



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. et Mgr. Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: Nejvyšší státní zástupce
sídlem Jezuitská 4, 660 55 Brno

proti
žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

za účasti: Accolade, s.r.o., IČO: 278 51 371
sídlem Sokolovská 394/17, 186 00 Praha 8
zastoupena advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 27. 1. 2020, č. j. MZP/2020/430/54

takto:

- I. Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 27. 1. 2020, č. j. MZP/2020/430/54, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba na řízení zúčastněná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví rozsudku označeného rozhodnutí, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17 a bylo zastaveno přezkumné řízení.
2. Soud pro přehlednost již na tomto místě shrnuje, že po složitém řízení je aktuální stav věci takový, že ohledně merita věci v platnosti zůstává původní rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č.j. ŽP/13004/16, kterým bylo rozhodnuto, že záměr „Průmyslový park Litice“ nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví a nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen zákon č. 100/2001 Sb.).
3. Tomuto stavu předcházelo složité řízení, na jehož počátku stálo původní rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č.j. ŽP/13004/16, které žalovaný přezkoumával v rámci přezkumného řízení. Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17 bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č.j. ŽP/13004/16 a věc byla Krajského úřadu Plzeňského kraje vrácena z důvodu nezákonnosti, protože rozhodnutí neobsahuje hodnocení některých obligatorních kritérií pro hodnocení vlivů. Rozhodnutím ministra ze dne 21. 11. 2017 č.j. MZP/2017/430/281 byl zamítnut rozklad osoby zúčastněné na řízení a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17. Za této procesní situace začal Krajský úřad Plzeňského kraje znovu posuzovat, zda má záměr významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Proti rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu podala osoba zúčastněná správní žalobu, která vyústila v rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019 č.j. 10 A 29/2018-112, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2017, č.j. MZP/2017/430/281, a to částečně pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a částečně pro nezákonnost závěru, že nebylo na místě posuzovat újmu způsobenou osobě zúčastněné na řízení na právech nabytých v dobré víře. Věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení, v němž žalovaný nyní napadeným rozhodnutím zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17 a zastavil přezkumné řízení.
4. Po opětovném posouzení rozhodl Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím ze dne 16. 1. 2018 č.j. PK-ŽP/1333/18 znovu tak, že záměr „Průmyslový park Litice“ nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví a nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb. Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 5. 2018 č.j. MZP/2018/520/360 bylo zamítnuto odvolání spolku Jsme doma v Liticích, z.s., proti tomuto rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 16. 1. 2018 č.j. PK-ŽP/1333/18, které bylo potvrzeno. Spolek Jsme doma v Liticích, z.s., následně podal správní žalobu, o které bylo rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 10. 2018 č.j. 59 A 8/2018-97 tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2018 č.j. MZP/2018/520/360 a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 16. 1. 2018 č.j. PK-ŽP/1333/18 bylo zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni byla podána kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud doposud nerozhodl a řízení přerušil.
5. Podstata sporu spočívá především v tom, zda se lhůta § 97 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „s.ř.“), vztahuje pouze na prvotní rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni, anebo i na případná další prvostupňová rozhodnutí v přezkumném řízení, která byla vydána po zrušení prvotního rozhodnutí. Žalovaný také vydáním napadeného

rozhodnutí nepostupoval dle závazného právního názoru Městského soudu v Praze. Naopak žalovaný sporoval, zda je na straně žalobce dán závažný veřejný zájem a tudíž i aktivní žalobní legitimace.

II.

Žaloba, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

6. Žalobce v podané žalobě namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nerespektuje závazný právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019, č.j. 10 A 59/2018-112.
7. Žalobce shrnul průběh předcházejícího řízení s tím, že v době podání žaloby po několika zrušovacích rozhodnutích je v účinnosti prvotní rozhodnutí z roku 2016, které však trpí nezákonnostmi, k jejichž nápravě nedošlo.
8. Žalobce sporoval závěr žalovaného, že již nebylo možno pokračovat v přezkumném řízení z důvodu uplynutí lhůty dle § 97 odst. 2 s.ř. Výklad tohoto ustanovení byl sjednocen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010 č.j. 7 As 21/2010-232, z něhož vyplývá, že se tato lhůta vztahuje pouze na „první“ rozhodnutí vydané v přezkumném řízení a po zrušení tohoto „prvního“ rozhodnutí lze v přezkumném řízení pokračovat a vydat další prvostupňová rozhodnutí i bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 s.ř. Žalovaný se tak odchýlil od ustálené výkladu, přestože má dle § 2 odst. 4 s.ř. dbát, aby při rozhodování shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Žalovaný ani neodůvodnil, proč se neztotožňuje se shora uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu. Takový postup nekoresponduje s postuláty právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany oprávněné důvěry v právo, má rysy libovůle a je vybočením z rámce řádného a spravedlivého procesu.
9. Žalobce dále namítal, že žalovaný měl rozhodnout o věci v souladu se závazným právním názorem správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 26. 9. 2019, č.j. 10 A 29/2018-112, ale žalovaný nedostál této své povinnosti, když dospěl k závěru o nemožnosti pokračovat v přezkumném řízení a bezpředmětnosti projednání námitek osoby zúčastněné. Žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010 č.j. 7 As 21/2010-232 s tím, že zastavení přezkumného řízení nevede k odstranění vytknutých vad a vyřešení stěžejní právní otázky, což lze považovat za neposkytnutí reálné a účinné soudní ochrany. Z jednání žalovaného vyplývá snaha vyhnout se závaznému právnímu názoru Městského soudu v Praze, který shledal původní rozhodnutí žalovaného o rozkladu částečně nepřezkoumatelné a částečně nezákonné, neboť žalovaný neposuzoval újmu způsobenou osobě zúčastněné na řízení na právech nabytých v dobré víře. Žalovaný na jednu stranu výslovně zohlednil, že v novém řízení byla věc opětovně posouzena krajským úřadem a ministerstvem tak, že záměr nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, ale zamlčel, že rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 10. 2018, č.j. 59 A 8/2018-97 byla obě tato rozhodnutí zrušena, přestože mu byl rozsudek znám. Žalovaný tímto způsobem zohlednil výběrově jen některé skutečnosti, které mu byly známy z úřední povinnosti, přestože byl výrokem pravomocného rozsudku vázán.
10. Závažný veřejný zájem žalobce shledává v tom, že žalovaný svým postupem vytvořil situaci, v níž se ve správním soudnictví poskytnutá soudní ochrana stala neúčinnou. Žalovaný založil svůj ojedinělý postup na zjevně nesprávném výkladu procesních norem a nerespektoval pro něj závazný právní názor správního soudu, neodstranil jím vytknuté vady a neřešil stěžejní právní otázky. Žalovaný jednostranně přihlédl pouze k některým skutečnostem a jeho postup směřoval k zásadnímu omezení účinné soudní ochrany. Postup

žalovaného vykazuje znaky libovůle a žaloba nejvyššího státního zástupce je jediným prostředkem, jak zjednat ve věci nápravu.

11. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její odmítnutí. Ve svém vyjádření ze dne 27. 7. 2020 nejprve zrekapituloval průběh správního řízení a dále uvedl, že ochrana veřejného zájmu na posouzení záměru není napadeným rozhodnutím dotčena. Žalovaný je toho názoru, že není splněna podmínka závažného veřejného zájmu pro podání žaloby nejvyšším státním zástupcem. Žaloba byla podána na základě podnětu spolku Jsme doma v Liticích, z.s., jemuž nesvědčilo postavení účastníka zjišťovacího řízení, a dle názoru žalovaného se nemůže nyní spolek domáhat přezkumu rozhodnutí správních orgánů na základě ust. § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s.ř.s.“) Nejvyšší státní zástupce v žalobě vyšel z konstatování spolku, že žalovaný pominul závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 10. 2018 č.j. 59 A 8/2018-97, avšak ten byl napaden kasační stížností. Pojem „závažný veřejný zájem“ je třeba vykládat jako nikoliv jakýkoliv veřejný zájem, ale jako zájem kvalifikovanější, u kterého je dána vyšší intenzita zásahu, a už vůbec se nejedná o partikulární zájmy konkrétních osob. Smyslem žaloby ve veřejném zájmu není chránit každý soukromý zájem, ani každý veřejný zájem. Závažný veřejný zájem nelze dle žalovaného spatřovat v případné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Je také třeba posoudit, zda potřeba případné ochrany závažného veřejného zájmu převažuje nad nezbytností chránit dobrou víru a právní jistotu osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný považuje podnět spolku k podání žaloby nejvyššího státního zástupce za nedůvodný, a proto nenastal důvod závažného veřejného zájmu dle § 66 odst. 2 s.ř.s.
12. Žalovaný odmítá žalobcův mechanický výklad § 97 odst. 2 s.ř. a jeho odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, č.j. 7 As 21/2010-232, který se dle názoru žalovaného na danou věc nevztahuje. Žalobce opomíjí právní úpravu posouzení záměru dle zákona č. 100/2001 Sb. a také ochranu nabytých práv a zájmů osoby zúčastněné na řízení. Dle názoru žalovaného je nezbytné přihlížet k tomu, že záměr nakonec byl posouzen podle požadavků zákona č. 100/2001 Sb.
13. Žalovaný popírá, že by vytvořil aktuální procesní situaci bez ohledu na rozsudky správních soudů. Vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo ke zmaření posouzení předmětného záměru a z hlediska veřejného zájmu na naplnění účelu zákona č. 100/2001 Sb. nemá napadené rozhodnutí žádný právní význam.
14. Žalovaný odmítá názor žalobce, že nedostal své povinnosti uložené mu rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019 č.j. 10 A 29/2018-112, když znovu neposoudil námitky osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný je povinen dbát na ochranu veřejného zájmu při aplikaci zákona č. 100/2001 Sb., tj. zajistit, aby byl předmětný záměr posouzen podle tohoto zákona, což se stalo. Není pravdou, že by žalovaný zohlednil výběrově jen některé skutečnosti, které mu byly známy z úřední činnosti.
15. Není ani pravdou, že by se postupem žalovaného stala poskytnutá soudní ochrana neúčinnou. Osoba zúčastněná na řízení nepodala proti napadenému rozhodnutí žádné opravné prostředky a spolek Jsme doma v Liticích, z.s., nebyl účastníkem zjišťovacího řízení a pouze účelově podal podnět k žalobci, který jeho argumentaci převzal. Není pravdou, že by se žalovaný odmítal řídit rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 10. 2018 č.j. 59 A 8/2018-97, jehož právní názor je pro žalovaného závazný, avšak žalovaný tak učiní až poté, co Nejvyšší správní soud rozhodne o kasační stížnosti žalovaného. Správní žaloba žalobce ani není jediným prostředkem nápravy, neboť spolek nebo jiná dotčená veřejnost se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.

16. Žalovaný je toho názoru, že žalobce není k podání žaloby aktivně legitimován, neboť k jejímu podání neexistuje závažný veřejný zájem, a proto navrhuje odmítnutí žaloby, eventuálně navrhuje zamítnutí žaloby jako nedůvodné.
17. Osoba zúčastněná na řízení, společnost Accolade, s.r.o., ve svém vyjádření ze dne 3. 8. 2020 uvedla, že s podanou žalobou nesouhlasí a zdůraznila, že závaznost právního názoru soudu vysloveného ve zrušujícím rozsudku není zcela absolutní a v některých případech jej vůbec nelze aplikovat, např. když se skutkový stav promění natolik, že správním soudem vyslovený názor se stane ze své podstaty neaplikovatelný. Takový postup vyplývá jak z judikatury Nejvyššího správního soudu, tak i z odborné literatury. Správní soudy jsou v soudních řízeních zásadně limitovány předmětem daného řízení a uplatněnými žalobními námitkami, přičemž předmětem řízení vedeného u Městského soudu v Praze bylo toliko tvrzené pochybení žalovaného týkající se posouzení možného vzniku újmy na straně osoby zúčastněné na řízení při rozhodování v přezkumném řízení. Soud se proto vůbec nezabýval podmínkami pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, a proto když po zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení žalovaný dospěl k závěru, že nastaly podmínky, pro které nezbývá, než přezkumné řízení zastavit, a kterými se Městský soud v Praze nezabýval, nemůže být takový postup v rozporu s § 78 odst. 5 s.ř.s.
18. Osoba zúčastněná na řízení dále argumentuje, že patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení se vztahuje i na projednávaný případ, což odpovídá jazykovému výkladu ustanovení § 97 odst. 2 s.ř., pro což nachází oporu i v literatuře. Smyslem daného ustanovení je zakotvit ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře a není důvod jej vykládat restriktivně. Žalobcem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010 č.j. 7 As 21/2010-232 je třeba vykládat v intencích tehdy posuzovaného skutkového stavu, který je diametrálně odlišný od nyní projednávané věci, protože osoba zúčastněná na řízení byla jediným účastníkem zjišťovacího řízení a následného přezkumného řízení. Napadené rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení proto nebylo způsobilé negativně zasáhnout do právní sféry jiných účastníků řízení a z toho důvodu musí být důraz na ochranu práv nabytých v dobré víře a právní jistoty osoby zúčastněné na řízení o to více umocněn. Zastavení přezkumného řízení nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť pouhý výklad procesní normy v řízení s jediným účastníkem nepředstavuje situaci ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu, který je zdůrazňován v uvedeném rozhodnutí.
19. Dle názoru osoby zúčastněné na řízení je podání žaloby žalobcem mimořádným procesním institutem, který není v projednávané věci dán, neboť účelem zjišťovacího řízení je pouze rozhodnutí o tom, zda záměr bude podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, které slouží pouze jako podklad v následných řízeních. Jediným efektem podání žaloby je zvýšení právní nejistoty osoby zúčastněné na řízení ohledně budoucí možnosti realizace záměru, přitom od vydání původního rozhodnutí správního orgánu již uplynuly více než čtyři roky, přestože se jedná pouze o jedno z dílčích řízení. Předmětem podané správní žaloby je jen nesouhlas žalobce s výkladem procesní normy ohledně zastavení přezkumného řízení.
20. Osoba zúčastněná na řízení navrhovala zamítnutí žaloby.
21. V podání ze dne 10. 9. 2020 osoba zúčastněná na řízení poukázala na skutečnost, že v případě mediálně známé kauzy střetu zájmů X žalobce správní žalobu nepodal s odůvodněním, že žalobce není povolán k řešení každé nezákonnosti nebo nesprávnosti postupu správního orgánu, ale pouze tehdy, když je zjištěn závažný veřejný zájem, který dosahuje po kvalitativní stránce vyšší intenzity. Podání správní žaloby v projednávané věci

proto není racionálně odůvodněno, když žalobce brojí pouze proti výkladu procesní normy. Osoba zúčastněná na řízení nabyla práva v dobré víře ve správnost a zákonnost rozhodnutí správního orgánu a v této dobré víře investovala řadu prostředků směřujících k vydání navazujících rozhodnutí, jež by umožňovaly realizaci záměru. Za těchto okolností nejenže nebyly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, ale ani nebyla splněna podmínka závažného veřejného zájmu, která by spravedlivě odůvodňovala podání projednávané žaloby. Žalobce v projednávané věci postupuje odlišným způsobem, který se zásadně vymyká jeho standardní činnosti ve věci podání správních žalob. Žalobce zdůrazňuje nutnost rovnosti přístupu veřejné moci, což se však s podáním projednávané žaloby neslučuje.

III.

Správní spis

22. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č.j. ŽP/13004/16 bylo rozhodnuto, že záměr „Průmyslový park Litice“ nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví a nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb.
23. Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17 bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 3. 8. 2016, č.j. ŽP/13004/16 a věc mu byla vrácena z důvodu nezákonnosti, protože rozhodnutí neobsahuje hodnocení některých obligatorních kritérií pro hodnocení vlivů.
24. Rozhodnutím ministra ze dne 21. 11. 2017 č.j. MZP/2017/430/281 byl zamítnut rozklad osoby zúčastněné na řízení a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17. Ministr konstatoval, že mu dne 4. 7. 2017 došlo podání spolku Jsme doma v Liticích, z.s., který však nepovažuje za účastníka přezkumného řízení. Přezkumné řízení totiž není správním řízením a subjekty aktivně legitimované k podání rozkladu jsou taxativně vyjmenovány v § 7 odst. 6 zákona č. 100/201 Sb., a tyto subjekty zároveň tvoří okruh účastníků přezkumného řízení. Jsou jimi oznamovatel a dotčená veřejnost, kterou by mohl být i spolek. Spolek Jsme doma v Liticích, z.s., však vznikl 11. 5. 2017 a neexistoval v době vydání rozhodnutí žalovaného a není tak procesně způsobilým subjektem. Přezkumné řízení svou povahou není meritorním správním řízením, jeho smyslem je pouze náprava vad zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, a proto je lichá námitka osoby zúčastněné na řízení, že se nemohla zúčastnit přezkumného řízení a nemohla se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Posuzovat, zda by zrušením nebo změnou rozhodnutí některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, vznikla újma ve zjevném nepoměru k újmě, která vzniká jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, nebylo třeba, neboť výrokem rozhodnutí bylo konstatování, že předmětný záměr nemá významný negativní vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona. Osobě zúčastněné na řízení tedy nebyla přiznána žádná práva a nelze proto posuzovat újmu. Nadto rozhodnutí prvostupňového orgánu neobsahuje hodnocení některých obligatorních kritérií pro hodnocení vlivů, jakož i formální pochybení.
25. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019 č.j. 10 A 29/2018-112 bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2017, č.j. MZP/2017/430/281, a to částečně pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a částečně pro nezákonnost závěru, že nebylo na místě posuzovat újmu způsobenou na právech nabytých v dobré víře osobě zúčastněné na řízení. Soud přisvědčil osobě zúčastněné na řízení v tom, že část odůvodnění napadeného rozhodnutí je převzatá ze stanoviska odboru žalovaného k rozkladu a lze mít pochybnosti o tom, zda se ministr rozkladem vůbec řádně zabýval. Tato vada však sama o sobě nepřezkoumatelnost nezpůsobila. Rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné z toho

důvodu, že nebyla vypořádána argumentace osoby zúčastněné na řízení z podání ze dne 7. 11. 2017, které vůbec žalovaný do spisu nezařadil, ačkoliv mu bylo doručeno. Soud se neztotožnil se závěrem, že újma na právech nabytých v dobré víře osobě zúčastněné na řízení nemohla ani teoreticky vzniknout, a proto v pokračujícím řízení bude posuzováno, zda osoba zúčastněná na řízení prokázala svá tvrzení o újmě, která jí zrušením prvostupňového rozhodnutí vznikla a pokud budou tato tvrzení prokázána, bude třeba v souladu s § 94 odst. 4 s.ř. posoudit, zda újma způsobená osobě zúčastněné na řízení není ve zjevném nepoměru k újmě, která mohla vzniknout jiným subjektům či veřejnému zájmu.

26. Napadeným rozhodnutím bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2017, č.j. 40019/ENV/17, 591/520/17 a bylo zastaveno přezkumné řízení. Z odůvodnění vyplývá, že ministr k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k závěru, že na základě podaného rozkladu přísluší rozhodnutí zrušit a přezkumné řízení zastavit dle § 152 odst. 6 písm. a) s.ř. ve spojení s § 90 odst. písm. a) s.ř., protože dotčené rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje z roku 2016 již nelze přezkoumat z důvodu uplynutí lhůty patnácti měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Právní vady řízení vytknuté Městským soudem v Praze nelze zhojit v řízení o rozkladu přímo novým meritorním rozhodnutím odvolacího správního orgánu. Žalovaný se nijak nezabýval úvahou ohledně práv osoby zúčastněné nabytých v dobré víře s ohledem na kolidující případné veřejné zájmy. Námitky ohledně aplikace ustanovení § 94 odst. 4 s.ř. uplatnila osoba zúčastněná až v rozkladu a doplnění, a nelze je vzhledem k jejich rozsahu vypořádat v řízení o rozkladu, neboť by tak bylo znemožněno věc projednat dvouinstančním způsobem. Bylo přihlédnuto k tomu, že věc již byla ze strany Krajského úřadu Plzeňského kraje znovu posouzena se závěrem, že předmětný záměr nemá významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví, což bylo potvrzeno i žalovaným. Vracení věci žalovanému k novému projednání a rozhodnutí by bylo s hledem na lhůtu dle § 97 odst. 2 s.ř. bezpředmětné, a proto bylo řízení zastaveno.

IV.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Žaloba je důvodná.
29. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
30. Dle § 97 odst. 2 s.ř. rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.
31. Dle § 78 odst. 5 s. ř. s. právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.
32. Podle čl. 80 odst. 1 Ústavy ČR státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.
33. Na ústavní úpravu navazuje § 1 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, podle nějž je zřízeno státní zastupitelství jako soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství.

34. Působnost státních zastupitelství pak vymezují § 4 a § 5 zákona o státním zastupitelství. Podle § 4 zákona o státním zastupitelství, (1) Státní zastupitelství v rozsahu, za podmínek a způsobem stanoveným zákonem a) je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu, nestanoví-li jinak nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, b) vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda, c) působí v jiném než trestním řízení, d) vykonává další úkoly, stanoví-li tak zvláštní zákon. (2) Státní zastupitelství se v souladu se svou zákonem stanovenou působností podílí na prevenci kriminality a poskytování pomoci obětem trestných činů. Podle § 5 zákona o státním zastupitelství (1) Státní zastupitelství je oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení anebo vstoupit do již zahájeného občanského soudního řízení jen v případech, které stanoví zákon. (2) Procesní postavení, oprávnění a povinnosti státního zastupitelství, které podalo návrh na zahájení řízení nebo vstoupilo do řízení, stanoví občanský soudní řád nebo zákon o zvláštních řízeních soudních.
35. Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.
36. Žalovaný sporoval, zda je na straně žalobce dán závažný veřejný zájem a tudíž i aktivní žalobní legitimace.
37. Oprávnění nejvyššího státního zástupce zahájit podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. řízení před soudem ve správním soudnictví je projevem kontrolních funkcí státního zastupitelství vůči veřejné správě. Oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu ve veřejném zájmu dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je tedy zvláštním dohledovým oprávněním vůči veřejné správě, které doplňuje individuálně pojímanou žalobní legitimaci. Bez zvláštní legitimace k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s. by například nemohlo být soudně přezkoumáno nezákonné rozhodnutí, kterým je dotčen jen ten, komu nezákonný stav vyhovuje (srov. Kühn, Z., Koucourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 532). Obdobně na účel zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce nahlíží i Ústavní soud ČR (nález ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu charakterizuje oprávnění nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jako „procesní vstupenku“ do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechtějí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015 - 128).
38. Na řízení o žalobě nejvyššího státního zástupce se použijí obecná ustanovení o řízení i zvláštní ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, pokud to s ohledem na povahu takovéto žaloby podané ve veřejném zájmu nebude pojmově vyloučeno. Na žalobu podanou nejvyšším státním zástupcem z důvodu veřejného zájmu se např. nevztahuje povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu. Aktivní procesní legitimace je dána v závažných případech, kdy bude skutečně s ohledem na závažný veřejný zájem žádoucí podání této žaloby, byť to samo o sobě ještě nepředznamenává její důvodnost a výsledek řízení o ní. Úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena toliko nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá přezkumu správními soudy, které se touto otázkou vůbec nemají povinnost zabývat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 27/2006). Existence závažného veřejného zájmu nemusí být prokazována, postačí tvrzení, že nejvyšším státním zástupcem byl závažný veřejný zájem shledán a z jakého

důvodu. Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Úvaha o existenci závažného veřejného zájmu je však podstatná při posuzování důvodnosti žaloby, která je důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016 – 48). Z toho důvodu nepřipadá v úvahu žalovaným navrhované odmítnutí žaloby, soud však existenci závažného veřejného zájmu zvaží při posuzování důvodnosti žaloby.

39. Mezi účastníky byl spor také o tom, zda se lhůta § 97 odst. 2 s.ř. vztahuje pouze na prvotní rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni, anebo i na případná další prvostupňová rozhodnutí v přezkumném řízení, která byla vydána po zrušení prvotního rozhodnutí. Žalobce sporoval závěr žalovaného, že již nebylo možno pokračovat v přezkumném řízení z důvodu uplynutí lhůty dle § 97 odst. 2 s.ř., což dle žalovaného bylo důvodem k zastavení řízení napadeným rozhodnutím.
40. Patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení má základ v § 97 odst. 2 s.ř. Osoba zúčastněná na řízení argumentovala jazykovým výkladem § 97 odst. 2 s.ř. Avšak jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení k obsahu dané právní normy a je jenom východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997). Nejvyšší správní soud se ke lhůtě pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení v rozsudku ze dne 2. 7. 2010 č.j. 7 As 21/2010-232 vyjádřil tak, že: *„Z § 97 odst. 2 správního řádu vyplývá, že patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí se vztahuje pouze na rozhodnutí v přezkumném řízení v I. stupni. Tato lhůta tedy neomezuje vydání rozhodnutí v přezkumném řízení na úrovni II. stupně. (...) Odvolací správní orgán může vedle toho, že s konečnou platností rozhodne sám, rovněž zrušit rozhodnutí vydané v přezkumném řízení orgánem prvoinstančním, neboť podmínka dodržení patnáctiměsíční lhůty se vztahuje pouze na „první“ prvoinstanční rozhodnutí vydané v jednom přezkumném řízení, nikoli však na „druhé“ či další takové rozhodnutí. Uvedený závěr vyplývá z povahy dvojinstančního přezkumného řízení (...)“* a *“ [j]e nutno podmínky uplatnění důvodu k zastavení přezkumného řízení pro uplynutí patnáctiměsíční lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu vykládat restriktivně, a sice tak, že pouze první v přezkumném řízení vydané prvoinstanční rozhodnutí je nutno vydat v této lhůtě.”* K tomu je třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud není ve svém postoji osamocen, naopak jeho názor byl přijat i odbornou literaturou (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 97 odst. 2, s. 554-556, Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 605-610, Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P., Škurek, M., Horzinková, E., Novotný, V., Sovová, O., Scheu, L.: Správní řád: Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2020, komentář k § 97 odst. 2.), jakož i správními soudy (příkladmo rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 11. 2021 č.j. 63 A 22/2020-47, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 9. 2021 č.j. 140 A 1/2021-71), přičemž Nejvyšší správní soud reaguje i na názor Vedrala (Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: ANAG, 2006, komentář k § 97 odst. 2, s. 585-586), kterým argumentuje osoba zúčastněná na řízení. Soud má za to, že shora uvedený výklad § 97 odst. 2 s.ř. je univerzální a nehodlá se od něj odchýlit ani v nyní projednávané věci. Nadto, pokud osoba zúčastněná na řízení argumentuje potřebou ochrany svých práv nabytých v dobré víře a ochranou své právní jistoty, tak těmto hodnotám bude učiněno za dost nikoliv tím, že řízení bylo zastaveno, nýbrž tím, že újma na právech osoby zúčastněné nabytých v dobré víře bude posouzena,

jak požadoval zdejší soud již v rozsudku 10 A 29/2018-112. Právě ve skutečnosti, že žalovaný řízení chybně zastavil s poukazem na uplynutí lhůty dle § 92 odst. 7 s.ř., aniž by posoudil meritum věci, soud spatřuje důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí.

41. Protože bylo řízení napadeným rozhodnutím zastaveno, žalovaný nepostupoval dle závazného právního názoru Městského soudu v Praze vysloveného v rozsudku 10 A 29/2018-112. Vázanost správního orgánu názorem správního soudu vychází z § 78 odst. 5 s.ř.s. Vázanost právním názorem soudu pochopitelně není zcela absolutní a může být prolomena v případě doplnění dokazování a zjištění jiného skutkového stavu věci, v případě změny relevantního právního předpisu, judikatorního vývoje apod. Odklon od názoru vysloveného v kasačním rozsudku správního soudu však musí být správním orgánem přesvědčivě odůvodněn v nově vydaném rozhodnutí. V projednávaném případě však žádná z uvedených skutečností, které podmiňují odklon správního orgánu od závazného právního názoru správního soudu, nenastala. Důvodem proč žalovaný opominul závazný právní názor správního soudu, je chybný závěr žalovaného, že uplynula lhůta k vydání rozhodnutí. Nerespektování právního názoru soudu samo o sobě odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004 č.j. 5 A 110/2002-25), proto soud považuje za nutné napadené rozhodnutí zrušit.
42. Ze shora uvedených důvodů má soud za to, že podaná žaloba je důvodná, přičemž závažný veřejný zájem na straně žalobce spatřuje ve skutečnosti, že došlo na straně žalovaného k chybnému procesnímu postupu, kdy přezkumné řízení bylo v rozporu se zákonem zastaveno, aniž by žalovaný věc znovu posoudil, čímž nedošlo k naplnění závazného právního názoru správního soudu. Nadto soud poukazuje na skutečnost, že posuzování vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví ve správním řízení je jedním z klíčových nástrojů pro hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí a naplněním principu prevence jakožto stěžejního principu ochrany životního prostředí. Z toho vyplývá i důraz na řádný průběh zjišťovacího řízení a řízení na něj navazujících, který přesahuje zájem jednotlivého subjektu.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. bez jednání pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný bude, vědom si své vázanosti právním názorem zdejšího soudu o tom, že lhůta dle § 97 odst. 2 s.ř. se na opakované rozhodnutí v přezkumném řízení nevztahuje, pokračovat v řízení a v souladu se závazným právním názorem zdejšího soudu vysloveným v rozsudku č.j. 10 A 29/2018- 112 posoudí, zda osoba zúčastněná prokázala svá tvrzení o újmě, která jí zrušením prvostupňového rozhodnutí vznikla. Pokud dospěje k závěru, že tato tvrzení byla prokázána, bude ministr povinen v souladu s § 94 odst. 4 s.ř. posoudit, zda újma způsobená osobě zúčastněné na řízení není ve zjevném nepoměru k újmě, která mohla vzniknout jiným subjektům či veřejnému zájmu. Na základě toho posouzení pak rozhodne, zda je třeba přezkumné rozhodnutí zrušit a přezkumné řízení v souladu s § 94 odst. 4 s.ř. zastavit.
44. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce sice měl ve věci úspěch, avšak nevznikly mu náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud proto rozhodl, jak je ve výroku II. uvedeno.

45. Osoba zúčastněná na řízení nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí nebyla soudem uložena žádná povinnost, při jejímž plnění by jí vznikly náklady (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližze 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.

Praha 4. srpna 2022

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu