



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ústecké šrouby, z. s.**, se sídlem Velká Hradební 322/53, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, 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 24. 2. 2021, č. j. KUUK/029445/2021/UPS, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 32/2021-24,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 32/2021-24, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2021, č. j. KUUK/029445/2021/UPS, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 18 200 Kč k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky se sídlem Vodičkova 704/36, 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] Předmětem projednávané věci je otázka, zda má správní orgán v řízení po zrušujícím rozsudku krajského soudu postupovat ohledně účastenství spolku, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017, nebo dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018. Zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela“), včetně zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, totiž

s účinností od 1. 1. 2018 došlo k zásadní změně právní úpravy vymezující okruh účastníků územního a stavebního řízení, kdy „ekologické“ spolky nadále nejsou účastníky těchto řízení vyjma případů, kdy se jedná o řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. EIA).

[2] Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) předesílá, že totožnou otázkou ve vztahu k témuž žalobci za obdobných skutkových i procesních okolností se již zabýval v rozsudcích ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35, a ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 186/2022-35. V zásadě totožné je též odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu. Pro stručnost tak Nejvyšší správní soud na tyto své předcházející rozsudky v podrobnostech již nyní odkazuje.

[3] Dosavadní průběh řízení v projednávané věci shrnul krajský soud v bodě 17. napadeného rozsudku. Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2016, č. j. MM/SO/S/55634/2016/ŠulH, Magistrát města Ústí nad Labem rozhodl o umístění stavby „Rodinný dům u Habrovického rybníka“ a současně vydal stavební povolení k této stavbě. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání jako opomenutý účastník. Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 7. 2017, č. j. 370/UPS/2017-3, bylo odvolání žalobce zamítnuto jako nepřipustné. Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu, o které krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 26. 5. 2020, č. j. 15 A 189/2017-45, tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2017 zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení s tím, že odvolání žalobce bylo přípustné. Byly totiž naplněny podmínky, aby byl žalobce účastníkem daného správního řízení, neboť v něm mohlo dojít k dotčení zájmů přírody a krajiny. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 11. 2020, č. j. 6 As 157/2020-19.

[4] Výše nadepsaným rozhodnutím ze dne 24. 2. 2021 rozhodl žalovaný znovu o odvolání žalobce a opět jej zamítl jako nepřipustné, protože dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2018 již žalobce není jako spolek zabývající se ochranou přírody účastníkem daného správního řízení.

[5] Podanou žalobu krajský soud nyní napadeným rozsudkem zamítl, neboť přisvědčil žalovanému a aplikaci nové právní úpravy. Shledal, že se neuplatní přechodné ustanovení v čl. II bodu 10. novely, dle kterého stavební úřad dokončí správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, podle dosavadních právních předpisů. Dle krajského soudu totiž správní řízení v projednávané věci bylo pravomocně ukončeno před účinností novely.

[6] Jelikož žádné přechodné ustanovení novely neupravuje vztah nové a staré právní úpravy pro situaci, která v projednávané věci nastala, je dle krajského soudu nutné vycházet z principu, že postup podle dosavadních procesních pravidel je výjimkou, která se použije jen tam, kde tak přechodná ustanovení výslovně stanoví. Na další řízení je proto třeba aplikovat právní úpravu účinnou v době rozhodování správního orgánu, a to bez ohledu na to, že žalobce splnil podmínky účastenství dle předchozí právní úpravy. Podle nové právní úpravy již žalobci účastenství nesvědčilo, a proto musel žalovaný jeho odvolání zamítnout jako nepřipustné.

pokračování

[7] Krajský soud závěrem poukázal na skutečnost, že novelou se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., v němž dospěl k závěru, že omezení účastenství spolků pouze na řízení vedená podle zákona o ochraně přírody a krajiny z ústavněprávního hlediska ob stojí. Z tohoto důvodu podle krajského soudu nemohlo aplikací nové právní úpravy dojít v projednávaném případě k porušení žalobcových ústavních práv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhl zrušit napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i magistrátu a věc vrátit magistrátu k dalšímu řízení.

[9] Ve věci je sporná otázka, zda lze § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném 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.

[10] Podle stěžovatele je třeba jeho účastenství posoudit podle právní úpravy účinné k okamžiku, kdy se účastníkem řízení stal. Zamítnutí odvolání podaného v roce 2016 jako nepřipustné v roce 2021 představuje aplikaci novely s účinky pravé retroaktivity. Nenastala však žádná ze situací, v nichž může být pravá retroaktivita považována za souladnou s ústavním pořádkem. Ostatně žalovaný i krajský soud vyšli z mylného závěru, že se jedná o retroaktivitu nepravou.

[11] Závěr krajského soudu i žalovaného ve svém důsledku vede k odnětí stěžovatelova práva na přístup k soudu. Pokud by byla novela účinná již v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí magistrátu, mohl by stěžovatel přímo proti němu podat žalobu ve smyslu závěrů nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, bodu 84. Tak tomu však nebylo a stěžovatel napřímo žalovat nemohl. Nicméně po prvním rozsudku krajského soudu, který potvrdil jeho účastenství, již také žalobu podat nemohl, protože mu uplynula žalobní lhůta.

[12] I kdyby Nejvyšší správní soud považoval aplikaci právní úpravy ve znění novely za nepravou retroaktivitu, mělo být v řízení postupováno dle právních předpisů ve znění před novelou, a to na základě přechodného ustanovení čl. II bodu 10. novely. Krajský soud toto ustanovení vyložil nesprávně a neměl aplikovat závěry rozsudku NSS ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS. Správní řízení v projednávané věci 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 z hlediska ochrany přírody skutečný a intenzivní zájem.

[13] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stručně ztotožnil s napadeným rozsudkem a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že projednávaný případ rozhodl mimo standardní pořadí projednávání věcí, jelikož shledal závažné důvody pro takový postup (§ 56 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož předpisu). Těmi je skutečnost, že správní a soudní řízení v této věci trvá již od roku 2016 a věc se znovu vrací žalovanému k novému rozhodnutí o odvolání stěžovatele, což vede k dalšímu prodloužení řízení.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v úvodu tohoto rozsudku, obdobnou situací se zabýval v rozsudcích č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35. Od jejich závěrů neshledal důvod se v projednávané věci odchýlit, proto z nich vychází a v podrobnostech na ně odkazuje.

[18] Nejvyšší správní soud tak předně nepřisvědčil kasační námitce pravé retroaktivity, neboť nedošlo ke zpětnému působení zákona (viz odst. [19] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35). Krajský soud i žalovaný naopak postupovali v souladu s obecně uplatnitelnou zásadou nepravé retroaktivity. Použití této zásady však v projednávané věci vede k nepřípustnému zásahu do procesních práv stěžovatele, jejichž smyslem je účinně chránit hmotné právo na příznivé životní prostředí, a zprostředkovaně tak použití zásady nepravé retroaktivity zasahuje i do tohoto chráněného práva (srov. odst. [36] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35). K obecným východiskům blíže srov. odst. [20] až [28], jakož i odst. [29] až [31] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35. Nejvyšší správní soud zde zdůraznil především hmotné právo na příznivé životní prostředí, procesní práva stěžovatele podle dosavadní úpravy a zásadu právní jistoty a ochrany nabytých práv.

[19] Stěžovatel je spolkem chránícím přírodu a krajinu, je místně zakotven v Ústí nad Labem, jehož součástí je obec Habrovice dotčená v nyní projednávané věci, a hájí hmotné právo svých členů na příznivé životní prostředí (obdobně srov. odst. [32] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35). Krajský soud v rozsudku č. j. 15 A 189/2017-45 postavil najisto, že stěžovatel měl být účastníkem společného územního a stavebního řízení ohledně stavby rodinného domu u Habrovického rybníka, neboť v tomto řízení mohlo dojít k dotčení zájmů přírody a krajiny. Pokud by žalovaný nerozhodl nezákonně, řízení o odvolání by začalo před účinností novely a i v případě, že by pokračovalo po 1. 1. 2018, řídilo by se dle čl. II bodu 10. novely dosavadní právní úpravou (srov. odst. [40] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35).

[20] Kdyby v projednávané věci nebylo možné postupovat podle přechodného ustanovení v čl. II bodu 10. novely, byl by stěžovatel „zbaven přístupu do správního řízení

pokračování

i přístupu k soudu a zůstal by v právnem neupravené normativní mezeře, a to pouze z důvodu předchozího chybného postupu žalovaného“ (odst. [34] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35). Nejvyšší správní soud proto hledal takové řešení, které stěžovateli umožní uplatnit procesní i hmotná práva. Takovým ústavně konformním řešením nastalé situace je dotvoření práva pomocí analogie a analogická aplikace čl. II bodu 10. novely (viz odst. [35] rozsudků č. j. 9 As 193/2022-35 a č. j. 9 As 186/2022-35).

[21] Žalovaný byl tedy i v projednávané věci povinen postupovat podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 a odvolání stěžovatele proti rozhodnutí magistrátu o umístění a povolení stavby rodinného domu u Habrovického rybníka projednat jako přípustné, neboť stěžovatel měl být účastníkem daného správního řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S ohledem na výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil (dle § 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), zrušil Nejvyšší správní soud i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] V dalším řízení se žalovaný bude řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a v řízení tedy bude postupovat dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017. Zároveň je vázán právním názorem vysloveným krajským soudem v rozsudku č. j. 15 A 189/2017-45, podle něž má stěžovatel v dotčeném správním řízení právo být účastníkem řízení.

[24] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. v případě, že Nejvyšší správní soud 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 úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který neměl ve věci úspěch.

[25] 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 Nejvyšším správním soudem 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 činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu 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 stěžovateli 18 200 Kč na náhradě nákladů řízení k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. dubna 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu