

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalovanému: **Obvodní báňský úřad pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého**, se sídlem Veleslavínova 18, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2013, č. j. SBS/32324/2012/OBÚ-05/58/464/Ing.Ka, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 23. 8. 2013, č. j. SBS/32324/2012/OBÚ 05/64/464/Ing.Ka, za účasti osob zúčastněných na řízení: I. AGIR spol. s r. o., se sídlem Lom Skoupý, Skoupý 36, Petrovice, zastoupena Mgr. Liborem Špundou, advokátem se sídlem Masarykova třída 795/41, Olomouc, II. Správa jeskyní České republiky, se sídlem Květnové nám. 3, Průhonice, III. M. V., IV. K. N., V. Spolek Holý vrch, se sídlem Hvozdečko 14, Bouzov, zastoupený Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 2. 2018, č. j. 22 A 140/2016 – 55,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému a žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím podle § 27 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a § 3 vyhlášky Českého báňského úřadu č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I. stanovil dobývací prostor s názvem Hvozdečko v katastrálním území Hvozdečko pro dobývání části výhradního ložiska vyhrazeného nerostu vysokoprocentního vápence.

[2] Nejvyšší státní zástupce (žalobce) podal proti tomuto rozhodnutí žalobu podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), ve které namítl jednak nesprávný způsob doručování rozhodnutí účastníkům řízení veřejnou vyhláškou a jednak nezákonnost rozhodnutí z důvodu, že osoba zúčastněná na řízení nepředložila povinný podklad, a to stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA").

[3] Krajský soud žalobci vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Podle soudu v dané věci nebyly splněny podmínky pro doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou, jak stanoví § 144 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť zde bylo pouze 18 účastníků řízení a 9 dotčených orgánů státní správy. Právní moc rozhodnutí tedy bylo nutno stanovit v souladu s § 84 odst. 1 správního řádu. Podle krajského soudu tak rozhodnutí nabylo právní moci dne 17. 6. 2014, tedy rok poté, kdy bylo oznámeno poslednímu z účastníků (Obci Bouzov), kterým ho správní orgán oznámil.

[5] Krajský soud dále dospěl k závěru, že k návrhu na stanovení dobývacího prostoru je nutno přiložit také stanovisko EIA. Pokud si žalovaný toto stanovisko ve smyslu § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o EIA"), nevyžádal, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Je-li záměrem žadatele stanovení dobývacího prostoru, vyplývá z toho, že záměrem je současně také navazující těžba nerostných surovin. Je proto nezbytné vždy vyžadovat posouzení vlivu na životní prostředí. Předmětný záměr – těžba vysokoprocentního vápence - spadá do kategorie I, bod 2. 3 Přílohy č. 1 k zákonu o EIA. Žalovaný podle soudu nesprávně interpretoval přípis Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo") ze dne 1. 10. 2008, kterým ministerstvo informovalo navrhovatele (osobu zúčastněnou na řízení I.), že stanovisko EIA nelze vydat z důvodu chybné dokumentace, kterou bylo potřeba dopracovat, neboť dokumentaci nelze omezit pouze na stanovení dobývacího prostoru, nýbrž je nutné ji rozšířit i na těžební činnost. Žalovaný nesprávně dospěl k závěru, že samotné stanovení dobývacího prostoru nepodléhá procesu EIA. Smyslem vrácení dokumentace k přepracování však podle soudu bylo, že nelze oddělit stanovení dobývacího prostoru a následnou těžební činnost do samostatných posouzení. Správně měl tedy navrhovatel přepracovat dokumentaci tak, že do ní zahrne i těžební činnost, kdy takovýto komplexní záměr již podléhá procesu posouzení. Tento závěr podporuje i vyjádření ministerstva ze dne 9. 6. 2014.

II. Důvody kasační stížnosti

[6] Osoba zúčastněná na řízení I. (stěžovatel) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel považoval za nesprávnou a zjednodušující úvahu krajského soudu o přípustnosti žaloby a o aktivní legitimaci žalobce v daném případě. S ohledem na to, že soud celou problematiku stanovení dobývacího prostoru posoudil podle nesprávné právní úpravy a tedy meritorně v rozporu se zákonem, je žaloba nepřípustná, neboť napadené rozhodnutí neporušilo veřejný zájem natož závažným způsobem. Soud se vypořádal s přípustností žaloby v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 173/2015 - 71).

[8] Krajský soud nesprávně posoudil možnost doručování veřejnou vyhláškou. Mezi účastníky řízení není uveden např. Spolek Holý vrch či Správa jeskyní České republiky, které později figurují jako osoby zúčastněné na řízení. Soud nevzal v úvahu, že podle speciálního ustanovení § 28 odst. 3 a 5 horního zákona oznamuje báňský úřad zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru veřejnou vyhláškou. Podle předpisů horního práva tak není možnost či povinnost doručovat veřejnou vyhláškou striktně vázána jen na počet účastníků. Výklad krajského soudu je nesprávný a příliš restriktivní, pokud připouští doručováním veřejnou vyhláškou pouze tehdy, pokud počet účastníků překročí 30. Dle stěžovatele je potřeba vzít v úvahu, že s ohledem na předmět řízení může být okruh účastníků mnohem širší, než jak ho určil krajský soud, a žalovaný může tento okruh účastníků jen stěží objektivně předpokládat. Okruh účastníků tak snadno mohl přesáhnout 30, tím spíše, že v součtu 27 účastníků a dotčených orgánů státní správy se tomuto parametru značně přibližuje. Jak vyplývá z napadeného rozsudku, některé osoby zúčastněné na řízení se o svém možném postavení účastníka řízení dozvěděly právě z doručování veřejnou vyhláškou. Doručování veřejnou vyhláškou bylo v souladu se zákonem a splnilo svůj legitimní účel. Z toho důvodu jsou závěry krajského soudu o pozdějším datu právní moci rozhodnutí, než které uvedl žalovaný, nesprávné, a je tak nutno dospět k závěru, že žaloba byla podána po uplynutí tříleté lhůty.

[9] Soud měl také stěžovatele vyzvat k podání avizovaného vyjádření k žalobě ještě před tím, než hodlal ve věci rozhodnout. Stěžovatel by trval na ústním projednání věci, aby mohla být komplexně a právně posouzena problematika předpisů vztahujících se k hornímu právu a hornické činnosti. Tyto skutečnosti mohou být vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[10] Nezákonnost napadeného rozsudku dále spočívá v nesprávném posouzení problematiky předmětu a charakteru řízení a rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru a stanoviska EIA dle přílohy č. 1 zákona o EIA. Problematiku stanovení dobývacího prostoru totiž nelze posuzovat podle obecných pravidel či kritérií dle zákona o EIA či analogicky s dopravními stavbami, pro které je posuzování vlivů na životní prostředí nezbytné. Odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2018 - 301, byl nepřípadný, neboť v nyní posuzovaném případě se rozhodně nejednalo o tzv. salámovou metodu. Existuje zásadní rozdíl mezi vymezením veřejných zájmů pro ochranu a využití nerostného bohatství, jak sleduje horní zákon jako *lex specialis*, a specifickým

veřejným zájmem, který se týká posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona o EIA. Účelem horního zákona je ochrana a hospodárné využívání nerostného bohatství, zejména při otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů.

[11] Krajský soud chybně postavil své hodnocení toliko na aplikaci zákona o EIA, podle kterého podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (jenom a pouze) vymezené záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Záměrem dle tohoto zákona se rozumí jenom stavby, činnosti a technologie uvedené taxativním výčtem v příloze č. 1. Ze zcela přesného a jednoznačného vymezení pojmu „dobývací prostor" v horním zákoně je však nepochybné, že do žádné z těchto kategorií nespadá, což potvrdilo již ve svém sdělení z roku 2008 ministerstvo. Celé řízení o stanovení dobývacího prostoru má za účel vymezit na povrchu výhradního ložiska plochu pro jeho hospodárné vydobytí. Výsledkem řízení a rozhodnutí je tak pouze vznik oprávnění k dobývání výhradních ložisek pro organizaci, která má následně základní povinnost vypracovat plány otvírky, přípravy a dobývání těchto ložisek.

[12] Stěžovatel připustil, že ministerstvo si osvojilo a praktikuje jednostranný a extenzivní výklad, který nemá oporu v zákoně a plně koliduje s horním zákonem. Podle tohoto zákona má ministerstvo dávat předchozí souhlas ke stanovení dobývacího prostoru (viz např. § 24 odst. 2 horního zákona), ministerstvo však bezdůvodně směšuje obě na sebe navazující správní řízení do jediného procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Horní zákon však neřeší a nepracuje s ochranou životního prostředí, jeho účel je jiný než účel zákona o EIA. Jedná se ostatně o jiný obor v gesci jiného ministerstva. Horní zákon umožňuje zahájit dobývání na výhradním ložisku až po vydání povolení k hornické činnosti, jde tedy o dvě postupně uskutečněná rozhodnutí orgánu státní báňské správy. Horní zákon sice umožňuje tato dvě řízení spojit, o takový případ se však v posuzovaném případě nejednalo. Žalovaný tak nemusel zkoumat žádné okolnosti kolem nějakého „vrácení dokumentace k přepracování" z roku 2008.

[13] Podle stěžovatele tak žalovaný měl v době vydání napadeného rozhodnutí všechny podstatné a potřebné podklady pro vydání kladného rozhodnutí. Stěžovatel již v podstatě hodlal vyhovět (na základě přípisu ministerstva) nynější argumentaci krajského soudu (což je patrné ze spisu krajského soudu, kde je stanovisko EIA založeno), ale bylo mu to postupem žalovaného znemožněno. Stěžovatel se proto v důsledku nesprávného postupu žalovaného rozhodl, že nejprve podá žádost o stanovení dobývacího prostoru s tím, že následně zajistí stanovisko EIA pro dobývání nerostů a požádá o povolení těžby.

[14] Stěžovatel dále poznamenal, že Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad") uplatnil do řízení před žalovaným své námitky, se kterými se ale žalovaný správně vypořádal, že jsou nedůvodné. Krajský úřad až prakticky po roce inicioval, avšak neúspěšně, přezkumné řízení. Nyní se snaží blokovat vydání kladného posouzení EIA a následné povolení k těžební činnosti tím, že opakovaně vydává nesouhlasná závazná stanoviska pro posouzení EIA, jejichž odůvodnění je nepřesvědčivé a účelové. Stěžovateli je patrná snaha „napravit" či „dohnat" zanedbání a pochybení žalovaného až cestou mimořádného opravného prostředku, resp. podáním žaloby Nejvyššího státního zástupce.

[15] Důvodem pro zrušení rozsudku je dle stěžovatele také nedostatek odůvodnění, který spočívá v nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti úvahy krajského soudu o povinnosti přiložit k žádosti o stanovení dobývacího prostoru také posouzení o vlivu případné budoucí těžební činnosti v předmětném dobývacím prostoru.

[16] Stěžovatel zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[17] Ve svém doplnění kasační stížnosti stěžovatel podrobněji rozebral problematiku posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o EIA. Zdůraznil, že krajský soud přičetl k tíži jak žalovaného, tak stěžovatele, že v květnu 2014 byl zastaven proces EIA a že dne 13. 5. 2015 podal stěžovatel novou žádost o posouzení EIA, a to již na těžbu v DP Hvozdečko. Soud nevzal v úvahu okolnosti, které stěžovatele k zastavení řízení o posouzení EIA dle žádosti a zpracované dokumentace vedly. Povinnost posouzení vlivu na životní prostředí dle zákona o EIA se pro stanovení dobývacího prostoru vztahuje jen na záměr stanovení dobývacího prostoru ostatních nerostných surovin, tedy jiných než jsou uvedeny v bodech 2.1. nebo 2.2. přílohy č. 1 pro kategorii I, pokud plánovaná těžba přesahuje 1 milion tun ročně. Stěžovatel však uvažoval objem těžby pouze 40 tis. tun/rok. Byť stanovení dobývacího prostoru představuje rozhodnutí o změně využití území ve smyslu stavebního zákona, v posuzovaném případě se jedná o speciální právní úpravu. Dobývací prostor je vymezená plocha určená k těžbě ložiska, které se v něm nachází, není však stavbou, činností, ani technologií. Teprve v okamžiku, kdy se hodlá přikročit k těžbě, je možno definovat podmínky pro takovouto činnost. Požadavek, aby již při stanovení dobývacího prostoru byl posuzován současně i vliv následné těžby na životní prostředí tak překračuje předmět řízení o stanovení dobývacího prostoru. To potvrzuje mimo jiné i sdělení Českého báňského úřadu v Praze ze dne 2. 6. 2014, či vyjádření Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého ze dne 19. 8. 2016.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[18] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že postupem stěžovatele byl porušen zákonný příkaz v oblasti, pro kterou je klíčové zhodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí i veřejné zdraví. Nesprávnosti rozhodnutí si přitom stěžovatel i žalovaný museli být vědomi, neboť jim Ministerstvo nejprve v rámci zjišťovacího řízení sdělilo, že je ve věci třeba zpracovat dokumentaci EIA, kterou stěžovateli Ministerstvo následně vrátilo k dopracování s tím, že se nezabýval komplexně záměrem jako takovým. Stěžovatel však s ohledem na problematičnost prosazení svého záměru interpretoval sdělení Ministerstva v rozporu s jeho obsahem, což vyplývá i z kasační stížnosti, kde uvedl, že tento postup zvolil záměrně. Žalobci není známo, že by obdobně jako v tomto případě postupoval jiný báňský úřad. Odkázal na odlišné rozhodnutí Obvodního báňského úřadu pro území krajů Jihomoravského a Zlínského ze dne 28. 4. 2014, jímž bylo zastaveno řízení o návrhu na stanovení dobývacího prostoru Březina u Křtin mimo jiné kvůli nedoložení dokladu k posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Toto rozhodnutí potvrdil i odvolací orgán a žalobu proti němu zamítl Krajský soud v Brně.

[19] Podle žalobce není důvodná kasační námitka týkající se nezachování tříleté lhůty k podání žaloby. Názor stěžovatele, že žalovaný nemusel doručovat rozhodnutí

účastníkům zvlášť, neboť je mohl doručit vyhláškou, je nesrozumitelný. Úprava doručování ve správním řízení je obsažena v kogentních procesních normách a postupovat záměrně v rozporu s nimi by bylo zjevnou svévolí. Podmínky pro oznamování veřejnou vyhláškou dle § 144 správního řádu nemohly být splněny, neboť účastníků správního řízení bylo jen 18. Pro posouzení této otázky je podstatná i úprava obsažená v § 40 odst. 2 správního řádu, podle níž se považuje za zachovanou lhůta, dokud se neprokáže opak.

[20] Žalobce nepovažuje za důvodnou ani kasační námitku týkající se podmínek pro vydání rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru. Podstatou této problematiky se zabývaly rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, či ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38, ze kterých plyne, že principu prevence v oblasti životního prostředí se dosáhne jen tehdy, pokud se provede komplexní posouzení již na úrovni územního rozhodnutí. Nelze tak tolerovat praxi, kdy komplexní posouzení vlivu na životní prostředí je obcházeno fragmentací jinak jednotného záměru tzv. salámovou metodou. Má-li být stanovením dobývacího prostoru založeno oprávnění k dobývání, pak záměru stanovit dobývací prostor je imanentní záměr v takovém prostoru těžit. Pokud takový záměr odpovídá § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA, jedná se o záměr, který vždy podléhá posouzení. Okolnost, že stěžovatel záměrně nespojil s žádostí o stanovení dobývacího prostoru žádost o povolení hornické činnosti, na věci nic nemění. Na uvedené navíc stěžovatele upozornil krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 16. 10. 2012. Nesrozumitelný je závěr stěžovatele, že se pochybení nedopustil žalovaný, nýbrž krajský úřad. Dle žalobce se pochybení dopustil zejména stěžovatel, neboť nepředložil povinný podklad – stanovisko EIA, a následně žalovaný, že tento postup akceptoval.

[21] Ani procesní námitky stěžovatele nejsou podle žalobce důvodné. Stěžovatel krajskému soudu oznámil uplatňování práv osoby zúčastnění na řízení, a ze strany krajského soudu s ním tak bylo jednáno. Z rozsudku lze dovodit, že stěžovateli žaloba doručena k vyjádření. Napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností, neboť argumentace stěžovatelky, že samotné vymezení dobývacího prostoru není stavbou, činností ani technologií, je sice správná, avšak pro posouzení věci zcela bezcenná, jak žalobce výše rozvedl.

[22] Žalobce tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[23] Osoba zúčastněná na řízení II. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku, a proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[24] Ostatní osoby zúčastněné na řízení ani žalovaný se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným procesním pochybením krajského soudu [viz kap. IV.a) níže], dále se věnoval otázce legitimace žalobce k podání žaloby a zachováním lhůty k jejímu podání [viz kap. IV.b) níže], a nakonec se vypořádal s tím, zda je v řízení o stanovení dobývacího prostoru nutno předložit stanovisko EIA [viz kap. IV.c) níže].

IV.a) Namítaná procesní pochybení krajského soudu

[29] Stěžovatel namítl, že ho krajský soud nevyzval k podání vyjádření k žalobě ještě před tím, než ve věci hodlal rozhodnout. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovateli (který byl jako osoba zúčastněná na řízení označen již v žalobě) byla dne 9. 12. 2016 doručena výzva soudu k vyjádření, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Přílohou této výzvy byla také žaloba, vyjádření žalovaného a následné vyjádření žalobce. Stěžovatel na tuto výzvu reagoval přípisem ze dne 16. 12. 2016, ve kterém potvrdil, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení a uvedl, že po nahlédnutí do spisu podá soudu písemné vyjádření k žalobě. Až do vydání rozsudku dne 13. 2. 2018 tak však neučinil. Krajskému soudu přitom nelze vytýkat, že stěžovatele nevyzval k vyjádření ve věci ještě před tím, než ve věci rozhodl. Stěžovatel měl k dispozici kopii žaloby i následná vyjádření, a proto se k nim mohl (i bez případného nahlédnutí do spisu) vyjádřit. Měl k tomu také dostatek času, neboť soud ve věci rozhodl až 1 rok a 2 měsíce poté, co stěžovateli zaslal výše uvedenou výzvu. Bylo tak na stěžovateli, aby se bez zbytečných odkladů k věci vyjádřil.

[30] Pokud jde o stěžovatelovo tvrzení, že by trval na ústním projednání věci, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v řízení před soudem nefiguroval jako účastník řízení (těmi byli v souladu s § 33 odst. 1 s. ř. s. žalobce a žalovaný), nýbrž jako osoba zúčastněná na řízení, nebyl jeho názor ohledně ústního projednání věci pro krajský soud rozhodný.

[31] Nejvyšší správní soud proto v procesním postupu krajského soudu žádné pochybení neshledal, naopak má za to, že soud se stěžovatelem jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení v souladu se zákonem.

IV.b) Otázka aktivní legitimace žalobce pro podání žaloby a zachování lhůty pro její podání

[32] Podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je žalobu proti rozhodnutí správního orgánu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Toto ustanovení tak vymezuje aktivní procesní legitimaci k podání žaloby a umožňuje nejvyššímu státnímu zástupci vystupovat před správními soudy na straně žalobce.

[33] Stěžovatel zpochybnil, že by v posuzovaném případě byl dán závažný veřejný zájem na podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem připomíná, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena toliko nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá přezkumu správními soudy, kterým nepřísluší se touto otázkou zabývat (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006 - 70). V rozsudku č. j. 9 As 173/2015 – 71, na který odkazoval také stěžovatel, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že závažný veřejný zájem se vztahuje k samotnému projednání žaloby, nikoli k hodnocení její důvodnosti. Úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby ani z pohledu důvodnosti žaloby, jde o výhradní posouzení nejvyššího státního zástupce. Krajský soud tedy zhodnotil tuto otázku správně.

[34] Podle § 72 odst. 2 s. ř. s. může nejvyšší státní zástupce podat žalobu do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat.

[35] Podle § 73 odst. 1 správního řádu je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.

[36] Pro posouzení věci je tedy rozhodné, kdy napadené rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci, a je proto také nutné zhodnotit, zda žalovaný správně oznámil rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[37] Obecná pravidla doručování účastníkům řízení upravuje § 19 a násl. správního řádu. Podle § 19 odst. 1 „[p]*ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.*“

[38] Způsob doručování písemností v řízení s velkým počtem účastníků stanovuje § 144 odst. 6 správního řádu: „*V řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti, včetně písemností uvedených v § 19 odst. 5, veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známi; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.*“ Podle odstavce 1 uvedeného ustanovení se řízením s velkým počtem účastníků rozumí řízení s více než 30 účastníky.

[39] Ze správního spisu je patrné, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru žalovaný evidoval celkem 18 účastníků řízení a 9 dotčených orgánů. S krajským soudem lze tedy souhlasit v tom, že nebyly dány podmínky pro oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou stanovené v § 144 správního řádu, neboť účastníků bylo méně než 30.

[40] Stěžovatel však namítl, že počet účastníků v posuzovaném řízení se počtu 30 blížil; žalovaný navíc mezi účastníky řízení neuvedl např. Spolek Holý vrch či Správu jeskyní

České republiky, které později figurují jako osoby zúčastněné na řízení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 28 odst. 2 horního zákona jsou účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru „*navrhovatel, fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena a obec, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází*“. Postavení účastníků řízení tak nemají dotčené orgány, které stěžovatel mezi účastníky patrně zahrnul, když konstatoval, že jejich počet se blíží požadované hranici 30 účastníků. I kdyby tedy žalovaný mezi účastníky řízení zahrnul i dva dle názoru stěžovatele opomenuté účastníky řízení, stále by počet 20 účastníků neodůvodňoval oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou ve smyslu § 144 správního řádu.

[41] Stěžovatel dále upozornil, že horní zákon obsahuje zvláštní úpravu doručování veřejnou vyhláškou a odkázal na § 28 odst. 3 a 5, podle kterého oznamuje báňský úřad zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru veřejnou vyhláškou. Z toho však podle Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by měl báňský úřad veřejnou vyhláškou oznamovat také rozhodnutí v této věci. Horní zákon speciální ustanovení pro oznamování/doručování rozhodnutí neobsahuje, a proto je nutno vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu (podle § 41 horního zákona se správní řád nevztahuje na řízení podle § 3 odst. 3, § 6, 13, 14, 14a, 14b, 14c a podle části osmé tohoto zákona, *a contrario* je tedy v ostatním správní řád na řízení podle tohoto zákona aplikovatelný).

[42] Přisvědčit nelze ani argumentu stěžovatele, že žalovaný mohl jen stěží předpokládat všechny účastníky, jejichž okruh mohl být mnohem širší. Vzhledem k tomu, že dobývací prostor byl jasně vymezen, mohl žalovaný – zejména nahlédnutím do katastru nemovitostí - zřejmě předpokládat fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům mohla být dotčena, a kteří měli být účastníky řízení. Jak bylo výše uvedeno, báňský úřad oznamuje zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru veřejnou vyhláškou, a proto měly možnost i případné další osoby usilovat o účast na tomto správním řízení (např. postupem podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

[43] Žalovaný proto pochybil, pokud rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru doručoval veřejnou vyhláškou s odkazem na § 144 správního řádu. Ze správního spisu navíc není patrné, že by žalovaný v souladu s odst. 6 tohoto ustanovení doručil rozhodnutí jednotlivě účastníkům řízení dle § 27 odst. 1 (těmi jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu), kteří jsou správnímu orgánu známi, tedy stěžovateli. Nedodržel tak zákonný postup oznámení rozhodnutí ani podle tohoto ustanovení.

[44] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že žalovaný měl napadené rozhodnutí doručovat všem účastníkům řízení jednotlivě. Právní moc napadeného rozhodnutí tak nebylo možno stanovit dnem 2. 7. 2013, jak ji vyznačil žalovaný v návaznosti na oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou.

[45] Krajský soud postupoval správně, pokud právní moc napadeného rozhodnutí dovodil v souladu s § 84 odst. 1 správního řádu, který upravuje běh odvolací lhůty při

neoznámení rozhodnutí, dnem 17. 6. 2014. Proti tomuto postupu stěžovatel žádné konkrétní námitky nevznesl a Nejvyšší správní soud tento postup krajského soudu aprobuje. Pokud tedy žalobce podal žalobu ke krajskému soudu dne 30. 9. 2016, učinil tak v rámci zákonné lhůty stanovené v § 72 odst. 2 s. ř. s.

IV.c) Otázka nutnosti posouzení vlivu na životní prostředí v řízení o stanovení dobývacího prostoru

[46] Jádrem kasační stížnosti je zpochybnění závěru krajského soudu, že pro řízení o stanovení dobývacího prostoru je nutno jako povinný podklad rozhodnutí doložit stanovisko EIA.

[47] Podle § 24 odst. 1 horního zákona „[o]*právnění organizace k dobývání výhradního ložiska vzniká stanovením dobývacího prostoru. Zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru může však organizace až po vydání povolení obvodním báňským úřadem. Předloží-li organizace současně se žádostí o stanovení dobývacího prostoru plán otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, včetně dokladu o vypořádání střetu zájmů, a jsou-li splněny ostatní zákonem stanovené podmínky, spojí obvodní báňský úřad správní řízení o stanovení dobývacího prostoru se správním řízením o povolení hornické činnosti podle zvláštního právního předpisu.*“ Ustanovení § 27 odst. 3 tohoto zákona stanoví, že „[v] *rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru se uvede též termín započetí dobývání výhradního ložiska. Platnost rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru není časově omezena, pokud v rozhodnutí není stanoveno jinak.*“

[48] Podle § 2 odst. 4 písm. m) vyhlášky č. 172/1992 Sb. se k návrhu na stanovení dobývacího prostoru přiloží stanovisko o posouzení vlivu na životní prostředí, pokud toto posouzení je nutno podle zvláštních právních předpisů provést.

[49] Podle § 3 písm. a) zákona o EIA, ve znění účinném do 31. 3. 2015, se pro účely tohoto zákona rozumělo „*záměrem stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu*“. V příloze č. 1 k tomuto zákonu, Kategorii I bylo jako záměr vždy podléhající posouzení vlivu na životní prostředí pod bodem 2.3 uvedeno: „*Těžba ostatních nerostných surovin - nový dobývací prostor; těžba ostatních nerostných surovin nad 1.000.000 tun/rok; těžba rašeliny na ploše 150 ha a více*“.

[50] Stěžovatel argumentoval tím, že „dobývací prostor“, jak je vymezen v horním zákoně, nelze považovat za stavbu, činnost či technologii, uvedené taxativním výčtem v příloze č. 1 k zákonu o EIA. V tomto má stěžovatel pravdu, neboť záměrem je v posuzovaném případě těžba vyhrazeného nerostu vysokoprocentního vápence. Tento záměr přitom odpovídá záměru podléhajícímu posouzení vlivů na životní prostředí uvedenému v bodě 2.3 přílohy č. 1 zákona o EIA kategorie I „těžba ostatních nerostných surovin – nový dobývací prostor“. Skutečnost, že za záměr nelze považovat samotné stanovení dobývacího prostoru, ale až těžbu nerostných surovin, do určité míry přiznal i stěžovatel ve svém doplnění kasační stížnosti, kde argumentuje tím, že zamýšlel objem těžby vysokoprocentního vápence jen 40 tis. tun/rok a jeho záměr tak nedosahuje limitu stanoveného v uvedeném bodě přílohy č. 1 k zákonu o EIA, tj. jednomu milionu tun/rok. Z uvedeného bodu je však nutno dovodit, že záměrem podléhajícím posouzení je těžba

ostatních nerostných surovin (v jakémkoliv objemu), pokud je pro ni stanoven nový dobývací prostor. Tak tomu bylo i v nyní posuzovaném případě.

[51] Předmětem sporu je interpretace sdělení ministerstva z 1. 10. 2008, kterým ministerstvo vrátilo stěžovateli k dopracování dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí. Ministerstvo zde uvedlo: „*Záměr, jenž byl předložen a popsán v oznámení záměru, a ke kterému byl vydán závěr zjišťovacího řízení, naplňoval dikci bodu 2.3, kategorie I, přílohy č. 1 k zákonu, který má následující znění:* „Těžba ostatních nerostných surovin – nový dobývací prostor nebo změna stávajícího“. *Záměr však byl následně v dokumentaci pozměněn, a to v tom smyslu, že byl omezen pouze na stanovení dobývacího prostoru bez následné hornické činnosti. Na základě konzultace s legislativním odborem MŽP jsme dospěli k závěru, že bod 2.3, kategorie I, přílohy č. 1 k citovanému zákonu se vztahuje na činnost, tedy na těžbu ostatních nerostných surovin v případech, kdy dochází ke stanovení nového dobývacího prostoru.* [...] *Z uvedeného vyplývá, že v předmětném záměru by měla být předmětem posuzování vlivů na životní prostředí především činnost, tj. těžba vysokoprocentních vápenců v nově stanoveném dobývacím prostoru. Samotné stanovení dobývacího prostoru nespadá pod žádný z bodů přílohy č. 1 zákona, není tedy ani stavbou, činností nebo technologií ve smyslu zákona. Stanovení dobývacího prostoru proto nemůže mít již ze své podstaty vliv na životní prostředí a nenaplňuje dikci žádného bodu z hlediska přílohy č. 1 zákona. Z výše uvedeného vyplývá, že zohlednění vlivů těžby na životní prostředí je v dokumentaci naprosto nezbytné.*“

[52] Nejvyšší správní soud uvedené sdělení ministerstva shodně s žalobcem a v kontextu relevantní právní úpravy vykládá tak, že stěžovatel byl vyzván k dopracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí o zohlednění vlivů plánované těžby vysokoprocentního vápence. Konstatování ministerstva, že samotné stanovení dobývacího prostoru nemůže mít vliv na životní prostředí, neznamená (i když při vytržení z kontextu se to tak může jevit), že v řízení o stanovení dobývacího prostoru není na místě posouzení vlivu následné těžby na životní prostředí provést. To ostatně uvedlo na pravou míru i ministerstvo ve svém přípisu ze dne 31. 8. 2016 adresovaném žalobci, ve kterém zdůraznilo, že stanovení dobývacího prostoru není záměrem ve smyslu zákona o EIA, avšak je jedním z nezbytných správních řízení pro povolení umístění a provedení záměru. S tímto se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje, jak rozvádí níže.

[53] Podle § 27 odst. 6 horního zákona je rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru i rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu. Jedná se tedy o územním rozhodnutí ve smyslu § 76 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[54] Zákon o EIA v § 10 odst. 4 stanovil, že „[b]*ez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.*“

[55] Řízení o stanovení dobývacího prostoru, které zakládá oprávnění žadatele k dobývání výhradního ložiska (viz § 24 odst. 1 horního zákona), je dle Nejvyššího správního soudu nepochybně třeba chápat jako řízení ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o EIA, které je nutné k provedení záměru – těžby nerostných surovin. Stěžovatel má sice pravdu, že stanovení dobývacího prostoru má za účel vymezit na povrchu výhradního ložiska plochu pro jeho hospodárné vydobytí, nelze s ním však souhlasit v tom, že nemá žádné jiné souvislosti s veřejným zájmem. Ačkoliv samotnou těžbu nerostných surovin lze zahájit až na základě povolení k hornické činnosti (pokud není toto řízení spojeno již s řízením o stanovení dobývacího prostoru), rozhodnutí o stanovení (nového) dobývacího prostoru je nezbytným předpokladem pro realizaci tohoto záměru. Samotné rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru již počítá s následnou realizací hornické činnosti, a nebylo by tak v souladu se zásadou prevence a obezřetnosti, aby se již na úrovni tohoto řízení neposuzoval vliv realizace hornické činnosti (záměru dle zákona o EIA) na životní prostředí.

[56] Pro posuzovanou věc jsou relevantní obecné závěry rozsudku č. j. 9 As 88/2008 - 301, na který odkazoval krajský soud. Nejvyšší správní soud zde uvedl: „*Význam posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky* „záměrů a koncepcí“ *na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Proces posuzování vlivů na životní prostředí přispívá k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. V nejobecnější rovině vyplývá tato povinnost správních úřadů z ustanovení § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který konstatuje, že* „únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability“. *Přestože je zákon o životním prostředí pouze obecným a zastřešujícím právním předpisem (lex generalis), z něhož vycházejí další speciální zákony, je možno chápat toto ustanovení jako generální klauzuli sui genesis, ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí.*“

[57] Z uvedených závěrů vyplývá, že zájem na ochraně životního prostředí je obecným veřejným zájmem, který je třeba vykládat jednotně pro všechny oblasti práva. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou námitku stěžovatele, že by „specifičnost“ horního práva způsobovala odlišné nahlížení na ochranu životního prostředí v působnosti horního zákona. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru je rozhodnutím nutným k provedení záměru těžby nerostných surovin (jež je záměrem ve smyslu přílohy č. 1 zákona o EIA), a proto je postup dle zákona o EIA zcela namístě.

[58] Jak správně poznamenal žalobce ve svém vyjádření, výše uvedené závěry jsou reflektovány také v následných novelizacích § 3 zákona o EIA, do kterého bylo nejprve s účinností od 1. 4. 2015 vloženo písm. g), které obsahuje definici pojmu „navazující řízení“, jímž se rozumí „*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“, a poté s účinností od 1. 11. 2017 zde je jako navazující řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, výslovně uvedeno i řízení o stanovení dobývacího prostoru.

[59] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožnil se závěrem krajského soudu, že pro účely řízení o stanovení dobývacího prostoru je nutno provést také posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle zákona o EIA.

[60] Důvodnou proto není ani námitka nepřezkoumatelnosti úvah krajského soudu, že k žádosti o stanovení dobývacího prostoru je třeba přiložit také posouzení vlivu těžební činnosti v předmětném dobývacím prostoru. Tyto úvahy krajský soud srozumitelně zdůvodnil a Nejvyšší správní soud se s jeho posouzením ztotožnil.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[61] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl.

[62] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému ani žalobci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se jim náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však nebyly osobám zúčastněným na řízení II, III., IV., V. uloženy žádné povinnosti, a proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. dubna 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu