

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Martina Lachmanna a Mgr. Jana Ferneckého ve věci

žalobkyně: **České šterkopísky spol. s r. o.**, IČO: 27584534,
sídlem Cukrovarská 34, Praha 9,

zastoupena Mgr. Tomášem Uherkem, advokátem advokátní kanceláře Stránský &
partneři, sídlem Jandova 8, Praha 9,
proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání sdělení Ministerstva životního prostředí, Sekce ochrany životního prostředí, ze dne 5. 8. 2022, č. j. MZP/2022/700/97, sp. zn. ZN/MZP/2022/700/2, jímž nebyla prodloužena platnost stanoviska EIA vydaného Ministerstvem životního prostředí pod č. j. 12289/ENV/15 dne 9. 3. 2015,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou dne 7 října 2022 se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala ve sdělení Sekce ochrany životního prostředí žalovaného ze dne 5. 8. 2022, č. j. MZP/2022/700/97, sp. zn. ZN/MZP/2022/700/2 (dále takto jako „**Sdělení**“), jímž nebyla podle § 9a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále také jako „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“), prodloužena platnost stanoviska EIA vydaného pod č. j. 12289/ENV/15 dne 9. 3. 2015 (dále takto jako „**Stanovisko**“).
2. Žalobkyně tvrdila, že již od roku 2005 připravuje těžbu výhradního ložiska šterkopísku Moravský Písek-Uherský Ostroh, a to ve stanoveném dobývacím prostoru Uherský Ostroh. I přes pravomocně stanovený dobývací prostor žalobkyně nemůže v další přípravě záměru pokračovat, a to primárně v důsledku výše uvedeného nezákonného zásahu žalovaného. Podle § 24 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství lze zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru až po vydání povolení obvodním báňským úřadem, tím je v daném případě povolení otvírky, přípravy a dobývání ložiska (tzv. povolení hornické činnosti) dle § 10 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Řízení o povolení hornické činnosti je tzv. navazujícím řízením dle § 3 písm. g) bod 6. zákona o posuzování

vlivů na životní prostředí, jehož nezbytným podkladem je stanovisko EIA. Tím žalobkyně doposud disponovala, avšak v důsledku zásahu žalovaného je pozbyla. Žalobkyně musí zajistit udržení stanoviska EIA v platnosti až do posledního potřebného navazujícího řízení, jímž bude v jejím případě budoucí řízení o povolení hornické činnosti.

3. Podle § 82 s. ř. s. se může „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
4. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
5. Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale dovozuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je pouze subsidiárním prostředkem ochrany v případech, kdy žalobce nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky.
6. V ustálené rozhodovací praxi správních soudů je předně vyjadřován vztah mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem jako „primát žaloby proti rozhodnutí“, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. V tomto směru lze poukázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS, ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Aps 2/2007 - 72, ze dne 14. 12. 2016, čj. 2 Afs 243/2016 - 34, či ze dne 6. 4. 2017, čj. 1 Afs 4/2017 - 40.
7. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ochrana poskytovaná zásahovou žalobou je subsidiární nejen vůči ochraně ve správním řízení, ale i vůči ochraně poskytované ostatními typy žalob ve správním soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy přípustná pouze tehdy, pokud před žalovaným jednáním správního orgánu nelze ochránit žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou proti nečinnosti správního orgánu.
8. Na základě výše uvedených závěrů soudní judikatury se soud musí primárně zabývat tím, zda jednání popsané v žalobě může být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., či nikoliv. Pokud takovým zásahem být nemůže, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm.

a) s. ř. s., chybí totiž ona podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015 – 160). Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále zdůraznil, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu „lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přiblížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [...]). Existuje-li rozumná pochybnost, [...] je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016 - 51).

9. Zabýval-li se tedy soud podstatou argumentace žalobkyně, posuzoval postup žalovaného primárně z toho pohledu, zda sdělení o neprodloužení platnosti stanoviska EIA vůbec může být zásahem, tj. zda je či není namíste žalobu odmítnout ve smyslu závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015.
10. Podle 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí příslušný úřad vydá na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu.
11. Podle § 9a odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je stanovisko podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Stanovisko předkládá oznamovatel v žádosti jako jeden z podkladů pro navazující řízení. Stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.
12. Podle § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je platnost stanoviska 7 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska příslušný úřad na žádost oznamovatele prodlouží o 5 let, a to i opakovaně, pokud nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Žádost o prodloužení platnosti stanoviska musí být podána před jejím uplynutím; platnost stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena. Součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska je podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska. Dojde-li ke zrušení rozhodnutí v navazujícím řízení v prvním stupni podle odstavce 3 věty třetí, má se za to, že platnost stanoviska neuplyne dříve než 60 dnů po dni, kdy ke zrušení takového rozhodnutí došlo.
13. Stanovisko se vyjadřuje k závěru „těžba a úprava štěrkopísku v Uherském Ostrohu 2“, a to jak k vymezení dobývacího prostoru, tak k hornické činnosti spočívající v dobývání výhradního ložiska nevyhrazeného nerostu - štěrkopísku Moravský Písek - Uherský Ostroh. Řízení o povolení hornické činnosti je navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bod 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a Stanovisko je úkonem ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.
14. Otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek ve správním soudnictví se správní soudy v minulosti obsáhle zabývaly. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 ve vztahu k úkonům správních orgánů, pro něž se uplatní právní úprava mechanismu jejich zohlednění v následném správním řízení a jejich přezkoumávání podle § 149 správního řádu konstatoval, že „závazná stanoviska vydaná dle

§ 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.“

15. Závazné stanovisko je podkladovým vyjádřením správního orgánu k určité otázce, jeho platnost je přitom omezena na dobu sedmi let. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí počítá s tím, že tuto lhůtu lze na žádost oznamovatele a za podmínek uvedených v § 9a odst. 4 uvedeného zákona prodloužit. Podmínkou prodloužení platnosti stanoviska je absence změn podmínek v dotčeném území nebo změn poznatků a metod posuzování, a to takových změn, v jejichž důsledku by byl nastolen stav, kdy by záměr vykazoval významné vlivy na životní prostředí, které dosud nebyly stanoviskem posouzeny. V případě existence takových změn nelze platnost stanoviska, které se v jejich důsledku stane neaktuálním, prodloužit. Zákon nestanoví formu prodloužení platnosti stanoviska; z hlediska svého obsahu i účelu se jedná o tzv. jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu [srov. DVOŘÁK, L., Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, ASPI, Wolters Kluwer]. Pokud k prodloužení nedojde, stanovisko EIA pozbude platnosti, tj. nemůže být podkladem v navazujících řízeních a záměr musí být v případě zájmu oznamovatele o jeho provedení předmětem nového posouzení podle § 4 a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.
16. Jakkoliv zákon o posuzování vlivů na životní prostředí při posuzování žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA nestanoví analogický postup se samotným procesem EIA, lze jednoznačně dovodit, že příslušný úřad fakticky z pohledu v průběhu doby eventuálně nastalých změn vlivy provedení záměru na životní prostředí znovu posuzuje, ve výsledku má tento úkon do sféry oznamovatele stejný dopad, jako stanovisko EIA. Byla-li platnost stanoviska prodloužena, důsledky (souhlasného) stanoviska nadále trvají, a v navazujícím řízení je lze využít. V případě neprodloužení platnosti stanoviska, je oznamovatel v situaci obdobné té, kdy souhlasným stanoviskem EIA nedisponuje, a v důsledku toho (nebude-li vydáno nové souhlasné stanovisko podle § 4 a násl. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) nebude v řízení o žádosti o realizaci záměru úspěšný.
17. Dospěl-li pak rozšířený senát v rozsudku ve věci sp., zn. 2 As 75/2009 k závěru, že závazná stanoviska „sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti“, neboť k tomu dochází až případným vydáním konečného rozhodnutí, pro něž bylo stanovisko závazným podkladem, nelze ani v případě úkonu, jímž není platnost závazného stanoviska jako podkladového úkonu prodloužena, spatřovat samostatný zásah do subjektivních veřejných práv jakýchkoliv osob.
18. V souladu s výše uvedenými závěry soud konstatuje, že Sdělení není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Soud rovněž neshledal takové okolnosti projednávané věci, které by svědčily o možnosti bránit se proti Sdělení žalobou proti nečinnosti správního orgánu.

19. Soud se následně zabýval tím, zda Sdělení může být subsidiárně zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., a zda je tak samostatně soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu.
20. Jak bylo odůvodněno výše, sdělení o neprodloužení platnosti závazného stanoviska se (obdobně jako závazné stanovisko samo) v právní sféře dotčených osob neprojeví přímo, ale případně až spolu s konečným rozhodnutím ve věci. Patří proto k procesním úkonům správního orgánu, proti nimž se samostatná zásahová žaloba nepřipouští (z judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto členění srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019 - 39). Toto rozlišování bylo opakovaně akceptováno jako ústavně konformní i Ústavním soudem (viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 2383/19 ze dne 14. 1. 2020). Soud proto dospěl k závěru, že Sdělení nemůže být na základě žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. samostatně soudně přezkoumatelné.
21. Jakkoliv lze předpokládat, že nastalý stav situaci žalobkyně zkomplikuje, je nutné zohlednit povahu závazného stanoviska jako podkladového úkonu vydávaného v řízení o žádosti o realizaci záměru (v hlavním řízení) bez samostatného předmětu řízení. Stav, kdy není platnost stanoviska prodloužena, je proto srovnatelný s běžnou procesní situací projevující se na délce řízení před správním orgánem, kdy je účastník řízení např. vyzýván k předložení podkladů pro rozhodnutí, či jsou takové podklady obstarávány správním orgánem apod. Oznamovatel navíc musí s omezenou platností stanoviska EIA počítat, rovněž musí být srozuměn s případnou existencí změn podmínek v dotčeném území nebo změn poznatků a metod posuzování. Nelze tak hovořit o jeho legitimním očekávání, že k prodloužení platnosti stanoviska dojde.
22. Soud v souvislosti s výše uvedenými závěry zároveň konstatuje, že žalobkyně není zbavena práva na soudní ochranu. Do úvahy v dané situaci připadá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevydání nového závazného stanoviska. Možnost obrany proti novému (případně nesouhlasnému) stanovisku EIA bude potom v souladu se shora popsanými judikaturními východisky dána právě proti postupu žalovaného, jímž by mohlo být do práv žalobkyně zasaženo, tj. v daném proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení.
23. Odkázat lze ve vztahu k výše uvedeným závěrům i na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, v němž rozšířený senát konstatoval, že úkon, jímž je závazné stanovisko zrušeno v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu, není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučeno, rovněž konstatoval, že tento úkon nemůže být samostatně soudně přezkoumatelný ani v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Závěry rozšířeného senátu byly přitom vysloveny ve vztahu k úkonu, jímž bylo dotčeno stanovisko stále platné (za stavu, kdy oznamovatel mohl na základě zásady presumpce správnosti správních aktů legitimně očekávat, že stanovisko bude moci po dobu jeho platnosti využít), tedy v situaci z hlediska dopadů do sféry oznamovatele závažnější, než k jaké dochází v případě žalobkyně.
24. Soud na základě výše uvedené argumentace dospěl k závěru, že žalobkyně svou zásahovou žalobou brojí proti úkonu správního orgánu, který nemůže být nezákonným zásahem. Jak je již uvedeno výše, rozšířený senát v rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 155/2015 dospěl k závěru, že je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle §

46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Tento rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016 - 138, bod 22). Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích (srov. rozsudek ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018 - 37, č. 3757/2018 Sb. NSS, ze dne 30. 8. 2018, čj. 8 As 121/2018 - 30, nebo ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 Afs 98/2018 - 52).

25. Soud proto s ohledem na výše uvedené závěry žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. O odmítnutí žaloby soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť nerozhodoval o věci samé (srov. § 49 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).
26. Vzhledem k povaze napadeného úkonu žalovaného jej soud nevyzýval k vyjádření k žalobě, netrval ani na zaplacení soudního poplatku z podané žaloby; zde přihlédl k ustanovením § 6a odst. 4 a § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle nichž se poplatek za návrh na zahájení řízení nevybírám, jestliže jej soud před prvním jednáním odmítne, a pokud žalobce poplatek zaplatí, soud jej v těchto případech vrátí z účtu soudu.
27. O nákladech řízení o žalobě rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. Jelikož soud žalobu odmítl, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejbližší 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.

V Praze dne 23. listopadu 2022

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu