

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Frank Bold Society, z.s.**, se sídlem Údolní 33, Brno, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 55, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Sev.en EC, a.s., se sídlem K Elektrárně 227, Chvaletice, zast. JUDr. Petrem Zákouckým, LL.M., advokátem, se sídlem V Celnici 1034/6, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2020, č. j. MZP/2019/550/1239 - Ko, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 10. 2020, č. j. 52 A 19/2020-77,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích, ze dne 14. 10. 2020, č. j. 52 A 19/2020-77, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2020, č. j. MZP/2019/550/1239–Ko, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **18.500 Kč**, k rukám zástupce žalobce Mgr. Pavla Černého, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský úřad Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení vydal dne 18. 4. 2019 vyjádření č. j. KrÚ27167/2019/OŽPZÚCH, (dále také jen „vyjádření ze dne 18. 4. 2019“), s odkazem na § 23 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.,

o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném do 30. 12. 2020 (dále jen „zákon o EIA“). V uvedeném vyjádření vyslovil, že záměr „Ekologizace energetického zdroje Elektrárna Chvaletice“ (dále jen „záměr“) nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcovo odvolání proti vyjádření ze dne 18. 4. 2019 jako nepřípustné. Měl za to, že odvolání směřuje proti úkonu správního orgánu (krajského úřadu), které má povahu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl. správního řádu), a nelze jej proto považovat za rozhodnutí.

II.

[3] Žalobce se bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud uvedl, že stěžejní otázkou je, zda vyjádření krajského úřadu je či není rozhodnutím, které by bylo ve spojení s rozhodnutím žalovaného soudně přezkoumatelné ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud připustil, že za určitých okolností lze i úkony (například přípisy či sdělení), které nejsou označeny jako rozhodnutí, materiálně posuzovat jako rozhodnutí (pokud zasahují do právní sféry žalobce), nicméně v projednávaném případě tomu tak nebylo. Z vyjádření ze dne 18. 4. 2019 podle krajského soudu jednoznačně vyplývalo, že se jedná o vyjádření podle § 23 odst. 4 zákona o EIA, které nebylo vydáno ve správním řízení a které má i podle důvodové zprávy k uvedenému zákonu formu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu. Pokud by se mělo jednat o deklaratorní rozhodnutí, jak také žalobce v žalobě tvrdil, musel by takový záměr zákonodárce vyjádřit v zákoně. Podle krajského soudu úkon správního orgánu, kterým je v dané věci vyjádření ze dne 18. 4. 2019, nepokládá za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ani judikatura Nejvyššího správního soudu.

[5] Jelikož krajský soud považoval za nedůvodnou žalobní argumentaci, že na vyjádření ze dne 18. 4. 2019 lze hledět jako na rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení podle § 7 odst. 6 zákona o EIA, nepřisvědčil ani žalobcově navazující námitce o nicotnosti tohoto vyjádření. Poukázal na § 77 odst. 1 správního řádu, podle něhož může být nicotnost vyslovena toliko u rozhodnutí.

[6] Krajský soud nakonec doplnil, že nemohl přihlížet, stejně jako dříve žalovaný, k věcným námitkám uplatněným žalobcem v odvolání a posléze v žalobě. Žalovaný posoudil žalobcovo odvolání jako nepřípustné, věcnými námitkami se proto nebyl povinen zabývat. Z uvedeného důvodu se věcnými námitkami vztahujícími se k vyjádření ze dne 18. 4. 2019 obsaženými v žalobě nemohl zabývat ani krajský soud. Neprováděl tudíž ani žalobcem navržené dokazování.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje zrušit napadený

rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí, vyslovit nicotnost vyjádření ze dne 18. 4. 2019 a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že posouzení, zda záměr osoby zúčastněné na řízení může mít významný vliv na životní prostředí, mělo proběhnout v souladu s § 4 odst. 1 písm. b) a § 7 zákona o EIA v režimu zjišťovacího řízení, které je veřejné, otevřené účasti veřejnosti a musí být provedeno na základě zákonem stanovených kritérií vylučujících libovůli ze strany správního orgánu. Krajský úřad podle stěžovatele nesprávně aplikoval § 23 odst. 4 zákona o EIA. Postup podle tohoto ustanovení je neveřejný, neumožňuje účast veřejnosti a nenabízí žádný opravný prostředek, jehož prostřednictvím by se mohla dotčená veřejnost proti závěru krajského úřadu bránit.

[9] Stěžovatel má za to, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je materiálně rozhodnutím, kterým se končí zjišťovací řízení podle § 7 odst. 6 zákona o EIA. Alternativně jej lze považovat za deklaratorní rozhodnutí ve smyslu § 142 správního řádu. Tímto vyjádřením bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele účastnit se na rozhodování, které se týká životního prostředí, do jeho práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a také do jeho práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. Stěžovatel namítá, že skutečnost, že je úkon krajského úřadu nazván *„vyjádření podle § 23 odst. 4“*, nijak nebrání jeho posouzení jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. v materiálním smyslu, jelikož po obsahové stránce naplňuje všechny znaky rozhodnutí. Mělo tedy být krajským soudem přezkoumáno. Dovodil-li krajský soud opak, dopustil se nesprávného právního posouzení povahy tohoto vyjádření.

[10] Aby zůstal zachován smysl vydání vyjádření ze dne 18. 4. 2019 podle § 23 odst. 4 zákona o EIA, je třeba interpretovat pojem *pochybnosti o zařazení záměru* v něm užitý ve vztahu k § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona pouze jako pochybnosti o zařazení záměru do konkrétní kategorie v příloze 1 k tomuto zákonu. Krajský úřad místo toho v jakémsi *kvazi* zjišťovacím řízení posoudil významnost negativních vlivů záměru osoby zúčastněné na řízení na životní prostředí. Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal s jeho argumentem, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je materiálně rozhodnutím podle § 7 odst. 6 zákona o EIA, neboť z něj vyplývá, že krajský úřad věcně posuzoval významnost negativního dopadu záměru na životní prostředí. Napadený rozsudek je tudíž podle stěžovatele také nepřezkoumatelný, neboť opomíjí zásadní právní otázku neexistence materiálního rozdílu mezi vyjádřením ze dne 18. 4. 2019 podle § 23 odst. 4 zákona o EIA a rozhodnutím podle § 7 odst. 6 téhož zákona o tom, že záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí.

[11] Jelikož se v projednávané věci jedná o změnu záměru uvedeného v příloze č. 1 k zákonu o EIA v kategorii I v bodě 4 (zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem od 300 MW), mělo dle stěžovatele dojít k postupu podle § 4 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, tedy mělo být zahájeno zjišťovací řízení [s odkazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 7. 2019, ve věci C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*]. Osoba zúčastněná na řízení se podle stěžovatele pokusila použít právní kličku v podobě žádosti o vyjádření podle § 23 odst. 4 zákona o EIA namísto podání oznámení podle § 6 téhož zákona, jelikož uvedená změna záměru má nesporný potenciál významně negativně ovlivnit životní prostředí. Osoba zúčastněná na řízení se tímto postupem vyhnula účinné kontrole ze strany dotčené veřejnosti. Krajský úřad podle názoru

stěžovatele provedl zjišťování bez řízení, když od osoby zúčastněné na řízení vyžádal odborný posudek. Takto však nelze podle judikatury Nejvyššího správního soudu postupovat v případě postupu podle § 23 odst. 4 zákona o EIA.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 bylo vydáno v souladu s § 23 odst. 4 zákona o EIA, pak je třeba tento úkon podle jeho povahy považovat za deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Krajský soud se tudíž podle stěžovatele mýlí, pokud dovodil, že *„vyjádřením byl pouze určen další procesní postup za situace, kdy o něm vznikla v řízení před správním orgánem pochybnost“*, neboť právě naopak tímto vyjádřením ze dne 18. 4. 2019 řízení před krajským úřadem skončilo. I proto se krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení a napadený rozsudek je nezákonný.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje též na čl. 6 Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., který zaručuje veřejnosti právo účastnit se rozhodovacích procesů týkajících se životního prostředí a v té souvislosti upozorňuje i na navazující nálezy Ústavního soudu (ze dne 17. 3. 20098, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, a ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Stěžovatel rovněž poukazuje na obdobný případ týkající se prodloužení životnosti slovenské jaderné elektrárny Mochovce, k němuž vydal své stanovisko Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy. Podle něj není povinnost zajistit účast veřejnosti dotčena ani tím, že většina změn záměru směřuje k naplnění přísnějších požadavků na ochranu životní prostředí. Tím že v projednávaném případě bylo provedeno pouze neveřejné *kvazi* zjišťovací řízení, nebyla veřejnost o záměru ani informována. Pokud by se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu krajského soudu, podle nějž není vyjádření ze dne 18. 4. 2019 rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., nemohla by se dotčená veřejnost domáhat soudního přezkumu rozhodnutí, které vylučuje záměr z posouzení vlivů na životní prostředí. Došlo by v podstatě také k zavedení dvojkolejného systému, který by oznamovatelům umožňoval strategicky volit mezi standardním zjišťovacím řízením s účastí veřejnosti a netransparentním postupem podle § 23 odst. 4 zákona o EIA, v němž by krajský úřad mohl provozovateli rychle a snadno vyhovět bez kontroly ze strany dotčené veřejnosti.

IV.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Krajský úřad ve vyjádření ze dne 18. 4. 2019 posuzoval, zda podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů podléhá změna záměru uvedeného v příloze č. 1 k zákonu o EIA v kategorii I v bodě 4 posouzení vlivů na životní prostředí. Krajský úřad uvedl úvahy, jimiž se řídil, a dospěl k závěru, že změna záměru nebude mít za následek významný negativní vliv na životní prostředí. Stěžovatel podle žalovaného vychází z premisy, že jakýkoliv pokračující provoz elektrárny Chvaletice je sám o sobě environmentálně negativním jevem, ale takové východisko je v rámci správních postupů nepřijatelné. Žalovaný trvá na tom, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 vydané podle § 23 odst. 4 zákona o posuzování vlivů není rozhodnutím.

V.

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s argumentací stěžovatele a je taktéž přesvědčena o tom, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud již tuto otázku posuzoval, mj. i v souvislosti s procesem ekologizace druhé dvojice bloků téže elektrárny, a totožný postup správních orgánů označil za správný. Podle osoby zúčastněné na řízení vykládá stěžovatel § 23 odst. 4 zákona o EIA zavádějícím způsobem. Jednou z podmínek zařazení záměru pod § 4 odst. 1 téhož zákona je riziko potenciálního významného negativního vlivu na životní prostředí. Z uvedeného důvodu musí být logicky úvaha o existenci tohoto rizika předmětem posouzení, zda má být zjišťovací řízení provedeno. Krajský úřad v daném případě vyloučil významný negativní vliv záměru na životní prostředí zcela samostatně, na základě vlastní odbornosti a na základě podkladů předložených osobou zúčastněnou na řízení.

[16] Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, podle nějž by vyjádření ze dne 18. 4. 2019 mělo být považováno za rozhodnutí v pochybnostech podle § 142 správního řádu. K dalším námitkám týkajícím se tvrzeného porušení práv stěžovatele osoba zúčastněná na řízení uvádí, že v dané věci nebyly naplněny podmínky pro provedení zjišťovacího řízení, tudíž nemohlo být porušeno právo veřejnosti na účast v něm. Osoba zúčastněná na řízení připomíná, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, což vyplývá i z konstantní judikatury Ústavního soudu, který se její závazností opakovaně zabýval. Z uvedených důvodů osoba zúčastněná na řízení trvá na tom, že vydáním vyjádření ze dne 18. 4. 2019 nedošlo k zásahu do právní sféry stěžovatele.

VI.

[17] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení namítá, že nyní projednávaný případ je skutkově i právně významně odlišný od všech dříve projednávaných věcí týkajících se téže problematiky a závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu, na něž poukázala osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření (ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 150/2019-37 a ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 As 38/2007-81) na něj nelze aplikovat. Stěžovatel dodává, že v nyní projednávané věci mu nesvědčí žádné právo k účasti v navazujících stavebních řízeních, a nemá tak jinou možnost, než soudně napadnout přímo vyjádření ze dne 18. 4. 2019, které je v této věci konečným rozhodnutím. Pokud by stěžovatel mohl proti vyjádření brojit až ve fázi vydání pravomocných stavebních povolení, jednalo by se spíš už jen o „spor o princip“, neboť dříve než by bylo ve věci pravomocně rozhodnuto, záměr by byl dávno zrealizován. I proto je v analogické situaci možné napadnout rozhodnutí o ukončení zjišťovacího řízení podle § 7 odst. 6 zákona o EIA prostřednictvím odvolání a posléze i žalobou ve správním soudnictví ještě před tím, než je záměr bez posouzení vlivů na životní prostředí povolen v navazujících řízeních. Závěrem stěžovatel dodává, že se v souzeném případě nedomáhá přímého účinku Aarhuské úmluvy, ale požaduje, aby byl aplikovaný § 23 odst. 4 zákona o EIA vykládán v souladu s touto úmluvou.

VII.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jedná se totiž o vadu tak závažnou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal. Platí totiž, že v případě zjištění vad podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[21] Stěžovatel konkrétně krajskému soudu vytýká, že opomenul vypořádat žalobní námitku týkající se tvrzené neexistence rozdílu mezi vyjádřením podle § 23 odst. 4 zákona o EIA a rozhodnutím podle § 7 odst. 6 téhož zákona. Podle stěžovatele krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pouze odkazuje na neaktuální důvodovou zprávu a judikaturu Nejvyššího správního soudu, aniž by se blíže zabýval žalobní argumentací stěžovatele.

[22] Nejvyšší správní soud již v minulosti dovodil, že nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).

[23] Nejvyšší správní soud však současně připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[24] Napadený rozsudek výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Krajský soud se povahou vyjádření ze dne 18. 4. 2019 zabýval a z napadeného rozsudku vyplývá, že tuto spornou otázku označil za stěžejní. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom dovodil, že za určitých okolností mohou být za rozhodnutí považovány i jinak označené úkony správních orgánů (například přípisy či sdělení). Dospěl přitom k závěru, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 nesplňuje znaky vymezené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, pro posouzení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uvedl důvody, pro které má za to, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 nemá povahu rozhodnutí ve zjišťovacím řízení podle § 7 odst. 6 zákona o EIA a s ohledem na skutečnost, že je za rozhodnutí vůbec nepovažoval, v logice věci již jen stručně doplnil, že z uvedeného důvodu jej nebylo možno považovat za rozhodnutí nicotné, jak také stěžovatel v žalobě namítal (viz v podrobnostech srov. závěry obsažené v odstavcích 7. až 10. napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud tudíž shrnuje, že krajský soud dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a vypořádal se s uplatněnými žalobními námitkami.

[25] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, ale ani pro nesrozumitelnost a neshledal ani jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[26] Nejvyšší správní soud tudíž přistoupil k posouzení zbylých žalobních námitek, jež jsou podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[27] Jádrem sporu v nynější věci je otázka, zda vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu.

[28] Nejvyšší správní soud na tomto místě předně shrnuje pro posouzení věci významné skutkové okolnosti případu. Osoba zúčastněná na řízení dne 19. 3. 2019 požádala žalovaného podle § 23 odst. 3 zákona o EIA o vyjádření k zařazení jejího záměru podle § 4 odst. 1 téhož zákona. V této žádosti osoba zúčastněná na řízení shrnula základní specifika tohoto záměru, přehled vypočtených předpokládaných emisí znečišťujících látek za období od 2021 do 2030 po provedení záměru a opatření, která byla přijata ke snížení těchto emisí do ovzduší. Žalovaný věc postoupil k vyřízení krajskému úřadu, neboť dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o žádost o vyjádření, k jejímuž vyřízení je podle § 23 odst. 4 zákona o EIA příslušný právě krajský úřad. Uvedený úřad poté vydal dne 18. 4. 2019 vyjádření, v němž vyslovil, že *„příslušný úřad podle ust. § 23 odst. 4 zákona sděluje, že výše uvedený záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona.“* V další části vyjádření nazvané „odůvodnění“ pak tento svůj závěr odůvodnil vyhodnocením působení emisí znečišťujících látek. Mimo jiné v tomto odůvodnění krajský úřad vyslovil, že *„podle zákona se jedná o změnu záměru uvedeného v příloze č. 1 k zákonu v kategorii I v bodě 4 Zařízení ke spalování paliv s tepelným výkonem od 300 MW. Podle ust. § 4 odst. 1 písm. b) zákona změny takových záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení v případě, že změna by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění technologie, řízení provozu nebo způsob užívání. Změnou záměru se nemění kapacita ani rozsah záměru, a proto se příslušný úřad zabýval posouzením vlivu změny záměru na životní prostředí.“* Vyjádření ze dne 18. 4. 2019 krajský úřad uzavřel shrnutím, že *„na základě prostudování podkladů a výše uvedených informací úřad dospěl k závěru, že záměr nepředstavuje významnou změnu ve smyslu zákona, a proto nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona, a to v případě zachování výše uvedených parametrů a činností.“* (důraz přidán soudem).

[29] Proti uvedenému vyjádření podal dne 16. 9. 2019 stěžovatel jako opomenutý účastník odvolání (poté, co si jej vyžádal na základě žádosti o informace), v němž zejména namítal, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je z materiálního hlediska rozhodnutím podle § 7 odst. 6 zákona o EIA. Žalovaný posoudil toto odvolání jako nepřípustné, neboť měl za to, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 není rozhodnutím a podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání napadeným rozhodnutím zamítl. Stěžovatel se následně bránil proti napadenému rozhodnutí žalobou u krajského soudu, jak již výše uvedeno.

[30] Podle § 23 odst. 3 zákona o EIA, *v případě důvodných pochybností oznamovatele o zařazení záměru podle § 4 odst. 1, popřípadě o příslušném úřadu nebo o rozsahu dotčeného území, vydá ministerstvo na žádost oznamovatele vyjádření, a to do 15 dnů ode dne, kdy mu byla žádost o vyjádření doručena, pokud a) se jedná o změnu záměru, ke kterému ministerstvo vydalo odůvodněný písemný závěr podle § 7 odst. 5 nebo stanovisko podle § 9a odst. 1, b) se může jednat o záměr podle § 11, c) se jedná o odůvodněný, zvlášť složitý případ a ministerstvu byla žádost o vyjádření postoupena orgánem kraje spolu s jeho stanoviskem.* (důraz přidán soudem)

[31] Podle § 23 odst. 4 zákona o EIA, *nejedná-li se o případy podle odstavce 3 písm. a) až c), vydá vyjádření podle odstavce 3 orgán kraje. Pokud vyjádření orgánu kraje důvodné pochybnosti oznamovatele neodstranilo, může se oznamovatel obrátit na ministerstvo s žádostí o vyjádření, ke které přiloží vyjádření orgánu kraje; vyjádření ministerstva je nadřazené.*

[32] Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA, *předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a); tyto změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.* (důraz přidán soudem)

[33] Z citovaných ustanovení zákona o EIA vyplývá, že oznamovatel, který hodlá provést záměr (či jeho změnu) a je v pochybnostech ohledně příslušného úřadu, rozsahu dotčeného území či zařazení záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, může požádat orgán kraje či Ministerstvo životního prostředí (ve vyjmenovaných případech) o vyjasnění těchto jeho pochybností prostřednictvím žádosti o vyjádření příslušného orgánu. Podstatou tohoto vyjádření tak je odstranění případných nejasností v zákonem předvídaných případech.

[34] Správné zařazení záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, resp. dle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, o které šlo v souzené věci, je rozhodné pro určení toho, zda u daného záměru (či jeho změny) má bez dalšího proběhnout posouzení vlivů záměru na životní prostředí - tzv. velká EIA, nebo zda má nejprve projít záměr zjišťovacím řízením podle § 7 téhož zákona, jehož výsledkem bude závěr o tom, zda má být záměr posouzen z hlediska jeho vlivů na životní prostředí či nikoliv (§ 7 odst. 5 a 6 zákona o EIA).

[35] Zákon o EIA tedy v § 4 odst. 1 rozlišuje dvě základní skupiny záměrů. Zaprvé ty, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí vždy [jedná se o záměry podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o EIA] a zadruhé ty, u nichž nejprve dojde k provedení zjišťovacího řízení podle § 7 uvedeného zákona [záměry podle § 4 odst. 1 písm. b) až h) uvedeného zákona]. Účelem zjišťovacího řízení je zhodnotit, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, a podle toho je v něm učiněn závěr, zda uvedený záměr (jeho změna) podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí či nikoliv [srov. § 7 odst. 2 zákona o EIA].

[36] Není sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení svojí žádostí o vyjádření ze dne 19. 3. 2019 žádala o vyjádření k zařazení jejího záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, neboť ve své žádosti výslovně uvedla, že žádá o *„vydání aktualizovaného vyjádření k Plánovaným opatřením ve smyslu § 23 odst. 3 zákona o zařazení záměru podle § 4 odst. 1 Zákona.“* Osoba

zúčastněná na řízení tedy měla zájem na vyjasnění, o jaký konkrétní předmět posuzování z pohledu § 4 odst. 1 zákona o EIA se v jejím případě jedná, jelikož uvedené ustanovení zákona o EIA stanoví pro různé záměry či jejich změny různé požadavky stran nezbytnosti posoudit vlivy záměrů na životní prostředí. Krajský úřad však ve vyjádření ze dne 18. 4. 2019 sice v odůvodnění lakonicky konstatoval, že daná změna záměru spadá pod § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA, ale současně také přistoupil k samotnému posouzení, zda záměr bud mít významný vliv na životní prostředí a zda bude třeba posouzení z hlediska vlivů záměru na životní prostředí. Dospěl přitom k závěru, že uvedený záměr tomuto posouzení nepodléhá. Toto vyhodnocení přitom bylo stěžejním obsahem výroku daného vyjádření ze dne 18. 4. 2019, včetně uvedení důvodů, pro které nepovažuje krajský úřad za nutné provést u daného záměru posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Jak výše uvedeno, krajský úřad toto posouzení učinil přesto, že sám v odůvodnění svého vyjádření výslovně uvedl, že daná změna záměru spadá pod § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA (viz citace v odst. [28]).

[37] Z posledně zmíněného ustanovení však vyplývá nezbytnost uvedený závěr učinit teprve na základě zjišťovacího řízení podle § 7 téhož zákona. Naopak závěr o nutnosti provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí zákon o EIA nepředpokládá v případě, kdy příslušný orgán podává na žádost žadatele vyjádření podle § 23 odst. 3 uvedeného zákona. Jak již také shora uvedeno, účelem vyjádření podle § 23 odst. 3 zákona o EIA je totiž odstranit pochybnosti mimo jiné o zařazení záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA. To pak žadateli napovídá, zda stran jeho záměru má dále postupovat v souladu s § 6 a násl. zákona o EIA, tedy oznámit záměr a nechat jej projít zjišťovacím řízením za účelem získání konečného stanoviska příslušného úřadu k nezbytnosti posouzení záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí či nikoliv.

[38] Ustanovení § 7 odst. 6 zákona o EIA stanoví, že *dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podle odstavce 2* (kterým je mimo jiné záměr podle § 4 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona-poznámka soudu) *nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v odvolání.* (důraz přidán soudem)

[39] Jak tedy plyne z posledně citovaného ustanovení, v případě záměru, o jaký šlo v souzené věci [podle § 4 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona], nebylo možno závěr o tom, že tento záměr nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí učinit jaksi neformálně na základě žádosti o vyjádření podle § 23 odst. 3 zákona o EIA. O takovém závěru bylo třeba vydat rozhodnutí, zveřejnit jej podle § 16 téhož zákona a doručit veřejnou vyhláškou. To je totiž významné s ohledem na to, aby se proti uvedenému rozhodnutí mohl podáním odvolání a posléze i žalobou (viz § 7 odst. 9 zákona o EIA) bránit nejen oznamovatel, ale i dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bod 2 zákona o EIA.

[40] V nynějším případě však na základě žádosti o vyjádření o zařazení záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA krajský úřad přímo vyhodnotil, že daný záměr nepodléhá posouzení

vlivů záměru na životní prostředí, tedy provedl posouzení, které je předvídáno v § 7 odst. 6 zákona o EIA, a to přesto, že to osoba zúčastněná na řízení svou žádostí o vyjádření neiniciovala.

[41] Výkladu pojmu správní rozhodnutí se ve své judikatuře Nejvyšší správní soud věnoval mnohokrát a judikaturní náhled na rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. prošel určitou proměnou. Ve starší judikatuře Nejvyššího správního soudu převládalo prakticky absolutně materiální pojetí správního rozhodnutí (srov. například rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, či krajským soudem odkazovaný rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, publ. pod č. 926/2006 Sb. NSS). Toto pojetí správního rozhodnutí však bylo postupně korigováno směrem k pojetí tzv. materiálně-formálnímu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-9, rozsudek ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, či ze dne 12. 12. 2019, č. j. 9 Ads 214/2018-63, publ. pod č. 3984/2020 Sb. NSS), které Nejvyšší správní soud zastává i v současnosti.

[42] Jak shrnul rozšířený senát Nejvyššího správního soudu například v usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, publ. pod č. 3779/2018 Sb. NSS, *„[r]ozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu* [usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS-poznámka soudu] - *vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podhrázký, P. Vetešník, J. Zavřelová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521).“* Ona materiální stránka materiálně-formálního pojetí správního rozhodnutí pak odkazuje k tomu, že se uvedeným formalizovaným projevem vůle správního orgánu zakládají, mění, ruší, či závazně určují práva nebo povinnosti žalobce, resp. že je jím dotčena právní sféra žalobce.

[43] V posuzovaném případě krajský úřad ve vyjádření ze dne 18. 4. 2019 vyslovil, že záměr osoby zúčastněné na řízení nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Jak již ale výše uvedeno, takový závěr lze v souladu s § 7 odst. 6 zákona o EIA učinit pouze formou rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení a proti němuž se lze bránit odvoláním.

[44] Krajský úřad svůj závěr učinil ve vyjádření ze dne 18. 4. 2019 vydaném na žádost osoby zúčastněné na řízení podle § 23 odst. 3 zákona o EIA. Uvedený akt krajského úřadu, byť je označen jako vyjádření, má formalizovanou podobu, z níž je seznatelný výrok (*záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona*) i jeho odůvodnění. Z obsahu správního spisu také plyne, že byl učiněn na základě formalizovaného postupu

krajského úřadu, o průběhu a výsledku tohoto postupu byla pořízena dokumentace (byť v podstatě jen v podobě zmíněného vyjádření), jež je součástí správního spisu, a byl také oznámen osobě zúčastněné na řízení, o čemž není sporu.

[45] Poměřeno závěry vyplývajícími z výše citované judikatury je tudíž zjevné, že vyjádření ze dne 18. 4. 2019 je úkonem orgánu veřejné správy, jehož cílem bylo nikoliv jen vyjasnit pochybnosti o zařazení záměru podle § 4 odst. 1 zákona o EIA (jak požadovala osoba zúčastněná na řízení), ale zejména upravit právní postavení konkrétního adresáta (osoby zúčastněné na řízení) v tom, že vymezil, zda její záměr bude podléhat posouzení vlivů záměru na životní prostředí či nikoliv. Tento závěr je způsobilý zasáhnout právní sféru stěžovatele s ohledem na skutečnost, že v souladu s § 7 odst. 6 zákona o EIA by měla mít možnost se mu bránit opravnými prostředky ve správním řízení a posléze i ve správním soudnictví, neboť zde již není jiné řízení, v němž by svá práva mohla dále uplatňovat.

[46] Vyjádření ze dne 18. 4. 2019 tak vykazuje nejen formální, ale i materiální znaky rozhodnutí tak, jak je vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora citovaném usnesení č. j. 9 As 79/2016-41. Jinými slovy, s ohledem na formu a obsah uvedeného vyjádření ze dne 18. 4. 2019 Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že v materiálně-formálním pojetí je vyjádření ze dne 18. 4. 2019 rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., jehož vydání v případě negativního závěru o potřebě posouzení vlivů určitého záměru na životní prostředí předpokládá § 7 odst. 6 zákona o EIA.

[47] S ohledem na právě uvedené se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s nosným závěrem krajského soudu o tom, že vyjádření krajského úřadu ze dne 18. 4. 2019 nemá povahu rozhodnutí, na němž založil napadený rozsudek a jehož optikou hodnotil také další žalobní námitky stěžovatele.

[48] Nejvyšší správní soud přitom považuje za potřebné na tomto místě zdůraznit, že ne každé vyjádření vydané příslušným správním orgánem podle § 23 odst. 3 a 4 zákona o EIA je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Je totiž třeba vždy přihlížet k individuálním okolnostem toho kterého případu a posuzovat skutkovou a právní stránku každé věci jednotlivě s ohledem na obsah i formu posuzovaného úkonu správního orgánu. Takto však v nynější věci krajský soud nepostupoval a vyšel z formálního označení uvedeného úkonu jako „vyjádření“ a z toho, že se v něm odkazuje na § 23 odst. 4 zákona o EIA. Nezabýval se ale jeho materiální povahou, ani tím, zda závěry v něm obsažené korespondují vymezení vyplývajícímu z § 23 odst. 3 uvedeného zákona, tedy zda se jím pouze provádí zařazení záměru osoby zúčastněné na řízení podle § 4 odst. 1 zákona o EIA či jaký jiný obsah uvedené vyjádření má. Vycházel z obecné premisy, že podle § 23 odst. 3 a 4 uvedeného zákona vydává krajský úřad toliko vyjádření, které judikatura Nejvyššího správního soudu nepovažuje za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Konkrétní specifika nynější věci v kontextu relevantní právní úpravy [zejména § 4 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 7 zákona o EIA] zcela přehlédl.

[49] Přestože tedy v ryze obecné rovině je možné s krajským soudem i žalovaným souhlasit v tom, že zákon o EIA v § 23 odst. 3 a 4 nepředpokládá na základě žádosti žadatele vydání rozhodnutí, ale pouze vyjádření příslušného orgánu, které se považuje za jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu, v projednávaném případě nebylo možno vyjádření ze dne 18. 4. 2019 za tento jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu považovat

proto, že krajský úřad, byť s odkazem na § 23 odst. 4 zákona o EIA, projevil vůli mající všechny judikaturou vytčené atributy správního rozhodnutí, jehož vydání předpokládá v § 7 odst. 6 zákona o EIA.

[50] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn, neboť krajský soud spornou otázku o povaze vyjádření ze dne 18. 4. 2019 posoudil nesprávně. Uvedené vyjádření je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a žalovaný tudíž pochybil, pokud stěžovatelovo odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl jako nepřípustné.

VIII.

[51] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnosti je důvodná. S ohledem na skutečnost, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zrušil napadený rozsudek i napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Žalovaný tedy v dalším řízení rozhodne o odvolání proti vyjádření ze dne 18. 4. 2019, které bude považovat za správní rozhodnutí.

[52] Nejvyšší správní soud je za této situace posledním soudem, který o věci rozhoduje, proto v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. musí rozhodnout i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel byl v řízení úspěšným účastníkem, náleží mu tudíž podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona náhrada nákladů řízení vůči žalovanému.

[53] Za řízení o žalobě stěžovateli náleží náhrada zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč. Stěžovatel také doložil vynaložení nákladů cestovného na trase Praha-Pardubice a zpět vlakem k jednání krajského soudu dne 14. 10. 2020, v rozsahu 119 Kč (cesta k soudu) a 181 Kč (cesta zpět), celkem tedy 300 Kč.

[54] Stěžovatel současně uplatnil také náklady vynaložené na zpracování znaleckého posudku ve výši 126.000 Kč (podle faktury č. 312082020 ze dne 12. 8. 2020). Náhradu tohoto nákladu však Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřiznal, neboť jednak stěžovatel nedoložil, že jej vůbec vynaložil, a zejména se jednalo o náklad, který nebyl v řízení o žalobě účelně a důvodně vynaložen (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), neboť pro rozhodnutí krajského soudu nebyl vůbec potřebný. Jeho náhrada tudíž stěžovateli nenáleží.

[55] Náklady řízení o kasační stížnosti představuje zejména zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem. Ten v řízení učinil tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, sepis kasační stížnosti, resp. jejího doplnění a písemná replika) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za tyto tři úkony právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3x3.100 Kč, tj. 9.300 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů související s těmito úkony ve výši 3x300 Kč, tj. 900 Kč [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Zástupce stěžovatele nedoložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, o tuto daň se tudíž celková částka nákladů právního zastoupení (10.200 Kč) nezvyšuje.

[56] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli k rukám jeho zástupce zaplatit náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 18.500 Kč, a to v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[57] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. V těchto řízeních jí nebyla uložena žádná povinnost a není zde ani důvod hodný zvláštního zřetele, pro který by jí právo na náhradu nákladů těchto řízení náleželo (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 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 29. června 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu