



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní žalobce: **Ústecké šrouby, z. s.**, se sídlem Velká Hradební 322/53, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph. D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2021, sp. zn. KUUK/126000/2020/3, č. j. KUUK/039976/2021/UPS, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 36/2021–27,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 36/2021–27, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2021, sp. zn. KUUK/126000/2020/3, č. j. KUUK/039976/2021/UPS, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 18 200 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph. D., advokátky se sídlem Panská 6, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný odmítl jeho odvolání ve stavebním

řízení jakožto nepřipustné, protože dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018 není jako spolek zabývající se ochranou přírody účastníkem tohoto řízení.

[2] Předmětem sporu je otázka, zda má správní orgán po zrušujícím rozsudku krajského soudu v řízení postupovat dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017, nebo dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018. Zákonem č. 225/2017 Sb. došlo s účinností od 1. 1. 2018 ke změně zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů (dále „novela“).

[3] Krajský soud nejprve shrnul průběh řízení. Magistrát města Ústí nad Labem rozhodnutím z 12. 9. 2016 umístil stavbu „Stavební úpravy bytového domu v ul. Elišky Krásnohorské 1526/29, Ústí nad Labem“ a současně tuto stavbu povolil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel 31. 5. 2017 odvolání jako opomenutý účastník. Odvolání zamítl žalovaný 31. 7. 2017 jako nepřipustné. Stěžovatel proti rozhodnutí o odvolání podal žalobu, o které Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl rozsudkem z 23. 6. 2020, č. j. 15 A 190/2017-65, tak, že rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení s tím, že v řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, jelikož nebyl řádně prověřen dřívější výskyt rorýse obecného. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem z 19. 5. 2022, č. j. 9 As 167/2020-23, zamítl. Žalobou napadeným rozhodnutím z 22. 3. 2021 pak žalovaný znovu rozhodl o odvolání stěžovatele a opět jej zamítl jako nepřipustné.

[4] Svůj postup odůvodnil aplikací právní úpravy účinné od 1. 1. 2018. V průběhu řízení o předchozí žalobě došlo novelou k zásadní změně právní úpravy vymezující okruh účastníků územního a stavebního řízení. Spolky, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, již nejsou účastníky těchto řízení vyjma případů, kdy se jedná o navazující řízení na posuzování vlivů na životní prostředí.

[5] Dle krajského soudu je pro věc zásadní určení právní úpravy, podle které měl žalovaný postupovat. Přechodná ustanovení vztahující se v novele ke stavebnímu zákonu jsou obsažena v čl. II bodu 10 novely. Dle tohoto ustanovení dokončí správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, stavební úřad podle dosavadních právních předpisů. V projednávané věci ale bylo řízení před účinností novely pravomocně ukončeno. Nic na tom nemění, že po účinnosti novely bylo první správní rozhodnutí o odvolání zrušeno a vráceno žalovanému k dalšímu řízení. Čl. II. bod 10 novely se tedy neuplatní.

[6] Žádné přechodné ustanovení novely neupravuje vztah nové a staré právní úpravy pro situaci, která nastala v projednávané věci, tedy zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu vydaného dle staré právní úpravy správním soudem po účinnosti novely. Proto je nutné vycházet z principu, že postup podle dosavadních procesních pravidel je výjimkou, která se použije jen tam, kde tak přechodná ustanovení výslovně stanoví, a na další řízení aplikovat právní úpravu účinnou v době rozhodování správního orgánu.

[7] Bez ohledu na to, že stěžovatel splnil podmínky účastenství dle předchozí právní úpravy, po zrušení rozhodnutí ve věci soudem musel správní orgán aplikovat na

pokračování

účastenství novou právní úpravu. Podle této právní úpravy mu již účastenství nesvědčilo, a proto musel žalovaný odvolání stěžovatele zamítnout jako nepřípustné.

[8] Krajský soud poukázal na to, že novelou se zabýval Ústavní soud, který v nálezu z 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, dospěl k závěru, že omezení účastenství spolků pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny z ústavněprávního hlediska ob stojí. Zamítl proto návrh na zrušení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve slovech „podle tohoto zákona“. Z tohoto důvodu nemohlo aplikací nové právní úpravy dojít k porušení ústavních práv stěžovatele.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[9] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Dle stěžovatele je ve věci sporná výhradně otázka, zda lze § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění od 1. 1. 2018 aplikovat i na řízení, která byla skončena rozhodnutím o odvolání před účinností novely, ale v nichž se po kasačním zásahu správního soudu pokračuje po účinnosti novely.

[11] Zamítnutí odvolání podaného v roce 2017 jako nepřípustného v roce 2021 představuje aplikaci novely s účinky pravé retroaktivity. Nenastala ale žádná ze situací, v nichž může být pravá retroaktivita považována za souladnou s ústavním pořádkem. Žalovaný i krajský soud vyšli z mylného závěru, že se jedná o retroaktivitu nepravou.

[12] Závěr krajského soudu ve svém důsledku vede k odnětí práva na přístup k soudu. Pokud by byla novela účinná již v době, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí správního orgánu, mohl by stěžovatel přímo proti němu podat žalobu ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bodu 84. Tak tomu ale nebylo a stěžovatel napřímo žalovat nemohl. Nicméně po prvním rozsudku krajského soudu již také žalobu podat nemohl, protože mu uplynula žalobní lhůta. Účastenství v řízení je tedy třeba posoudit podle právní úpravy účinné k okamžiku, kdy stěžovatel účastníkem řízení byl, což bylo ještě před účinností novely.

[13] Krajský soud neměl aplikovat závěry rozsudku NSS z 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100. I kdyby NSS považoval aplikaci právní úpravy ve znění novely za nepravou retroaktivitu, mělo být v řízení postupováno dle právních předpisů ve znění před novelou na základě přechodného ustanovení čl. II bodu 10 novely. Správní řízení je třeba považovat za pravomocně neskončené přede dnem nabytí účinnosti novely. Tento závěr naplňuje i obecný princip sledování veřejného zájmu na co nejširší účasti veřejnosti, která má na předmětu řízení, posuzováno hledisky ochrany přírody, skutečný a intenzivní zájem.

[14] Stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatel je zastoupen ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté ověřil, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Obdobnou právní otázkou se NSS zabýval v nedávno vydaném rozsudku z 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35. V nyní projednávané věci nemá soud důvod se od svých závěrů odchýlovat.

[19] Námitce pravé retroaktivity NSS nepřisvědčuje. Pravá retroaktivita typicky spočívá v tom, že účinnost právního předpisu začne dříve než jeho platnost, zákon tedy působí zpětně. Účinnost novely v projednávané věci nepředcházela její platnosti a o pravou retroaktivitu se tedy nejedná. Nicméně stěžovatel má pravdu v tom, že napadeným rozhodnutím bylo nepřipustným způsobem zasaženo do jeho práv.

[20] V době rozhodování žalovaného po zrušujícím rozsudku krajského soudu trval procesněprávní vztah mezi ním a stěžovatelem založený odvoláním z roku 2017. Žalovaný aplikoval právní úpravu účinnou v době svého rozhodování a postupoval tedy v souladu se zásadou nepravé retroaktivity, dle které se novou právní normou od její účinnosti řídí i právní vztahy vzniklé dle dřívější právní normy, nestanoví-li zákon jinak.

[21] Spornou situaci skutečně žádné ustanovení novely neupravuje. Čl. II. bod 10 novely na věc přímo nedopadá, protože se uplatní na správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely. Dle judikatury NSS a Ústavního soudu obecně platí zásada nepravé retroaktivity procesních norem, ale její aplikace není automatická, přičemž nesmí zasáhnout nepřipustným způsobem do chráněných práv. Úvaha o zvoleném řešení při absenci zákonného ustanovení musí zohlednit ústavněprávní limity retroaktivity a práva účastníků řízení. Pokud tedy přechodná ustanovení neupravují konkrétní situaci, jedná se o mezeru v zákoně, kterou je v zásadě nutno vyplnit buď aplikací obecné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, nebo dotvořením práva pomocí analogie. Mezerou v zákoně, kterou je možné řešit cestou dotváření práva, se rozumí protiplánová neúplnost zákona.

[22] V citovaném rozhodnutí NSS rovněž shrnul judikaturu týkající se účasti občanských sdružení ve stavebních řízeních. Smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo, aby kvalifikovaně hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných zájmů. Spolky měly rovněž právo na věcné vypořádání svých námitek, pokud se týkaly zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí. Námitky musel správní orgán posoudit v souladu s hmotným právem. Občanská sdružení neměla pouze žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s. vycházející z jejich účastenství ve správním řízení, ale mohla mít i žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud hájila práva svých členů. Smyslem ekologických spolků není pouze vystupovat ve jménu sdružených jednotlivců, protože práva komunity mohou být dotčena širěji.

pokračování

[23] Zákodárce se rozhodl novelou spolky ze správních řízení vyloučit, přičemž tato úprava obstála i před Ústavním soudem (sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Ústavní soud ale současně potvrdil, že pokud se spolky cítí být na svých právech zkráceny, mohou žalovat dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Je nepochybné, že tak tomu bude v případě, že jsou dotčena práva jejich členů, což bude typicky při místní zakotvenosti spolku.

[24] V projednávané věci jde o stavební úpravy bytového domu v Ústí nad Labem. Stěžovatel je jako spolek v Ústí nad Labem místně zakotven a obecně hájí hmotné právo svých členů na příznivé životní prostředí (rozsudek NSS č. j. 9 As 193/2022-35).

[25] Krajský soud zrušil první rozhodnutí žalovaného o odvolání pro nedostatečně zjištěný skutkový stav, jelikož nebyl řádně prověřen dřívější výskyt rorýse obecného. Není tedy postaveno na jisto, zda k dotčení životního prostředí a hmotných práv členů stěžovatele došlo či nikoliv. Tuto skutečnost způsobil svým nezákonným rozhodnutím žalovaný. Není vyloučeno, že stěžovatel hmotná práva má, a NSS je tak nesmí pominout.

[26] V projednávané věci tak jde jak o procesní práva, která měl stěžovatel dle předcházející právní úpravy, a může jít rovněž o hmotná práva jeho členů. NSS proto hledal takové řešení, které bude umožňovat tato práva uplatnit, a zároveň nebude zasahovat do jejich smyslu. Takovým řešením je analogické uplatnění čl. II. bodu 10 novely (rozsudek NSS č. j. 9 As 193/2022-35).

[27] Analogické užití čl. II. bodu 10 novely umožňuje stěžovateli uplatnit procesní práva a hájit hmotné právo, naopak užití zásady nepravé retroaktivity by nepřipustně zasahovalo do procesních práv, jejichž smyslem je účinně chránit hmotné právo na příznivé životní prostředí, a zprostředkovaně by tedy zasahovalo i do tohoto chráněného práva. Takovýto důsledek soudy připustit nesmí, pokud jej zákon jednoznačně nestanoví.

[28] Závěr krajského soudu by ve svém důsledku mohl znamenat, že by časový sled nezákonného rozhodnutí žalovaného, účinnosti novely, prvního rozsudku krajského soudu a druhého rozhodnutí žalovaného mohl vést k odepření práva na přístup k soudu. Stěžovatel mohl dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 tvrdit zásah do svých práv, respektive práv svých členů a přímo žalovat rozhodnutí o umístění stavby a stavebním povolení. V době vydání tohoto rozhodnutí ale platila právní úprava, dle které by měl, pokud je ve věci skutečně dotčeno životní prostředí, postavení účastníka správního řízení a žalobu by tedy mohl podat až po vyčerpání řádného opravného prostředku před správním orgánem. Pokud by žalobu skutečně podal, byla by tak nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Jestliže je skutečně opomenutým účastníkem řízení, mohl a měl podat odvolání, což také učinil. Po změně právní úpravy by ale žaloba byla naopak opožděná, protože původní rozhodnutí je z roku 2016 a dvouměsíční žalobní lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s. již uplynula. Soud by se tedy podstatou věci ani v jednom případě nezabýval.

[29] Ve věci je nutné postavit na jisto, zda je stěžovatel účastníkem správního řízení, a to dle právní úpravy ve znění do 31. 12. 2017. NSS tuto otázku nyní posoudit nemůže, protože by nahrazoval činnost žalovaného, který nedostatečně zjistil skutkový stav věci. Pokud by ale stěžovatel skutečně měl postavení účastníka řízení, dostal by se v důsledku závěru krajského soudu do situace, kdy nemá soudní ochranu, což je v přímém rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny.

[30] Není vyloučeno, že pokud by správní orgán nerozhodl nezákonně, řízení o odvolání by proběhlo před účinností novely, a i v případě, že by pokračovalo po 1. 1. 2018, tak by se dle čl. II bodu 10 novely řídilo dosavadní právní úpravou. Pokud stěžovateli skutečně již od počátku účastenství v řízení svědčilo, byla by jeho ztráta při aplikaci zásady nepravé retroaktivity procesních norem způsobena nikoli samotnou novou právní úpravou účinnou od 1. 1. 2018, ale v první řadě nezákonným rozhodnutím správního orgánu, což se přičítá individuální spravedlnosti. Navíc by docházelo k nedůvodnému rozdílnému zacházení u subjektů nacházejících se ve srovnatelné situaci, tedy u subjektů, kterým po právu svědčilo účastenství, ale uplatnění jejich zákonných práv závisí na zákonnosti či nezákonnosti postupu správního orgánu. Není tu žádný rozumný důvod, který by toto rozdílné zacházení ospravedlňoval.

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[31] Ve světle výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), NSS zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[32] V dalším řízení se správní orgán bude řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, v řízení tedy bude postupovat dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017. Zároveň je vázán právním názorem vysloveným Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku z 23. 6. 2020, č. j. 15 A 190/2017-65. Ten NSS shrnul v rozsudku č. j. 9 As 167/2020-23 týkajícím se prvního rozhodnutí žalovaného tak, že s ohledem na existenci krajským soudem identifikovaných a provedených záznamů nemohl žalovaný bez dalšího všeobecným a povrchním konstatováním uzavřít, že zájmy ochrany přírody a krajiny nejsou dotčeny. Chtěly-li správní orgány uzavřít, že tyto zájmy skutečně nejsou dotčeny, je nutné trvat na podrobnějším odůvodnění. Zároveň zdůraznil, že vysoké nároky na odůvodnění plynou z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který hovoří o *možném dotčení*. Závěr, že ve věci není možné dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, je výjimečný.

[33] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má proto úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který neměl ve věci úspěch.

[34] Stěžovatel byl v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupen advokátkou. Ze soudních spisů vyplývá, že v řízení před krajským soudem učinila zástupkyně stěžovatele dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu právního zastoupení a doplnění žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. V řízení před NSS učinila zástupkyně stěžovatele jeden úkon právní služby, a to doplnění kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], celkem tedy učinila tři úkony právní služby podle advokátního tarifu. Odměna za tři úkony právní služby dle § 9 odst. 4 písm. d) ve

pokračování

spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí 9 300 Kč. Dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je k této částce třeba přičíst 900 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za tři úkony právní služby. Celkem tedy odměna činí 10 200 Kč. Stěžovatel také uhradil soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen uhradit žalobci 18 200 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jeho zástupkyně JUDr. Humlíčkové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. března 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu