



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Kořeny - za zachování Horního Jiřetína a rozvoj Litvínovska**, IČ: 270 26 281, se sídlem Kostelní 35, Litvínov, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, se sídlem Kozí 4, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Vršanská uhelná a.s., IČ: 286 78 010, se sídlem V. Řezáče 315, Most, zast. JUDr. Petrem Voříškem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem Přístavní 14, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 A 168/2011 – 87,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8A 168/2011 – 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „krajský soud“), jímž soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2011, č. j. SBS 08437/2011 (dále též „přezkoumávané rozhodnutí“), a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dále rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.600 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[2] Přezkoumávaným rozhodnutím rozhodl žalovaný o odvolání stěžovatele a dalšího účastníka správního řízení, společnosti UNITED ENERGY, a.s., IČ: 273 09 959, se sídlem Teplárenská 2, Most – Komořany, proti rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Mostě (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 12. 2010, č. j. 4502/10/II. Správní orgán prvního stupně ve výrokové části I. tohoto rozhodnutí povolil podle ustanovení § 10

odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), za použití ustanovení § 17 odst. 4 a § 18 odst. 2 téhož zákona a podle ustanovení § 5 a násl. vyhlášky Českého báňského úřadu č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „hornická vyhláška“), osobě zúčastněné na řízení provádět hornickou činnost podle dokumentace Plánu otvírky, přípravy a dobývání se vstupem do dobývacího prostoru Slatinice (dále jen „POPD“) na pozemcích uvedených v rozhodnutí. Ve výrokové části II. uvedeného rozhodnutí schválil správní orgán prvního stupně podle ustanovení § 37a odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988, o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), za použití ustanovení § 41 odst. 2 písm. c) zákona o hornické činnosti, tvorbu finančních rezerv na důlní škody na zvláštním vázaném účtu v souladu s ustanovením § 10a zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rezervách“). Správní orgán prvního stupně v této výrokové části dále schválil podle ustanovení § 31 odst. 6 ve spojení s ustanovením § 37a odst. 2 horního zákona a za použití ustanovení § 41 odst. 2 písm. c) zákona o hornické činnosti tvorbu finančních rezerv na sanaci a rekultivaci všech pozemků dotčených vlivem dobývání v rozsahu POPD, a to na zvláštním vázaném účtu v souladu s ustanovením § 10a zákona o rezervách. Správní orgán prvního stupně současně stanovil pro provádění hornické činnosti osobou zúčastněnou na řízení konkrétní podmínky uvedené v rozhodnutí. Žalovaný přezkoumávaným rozhodnutím změnil bod č. 4 výrokové části II. rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že nově zní: „Organizace (tzn. osoba zúčastněná na řízení) předloží Obvodnímu báňskému úřadu v Mostě do 31. 12. 2028 stanovisko Ministerstva životního prostředí České republiky k posouzení vlivů provedení záměru POPD na životní prostředí po roce 2032 ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon EIA“).“ Ve zbytku žalovaný rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Žalobce se následně žalobou ze dne 4. 7. 2011, doplněnou podáním ze dne 19. 7. 2011, domáhal zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud nejdříve konstatoval, že jsou splněny podmínky řízení, když žaloba byla podána včas a osobou oprávněnou. Žalobce je spolkem (dříve občanským sdružením), jehož hlavním cílem je ochrana přírody a krajiny. Žalobce sice nesplnil podmínky podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA pro účast v navazujícím řízení podle ustanovení § 17 zákona o hornické činnosti, neboť nepodal písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku ve lhůtách stanovených tímto zákonem. Žalobce se však dle názoru krajského soudu stal účastníkem řízení o povolení hornické činnosti, jelikož splnil podmínky podle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu (dále jen „ZOPK“). Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobce byl aktivně legitimován k podání žaloby.

[4] Krajský soud se nicméně neztotožnil s názorem žalobce, že je nadán hmotným právem na příznivé životní prostředí, jehož ochrany se může domáhat před soudem. Tento názor odporuje ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a také Ústavního soudu, dle které občanská sdružení zabývající se ochranou jednotlivých složek životního prostředí nejsou nositelem jednotlivých práv a povinností vyplývajících z práva hmotného a mohou

pokračování

úspěšně namítat pouze zkrácení na svých procesních právech. Krajský soud proto shledal nepřipustnou námitku žalobce, že správní orgány v řízení opomenuly dotčený správní orgán – silniční správní úřad, neboť ta spočívá v hájení procesních práv jiného účastníka řízení. Krajský soud nesouhlasil ani s námitkou žalobce, že absence rozhodnutí o zrušení pozemní komunikace podle ustanovení § 18 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, způsobuje nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, jelikož dovodil, že podmínkou pro zrušení pozemní komunikace na základě citovaného ustanovení je zánik jejího dopravního významu, k němuž však může dojít až po právní moci rozhodnutí o povolení hornické činnosti.

[5] Naproti tomu shledal krajský soud důvodnou námitku žalobce spočívající v chybějícím souhlasu orgánu ochrany přírody – příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK, a to z důvodu, že v důsledku povolení hornické činnosti osoby zúčastněné na řízení dojde k zásahu do krajinného rázu. Jelikož tento souhlas, který je podle ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK závazným stanoviskem podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vydán nebyl, řízení je stiženo závažnou vadou, jež mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalobce tak byl zkrácen na svých procesních právech, když se nemohl účastnit řízení o vydání zmíněného souhlasu, a následně ani nemohl proti závaznému stanovisku brojit případnými odvolacími námitkami.

[6] Krajský soud shledal pochybení správních orgánů dále v tom, že rozhodly o povolení hornické činnosti ještě před vydáním výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK. Tato výjimka je rovněž závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu a musí být podle ustanovení § 6 odst. 3 písm. b) hornické vyhlášky předložena jako příloha k žádosti o povolení hornické činnosti. Krajský soud proto konstatoval, že nebyla-li uvedena výjimka udělena, nemohla být povolena ani hornická činnost.

[7] Krajský soud považoval za důvodnou rovněž námitku, že žalobce byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel, kromě jiného, také z usnesení zastupitelstva Ústeckého kraje ze dne 22. 12. 2010, přičemž toto usnesení vzniklo až po jednání, na kterém bylo účastníkům řízení umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí.

[8] Další porušení procesních práv žalobce spatřoval krajský soud v tom, že žalovaný se řádně nevypořádal s jeho námitkou spočívající v nemožnosti vydání rozhodnutí nutného k provedení záměru (povolení hornické činnosti) bez stanoviska EIA. V posuzovaném případě bylo vydáno rozhodnutí i přes chybějící posouzení vlivů povolené hornické činnosti na životní prostředí pro období let 2033 až 2052. S ohledem na shora uvedené krajský soud zrušil přezkoumávané rozhodnutí pro vady řízení podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel dne 2. 2. 2015 kasační stížnost, v níž uplatňuje kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., a to konkrétně nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem, zmatečnost řízení před krajským soudem spočívající v nedostatku podmínek

řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[10] Absenci podmínek řízení spatřuje stěžovatel v nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce k podání žaloby. Žalobci jakožto občanskému sdružení (spolku), jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, nemůže svědčit žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a to z důvodu, že v řízení o povolení hornické činnosti nebylo rozhodováno o jeho veřejných hmotných právech. Stěžovatel má za to, žalobci v posuzovaném případě nesvědčí ani aktivní procesní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce neměl být účastníkem řízení o povolení hornické činnosti, jelikož nesplnil podmínky vymezené v ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, když správnímu orgánu prvního stupně neoznámil písemně svou účast v řízení ve lhůtě 8 dnů ode dne, kdy mu bylo správním orgánem zahájení řízení oznámeno, tzn. do dne 7. 12. 2010. Žalobce se totiž účastnil pouze ústního jednání ve věci konaného dne 15. 12. 2010, kde uplatnil své námitky k povolení hornické činnosti. Podle názoru stěžovatele nelze takový postup považovat za písemné oznámení předvídané ustanovením § 70 odst. 3 ZOPK. Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že nebylo žádným způsobem prokázáno, že by žalobce podal u správního orgánu prvního stupně žádost ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK, jež by byla platná v době zahájení řízení o povolení hornické činnosti. Stěžovatel dodává, že žalobce nemohl být aktivně procesně legitimován k podání žaloby ani na základě jeho tvrzené účasti v řízení o povolení hornické činnosti podle zákona EIA, a to z důvodu, že nepodal v zákonem stanovených lhůtách písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku (viz ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA). Ze stejného důvodu nemůže žalobce disponovat ani aktivní procesní legitimací k podání žaloby na základě ustanovení § 23 odst. 10 ve spojení s ustanovením § 66 odst. 4 s. ř. s.

[11] Pokud jde o nedostatek důvodů rozhodnutí krajského soudu, má stěžovatel za to, že krajský soud se náležitě nevypořádal jednak s otázkou posouzení aktivní legitimace žalobce na základě jeho účasti v řízení o povolení hornické činnosti podle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 ZOPK, a následně též s námitkou stěžovatele spočívající v nutnosti aplikace hlediska tzv. proporcionality.

[12] Nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem shledává stěžovatel v tom, že krajský soud neaplikoval v posuzované věci princip proporcionality spolu s principy ochrany dobré víry a legitimního očekávání pramenícími ze zásady presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy. Stěžovatel zastává názor, že pochybení žalovaného (resp. správního orgánu prvního stupně) vytýkaná krajským soudem nelze považovat za natolik závažná, aby při zohlednění výše zmíněných principů byla způsobila založit nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, která by odůvodňovala jeho zrušení. V této souvislosti poukazuje stěžovatel v první řadě na mimořádnou komplikovanost řízení před správními orgány a také na negativní důsledky, jež by zrušení přezkoumávaného rozhodnutí po více než 3 letech provádění hornické činnosti podle POPD mohlo mít, a to zejména důsledky finanční a důsledky představující ohrožení kontinuity hornické činnosti realizované za účelem hospodárného využívání příslušného výhradního ložiska.

pokračování

[13] Stěžovatel dále poukazuje na to, že výjimka ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 ZOPK mu byla dodatečně udělena rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 12. 8. 2011, č. j. 1904/ZPZ/2010/ZD-423. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1915/530/11, 86948/ENV/11. Jelikož řízení o povolení výjimky se účastnil i samotný žalobce, mohl podle názoru stěžovatele uplatňovat svá procesní práva dokonce ve větším rozsahu, než pokud by byla výjimka udělena před povolením hornické činnosti ve formě závazného stanoviska vydaného podle části čtvrté správního řádu. Stěžovatel dále konstatuje, že k otázce zásahu do krajinnného rázu se Ministerstvo životního prostředí dostatečně vyjádřilo ve svém stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 29. 11. 2010, č. j. 101802/ENV/10.

[14] Pokud jde o absenci posouzení vlivu hornické činnosti na životní prostředí na základě zákona EIA pro období let 2033 až 2052, stěžovatel uvádí, že Ministerstvo životního prostředí mu výslovně sdělilo, že v oznámení záměru POPD musí být prioritně hodnoceny vlivy těžby do 20 let trvání záměru. Pakliže doba trvání záměru překračuje 20 let, je vhodné záměr rozdělit na etapy a současně se zabývat hodnocením vlivů v kontextu celé doby jeho trvání, přičemž název záměru je třeba označit jako „Plán otvírky, přípravy a dobývání lomu Vršany v období let 2012 - 2032“. Tento postup Ministerstva životního prostředí lze podle názoru stěžovatele považovat za projev libovůle orgánu veřejné moci, jež nemůže být přičítán k jeho tíži.

[15] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že žalobce byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce měl možnost seznámit se s usnesením zastupitelstva Ústeckého kraje ze dne 22. 12. 2010, neboť toto usnesení bylo veřejně přístupné na internetových stránkách Ústeckého kraje. Toto usnesení navíc nepředstavovalo podklad, jenž by byl pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodující. Pokud by tedy v této souvislosti došlo k porušení procesních práv žalobce, v daném kontextu by se jednalo o porušení marginálního charakteru.

[16] S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8A 168/2011 – 87, zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2011, č. j. SBS 08437/2011, resp. vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 13. 2. 2015 setrval na správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí a v převážné míře se ztotožnil s názory stěžovatele. Žalovaný nicméně nesouhlasil s názorem stěžovatele týkajícím se aktivní procesní legitimace žalobce. K tomuto blíže uvedl, že žalobce sice neoznámil svou účast ve správním řízení ve lhůtě podle ustanovení § 70 odst. 3 ZOPK, avšak zástupce žalobce se zúčastnil ústního jednání, na kterém vznesl jménem žalobce námitky. Správní orgán prvního stupně proto s žalobcem jakožto účastníkem správního řízení nadále jednal.

[18] Pokud jde o otázku potřebnosti souhlasu orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK, vycházel žalovaný ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze

dne 29. 11. 2010, č. j. 10180/ENV, v němž je konstatováno, že nedochází k výrazné změně krajinného rázu a záměr je z pohledu ochrany krajinného rázu únosný. Povolením hornické činnosti na základě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, změněného přezkoumávaným rozhodnutím, k žádné změně krajinného rázu v dané oblasti nedojde a i nadále se bude jednat o krajinu roztěženou, jejíž ráz byl vymodelován již mnoho let probíhající povrchovou těžbou.

[19] K otázce absence výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 ZOPK žalovaný uvedl, že tato by měla být udělena až po povolení hornické činnosti. Tuto skutečnost potvrdily svým postupem i orgány, které výjimku udělily až dodatečně po pravomocném skončení řízení o povolení hornické činnosti.

[20] Jelikož souhlas podle ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK, ani výjimka podle ustanovení § 56 ZOPK, nebyly podklady nezbytnými pro vydání rozhodnutí ve věci samé, nemohla být porušena ani procesní práva žalobce týkající se účasti na procesu jejich vydávání.

[21] Žalovaný dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že se nevypořádal s námitkami žalobce stran nemožnosti vydání rozhodnutí nutného k provedení záměru (povolení hornické činnosti) bez stanoviska EIA. Žalovaný v této souvislosti odkázal na str. 5 a 6 přezkoumávaného rozhodnutí, kde vysvětlil, proč je nezbytné opatřit posouzení EIA na tu část záměru, na kterou nedopadá časově omezená platnost stanoviska EIA. Žalovaný současně konstatoval, že z rozsudku krajského soudu není zřejmé, jak se má žalovaný s touto námitkou vypořádat, když z podkladů, které orgány státní báňské správy měly k dispozici, vyvodily takové řešení, které nenarušilo zásady, na nichž zákon č. 100/2001 Sb. stojí a neohrožily racionální vydobytí ložiska, jak ukládá horní zákon.

[22] Co se týká otázky porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, žalovaný opětovně odkázal na str. 6 přezkoumávaného rozhodnutí, v němž uvedl, že účastníci správního řízení byli upozorněni na možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a předložit své námitky na ústním jednání konaném dne 15. 12. 2010, přičemž jednání se zúčastnil také zástupce žalobce. Žalovaný proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že povinnost vyplývající z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu byla ve správním řízení opomenuta.

[23] S ohledem na uvedené se žalovaný ztotožnil s návrhem stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8A 168/2011 – 87, zrušil.

[24] Žalobce se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti v první řadě hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. V této souvislosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou (viz ustanovení § 103 a § 106 s. ř. s.), stěžovatel je řádně zastoupen (viz ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.) a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost (viz ustanovení § 104 s. ř. s.).

pokračování

[26] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (viz ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

[28] Zásadní námitkou, kterou stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje, a kterou ostatně uplatňoval již v řízení před krajským soudem, je nedostatek aktivní procesní legitimace žalobce k podání žaloby proti přezkoumávanému rozhodnutí. Krajský soud k této námitce konstatoval, že žalobce je aktivně procesně legitimován na základě jeho účastenství v řízení o povolení hornické činnosti. Tento závěr není podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně odůvodněn. V této souvislosti krajský soud pouze uvedl, že žalobce sice nesplnil podmínky pro účast v řízení o povolení hornické činnosti vymezené v ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA, nicméně splnil podmínky vymezené v ustanovení § 70 odst. 2 a 3 ZOPK (které ocitoval), a proto je také legitimován k podání žaloby. Z jaké konkrétní skutečnosti byl tento závěr dovozen, už krajský soud neuvedl. Jeho rozhodnutí je tak nutné v této, a to poměrně zásadní části, vnímat jako nepřezkoumatelné.

[29] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku jeho důvodů. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoli na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být mimo jiné případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 – 51, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Výše zmíněné vady, a to konkrétně opření rozhodovacích důvodů o skutečnosti v řízení nezjišťované, shledal Nejvyšší správní soud i v posuzovaném případě.

[30] V první řadě je vhodné připomenout, že aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v ustanovení § 65 s. ř. s. (s výjimkou zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu podle ustanovení § 66 s. ř. s.).

[31] Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn ten „[k]do 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 [...]“ Ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky správního řízení, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle ustanovení § 65 odst. 1 téhož zákon, když stanoví, že „[ž]alobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“

[32] Rozdíl mezi žalobní legitimací podle obou shora citovaných odstavců spočívá především v tom, že podle prvního odstavce může žalovat ten, jehož právní sféry se napadené rozhodnutí dotýká, zatímco podle odstavce druhého je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře sice není rozhodnutím dotčen, přičemž ale ve správním řízení uplatňoval určitý zákonem chráněný zájem, jakým je např. ochrana přírody a krajiny. Nejčastějšími „zájemníky“ jsou právě tzv. ekologické spolky (srov. k tomu též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS).

[33] Jelikož přezkoumávané rozhodnutí se právní sféry žalobce jakožto občanského sdružení (spolku) nedotýkalo, je zřejmé, že v posuzovaném případě žalobce nemohl být aktivně procesně legitimován podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Tomuto závěru je nakloněna i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 As 10/2009 - 58, rozsudek ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011 - 175, nebo též výše citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). V úvahu tak přichází pouze aktivní procesní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s., jehož základní podmínkou je však účastenství v řízení před správním orgánem, v němž bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno.

[34] V tomto ohledu je nutné přisvědčit názoru stěžovatele, že účastenství v řízení se posuzuje materiálně a nikoli podle toho, s kým správní orgán jednal (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS). Z toho plyne, že jedná-li správní orgán s určitou osobou nesprávně jako s účastníkem řízení, neznamena to, že by se tato osoba materiálně také účastníkem řízení stala, a byla tak současně aktivně procesně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Argument žalovaného vyslovený v jeho vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 13. 2. 2015, a sice že žalobce se stal účastníkem řízení o povolení hornické činnosti na základě účasti jeho zástupce na ústním jednání konaném dne 15. 12. 2010, proto nemůže sám o sobě obstát.

[35] Účastenství v řízení o povolení hornické činnosti vymezuje ustanovení § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, jež stanoví, že *„[ú]častníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.“* Díkce tohoto ustanovení nevylučuje v řízení účastenství občanských sdružení (spolků) na základě jiných zákonů [jak je tomu např. v případě ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jež stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel, čímž současně vylučuje účastenství jiných osob; srov. k tomu též výše citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54]. Takovými zákony jsou zcela nepochybně ZOPK a zákon EIA. Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda pro vznik účasti žalobce v řízení o povolení hornické činnosti byly splněny podmínky stanovené v ZOPK, resp. v zákoně EIA.

pokračování

[36] Nejvyšší správní soud dospěl na rozdíl od krajského soudu k závěru, že podmínky pro vznik účasti žalobce ve správním řízení podle ZOPK v posuzovaném případě splněny nebyly. V této souvislosti je vhodné nejdříve připomenout, že ustanovení § 70 odst. 2 ZOPK, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, stanoví, že „[o]bčanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.“ Na citované ustanovení navazuje ustanovení § 70 odst. 3 téhož zákona, jež stanoví, že „[o]bčanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

[37] Z výše uvedeného vyplývá, že pro vznik účasti občanského sdružení (spolku), jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, v řízení o povolení hornické činnosti, musí být kumulativně splněny dvě podmínky, a to existence platné žádosti podané u příslušného orgánu státní správy a písemné oznámení účasti v řízení do osmi dnů ode dne, kdy bylo občanskému sdružení (spolku) příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Kumulativní povahu uvedených podmínek zdůraznil zdejší soud ve své judikatuře už vícekrát (viz např. výše citovaný rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 – 51, nebo rozsudek ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012 – 21). Z obsahu správního spisu nicméně vyplývá, že žalobce podmínku písemného oznámení své účasti v zákonné lhůtě nesplnil. Oznámení o zahájení řízení bylo zákonem stanoveným způsobem zveřejněno dne 29. 11. 2010 (viz referát na č. l. 2 správního spisu). Stěžovatel tedy správně namítá, že lhůta pro doručení písemného oznámení účasti v řízení uplynula dne 7. 12. 2010. První – podle obsahu spisu doloženou – aktivitou žalobce v řízení přitom byla jeho účast na ústním jednání, které se konalo dne 15. 12. 2010, tedy až po uplynutí lhůty pro oznámení účasti v řízení. Toto potvrdil také žalovaný ve svém vyjádření ze dne 13. 2. 2015 (viz výše odstavec 17 tohoto rozsudku). Ostatně i samotný žalobce dovozoval svoje účastenství v řízení o povolení hornické činnosti na základě postupu podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA, nikoli na základě postupu podle ustanovení § 70 odst. 2 a 3 ZOPK (viz str. 2 žaloby ze dne 4. 7. 2011 na č. l. 1 soudního spisu). Je proto nutné uzavřít, že žalobce se účastníkem řízení o povolení hornické činnosti na základě ZOPK nestal.

[38] Lze v této souvislosti přisvědčit námitce stěžovatele, že pro vznik účasti žalobce v řízení musela být splněna i podmínka existence platné žádosti žalobce podané u správního orgánu prvního stupně. Krajský soud se nicméně touto podmínkou vůbec nezabýval, přičemž její splnění dle názoru zdejšího soudu nelze z obsahu správního spisu zjistit.

[39] Nejvyšší správní soud následně posuzoval, zda pro účastenství žalobce v řízení o povolení hornické činnosti byly splněny podmínky podle zákona EIA, přičemž dospěl k závěru, že tuto skutečnost nelze rovněž ze správního spisu s jistotou dovodit. Na tomto místě je vhodné v první řadě odkázat na ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA, ve znění účinném v době rozhodování správního orgánu, jež stanoví, že „[m]ístně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen ‚občanské sdružení‘) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud

- a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.“

[40] Z obsahu správního spisu vyplývá, že podmínka uvedená výše pod písm. c) v posuzovaném případě splněna byla, jelikož správní orgán prvního stupně nerozhodl o tom, že ochrana přírody a krajiny není v řízení o povolení hornické činnosti dotčena. Pokud jde o podmínku uvedenou pod písm. b), ze stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 29. 11. 2010, č. j. 101802/ENV/10 (viz č. l. 3 správního spisu; dále jen „stanovisko MŽP“), vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí do tohoto stanoviska zahrnuje rovněž vyjádření žalobce. Tímto vyjádřením se následně zabývá toliko v části týkající se vypořádání připomínek uplatněných na veřejném projednání, nikoli v rámci vypořádání písemných připomínek. Z toho nicméně nelze bez dalšího dovodit, že žalobce, který navíc tvrdí, že se stal účastníkem řízení o povolení hornické činnosti právě na základě ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA, neuplatnil shodné připomínky také písemně v zákonem stanovených lhůtách. Tento závěr nelze dle názoru zdejšího soudu bez úplných pochybností dovodit ani z důkazů navržených stěžovatelem v řízení před krajským soudem (viz vyjádření stěžovatele ze dne 27. 12. 2012 na č. l. 76 soudního spisu). Krajský soud tak ve svém rozsudku opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, a jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (viz výše odst. 29 tohoto rozsudku).

[41] Jelikož rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný v zásadní části týkající se otázky podmínek řízení, bez jejichž splnění nelze v řízení pokračovat, Nejvyšší správní soud se z povahy věci již nezabýval s dalšími hmotněprávními námitkami stěžovatele.

[42] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že nelze vyhovět návrhu stěžovatele a spolu se zrušením rozsudku krajského soudu současně rozhodnout o odmítnutí žaloby ze dne 4. 7. 2011. Ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. takový postup umožňuje pouze v případě, byly-li pro odmítnutí žaloby dány důvody již v řízení před krajským soudem, což v posuzovaném případě není splněno, neboť z důvodů výše uvedených nebylo zatím postaveno najisto účastenství žalobce ve správním řízení a navazujícím soudním řízení, ať již před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem.

pokračování

[43] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro vyloučení splnění podmínek podle ustanovení § 23 odst. 9 písm. b) a c) zákona EIA (resp. též podle ustanovení § 23 odst. 10 téhož zákona, ve znění účinném v době podání žaloby) bude nutné vyžádat příslušný správní spis Ministerstva životního prostředí a ověřit, jestli v něm jsou písemná vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku obsažena, resp. jestli byla podána v zákonem stanovených lhůtách. Jedině v případě negativní odpovědi na tuto otázku bude možné uzavřít, že žalobce nesplnil pro vznik účasti v řízení o povolení hornické činnosti ani podmínky stanovené zákonem EIA, a účastníkem řízení se tak nestal, čímž současně nenaplnil podmínky aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. V takovém případě by bylo nutné žalobu žalobce odmítnout na základě ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V opačném případě by bylo možné v řízení pokračovat a vypořádat se s dalšími žalobními námitkami.

[44] Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na Městském soudě v Praze nyní bude, aby řádně posoudil splnění základní podmínky řízení, a to aktivní procesní legitimace žalobce a své následné rozhodnutí v této části náležitě odůvodnil.

[45] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení podle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 30. dubna 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu