



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky, ve věci

žalobce: **Frank Bold Society, z.s.**
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10 – Vršovice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 1. 2020,
č. j. MZP/2019/550/1239 - Ko,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

1. Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuto jako nepřipustné odvolání žalobce podané proti vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 4.

2019, č.j. KrÚ 27167/2019/OŽPZ/CH (dále jen „vyjádření ze dne 18. 4. 2019“). Tímto vyjádřením ze dne 18. 4. 2019 Krajský úřad Pardubického kraje jako příslušný správní orgán podle ust. § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), sdělil osobě zúčastněné na řízeních a jako oznamovateli (společnost Sev.en EC, a.s.), že záměr „Ekologizace energetického zdroje Elektrárna Chvaletice“ nepodléhá posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Žalobce v žalobě uvedl argumentaci, kterou již uváděl i v odvolání, tj. že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 „materiálně naplnilo veškeré znaky rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení podle § 7 odst. 6 zákona EIA“, přičemž k tomuto svému závěru uvedl rozsáhlou argumentaci, v které mimo jiné uvedl, že zmíněné vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je deklaratorním rozhodnutím a jedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Dále k tomu uvedl podrobnou argumentaci s tím, že rozhodnutí ze dne 18. 4. 2019 má povahu „rozhodnutí ve zjišťovacím řízení dle § 7 odst. 6 zákona EIA“, poté aplikoval „doktrínu“ na toto rozhodnutí a uvedl argumentaci, která se týkala jeho názoru o negativním vlivu zmíněného záměru na životní prostředí. Dále namítl, že „napadené rozhodnutí je nicotné“, když „rozhodnutí krajského úřadu“, čímž měl na mysli zmíněné vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 4. 2019, bylo vydáno ultra vires, protože k vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona EIA je pro záměr podle bodu 4 přílohy č. 1 zákonu EIA příslušné Ministerstvo životního prostředí, nikoliv krajský úřad. V další části žaloby (bod 3 a násl.) uváděl věcné námitky, které směřovaly proti vyjádření ze dne 18. 4. 2019, které žalobce považoval v žalobě za rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 s. ř. s. Žalobce navrhl, aby vyjádření ze dne 18. 4. 2019, které považoval žalobce za rozhodnutí, a rozhodnutí žalovaného byly prohlášeny za nicotné, anebo alternativně navrhl, aby obě rozhodnutí krajský soud zrušil a věc byla vrácena žalovanému

2. Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
3. Mezi účastníky nejsou sporné a z žalovaného rozhodnutí vyplývají následující skutečnosti:
4. Osoba zúčastněná na řízení jako oznamovatel požádala podle zákona č. 100/2001 Sb. o vyjádření dle ust. § 23 odst. 4 tohoto zákona k záměru „Ekologizace energetického zdroje Elektrárna Chvaletice“, přičemž žádost o toto vyjádření obsahovala uvedení opatření plánované tímto oznamovatelem v letech 2020-2021 ke snížení emisí do ovzduší na blocích B1 a B2 Elektrárny Chvaletice. Krajský úřad Pardubického kraje jako příslušný správní orgán podle ust. § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. vydal k tomuto záměru vyjádření dle ust. § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., podle něhož zmíněný záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle citovaného zákona. Žalobce považoval toto vyjádření ze dne 18. 4. 2019 za rozhodnutí správního orgánu a podal proti němu odvolání, o němž rozhodl žalovaný tak, že toto odvolání jako nepřípustné podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu zamítl. V tomto žalovaném rozhodnutí vycházel žalovaný z názoru, že zmíněné vyjádření má formu takzvaného jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. správního řádu) a nemůže být považováno za rozhodnutí,

proti kterému by bylo možné podat odvolání. K tomu uvedl podrobnou argumentaci, ve které mimo jiné odkázal i na rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2008, č.j. 3 As 38/2007-81, podle něhož takové vyjádření není rozhodnutím, které by mohlo být předmětem soudního přezkumu, zároveň uvedl, že toto vyjádření nebylo vydáno ve zjišťovacím řízení dle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. Zároveň žalovaný konstatoval, že nemůže se jednat o nicotné rozhodnutí, protože se nejedná o rozhodnutí, a k požadavkům žalobce jako odvolatele na věcné přezkoumání tohoto vyjádření uvedl, že se nejedná o rozhodnutí a nelze ho v rámci odvolacího řízení věcně přezkoumávat. S těmito závěry žalovaného, které jsou obsaženy v žalovaném rozhodnutí, se krajský soud ztotožňuje, a to z následujících důvodů:

5. V ust. § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb. je stanoveno, že předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu v kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměrů vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posouzení vlivu záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.
6. Podle ust. § 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. v případě důvodných pochybností oznamovatele o zařazení záměrů podle § 4 odst. 1, popřípadě o příslušném úřadu nebo o rozsahu dotčeného území, vydá ministerstvo na žádost oznamovatele vyjádření, a to do patnácti dnů ode dne, kdy mu byla žádost o vyjádření doručena, pokud a) se jedná o změnu záměru, ke kterému ministerstvo vydalo odůvodněný písemný závěr podle ust. § 7 odst. 5 nebo stanovisko podle § 9a odst. 1, b) se může jednat o záměr podle § 11, c) se jedná o odůvodněný, zvláště složitý případ a ministerstvu byla žádost o vyjádření postoupena orgánem kraje spolu s jeho stanoviskem. Podle ust. § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. nejedná-li se o případy podle odst. 3 písm. a) až c), vydá vyjádření podle odst. 3 orgán kraje. Pokud vyjádření orgánu kraje důvodné pochybnosti oznamovatele neodstranilo, může se oznamovatel obrátit na ministerstvo s žádostí o vyjádření, ke které přiloží vyjádření orgánu kraje; vyjádření ministerstva je nadřazené. Podle ust. § 7 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. u záměrů a změn uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) je cílem zjišťovacího řízení zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a tedy podléhá posouzení vlivu na záměr na životní prostředí podle tohoto zákona. Podléhá-li záměr posouzení vlivu záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, je předmětem zjišťovacího řízení také upřesnění podle odst. 1.
7. Podle ust. § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podle odst. 2 nepodléhá posouzení vlivu záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1 – B.I.4 – B.I.6 přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje se veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost

uvedená v § 3 písm. i) v bodě 2. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost odvolání.

8. Stěžejní otázkou v dané věci je, zda vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 4. 2019 je či není rozhodnutím, které by ve spojení s rozhodnutím žalovaného o odvolání bylo přezkoumatelným ve správním soudnictví podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Z konstantní judikatury vyplývá, že i úkony, které jsou například označené jako přípisy či sdělení správního orgánu, mohou být za určitých okolností posuzovány jako materiální rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č.j. 1 Afs 147/2005-107), ale v takových případech je třeba, aby takový úkon zasahoval do právní sféry žalobce, respektive stěžovatele (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2006, č.j. 6 Ads 84/2005-52). Rozšířený senát NSS dospěl v usnesení ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012-47 (srov. i usnesení ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, a ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76) k závěru, že je třeba posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda se jedná o konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. Rozšířeným senátem NSS vymezené aspekty pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba hodnotit podle toho, jak to předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládáné aspekty skutečně zcela naplněny. Je tedy možné i pouhý přípis či sdělení, tedy i vyjádření správního orgánu, posuzovat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., avšak pouze v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí, tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty. Z vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 4. 2019 jednoznačně vyplývá, že se jedná o vyjádření tohoto správního orgánu ke zmíněnému záměru podle ust. § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., přičemž z platné právní úpravy nevyplývá, že toto vyjádření se vydává ve správním řízení a že se jedná o rozhodnutí. Ostatně, jak žalovaný správně poukázal, i v důvodové zprávě k ust. § 23 odst. 4 zákona je uvedeno, že vyjádření Ministerstva životního prostředí nebo krajského úřadu má právní formu takzvaného jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. správního řádu). Pokud by se mělo jednat o rozhodnutí správního orgánu deklaratorního charakteru, jak tvrdí i žalobce v žalobě, tak by nepochybně zákonodárce tento závěr vyjádřil i v zákoně. Ostatně i judikatura NSS toto vyjádření nepokládá za rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2008, č.j. 3 As 38/2007-81).
9. Není správná argumentace žalobce o tom, že v dané věci vyjádření ze dne 18. 4. 2019 má povahu rozhodnutí ve zjišťovacím řízení dle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. V tomto vyjádření pouze Krajský úřad Pardubického kraje konstatoval, že záměr svým charakterem nespadá do žádné ze zákonných kategorií, o níž by bylo třeba provést posouzení vlivu na životní prostředí, když až teprve z tohoto prvotního zařazení mohou vyplynout další zákonné postupy, tj. například potřeba zahájit zjišťovací řízení. Toto vyjádření nebylo vydáno ve zjišťovacím řízení a ani z jeho obsahu není možné vyvodit to, k čemu dospěl žalobce v žalobě, tj. že se údajně jedná o rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. Tímto vyjádřením pouze byl určen další procesní postup za situace, kdy o něm vznikla v řízení před správním orgánem pochybnost. Pokud měl žalobce pochybnosti o „dostatečné

odbornosti“ Krajského úřadu Pardubického kraje v případě vydání tohoto vyjádření, tak mu zákon č. 100/2001 Sb. ust. § 23 odst. 4 nabízí možnost obrátit se na ministerstvo s žádostí o další vyjádření, ke kterému mohl přiložit předmětné vyjádření ze dne 18. 4. 2019, přičemž v ust. § 23 odst. 4 je uvedeno, že „vyjádření ministerstva je nadřazené“. V projednávané věci ze zvoleného postupu při vydání zmíněného vyjádření podle § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. a z obsahu tohoto vyjádření nevyplývá, že by toto vyjádření jako úkon správního orgánu zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo konkrétní práva a bylo vydáno ve formalizovaném řízení, tedy ve správním řízení, upraveném právními předpisy, a to správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č.j. 6 As 68/2012-47). Přes tuto skutečnost žalobce v podstatě, v nadsázce řečeno, zcela účelově „přemaloval“ napadené vyjádření ze dne 18. 4. 2019 za rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb., když k tomu neměl žádné relevantní důvody. V dané věci nebylo vedeno zjišťovací řízení na podkladě oznámení (§ 7 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.) a nebylo vydáno rozhodnutí ve správním řízení dle § 7 odst. 6 cit. zákona. Ostatně pokud by soud akceptoval argumentaci žalobce, tak by v podstatě ad absurdum nemohl příslušný správní orgán postupovat ve vztahu k oznámenému záměru podle § 23 odst. 4 zákona v případě, když by dospěl k názoru, že tento záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, ale v takovém případě by byl povinen vždy vydat rozhodnutí dle § 7 odst. 6 cit. zákona, a pokud by ho nevydal, bylo by bez dalšího možné toto vyjádření vždy považovat za takové rozhodnutí správního orgánu, aniž by bylo uvedeno zjišťovací řízení podle § 7 cit. zákona.

10. Z tohoto důvodu nemohla uspět ani námitka, ve které se žalobce domáhá prohlášení nicotnosti uvedeného vyjádření, neboť jednak podle ust. § 77 odst. 1 správního řádu může být nicotné jen rozhodnutí, v daném případě se však o žádné rozhodnutí správního orgánu nejednalo, a dále toto vyjádření bylo vydáno v souladu s platnou právní úpravou a nemohlo tedy být postiženo natolik těžkou vadou, která by vedla k závěru o jeho nicotnosti.
11. Pokud v žalobě žalobce dále uváděl své věcné námitky, které směřovaly proti zmíněnému vyjádření, které byly koncipovány jako námitky proti rozhodnutí správního orgánu, je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že odvolání bylo zamítnuto jako nepřípustné a v takovém případě žalovaný nebyl povinen se vypořádávat s věcnými námitkami proti tomuto vyjádření, což se týká i postupu krajského soudu, protože jestliže byl dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřípustné, nemůže ani soud věcně přezkoumávat napadený úkon správního orgánu, tedy zmíněné vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 4. 2019. Žalovaný tak postupoval správně, když odvolání odmítl jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, protože se nejednalo o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, kterým by se měl žalovaný věcně zabývat. Z tohoto důvodu ani krajský soud se nemohl zabývat věcnými námitkami žalobce a neprováděl jím navržené dokazování, neboť odvolání bylo zamítnuto jako nepřípustné a žalovaný se v takovém případě nemohl věcně zabývat těmito námitkami žalobce, které směřovaly proti zmíněnému vyjádření ze dne 18. 4. 2019, přičemž se jednalo o otázku právní, nikoliv skutkovou.

12. Protože žaloba nebyla důvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
13. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Pardubice 14. října 2020

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu