

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. J. P.,** zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje,** se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 3. 2017, č. j. 10 A 33/2016 - 46,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 3. 2017, č. j. 10 A 33/2016 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 4. 3. 2013 podalo Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „stěžovatel“) u Městského úřadu Kaplice, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby *„R3 0312/II Nažidla - Dolní Dvořiště, státní hranice“*, na pozemcích v k. ú. Suchdol u Bujanova, Dolní Dvořiště, Rybník u Dolního Dvořiště a Trojany u Dolního Dvořiště - novostavba veřejně prospěšné komunikace, která je částí uceleného dálničního tahu dálnice D3 Praha - České Budějovice pokračujícího jižním směrem přes státní hranici do Rakouska (dále jen „stavba“). K uvedené žádosti stěžovatel připojil souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 31. 5. 2005, č. j. 804d/OPVI/05 (dále jen „stanovisko MŽP ze dne 31. 5. 2005“), posuzující vlivy provedení záměru na životní prostředí (posouzení vlivů na životní prostředí dále také jen jako „EIA“), vydané podle § 11 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, účinného do 31. 12. 2001 (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“).

[2] Rozhodnutím ze dne 5. 3. 2015, sp. zn. 04298/2013-výst./Šá, č. j. MěÚK/06779/2015 (dále jen „územní rozhodnutí“), stavební úřad rozhodl o umístění stavby. Proti územnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 1. 2016, č. j. KUJCK 6016/2016, sp. zn. OREG/77158/2015/luka, zamítl a územní rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který jí rozsudkem ze dne 15. 3. 2017, č. j. 10 A 33/2016 - 46, vyhověl, napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jako důvodnou shledal krajský soud mj. námitku žalobce, že k umístění stavby nebylo předloženo zákonem požadované stanovisko EIA. Stěžovatel v řízení o umístění stavby předložil stanovisko MŽP ze dne 31. 5. 2005. Ode dne 1. 4. 2015, kdy nabyl účinnosti zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon 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 pozdějších předpisů, a další související zákony (citované zákony dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“ a „zákon č. 100/2001 Sb.“), je však nezbytné, aby u stanovisek EIA vydaných před účinností tohoto zákona příslušný úřad vydal ještě před zahájením tzv. navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že obsah dříve vydaného stanoviska EIA je v souladu s požadavky právních předpisů transponujících Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko, musí být záměr předmětem nového posouzení podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 39/2015 Sb. Jinými slovy zákon č. 100/2001 Sb. nově v navazujících řízeních vyžaduje dodatečné právní a skutkové ověření původních stanovisek vydaných dle předešlé úpravy. Z uvedených důvodů nemůže obstát závěr žalovaného, že stanovisko MŽP ze dne 31. 5. 2005 je platným a zákonným podkladem pro vydání územního rozhodnutí na předmětnou stavbu. Stavební úřad sice vydal územní rozhodnutí dne 5. 3. 2015, tj. před nabytím účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., avšak územní rozhodnutí nenabylo před účinností citovaného zákona právní moci. Proto bylo třeba v odvolacím řízení doplnit podklady a uvést je do souladu s novou právní úpravou posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský soud žalovaného zavázal, aby v dalším řízení bylo doplněno ověřovací závazné stanovisko EIA ve smyslu čl. II. odst. 1 zákona č. 39/2015 Sb., jež by ověřilo stanovisko MŽP ze dne 31. 5. 2005.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a žalovaného

[4] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Namítl nesprávné posouzení otázky, zda byl povinen předložit v odvolacím řízení ověřovací závazné stanovisko příslušného orgánu podle čl. II. odst. 1 zákona č. 39/2015 Sb. Podle stěžovatele nemohlo být v daném případě postupováno podle zákona č. 39/2015 Sb.; tento zákon neměl být vůbec aplikován.

[6] Stěžovatel splnil svou povinnost v rámci posuzování vlivů na životní prostředí předložením stanoviska MŽP ze dne 31. 5. 2005; proces EIA, jehož výsledkem je uvedené stanovisko, byl zahájen dne 21. 12. 2001, tj. před účinností zákona č. 100/2001 Sb. Územní

řízení, které je navazujícím řízením ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., bylo u stavebního úřadu skončeno dne 5. 3. 2015, tj. před účinností zákona č. 39/2015 Sb. Odvolací řízení podle názoru stěžovatele není tzv. navazujícím řízením ve smyslu čl. II. odst. 1 ani odst. 2 zákona č. 39/2015 Sb., a proto stěžovatel nebyl povinen předložit ověřovací či verifikační závazné stanovisko. *Ad absurdum* by názor krajského soudu znamenal povinnost dokládat neustále další a další podklady, vyvolané dalšími novými změnami zákona č. 100/2001 Sb. Takový výklad je podle názoru stěžovatele v rozporu se smyslem dotčené právní úpravy a porušuje zásadu legitimního očekávání ve správním řízení. Povinnosti podle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. se vztahují pouze na řízení, u kterých do 1. 4. 2015 nebylo vůbec vydáno prvoinstanční rozhodnutí, což má potvrzovat také Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj, kterou stěžovatel navrhl k důkazu.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že řízení o umístění stavby je bezpochyby navazujícím řízením dle zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 39/2015 Sb., které končí až právní mocí v něm vydaného rozhodnutí. Správní řízení v prvním stupni a odvolací řízení tvoří jeden celek, proto navazující řízení může skončit až rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání účastníka. Také rozhodnutí o odvolání je tedy rozhodnutím vydávaným v navazujícím řízení. V nyní projednávané věci bylo odvolací řízení nepochybně zahájeno a neskončilo přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb., proto se na něj vztahuje čl. II. odst. 1 a 2 zákona č. 39/2015 Sb. Tvrzení stěžovatele je v rozporu nejen s právními předpisy, ale také s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 - 92. Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj není závazná; rozhodující je znění zákona. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

[9] Žalovaný odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, své vyjádření k žalobě a obsah správního spisu.

III. Posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy mj. z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, nedostatek důvodů či jinou vadu řízení, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jeho argumentace však spočívá v tvrzené nezákonnosti právního posouzení, tj. na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] V dané věci ovšem Nejvyšší správní soud shledal vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a jež má za následek nezákonnost, pro kterou je třeba napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Ze spisového materiálu totiž vyplynulo, že účastníky správního řízení byla kromě žalobce a stěžovatele také řada dalších účastníků podle § 85 odst. 1, 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon"), s nimiž správní orgány od počátku řízení jednaly a v napadených rozhodnutích je jako účastníky označovaly (viz str. 13, 19 a 20 územního rozhodnutí a str. 6 a 7 rozhodnutí žalovaného). Podle § 85 odst. 1, 2 stavebního zákona jsou účastníky územního řízení žadatel, obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, a osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Účastníky řízení tedy v dané věci zcela zřejmě byly osoby, jejichž práva byla či mohla být různým způsobem dotčena územním rozhodnutím.

[16] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných uplatňovat.

[17] V daném případě není pochyb o tom, že se v případě výše uvedených osob, které byly účastníky správního řízení podle § 85 odst. 1, 2 stavebního zákona, o potenciální osoby na řízení zúčastněné v smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. jedná.

[18] Přestože žalobce v žalobě uvedené osoby neoznačil, bylo povinností krajského soudu tyto osoby vyrozumět o probíhajícím řízení, jakož je také vyzvat, aby oznámily, zda budou práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Rovněž se jí doručuje rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí (§ 34 odst. 2, 3 s. ř. s.), a proti němuž má právo podat kasační stížnost podle § 102 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 As 244/2016 - 43). V projednávané věci však krajský soud uvědomil o probíhajícím řízení a vyzval k případnému uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení toliko stěžovatele, a to přípisem ze dne 7. 3. 2016, č. j. 10 A 33/2016 - 28. Ve vztahu ke zbývajícím účastníkům správního řízení ničeho v uvedeném směru neučinil a nepostupoval vůči nim ani v souladu

s § 74 odst. 1 s. ř. s. Ze soudního spisu není zřejmé ani to, že by krajský soud učinil jakýkoliv úkon podle § 42 odst. 4 s. ř. s., jenž umožňuje v řízení s velkým počtem osob zúčastněných na řízení doručovat písemnosti na úřední desce soudu.

[19] Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než konstatovat, že uvedená podstatná vada řízení před krajským soudem, ke které musel zdejší soud přihlédnout z úřední povinnosti, sama o sobě nutně musí vést ke zrušení napadeného rozsudku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 - 68).

[20] S ohledem na závěry vyslovené shora již nebylo třeba, aby se Nejvyšší správní soud blíže kasační stížností zabýval. Nejvyšší správní soud ovšem přesto považuje za vhodné vyslovit svůj právní názor k argumentaci stěžovatele alespoň *obiter dictum*, neboť k předestřené otázce již existuje judikatura zdejšího soudu, se kterou se plně ztotožňuje také nyní rozhodující senát. Zdejší soud tedy níže cituje závěry týkající se výkladu právních předpisů, jež jsou relevantní také v této věci. Posouzením skutkových okolností projednávaného případu se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť by to bylo vzhledem ke zrušení rozsudku krajského soudu z důvodu procesní vady předčasné.

[21] Aplikací přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. se Nejvyšší správní soud podrobně zaobíral v rozsudku ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 - 92, v němž konstatoval: *„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.* [...] *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* [v nyní projednávané věci územní rozhodnutí - pozn. NSS] *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.* [...] *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, č. j. 1 Azs 55/2006 -60, č. 1349/2007 Sb. NSS; a také nález ÚS ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03 (N 80/37 SbNU 105)]. 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. […] *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 stanovisko ani coherence stamp neznal.* […] *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.*" V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž konstatoval, že za daných okolností nebyl porušen zákaz retroaktivity a žadatel o vydání příslušného rozhodnutí ve stavebním řízení (jako navazujícím řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 39/2015 Sb.) nemohl být krácen na své důvěře v právo, právní jistotě či legitimním očekávání. Ve vztahu k územnímu řízení o umístění stavby jako navazujícímu řízení Nejvyšší správní soud potvrdil citované závěry v rozsudku ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016 - 53. Pro úplnost zdejší soud dodává, že vzhledem ke smyslu a účelu dotčené právní úpravy se povinnost vydat ověřovací závazné stanovisko, popř. *coherence stamp* v navazujícím řízení týká rovněž stanovisek EIA, která byla vydána podle zákona č. 244/1992 Sb., jenž byl nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb. Z uvedeného je zřejmé, že právní argumentace stěžovatele v kasační stížnosti nemá oporu v právních předpisech ani související judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[22] Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti navrhl k důkazu Metodickou pomůcku odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj. S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek z důvodu procesní vady, a především z důvodu existence jednoznačného právního názoru Nejvyššího správního soudu vztahujícího se k argumentům stěžovatele, by provedení uvedeného důkazu bylo nadbytečné; proto jej zdejší soud neprovedl.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal v postupu krajského soudu naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto rozsudek krajského soudu postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), a tudíž všechny osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, vyrozumí podle § 34 odst. 2 s. ř. s. o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[25] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. září 2018

pokračování

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu