



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobců:
a) Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, se sídlem Cejl 48/50, Brno,
b) Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov, se sídlem Chotíkov 363,
 proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5,
 za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Plzeňská teplárenská, a. s.**, se sídlem Doubravecká 2760/1, Plzeň, zast. JUDr. Robertem Vargou, advokátem se sídlem Zbrojnická 229/1, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2015, čj. 090064/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2015, čj. 30 A 87/2015-141,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení hodlá získat stavební povolení pro stavbu *Závodu na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov (ZEVO Chotíkov)*. Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2013 Městský úřad Nýřany (stavební úřad) vydal stavební povolení k stavbě závodu na vytýčených pozemcích v k. ú. Chotíkov; současně stanovil podmínky pro provedení stavby a rozhodl o námitkách účastníků řízení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu [žalobce a)] a Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov [žalobce b)].

[2] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 2. 2. 2015, čj. 30 A 58/2013-187, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu v Plzni, jakožto správního orgánu původně příslušného úřadu k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, ve věci odvolání žalobců a) a b). Následně o stejném odvolání rozhodoval Krajský úřad Středočeského kraje (žalovaný). Ten v záhlaví specifikovaným rozhodnutím změnil výrokovou část II. stavebního povolení; z podmínek pro provedení stavby vypustil podmínky uvedené pod číslem 20. písm. a) bod 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 a 10 a dále podmínky uvedené pod číslem 20. písm. b) bod 2, 5 a 18; ve zbytku rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[3] Žalobci a) a b) se proti rozhodnutí žalovaného bránili žalobou. Rozsudkem označeným v záhlaví krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovaný při rozhodování nevycházel z právní úpravy rozhodné v době rozhodnutí o odvolání. Žalovaný napadené rozhodnutí jednak zatížil vadou řízení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, jednak podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo za následek mít nezákonné rozhodnutí ve věci.

II. Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[4] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajskému soudu v celé sérii námitek vytýká, že žalovaný nemohl na posuzovanou věc aplikovat předpis, který byl účinný v době jeho rozhodnutí, nikoliv však v době vydání stavebního povolení. Dle stěžovatelky žalovaný nemohl postupovat ve smyslu právní úpravy účinné v době rozhodování o odvolání proti stavebnímu povolení, neboť by tím vyvolal retroaktivní působení zákona a také by nalomil právní jistotu a legitimní očekávání stěžovatelky. V době podání žádosti o stavební povolení stěžovatelka neměla o potřebě ověřujícího nebo závazného stanoviska ve znění novely zákona č. 39/2015 Sb. ani ponětí, protože povinnost opatřit takové stanoviska tehdy nebyla právními předpisy upravena. Ostatně i stavební úřad a žalovaný shodně konstatovali, že z tohoto hlediska stěžovatelka splnila všechny povinnosti.

[5] Krajský soud prý dále pochybil, pokud pro absenci podkladových závazných stanovisek Ředitelství silnic a dálnic, Úřadu pro civilní letectví a Ministerstva obrany zrušil napadené rozhodnutí. Dle stěžovatelky nebylo těchto stanovisek v době před dokončením stavby potřeba, neboť byla podstatná pouze pro zahájení stavby. Zahájením stavby se tato stanoviska konzumovala. Tento požadavek krajského soudu stěžovatelka považuje za nepřiměřeně formalistický. Konečně má stěžovatelka za to, že rozhodnutí žalovaného není v otázce přezkumu stanoviska Městského úřadu Nýřany ve vztahu k § 12 zákona č. 114/1992 Sb. (krajinný ráz) a § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb. (zásah do okraje lesa) nepřezkoumatelné a zcela odpovídá požadavkům § 68 odst. 3 správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky, a vyjádření žalobce a)

pokračování

[6] Žalovaný svým vyjádřením podpořil stěžovatelčinu kasační stížnost. Předně uvedl, že o odvolání žalobců rozhodoval na základě pověření Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 9. 4. 2015, a to s odstupem více než dvou let od vydání stavebního povolení ze dne 18. 1. 2013. Přitom vycházel z právních a skutkových okolností, které existovaly v době, kdy ve věci rozhodl stavební úřad. Nad rámec kasační stížnosti upozornil na přechodná ustanovení čl. VI zákona č. 39/2015 Sb. Ta ukládají povinnosti jmenovitě stavebním úřadům jako správním orgánům I. stupně, pokud projednávají záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí. Žalovaný neshledal v postupu stavebního úřadu nezákonnost, neboť stavební úřad se řídil právními předpisy, které platily v době, kdy o žádosti o vydání stavebního povolení rozhodoval. Výklad, který zaujal k zákonu č. 39/2015 Sb. krajský soud, dle něj zakládá retroaktivitu zákona.

[7] Stěžovatelka v replice dodala, že krajský soud pověřil k opatření ověřovacího závazného stanoviska a závazného stanoviska verifikačního věcně nepřislušný orgán. Krajský soud údajně popřel princip jednotnosti správního řízení před první i druhou instancí, protože žádost o povolení stavby byla posuzována podle jiných právních předpisů v řízení u stavebního úřadu a v řízení o odvolání. Přitom se domnívá, že na stavební řízení, která byla v prvním stupni ukončena před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., se tento zákon neužije.

[8] Žalobce a) navrhuje kasační stížnost zamítnout. Žalovaný dle něj v rozporu s § 3 správního řádu nezjistil stav věci v době jeho rozhodování; účastníkům řízení neumožnil, aby se k podkladům před vydáním rozhodnutí vyjádřili (§ 36 správního řádu). Ve shodě s žalovaným se žalobce a) domnívá, že závazné stanovisko EIA má obstarávat stavební úřad, tj. správní orgán I. stupně. Dle něj je však absurdní, že žalovaný ani po vydání rozsudku krajského soudu v této věci stavební povolení pro absenci závazného stanoviska EIA nezrušil; a namísto toho sám v odvolacím řízení pokračuje, jakkoli mu v tom brání § 149 odst. 4 správního řádu.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Soud se nejprve zabýval skupinou námitek, jimiž stěžovatelka zpochybňuje názor krajského soudu, že žalovaný měl v odvolacím řízení použít zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění novely č. 39/2015 Sb. (§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., **IV.A.**] a s tím související námitky procesního rázu (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **IV.B.**]. Poté posoudil výtky směřující proti závěru o absenci některých podkladů rozhodnutí žalovaného a proti nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí ve vztahu k přezkumu závazných stanovisek Městského úřadu Nýřany (§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., **IV.C.**]

[12] Hned v úvodu zdejší soud konstatuje, že zcela obecná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu není důvodná (blíže k otázce nepřezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Odůvodnění rozsudku krajského soudu je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry [viz nálezn ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc M. CAMBELL & SONS LIMITED, bod 68, srov. též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, věc To & Mi Vdf., bod 41, a další].

IV.A. Použití zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění novely č. 39/2015 Sb.

[13] Stěžovatelka má na rozdíl od krajského soudu za to, že žalovaný správně v odvolacím řízení aplikoval zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném ke dni podání žádosti o povolení stavby (2. 11. 2012), resp. ke dni vydání stavebního povolení (18. 1. 2013), neaplikoval tedy též zákon ve znění novely č. 39/2015 Sb. (znění zákona účinné od 1. 4. 2015).

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že institut posuzování vlivů na životní prostředí patří mezi klíčové nástroje ochrany přírody; je nástrojem zásady předběžné opatrnosti ve vztahu k zásahům člověka do životního prostředí. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí nachází svůj původ ve směrnici Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V roce 2011 pak byla stávající úprava nově kodifikována směrnicí č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Právě v návaznosti na formální upozornění ze dne 25. 4. 2013, čj. C(2013) 2228 final, jímž Evropská komise České republice vytkla neprovedení nebo neúplné či nesprávné provedení některých článků a příloh posledně uvedené směrnice, byl zákon o posuzování vlivů na životní prostředí novelizován zákonem č. 39/2015 Sb. Otázka použití této novely je základem projednávaného sporu.

[15] Dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015, příslušný úřad na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání a vyjádření k nim uplatněných vydával *stanovisko* k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Novela č. 39/2015 Sb. toto ustanovení derogovala. Namísto něj do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění od 1. 4. 2015 vložila § 9a, dle něhož se za obdobných předpokladů vydává *závazné stanovisko*. Dle nově účinného § 9a odst. 4 nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předloží oznamovatel příslušnému úřadu dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad *ověří* na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesouhlasné závazné stanovisko, *jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání*. Tyto změny jsou předmětem

pokračování

posuzování podle § 4 odst. 1 písm. f). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad závazné stanovisko nevydává. Nesouhlasné závazné stanovisko může příslušný úřad vydat také tehdy, pokud dokumentace podle věty první nebyla předána včas nebo pokud popis případných změn není úplný. Dle § 9a odst. 5 pak příslušný úřad vydá závazné stanovisko k ověření změn záměru vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení, a dále také v případě, že navazujícím řízením je řízení o změně stavby před jejím dokončením.

[16] Přejícné ustanovení čl. II. odst. 1 zákona č. 39/2015 Sb. ukládá příslušnému úřadu, aby u stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydal na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko *poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU*. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Závazné stanovisko podle věty první se vydává pro rozhodnutí v navazujícím řízení vydávané po nabytí účinnosti tohoto zákona; toto závazné stanovisko se použije i pro rozhodnutí v dalších navazujících řízeních. Pokud příslušný úřad vydává také závazné stanovisko podle § 9a odst. 4 a 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze oba postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.

[17] Dle čl. II. odst. 2 zákona č. 39/2015 Sb. se pak na navazující řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použijí § 9a odst. 4 a 5 a § 9b až 9d zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti novely, tedy od 1. 4. 2015.

[18] V projednávaném případě Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, vydal stanovisko o posouzení vlivů záměru stěžovatelky na životní prostředí ze dne 17. 2. 2012 pod zn. ŽP/1175/12, sp. zn. ZN/3448/ŽP/11. Toto stanovisko pak bylo podkladovým rozhodnutím pro navazující stavební řízení, v němž bylo vydané stavební povolení pro sporné zařízení pro energetické využití odpadů ZEVO CHOTÍKOV, tj. spalovnu odpadů poblíž Plzně. Žalobci a) a b) odvoláním proti stavebnímu povolení zpochybnili závěry stanoviska ze dne 17. 2. 2012 a dále v žalobách mj. namítali, že žalovaný v řízení o odvolání proti stavebnímu povolení toto stanovisko nepřezkoumal ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném v době jeho rozhodování. Proto je pro posouzení tohoto případu stěžejní určit, dle kterého znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (před nebo po novele č. 39/2015 Sb.) měl žalovaný v odvolacím řízení postupovat.

[19] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[20] Přechodná ustanovení novely č. 39/2015 v obecné rovině stanovují, jak příslušné správní orgány rozhodující v řízeních navazujících po vydání stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí mají nově postupovat. Ani tato novela, ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí jako celek ovšem neobsahují speciální úpravu, která by určovala, že se nové povinnosti založené cit. novelou promítají nejen do zahájených navazujících řízení *v prvním stupni* (to je nepochybné, a není to předmětem sporu mezi stranami tohoto řízení), ale i do řízení, v nichž se teprve *po 1. 4. 2015 rozhoduje o odvolání*, jak je tomu v nyní posuzované věci. Zodpovězení této otázky nicméně jednoznačně plyne z obecné úpravy správního řízení, tj. správního řádu, jakož i z obecných pravidel procesní intertemporality, tedy pravidel střetu starého a nového procesního práva.

[21] Rozhodování správního orgánu podle procesního práva aktuálně účinného v době řízení vyplývá přímo z povahy správního procesu. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (srov. např. již rozhodnutí NSS ČSR ze dne 20. 10. 1926, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26: *„Mát' opravný prostředek takový devoluční účinek, věc přenáší se jím ve svém celku na vyšší stolicí samosprávnou a uvádí se jím v činnost její kompetence, rozhodovati o věci v mezích rekursního petitu tak, jakoby rozhodovala v instanci první. Musí proto posuzovati vyšší stolice samosprávná spornou otázku podle onoho právního stavu, který tu je v době jejího rozhodování a jsou ovšem pro posouzení to směrodatny ony skutečnosti, které tu byly v době, kdy byl onen konstitutivní právní akt v poslední stolicí správní vydán.“*). Odvolání úzce souvisí s dvouinstančností řízení. Rozhodnutí je definitivní, teprve pokud se na něm shodl podřízený a nadřízený orgán (nebo pokud se účastníci spokojili již s rozhodnutím správního orgánu I. stupně). Stavební povolení nemohlo do vydání rozhodnutí o odvolání nabýt právní moci (§ 85 odst. 1 správního řádu). Přitom teprve právní mocí správního rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Stavební povolení samo o sobě (před vydáním napadeného rozhodnutí) tedy nemělo žádné konstitutivní účinky, nebylo pravomocné, ani vykonatelné. I proto jej právě v odvolacím řízení bylo třeba doplnit a uvést do souladu s nově platnou právní úpravou.

[22] Pokud tedy novelizované znění procesního předpisu měnící předpis, z něhož vycházel stavební úřad, neobsahuje intertemporální pravidla, pak odvolací správní orgán rozhoduje podle nové procesní úpravy, účinné v době jeho rozhodování [viz rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS; a také nálezy ÚS ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03 (N 80/37 SbNU 105)].

[23] V nynějším případě se na věc uplatňují dva procesní instituty, jejichž intertemporalita je sporná. Zaprvé je to povinnost vydat závazné (ověřovací) stanovisko (čl. II. odst. 1 novely, viz bod [16] shora). Zadruhé dle čl. II. odst. 2 novely č. 39/2015 Sb. se u navazujících řízení zahájených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona ověřuje ve smyslu § 9a odst. 4 a 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí identita původně posuzovaného záměru se záměrem, který příslušný úřad posuzuje v navazujícím řízení (viz též bod [17] shora). I u tohoto dalšího ověřovacího institutu, tzv. *coherence stamp*, je patrné, že navazující řízení v posuzované věci nebylo skončeno před účinností novely, a proto bylo nutné účinky novely č. 39/2015 Sb. vztáhnout i na projednávaný případ.

pokračování

[24] Právě podané úvahy jsou v plném souladu i se záměrem historického zákonodárce. Na něj lze usuzovat zejména z důvodové zprávy k návrhu novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 3. 9. 2014 (tisk Poslanecké sněmovny č. 299/0). Podle této důvodové zprávy přechodná ustanovení novely „*vycházejí z obecně platných zásad, které dovodila judikatura ústavního soudu, tedy že nové procesní právo (a jeho změny) platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájená přede dnem nabytí jeho účinnosti s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy, zůstávají zachovány. [...] Adekvátním nastavením přechodných ustanovení legislativních úprav je zajištěno, aby řešení výtek Komise dopadlo na veškeré záměry, u nichž je to z pohledu Komise nutné, avšak při zajištění principu lex retro non agit, tedy zejména s vyloučením pravé retroaktivity, jak vyplývá se soudní judikatury. Konkrétní přechodná ustanovení (resp. jejich absence) vyhovují požadavku Komise, aby se nová právní úprava procesu EIA aplikovala i na záměry, u kterých již byl proces EIA zahájen. Započaté procesy tedy budou po nabytí účinnosti tohoto zákona dokončeny podle nové právní úpravy. [...] V konkrétním nastavení přechodných ustanovení musel být zohledněn ultimativní požadavek Komise, aby u „starých“ stanovisek EIA (tj. vydaných před nabytím účinnosti novely), bylo vždy orgánem EIA prověřeno, zda vyhovují požadavkům EIA směrnice.“ V detailech lze odkázat na velmi podrobné odůvodnění k této otázce, jak je obsaženo ve zvláštní části důvodové zprávy (dostupné např. v digitálním repozitáři PS PČR, www.psp.cz).*

[25] V případě obou dodatečně vydávaných závazných stanovisek (ověřovací závazné stanovisko i *coherence stamp*) proto není podstatné, že stavební úřad rozhodl v navazujícím řízení za účinnosti zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění do 31. 3. 2015, tj. za účinnosti zákona, který povinnost vydávat ověřovací závazné stanoviska ani *coherence stamp* neznal.

[26] S několika odkazy na judikaturu Ústavního soudu stěžovatelka namítá, že právě podaný výklad v jejím případě porušil zákaz pravé retroaktivity zákona, resp. retroaktivního výkladu zákona.

[27] Je zřejmé, že v projednávaném případě nemůže jít o pravou retroaktivitu zákona. Účinky pravé retroaktivity by novela č. 39/2015 Sb. vyvolávala pouze tehdy, pokud by zpětně měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo hmotněprávní následky právní skutečnosti, která nastala v úplnosti přede dnem účinnosti novely [srov. ve vztahu k intertemporalitě procesních norem nálezy ÚS ze dne 3. 8. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 38/09 (N 136/62 SbNU 145; 269/2011 Sb.), body 24 násl.; obecně pak nálezy ÚS ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), část VII./b]. Naopak okamžitý účinek nových procesních norem na běžící řízení je pravidlem, od něhož se zákon může odchýlit (srov. cit. nálezy sp. zn. I. ÚS 574/03).

[28] Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění od 1. 4. 2015 nově v navazujících řízeních vyžaduje dodatečné právní a skutkové ověření původních stanovisek vydaných dle předešlé úpravy. Tím fakticky do budoucna pozměnil očekávané procesněprávní následky použití dřívější právní úpravy. Lze jen zopakovat, že takovýto

postup není v procesním právu vyloučen. Námitka porušení zákazu pravé retroaktivity je tedy nedůvodná.

[29] Stěžovatelka má také za to, že působení nového zákona na její věc souvisí se zákazem obráceného vertikálního účinku směrnice č. 2011/92/EU, neboť Česká republika včas neprovedla transpozici této směrnice a tento zjevný legislativní nedostatek se snažila napravit kvapným přijetím zákona č. 39/2015 Sb. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že stát, který řádně a včas nepřijal prováděcí opatření uložená směrnicí, nemůže jednotlivce sankcionovat za nesplnění povinnosti směrnice neprovedené v domácím právním řádu. O obrácený vertikální účinek směrnice ovšem může jít, pouze pokud se na sporné právní vztahy přímo použije směrnice. Nynější kauza řeší naproti tomu situaci, v níž členský stát za účelem transpozice směrnice přijal zákon, který práva a povinnosti upravené ve směrnici zakotvuje ve vnitrostátním právním řádu, a to na principu nepravé retroaktivity. Proto je tato výtku nedůvodná.

[30] Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že použitím nové právní úpravy byla krácena na své důvěře v právo a právní jistotě, kterou nabyta spolu se stavebním povolením, jež nebylo nikdy zrušeno. K tomu zdejší soud opět v obecné rovině odkazuje na závěry plynoucí z judikatury Ústavního soudu, dle nichž *„zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva či svobody. Platí tu zároveň maxima přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl“* [nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Jak uvedeno výše (bod [27]), při časovém střetu staré a nové právní normy je nepravá retroaktivita pravidlem; jen ve výjimečných případech ji nelze připustit.

[31] Ačkoliv je tedy nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze *a priori* vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy v konkrétním případě převáží nad veřejným zájmem na její změně s ohledem na zásadu právní jistoty a požadavek ochrany důvěry v právo. Otázku legislativního řešení časového střetu právních úprav je proto třeba posuzovat hlediskem zásady proporcionality. Zdejší soud si je přitom vědom, že zákonodárná moc je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole [viz např. nálezy ÚS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10 (N 6/60 SbNU 51; 39/2011 Sb.), bod 50; či ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09 (N 136/62 SbNU 145; 269/2011 Sb.), bod 26].

[32] Při zjišťování proporcionality legislativního zásahu do legitimního očekávání stěžovatelky je tedy potřebné užít test ústavnosti sporného právního předpisu, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti. V rámci tohoto testu ústavnosti jde o posouzení toho, zda zvolený prostředek (zásah) je vůbec způsobilý dosáhnout zamýšleného cíle, zda neexistuje šetrnější prostředek, který by mohl vést k obdobnému efektu, a konečně, zda nedochází k přílišnému a nedůvodnému upřednostňování jednoho základního práva před právem jiným. Přitom musí platit, že čím intenzivnější zásah veřejná moc činí, tím silnější musí na tomto omezení existovat legitimní obecný zájem [srov. např. nález ÚS ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU

pokračování

213; 280/1996 Sb.).]. Případné omezení základních práv přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Navíc při posuzování legislativního řešení uvedeného časového střetu norem sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy (viz již cit. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 21/96).

[33] V projednávané věci je tedy nutné zjistit, zda vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (potřeba změny právní úpravy zakotvené v zákoně č. 39/2015 Sb.) odůvodňuje závažnost následného zásahu do zájmu soukromého podepřeného o princip ochrany důvěry občana v právo (legitimní očekávání stěžovatelky, že stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí splňuje veškeré zákonné podmínky).

[34] Účelem sporných ustanovení novely č. 39/2015 Sb. bylo odstranit transpoziční deficit České republiky vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU (viz bod [14] shora). Komise České republiky mj. vytýkala, že výstupy z procesu posuzování vlivů na životní prostředí nejsou dostatečně závazné; že již posouzené záměry mohou během navazujících povolovacích řízení (typicky územní a stavební řízení) být upravovány a měněny; a dále že směrnice by měla být aplikována nejen na proces posuzování vlivů na životní prostředí, ale i na navazující povolovací řízení, v rámci nichž je záměr definitivně schválen (srov. důvodovou zprávu cit. v bodě [24] shora). K těmto důvodům, které vyplývají ze závazků České republiky plynoucích z jejího členství v Evropské unii, pak přistupuje i obecná potřeba zvýšení procedurální ochrany ve vztahu k právům jiných na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny základních práv a svobod) a také k životnímu prostředí jako chráněnému veřejnému statku (čl. 7 Ústavy). Taková potřeba vyplývá též z vůdčích zásad odvětví práva životního prostředí, a to ze zásady prevence a principu předběžné opatrnosti ve vztahu k plánovaným zásahům do životního prostředí.

[35] Pokud jde o potřebnost dané úpravy, Nejvyšší správní soud má za to, že Česká republika mohla plnit Komisi vytyčené podmínky, pouze pokud přijala zákon č. 39/2015 Sb. v aktuálně účinném znění. Jinak by nerealizovala jeden z klíčových požadavků Komise, a to ověřit totožnost záměrů (§ 9a odst. 4 a 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) a zákonnost již vydaných stanovisek (čl. II odst. 1 zákona č. 39/2015 Sb.), u nichž v době přijetí novely nebylo skončeno navazující řízení. Z pohledu principu potřebnosti je v této věci dáno racionální spojení mezi cílem, tj. splněním závazků vyplývajících z práva Evropské unie, a prostředky zvolenými k jeho prosazení, tj. vztažení požadavků směrnice č. 2011/92/EU (akutní zvýšení procedurální ochrany životního prostředí) i na podklady stavebního řízení, které nebylo ani do 31. 3. 2015 pravomocně ukončeno. Sporná novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je tedy nezbytným prostředkem k tomu, aby Česká republika napravila prodlení s plněním svých závazků.

[36] Z hlediska kritéria přiměřenosti platí, že újma na konkrétním základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření mající vliv na základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních, jako je zde ochrana životního prostředí a povinnosti České republiky z jejího členství v Evropské

unii [srov. již cit. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 38/09, bod 29]. Zdejší soud v tomto případě neshledal, že by sporná ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. neústavním postupem potřela stěžovatelčino legitimní očekávání, že v navazujícím řízení bude vydáno meritorní rozhodnutí, tj. že jí plánovaná stavba bude povolena.

[37] Legitimní očekávání též tlumí skutečnost, že směrnice č. 2011/92 byla v Úředním věstníku Evropské unie vyhlášena již dne 28. 1. 2012¹ a platná byla od 17. 2. 2012. Stěžovatelka se tedy mohla domnívat, že Česká republika cit. směrnici bude muset transponovat do vnitrostátního právního řádu, jak jej ukládá Smlouva o fungování Evropské unie.

[38] Zdejší soud při posuzování přiměřenosti nové úpravy bral ohled i na to, že zákonodárce zvolil zcela standardní řešení střetu staré a nové procesní úpravy, a to nepravou retroaktivitou přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. Vznik a nároky plynoucí z původního stanoviska o posouzení vlivů záměru na životní prostředí se řídí starým právem, jeho použitelnost v navazujícím řízení se ovšem počínaje účinností novely řídí právem novým. Zákon č. 39/2015 Sb. přitom není samoúčelný, a neměl by tak být ani chápán. Je prostředkem k zabezpečení co největšího souladu plánovaných záměrů s nyní účinnou právní úpravou obsaženou ve směrnici 2011/92/EU. Časově neomezená platnost stanoviska o posouzení vlivů záměru na životní prostředí, resp. jeho platnost navzdory zásadním změnám záměru, či podmínek stanovených v nové směrnici, by ve svých důsledcích vedly k bezzubosti této nové právní úpravy.

[39] Nelze se tedy ztotožnit s výtkou, že závěry krajského soudu vedly k nepřípustnému zásahu do legitimního očekávání stěžovatelky.

IV.B. *Procesní námitky*

[40] Stěžovatelka má za to, že krajský soud žalovaného nesprávně zavázal, že má pořídit ověřovací závazné stanovisko a *coherence stamp* jako podklady pro rozhodnutí v řízení o odvolání. Jestliže má žalovaný pořídit také závazné stanovisko o posouzení vlivů na životní prostředí jako podklad pro rozhodnutí o odvolání a následně o něm sám rozhodnout, pak se otevírá otázka aplikace § 149 odst. 1 správního řádu. Přijetím tohoto závazného stanoviska by mohlo v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dojít k ujmě spočívající ve ztrátě práva na odvolání některého z účastníků řízení. Jakkoli nové závazné stanovisko není přezkumem stávajícího stanoviska, taková ujma hrozí všem účastníkům správního řízení. Pokud by žalovaný respektoval závazný názor krajského soudu, zatížil by jeho další rozhodnutí ve věci zásadní vadou.

[41] Žalovaný ve vyjádření souhlasí se stěžovatelkou, že na základě rozsudku krajského soudu obstaráním ověřujícího stanoviska a závazného stanoviska verifikačního (tj. *coherence stamp*) v odvolacím řízení poruší zásadu dvouinstančnosti správního řízení.

[42] Krajský soud v závěrečném shrnutí odůvodnění rozsudku konkrétně uvedl, že „[v dalším řízení budou doplněny podklady pro rozhodnutí o odvoláních proti rozhodnutí

¹ Úřední věstník EU, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola L 26, Svazek 55, s. 1 – 21.

pokračování

stavebního úřadu o závazné stanovisko ověřující a závazné stanovisko verifikační, která vydá příslušný orgán“.

[43] Nejvyšší správní soud nepovažuje toto vyjádření právních závěrů krajského soudu za výslovný příkaz žalovanému, aby v odvolacím řízení pořizoval ověřovací závazné stanovisko a *coherence stamp*. Žalovaný si toto sdělení krajského soudu jak postupovat v dalším řízení mohl vyložit i tak, že by zrušil stavební povolení ze dne 18. 1. 2013 a k pořízení nově požadovaných podkladových závazných stanovisek by pověřil právě stavební úřad. Názor krajského soudu rozhodně žalovaného nezavazuje, aby *sám* ověřovací závazné stanovisko či *coherence stamp* pořizoval. Výtka, že krajský soud pochybil při určení dalšího postupu žalovaného, je tudíž nedůvodná.

[44] Stěžovatelka dále upozorňuje, že žalovaný mohl odvolání posuzovat pouze v rámci námitek žalobců a) a b) a též s ohledem na veřejný zájem. Žalobci přitom v odvolání neodkázali na aplikaci tehdy ještě neexistujících ustanovení novely č. 39/2015 Sb. Krajský soud pochybil, pokud nevysvětlil, v čem spočíval veřejný zájem, podle něhož mělo stavební povolení být přezkoumané.

[45] Dle § 89 odst. 2 správního řádu platí, že *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*

[46] Při přezkumu prvostupňového rozhodnutí v rámci odvolacího řízení je nutné rozlišit hledisko souladu napadeného rozhodnutí s právními předpisy, v němž se uplatňuje plný přezkum, a hledisko správnosti rozhodnutí, která se zkoumá pouze v rozsahu odvolacích námitek nebo vyžaduje-li to veřejný zájem (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. vyd., BOVA POLYGON, Praha. 2012. s. 758). Přezkum souladu rozhodnutí s právními předpisy se přitom promítá do zásady legality správního řízení (§ 2 odst. 1 správního řádu). Proto bylo povinností žalovaného, aby v souladu s § 89 odst. 2 větou první správního řádu přezkoumal soulad stavebního povolení s právními předpisy i bez výslovně uplatněné odvolací námítky. Pokud by žalovaný zjistil rozpor mezi zásadním podkladem stavebního povolení (stanoviskem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění do 31. 3. 2015) a požadavky na použití takového stanoviska v navazujícím řízení dle téhož zákona ve znění od 1. 4. 2015, měl by stavební povolení z úřední povinnosti přezkoumávat. Pokud tak neučinil, zatížil řízení podstatnou vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť použité stanovisko nebylo dostatečným podkladem pro rozhodnutí o věci.

IV.C. Chybějící závazné stanoviska a dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

[47] Stěžovatelka se domnívá, že krajský soud pochybil, pokud pro absenci podkladových závazných stanovisek Ředitelství silnic a dálnic, Úřadu pro civilní letectví a Ministerstva obrany napadené rozhodnutí zrušil. Žalobce a) ve vyjádření naproti tomu upozorňuje, že krajský soud žalovanému nevytkl to, že některá závazná stanoviska,

stanoviska a vyjádření obsažena ve spisu již nejsou platná, ale skutečnost, že se nijak nevypořádal s tím, že jejich platnost již vypršela.

[48] Krajský soud na s. 30 rozsudku konkrétně uvedl, že „žalovaný použil jako podklad pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí stanovisko Ředitelství silnic a dálnic ČR s deklarovanou dobou platnosti do 10.8.2013, dále použil závazné stanovisko Úřadu pro civilní letectví, jehož platnost měla skončit dne 3.1.2013 a závazné stanovisko Ministerstva obrany – VÚSS Praha s dobou platnosti do 17.8.2014. Žalobce ve svém odvolání, proti vydanému rozhodnutí o stavebním povolení namítl nezákonnost všech stanovisek, která tvořila podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu a v demonstrativním výčtu se dovolával též přezkumu stanoviska vydaného Ministrem obrany, VÚSS Praha dne 18. 8. 2012. Přes tuto skutečnost žalovaný neuváděl důvody, pro které předmětná stanoviska akceptoval jako podklad pro přezkoumávané rozhodnutí a nehodnotil dobu vydání jednotlivých stanovisek, deklarovanou dobu jejich platnosti v návaznosti na dobu vydání rozhodnutí o stavebním povolení předmětné stavby a ve vztahu k samotnému zahájení této stavby. Závěr žalovaného o zákonnosti předmětných stanovisek postrádá dostatek důvodů a napadené rozhodnutí v této části bylo soudem shledáno nepřezkoumatelným ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.“ V závěru na s. 43 rozsudku pak krajský soud ještě upřesnil, že „[ž]alovaný v dalším řízení při posuzování podkladů pro rozhodnutí ve vztahu k vyjádření Ředitelství silnic a dálnic České republiky ze dne 10. 8. 2012, ve vztahu ke stanovisku Úřadu pro civilní letectví ze dne 3. 1. 2011 a ve vztahu ke stanovisku Ministerstva obrany, Vojenské ubytovací a stavební správy Praha ze dne 17. 8. 2012, uvede důvody, pro které tyto podklady vyhodnotil jako zákonné“.

[49] Dle zdejšího soudu se výtka stěžovatelky míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu. Krajský soud totiž konstatoval, že napadené rozhodnutí žalovaného je ve vztahu k výše specifikovaným podkladům nepřezkoumatelné. Žalovaný dle něj nevysvětlil, proč tato stanoviska v odvolacím řízení použil jako podklad pro přezkum stavebního povolení, a to navzdory tomu, že v době jeho rozhodování již nebyla platná. Kromě toho opomněl posoudit soulad těchto závazných stanovisek s právními předpisy, ačkoliv se toho žalobce domáhal. Proto námitka brojící proti závěru krajského soudu o absenci závazných stanovisek nemohla obstát.

[50] Stěžovatelka se konečně domnívá, že rozhodnutí žalovaného není ve vztahu k přezkumu stanoviska Městského úřadu Nýřany dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. (krajinný ráz) a dle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb. (zásah do okraje lesa) nepřezkoumatelné. Navíc je přesvědčena, že vyjádření Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, vydané pod čj. OŽP-JAN/22051/2012, je dokumentem, který beze zbytku naplňuje materiální předpoklady závazného stanoviska tak, jak jsou předvídány právními předpisy. Žalobce a) ve vyjádření naopak tvrdí, že v rozhodnutí žalovaného chyběly konkrétní a přezkoumatelné důvody, zda jde o závazná stanoviska k povolení stavby či nikoliv a pokud ano, tak proč je žalovaný k jeho návrhu dle § 149 správního řádu nepřezkoumal.

[51] Žalovaný ve vztahu k přezkumu těchto stanovisek na s. 9 napadeného rozhodnutí uvedl, že stavební úřad v řízení „postupoval v souladu s ustanoveními § 111 - § 115 stavebního zákona, shromáždil všechny potřebné podklady pro rozhodnutí, opatřil všechna závazná stanoviska nutná podle zvláštních právních předpisů k vydání stavebního povolení

pokračování

projednávané stavby a posoudil záměr z hledisek uvedených v ustanovení § 111 stavebního zákona a na základě tohoto posouzení rozhodl. Na s. 14 rozhodnutí žalovaný dále konstatoval, že „závazná stanoviska předložená ke stavebnímu řízení byla přezkoumána nadřízenými správními orgány na základě odvolání OS, byla posouzena jako stanoviska vydaná v souladu s právními předpisy a byla potvrzena“. Žalovaný pak na s. 15 napadeného rozhodnutí poznamenal, že „ve stavebním řízení nevydal odbor životního prostředí Městského úřadu Nýřany závazné stanovisko a neprobíhal přezkum podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Stejný názor vyslovuje zdejší odvolací správní orgán na podjatost úředních osob z odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Plzeňského kraje, protože vyjádření odboru dopravy Městského úřadu Nýřany není závazným stanoviskem a nebylo možné postupovat podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu“.

[52] Toto odůvodnění rozhodně nedostalo požadavkům správního řádu na odůvodnění rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaný v potřebném rozsahu a kvalitě neuvedl úvahy, jimiž se řídil při hodnocení souladu podkladových materiálů s právními předpisy. Zejména nevysvětlil, proč napadené stavební povolení a jeho podkladové materiály považuje za souladné s právními předpisy a též správné. Značně obecný text odůvodnění napadeného rozhodnutí je v této části takřka recyklovatelný pro účely jakékoliv rozhodnutí v obdobné věci. Ačkoliv žalobci navrhli přezkum výše označených podkladů stavebního povolení, žalovaný se jejich námitkami v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu řádně nezabýval. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není seznatelné, z jakého důvodu považoval námitky vztahující se k nezákonnosti stanovisek Městského úřadu Nýřany ve vztahu k zásahu do krajinného rázu a zásahu do okraje lesa za liché, mylné anebo vyvrácené (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, věc *ENERGOAQUA*).

[53] Proto krajský soud postupoval správně, pokud napadené rozhodnutí v této části označil za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[55] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení úspěch. Úspěch neměl ani žalovaný. Žalobci sice měli ve věci plný úspěch, žádné náklady však neuplatňovali a ani ze spisu není patrné, že by jim nějaké náklady vznikly.

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

V Brně dne 6. května 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu