



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **obec Jenišov**, se sídlem Jenišov 88, Jenišov, zastoupená Mgr. Josefem Bedečem, advokátem se sídlem Chebská 80/52, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (vydaného pod čj. 530/45/734/OPVI/05 dne 8. 2. 2005) ze dne 18. 12. 2018, čj. MZP/2018/530/1830, usnesení - opravě prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 7. 1. 2019, čj. MZP/2019/530/13, a závaznému stanovisku k ověření souladu stanoviska ze dne 17. 12. 2018, čj. MZP/2018/530/1812, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2019, čj. 57 A 18/2019-43,

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.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 8. 2. 2005 souhlasné závazné stanovisko k záměru „*Stanovení dobývacího prostoru Jenišov pro výhradní ložisko kaolinu Jenišov – výsypka*“ (dále jen „stanovisko EIA“) podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon EIA“). Společnost Sedlecký kaolin, a. s., požádala žalovaného dne 7. 12. 2018 o prodloužení platnosti stanoviska EIA. Žalovaný vydal dne 17. 12. 2018 v záhlaví uvedené závazné stanovisko k ověření souladu stanoviska EIA (dále jen „závazné stanovisko k ověření souladu“), kterým ověřil, že stanovisko EIA je i po změně unijní a vnitrostátní právní úpravy stále v souladu s právními předpisy. O den později (18. 12. 2018) vydal žalovaný v záhlaví označené prodloužení platnosti stanoviska EIA (dále jen „prodloužení

platnosti stanoviska EIA“). Platnost stanoviska EIA prodloužil o pět let s tím, že záměr se nachází v obci Podpořany, Nepomyšl, k. ú. B., N. a plocha dobývacího prostoru činí 3,4517 ha. Dne 7. 1. 2019 vydal žalovaný s odkazem na § 156 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) v záhlaví taktéž již uvedené opravné usnesení, kterým opravil údaj o umístění záměru a jeho kapacitě (rozsahu) uvedené v prodloužení platnosti stanoviska EIA tak, že záměr je umístěn v obci a k. ú. J. a jeho rozsah je 33,4517 ha. V odůvodnění k tomu dodal, že předchozí údaj o umístění byl zjevně nesprávný a v rozporu s původním stanoviskem EIA a dokumentací záměru. Pokud jde o údaj o rozsahu záměru, ten byl nesprávně uveden jak v původním stanovisku EIA, tak v prodloužení platnosti stanoviska EIA. Z dokumentace záměru je zřejmé, že plocha dobývacího prostoru činí 33,4517 ha a tento rozměr je uveden i v podmínkách těchto stanovisek.

[2] Žalobkyně podala ke Krajskému soudu v Plzni (dále „krajský soud“) žalobu, kterou se domáhala zrušení závazného stanoviska k ověření souladu, prodloužení platnosti stanoviska EIA i výše uvedeného opravného usnesení. Tvrdila, že závazné stanovisko k ověření souladu jí nebylo nikdy doručeno. Ve vztahu k prodloužení platnosti stanoviska EIA uvedla, že tento akt má znaky správního rozhodnutí, a proto proti němu lze podat žalobu. Mění její práva a povinnosti, neboť nezákonně prodlužuje platnost stanoviska EIA, o němž má dlouhodobě za to, že je neplatné. Svých práv se žalobkyně nemůže domoci jinou cestou, neboť není účastníkem žádného správního řízení, které by bylo ve věci vedeno (související správní řízení jsou dlouhodobě pravomocně ukončena). Údaj o rozsahu záměru uvedený v prodloužení platnosti stanoviska EIA nebylo možné opravit opravným usnesením. Sporný údaj nebyl zjevnou nesprávností a navíc není z výrokové části usnesení zřejmé, jestli je nepřípustně opravováno i původní stanovisko EIA, nebo jen jeho prodloužení. Údaj o rozsahu záměru je mezi účastníky dlouhodobě sporný, žádná dokumentace záměru, na kterou žalovaný odkázal, neexistuje. Platnost stanoviska, které má obsahovat správný údaj, před mnoha lety uplynula a zcela jiný údaj o rozsahu je uveden např. také v rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Sokolově o stanovení dobývacího prostoru Jenišov ze dne 10. 3. 2006, čj. 576/465/Ing.Ct/06, dle které je rozsah záměru 0,334489 km², tedy 33,4489 ha.

[3] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Dospěl k závěru, že prodloužení platnosti stanoviska EIA je tzv. jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu. Podle ustálené judikatury je posuzování vlivů záměrů na životní prostředí soudně přezkoumatelné teprve v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. Posudky, stanoviska a vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které reprezentují, nejsou považovány za rozhodnutí. Dané úkony ani nezakládají, nemění, neruší či autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy. Prodloužení platnosti stanoviska EIA proto není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a žaloba je proto dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. nepřípustná. Stejný závěr krajský soud učinil i ve vztahu k závaznému stanovisku k ověření souladu. Pokud jde o opravné usnesení, žalovaný jím opravoval údaje uvedené v prodloužení platnosti stanoviska EIA, které je vyloučeno ze soudního přezkumu. Soudní přezkum opravného usnesení by byl proto ryze formalistickým postupem, který by nemohl mít žádný materiální efekt ve vztahu k veřejným subjektivním právům žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní namítá, že závěry krajského soudu vedou k vyloučení soudního přezkumu. Rozhodnutí v navazujících řízeních, která by mohla podle krajského soudu stěžovatelka napadat, totiž byla již vydána v letech 2006 a 2010. Stěžovatelka nesouhlasí, že by žalobou napadené akty nezakládaly,

pokračování

neměnily, nerušily či závazně neurčovaly práva a povinnosti. Naopak na jejich základě je proti vůli občanů obce nelegitimně umožněna těžba kaolinu, která byla povolena v chybně vedeném původním řízení s vyloučením řádného účastenství. Tím byla porušena základní práva stěžovatelky i občanů obce.

[5] Krajským soudem odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55 (stěžovatelkou i krajským soudem chybně uváděno jako „1 As 39/2016-55“, pozn. NSS), i náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/99, ze dne 25. 5. 1999, nejsou na danou věc použitelné, jelikož žaloba nesměřuje proti posudku, stanovisku či vyjádření vykonavatele veřejné správy, ale proti nezákonnému prodloužení dávno zaniklého stanoviska. Tím byl autoritativně potvrzen konkrétní právní vztah, na jehož základě dojde k nenávratnému zásahu do krajiny, fauny a flóry. V případě opravného usnesení, které prodloužilo zaniklá a závazně určilo nová práva a povinnosti stěžovatelky, se jedná o správní rozhodnutí zcela jistě. Ústavní soud navíc v dané věci rozhodoval za stavu, kdy příslušné správní řízení nebylo dosud ukončeno, a stěžovatel tak mohl uplatňovat svá práva v daném navazujícím řízení. To stěžovatelka nyní nemůže. Rovněž výše odkazovaný rozsudek sp. zn. 1 As 39/2006 se netýká situace, kdy již nelze závazná stanoviska napadat v navazujících řízeních. Nejvyšší správní soud vyšel v dané věci z čl. 9 Aarhuské úmluvy, jejímž cílem je zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva. To v nyní posuzované věci v důsledku formalistického postupu krajského soudu zajištěno není a dochází k odmítání spravedlnosti. Žalovaný v žalobou napadených aktech vyložil zákon *contra legem* a prodloužil neprodloužitelné. Jako zjevnou nesprávnost opravil něco, co mělo být věcně přezkoumáno v řádném novém procesu, neboť nejde o chyby v psaní a počtech. Nesprávný je také závěr o odepření soudního přezkumu opravného usnesení. Žalobkyně neuznává, že byl omyl v kapacitě zřejmou nesprávností, a proto jej nebylo možné opravit daným způsobem, ze kterého navíc není zřejmé, která stanoviska jím byla opravena.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V kasační stížnosti stěžovatelka citovala důvody kasační stížnosti tak, jak jsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. K tomu je však nutno uvést, že v případě, kdy kasační stížnost napadá usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. totiž konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 As 47/2016-39). Nejvyšší správní soud v takovém případě tedy může přezkoumat pouze zákonnost odmítnutí žaloby, naopak mu nepřísluší zabývat se věcí samou.

[10] Stěžovatelka brojí proti závěru o nepřijatelnosti žaloby směřující proti závazným stanoviskům, kterými žalovaný ověřil soulad původního stanoviska EIA a prodloužil jeho platnost a dále proti opravnému usnesení, kterým změnil údaj o místě a rozsahu záměru.

[11] Krajský soud vyšel v napadeném usnesení z ustálené judikatury zdejšího soudu, dle které stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví a lze jej přezkoumat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem (viz § 75 odst. 2 s. ř. s. a výše citované rozsudky sp. zn. 1 As 39/2006, a sp. zn. 1 As 13/2007). Na tomto základě dospěl k závěru, že samostatně přezkoumatelné není ani závazné stanovisko k ověření souladu a závazné stanovisko prodlužující platnost původního stanoviska EIA. Lze dodat, že mezi účastníky v dané věci není sporné, že původní stanovisko EIA sloužilo jako podklad pro navazující řízení. Z těchto řízení vzešla dvě správní rozhodnutí. Prvním z nich Obvodní báňský úřad Sokolov v roce 2006 stanovil dobývací prostor a druhým tentýž úřad v roce 2010 rozhodl o povolení hornické činnosti. V rámci těchto řízení tedy mohla stěžovatelka napadat také závěry stanoviska EIA.

[12] Pokud jde o závazná stanoviska, která stěžovatelka napadla žalobou v nyní projednávané věci, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu a neshledává důvod k odchýlení se od své ustálené judikatury, která již byla citována. Stále totiž platí, že závazné stanovisko samo o sobě nijak nezasahuje do práv nebo povinností účastníka řízení. K takovému dotčení na právech či povinnostech může dojít až na základě rozhodnutí vydaného na základě závazného stanoviska (viz též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113). Stěžovatelka sice tvrdí opak a namítá, že napadenými závaznými stanovisky je legalizována a umožněna těžba kaolinu. Tak tomu ovšem není, jelikož k povolení těžby došlo již na základě výše uvedených rozhodnutí báňského úřadu. Na platnost těchto rozhodnutí nemají nyní napadená závazná stanoviska žádný vliv. Jejich dopad je omezen toliko do budoucnosti pro případ dalších navazujících řízení, v nichž by opět sloužily jako podklad pro vydání dalších správních rozhodnutí.

[13] Na posouzení věci tudíž nemůže nic změnit ani tvrzení stěžovatelky, že veškerá navazující řízení proběhla, a proto již nebude mít možnost bránit se žalobou proti správnímu rozhodnutí, které by v takovém řízení mohlo být vydáno. Žalobou napadená závazná stanoviska totiž mají právní relevanci pouze jako podklad pro případ, že bude oznamovatel záměru nějaká další navazující řízení iniciovat. Z předloženého správního spisu neplyne, zda tak hodlá činit a ani důvody, které jej vedly k podání žádosti o ověření souladu stanoviska EIA a prodloužení jeho platnosti. Nic konkrétního v tomto ohledu neplyne ani z tvrzení stěžovatelky v žalobě či kasační stížnosti. Jestliže oznamovatel záměru zahájí nějaké další navazující řízení, bude stěžovatelka oprávněna v něm vznášet také námitky, které proti závazným stanoviskům uplatňuje nyní. A teprve následně se budou moci jejími námitkami směřujícími proti vadám v procesu vydávání závazných stanovisek případně zabývat také správní soudy. Takový postup je i z hlediska zachování práva na přístup soudu dostatečný a nelze mu z ústavního hlediska nic vytknout (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016, bod 39).

[14] Jestliže žádná další navazující řízení neproběhnou, stěžovatelka se sice nebude moci bránit proti uvedeným stanoviskům u soudu, avšak Nejvyšší správní soud nepovažuje takový stav za nepřipustný či nepřiměřeně zasahující do jejího práva na spravedlivý proces, neboť jak již výše opakovaně uvedl, samotnými závaznými stanovisky nebylo nijak zasaženo do jejích práv. Argumentuje-li stěžovatelka čl. 9 Aarhuské úmluvy, lze v této souvislosti připomenout (jak Nejvyšší správní soud učinil již ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 39/2006), že naplnění zmíněné úmluvy dostačuje i ten výklad, který sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje to až v rámci přezkumu navazujícího správního rozhodnutí. Tyto závěry sice učinil ve vztahu k původnímu závaznému stanovisku, a nikoli prodlužujícímu či závaznému stanovisku k ověření souladu, to však na věci nic nemění. I v případě původního stanoviska (zde EIA) totiž může nastat situace, kdy si oznamovatel záměru požádá o vydání závazného stanoviska a následně

pokračování

již z nějakého důvodu ne zahájí žádné navazující správní řízení, ve kterém by bylo možné proti obsahu závazného stanoviska před správními soudy brojít, a stanovisko tak fakticky nevyužije.

[15] S ohledem na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za správné i závěry, které krajský soud učinil ve vztahu k soudnímu přezkumu opravného usnesení, kterým žalovaný změnil závazná stanoviska. Jestliže není připuštěn soudní přezkum samotných závazných stanovisek, nelze se z povahy věci soudně bránit ani proti opravnému usnesení, kterým je dané závazné stanovisko měněno, jelikož dané usnesení je se závaznými stanovisky neoddělitelně spjato a z materiálního pohledu se stále jedná pouze o opravu závazného stanoviska, která proto rovněž nemůže sama o sobě nijak zasahovat do veřejných subjektivních práv stejně jako měněné závazné stanovisko. Je evidentní, že rozsah dobývacího prostoru byl v navazujícím řízení stanoven v rozsahu 0,334 589 km², ačkoliv podkladové stanovisko EIA znělo pouze na rozsah záměru 3,4517 ha, tedy 0,034517 km². Prostor pro uplatnění této námítky však byl v rámci daného navazujícího řízení, což stěžovatelka dle všeho nečinila.

[16] Přestože Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené nyní nemůže poskytnout ucelené odpovědi na námítky směřující proti obsahu napadených závazných stanovisek a opravného usnesení, lze nad rámec nosných důvodů tohoto rozhodnutí upozornit na to, že dle veřejně dostupného metodického výkladu, resp. sdělení samotného žalovaného, lze ověřit soulad původního stanoviska a prodloužit jeho platnost pouze za předpokladu, že stanovisko je stále platné [ve vztahu k závaznému stanovisku k ověření souladu viz Metodický výklad k čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb.; dostupný z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/metodicky-vyklad-mzp-k-predchodnym-ustanovenim-zak?feed=AllPageFefed>; ve vztahu k prodloužení platnosti EIA viz Sdělení Ministerstva životního prostředí k platnosti stanovisek k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a k obsahu žádostí o prodloužení platnosti stanovisek EIA; dostupné z: <https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/115/Sd%C4%9Blen%C3%AD%20M%C5%BDP%20k%20platnosti%20stanovisek.pdf>]. Původní stanovisko EIA žalovaný v projednávané věci vydal s platností na dva roky. Uvádí-li žalovaný v prodloužení platnosti stanoviska EIA, že jeho platnost uplyne až dne 31. 12. 2018, a v této souvislosti obecně cituje čl. II bodu 8 zákona č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon EIA, je třeba upozornit na to, že toto ustanovení zakotvuje konec platnosti k uvedenému datu u těch stanovisek, u nichž stále probíhají navazující řízení. Z prodloužení platnosti stanoviska, žádosti těžební společnosti o prodloužení a ani z dalšího obsahu předloženého správního spisu však v dané věci neplyne žádná indicie o tom, že by nějaké navazující řízení v dané věci stále ještě běželo, přičemž stěžovatelka tvrdí, že poslední navazující řízení skončilo již v roce 2010. Závěrem je nicméně třeba opětovně zdůraznit, že prostor pro posouzení těchto otázek může být dán pouze v rámci případného budoucího řízení navazujícího právě na daná prodloužení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelkou uplatněné námítky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto

nemá. Žalovanému, který měl úspěch ve věci, nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 13. července 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu