



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

žalobce: **město Litvínov**, IČO: 00266027
sídlem náměstí Míru 11, 436 01 Litvínov
zastoupeno advokátem JUDr. Martinem Fejfarčem, LL.M.
sídlem Josefa Lady 2106/1, 434 01 Most

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2024, č. j. MZP/2024/220/475,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 3. 2024, č. j. MZP/2024/220/475, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odboru výkonu státní správy II, ze dne 27. 3. 2024, č. j. MZP/2024/220/475, jímž bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto jako nepřípustné jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, (dále jen „krajský úřad“) ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

21. 12. 2022, č. j. KUUK/186954/2022. Zmíněným prvostupňovým rozhodnutím krajský úřad uložil podle § 19b odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) společnosti CELIO a.s., IČO: 48289922, (dále obvykle jen „provozovatel zařízení“) provedení opatření k nápravě v zařízení *Skládkový komplex CELIO a.s.* popsáných v projektové dokumentaci pro ohlášení stavby *Opatření k eliminaci rizik vyvolaných nakládáním s nebezpečným odpadem vzniklým při plnění státní zakázky „Opatření vedoucí k nápravě SEZ vzniklých před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti Unipetrol a.s.“ - revize č. 1* (dále jen „projektová dokumentace“), která byla zpracována v říjnu 2022 společností Recovera Využití zdrojů a.s., IČO: 25638955. V prvostupňovém rozhodnutí zároveň stanovil krajský úřad podmínky, za kterých má být uložené opatření provedeno.

2. Soud podotýká, že napadeným rozhodnutím rozhodl žalovaný o témže odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí již podruhé. V obou případech shodně zamítl odvolání žalobce jako nepřipustné z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení. Poprvé rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2023, č. j. MZP/2023/530/182. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce ke zdejšímu soudu žalobu, o které soud rozhodl rozsudkem ze dne 1. 11. 2023, č. j. 141 A 13/2023-56, kterým zmíněné rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti rozsudku zdejšího soudu podal žalovaný kasační stížnost, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 6. 2. 2024, č. j. 1 As 225/2023-39 (dále jen „zrušující rozsudek“), kterým zrušil napadený rozsudek zdejšího soudu a zároveň i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dospěl ve shodě se zdejším soudem k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, avšak z jiných důvodů než těch, na kterých zdejší soud založil svůj rozsudek (v podrobnostech viz níže). Posléze žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím.

Žaloba

3. Žalobce v úvodu žaloby konstatoval, že o probíhajícím správním řízení se dozvěděl až dne 21. 12. 2022, když obdržel prvostupňové rozhodnutí, které mu bylo krajským úřadem zasláno toliko na vědomí. Žalobce se cítí prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčen na svých právech a povinnostech, což zakládá jeho účastenství v řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Dotčen se žalobce cítí konkrétně v povinnosti (a současně právu) pečovat o všestranný rozvoj území obce, jakož i o potřeby svých občanů, včetně ochrany a rozvoje zdraví a zajišťování informací, což mu ukládá zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Vedle nesouhlasu s tím, že mu bylo upřeno postavení účastníka, nesouhlasil žalobce s prvostupňovým rozhodnutím ani věcně, neboť uvedené rozhodnutí má z jeho pohledu negativní dopad na území žalobce, jakož i na potřeby občanů města, o které je žalobce povinen pečovat.
4. Žalobce uvedl, že si je vědom toho, že v případě řízení o uložení opatření k nápravě úprava účastenství v zákoně o integrované prevenci chybí. Současně si je také vědom, že zákon o integrované prevenci v některých jiných případech výslovně uvádí obec jako účastníka řízení. Absence výslovné úpravy účastenství v řízení o uložení opatření k nápravě dle žalobce znamená, že účastenství je nutné posuzovat podle § 27 správního řádu, který se aplikuje subsidiárně, s čímž souhlasil i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Spornou je však dle žalobce otázka, zda v daném správním řízení splňuje žalobce podmínky účastenství dle § 27

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

odst. 2 správního řádu, tzn. zda žalobce může být přímo dotčen na svých právech nebo povinnostech rozhodnutím o uložení opatření k nápravě.

5. Dále žalobce formuloval několik žalobních námitek týkajících se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Předně upozornil, že žalovaný se nevypořádal s trvajícím a jasně formulovaným argumentem zásahu do veřejných subjektivních práv (a povinností) žalobce, která žalobce v odvolání přesně specifikoval a vysvětlil, jak jsou tato práva (a povinnosti) dotčena. Zabývat se touto otázkou přitom dle žalobce uložil žalovanému výslovně i Nejvyšší správní soud v bodě 34 zrušujícího rozsudku. Dle žalobce žalovaný ignoroval zmíněný pokyn Nejvyššího správního soudu a související odkazy na judikaturu, a v důsledku toho se nesprávně vypořádal s otázkou, zda bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv a povinností žalobce.
6. Pokud by dle žalobce zohlednil žalovaný judikaturu, na kterou odkazoval Nejvyšší správní soud, muselo by být žalobci přiznáno postavení účastníka správního řízení. Žalovaný ani řádně a přezkoumatelně neodůvodnil, proč se domnívá, že žalobce nebyl prvostupňovým rozhodnutím dotčen ve svých veřejných subjektivních právech. Žalobce tak má za to, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
7. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s věcnou argumentací žalovaného v napadeném rozhodnutí. Shrnl ji tak, že povinnosti (a jim odpovídající práva) stanovené žalobci v zákoně o obcích jsou žalobci stanoveny jako nositeli veřejné správy, a nemohou z nich tak dle žalovaného plynout veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobce, a že účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu je založeno výhradně dotčením veřejných subjektivních práv, a proto dle žalovaného dotčení práv a povinností žalobce dle zákona o obcích nemůže účastenství žalobce v daném řízení založit. K popsané argumentaci žalovaného žalobce uvedl, že úkoly obce v oblasti ochrany a rozvoje zdraví občanů, rozvoje území a zabezpečování informací obec plní v rámci samostatné působnosti (§ 35 odst. 2 zákona o obcích). Tyto úkoly, jejichž plnění je žalobci svěřeno zákonem, jsou podle jeho názoru jednoznačně zdrojem jeho veřejných subjektivních práv a povinností.
8. Na podporu svého názoru odkázal žalobce na odborný článek prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., s názvem *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv* v časopise *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, vydaném Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, č. 4, rok 2021, strana 2, ze kterého citoval pasáž týkající se veřejných subjektivních práv obce. Žalobce je proto přesvědčen, že právo územních samosprávných celků na samosprávu má povahu veřejného subjektivního práva, což platí i o jednotlivých dílčích právech a povinnostech spadajících do samostatné působnosti, včetně práv a povinností žalobce pečovat o všestranný rozvoj území obce, jakož i o potřeby svých občanů, a včetně ochrany a rozvoje zdraví a zajišťování informací. Obdobný závěr, byť v jiném kontextu, dle názoru žalobce vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla dána žalovanému k inspiraci ve zrušujícím rozsudku. Povinnosti žalobce pečovat o všestranný rozvoj území obce, jakož i o potřeby svých občanů stanovené v § 2 odst. 2 a v § 35 odst. 2 zákona o obcích, tak dle žalobce zakládají subjektivní veřejné právo na jejich výkon.
9. Dle žalobce navíc existují názory (např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2021, č. j. 51 A 63/2020-249), že k aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu není nutné dotčení výhradně veřejných subjektivních práv, resp. povinností. V takovém případě by pro aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu postačovalo, aby byl žalobce přímo dotčen na jakémkoliv svém právu

nebo povinnosti, o čemž dle žalobce v posuzovaném případě není pochyb, ať už by povaha práv a povinností stanovených žalobci v zákoně o obcích byla jakákoli.

10. Žalobce se ohradil proti argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, že „*město Litvínov neuvádí žádný konkrétní veřejný zájem.*“ Upozornil, že od počátku odvolacího řízení odkazoval na § 2 odst. 2 zákona o obcích, kde jsou uvedeny úkoly obce (péče o všestranný rozvoj území a potřeby občanů), a že při jejich plnění obec chrání též veřejný zájem. Od počátku žalobce upozorňoval, že aby zmíněným povinnostem mohl dostát a plnit řádně své úkoly, musel by být účastníkem řízení o uložení opatření k nápravě, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí.
11. Dalším právem žalobce, které je podle něj prvostupňovým rozhodnutím přímo dotčeno, je jeho právo na úhradu poplatku za uložení odpadu ve smyslu § 110 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). I dotčení tohoto práva podle názoru žalobce zakládá jeho účastenství v daném řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. S tímto názorem se dle žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí neztotožnil, což navíc zdůvodnil pouze kusou a nepřesvědčivou argumentací.
12. Podle žalobce je zcela lichý argument žalovaného v napadeném rozhodnutí, že jde o řízení o uložení opatření, kterými se napravuje závadný stav, čímž žalobce nemůže být dotčen na svých právech. K uvedené argumentaci žalovaného žalobce poznamenal, že nejde jen o to, že jsou ukládána nějaká opatření k nápravě, ale jde o to, jaká opatření to jsou. Různá opatření nebo jejich časový harmonogram mají jistě vliv na území obce a zdraví jejích občanů. Právě povaha těchto opatření se dotýká zmíněných práv žalobce, a to velmi významně. K povaze opatření měl žalobce možnost se v průběhu řízení vyjadřovat s cílem chránit zdraví svých občanů a své území a případně měl mít možnost se proti prvostupňovému rozhodnutí bránit. Žalobce v odvolání jednoznačně vymezil svůj zájem na včasné informovanosti o tom, že se na jeho území nachází nebezpečný odpad, jakož i na tom, jak má být s tímto odpadem naloženo. Při zohlednění katastrofické ekologické zátěže na území města Litvínov je dle žalobce zřejmé, že žalobce nemá žádný zájem na tom, aby se ekologická zátěž jeho území jakkoli zvyšovala. Tím spíše, aby se zvyšovala o odpad, který neměl být vůbec na území žalobce uložen. Jak totiž vyplývá z původní projektové dokumentace, kdyby bylo postupováno podle jejích podmínek a podmínek smlouvy, tedy legálně, nebyl by odpad na území žalobce nikdy uložen. Pokud tam nyní uložen je, je zájmem žalobce a jeho občanů, aby byl okamžitě (nebo alespoň nejdříve, kdy to bude možné) odvezen nebo jinak odstraněn.
13. Žalobce upozornil, že ani nemůže posoudit, jestli by bylo možné s odpadem činit cokoliv jiného ve prospěch jeho obyvatel, neboť nedisponuje všemi potřebnými podklady a informacemi, jelikož nebyl účastníkem správního řízení. Tvzení v napadeném rozhodnutí proto žalobce principiálně nemůže přijmout.
14. Naprosto absurdní je dle žalobce odůvodnění napadeného rozhodnutí právě u práva na informace. Nelze dle žalobce uzavřít, že právo na informace sice je veřejným subjektivním právem, ale není důvodem k účastenství žalobce, když toto právo mohl žalobce využít jiným způsobem, a to prostřednictvím zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“), případně zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Rozsah informací dostupných tímto způsobem je dle žalobce zcela odlišný, stejně jako účel tohoto způsobu získávání informací nebo doba (včasnost), kdy lze informace získat. Navíc v daném případě by zřejmě dle žalobce

podle uvedených zákonů nebylo možné získat žádné informace, jelikož by šlo o informace o probíhajícím řízení, které jsou z poskytování vyloučeny. I kdyby se podle těchto zákonů daly nějaké informace získat, neznamenalo by to automatické vyloučení účastenství v řízení jako jiného způsobu získání informací.

15. Žalobce vyzdvihl intenzitu dotčení svých práv při ukládání nápravných opatření s tím, že se rozhoduje o tom, že je (bude) na území žalobce uložen extrémně nebezpečný odpadní styren. Tato chemická látka je dle žalobce řazena mezi látky, které jsou podezřelé z karcinogenních účinků. Má výrazně negativní vliv na zdraví, způsobuje deprese, problémy se soustředěním i žaludeční nevolnosti. Má také dle žalobce negativní vliv na nervový systém a má nepříjemný zápach. Popsaná povaha odpadu zesiluje dle žalobce intenzitu dotčení jeho práv, což je nutné brát v úvahu.
16. Podle žalobce je absurdní situace, aby obec byla účastníkem řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení, zatímco dle napadeného rozhodnutí nemá být účastníkem řízení, v jehož rámci se rozhoduje o uložení opatření k nápravě nelegálního stavu. Toto řízení se totiž dle názoru žalobce může zájmů a práv obce dotýkat výraznějším způsobem než zmíněná řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení. Žalobce je přesvědčen, že stejně tak, jako je zájmem obce rozhodovat o uložení/neuložení nebezpečného odpadu na jejím území v rámci povolovacího nebo změnového řízení, je jejím zájmem vyjadřovat se i k situaci, kdy fakticky dochází k témuž, tedy k deponování nebo ponechání nebezpečného odpadu na jejím území.

Vyjádření žalovaného k žalobě

17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Vyjádřil přesvědčení, že v napadeném rozhodnutí dostal svým povinností, které mu uložil Nejvyšší správní soud zrušujícím rozsudkem.
18. Zdůraznil, že opatření k nápravě slouží k odstranění závadného stavu v postupných krocích a není jím provozovateli zařízení společnosti CELIO a.s. povoleno nic nad rámec platného integrovaného povolení. Opatření k nápravě tak neumožňuje v území změnu povoleného stavu. Je proto dle žalovaného zcela logické, že okruh účastníků řízení o uložení opatření k nápravě není totožný s účastníky řízení povolovacího.
19. Žalovaný konstatoval, že žalobcova interpretace, dle které je obec na základě svých úkolů v oblasti ochrany a rozvoje zdraví občanů, rozvoje území a zabezpečování informací dotčena na svých subjektivních právech a povinnostech v řízeních, jejichž předmětem je nebezpečný odpad na území obce, není správná. Podstatná je dle žalovaného skutečnost, že předmět řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, nijak neomezuje žalobce jako obec při realizaci úkolů v uvedených oblastech. Obec plní úkoly v uvedených oblastech v rámci své působnosti, tj. v rámci svých oprávnění a povinností. Obci není konkrétně uloženo ani umožněno, aby v rámci samostatné působnosti chránila zdraví občanů tím, že bude na svém území regulovat, jak bude nakládáno s nebezpečným odpadem. Nepřiznáním účastenství v daném řízení tak obci není bráněno ve výkonu samostatné působnosti.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

20. V replice ze dne 29. 6. 2024 žalobce k vyjádření žalovaného uvedl, že ve vyjádření žalovaného nebyly předloženy žádné nové skutečnosti ani argumenty, které by nebyly projednávány a vyvráceny již v rámci předchozího řízení ve správním soudnictví nebo v samotné žalobě, kde žalobce podrobně argumentoval a dokládal své nároky. Z výše uvedeného důvodu žalobce nepovažoval za potřebné předkládat další argumenty a důkazy nad rámec toho, co již bylo předloženo v žalobě a jejích přílohách.

Posouzení věci soudem

21. Žaloba je důvodná.
22. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že správní soud je na základě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřipustné odvolání, konkrétně zda měl být žalující odvolatel účastníkem správního řízení. Například v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání, a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.*“ Stejně závěry vyplývají i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42. Soud dále podotýká, že zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá

vliv na právní moc napadeného prvostupňového rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s prvostupňovým rozhodnutím jeden celek netvoří (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016-29). S tím souvisí i skutečnost, že se v případě nepřipustného odvolání neuplatňují revizní principy zakotvené v § 89 odst. 2 správního řádu. I v případě, že by soud shledal, že žalobce byl opomenutým účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě, byl by soud oprávněn zrušit pouze napadené rozhodnutí, nikoli však prvostupňové rozhodnutí.

23. Soud připomíná, že podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „*odpovědnost za řádné zjištění skutečností svědčících pro správné (zákonné) vymezení účastníků správního řízení nese správní orgán, který dané řízení vede. Tento správní orgán odpovídá za to, že jako s účastníky správního řízení bude jednáno se všemi osobami, s nimiž tak jednáno být mělo, neboť jim právo účastníka řízení ze zákona svědčilo (materiální a objektivní pojetí účastenství). Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný – zákonný – průběh správního řízení a následně i zákonnost správního rozhodnutí*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 As 17/2013-25).
24. K postavení účastníka správního řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68, publ. pod č. 1787/2009 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že „*s postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v první řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení nemusí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjiitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv*“.
25. Soud se ztotožňuje s výše zmiňovanou judikaturou a v poměrech posuzované věci konstatuje, že předmětem napadeného rozhodnutí bylo posouzení otázky, zda žalobce byl účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě dle § 19b odst. 1 zákona o integrované prevenci, či nikoli, a proto předmětem soudního přezkumu je také pouze otázka účastenství žalobce v posuzovaném správním řízení.
26. V zákoně o integrované prevenci je obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, uvedena jako účastník řízení o vydání integrovaného povolení v § 7 odst. 1 písm. c) a dále jako účastník řízení o změně integrovaného povolení v § 19a, jde-li o podstatnou změnu v provozu zařízení. V případě citovaných ustanovení zákona o integrované prevenci týkajících se účastenství v řízení se jedná o komplexní speciální úpravu účastenství, kde se § 27 správního řádu ani subsidiárně neuplatní. Soud souhlasí s žalovaným, že důvodem účastenství obce v uvedených řízeních je skutečnost, že výsledkem řízení je povolení změny v území, která vnese na území obce (v souladu s jejím územním plánem) novou zátěž životního prostředí, a ovlivní tak budoucí život v obci.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

27. Okruh účastníků řízení o uložení opatření k nápravě však není v zákoně o integrované prevenci definován. Vzhledem k absenci speciální komplexní úpravy účastenství v tomto řízení v zákoně o integrované prevenci je nezbytné vymezit okruh účastníků řízení dle obecné právní úpravy v § 27 správního řádu. V případě žalobce přicházel v úvahu § 27 odst. 2 správního řádu, dle kterého platí, že „*účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*“. Použití § 27 odst. 2 správního řádu na posouzení účastenství žalobce bylo mezi účastníky nesporné a aproboval je i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku.
28. Žalobce se dovolával postavení vedlejšího účastníka dle § 27 odst. 2 správního řádu, kdy své účastenství vyvozoval ze skutečnosti, že v řízení o uložení opatření k nápravě mohou být přímo dotčena jeho veřejná subjektivní práva a povinnosti zakotvené v § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích.
29. Podle § 2 odst. 2 zákona o obcích platí, že „*obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“.
30. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích platí, že „*obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*“.
31. Soud konstatuje, že účastníkovi řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož je vedlejším účastníkem, nevznikají žádná nová práva ani povinnosti, toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv nebo povinností (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 Ads 462/2018-33). Rozhodným dělicím kritériem, zda určitá osoba bude za vedlejšího účastníka považována, či nikoliv, je tak otázka **přímého** dotčení práv nebo povinností. Bude-li dotčení pouze nepřímé (zprostředkované), nestane se nepřímo dotčená osoba vedlejším účastníkem řízení.
32. Po výše uvedeném obecném vymezení účastenství a relevantní právní úpravy se soud zabýval jednotlivými žalobními námitkami. Předně se věnoval námitkám nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
33. K žalobní námitce, že se žalovaný nevypořádal s argumentem zásahu do veřejných subjektivních práv a povinností žalobce, ačkoli tato práva a povinnosti žalobce přesně specifikoval, soud uvádí, že žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí výslovně uvedl, že má za to, že opomenutím svého účastenství v řízení o uložení opatření k nápravě byl dotčen na právu na informace a dále na právu a povinnosti pečovat o ochranu zdraví obyvatel a na povinnosti hájit veřejný zájem. Zároveň bylo z formulace odvolacích důvodů zjevné, že tato práva považuje žalobce ze své pozice obce jakožto územního společenství občanů za svá veřejná subjektivní práva vůči státu, resp. za své veřejné povinnosti. Soud shledal, že na straně 8 napadeného rozhodnutí se žalovaný zabýval odvolací argumentací žalobce ohledně účastenství žalobce vyplývajícího z dotčení práva žalobce na informace. Žalovaný vysvětlil, že se žalobce mohl domáhat informací dle zákona o právu na informace o životním prostředí nebo dle informačního zákona. Konstatoval, že institut účasti ve správním řízení není prostředkem realizace práva na informace a dovodil, že nemohlo na základě práva žalobce na informace dojít k založení účastenství žalobce v řízení o uložení opatření k nápravě.

34. Odvolací argumentací žalobce ohledně péče obce o ochranu zdraví obyvatel se žalovaný zabýval na straně 9 napadeného rozhodnutí, kde upozornil, že pouze v zákonem daných případech může být ochrana zdraví obyvatel veřejným právem nebo povinností města, přičemž v posuzované věci dovedl, že se nejednalo o dotčení práv žalobce.
35. K odvolací argumentaci žalobce ohledně povinnosti hájit veřejný zájem žalovaný na straně 9 napadeného rozhodnutí konstatoval, že v obecné rovině není hájení veřejného zájmu povinností města vůči státu, a z toho důvodu se nejedná o veřejné subjektivní právo či povinnost. Žalovaný dále upozornil, že žalobce neuvedl žádný konkrétní veřejný zájem, a dovedl, že tímto způsobem nemohlo dojít k založení účastenství žalobce v daném správním řízení.
36. Dle názoru soudu jsou výše naznačená vysvětlení žalovaného v napadeném rozhodnutí dostatečná a přezkoumatelná a jsou v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu ve zrušujícím rozsudku, kde bylo žalovanému uloženo, aby řádně vypořádal výše zmíněnou odvolací argumentaci žalobce.
37. K žalobní námitce, že žalovaný ignoroval ve zrušujícím rozsudku uvedené odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu, soud uvádí, že Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost s pokynem, aby žalovaný vypořádal konkrétně specifikované odvolací námitky žalobce. Zároveň Nejvyšší správní soud pro účely dalšího řízení zmínil dva své judikáty, a to rozsudek ze dne 29. 12. 2022, č. j. 3 As 357/2020-74, č. 4513/2023 Sb. NSS, zejm. body 25 až 27, a dále usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, zejména bod 45. Nejvyšší správní soud explicitně uvedl, že zmíněná rozhodnutí „připomíná“, aniž by se blíže vyjádřil k jejich obsahu, z čehož je zřejmé, že se jednalo pouze o inspirativní judikaturu, nikoli o pokyn určující, jak má žalovaný v dalším řízení rozhodnout. Navíc se zmíněné dva judikáty netýkaly přímo posuzování účastenství obce dle § 27 odst. 2 správního řádu, což rovněž přispívá k závěru, že se jednalo pouze o inspirativní judikaturu. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, by ostatně ani nemohl vyslovit závazný právní názor, podle kterého by žalovaný měl věc meritorně rozhodnout. Soud přisvědčuje žalobci, že žalovaný skutečně zmíněné dva judikáty uvedl v napadeném rozhodnutí pouze na jediném místě, když citoval ze zrušujícího rozsudku, avšak pro své rozhodnutí závěry v odkazované judikatuře zjevně nevyužil. V uvedeném postupu žalovaného však nelze shledat nerespektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu.
38. Následně se soud věnoval meritorním žalobním námitkám. Žalovaný v rámci posouzení účastenství žalobce na straně 7 napadeného rozhodnutí uvedl: „*Úkoly obce v oblasti péče o zdraví a životní prostředí nelze dle názoru odvolacího orgánu interpretovat jako zdroj subjektivních veřejných práv či povinností obce jako adresáta veřejné správy ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu. Proto je účastenství obce i v povolovacích správních řízeních dotýkajících se jejího území (kde nemá postavení např. dotčeného vlastníka nemovitosti) vždy založeno výslovnou právní úpravou v příslušném právním předpisu. V řízení o uložení opatření k nápravě provozovateli zařízení není dotčeno právo obce na samosprávu, neboť se nejedná o zásah vykonavatele státní správy vůči samosprávě.*“
39. S citovaným názorem žalovaného soud nesouhlasí. Žalovaný sice v rámci své navazující argumentace, kterou se snažil obhájit výše citovaný názor, v napadeném rozhodnutí správně upozornil, že pojem *veřejné subjektivní právo* je uveden v § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a dále správně vymezil v souladu

s právní teorií jeho tři složky; neučinil z toho však správný závěr ve vztahu k účastenství žalobce dle § 27 odst. 2 správního řádu.

40. Soud konstatuje, že platná právní úprava sice pracuje s pojmy *veřejné subjektivní právo*, resp. *veřejná povinnost*, avšak tyto pojmy nedefinuje. Jedná se tedy o neurčité právní pojmy. K výkladu neurčitých právních pojmů Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 12/2014-86, uvedl, že „zákonodárce použitím neurčitého právního pojmu vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situaci lze podřadit pod daný neurčitý pojem. Při přezkumu správního rozhodnutí následně správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem“.
41. Co se týče veřejných subjektivních práv a povinností, lze odkázat například na odbornou literaturu zmiňovanou žalobcem v žalobě, a to článek prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc., s názvem *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv* v časopise *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, vydaném Právnickou fakultou Univerzity Karlovy, č. 4, rok 2021, ve kterém se uvádí: „Podstatou veřejného subjektivního práva je oprávnění jednotlivce vyplývající z norem veřejného práva na zákonné postupy veřejné moci uskutečňované vůči jednotlivci alespoň částečně v jeho zájmu. ‚Jednotlivcem‘ lze rozumět osobu fyzickou i právnickou, a to jak soukromého, tak i veřejného práva. (...) Veřejná subjektivní práva nenáleží jen adresátům působení veřejné moci, ale i jejím nositelům, a to především veřejnoprávním korporacím. Jedná se o práva na výkon samosprávy, který je veřejnoprávním korporacím zákonem, v případě územních samosprávních celků případně i Ústavou, svěřen. Povahu subjektivního práva má právo územních samosprávních celků, tvořených územními společenstvími občanů, na samosprávu.“ Soud souhlasí s citovaným vymezením veřejných subjektivních práv, ze kterého jasně vyplývá, že i obce jsou nositeli veřejných práv a povinností.
42. Žalovaný na straně 8 napadeného rozhodnutí zdůraznil, že „práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (s ohledem na odvolací námitky se jedná konkrétně o práva obsažená v čl. 31 – ochrana zdraví a čl. 35 – právo na příznivé životní prostředí a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí) je možné domáhat se pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. K této argumentaci žalovaného soud uvádí, že žalovaný sice správně popsal obsah čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, avšak ze zmíněného ustanovení neplyne nic ve vztahu k případnému účastenství žalobce dle § 27 odst. 2 správního řádu. Rozhodně ze zmíněného ustanovení nelze dovozovat, že by snad jednotlivá veřejná práva a povinnosti týkající se například ochrany zdraví obyvatel mohla být obcí jakožto samosprávným subjektem uplatňována jen tehdy, pokud je pro konkrétní typ správního řízení účastenství obce explicitně zakotveno v právním předpisu.
43. Na tomto místě považuje soud za vhodné citovat z inspirativní judikatury Nejvyššího správního soudu uvedené ve zrušujícím rozsudku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, uvedl: „Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namíste toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele. (...) Ochrana životního prostředí je ostatně rovněž veřejným zájmem a výkladem ad absurdum by bylo znemožněno komukoli domoci se soudní ochrany v této oblasti pod záminkou, že k ochraně tohoto veřejného zájmu jsou povolány výhradně příslušné dotčené orgány státní správy. (...) Na prvním místě je nutno respektovat nezastupitelnou úlohu obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel [srov. § 9c odst. 3 písm. a) zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2017, popř. § 10c odst. 2, § 10d odst. 5, § 10f odst. 2, § 10g odst. 3 téhož zákona v nyní účinném znění]. Ale i jednotlivci splňující podmínku stanovenou českým právem (plausibilní tvrzení o zásahu napadeného úkonu správního orgánu do jejich právní sféry) mohou být osobami z řad dotčené veřejnosti, kterým přísluší právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, v České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.“

44. Soud se ztotožňuje s citovaným judikátem. Byť v něm Nejvyšší správní soud neposuzoval přímo účastenství obce dle § 27 odst. 2 správního řádu, jsou jeho závěry pro posouzení takového účastenství obce inspirativní. Nejvyšší správní soud zdůraznil význam role obcí při ochraně životního prostředí a upozornil na překryv subjektivních práv jednotlivců (např. právo na příznivé životní prostředí) s veřejným (kolektivním) zájmem na ochraně životního prostředí. Zmíněný judikát vyvrací argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, která směřuje k tomu, že k ochraně životního prostředí jsou povolány výhradně příslušné dotčené orgány státní správy, není-li explicitně v právní úpravě zakotveno účastenství obce pro konkrétní typ správního řízení. Výklad veřejných práv obce podávaný žalovaným v napadeném rozhodnutí vede k omezování práva žalobce na samosprávu, proti čemuž se staví oba judikáty doporučené Nejvyšším správním soudem k inspiraci ve zrušujícím rozsudku.
45. V tomto směru soud shledal, že žalovaný na straně 9 napadeného rozhodnutí uvedl, že ochrana zdraví obyvatel je veřejným subjektivním právem ve smyslu čl. 31 Listiny základních práv a svobod, avšak pouze samotných obyvatel, nikoli města Litvínov. K této argumentaci žalovaného soud s odkazem na výše citovaný judikát doporučený Nejvyšším správním soudem k inspiraci uvádí, že právo obyvatel města Litvínov na ochranu zdraví a příznivé životní prostředí se překrývá s veřejným zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí. Zajištění příznivého životního prostředí a zdraví obyvatel je veřejným zájmem, který má obec chránit při plnění svých úkolů ve smyslu § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o

obcích. Jinými slovy obec na kolektivní úrovni realizuje ochranu práv svých obyvatel na zdraví a příznivé životní prostředí. Soud nesdílí názor žalovaného, že by práva a povinnosti zakotvené v § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích mohla obec realizovat jen tehdy, pokud by jí k tomu bylo v právní úpravě poskytnuto další oprávnění, např. ve formě zakotvení účastenství v konkrétním typu správního řízení, neboť by tím bylo omezováno právo obce na samosprávu, v jejímž rámci má obec práva a povinnosti vymezené v § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 zákona o obcích.

46. Na tomto místě považuje soud za účelné blíže vysvětlit důvody pro vydání dotčeného opatření k nápravě a také přiblížit jeho obsah. K této problematice žalovaný na stranách 1 a 2 napadeného rozhodnutí uvedl: „Společnost CELIO a.s. uložila v letech 2019 a 2020 na skládku nebezpečného odpadu Skládkového komplexu CELIO a.s. sudy se styrenovými smolami částečně kapalného skupenství, pocházející z plnění státní zakázky "Opatření vedoucí k nápravě SEZ vzniklých před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti Unipetrol a.s.". Tímto jednáním společnost CELIO a.s. porušila podmínku 3.1.1. integrovaného povolení č.j.: 815/05/ZPZ/IP-1/Z1/Sk z 18. 5. 2006 ve znění pozdějších změn. Zároveň tímto jednáním společnost CELIO a.s. porušila ustanovení § 4 odst. 4 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů, podle něž bylo zakázáno ukládat na skládky kapalný odpad.“
47. Krajský úřad k obsahu nápravného opatření na stranách 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí uvedl: „Doplněná projektová dokumentace popisuje průběh provádění opatření k nápravě, tj. vymístění sudů se styrenovými smolami ze skládky nebezpečného odpadu a nakládání s nimi tak, aby bylo eliminováno riziko ohrožení životního prostředí a zdraví obyvatel. V rámci opatření bude na skládce S-NO vyčleněn prostor pro vybudování speciálních úložných kójí. Sudy se styrenovými smolami budou postupně odebírány ze stávajícího místa uložení a uskladňovány do vybudovaných zabezpečených kójí, přičemž budou rozděleny do tří kategorií podle míry polymerizace (tekutosti) jejich styrenového obsahu. Kapalný obsah sudů bude stáčen do náhradních obalů a v nich do zabezpečených úložišť ukládán pouze dočasně před postupným odvozem do spalovny. Doba potřebná pro vybudování úložných kójí a přemístění sudů se styrenovými smolami do kójí je odhadována na 12 měsíců, postupné odstranění sudů s kapalným obsahem bude probíhat po dobu cca 36 měsíců. (...) Zpolymerované styrenové smoly pak budou bez další úpravy uloženy do vybudovaných kójí, tekuté styrenové smoly budou stáčeny do 30litrových sudů, dočasně uloženy do vybudovaných kójí a postupně převáženy do koncového zařízení pro odstranění odpadu. Sudy s obsahem polotuhých/polotekutých styrenových smol budou prozatím uskladněny ve vybudovaných kójích, s možností jejich odvozu do vhodného zařízení k odstranění.“
48. Soud souhlasí se žalobcem, že opatřením k nápravě je řešena závažná protiprávně způsobená ekologická zátěž na místě skládky nebezpečného odpadu. Rovněž lze souhlasit se žalobcem, že konkrétní řízení o nápravě se může zájmu a práv obce dotýkat výraznějším způsobem než řízení o vydání nebo změně integrovaného povolení. Žalovaný na straně 9 napadeného rozhodnutí zdůraznil, že v řízení o uložení nápravného opatření jde o nápravu závadného stavu, který byl způsoben protiprávním jednáním společnosti CELIO a.s., a že krajský úřad chce prvostupňovým rozhodnutím opět uvést provoz zařízení do souladu s integrovaným povolením. Z argumentace žalovaného je zřejmé, že se jedná o nápravu protiprávního stavu způsobeného provozovatelem zařízení a že sudy se styrenovými smolami se dostaly na uvedenou skládku nelegálně, v rozporu s právními předpisy i integrovaným povolením.

49. V zákoně o integrované prevenci je obec uvedena jako účastník řízení o změně integrovaného povolení v § 19a, jde-li o podstatnou změnu v provozu zařízení. Podstatnou změnou integrovaného povolení je dle § 2 písm. i) zákona o integrované prevenci taková změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která může mít významné nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí. Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud aproboval argumentaci žalovaného, že „*trvalé či dočasné skládkování kapalného odpadu (s výjimkou kapalně rtuti) je dle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady zakázáno, a tedy taková změna integrovaného povolení by byla i fakticky vyloučena*“. V posuzované věci se tedy jednalo o odpad, jehož legálního uložení na dané skládce v Litvínově nebylo možné dosáhnout ani podstatnou změnou integrovaného povolení. Lze předpokládat, že právní úprava neumožňuje trvalé a dočasné skládkování kapalného odpadu právě z důvodu jeho kapalného skupenství, kdy hrozí zejména kontaminace půdy a vodních zdrojů. Dle názoru soudu při hledání nápravných opatření ve správním řízení mohou být dotčena výše uvedená práva a povinnosti obce (např. péče o zdraví obyvatel) i povinnost chránit veřejný zájem na zdraví obyvatel a příznivém životním prostředí. Jestliže právní úprava přiznává obci postavení účastníka v řízení o podstatné změně integrovaného povolení, kde ani nemůže být řešeno skládkování odpadu – tekutých styrenových smol, pak i z logiky věci považuje soud za samozřejmé, že by se obec měla účastnit řízení o uložení opatření k nápravě směřujícího ke snížení rizika ekologické zátěže na území obce. Pokud by byla obci odeprána účast v takovém správním řízení, nemohla by se vyjádřit a případně ovlivnit, jakým způsobem bude ekologická zátěž na jejím území zlikvidována.
50. Soud je proto ve shodě s žalobní argumentací, že pokud odpad neměl po právu nikdy být uložen na území žalobce, a přesto tam fakticky uložen je (lhostejno proč nebo po jakou dobu), potom je zcela zásadní, aby měl žalobce možnost být o tom nejen informován (a to zavčas, nikoliv až po rozhodnutí o uložení opatření k nápravě), ale aby měl také možnost vyjadřovat svá stanoviska v řízení, a chránit tak své území a zájmy svých občanů. Tyto skutečnosti měl dle názoru soudu brát v úvahu žalovaný při posuzování účastenství žalobce dle § 27 odst. 2 správního řádu, což však neučinil.
51. Argumentaci žalovaného na straně 9 napadeného rozhodnutí, že pokud by žalobce měl být účastníkem daného správního řízení, museli by být účastníky v zájmu rovného přístupu i všichni vlastníci sousedních (a to nikoli pouze mezujících) pozemků z důvodu dotčení jejich vlastnického práva s ohledem na nebezpečné vlastnosti odpadu uloženého v rozporu s integrovaným povolením, nepovažuje soud za relevantní. V případě žalobce bylo zkoumáno dotčení jednotlivých veřejných práv a povinností, které vyplývají z práva žalobce na samosprávu, kdy žalobce mj. pečuje o rozvoj území obce, zdraví obyvatel atd., přičemž chrání veřejný zájem. Jedná se tak o zcela odlišnou situaci oproti případnému dotčení soukromých práv, např. vlastnického práva vlastníků sousedních pozemků. Soudu nepřisluší, aby na tomto místě činil kategorické závěry, zda by vlastníci sousedních pozemků měli, či neměli být účastníky řízení o uložení opatření k nápravě.
52. K odkazu žalovaného na § 136 odst. 2 správního řádu, podle něhož postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, soud uvádí, že souhlasí se žalovaným, že se jedná o ustanovení, které je subsidiární ve vztahu k účastenství obce v řízení pro případy, kdy nebude shledáno účastenství obce dle § 27 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75, bod 30). Zmíněné ustanovení tedy nevylučuje, aby

v konkrétním případě mohla být obec shledána účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž účastenství obce ve správním řízení má v takovém řízení přednost před postavením obce jako dotčeného orgánu ve správním řízení.

53. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žalobce mohl být v řízení o uložení opatření k nápravě přímo dotčen na právu a zároveň povinnosti chránit zdraví obyvatel a chránit veřejný zájem (ochrana zdraví a příznivého životního prostředí). Žalobce tedy byl opomenutým účastníkem daného správního řízení o uložení opatření k nápravě. Své odvolání tedy žalobce podal v postavení účastníka řízení, a proto neobstojí závěr žalovaného o nepřípustnosti takového odvolání ani výrok napadeného rozhodnutí, jímž bylo odvolání jako nepřípustné zamítnuto. Soud proto shledal napadené rozhodnutí nezákonným.
54. Pro úplnost se soud (stejně jako v předchozím zrušeném rozsudku) zabýval i žalobní námitkou, že prvostupňovým rozhodnutím bylo přímo dotčeno právo žalobce na úhradu poplatku za uložení odpadu ve smyslu § 110 odst. 1 zákona o odpadech, což dle žalobce rovněž zakládá jeho účastenství v daném správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalovaný k obsahově stejné odvolací námitce na straně 10 napadeného rozhodnutí uvedl: *„K tvrzené možnosti dotčení práv obce ve fiskální oblasti odvolací orgán uvádí, že zákonný nárok obce na příjem z poplatku za uložení odpadu na skládku dle části páté zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, dle rozpočtového určení poplatku není veřejným subjektivním právem obce. Jedná se o zákonem stanovené zabezpečení příjmů veřejného rozpočtu obce, které je výrazem fiskální funkce tohoto ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Dotčení práva ve smyslu ust. § 27 odst. 2 správního řádu z tohoto důvodu je tudíž pojmově vyloučeno.“* Soud souhlasí s citovaným názorem žalovaného v tom směru, že samotná skutečnost, že žalobce je příjemcem poplatku za ukládání odpadů na skládku, nezakládá jeho účastenství ve správním řízení o uložení opatření k nápravě dle § 27 odst. 2 správního řádu, protože se nejedná o přímé dotčení práv žalobce. K otázce přímého dotčení odborná literatura (např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, str. 331 a 332) zdůrazňuje, že nepostačuje dotčení prostřednictvím jiné skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá (např. je-li stanoveno, že část z výnosu pokuty za správní delikt připadá určité osobě). Dle názoru soudu obdobně stanoví § 110 odst. 1 zákona o odpadech, že část výnosu z poplatku za ukládání odpadů na skládku připadá obci, z čehož však nelze dovozovat přímé dotčení práv obce. Dále lze k otázce přímého dotčení práv obce odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2023, č. j. 5 As 336/2022-24, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval dotčením (zkrácením) práv obce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., který zakládá aktivní legitimaci obce k podání správní žaloby. Jedná se tedy o obdobné ustanovení jako § 27 odst. 2 správního řádu, přičemž podstatou rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo posouzení přímosti dotčení práv obce, což je shodná problematika jako v nyní posuzované věci. Ve věci řešené Nejvyšším správním soudem se jednalo o posouzení žalobní legitimace obce z hlediska přímého dotčení (zkrácení) práv obce z důvodu, že obec je příjemcem poplatku za komunální odpad. V nyní posuzované věci sice nejde o komunální odpad, nýbrž jde o příjem žalobce z poplatku za ukládání odpadů na skládku dle § 110 odst. 1 zákona o odpadech. Podstata účastenství obce spočívající ve skutečnosti, že obec je příjemcem poplatku, je však shodná. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku uvedl, že *„nezpochybňuje fakt, že vybrání či nevybrání poplatku za komunální odpad se finálně projeví na příjmové stránce rozpočtu stěžovatelky (obec Louňovice – pozn. soudu), její majetkové právo je tedy dotčeno, ovšem jde toliko o nepřímé dotčení, které nemůže založit aktivní žalobní legitimaci“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..

55. Soud konstatuje, že žalobce vytýkal žalovanému, že výše zmíněnou odvolací námitku (účastenství obce z důvodu, že obec je příjemcem poplatku za ukládání odpadu) vypořádal kuse a nepřesvědčivě. Dle názoru soudu však vypořádání dané odvolací námítky do značné míry souviselo s tím, že žalobce v odvolání neuvedl žádnou konkrétní argumentaci, proč by se řízení o uložení opatření k nápravě mělo projevit ve výši vybíraných poplatků, a tedy zprostředkovaně v rozpočtu obce. Ani v žalobě žádné vysvětlení žalobce neuvedl. Soud proto nepovažuje tuto námitku za důvodnou.
56. Soud nepovažoval za potřebné zabývat se tím, zda žalovaný věcně správně vypořádal odvolací námitku žalobce ohledně přímého dotčení práva žalobce na informace, od čehož rovněž žalobce odvozoval své účastenství ve správním řízení. Takové posouzení je nadbytečné, když soud dospěl již výše k závěru, že došlo k přímému dotčení jiných práv a povinností žalobce, protože byl žalobce opomenutým účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě. Není proto třeba zkoumat, zda případně byla dotčena veřejná práva či povinnosti žalobce v dalších oblastech.
57. Závěrem považuje soud za vhodné vyjádřit se k existenci případných osob zúčastněných na tomto soudním řízení. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že „nepřehlédl, že krajský soud v řízení o žalobě neučinil úvahu o tom, zda měla být do řízení přizvána společnost CELIO a.s., jakožto subjekt přicházející v úvahu coby osoba zúčastněná na řízení podle § 34 odst. 1. s. ř. s. Jednalo se totiž o subjekt, kterému byla v řízení, v němž se žalobce domáhá účastenství, uložena povinnost. Pokud taková osoba existuje a krajský soud by ji o probíhajícím řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. nevyrozuměl, musel by Nejvyšší správní soud k takové vadě přihlédnout z úřední povinnosti i nad rámec kasačních námitek. Vzhledem k tomu, že kasační soud přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu z výše uvedených důvodů, neposuzoval již dále existenci i této případné vady a její vliv na zákonnost rozhodnutí“. Soud postupoval v souladu s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu a vyrozuměl provozovatele zařízení CELIO a.s. o probíhajícím soudním řízení, o možnosti být osobou zúčastněnou na řízení a o právech a povinnostech takové osoby. Zástupce provozovatele zařízení podáním ze dne 26. 6. 2024 sdělil, že provozovatel zařízení nehodlá v soudním řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a nebude se vyjadřovat k žalobě. Soud proto s provozovatelem zařízení nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení.
58. S ohledem na výše popsanou nezákonnost napadeného rozhodnutí soud napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku, že žalobce je opomenutým účastníkem správního řízení o uložení opatření k nápravě.
59. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Při vyčíslení náhrady nákladů řízení vycházel soud z obsahu soudního spisu, jelikož žalobce přes výzvu soudu náklady řízení nevyčísлил. Soudem přiznaná náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“) [převzetí a příprava zastoupení – § 11 odst. 1 písm. a); podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. d)], z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů zástupce [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu] a z částky 1 428 Kč představující 21% DPH,

kterou byla společnost FFK Legal, advokátní kancelář, s.r.o., jejímž společníkem je zástupce žalobce, podle zvláštního právního předpisu povinna odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

60. Soud nepřiznal žalobci odměnu a náhradu hotových výdajů za úkon právní služby zástupce žalobce spočívající v replice ze dne 29. 6. 2024. V replice totiž zástupce žalobce pouze uvedl, že ve vyjádření k žalobě nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti ani argumenty, které by nebyly vyvráceny již v rámci předchozího řízení či v samotné žalobě, a proto žalobce nepředkládá další argumenty či důkazy nad rámec toho, co již bylo předloženo v žalobě a jejích přílohách. Náklad na úkon právní služby spočívající ve zmíněné replice soud nepovažuje za důvodně (účelně) vynaložený.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Ústí nad Labem 10. března 2025

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z..