



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **REMA Systém, a.s.**, se sídlem Budějovická 1667/64, Praha 4, zast. **JUDr. et. Mgr. Tomášem Sequensem**, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1443/65, Praha 10, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ASEKOL s.r.o.**, se sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zast. Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1 – Nové Město, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 A 22/2012 – 103,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 A 22/2012 - 103, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05, rozhodl žalovaný mj. o zamítnutí návrhu žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) a jí zastoupených výrobců elektrozařízení na zápis do Seznamu výrobců elektrozařízení pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností ze skupiny č. 3 (dále jen „Seznam“). Následný rozklad stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí zamítl ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 30. 5. 2006, č. j. 3228/M/0639691/ENV/06, sp. zn. R/1829-A.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí vyhověl rozsudkem ze dne 15. 4. 2009, č. j. 5 Ca 187/2006 - 113. Městský soud dospěl k závěru, že je třeba, aby správní orgán dal všem žadatelům o zápis možnost prokázat svá tvrzení směřující k požadovanému zápisu do Seznamu a zároveň i jim dal možnost zpochybnit tvrzení žadatelů konkurujících. Vhodný procesní postup k zajištění zmíněného

pak městský soud shledal ve vedení jednoho (společného) řízení o všech žádostech, nikoliv v dosavadní praxi vedení oddělených řízení s jednotlivými žadateli. Z toho důvodu městský soud napadené rozhodnutí ministra životního prostředí v rozsahu napadených výroků zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Po opakovaných urgencích ze strany stěžovatelky ministr životního prostředí věc znovu posoudil a rozhodnutím ze dne 9. 12. 2009, č. j. 5367/M/0998491/ENV/09, sp. zn. R/1829-A, zrušil výše zmíněné rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05, v tom rozsahu, ve kterém byl zápis stěžovatelky zamítnut. Vázán právním názorem městského soudu dospěl k závěru, že Ministerstvo životního prostředí musí v dalším rozhodnutí vymezit, jaké podklady shromáždilo a jak je hodnotilo, stejně tak jako musí umožnit všem účastníkům, aby se s těmito podklady seznámili. Žalovaný na toto rozhodnutí reagoval usnesením ze dne 26. 1. 2010, č. j. 6834/ENV/10, kterým přerušil řízení. Ministr životního prostředí toto usnesení zrušil svým rozhodnutím ze dne 28. 7. 2010, č. j. 3461/M/1064188/ENV/10. V něm konstatoval, že *„je povinností ministerstva vymezit okruh účastníků řízení č. j. 5194/ENV/720/05 a věc meritorně rozhodnout“*.

Stěžovatelka podala dne 21. 10. 2011 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť dospěla k závěru, že žalovaný nadále nekoná. O učiněných opatřeních ministr životního prostředí stěžovatelku zpravil svým sdělením ze dne 23. 11. 2011, č. j. 83378/ENV/11.

Protože ani poté žalovaný ve věci nerozhodl, napadla stěžovatelka jeho nečinnost žalobou podanou dne 6. 2. 2012 u Městského soudu v Praze. Ten ji usnesením ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 A 22/2012 - 103, odmítl pro opožděnost. Proti tomuto rozhodnutí městského soudu nyní stěžovatelka brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně posoudil okamžik rozhodný pro počátek běhu roční propadné lhůty pro uplatnění žaloby proti nečinnosti správního orgánu stanovené v § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka má za to, že lhůta pro podání žaloby nemohla běžet již ode dne 30. 7. 2010, tedy dne právní moci rozhodnutí ministra ze dne 28. 7. 2010, č. j. 3461/M/1064188/ENV/10, jímž zrušil rozhodnutí o přerušení řízení o žádosti stěžovatelky.

Úvaha stěžovatelky vychází z toho, že aplikovatelná právní úprava umožňuje zápis toliko jednoho subjektu do Seznamu. Protože k 30. 7. 2010 byla do Seznamu stále zapsána osoba zúčastněná na řízení, nebylo by ve věci možné rozhodnout jinak, než opětovným zamítnutím žádosti. Zároveň však z předchozích rozhodnutí správních soudů ve věci plyne povinnost vést společné řízení o žádostech jak stěžovatelky, tak osoby zúčastněné na řízení. Počítání lhůty od 30. 7. 2010 by tak stěžovatelce dalo jen minimální možnost obrany, neboť rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení bylo zrušeno až dne 25. 5. 2011. V rozmezí mezi zrušením rozhodnutí o zápisu a městským soudem vypočteného konce lhůty dne 30. 9. 2011 by stěžovatelka musela vyčkat, zda správní orgán přeci jen nerozhodne, pak by musela

pokračování

podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a teprve následně by mohla podat žalobu k městskému soudu. Jelikož tento závěr stěžovatelka považuje za absurdní, navrhuje, že rozhodné pro běh lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti má být až zrušení rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení, neboť teprve od tohoto okamžiku mělo ve věci smysl věcně rozhodovat.

Ve druhé kasační námitce stěžovatelka rozporuje způsob počítání lhůty. Městský soud vyšel z úvahy, že je třeba postupovat podle obecné úpravy § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), protože zvláštní předpis žalovanému dobu pro rozhodnutí nestanoví. Dále městský soud usoudil, že jde o zvlášť složitý případ, takže se základní třicetidenní lhůta pro rozhodnutí prodlužuje o dalších 30 dnů.

Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem o celkové šedesátidenní lhůtě pro rozhodnutí žalovaného, neboť se domnívá, že tato lhůta má být delší. Do doby pro rozhodnutí měl totiž městský soud zahrnout i dobu nutnou ke zpracování znaleckého posudku dle § 71 odst. 3 písm. b) s. ř., neboť jej žalovaný pro rozhodnutí vyžaduje, ale nemá na něj dostatek finančních prostředků a tak ho ještě nezadal. Pokud by městský soud tuto dobu započítal, posunul by se počátek a konec lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti podstatně ve prospěch stěžovatelky.

Z těchto důvodů stěžovatelka považuje závěry městského soudu za nesprávné a navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2013, č. j. 10 A 22/2012 - 103, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný zpochybnil závěry stěžovatelky o tom, že rozhodným dnem pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti je významné rozhodnutí ministra životního prostředí o zrušení rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení. Takový výklad by podle žalovaného vedl k absurdnímu závěru, že žaloba podaná před tímto rozhodnutím byla podána předčasně. Dále tento svůj názor ilustroval i na tom, že by k jeho nečinnosti vůbec nedošlo, protože podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má být řízení vedeno ještě se společností RETELA, s. r. o. Proto by lhůta běžela až od odpadnutí překážek pro vedení řízení se všemi společnostmi.

Dále žalovaný vychází z toho, že vyčkání na zrušení správního rozhodnutí v jiné věci může běh lhůty ovlivnit jen tehdy, pokud by došlo k přerušení řízení. V předmětné věci k němu sice došlo, ovšem z jiného důvodu, a toho přerušení bylo následně zrušeno rozhodnutím ministra životního prostředí. Nenastal tedy žádný z důvodů pro přerušení běhu lhůty.

Počátek lhůty je dle žalovaného třeba počítat ode dne 12. 12. 2009, neboť dne 11. 12. 2009 nabylo právní moci rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 12. 2009, č. j. 5367/M/0998491/ENV/09, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2006, č. j. 5194/ENV/720/05, v tom rozsahu, ve kterém byl zamítnut zápis stěžovatelky do

Seznamu. Oproti názoru stěžovatelky žalovaný nepovažuje za správné započítávat do lhůty pro rozhodnutí dobu na vypracování znaleckého posudku, neboť ten doposud nebyl zadán a nejsou tak splněny podmínky § 71 odst. 3 písm. b) s. ř.

Z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

Osoba zúčastněná na řízení nejprve poukázala na nekonsistentní argumentaci stěžovatelky, protože ta v žalobě počítala lhůtu ode dne 28. 7. 2010 (zrušeno rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení) a v kasační stížnosti ji počítá ode dne 25. 5. 2011 (zrušeno rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení). Dále osoba zúčastněná na řízení vychází z toho, že běh lhůty je možné zastavit jen pomocí přerušení řízení. K přerušení řízení skutečně došlo, avšak stěžovatelka je sama úspěšně napadla. Zrušením rozhodnutí o přerušení řízení došlo k opětovnému běhu lhůty.

Kasační námitku, kterou se stěžovatelka domáhá počítání lhůty ode dne 25. 5. 2011, považuje osoba zúčastněná na řízení za novotu, protože zrušení rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení v žalobě vůbec nezmiňuje. Dle § 109 odst. 5 s. ř. s. soud k takové skutečnosti nemůže přihlídnout. Do lhůty není možné započítat dobu nutnou pro zpracování znaleckého posudku, jelikož ten nebyl zadán.

Závěrem osoba zúčastněná na řízení upozornila na to, že žádost o zápis do Seznamu podávala i společnost RETELA, s. r. o., s níž by dle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, také mělo být vedeno společné řízení. Protože je o nárocích této společnosti doposud vedeno řízení před správními soudy, existuje překážka řízení a žalovaný tak ve věci žádosti stěžovatelky není nečinný. Žaloba stěžovatelky tedy není opodstatněná.

V. Replika stěžovatelky

Ve své replice ze dne 4. 7. 2013 stěžovatelka odmítla závěry osoby zúčastněné na řízení. Poukázala na to, že osoba zúčastněná na řízení by sama měla mít zájem na odstranění nečinnosti žalovaného. Opačný postup dle stěžovatelky svědčí o propojení se žalovaným, které Nejvyšší správní soud důrazně odmítl v již citovaném rozsudku ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294. Stěžovatelka dále poukázala na škodu, která jí vznikla nezákonným postupem žalovaného, a to jak přímo zamítnutím zápisu do Seznamu a nečinností, tak nepřímo v důsledku pokřivení trhu v oblasti nakládání s elektrozařízením a elektroodpady.

Stěžovatelka také odkázala na sdělení ministra o učiněných opatřeních proti nečinnosti žalovaného ze dne 23. 11. 2011, č. j. 83378/ENV/11, které v souladu se závěry judikatury Nejvyššího správního soudu presumuje nečinnost žalovaného. Dále stěžovatelka zopakovala svůj názor, že dobu na zpracování žalovaným odkládaného rozsudku je třeba započítat do doby pro rozhodnutí, neboť opačný postup by zabránil včasnému podání žaloby proti nečinnosti, pokud by žalovaný opakovaně odkládal zadání posudku.

pokračování

K překážce věci rozhodnuté stěžovatelka uvedla, že společnost RETELA, s. r. o., je v současné době účastníkem spojeného řízení sp. zn. 21841/ENV/12 společně se stěžovatelkou a osobou zúčastněnou na řízení. Je tedy zjevné, že zamítnutí zápisu této společnosti do Seznamu vedení společného řízení nebrání. Závěrem stěžovatelka odmítla i tvrzené uplatnění nepřipustných novot. Podle ní byly všechny uplatněné informace městskému soudu známy z jeho úřední činnosti, což je potvrzeno i tím, že na ně sám odkázal. Z těchto důvodů stěžovatelka setrvala na svém původním návrhu.

VI. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem.

Byť stěžovatelka shledávala důvody kasační stížnosti v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. To proto, že důvod podle písm. e) má vůči kasačním důvodům v písm. a) až d) speciální povahu. Spadá pod něj tedy nejen nezákonnost podle písm. a), ale také případy, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud tak důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a příslušného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti dle § 109 odst. 3, 4 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou osoby zúčastněné na řízení, podle níž je stěžovatelkou uplatňovaný způsob počítání lhůt a odkaz na rozhodnutí v souběžně vedeném řízení nepřipustnou novotou ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení má pravdu v tom, že stěžovatelka v řízení před městským soudem uplatňovala jiný způsob výpočtu, který se neodvíjel od rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 25. 5. 2011, č. j. 1312/M11/23927/ENV/11, kterým zrušil rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publikovaném pod č. 419/2004 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „[u]stanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. *naproti* tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží.“ Tyto závěry se však vztahují k obsahu žalobních bodů a kasačních námitek, nikoli k otázce posouzení

splnění podmínek řízení či podmínky včasnosti žaloby. Nejvyšší správní soud ve své praxi (srov. např. rozsudek ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 51/2012 - 30) posuzuje opožděnost nebo včasnost podání žaloby i nad rámec tvrzení účastníků podle skutečného stavu. Posuzování splnění podmínek pro podání správní žaloby podle skutečného stavu a nikoli výlučně podle tvrzení účastníků vyplývá z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, který garantuje právo každého na přístup k soudu ve věci přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy. Cílem takového postupu je, aby nedošlo k odmítnutí spravedlnosti v otázkách přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Městský soud ostatně sám v napadeném usnesení na rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 25. 5. 2011, č. j. 1312/M11/23927/ENV/11, odkazuje. Není tak možné vycházet ani z toho, že městský soud neměl možnost toto rozhodnutí zohlednit. Uplatnění námitek směřujících proti nesprávně posouzené opožděnosti žaloby až v kasační stížnosti tedy nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby k nim z úřední povinnosti přihlédl.

Právní otázkou rozhodnou pro nynější věc je posouzení počátku běhu lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti v řízení, jež věcně úzce souvisí s jiným, souběžně vedeným správním řízením. Tato úzká souvislost vychází zejména z toho, že obě řízení se vedou o žádosti o zápis do stejného rejstříku, přičemž úspěch jednoho z žadatelů vylučuje úspěch žadatelů ostatních a na základě rozhodnutí správních soudů měl správní orgán povinnost vést ve věci společné řízení.

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze podat žalobu *nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení*. Městský soud dospěl k závěru, že lhůtu pro rozhodnutí žalovaného je třeba počítat ode dne 30. 7. 2010, tedy dne právní moci rozhodnutí ministra životního prostředí, kterým ministr zrušil rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení. Při aplikaci obecné úpravy § 71 odst. 3 s. ř. městský soud stanovil poslední den pro rozhodnutí žalovaného na 30. 9. 2010. Jelikož žaloba byla podána 6. 2. 2012, tedy více než rok po takto stanovené lhůtě pro rozhodnutí žalovaného, městský soud ji pro opožděnost odmítl.

V posuzované věci vyšel Nejvyšší správní soud z této právní úpravy:

Podle § 37i odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), ve znění aplikovatelném na nynější věc (tj. znění účinném do 21. 6. 2006), výrobce elektrozařízení, na kterého se vztahují povinnosti podle tohoto dílu zákona, je povinen podat návrh na zápis do Seznamu v rozsahu podle odstavce 3. Podle § 37i odst. 7 zákona o odpadech pro účely zápisu do zmíněného seznamu ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem bližší podmínky způsobu plnění povinností a zajištění financování podle odstavce 3 písm. d) a e).

Podle § 5 odst. 1, věty druhé, vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), v jejím původním znění, za výrobce elektrozařízení, kteří jsou zapojeni do kolektivního systému, podává návrh na zápis provozovatel kolektivního systému na formuláři, jehož vzor je uveden v příloze č. 3 této

pokračování

vyhlášky. Podle § 5 odst. 7 téže vyhlášky zápis provozovatele kolektivního systému je součástí zápisu jednotlivých výrobců do Seznamu. Podle § 5 odst. 9 téže vyhlášky se zápis provozovatele kolektivního systému, který zajišťuje financování nakládání s historickými elektrozařízeními, s největším podílem na trhu pro danou skupinu elektrozařízení do Seznamu provádí podle odstavce 7.

Podle § 13 odst. 1 vyhlášky o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady zajišťuje společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro každou skupinu elektrozařízení jeden kolektivní systém.

Podle § 13 odst. 2 vyhlášky o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady výrobci odvádějí příspěvky na historické elektrozařízení do kolektivního systému způsobem stanoveným provozovatelem kolektivního systému podle § 5, který posuzuje ministerstvo před zápisem do Seznamu.

Podle § 15 odst. 4 uvedené vyhlášky na výrobce, kteří nejdéle do dne 12. října 2005 plní své povinnosti prostřednictvím provozovatele kolektivního systému, který nebyl do tohoto dne do Seznamu zapsán, se do tohoto dne hledí stejně jako na výrobce, kteří plní své povinnosti prostřednictvím provozovatele kolektivního systému, který do Seznamu ke dni 12. října 2005 zapsán je. Po dni 12. října 2005 již výrobce podle věty první plní své povinnosti prostřednictvím provozovatele kolektivního systému, který je zapsán do Seznamu.

Na základě nastíněné právní úpravy městský soud ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 5 Ca 187/2006 - 113, dospěl k závěru, že zvláštnost právní úpravy zápisů do Seznamu vyžaduje, aby o žádosti stěžovatelky a žádostech jiných subjektů bylo rozhodnuto ve společném řízení. Vázán tímto právním názorem dle § 78 odst. 5 s. ř. s. ministr životního prostředí zrušil rozhodnutí o zamítnutí zápisu stěžovatelky do tohoto seznamu. V odůvodnění uvedl, že *„před vydáním nového rozhodnutí musí být umožněno všem účastníkům řízení se seznámit se všemi rozhodnými skutečnostmi a důkazy, které budou podkladem rozhodnutí.“* Tuto větu není možné interpretovat osamoceně, ale právě z pohledu požadavků, které pro dané správní řízení stanovil městský soud ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 5 Ca 187/2006 - 113. Z toho důvodu má Nejvyšší správní soud za to, že rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 12. 2009, č. j. 5367/M/0998491/ENV/09, požadavkem na zachování procesních práv *všech účastníků* zavazuje žalovaného k vedení společného řízení.

Žalovanému byla věc vrácena k dalšímu projednání, přičemž byl názorem ministra životního prostředí zavázán k vedení společného řízení. Na tento procesní stav žalovaný reagoval přerušením řízení, které bylo následně zrušeno rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 28. 7. 2010, č. j. 3461/M/1064188/ENV/10. V něm ministr konstatoval, že *„je povinností ministerstva vymezit okruh účastníků řízení č. j. 5194/ENV/720/05 a věc meritorně rozhodnout“*. Z výše uvedených důvodů není možné ani toto rozhodnutí vykládat v tom smyslu, že by zvrátilo povinnost vést ve věci společné řízení.

Právě k této fázi správního řízení městský soud vztahuje počátek lhůty pro vydání rozhodnutí a následný počátek lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti.

Tomuto závěru městského soudu Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Obecně platí, že po zrušení rozhodnutí o přerušení řízení musí správní orgán pokračovat v řízení. Není však možné toto pravidlo mechanicky aplikovat v nynější specifické situaci, která vznikla díky zásadně vadnému postupu žalovaného v řízení o žádostech do Seznamu.

Žalovaný byl ve věci vázán právním názorem ministra životního prostředí dle § 90 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 152 odst. 4 s. ř., který měl svůj základ v rozsudku městského soudu potvrzeném i Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294). Za této situace byl žalovaný povinen vést společné řízení s žadateli o zápis, a to včetně osoby zúčastněné na řízení. V Seznamu však k 30. 7. 2010 byla pro danou skupinu elektrozařízení stále zapsána osoba zúčastněná na řízení, o jejímž zápisu rozhodl žalovaný dne 22. 5. 2005, č. j. 5193/ENV/780/05. Toto rozhodnutí tvoří překážku vedení společného řízení s osobou zúčastněnou na řízení, neboť její žádosti bylo již vyhověno.

Žalovaný tedy měl na výběr ze dvou variant: buď ve věci rozhodnout bez ohledu na to, že v souběžně vedeném řízení s vysokou pravděpodobností bude na základě judikatury správních soudů zpochybněn zápis osoby zúčastněné na řízení, nebo vyčkat na výsledek tohoto řízení. První z možností preferuje městský soud, který lhůtu pro rozhodnutí počítá jen ve vztahu k řízení o žádosti stěžovatelky.

S tím Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Městský soud vychází z názoru, že žalovaný měl rozhodnout v době, kdy byla osoba zúčastněná na řízení stále ještě zapsaná do příslušné části Seznamu. Ve světle výše vyložené právní úpravy by to jednak znamenalo, že žádost stěžovatelky by musela být zamítnuta, jednak by ve věci nemohlo být s osobou zúčastněnou na řízení jednáno jako s účastníkem řízení, neboť požadované právo jí bylo již přiznáno a dalšímu řízení by bránilo pravomocné rozhodnutí o jejím zápisu. To je však v přímém rozporu se závazným právním názorem ministra životního prostředí a městského soudu, podle kterého je žalovaný povinen vést společné řízení se žadateli o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pro danou skupinu zařízení, a to včetně osoby zúčastněné na řízení.

Nastíněný postup by ostatně neodpovídal ani smyslu právní úpravy zápisů do Seznamu, jak ji vyložily správní soudy, neboť cílem řízení je výběr jedné z konkurujících si žádostí. Pokud je *„možné podle zákona o odpadech a jeho prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. zapsat pro každou skupinu historických elektrozařízení pouze jeden kolektivní systém – ten s největším podílem na trhu – a o zápis zároveň žádá více provozovatelů kolektivních systémů, kteří tvrdí, že disponují tímto největším podílem, musí mít tito provozovatelé možnost svá tvrzení prokázat a případně zpochybnit tvrzení konkurentů“* (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294). Trvajícím zápisem osoby zúčastněné na řízení by bránil skutečnému věcnému posouzení, která ze žádostí nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům, neboť tyto žádosti by musely být bez dalšího zamítnuty. Řízení do odpadnutí překážky již provedeného zápisu by tak bylo vedeno nikoliv pro účastníky, ale jen za (samo)účelem vést řízení, účastníci by v něm vystupovali „v roli komparsu předem určeného k procesnímu neúspěchu“. To Nejvyšší správní soud nemohl připustit.

pokračování

Jak bylo uvedeno výše, žalovaný byl povinen vést společné řízení i s osobou zúčastněnou na řízení, což nebylo možné do doby, kdy rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 25. 5. 2011, č. j. 1312/M1123927/ENV/11, bylo zrušeno rozhodnutí o jejím zápisu do Seznamu. S ohledem na zvláštnost právní úpravy, nestandardní procesní situaci vzniklou počátečním ústavně nesouladným postupem žalovaného a zákonem založenou vázanost právním názorem nadřízeného správního orgánu a správních soudů, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný mohl ve věci rozhodnout nejdříve poté, co odpadla překážka řízení – zápis osoby zúčastněné na řízení do Seznamu. Nejdříve od této doby totiž mohl žalovaný vést řízení v souladu se závazným právním názorem nadřízeného správního orgánu a městského soudu.

K tomu osoba zúčastněná na řízení namítá, že společné řízení by mělo být vedeno i se společností RETELA, s. r. o., čemuž však brání pravomocné rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost této společnosti o zápis do Seznamu. Této námitce Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit.

Správní řád v § 48 odst. 2 upravuje překážku řízení v podobě překážky věci pravomocně rozhodnuté (*rei administratae*) tak, že *přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou*. Správní řád tím zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo v totožné věci přiznáno nebo povinnost uložena; pokud byla žádost účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by právo „bylo přiznáno“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 As 12/2008 – 73). Tento názor potvrzuje i odborná literatura, podle níž negativní správní rozhodnutí nabývají v řízení na návrh toliko formální právní moci, nikoliv však právní moci materiální (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 502 – 503). Zamítavá rozhodnutí o zápisu do příslušného Seznamu tedy nejsou překážkou pro další vedení řízení.

Druhá kasační námitka stěžovatelky brojí proti nesprávně stanovené délce lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaného. Městský soud vyšel z obecné úpravy § 71 odst. 3 s. ř. a k době třiceti dní pro rozhodnutí připočítal dalších třicet dní, neboť shledal, že jde o zvlášť složitý případ [§ 71 odst. 3 písm. a) s. ř.]. Stěžovatelka však tvrdí, že takto určená doba je příliš krátká. Vychází z tvrzení žalovaného, že pro odstranění pochybností v řízení je nezbytné vypracování znaleckého posudku, který však žalovaný doposud nezadal z důvodu krácení prostředků jemu svěřeného rozpočtu. Z toho důvodu se stěžovatelka domnívá, že lhůta pro rozhodnutí by měla být prodloužena i o dobu nutnou pro zpracování posudku.

Této kasační námitce Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět. Zmiňuje-li § 71 odst. 3 písm. b) s. ř. zpracování posudku, je myšlen posudek, který je již zpracováván nebo k jehož zpracování má skutečně a bezprostředně dojít. Pod toto zákonné ustanovení není možné zahrnout posudky, které mají být zadány v budoucnu a za podmínky, že na jejich zpracování bude dostatek finančních prostředků. Dobu pro zpracování takového hypotetického posudku není možné do lhůty pro vydání rozhodnutí započítat, nemůže tedy ovlivnit délku lhůt ve prospěch stěžovatele v případě podání žaloby proti nečinnosti, ale ani délku lhůty pro rozhodnutí ve prospěch žalovaného.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předložil obdobné argumenty. Nejvyšší správní soud ovšem nepřehlédl, že v řízení před městským soudem žalovaný výslovně uvedl: „*ve vyjádření k žalobě [...] jsme poukázali na nutnost vypracování tohoto znaleckého posudku, jeho zadání však dosud realizováno nebylo, a to z důvodu krácení finančního rozpočtu v rámci resortu.*“ Námitky žalovaného se tedy v jednotlivých soudních řízeních mění podle situace. V řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaný argumentoval zadáváním posudku v situaci, kdy by mu svědčila dlouhá lhůta pro jeho vlastní rozhodnutí, neboť namítal nedůvodnost žaloby. Oproti tomu v řízení o kasační stížnosti, kde žalovaný započítání doby na zpracování posudku odmítá, je co nejkratší lhůta pro rozhodnutí žalovaného příznivá, protože posiluje závěr o opožděnosti stěžovatelčiny žaloby.

Pro případ, že by opětovně došlo ke změně názoru žalovaného na způsob výpočtu lhůt pro jeho rozhodnutí, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že odkaz na neplnění zákonných povinností z důvodu nedostatku peněz v rozpočtu žalovaného je nepřípustný. Žalovaný má znalecký posudek bez zbytečného odkladu zadat, pokud se domnívá, že pořízení znaleckého posudku je pro rozhodnutí ve věci nezbytné. Opačný postup by nejenže nechránil oprávněné zájmy dotčených osob (§ 2 odst. 3 s. ř.), ale zároveň by nerespektoval ani ústavní princip výkonu státní moci jako služby občanům (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky). Nelze opominout ani to, že posuzované pravidlo největšího podílu na trhu není stanoveno zákonem, ale žalovaný je stanovil sám vyhláškou o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady. Akceptace prodlení „*z důvodu krácení finančního rozpočtu v rámci resortu*“ by tak zpochybnila základní ústavní pravidlo, že stát je tu z vůle občanů a v jejich prospěch, nikoliv občané z vůle státu.

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že lhůtu pro podání žaloby je možné počítat v dané věci nejdříve od právní moci rozhodnutí ministra životního prostředí, jímž zrušil rozhodnutí o zápisu osoby zúčastněné na řízení do Seznamu.

Protože Nejvyšší správní soud shledal vadu v určení rozhodného okamžiku pro běh lhůty dle § 80 odst. 1 s. ř. s., nemusel se podrobně zabývat tvrzením žalovaného, že již běžící lhůta nebyla ovlivněna přerušением řízení v rozporu se zákonem. Žaloba proti nečinnosti byla podána v zákonem stanovené lhůtě, její tvrzené neprodloužení tak nemá na posouzení věci vliv.

Jelikož platí, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud věc posoudil v rozsahu, jakým se jí zabýval městský soud. Důvody kasace napadeného rozhodnutí městského soudu se tak omezují na posouzení opožděnosti podané žaloby, nikoliv na její opodstatněnost. Městský soud se tak v dalším řízení bude muset zabývat tvrzenou nečinností žalovaného, tedy zda a kdy žalovanému uplynula lhůta pro rozhodnutí o žádostech účastníků řízení o zápis do Seznamu.

VII. Závěr a náklady řízení

Ze všech shora vyložených důvodů Nejvyšší správní soud zjistil naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., proto napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

pokračování

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu