



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **APB – Plzeň a.s.**, se sídlem Losiná 303, Losiná, zast. Mgr. Jířím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 4. 2021, čj. 16 A 139/2020 - 27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal žalobkyni (dále „stěžovatelka“) souhlasné stanovisko ze dne 17. 2. 2012, čj. 690/ZPZ/2010, k posouzení vlivů na životní prostředí záměru „Větrná farma Křištofovy Hamry a větrná farma Výsluní“. Žádostí ze dne 10. 12. 2018 požádala stěžovatelka o prodloužení tohoto stanoviska EIA. Žalovaný stěžovatelku sdělením ze dne 3. 12. 2019, čj. KUUK/158764/2019/ZPZ (dále jen „sdělení o neprodloužení stanoviska“), doručeným 5. 12. 2019, informoval o tom, že platnost stanoviska neprodlouží. V tomto neprodloužení stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah, který napadla zásahovou žalobou 23. 12. 2020 u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Stěžovatelka předtím dne 22. 10. 2020 podala podnět k přezkumu sdělení o neprodloužení stanoviska k Ministerstvu životního prostředí. Tento podnět doplnila 6. 11. 2020 na základě informací, které 2. 11. 2020 obdržela od Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK“). Usnesením ze dne 11. 11. 2020, čj. MZP/2020/530/1686, postoupilo Ministerstvo životního prostředí podnět k přezkumu žalovanému, jelikož dospělo k závěru, že sdělení o neprodloužení stanoviska je tzv. jiný správní úkon, tedy úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“).

Podnět k přezkumu tedy vyhodnotilo jako podnět k opravě nebo zrušení vyjádření dle § 156 spr. ř. Žalovaný přípisem ze dne 15. 12. 2020, čj. KUUK/180321/2020, informoval zástupce stěžovatelky, že neshledal důvody pro opravu nebo zrušení sdělení o neprodloužení stanoviska.

[2] Krajský soud žalobu pro opožděnost odmítl. Sdělení o neprodloužení stanoviska bylo zástupkyni stěžovatelky doručeno dne 5. 12. 2019. Tímto dnem se dozvěděla o nezákonném zásahu. Dle krajského soudu tak od tohoto dne mohla namítat, že sdělení o neprodloužení stanoviska obsahuje nedostatečné odůvodnění, že postupem žalovaného došlo k porušení zásady legitimního očekávání a že nesprávné tvrzení žalovaného o údajích AOPK a nesprávný postup žalovaného spočívajícího v tom, že změny ve výskytu jeřába popelavého a tetřívka obecného v dotčeném území, nejsou změnami, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Dvoutměsíční lhůta pro podání žaloby tak počala plynout v úterý 6. 12. 2019 a skončila ve středu 5. 2. 2020. Žalobu však stěžovatelka podala až dne 23. 12. 2020.

[3] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli, že se o nezákonnosti sdělení o neprodloužení stanoviska dozvěděla až 2. 11. 2020, kdy jí byly od AOPK poskytnuty informace o výskytu tetřívka obecného v blízkosti větrných elektráren. Tyto informace se týkaly pouze jednoho ze čtyř žalobních bodů, nikoliv žaloby jako celku. Již od doručení sdělení o neprodloužení stanoviska mohla zpochybňovat správnost tvrzení žalovaného o výskytu tetřívka obecného v blízkosti věží. Na daném nic nemění ani to, že si informace začala zjišťovat až 10 měsíců po doručení sdělení o neprodloužení stanoviska. Informace od AOPK byly pouze podkladem pro doplnění argumentace stěžovatelky, nelze od nich však odvozovat počátek běhu lhůty pro podání žaloby.

[4] Stěžovatelka již v podnětu k provedení přezkumného řízení konstatovala, že změny v dotčeném území se mohou týkat pouze 13 věží, zatímco v doplnění podnětu ze dne 6. 11. 2020, který byl vyhotoven po obdržení informací od AOPK, upřesnila své tvrzení tak, že se změny v dotčeném území mohou týkat toliko 9 věží. Nicméně daná argumentace se stále dotýkala stejného tvrzení, které stěžovatelka uplatnila jak v podnětu k provedení přezkumného řízení ze dne 22. 10. 2020, tak v jeho doplnění ze dne 6. 11. 2020, které spočívalo v tom, že vzhledem k tomu, že dle stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí byl udělen souhlas pro celkem 25 věží, se větší části záměru žádné změny v dotčeném území nedotýkají. Žalovaný tak stěžovatelce stanovil lhůtu pro předložení oznámení části záměru, pro kterou nelze stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí prodloužit bez dalšího a která by byla předmětem zjišťovacího řízení v rámci procesu posouzení vlivů na životní prostředí; na základě výsledku zjišťovacího řízení by následně žalovaný buď prodloužil platnost stanoviska EIA jako celku nebo by prodloužil platnost jen částečně. Krajský soud zdůraznil, že obsahově stejnou námitku uvedla stěžovatelka v žalobě. Z toho plyne, že uplatnila jako důvod k podání podnětu tvrzení, dle kterého se změny v dotčeném území nedotýkají větší části záměru a že o tomto důvodu, který uplatnila rovněž v žalobě, již věděla před doručením informací od AOPK.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatelka namítala, že v době doručení sdělení o neprodloužení stanoviska neměla žádné indicie ani informace o tom, že by závěry žalovaného o výskytu tetřívka obecného byly nepravdivé. Podáním podnětu k přezkumu se domáhala nápravy zcela jiného nezákonného zásahu žalovaného, a to nápravy nedostatečného odůvodnění a prodloužení stanoviska u části záměru, která nebyla zasažena změnami ohrožených druhů živočichů. Na základě informací od AOPK stěžovatelka zjistila, že žalovaný nejenže špatně posoudil charakter změny v dotčeném území, ale zároveň uvedl i chybné údaje o výskytu dotčených chráněných živočichů. Nově měla stěžovatelka za to, že se názor žalovaného neopírá o žádné změny poměrů v prostředí a neexistují

pokračování

argumenty pro odeřření prodloužení stanoviska EIA. Až 21. 12. 2020 obdržela sdělení žalovaného ze dne 15. 12. 2020, ze kterého se dozvěděla, že sporné sdělení o neprodloužení stanoviska nezmění.

[6] Krajský soud uvedl, že informace poskytnuté od AOPK se týkaly pouze jednoho ze čtyř žalobních bodů. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že tyto tři žalobní body byly pouze podpůrné. Stěžejní námitkou bylo poukázání na nesprávné údaje o výskytu chráněného druhu živočichů. Správnost tvrzení o výskytu živočichů mohla rozporovat až od doručení informací od AOPK. Subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby tak počala běžet až od doručení informací od AOPK, tedy od 3. 11. 2020.

[7] Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010 - 65, nebo ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 382/2018 - 39) má krajský soud žalobci umožnit vyjádřit se pochybnostem soudu o včasnosti podané žaloby předtím než žalobu jako opožděnou odmítne. To krajský soud neučinil.

[8] Krajský soud rovněž opomenul § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého je podání žaloby proti nezákonnému zásahu nepřijatelné, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Za tyto je nutné považovat i podnět k přezkumu. Stěžovatelka poukázala na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, dle kterého měl krajský soud posoudit podnět k přezkumu právě jako prostředek k nápravě ve smyslu § 85 s. ř. s.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] V případě odmítnutí žalobního návrhu přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015 - 128).

[10] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla opožděná, jelikož stěžovatelka ji nepodala v subjektivní lhůtě k tomu určené. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí.

[11] Nejvyšší správní soud původně uvažoval o tom, zda je vůbec možné, aby stěžovatelkou tvrzený zásah byl typově zásahem dle § 82 s. ř. s. z toho důvodu, zda vůbec přímo zasahuje do práv adresáta. Soud zvažoval, zda by nemohlo jít o závazné stanovisko. Z toho důvodu vyzval účastníky řízení, aby se k jeho předběžnému názoru vyjádřili. Pokud by totiž nemohlo jít typově o zásah, pak by měla být žaloba odmítnuta primárně již z tohoto důvodu. Oba účastníci se vyjádřili tak, že se podle nich nejedná o závazné stanovisko, ale o vyjádření podle části čtvrté správního řádu. Soud si nicméně následně vyhodnotil, že i kdyby dospěl k závěru pro stěžovatelku příznivějšímu, tedy že se o zásah může jednat, stále by žaloba měla být odmítnuta, jelikož by byla opožděná, jak je rozvedeno dále. Otázkou, zda prodloužení stanoviska EIA vůbec mohlo být zásahem, se tak soud pro nadbytečnost již nezabýval, jelikož by se jednalo pouze o akademické úvahy, které by nemohly mít vliv na výsledek vedeného řízení.

[12] K otázce včasnosti podání zásahové žaloby se rozsáhle vyjadřoval rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018, ve věci *EUROVLA*. Tento rozsudek byl následně zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. ÚS 635/18, avšak to pouze z důvodu nesouhlasu s posouzením běhu objektivní a subjektivní lhůty k podání žaloby proti trvajícím zásahům. V nyní posuzované věci se však o tvrzený trvajících zásah nejedná, proto z názorů rozšířeného senátu lze dále vycházet. Daný rozsudek rozšířeného senátu je i přes jeho zrušení nadále v judikatuře NSS v rozsahu názorů, které nejsou v rozporu s citovaným nálezem, přijímán (viz např. bod 30 rozsudku NSS ze dne 9. 9. 2021, čj. 4 As 158/2021 - 45).

[13] Rozšířený senát v rozsudku *EUROVLA* uvedl, že „za počátek subjektivní lhůty je pak nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. [...] subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce“. NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 - 293, č. 2386/2011 Sb. NSS, uvedl, že „rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyt přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný.“ Jak již bylo uvedeno v narační části tohoto rozsudku, stěžovatelka se o tvrzeném zásahu dozvěděla doručením sdělení o neprodloužení stanoviska dne 5. 12. 2019. Tímto dnem se tak slovy rozšířeného senátu dozvěděla „v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá“ a že je zaměřeno proti ní. Subjektivní lhůta k podání žaloby tak skončila dne 5. 2. 2020, jak uvedl krajský soud.

[14] Není přípustné, aby se subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby odvíjela od vůle žalobce tak, jak nyní stěžovatelka tvrdí. Stěžovatelka odvozuje počátek běhu lhůty od doručení informací od AOPK, o které si zažádala 10 měsíců po tvrzeném zásahu. Stěžovatelka si stejně tak mohla tyto informace vyžádat okamžitě po obdržení sdělení o neprodloužení stanoviska nebo např. i 22 měsíců po obdržení. Kdy tak skutečně učinila, totiž není podstatné. Pokud by názor stěžovatelky byl správný, mohl by si žalobce v podstatě libovolně prodloužit lhůtu k podání žaloby.

[15] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s krajským soudem v tom, že již v podnětu k přezkumu uvedla stěžovatelka stejné námitky, které později uplatnila v žalobě. Z toho lze seznat, že sama stěžovatelka byla přesvědčena o nezákonném postupu žalovaného před obdržením informací o AOPK. Pokud stěžovatelka nyní v kasační stížnosti tvrdí, že dané námitky byly pouze podpurné, nic to nemění na tom, že to byly samostatně projednatelné žalobní body, jednalo se tedy o dostatečně konkrétní tvrzení k podání žaloby.

[16] Za nepodstatnou považuje soud námitku, že se podnětem k přezkumu domáhala opravy jiného zásahu než v podané žalobě. Závěr o opožděnosti její žaloby není odůvodněn primárně tím, že v podnětu k přezkumu namítala stejné skutečnosti jako v žalobě. I bez podání podnětu k přezkumu by totiž závěr o opožděnosti její žaloby byl stejný, jak je uvedeno zejména v bodě [13] tohoto rozsudku.

[17] Stěžovatelka dále namítá, že jí krajský soud měl dát možnost vyjádřit se k záměru odmítnout kasační stížnost pro opožděnost. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 Afs 63/2010 uvedl následující: „Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že je povinností správního soudu, pokud dospěje oproti žalobci k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) žalobci v jiný den než v den jak bylo uvedeno v žalobě, a tato okolnost by měla mít za následek odmítnutí žaloby

pokračování

pro opožděnost, umožnit žalobci vyjádřit se k této okolnosti a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazní prostředky. Teprve po té lze uvést otázku včasnosti podané žaloby. Pokud tak krajský soud neučiní a bez dalšího žalobu odmítne, tak jak to učinil v této věci, zatíží své řízení vadou, která ve svém důsledku mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, resp. měla za následek, že o věci samé nebylo vůbec rozhodováno. Usnesení o odmítnutí žaloby založené na takové vadě řízení před krajským soudem Nejvyšší správní soud zruší pro jeho nezákonnost.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil též např. v rozsudcích ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 Afs 31/2010 - 105, ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 Ads 123/2011 - 41, ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 43/2013 - 22, ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 316/2014 - 36, ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015 - 47. Smyslem tohoto názoru je nutnost poskytnout žalobci prostor k tomu, aby se vyjádřil k zásadním skutkovým okolnostem před vydáním rozhodnutí a měl možnost soudu vyvrátit jeho předběžný názor o opožděnosti žaloby, pokud žalobce do té doby netušil, že by lhůta pro podání žaloby mohla být vůbec sporná. Jednalo se převážně o situace, kdy žalobce v žalobě uvedl určité datum doručení rozhodnutí, a soud ze správního spisu zjistil odlišné datum. Byl tak dán rozpor mezi tvrzením účastníka a obsahem správního spisu, aniž by o této situaci žalobce věděl. V takovém případě totiž netuší, že by měl svou argumentaci směřovat i ke včasnosti žaloby. Zcela jiná je však situace tehdy, kdy žalobce již v žalobě uvádí důvody, pro něž by měla být považována za včasnou. V takových případech by výzva k vyjádření se o opožděnosti byla pouze formálním úkonem bez reálného smyslu. Situace popisovaná ve výše citované judikatuře v posuzované věci nenastala. Mezi stěžovatelkou není sporu o tom, kdy jí bylo doručeno sdělení o neprodloužení stanoviska či informace od AOPK. Rozporný názor mají v tom, od kterého okamžiku počítat počátek subjektivní lhůty.

[18] Stěžovatelka v podané žalobě v kapitole 3. na šesté straně uvedla důvody, pro které se domnívala, že je žaloba podávána v subjektivní i objektivní lhůtě ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. Konkrétně uvedla, že „*Informace poskytnuté Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „AOPK“), na základě kterých se žalobce dozvěděl o nezákonnosti vyjádření o neprodloužení EIA, byly žalobci poskytnuty dne 2. 11. 2020.*“ Dále stěžovatelka rovněž uvedla, že podala podnět k přezkumu a dne 21. 12. 2020 jí bylo doručeno vyjádření žalovaného, že sdělení o neprodloužení stanoviska nezmění. Stěžovatelka tak vyjádřila svůj názor týkající se včasnosti žaloby. Výše zmíněnou povinnost krajského soudu nelze pojímat tak široce, že by měl před vydáním rozhodnutí vyvrátit argumenty žalobce ohledně včasnosti žaloby nebo naopak podrobně odůvodnit svůj názor, na který by znovu mohl žalobce reagovat. K přezkumu názoru krajského soudu stejně jako vznesení argumentů, proč nebyl jeho názor správný, slouží institut kasační stížnosti. Krajský soud se tak nedopustil chybného procesního postupu.

[19] Stěžovatelka rovněž namítala, že za prostředek nápravy, který je nutno dle § 85 s. ř. s. vyčerpat před podáním zásahové žaloby, je třeba považovat i podnět k přezkumu. K danému se rovněž vyjadřoval rozšířený senát v rozsudku *EUROVLA*, kde uvedl: „*Některé prostředky ochrany, jež nabízejí řízení před správním orgánem, žalobce před podáním zásahové žaloby naopak podle dosavadní judikatury povinen vyčerpat není. Jde kupříkladu o stížnost podle § 175 správního řádu (rozsudek ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, č. 2339/2011 Sb. NSS, dále rozsudky ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 134/2015 - 36, a ze dne 24. 5. 2017, č. j. 2 As 57/2017 - 29), podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu a podnět ke zrušení sdělení podle § 156 odst. 2 téhož zákona (rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 - 53). Rozšířený senát se s názory judikatury popsanými v tomto bodě ztotožňuje.*“ V rozsudku ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, rozšířený senát uvedl, že „*je-li zprávní úpravy či judikatury zřejmé a nesporné, že se nejedná o takový prostředek, je užití daného prostředku ochrany z hlediska běhu lhůt a včasnosti podání žaloby irelevantní – jeho užití nemá na běh lhůty k podání žaloby žádný vliv.*“ Stěžovatelka se tak mylí, pokud zastává názor, že podnět k přezkumu nebo podnět k postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. je prostředek, který je nutný vyčerpat k podání zásahové žaloby.

[20] Soud dodává, že stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu *Žaves*, se dotýkal velmi specifické situace žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve faktické nečinnosti správního orgánu ve věci zahájení správního řízení z moci úřední. V takové situaci rozšířený senát dovodil, že podnět k zahájení řízení z moci úřední dle § 42 spr. ř., resp. podnět k přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 spr. ř., je jiný prostředek opravy nebo nápravy dle § 85 s. ř. s. Jde tak o zcela odlišnou situaci. Na posuzovanou věc naopak dopadá v předchozím bodě zmíněné závěry vyjádřené v rozsudku *EUROVIA* a rozsudku sp. zn. 1 Afs 58/2017. Pro posouzení včasnosti žaloby tak nemá vliv skutečnost, že stěžovatelka podala podnět k přezkumu, resp. k postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř.

[21] Krajský soud tak odmítl podanou žalobu jako opožděnou ze správných důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

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

V Brně 13. října 2021

Petr Mikeš
předseda senátu