



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a JUDr. Veroniky Burianové v právní věci

žalobce: **Děti země - Klub za udržitelnou dopravu**, IČO: 67010041, se
sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno,

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150
21 Praha 5

za účasti osoby **Plzeňská teplárenská a.s.**, IČO: 49790480, sídlem Doubravecká
zúčastněné na 2760/1, Plzeň

řízení: *zastoupená JUDr. Robertem Vargou, advokátem,
se sídlem Zbrojnická 229/1, Plzeň*

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2017, č. j.
107128/2017/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2017, č. j. 107128/2017/KUSK (dále též: „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný změnil část výroku II. a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nýřany ze dne 18. 1. 2013, sp. zn. OV-Asch/25533/2012, čj. OV-Asc/1763/2013, jímž tento správní orgán I. stupně povolil osobě zúčastněné na řízení stavbu „Závod na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov“ (dále též: „spalovna Chotíkov“). Žalovaný konkrétně vypustil některé podmínky pro provedení stavby stanovené správním orgánem I. stupně bez náhrady a některé nahradil podmínkami jinými (konkrétně týkajícími se ochrany lesa, zabezpečení pozemků před sesuvy půdy, padání kamenů, stromů, přesahem větví a kořenů a zastíněním z pozemků určených k plnění funkcí lesů, přičemž veškeré stavby ležící v ochranném pásmu lesa musí být umístěny dle předloženého projektu). Současně do výroku doplnil, že při provádění stavby musí být dodrženy podmínky plynoucí ze stanoviska Ministerstva dopravy - odboru civilního letectví ze dne 9. 2. 2017.
2. Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Krajského soudu v Plzni žalobou, v níž uplatnil následující žalobní body: 1) stavební povolení nebylo možné vydat proto, že v dané době neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí a závazné stanovisko dle § 15 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“); 2) žalovaný se nezabýval žalobcovým požadavkem na přezkum závazného stanoviska Ministerstva obrany; 3) vydané potvrzující závazné stanovisko Ministerstva obrany je nepřezkoumatelné, jelikož se nevypořádalo s návrhem žalobce na doplnění podmínky v podobě znaleckého zkoumání, zda je komín opatřen výstražným překážkovým značením; 4) potvrzující závazné stanovisko kromě toho nevydal příslušný správní orgán, kterým je ministr obrany; 5) žalovaný nezajistil přezkum závazného stanoviska Městského úřadu Nýřany ze dne 25. 9. 2012 k zásahu do krajinného rázu, ač jej k tomu Krajský soud v Plzni zavázal svým předchozím rozsudkem ze dne 22. 8. 2016, č. j. 30 A 92/2016-147; 6) ověřující závazné stanovisko EIA a stanovisko Ministerstva životního prostředí přezkoumávajícího toto ověřující závazné stanovisko bylo nezákonné; 7) nezákonné bylo dle žalobce také verifikační závazné stanovisko EIA a rovněž stanovisko Ministerstva životního prostředí přezkoumávajícího toto verifikační závazné stanovisko (daná závazná stanoviska totiž nereagovala na žalobcovy námitky proti procesu EIA); 8) závazné stanovisko EIA ze dne 21. 1. 2016 obsahovalo méně podmínek než původní stanovisko EIA ze dne 17. 2. 2012, aniž by to bylo přesvědčivě odůvodněno; 9) žalobce uplatnil i věcné námitky proti samotnému obsahu závazného stanoviska EIA, když uvedl, že mělo obsahovat posouzení variant řešení a že zařízení bude mít negativní vliv na půdu a ovzduší.
3. Krajský soud v Plzni tuto žalobu svým rozsudkem ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 45/2018-173, zamítl. Dospěl totiž k závěru, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí žalovaného existovalo závazné územní rozhodnutí, které pouze v důsledku opakovaného zrušení odvolacích rozhodnutí žalovaného nenabývalo právní moci. Územní rozhodnutí nicméně nebylo zrušeno, a ustanovení § 94 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona tak v dané věci nebylo aplikováno. Jelikož stavební povolení vydal obecný stavební úřad, nebyl důvod pro vyžádání závazného stanoviska dle § 15 odst. 2 stavebního zákona upravujícího postavení speciálních stavebních úřadů. Důvodnou neshledal ani námitku týkající se závazného stanoviska Ministerstva obrany. Posouzení toho, zda je komín opatřen výstražným značením, je otázkou skutkovou a není ji nezbytné řešit za využití

znaleckého posudku. Nepodáním podnětu k přezkumnému řízení žalovaný neporušil § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť dané závazné stanovisko je v souladu se zákonem. Žalovaný se také dostatečně vypořádal s námitkami ohledně zásahu do krajinného rázu. Konstatoval, že „úkon“ Městského úřadu Nýřany ze dne 25. 9. 2012, č. j. OŽP-JAN/22051/2012, není závazným stanoviskem, ale vyjádřením dotčeného orgánu. Vyjádření není jako závazné stanovisko označeno a jeho obsah se nevyjadřuje k poškození či zničení významného krajinného prvku, ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce. Nevyjadřuje se ani k udělení souhlasu či nesouhlasu k činnosti, které by mohly ovlivnit krajinný ráz. Z jeho formy i obsahu je zřejmé, že jde o vyjádření odborného názoru orgánu ochrany přírody, kterým pouze informativně seznamuje společnost Chemoprag s.r.o. se skutečnostmi plynoucími ze zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Pokud žalovaný nezajistil přezkum daného vyjádření dle § 149 odst. 4 správního řádu, neporušil závazný právní názor obsažený v předchozím zrušovacím rozsudku krajského soudu. Ten totiž žalovanému vytkl, že nezajistil přezkum daného úkonu a svůj postup ani nevysvětlil. Nynější závěry o povaze daného úkonu postup žalovaného vysvětlují. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkami nezákonnosti ověřujícího závazného stanoviska EIA, verifikačního závazného stanoviska EIA a na ně navazujících přezkumných závazných stanovisek. Náhled žalobce na účel a postup při vydávání těchto stanovisek je nesprávný. Žalovaný v souladu s předchozím závazným právním názorem krajského soudu opatřil ověřující a verifikační závazná stanoviska, čímž bylo původní odborné stanovisko EIA povýšeno do stanoviska závazného. Ověřovací i verifikační závazné stanovisko bylo následně podrobeno přezkumu Ministerstva životního prostředí dle § 149 odst. 4 správního řádu. Pokud chtěl žalobce úspěšně napadnout zákonnost celého procesu EIA, nestačilo pouze negovat věcnou správnost podkladů rozhodnutí obstaraných ve správním řízení, ale bylo jeho povinností každou tvrzenou nesprávnost také prokázat. Žalobce svá tvrzení o zvýšení znečištění ovzduší dokládal tiskovou zprávou spolku Arnika. Ta ale není průkazná, obsahuje prosté tvrzení o množství látek vypouštěných do ovzduší bez možnosti ověření, v jakém období a jakými metodami byla tato hodnota zjištěna. Co se týče zbylých věcných námitek proti posouzení vlivů na životní prostředí, žalobce ani zde svá tvrzení nepodpořil důkazy způsobnými zvrátit výsledek volného hodnocení provedených důkazů.

4. Proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Plzni podal žalobce kasační stížnost. V ní napadl závěr týkající se chybějícího územního rozhodnutí. Bez pravomocného územního rozhodnutí neměla spalovna se závazným stanoviskem EIA získat po 1. 4. 2015 stavební povolení. S odkazem na § 94 odst. 5 stavebního zákona tvrdil, že nepostačuje, pokud bylo vydáno nepravomocné územní rozhodnutí. Důvodem pro novelizaci daného ustanovení ve vztahu k záměrům podléhajícím EIA bylo právě to, aby nedocházelo k situaci, kdy se spolky domohou zrušení územního rozhodnutí, ale v mezidobí je vydáno stavební povolení. Závěry krajského soudu byly dle žalobce rozporné i s § 74 odst. 1 a 3 správního řádu, dle kterého nevykonatelné (tedy i nepravomocné) rozhodnutí nemá žádné právní účinky. Dále žalobce uvedl, že Krajský soud v Plzni nepřipustně vybočil z obsahu žalobního bodu při vypořádání námítky nepřezkoumatelnosti výsledku přezkumu závazného stanoviska Ministerstva obrany. Žalobce vytkl krajskému soudu také to, že dle jeho mínění nepředvídatelně změnil své stanovisko vyjádřené v jeho dřívějším rozsudku týkající se závěr, že vyjádření Městského úřadu Nýřany je závazným stanoviskem vydaným k zásahu do krajinného rázu, k jeho přezkumu ale nedošlo. Žalobce byl toho názoru, že žalovaný měl právě na základě předchozího zrušovacího rozsudku Krajského

soudu v Plzni provést přezkum závazného stanoviska a zabývat se jeho odvolacími návrhy. Za nepřezkoumatelné a v rozporu se zákonem měl žalobce také vypořádání žalobních námitek týkajících se závazných stanovisek k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Dále žalobce upozornil též na to, že mu Krajský soud v Plzni navzdory jeho opakovaným žádostem o zaslání vyjádření osoby zúčastněné na řízení odpověděl teprve po vydání napadeného rozsudku tak, že zaslání daného vyjádření není jeho povinností a stěžovatel měl využít možnosti nahlédnout do spisu.

5. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018-102, rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 45/2018-173, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodnost podané kasační stížnosti však shledal toliko ve vztahu ke dvěma uplatněným námitkám. Jednak přisvědčil žalobci v jeho názoru, že krajský soud procesně pochybil, pokud mu nezaslal vyjádření osoby zúčastněné na řízení. V tomto procesním pochybení shledal Nejvyšší správní soud vadu řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí o věci. Podle Nejvyššího správního soudu se totiž jednalo o vyjádření osoby zúčastněné na řízení, které obsahovalo podrobnou věcnou argumentaci směřující k ovlivnění rozhodnutí soudu. Proto, i s ohledem na to, že sám o jeho zaslání žádal, mělo být žalobci toto podání soudem zasláno. Druhou námitkou, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou, byla ta, jež se týkala problému chybějícího pravomocného územního rozhodnutí. V jejím případě uzavřel, že rozsudek Krajského soudu v Plzni nepodává ani nepřímou odpověď na podstatu žalobcem vymezené sporné otázky, tedy nejen zda v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí existovalo (pravomocné) územní rozhodnutí pro danou stavbu, ale především zda bylo možné bez takového rozhodnutí vydat v dané věci žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (o povolení stavby). Žalobce přitom danou žalobní námitku v tomto směru výslovně formuloval, nicméně krajský soud na to v napadeném rozsudku dle kasačního soudu nijak nereagoval a omezil se toliko na vysvětlení toho, proč podle něj žalovaný v dané věci výše citované ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona neaplikoval, a stěžovatel tak nemohl být v tomto směru na svých subjektivních veřejných právech dotčen. V této části shledal Nejvyšší správní soud odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Ostatním v jeho kasační stížnosti uplatněným námitkám pak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Závěrem svého rozsudku uložil Krajskému soudu v Plzni, aby se v dalším průběhu řízení, vázán jeho právním názorem, řádně zabýval žalobcovými námitkami týkajícími se existence (pravomocného) územního rozhodnutí jako podmínky pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Před vydáním rozhodnutí ve věci by pak měl krajský soud žalobci současně zaslat vyjádření osoby zúčastněné stěžovateli, aby se mohl seznámit s jeho plným zněním a případně na něj reagovat.

Posouzení věci

6. Krajský soud v Plzni postupoval ve věci následujícím způsobem.
7. Pokud jde o prvou z Nejvyšším správním soudem vytčených vad předchozího rozsudku Krajského soudu v Plzni, napravil ji soud tím, že dne 18. 2. 2021 znovu zaslal žalobci na vědomí vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 4. 2018, jež mu ovšem bylo již zasláno dne 8. 8. 2018. Současně s ohledem na druhou vytčenou vadu týkající se posouzení otázky existence pravomocného územního rozhodnutí pro spalovnu Chotíkov při vydání žalobou napadeného rozhodnutí vyzval soud k vyjádření k této otázce žalovaného. Ten soudu sdělil, že při svém rozhodování zcela akceptoval názor Krajského soudu v Plzni

vyjádřený v jeho rozsudku ze dne 22. 8. 2016, č. j. 30 A 92/2016-147, a tento názor žalovaný dle svých slov sdílí i nadále; spalovna Chotíkov byla ve své době řádně umístěna na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby. Následně ve vedeném stavebním řízení, které bylo ukončeno vydáním stavebního povolení, posuzoval stavební úřad stavbu spalovny Chotíkov zcela řádně a v souladu se zákonem i z hlediska souladu s pravomocným územním rozhodnutím.

8. I toto vyjádření žalovaného pak soud zaslal na vědomí žalobci a osobě zúčastněné na řízení. Žalobce k němu ve svém vyjádření ze dne 10. 3. 2021 uvedl, že se s tvrzeními žalovaného neztotožňuje, neboť pravomocné územního rozhodnutí i pravomocné stavební povolení byly krajským soudem třikrát zrušeny, jelikož krajské úřady, včetně žalovaného, opakovaně porušovaly zákon. Nelze tedy tvrdit, že žalovaný vydával svá rozhodnutí řádně. Odmítl také tvrzení žalovaného, že v době vydání napadeného rozhodnutí existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Pravomocné územní rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 20. 7. 2016, č. j. KUJCK 92275/2016, bylo totiž zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016 – 131, a nové bylo Krajským úřadem Jihočeského kraje vydáno až rozhodnutím ze dne 14. 11. 2018, č. j. KUJCK 38903/2018, jehož platnost potvrdil krajský soud svým rozsudkem ze dne 12. 4. 2019, č. j. 59 A 2/2019 – 109. Stejný nezákonný postup spatřoval žalobce i v předchozím „kole“ při pravomocném povolování a následném pravomocném umístění spalovny, neboť rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2016, č. j. 055047/2016/KUSK, bylo vydáno opět bez pravomocného územního rozhodnutí. Krajský soud totiž svým rozsudkem ze dne 31. 12. 2015, č. j. 30 A 131/2015 – 130, zrušil pravomocné územní rozhodnutí ze dne 23. 7. 2015, č. j. KUJCK 51875/2015/OREG, a nové bylo Krajským úřadem Jihočeského kraje vydáno až rozhodnutím ze dne 20. 7. 2016, č. j. KUJCK 92275/2016, ovšem krajský soud ho svým rozsudkem ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016 – 131, opět zrušil.
9. Dále se soud zabýval námitkou žalobce, podle níž vydání nepravomocného územního rozhodnutí a pravomocného územního rozhodnutí probíhá v jednom správním řízení a obě rozhodnutí tak tvoří jednotu. Nelze proto dle žalobce tvrdit, že když zákon uvádí pojem „územní rozhodnutí“, tak je tím myšleno nepravomocné územní rozhodnutí. Při takovém extrémním právním výkladu by pak totiž stačilo vydat nepravomocné územní rozhodnutí a investor by na základě něho mohl získat nepravomocné stavební povolení a na základě něho by pak mohl stavět, protože by mohl tvrdit, že není nutné čekat případně na výsledek odvolací a soudních řízení, neboť pravomocná rozhodnutí vůbec nepotřebuje. Podle názoru žalobce krajský soud při svých dosavadních úvahách vybočil z právního rámce, pokud tvrdí, že závisí na žalovaném, zda bude aplikovat podmínky § 94 odst. 5 stavebního zákona, tedy zda před vydáním pravomocného stavebního povolení vyčká na vydání územního rozhodnutí či pravomocného územní rozhodnutí. Ke změně § 94 odst. 5 stavebního zákona společně s novelou zákona č. 100/2001 Sb. pro stavby se stanoviskem EIA došlo právě proto, aby v ČR již nedocházelo k paradoxním situacím, kdy správní orgán pro stavbu se stanoviskem EIA vydal územní rozhodnutí, spolek proti němu svedl několikaletý úspěšný soudní spor, nicméně než skončil, tak mezitím bylo vydáno stavební povolení. Po zrušení územního rozhodnutí správním soudem se pak již nové územní rozhodnutí nevydávalo, přestože bylo např. zjištěno, že stanovisko EIA bylo vadné či nezákonné, nicméně k efektivní nápravě již nedošlo. Výklad, podle něhož stavební úřad může na základě § 94 odst. 5 stavebního zákona [příp. § 111 písm. a) stavebního zákona] vydat pravomocné stavební povolení pro stavby se stanoviskem EIA, což je projednávaný případ spalovny Chotíkov, jen na podkladě nepravomocného a tedy nevykonatelného

územního rozhodnutí, je také v rozporu s § 74 odst. 1 a odst. 3 správního řádu. Podle něho správní rozhodnutí, které není vykonatelné, nemá z právního hlediska žádné právní účinky, tedy *de facto* ani neexistuje. V této souvislosti žalobce upozornil na to, že obsahově totožnou námitku již uplatnil v předchozím řízení vedoucím nakonec k rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 8. 2016, č. j. 30 A 92/2016-147, ale i v něm byla nesprávně vypořádána, byť tehdy soud napadené rozhodnutí potvrzující pravomocné stavební povolení, zrušil.

10. Toto žalobcovo vyjádření soud přeposlal na vědomí jak žalovanému, který se ve věci ovšem již dále nevyjádřil, tak osobě zúčastněné na řízení. Ta v rámci svého podání ze dne 15. 3. 2021 zrekapitulovala průběh soudního řízení a důvody, které vedly Nejvyšší správní soud ke zrušení předchozího rozsudku Krajského soudu v Plzni. Dále konstatovala, že v rámci všech povolovacích řízení stavby spalovny Chotíkov bylo vydáno několik rozhodnutí o umístění stavby (územních rozhodnutí) a rozhodnutí o povolení stavby (stavebních povolení). V současné době je spalovna Chotíkov již zkolaudována. Průběh správního řízení osoba zúčastněná na řízení dále shrnula i v kontextu vývoje právní úpravy, přičemž konstatovala, že podle ustanovení § 94 odst. 4 stavebního zákona platného do dne 31. 3. 2015, dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává. Ke dni 1. 4. 2015 bylo novelou stavebního zákona za tuto větu nyní již v ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona vloženo ustanovení: „*to neplatí, bylo-li zrušeno územní rozhodnutí pro záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí.*“ Podle čl. VI bod 5. zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mimo jiné novelizuje stavební zákon, platí, že u záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se územní rozhodnutí znovu nevydává, pokud bylo územní rozhodnutí zrušeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
11. Osoba zúčastněná na řízení dodala, že je přesvědčena, že územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby, které nabylo právní moci. To se stává ve většině případů na základě rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, někdy pak po rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Podstatné však je, že se proti němu již není možnost se odvolat. Zrušením územního rozhodnutí se pak míní to, že územní rozhodnutí již není pravomocné, protože bylo zrušeno na základě mimořádného opravného prostředku nadřízeným správním orgánem nebo rozhodnutím soudu. Tudíž již vůči stavbě nepůsobí jeho právní účinky. Zrušením územního rozhodnutí se pak podle přesvědčení osoby zúčastněné na řízení nemíní zrušení všech rozhodnutí, prvostupňového i druhostupňového, ale postačuje jen zrušení tohoto rozhodnutí, po kterém původně nabylo právní moci. Protože z chronologie celého správního řízení je zřejmé, že první územní rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 7. 2014 a do nabytí účinnosti změny stavebního zákona, tj. do 1. 4. 2015 žádné další územní rozhodnutí vydáno nebylo (k tomu došlo až dne 23. 7. 2015), je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. dne 1. 4. 2015 mělo být řízení o umístění stavby spalovny Chotíkov Krajským úřadem Jihočeského kraje zastaveno, protože zákon (čl. VI. odst. 5 zákona č. 39/2015 Sb.) stanoví, že v takovém případě se již územní rozhodnutí nevydává. Pokud však bylo přesto vydáno, pak jsou toto územní rozhodnutí a všechna další následující územní rozhodnutí již toliko formální. Pokud ustanovení zákona uvádí, že se územní rozhodnutí již dále nevydává, pak již není

podkladem pro vydání stavebního povolení tak, je obvyklé v ostatních případech. Pokud přesto bylo vydáno, pak se k němu nepřihlíží. Na základě toho je proto osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že žalovaný nepochybil, když vydal touto žalobou napadené stavební povolení, byť v tu dobu nebylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. Veřejné subjektivní právo žalobce tak nebylo dotčeno. Toto přesvědčení je pak podle jejího mínění podpořeno též rozsudkem Nejvyššího správního soudu, který by bezpochyby přistoupil i ke kasaci napadeného rozhodnutí žalovaného, kdyby zastával kategorický názor, že v této věci je zcela nezbytné, aby územní rozhodnutí předcházelo stavebnímu povolení.

12. S ohledem na spornou otázku, která je předmětem tohoto řízení, považuje soud za vhodné nejprve se stručně vyjádřit k některým obecnějším otázkám týkajících se rozhodnutí správních orgánů, které ovšem mají klíčový dopad na řešenou procesní situaci; konkrétně jde o problematiku nabývání a pozbývání účinnosti správních rozhodnutí.
13. Při této úvaze možno vyjít z § 9 správního řádu, podle něhož: *„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“* Na toto legální vymezení pojmu správního řízení pak navazuje definice rozhodnutí obsažená v § 67 odst. 1 správního řádu. Podle něj: *„Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“* Aby rozhodnutí splnilo svůj účel, přičemž v poměrech projednávané věci jde o založení určitých práv prostřednictvím územního rozhodnutí (k tomu srovnej § 79 a násl. stavebního zákona), a tedy vyvolávalo zákonem předvídané účinky, musí se takové rozhodnutí samo stát účinným. Účinnost určitého správního rozhodnutí je přitom zásadně vázána na jeho formální právní moc. Tou teorie správního práva rozumí stav, v němž dané rozhodnutí je konečným výsledkem správního řízení, který již není dále napadnutelný řádnými opravnými prostředky (prostřednictvím tohoto znaku se formální právní moc teoreticky odlišuje od materiální právní moci, která označuje nezměnitelnost vydaného rozhodnutí ze strany správního orgánu, případně jakéhokoli vnitrostátního orgánu, a fakticky jde tedy o vyjádření překážky *rei administratae*). Podle § 73 odst. 1 správního řádu, který formální právní moc upravuje, přitom platí: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“* V tento okamžik se tedy příslušné rozhodnutí zásadně stává účinným. Zvláštní případy, ve kterých může účinnost správních rozhodnutí okamžiku nabytí formální právní moci předcházet (např. může počínat již oznámením svému adresátu, pokud je podání řádného opravného prostředku proti němu vyloučeno, nebo pokud řádný opravný prostředek nemá suspenzivní účinky, které obecně odvolání má na základě § 85 odst. 1 správního řádu), popřípadě naopak nastávat až po nastoupení formální právní moci (např. přímo *ex lege*, v důsledku samotného rozhodnutí, případně jiného správního rozhodnutí atd.), je možno nyní ponechat stranou, neboť to nejsou případy z pohledu projednávané věci relevantní.
14. Shora uvedené však ve svém důsledku naopak znamená, že pokud je proti příslušnému správnímu rozhodnutí podán řádný opravný prostředek a tento je přípustný a včasný, má zásadně odkladný účinek. Pro odvolání tak stanoví již zmíněný § 85 odst. 1 správního řádu. Odkladný účinek odvolání spočívá v tom, že nenastává právní moc jím napadeného rozhodnutí, ani jeho vykonatelnost, ani jiné právní účinky, leda by zákon či (jiné) rozhodnutí správního orgánu stanovilo jinak.

15. Odkladný účinek odvolání zásadně končí právní mocí rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Podle § 91 odst. 1 správního řádu platí: „*Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1.*“ Pochopitelně pro další případný průběh věci je podstatné, jakým způsobem odvolací správní orgán rozhodl (v intencích § 90 správního řádu), pro účely projednávané věci postačí konstatovat, že rozhodl-li odvolací správní orgán podle § 90 odst. 5 správního řádu o zamítnutí podaného odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí, právní mocí takového rozhodnutí dané správní řízení končí a zásadně nastupuje účinnost tohoto odvolacího správního rozhodnutí.
16. V projednávané věci jsou ovšem relevantní i otázky týkající se právní moci, respektive účinnosti správních rozhodnutí i ve vztahu k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí na základě žaloby podané podle § 65 a násl. s. ř. s. Podstatné je, že podáním správní žaloby napadené rozhodnutí nepřichází o svou právní moc, ba ani účinnost či vykonatelnost. Vyplývá to z § 73 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: „*Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.*“ Nestanoví-li tedy zákon jinak a není-li žalobě přiznán odkladný účinek rozhodnutím soudu, zůstává i žalobou napadené rozhodnutí v právní moci, a je tedy i nadále účinné. O zmíněné atributy pak napadené správní rozhodnutí přichází tehdy, je-li rozsudkem soudu zrušeno ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., respektive právní mocí takového rozsudku; ta podle § 54 odst. 5 s. ř. s. nastává doručením příslušného kasačního rozsudku účastníkům řízení. S ohledem na to, že v případě, je-li žalobou napadeno druhostupňové správní rozhodnutí (rozhodnutí o odvolání), soud veden zásadou omezené kasace primárně ruší právě ono (přičemž možnost zrušení i prvostupňového rozhodnutí zakotvená v § 78 odst. 3 s. ř. s. je výjimečnou možností), je třeba se s ohledem na okolnosti projednávané věci zabývat otázkou účinnosti prvostupňového správního rozhodnutí poté, co soud rozhodl o zrušení rozhodnutí odvolacího. Za takové situace dochází k „obživnutí“ odvolacího řízení, zrušením žalobou napadeného rozhodnutí či jeho části se řízení před správním orgánem opět dostává do fáze, v níž dosud nebylo rozhodnuto o podaném opravném prostředku. Správní soud tak zrušujícím rozsudkem věc vrací do procesního stádia odvolacího řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2016, č. j. 6 Afs 103/2015 - 61).
17. Z toho tedy vyplývá, že se právní mocí kasačního rozsudku správního soudu v jistém smyslu restaurují i účinky podaného odvolání, přičemž, jak už bylo shora uvedeno, odvolání má zásadně odkladný účinek, který brání nastoupení právní moci a vykonatelnosti odvoláním napadeného rozhodnutí, a to tedy zásadně nevyvolává zamýšlené právní následky, leda by se jednalo o některý ze shora zmíněných zvláštních případů.
18. Tato teoretická východiska mohou být nyní aplikována na okolnosti projednávaného případu. Podanou žalobou je přezkoumáváno napadené rozhodnutí, jímž je rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2017, č. j. 107128/2017/KUSK, tedy rozhodnutí, kterým bylo částečně změněno a ve zbytku potvrzeno stavební povolení spalovny Chotíkov vydané Městským úřadem Nýřany dne 18. 1. 2013, č. j. OV-Asc/1763/2013. Mezi účastníky není pochyb o tom, že stavba spalovny Chotíkov vydání územního rozhodnutí vyžadovala. Z chronologie procesního vývoje projednávaného případu je přitom zřejmé, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí nebylo rozhodnuto o odvolání proti územnímu rozhodnutí spalovny Chotíkov. To bylo vydáno rozhodnutím Městského úřadu Nýřany ze dne 1. 6.

2012, č. j. OV-Asc/12440/2012, sp. zn. OV-Asch/4953/2012. Rozhodnutí o odvolání proti němu (poslední, které časově předcházelo vydání žalobou napadeného rozhodnutí) vydal Krajský úřad Jihočeského kraje dne 20. 7. 2016, č. j. KUJCK 92275/2016, č. sp. OREG/36916/2016/vipe; toto rozhodnutí však bylo rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016-131, který nabyt právní moci dne 27. 2. 2017, zrušeno (pouze pro pořádek se sluší dodat, že proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost). Následně (znovu) o odvolání proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí rozhodl Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 14. 11. 2018, č. j. KUJCK 38903/2018 (opět jen pro pořádek se i zde sluší poznamenat, že žaloba proti tomuto rozhodnutí byla rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 4. 2019, č. j. 59 A 2/2019-109, zamítnuta a kasační stížnost směřující proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2019, č. j. 4 As 202/2019-87, rovněž zamítnuta). Z toho tedy vyplývá, že mezi 27. 2. 2017, kdy nabyt právní moci rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016-131, a dnem 14. 11. 2018, kdy bylo vydáno rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 38903/2018, neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí pro spalovnu Chotíkov (fakticky neexistovalo delší dobu, ale zjišťování, kdy citované rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje nabylo právní moci, je z pohledu posouzení v projednávané věci nadbytečné). Jinými slovy řečeno: vydal-li žalovaný napadené rozhodnutí (stavební povolení spalovny Chotíkov) dne 18. 12. 2017, stalo se tak za procesní situace, kdy k této stavbě neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí.

19. Řízení o vydání územního rozhodnutí pro stavbu spalovny Chotíkov se v dané době totiž nacházelo ve fázi odvolacího řízení v důsledku kasačního rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2016, č. j. 30 A 162/2016-131. Na podkladě relevantní právní úpravy vztahující se k územnímu rozhodnutí (§ 84 a násl. stavebního zákona) je přitom třeba konstatovat, že zákon v projednávané věci nepočítá s tím, že by mělo prvostupňové, odvoláním napadené a tedy nepravomocné územní rozhodnutí vydané Městským úřadem Nýřany dne 1. 6. 2012, pod č. j. OV-Asc/12440/2012, sp. zn. OV-Asch/4953/2012, vyvolávat nějaké právní účinky bez ohledu na svou formální právní moc, které by tedy nehledě k probíhajícímu odvolacímu řízení umožnily vydání stavebního povolení. Platí zde závěr právě opačný: toto rozhodnutí nenabylo v důsledku podání odvolání formální právní moci, a proto ani nebylo účinné. Nutno tedy uzavřít, že v době vydání napadeného rozhodnutí pravomocné územní rozhodnutí neexistovalo; jakýkoli jiný závěr je s ohledem na shora řečené za dané procesní situace neudržitelný.
20. Tím však není problematika tohoto řízení vyčerpána. Je třeba se dále zabývat otázkou, zda žalobou napadené rozhodnutí může i za dané procesní situace obstát. To je však otázka poněkud složitější a nelze ji vypořádat pouhým odkazem na to, že územní rozhodnutí nepochybně byla v dané věci potřeba, protože byla opakovaně (po kasačních zásazích Krajského soudu v Plzni) vydávána, neboť nebyla-li by potřeba, nebyla by byla vydávána, jak argumentuje žalobce. Samotná konkrétní činnost správního orgánu totiž pochopitelně ještě neznamená, že je taková činnost nezbytná, popřípadě zákonná.
21. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 15. 3. 2021 poukázala na úpravu obsaženou v § 94 odst. 5 stavebního zákona s tím, že žalovaný nepochybil, když vydal žalobou napadené stavební povolení, byť v tu dobu neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí. K tomu je třeba uvést následující.

22. Pravidlo obsažené v ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona nyní zní: *„Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává; to neplatí, bylo-li zrušeno územní rozhodnutí pro záměr, pro který bylo vydáno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“* V tomto znění je toto ustanovení účinné od 1. 4. 2015, kdy nabyla účinnosti jeho novelizace provedená zákonem č. 39/2015 Sb. Do 31. 3. 2015 toto ustanovení znělo takto: *„Dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává.“* Jelikož stavba spalovny Chotíkov je záměrem, pro který bylo vydáno závazné stanovisko k posouzení vlivů jeho provedení na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru spalovny Chotíkov vydal Krajský úřad Plzeňského kraje dne 17. 2. 2012), je klíčové, které z obou shora citovaných znění na tento případ dopadá. Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., jež je obsahem tisku Poslanecké sněmovny č. 299/0, k novelizaci ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona uvádí: *„Od 1. ledna 2015 tedy bude možné opětovně posuzovat umístění záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, a to v případě, že bylo územní rozhodnutí zrušeno po povolení stavby (a v některých případech i po kolaudaci takové stavby). Vzhledem k významným důsledkům změny této oblasti jsou součástí návrhu novely stavebního zákona také přechodná ustanovení k aplikaci tohoto ustanovení.“* V rámci přechodných ustanovení novely je obsažen i čl. VI. bod 5., který stanoví: *„U záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se územní rozhodnutí znovu nevydává, pokud bylo územní rozhodnutí zrušeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*
23. Z chronologie projednávaného případu se k tomu podává, že první územní rozhodnutí pro stavbu spalovny Chotíkov bylo vydáno Městským úřadem Nýřany, tj. správním orgánem I. stupně, dne 1. 6. 2012, sp. zn. OV-Asc/12440/2012, přičemž odvolání vůči tomuto rozhodnutí pak Krajský úřad Plzeňského kraje svým rozhodnutím ze dne 15. 10. 2012, č. j. RR/3178/12, zamítl a toto rozhodnutí potvrdil. Jak už bylo shora uvedeno, toto rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje bylo následně zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 7. 2014, č. j. 30 A 76/2012 – 266, který nabyl právní moci dne 3. 9. 2014, přičemž kasační stížnosti proti němu směřující byly zamítnuty rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014 – 66. V daný okamžik, dne 3. 9. 2014, tedy bylo zrušeno územní rozhodnutí; v tomto směru je možno navázat na to, co bylo výše v tomto rozsudku konstatováno o účinnosti správních rozhodnutí. Řízení o vydání územního rozhodnutí se totiž v důsledku kasačního rozsudku Krajského soudu v Plzni vrátilo do fáze odvolacího řízení, fakticky tedy existovalo toliko nepravomocné (neboť odvoláním napadené) rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které nevyvolávalo žádné právní účinky. Jedná se tedy o situaci, kdy územní rozhodnutí právně neexistuje.
24. Podstatné dále je, že v návaznosti na citované územní rozhodnutí, bylo rozhodnutím Městského úřadu Nýřany ze dne 18. 1. 2013, č. j. OV-Asc/1763/2013, následně částečně změněným rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 6. 2013, č. j. RR/932/13, vydáno stavbě spalovny Chotíkov stavební povolení (jakkoli bylo poté zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 2. 2015, č. j. 30 A 58/2013-187, jenž nabyl právní moci dne 19. 3. 2015; kasační stížnosti proti němu směřující byly rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015-80, zamítnuty).

25. Jinými slovy řečeno, ke zrušení územního rozhodnutí došlo ke dni 3. 9. 2014. V tento den nicméně již déle než rok existovalo pravomocné stavební povolení ke stavbě spalovny Chotíkov vydané dne 26. 6. 2013, jež nabylo právní moci dne 1. 7. 2013. Ke dni 3. 9. 2014 byla účinná úprava § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle které dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává. Jak už bylo shora řečeno, novelizace tohoto ustanovení, která zúžila okruh případů, v nichž se za dané situace nevyžadovalo vydání dalšího územního rozhodnutí, pouze na záměry, které nevyžadovaly posouzení vlivů svého provedení na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí provedená zákonem č. 39/2015 Sb., nabyla účinnosti až dne 1. 4. 2015, nebyl tedy žádný právní důvod podle ní postupovat dne 3. 9. 2014 a dále v řízení o vydání územního rozhodnutí pokračovat. Toto řízení proto mělo být procesně zastaveno.
26. Pokud osoba zúčastněná na řízení poukazuje na shora citované intertemporální ustanovení čl. VI. bod 5. zákona č. 39/2015 Sb., jedná se o odkaz nadbytečný, a to z totožného důvodu, totiž že ke zrušení uvedeného (v pořadí prvního) územního rozhodnutí došlo ještě před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. a nebylo možno podle něj postupovat, tedy ani podle jeho intertemporálních ustanovení.
27. I kdyby však bylo namíste toto ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., použít, lze konstatovat, že byla naplněna hypotéza čl. VI. bodu 5 tohoto zákona, spočívající jednak v tom, že a) pro záměr stavby spalovny Chotíkov bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů jeho provedení na životní prostředí přede dnem účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., neboť toto souhlasné stanovisko bylo vydáno dne 17. 2. 2012 a b) územní rozhodnutí pro spalovnu Chotíkov bylo zrušeno dne 3. 9. 2014, tedy rovněž přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. V pořadí další územní rozhodnutí, resp. o odvolání proti němu, bylo vydáno Krajským úřadem Jihočeského kraje až dne 23. 7. 2015 pod č. j. KUJCK 51875/2015/OREG, tedy až po nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. a z časového rámce vymezeného citovaným ustanovením čl. VI. bodu 5 zákona č. 39/2015 Sb., proto vypadává.
28. Shora uvedené lze shrnout tak, že pro vydání žalobou napadeného stavebního povolení pro spalovnu Chotíkov nebylo v poměrech projednávané věci nutné pravomocné územní rozhodnutí. Skutečnost, že tedy v době vydání stavebního povolení pro spalovnu Chotíkov pravomocné územní rozhodnutí neexistovalo, nezpůsobuje nezákonnost tohoto stavebního povolení. I tato žalobní námitka je tedy nedůvodná.

Závěr a náklady řízení

29. Soud výrokem I. žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť dospěl k závěru, že není důvodná. Pokud jde o původní žalobou uplatněné námitky, jak už bylo výše zrekapitulováno, byly shledány nedůvodnými již rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 45/2018-173, přičemž se způsobem jejich vypořádání se prostřednictvím svého rozsudku ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018-102, ztotožnil i Nejvyšší správní soud, a to vyjma žalobního bodu týkajícího se právě existence pravomocného územního rozhodnutí před vydáním stavebního povolení pro spalovnu Chotíkov. Touto námitkou se tedy v tomto rozsudku zabýval krajský soud znovu, přičemž pokud jde o ostatní žalobní námitky, odkazuje na jejich vypořádání v rámci svého citovaného předcházejícího rozsudku, respektive označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

30. Výrokem II. soud rozhodl o nákladech řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož ve svém souhrnu byla podaná žaloba shledána nedůvodnou, měl by právo na plnou náhradu svých nákladů právo procesně plně úspěšný žalovaný. Tomu však v průběhu řízení nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nemá.
31. Konečně výrokem III. tohoto rozsudku rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení. Podle první věty citovaného ustanovení: „*Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil.*“ Protože soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, nemohly jí ani vzniknout zákonem předvídané náklady, za něž by jí příslušela náhrada. Z toho důvodu soud i o osobě zúčastněné na řízení rozhodl, že nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 28. dubna 2021

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu