkem tohoto typu řízení jsou i další osoby, a to i žalobce jako spolek založený k ochraně životního prostředí. Provozovatel tak nemohl být v dobré víře v zákonnost postupu orgánu ochrany ovzduší a v zákonnost rozhodnutí o povolení trvalého provozu ze dne 26.8.2014, když *„svorně s orgánem ochrany ovzduší využil opomenutí ostatních účastníků k získání nového povolení“*. Poté žalobce namítl, že první žalovaný, tj. Ministerstvo životního prostředí, v rozhodnutí o odmítnutí odvolání chybně aplikoval objektivní roční lhůtu k podání odvolání podle § 84 odst. 1 správního řádu. K tomu uvedl vlastní argumentaci, ve které tvrdil, že *„nelze aplikovat roční lhůtu na účastníky, kteří byli v předchozím řízení zcela (a úmyslně) opominuti. Dával by se tím návod správním orgánům, jak se nezákonně (ale právně účinně) zbavit nepohodlných účastníků. Aplikace roční lhůty (i v těchto případech) tak nahrává neřádnému výkonu státní správy... a vytváří korupční prostředí ...“*. Podle názoru žalobce lze aplikovat roční lhůtu na účastníky, se kterými správní orgán v řízení jednal, ale jen *„jim opomněl doručit rozhodnutí“*. U těchto lze akceptovat takovéto časové omezení. Další část žaloby již směřuje proti výše zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje. Žalobce navrhl, aby soud obě výše zmíněná rozhodnutí zrušil.
3. Žalovaní ve vyjádření k žalobě navrhli, aby soud žalobu zamítl, k tomu uvedli vlastní argumentaci, která vychází z obsahu žalovaných rozhodnutí.
4. Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:
5. Předně je třeba uvést, že první žalovaný, tj. Ministerstvo životního prostředí, se v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nemohlo zabývat věcnou správností či zákonností rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale *„vyjadřuje se pouze k tomu, že odvolatel učinil svůj úkon opožděně, po lhůtě vymezené zákonem“*. (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2006, sp. zn. 8 As 1/2005 – 165). Žalobce se tedy mohl v žalobě účinně dovolávat zkrácení svých práv především tvrzením, že jeho odvolání bylo podáno včas a námitky směřující do věci samé nemohl účinně uplatnit, neboť se nemohl dovolávat krácení práv, o nichž první žalovaný vůbec nerozhodoval (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2008,

č.j. 8As 9/2007 – 74). V části žaloby směřující proti rozhodnutí o odmítnutí odvolání pro opožděnost žalobce tvrdil, že v daném případě nebylo možné aplikovat roční lhůtu u účastníků, kteří byli v předchozím řízení opomenuti, a že lze aplikovat roční lhůtu stanovenou v § 84 odst. 1 správního řádu jen na účastníky, se kterými správní orgán v řízení jednal, ale jen jím opomněl doručit rozhodnutí. Jinou námitku proti tomuto rozhodnutí žalobce nevznesl.

6. Podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.
7. Podle ust. § 84 odst. 1 správního řádu osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
8. Mezi účastníky není sporu o tom, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo oznámeno dne 26. 8. 2014 jedinému účastníku řízení, společnosti K., s.r.o., a že, jak uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí, odvolání tak bylo možné podat nejpozději do 26. 8. 2015, tedy ve výše uvedené jednorocní objektivní lhůtě pro podání odvolání (§ 84 odst. 1 správního řádu), přičemž rovněž není sporu o tom, že odvolání bylo podáno žalobcem proti tomuto rozhodnutí až dne 28. 2. 2017. Sporným však je tvrzení žalobce o tom, že se § 84 odst. 1, a tedy výše uvedená objektivní lhůta, na žalobce jako na opomenuté účastníky řízení nevztahuje. V tom se však žalobce mylí.
9. Předchozí právní úprava, tj. zákon č. 71/1967 Sb., správní řád (dále jen „starý správní řád“) vázala právní moc rozhodnutí výhradně na jeho oznámení doručením (srov. § 51 a § 52 starého správního řádu). Opomenutý účastník řízení podle starého správního řádu tak mohl požadovat doručení rozhodnutí a podat proti němu pak odvolání (srov. rozsudek NSS ze dne 20.10.2004, č.j. 3As 14/2004 – 40). Nový správní řád, tj. zákon č. 500/2004 Sb., však již nově v ustanovení § 73 odst. 1 stanoví, že v právní moci je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu zároveň stanoví jednoletou objektivní lhůtu, po jejímž uplynutí již odvolání podat nelze, i když rozhodnutí nebylo řádně oznámeno. Tuto lhůtu váže ke dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil. Zároveň zvýhodňuje účastníky uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu, kteří mají zásadně právo odvolat se proti neoznámenému rozhodnutí bez stanovené objektivní lhůty, tedy v podstatě v režimu, který byl předchozí právní úpravou přiznán všem opomenutým účastníkům. Jak výstižně NSS v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č.j. 8 As 111/2012 – 30 uvedl, *„právo stěžovatelů na procesní obranu proti neoznámenému rozhodnutí nemůže být absolutní. Musí být vyváženo požadavkem na ochranu právní jistoty ostatních účastníků řízení, především hlavních účastníků... a ochrany jejich práv nabytých v dobré víře. Pokud by stěžovatelé mohli napadnout předmětné rozhodnutí v časově neomezeném rozsahu, byli by nepoměrně zvýhodněni oproti hlavním účastníkům správního řízení, kteří by nemohli mít nikdy jistotu o právní moci a nezměnitelnosti správního rozhodnutí vydaného v jejich prospěch. Chování v souladu s vydaným správním rozhodnutím by bylo do budoucna nepřiměřeně zatíženo nezanedbatelnou mírou právní nejistoty, spočívající v přípustnosti brojít proti*

takovému rozhodnutí s poukazem na neoznámení rozhodnutí opomenutému účastníkovi. Právě tomu má uvedená lhůta zabránit.“ A dále jak v tomto rozsudku uvedeno, „*uvedené lhůty jsou ve správním řádu výrazem principu právní jistoty. Správní rozhodnutí jakožto akt veřejné moci totiž nemůže být napadáno „do nekonečna“, a to ani tehdy, kdy je vadné. Opak by znamenal ztrátu důvěryhodnosti těchto rozhodnutí jakožto celku a nejistotu v právním postavení účastníků u třetích osob.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, č.j. 8 As 111/2012 – 30). V daném případě nebyl žalobce účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, tedy jako na opomenutého účastníka řízení se na něj nesporně vztahovalo ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu a jeho odvolání tak bylo odmítnuto důvodně, v souladu se zákonnou úpravou. Proto musel krajský soud žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítnout jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 správního řádu).

10. Jak již bylo výše uvedeno, v takovém případě, kdy soud zamítne odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako opožděné, již žalobce nemohl uplatnit účinně věcné námitky proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V tomto soudním řízení se nemohl ani soud těmito věcnými námitkami zabývat, i když žalobce přímo v žalobě označil jako žalované rozhodnutí výše zmíněné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy Krajského úřadu Pardubického kraje, a uvedl v žalobě rozsáhlé věcné námitky. Protože v daném případě netvoří obě žalovaná rozhodnutí jeden celek (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č.j. 5 As 60/2011 – 86, podle něhož „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří jeden celek pouze v případě, kdy správní orgán rozhoduje o odvolání věcně, tedy obě rozhodnutí jsou o věci samé.*“), musel se Krajský soud zabývat i částí žaloby směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když v žalobě jsou uvedeny i věcné námitky proti tomuto rozhodnutí a toto rozhodnutí je výslovně uvedeno i v petitu žaloby. K věcnému přezkumu tohoto rozhodnutí však brání platná právní úprava.
11. Podle ust. § 5 s.ř.s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Vyčerpáním řádných opravných prostředků se nesporně rozumí i řádné odvolání, tedy takové odvolání, které bylo podáno v zákonné odvolací lhůtě. Jak uvedl NSS např. ve svém rozhodnutí ze dne 12. 5. 2005, č.j. 2 Afs 98/2004 – 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS: „*podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu (§ 5, § 68 písm. a) s.ř.s.) je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu soudu do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, která má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“ Podání opožděného odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze považovat za vyčerpání opravných prostředků, tj. za splnění výše zmíněné podmínky pro soudní přezkum ve správním soudnictví. V takovém případě by v podstatě krajský soud nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu, tedy věcně by se zabýval námitkami směřujícími jen proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, se kterým se měl správně zabývat odvolací správní orgán. Proto krajský soud musel ve výroku II. tohoto rozsudku odmítnout žalobu v části směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako nepřípustnou (§ 5, § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., § 68 písm. a) s.ř.s.).

12. Výrok o náhradě nákladů řízení (III.) vychází z ust. § 60 odst. 1 a odst. 3, když řízení o žalobě směřující proti rozhodnutí I. žalovaného neměl neúspěšný žalobce právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení nevznikly; v případě žaloby směřující proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy proti rozhodnutí II. žalovaného, byla žaloba odmítnuta, a proto žádný z účastníků neměl právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Připadne-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.

Pardubice 28. března 2018

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu