

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **L. U.**, zastoupen JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, advokátem se sídlem Třebíč, Bráfova tř. 52, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 2. 2010, č. j. 561/M/10, 10453/ENV/10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 10 A 64/2010 - 37,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako „stěžovatel“ domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 2. 2010, č. j. 561/M/10, 10453/ENV/10 a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19. 10. 2009, č. j. 4300/M/09, 47976/ENV/09 tak, že výrok II. zní: „*ve smyslu ustanovení § 99 odst. 1 a 2 správního řádu určují, že účinky mého rozhodnutí nastávají ode dne jeho právní moci,*“ v ostatním bylo toto rozhodnutí potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím ministr životního prostředí ve zkráceném přezkumném řízení rozhodl o zrušení rozhodnutí ministerstva životního prostředí ze dne 20. 10. 2008, č. j. 560/3128/08. Ministerstvo v tomto rozhodnutí pro uplynutí prekluzivní lhůty podle § 67 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, zrušilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 10. 10. 2005, č. j. 6/OH/6897/05/PS, kterým byla žalobci uložena pokuta, a zastavilo řízení.

Poněvadž se jedná o komplikovanou právní situaci, jeví se vhodným uvést chronologický přehled jednotlivých rozhodnutí v této věci:

1. rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 10. 10. 2005, č. j. 6/OH/6897/05/PS – o uložení pokuty ve výši 47 000 Kč za porušení povinností na úseku zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech;

2. rozhodnutí ministerstva životního prostředí ze dne 16. 11. 2005, č. j. 560/2913/05 - po provedeném odvolacím řízení změněno prvostupňové rozhodnutí – precizace výroku a pokuta snížena na 30 000 Kč;
3. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2007, č. j. 6 Ca 5/2006 - 31 - k žalobě účastníka řízení zrušeno rozhodnutí ministerstva životního prostředí ze dne 16. 11. 2005, č. j. 560/2913/05 a věc vrácena k dalšímu řízení;
4. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008 - 60 - zamítnutí kasační stížnosti ministerstva životního prostředí;
5. rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 10. 2008, č. j. 560/3128/08 - zrušeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 10. 10. 2005, č. j. 6/OH/6897/05/PS (bod 1.) a řízení zastaveno v důsledku prekluze tříleté objektivní lhůty pro uložení pokuty;
6. rozhodnutí ministra životního prostředí ve zkráceném přezkumném řízení ze dne 19. 10. 2009, č. j. 4300/M/09, sp. zn. 9/2193 – o zrušení rozhodnutí ministerstva životního prostředí ze dne 20. 10. 2008, č. j. 560/3128/08 a věc vrácena ministerstvu k novému projednání a rozhodnutí;
7. rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 9. 2. 2010, č. j. 561/M/10, 10453/ENV/10 – o rozkladu (žalobou napadené rozhodnutí).

Městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení právních předpisů, neboť dospěl k závěru, že rozhodnutí ze dne 19. 10. 2009, které bylo tímto rozhodnutím ve výroku II. změněno a ve zbytku potvrzeno, nemělo být, s ohledem na nedodržení dvouměsíční subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení, vůbec vydáno.

Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), je třeba vydat ve lhůtách stanovených v ust. § 96 odst. 1 správního řádu, tedy v dvouměsíční subjektivní a jednorocní objektivní lhůtě, přičemž se ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu na zkrácené přezkumné řízení neaplikuje. Soud tak dospěl k závěru, že se správní orgán dozvěděl o důvodech, pro které bylo rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno, z podnětu České inspekce životního prostředí ze dne 18. 5. 2009, který byl doručen dne 21. 5. 2009. Subjektivní lhůta pro vydání rozhodnutí proto skončila dne 22. 7. 2009. Městský soud tak dospěl k závěru, že k provedení zkráceného přezkumného řízení tak, jak bylo provedeno v nyní projednávané věci, nebyly dány „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“, a proto nebylo možné rozhodnutí ministra ze dne 19. 10. 2009 vůbec vydat.

Stěžovatel proti rozsudku městského soudu v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnost rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel se domnívá, že městský soud zastává nesprávný právní názor, že lhůty podle ust. § 96 odst. 1 správního řádu, které se uplatní pro vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, se vztahují též na vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 2 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu, a vydání tohoto rozhodnutí

pokračování

tak omezují nad rámec objektivní lhůty patnácti měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí.

Podle stěžovatele městský soud nepřipustně spojil podmínky pro zahájení přezkumného řízení usnesením podle § 96 odst. 1 správního řádu a podmínky pro vydání rozhodnutí ve věci podle § 97 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel se nedomnívá, že je jeho výklad extenzivní a v rozporu s ústavními principy. Dle jeho názoru zákon stanoví odlišné podmínky pro přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, které se zahajuje usnesením ve lhůtách podle § 96 odst. 1 správního řádu a odlišné (zjednodušené) podmínky pro přezkum rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, kdy se usnesení o zahájení řízení nevydává, ale prvním úkonem je až vydání rozhodnutí ve věci podle § 97 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje též na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vychází též stěžovatelova aplikační praxe (rozsudek ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010 – 60, rozsudek ze dne 2. 11. 2012, č. j. 8 As 58/2010 - 66), a dle které se lhůty ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní; rozhodnutí podle § 98 správního řádu nutno vydat v patnáctiměsíční lhůtě podle § 97 odst. 2 správního řádu.

S ohledem na nesprávné posouzení věci městským soudem navrhuje stěžovatel napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření uvádí, že se plně ztotožňuje s právní argumentací městského soudu v Praze. Kromě toho podotýká, že stěžovatel vydal dne 20. 6. 2011 rozhodnutí č. j. /1100/560/11, 41116/ENV/11, sp. zn. OH/, kterým zrušil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 4. 2011, č. j. ČIŽP/46/OOH/SR/01/1009657.018/11/HPS a řízení zastavil. Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 7. 2011. Žalobce tak uzavírá, že byl žalovaným uspokojen dle § 62 s. ř. s. a navrhuje, aby soud řízení zastavil.

II. Prejudikatura Nejvyššího správního soudu

Při předběžném posouzení věci rozhodující druhý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že k právní otázce, která je činěna spornou v tomto případě, byl Nejvyšší správní soud doposud konstantně stejného názoru, jak jej prezentuje stěžovatel, totiž, že lhůty uvedené v § 96 odst. 1 správního řádu se ve zkráceném přezkumném řízení neuplatní, neboť to se na rozdíl od „řádneho“ přezkumného řízení nezahajuje vydáním usnesení podle uvedeného ustanovení. V tomto typu řízení je totiž prvním úkonem samotné vydání rozhodnutí ve smyslu § 98 správního řádu. Proto se zde uplatní pouze lhůta patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 2 správního řádu. Tento závěr plyne např. z rozsudků zdejšího soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 68/2010 – 60, ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011 – 64, nebo ze dne 2. 11. 2012, č. j. 8 As 57/2010 – 56 a č. j. 8 As 58/2010 – 66. V uvedených rozsudcích však není tento závěr náležitě odůvodněn; je spíše toliko konstatován. Nutno dodat, že stejný názor zastávala donedávna také doktrína (srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 590).

III. Odchylný právní názor 2. senátu

Podle ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je věc předkládána rozšířenému senátu, protože při předběžné poradě dospěl rozhodující druhý senát k právnímu názoru, který je odlišný

od právního názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem v uvedených rozsudcích. Jedná se o otázku, zda se u zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu uplatní lhůty pro „běžné“ přezkumné řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, tedy dvouměsíční subjektivní a jednorocní objektivní lhůta.

Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze „[u]snesení o zahájení přezkumného řízení (...) vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“

Podle § 97 správního řádu „[r]ozhodnutí 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.“

Podle § 98 správního řádu platí: „[j]estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“

Správní řád jako zvláštní prostředek dozorčího práva upravuje možnost z moci úřední přezkoumat pravomocná rozhodnutí v přezkumném řízení. Zákon rozlišuje dva typy přezkumného řízení a to „řádné,“ a zkrácené. „Řádné“ přezkumné řízení podle § 94 an. správního řádu se zahajuje usnesením, které lze vydat v subjektivní lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, a v objektivní lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, nutno vydat ve lhůtě patnácti měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí (§ 97 odst. 2 správního řádu). Z procesně ekonomických důvodů správní řád v § 98 upravuje také tzv. zkrácené přezkumné řízení, které lze provést za splnění tří podmínek: za prvé, porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, za druhé jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení, a za třetí není potřeba vysvětlení účastníků. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

Z odborných publikací bylo zjištěno, že praxe správních orgánů i názory právnické veřejnosti na tuto situaci se různí. Část z nich, např. Jemelka, J., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 3. vydání. C.H.Beck, Praha 2011, s. 405, zastává tentýž závěr jako konstantní judikatura NSS, když uvádí, že: „pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení potom neplatí jednoletá prekluzivní lhůta stanovená v § 96 odst. 1, ale patnáctiměsíční lhůta stanovená v § 97 odst. 2 (...),“ přičemž o subjektivní lhůtě mlčí. Jiná část naopak zastává názor totožný se závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 89/2010 ze dne 26. 3. 2010, jenž je shodný se závěry městského soudu v nyní projednávané věci, tudíž že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení je třeba vydat ve lhůtách stanovených v § 96 odst. 1 správního řádu, tzn. v subjektivní dvouměsíční lhůtě ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě do jednoho roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Lhůta podle § 97 odst. 2 správního řádu v délce patnácti měsíců pro vydání rozhodnutí se pro zkrácené přezkumné řízení neuplatní, neboť by došlo k absurdní situaci, kdy by po uplynutí jednoho roku od právní moci rozhodnutí nebylo sice možné zahájit „řádné“ přezkumné řízení, bylo by však možné po dobu dalších tří měsíců vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Druhý senát nevidí důvod,

pokračování

proč by mělo být zkrácené přezkumné řízení takto „zvýhodněno“, když jeho účelem je náprava pochybení, která jsou „na první pohled“ zjevná a tudíž jistě odstranitelná ve lhůtách pro řádné přezkumné řízení. Také v novém vydání komentáře J. Vedrala ke správnímu řádu (Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání. Bova Polygon, Praha 2012, s. 859 - 853), došlo k přehodnocení dřívějších závěrů a přijetí závěrů právě uvedených. V jiné publikaci zase dospěl její autor k závěru, že „zkrácené přezkumné řízení není, ani pokud jde o jeho zahájení, ani pokud jde o jeho skončení, vázáno na žádné lhůty. Z povahy věci je ale zřejmé, že by mělo přicházet v úvahu bezodkladně a realizováno by mělo být nejpozději do uplynutí lhůty pro zahájení běžného, tj. nezkráceného přezkumného řízení,“ tj. v dvojměsíční subjektivní lhůtě (Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 289 - 290). Ze závěrů poradního sboru ministra vnitra lze dále dovodit, že správní řád sice v § 96 odst. 1 správního řádu počítá s vydáním usnesení o zahájení „řádného“ přezkumného řízení, k čemuž v případě zkráceného přezkumného řízení nedochází, je to však z důvodu, že bylo třeba výslovně stanovit, že se přezkumné řízení obecně zahajuje usnesením. Jiné ustanovení správního řádu tuto skutečnost neupravuje, a proto je důraz kladen právě na způsob zahájení řízení. Způsob zahájení zkráceného přezkumného řízení pak představuje výjimku, neboť je nutno vycházet ze skutečnosti, že zkrácené přezkumné řízení představuje pouze „zvláštní typ“ přezkumného řízení, na které se použije jako *lex generalis* úprava „řádného“ přezkumného řízení. Cílem ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu je tak bezpochyby časově omezená možnost přezkumu zákonnosti pravomocných rozhodnutí, a to především z důvodu právní jistoty účastníků řízení. S použitím argumentu *a maiori ad minus* lze dovodit použití jmenovaného ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu také pro zkrácené přezkumné řízení. Opačný postup by byl v rozporu s výše uvedeným cílem. Druhý senát se proto domnívá, že otázku, zda neuběhly lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu, je třeba podřadit pod *ostatní podmínky řízení*, jak je má na mysli ust. § 98 správního řádu. Výklad, jenž by prodlužoval lhůtu k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, nutno navíc chápat jako extenzivní interpretaci oprávnění správního orgánu, který je v rozporu s ústavními principy (čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť orgány veřejné moci mohou zasahovat do práv a povinností občanů pouze v zákonem stanovených případech. Druhý senát se tedy přiklání k této posledně uvedené variantě, která je v rozporu s dosavadními závěry Nejvyššího správního soudu.

Třetí argumentační alternativou, se kterou se však druhý senát neztotožňuje, je varianta, že se ve zkráceném přezkumném řízení uplatní kombinace lhůt podle § 96 odst. 1 a 97 odst. 2 správního řádu. Poněvadž se zkrácené přezkumné řízení zahajuje a zároveň končí vydáním rozhodnutí, lze kombinací těchto lhůt dospět k závěru, že rozhodnutí lze vydat (řízení zahájit) v subjektivní lhůtě dvou měsíců podle § 96 odst. 1; nejpozději ve lhůtě 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí podle § 97 odst. 2 správního řádu (řízení ukončit). Pokud jde o jednoroční objektivní lhůtu podle § 96 odst. 1 správního řádu, ta by se při uvedeném výkladu neuplatnila, protože je konzumována lhůtou podle § 97 odst. 2 správního řádu.

IV. Závěr

Jak výše popsáno, dospěl druhý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování jedné z pro věc rozhodných otázek k odlišnému právnímu názoru, než byl doposud konstantně zastáván dřívější soudní judikaturou. Od tohoto názoru se však nemůže odchýlit, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu.

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Jan Passer, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Petr Průcha, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s . ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 14. února 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu