



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Milana Podhrázkého a soudců Ondřeje Sekvarda a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **PERIFERNÍ VIDĚNÍ, zapsaný spolek**, se sídlem Suché 45, Modlany, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: „VODA Z TETČIC z. s.“, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2018, čj. MZP/2018/530/1049, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 1. 2019, čj. 15 A 218/2018 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 22. 1. 2019, čj. 15 A 218/2018 - 64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 26. 2. 2018 se na Krajský úřad Ústeckého kraje (dále „správní orgán prvního stupně“) obrátil oznamovatel označený jako A. A., (dále jen „oznamovatel“ nebo „investor“), s oznámením záměru pro zjišťovací řízení podle § 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále „zákon o posuzování vlivů“. V záměru samotném pak byl oznamovatel označen jako A. A., v některých listinách správního spisu jako A. A. a v soudním spisu i jako A. A. Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí z 22. 5. 2018, JID: 75532/2018/KUUK, j. č. 974/ZPZ/2018, dospěl k závěru, že záměr investora tam blíže popsany nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. K námitce České inspekce životního prostředí odkázal správní orgán prvního stupně na to, že nutnost hodnocení podle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), stanovuje příslušný orgán. Potřeba

tohoto hodnocení byla prověřena terénním šetřením a prověrkou v nálezové databázi Agentury pro ochranu přírody a krajiny a nebyla shledána. Žalovaný se s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ztotožnil a odvolání žalobce zamítl. Dospěl k závěru, že terénní šetření nemá žádná zákonem o posuzování vlivů stanovená kritéria a zjišťovací řízení není řízením správním. Rovněž se ztotožnil se závěrem, že není třeba předložení hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[2] Krajský soud napadeným rozsudkem rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že příslušný orgán nemohl při hodnocení posuzované otázky vyjít z jiných podkladů než těch vymezených v § 7 odst. 3 zákona o posuzování vlivů, v opačném případě porušil zásadu vyjádřenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Z dokladů vymezených citovaným ustanovením zákona o posuzování vlivů nemohl žalovaný dojít k závěru, že je vyloučena možnost vlivu záměru na životní prostředí, pročez bylo na místě vliv tohoto záměru na životní prostředí posoudit.

[3] Krajský soud dále dovodil, že součástí oznámení záměru mělo být hodnocení podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť veškeré záměry podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů lze považovat za závažné zásahy podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] V kasační stížnosti proti shora specifikovanému rozsudku žalovaný (dále „stěžovatel“) namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“]. Stěžovatel má za to, že zajištění si dalších podkladů pro posouzení záměru nad rámec těch vypočtených v zákoně o posuzování vlivů, není v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Uvedený postup naplňuje zásady správního řízení podle § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Rovněž § 50 správního řádu stanovuje demonstrativní rozsah podkladů pro rozhodnutí.

[5] Žalovaný též namítl, že záměry uvedené v kategorii II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů mohou mít vliv na životní prostředí, nepředstavují však automaticky závažný zásah podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Teprve ve zjišťovacím řízení je posuzováno, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí, není tedy povinností uvedené hodnocení předkládat spolu s oznámením podle § 6 zákona o posuzování vlivů.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zjišťovací řízení podle zákona o posuzování vlivů není klasickým správním řízením, neuplatní se zde tak § 2 až 8 nebo § 50 správního řádu; správní orgán si tak vlastní podklady opatřovat nemůže. V případě, že příslušný orgán je upozorněn na opomenutí určité složky životního prostředí v podkladech oznámení, nemůže dojít k závěru, že oznámený záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí.

[7] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podklady pro závěr podle § 7 zákona o posuzování vlivů jsou vymezeny taxativně. Pouze

pokračování

v odvolacím řízení mohl oznamovatel odstraňovat nedostatky v podkladech pro oznámení záměru. Ve vztahu k § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny dále sdělila, že krajský soud postupoval správně, když vyšel z výčtu záměrů podle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud podotýká, že takovou vadou se napadený rozsudek a postup krajského soudu vyznačuje.

[10] V projednávané věci se oznamovatel prostřednictvím svého zástupce společnosti ENVIKON s. r. o. obrátil na správní orgán prvního stupně za účelem posouzení, zda jeho záměr spočívající ve stavbě obytné skupiny 57 rodinných domů podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Správní orgán prvního stupně i žalovaný dospěli k závěru, že nikoli. K dotazu krajského soudu dosavadní zástupce oznamovatele sdělil, že oznamovatele v soudním řízení zastupovat nebude (č. 1. 19 soudního spisu). Podle pokynu na č. 1. 54 soudního spisu byl dán soudní kanceláři dne 12. 12. 2018 pokyn vyrozumět oznamovatele na jeho adresu v K. o podané žalobě současně s výzvou, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Doklad o doručení ani odeslání výzvy ve spisu obsažen není. Dne 3. 1. 2019 byla vyvěšena na úřední desce krajského soudu výzva oznamovateli (č. 1. 55 soudního spisu). K dotazu Nejvyššího správního soudu krajský soud uvedl, že po pokusu o doručení oznamovateli na jeho adresu se krajskému soudu nevrátila doručenka, ani nebylo sděleno, že zásilka doručena nebyla. O reklamaci doručení se krajský soud podle téhož sdělení nepokoušel s ohledem na adresu oznamovatele. V současnosti již s ohledem na smazání příslušných údajů od České pošty, s. p., reklamace možná není.

[11] Vadou, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, je i procesní pochybení krajského soudu spočívající v opomenutí osoby, jež mohla uplatnit práva příslušející osobě zúčastněné na řízení, a znemožnění její participace na soudním řízení, pokud tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. K této vadě v rámci řízení před krajským soudem došlo ve fázi doručování žaloby a výzvy k vyjádření se k tomu, zda taková osoba hodlá uplatňovat svá práva v soudním řízení jako osoba zúčastněná na řízení.

[12] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat“. Z citovaného ustanovení zřetelně plynou dvě podmínky, jež musejí být splněny kumulativně, aby určitý subjekt mohl práva

osoby zúčastněné v řízení uplatnit. Hmotněprávní podmínkou je přímé dotčení na právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a rovněž případ, kdy určitá osoba může být přímo dotčena jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, pokud není účastníkem. Procesní podmínkou je, aby subjekt splňující hmotněprávní podmínku rovněž sdělil, že práva osoby zúčastněné na řízení uplatňuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009 – 190, č. 2341/2011 Sb. NSS).

[13] V případě, že by práva u soudu podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *in fine* uplatnil subjekt, který nesplňuje hmotněprávní podmínku, postavení osoby zúčastněné na řízení by mu nemohlo náležet. Vliv na zákonnost napadeného rozsudku by pak takové pochybení krajského soudu v oblasti doručování takové osobě mělo tehdy, pokud by existovala důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí soudu v příčinné souvislosti s danou vadou řízení (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 70/2009).

[14] V projednávané věci je zřejmé, že oznamovatel záměru mohl být na svých právech přímo dotčen zrušením rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí žalovaného totiž potvrdilo pro oznamovatele příznivý závěr správního orgánu prvního stupně, že jeho záměr nevyžaduje posuzování vlivů na životní prostředí. Oznamovatel záměru tak bezpochyby splňoval hmotněprávní podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Zda ke splnění procesní podmínky účasti v soudním řízení jako osoba zúčastněná na řízení dostal oznamovatel ze strany krajského soudu příležitost nelze ověřit.

[15] Podle § 42 odst. 1 s. ř. s. *„soud doručuje písemnosti do datové schránky, není-li možné doručit písemnost tímto způsobem, doručuje ji soud soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence nebo prostřednictvím veřejné datové sítě. Ukáže-li se toho potřeba, může soud požádat o doručení i jiný státní orgán“*. Podle odstavce 4 *„je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu“*.

[16] Nejvyšší správní soud v rozsudku z 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 6/2010 – 201, č. 2485/2012 Sb. NSS, konstatoval, že uvedené ustanovení (§ 42 odst. 4 s. ř. s.) *„je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob, mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle ust. § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy bysnaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.“*

pokračování

Mezi kritéria, která je třeba zvážit při využití uvedeného institutu doručení, zdejší soud v citovaném rozsudku zařadil případnou „*neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení*“.

[17] Žádná taková úvaha krajského soudu, z níž by bylo možné dovodit důvod, pro který bylo zvoleno doručování formou vyvěšení zasílané písemnosti oznamovateli záměru na úřední desce soudu, ze soudního spisu neplyne. Lze se pouze domnívat, že tomu tak mohlo být s ohledem na skutečnost, že oznamovatel záměru je subjekt s adresou doručování v K., a v rámci soudního řízení neměl zástupce v České republice, jemuž by bylo možné doručovat běžnou cestou. Krajský soud se tak mohl snažit předejít prodávám při doručování a vzniku neúměrných nákladů. Ze spisu sice plyne, že vyšší soudní úředník dal soudní kanceláři pokyn k obvyklému doručení oznamovateli záměru, avšak žádný doklad o realizaci takového pokusu ve spisu obsažen není. K dotazu Nejvyššího správního soudu krajský soud uvedl, že se mu zaslanka určená oznamovateli záměru nevrátila jako nedoručená a rovněž se mu nevrátil ani doklad o doručení. Reklamovat doručování pak již s ohledem na dobu, která od pokusu o doručení uplynula, není podle krajského soudu v současnosti možné. Tvrzení krajského soudu tak nelze žádným způsobem ověřit. Není tedy zřejmé, zda byla výzva skutečně vůbec odeslána a pokud byla, zda byla adresátovi doručena, a pokud doručena nebyla, pak z jakého důvodu k tomu došlo. Nelze tak dospět k závěru, že by postup krajského soudu při doručování byl řádný. Není totiž možné dovodit, že byla naplněna některá z podmínek, za kterých je možné přistoupit k doručování formou vyvěšení na úřední desce soudu. Nejvyšší správní soud v usnesení z 21. 12. 2011, čj. 1 As 115/2011 – 168, č. 2596/2012 Sb. NSS, konstatoval, že doručení vyvěšením na úřední desce v případě, že pro takový postup nejsou splněny podmínky, je procesně neúčinné. Důsledkem uvedeného pochybení je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu z 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004 – 75, č. 1479/2008 Sb. NSS, vada, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[18] V projednávané věci tak není zřejmé, zda bylo oznamovateli záměru v důsledku postupu krajského soudu umožněno, aby svoje práva plynoucí z postavení osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem v tomto řízení uplatnil. Ze soudního spisu totiž neplyne, že by byl procesně účinným způsobem o konání řízení vyrozuměn. Je zároveň zřejmé, že obě shora nastíněné právní otázky, jež se staly důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného, se i s ohledem na podobu sporného záměru značným způsobem dotýkají aktivity samotného oznamovatele záměru v průběhu zjišťovacího řízení či před jeho započítím. Postupem krajského soudu bylo oznamovateli odňato právo se k nim v soudním řízení vyjádřit a snést argumenty, jež by vyvracely argumentaci žalobce. Není tedy vyloučeno, že by rozsudek krajského soudu mohl být jiný, pokud by se oznamovatel záměru, dověděl-li by se o zahájení soudního řízení, tohoto řízení jako osoba zúčastněná na řízení účastnil a uplatnil oponentní stanovisko. To by mohlo mít vliv i na právní závěry krajského soudu. V takové situaci je předčasné, aby se Nejvyšší správní soud vyjadřoval ke vzneseným kasačním námitkám stěžovatele. Není vyloučeno, že právní názor krajského soudu po napravení jeho procesního pochybení dozná změn v důsledku aktivity osoby, jež byla připravena o možnost se řízení před krajským soudem účastnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vyslovil, že se věc vrací krajskému soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ten je vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém řízení tedy především krajský soud napraví svůj nesprávný postup, v jehož důsledku není zřejmé, zda bylo osobě připadající v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení umožněno uplatnění jejích práv. S ohledem na to, že oznamovatel záměru je v různých listinách obsažených ve správním i soudním spisu označován odlišným způsobem, měl by se krajský soud pokusit vyjasnit tyto nejasnosti, například dotazem na zástupce oznamovatele ze správního řízení.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí podle § 110 odst. 3 věta první s. ř. s.

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

V Brně 17. června 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu