



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, a **b) Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov**, se sídlem Chotíkov 363, Chotíkov, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, 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, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 12. 2015, č. j. 30 A 131/2015 - 130,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 7. 2015, č. j. KIJCK 51875/2015/OREG (dále též „napadené rozhodnutí“), byla na základě usnesení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 31. 10. 2014 zamítnuta odvolání občanského sdružení, resp. spolku Děti Země – Plzeň a žalobce a) a b), a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Nýřany, ze dne 1. 6. 2012, č. j. OV-Asc/12440/2012, kterým bylo k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodnuto o umístění stavby „*Závod na energetické využití odpadu Chotíkov (ZEVO Chotíkov)*“ v k.ú. Chotíkov. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný podrobně popsal průběh správního řízení. Vysvětlil, že předmětem územního rozhodnutí je stavba s technologií roštového spalování, bez kombinace se zařízením na mechanicko-biologickou úpravu odpadů, s celoroční dodávkou energií do odběratelské sítě; dalším účelem stavby je využití energie uvolněné spálením odpadu

k výrobě vysokotlaké páry, která má být dále transformována na teplo v horké vodě a na elektrickou energii, a dále redukce objemu odpadů ukládaných na skládky, a tím prodloužení životnosti skládek SKO, počítaje v to i využití části odpadů jako druhotných surovin – železný šrot s využitím jako surovina pro hutě a škvára jako stavební a podsypový materiál. Rovněž uvedl, že o odvolání již bylo jednou rozhodnuto, a to rozhodnutím původně příslušného Krajského úřadu Plzeňského kraje, které však bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 7. 2014, č. j. 30 A 76/2012 – 266, pro podjatost Krajského úřadu Plzeňského kraje (pro vyloučení všech jeho úředních osob). Proto Ministerstvo pro místní rozvoj pověřilo projednáním a rozhodnutím ve věci Krajský úřad Jihočeského kraje.

[2] K námitce žalobců, že nebylo pravomocně rozhodnuto o jejich námitkách podjatosti oprávněné úřední osoby správního orgánu prvního stupně, žalovaný vysvětlil, že odvolání proti usnesení o podjatosti nemá odkladný účinek, proto mohl správní orgán prvního stupně vydat odvoláním napadené rozhodnutí. Žalovaný neshledal, že by nebylo respektováno stanovisko EIA, neboť to obsahovalo podmínky vztahující se k různým etapám výstavby záměru; všechny relevantní podmínky v územním řízení byly přitom dle žalovaného respektovány. Požadavky odvolatelů na uložení podmínek se dostaly buďto přímo do podmínek územního rozhodnutí, nebo budou vyřízeny až v navazujících řízeních. Požadavek na doplnění rozhodnutí o výjimce pro zásah do biotopů kuňky žlutobřiché a na doplnění aktuálního přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení žalovaný vyhodnotil jako nedůvodný, neboť bylo ověřeno, že výskyt kuňky žlutobřiché je v lokalitě vzhledem k jejímu charakteru vyloučen, a proto bylo řízení usnesením Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí rozhodnutím ze dne 3. 6. 2011, zastaveno. Správní orgán prvního stupně měl tudíž dostatečné podklady pro posouzení věci. Žalovaný nesouhlasil ani s požadavkem na získání potvrzení, zda je stanovisko EIA ze dne 17. 2. 2012 v souladu se zákonem, neboť původní právní úprava platná do 1. 4. 2015 takový postup neumožňovala, přičemž přechodná ustanovení novelizace by se podle názoru žalovaného uplatnila pouze v případě, kdy by bylo zrušeno prvostupňové rozhodnutí o umístění stavby.

[3] Žalovaný poukázal rovněž na to, že místní příslušnost Městského úřadu Nýřany byla určena usnesením Krajského úřadu Plzeňského kraje, a to právě ve vztahu k určité stavbě „Zařízení na energetické využití TKO Chotíkov“ a staveb souvisejících, rozhodnutí se stalo pravomocným, a z důvodů podjatosti bylo Krajským soudem v Plzni zrušeno jen rozhodnutí odvolacího orgánu. Za nezákonné nelze označit ani to, že úřední osoba stavebníka vyzývala k doplnění podkladů telefonicky nebo e-mailem, jelikož takový postup není v rozporu se zákonem, když správní orgán má obecně povinnost pomáhat odstraňovat vady podání. Na základě předchozího zrušujícího rozsudku není možné zpochybnit závazná stanoviska vydaná v rámci odvolacího řízení o umístění stavby jen proto, že krajský soud krajskému úřadu vytknul vyloučení všech úředních osob z odvolacího řízení o umístění stavby. Žalovaný proto na závěr konstatoval, že bylo postupováno v souladu se zákonem, když se správní orgány zabývaly všemi relevantními aspekty pro rozhodování o umístění stavby.

[4] Žalobce a) se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou ze dne 2. 10. 2015, v níž navrhoval, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Požadoval, aby se krajský soud zaměřil na zákonnost podkladových stanovisek, neboť ta byla vydána podjatými úředními osobami. Dále namítal, že odborné stanovisko EIA ze dne 17. 2. 2012 bylo rovněž vydáno podjatým správním orgánem, neboť Krajský soud v Plzni v předchozím rozsudku ze dne 25. 7. 2014 konstatoval, že Krajský úřad Plzeňského kraje je systémově podjatý, tudíž rozhodovací akty, které jsou podkladem k umístění stavby vydané podjatými osobami jsou nezákonné. Napadené rozhodnutí je nadto svým obsahem totožné s předchozím rozhodnutím, které však bylo krajským soudem jako vadné zrušeno, takže

pokračování

podle přesvědčení žalobce nedošlo k řádnému přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Poukazoval rovněž na to, že v mezidobí došlo k podstatné změně zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a to zákonem č. 39/2015 Sb., podle jehož přechodných ustanovení mělo být přistoupeno k ověření tohoto stanoviska EIA, o čemž svědčí i recentní praxe jiných správních orgánů ve vztahu k obdobným „původním stanoviskům EIA před novelizací“. Podle jeho názoru toto stanovisko EIA neobstojí pro svou nezákonnost a věcnou nesprávnost ani podle předchozí právní úpravy, zvláště když bylo vydáno podjatými úředníky a nebylo ostatně ani plně respektováno v navazujících řízeních. Žalovaný se měl za dané situace zabývat i současným stavem staveniště a případně zvážit získání nových stanovisek s ohledem na tento nový stav.

[5] Žalobce b) v žalobě ze dne 5. 10. 2015 rovněž tvrdil, že správní řízení je zatíženo podstatnou vadou, neboť na projednání a rozhodnutí věci se podílely podjaté úřední osoby. Žalovaný přitom tuto vadu neodstranil a vycházel z obsahu správního spisu a úkonů, které učinily vyloučené osoby. Žalovaný se měl podle jeho názoru podrobněji zabývat zákonností stanoviska EIA. Správní orgány porušily jeho procesní práva tím, že neúplná žádost o vydání územního rozhodnutí byla doplněna teprve v průběhu správního řízení krátce před ústním projednáním věci. Žalobce b) proto navrhoval, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a aby prohlásil závazné stanovisko EIA s kódem záměru PLK1595 – závod na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov s datem zveřejnění 29. 8. 2011, vydané Krajským úřadem Plzeňského kraje jako nezákonné.

[6] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 27. 10. 2015, č. j. 30 A 132/2015 – 36, obě žaloby spojil ke společnému řízení pod sp. zn. 30 A 131/2015.

[7] Žalovaný se k žalobám vyjádřil v přípisu ze dne 6. 11. 2015, v němž uváděl, že žalobci nikdy včas nenamítali podjatost úředních osob ve vztahu k závazným stanoviskům a stanovisku EIA. Po novele zákona o posuzování vlivů nebylo jeho povinností získat závazné stanovisko pro ověření záměru, jak podrobně vysvětlil v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Neshledal důvodnou námitku, že by nebyla zajištěna platná závazná stanoviska, neboť opak je pravdou, jak dokládá obsah správního spisu. Žalovaný zastával stanovisko, že napadené rozhodnutí se všemi námitkami žalobců řádně zabývalo, tudíž žaloby jsou nedůvodné. Navrhoval proto, aby krajský soud žaloby jako nedůvodné zamítl.

[8] Osoba zúčastněná na řízení (Plzeňská teplárenská a. s.) ve vyjádření ze dne 27. 11. 2015 zdůraznila, že námitka podjatosti úředních osob, které vydaly podkladová stanoviska, je účelová, jelikož nebyla řádně uplatněna v předchozím správním řízení. Žalovaný přitom mohl vycházet z obsahu spisu, aniž by jej jakkoli doplňoval. Účastníci řízení měli podle jejího názoru zachováno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čímž se žalovaný ostatně obsáhle zabýval. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila ani s tím, že v řízení muselo být vypracováno nové stanovisko EIA nebo že muselo být přezkoumáváno, neboť se žalobci dovolávají pozdější právní úpravy, což je v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity. Výtky žalobců proti tomuto stanovisku lze označit za laické a spekulativní. Nesouhlasila ani s tím, že by postup správního orgánu prvního stupně a jeho úředníků byl nestandardní či nezákonný. Navrhovala proto, aby krajský soud žaloby jako nedůvodné zamítl.

[9] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 12. 2015, č. j. 30 A 131/2015 - 130, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Předdeslal, že v původním řízení o odvoláních žalobců a), b) a Děti Země – Plzeň proti rozhodnutí Městského úřadu Nýřany rozhodoval Krajský úřad Plzeňského kraje, který podané odvolání zamítl a rozhodnutí Městského

úřadu Nýřany ze dne 1. 6. 2012, č. j. OV-Asc/12440/2012, potvrdil. K žalobám podaným proti tomuto rozhodnutí žalobci a) a b), zrušil krajský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2012, č. j. RR 3178/12, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 202/2014 – 66, kasační stížnost podanou proti rozsudku krajského soudu ze dne 25. 7. 2014, č. j. 30 A 76/2012 – 266, rovněž zamítl. Poukazoval na to, že jeho předchozí zrušující rozsudek byl v této věci aprobován Nejvyšším správním soudem ve vztahu k rozsahu a důvodům kasačních stížností a k tomu, co bere kasační soud v úvahu z moci úřední. Zdůraznil, že v dané věci žalobci již jednou podali správní žalobu, musí se proto i na jejich další žalobu uplatnit zásada koncentrace řízení, jak ostatně dovodila odborná literatura a judikatura správních soudů; žalobci tudíž nemohou v další žalobě úspěšně uplatňovat žalobní body, které mohly vznést již v původním soudním řízení. Soud se proto nemohl zabývat novou námitkou ohledně podjatosti úředních osob ve vztahu k podkladovým stanoviskům. Zdůraznil, že s ohledem na složitost celé kauzy a postupné upřesňování toho, kdy sami úředníci měli svého představeného informovat o okolnostech nasvědčujících jejich vyloučení, měli žalobci tuto námitku uplatnit již v průběhu správního řízení, což včas neučinili. Proto nelze konstatovat, že by úředníci podílející se na procesu EIA byli podjatí. Podjatost úřední osoby správního orgánu prvního stupně nelze konstatovat ani na základě toho, že s žadatelem o územní rozhodnutí neformálně komunikovala za účelem odstranění vad jeho žádosti. Soud se však ztotožnil s námitkami žalobců, že správní orgány nepostupovaly v souladu s novelou zákona o posuzování vlivů, jelikož nezajistily souhlasné závazné stanovisko ověřující, že stanovisko EIA vypracované podle předchozí právní úpravy je nadále použitelné, případně v jakém rozsahu. Soud rovněž nesouhlasil se závěrem žalovaného, že pro územní rozhodnutí stejně jako pro další navazující řízení jsou podstatné jen podmínky obsažené ve stanovisku EIA, tudíž nelze přehlížet obsah závazného stanoviska ze dne 28. 2. 2011 vydaného podle zákona o ochraně ovzduší. Ohledně námitky žalobců vůči samotnému obsahu stanoviska EIA soud uvedl, že těmito otázkami se nemůže zabývat, neboť odborné námitky měly být uplatněny již v průběhu jeho zpracování, což se však ze strany žalobců nestalo, nadto kromě svých subjektivních tvrzení žalobci nepředložili žádný relevantní podklad zpochybňující závěry tohoto stanoviska. Soud se proto zabýval pouze procesními otázkami, přičemž nezjistil, že by došlo při jeho zpracování k porušení zákona.

[10] Dále se věnoval námitce místní nepříslušnosti správního orgánu prvního stupně, přičemž ohledně této námitky uvedl, že společnost Plzeňská teplárenská, a.s., podala dne 13. 6. 2011 stavebnímu úřadu Městského úřadu Město Touškov žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby ZEVO Chotíkov. V průběhu řízení uplatnilo Sdružení pro udržitelný rozvoj obce Chotíkov námitku podjatosti vedoucí stavebního úřadu Městského úřadu Město Touškov. Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2011, č. j. RR/4546/11, Krajský úřad Plzeňského kraje vedoucí stavebního úřadu Městského úřadu Město Touškov z řízení o umístění stavby ZEVO Chotíkov pro podjatost vyloučil. Vzhledem k tomu, že z územního řízení byla pro podjatost vyloučena vedoucí stavebního úřadu Městského úřadu Město Touškov, nebylo možné podle § 14 odst. 4 správního řádu určit jinou úřední osobu, která není k vyloučené ve vztahu podřízenosti. V souladu s § 131 odst. 4 správního řádu proto Krajský úřad Plzeňského kraje určil usnesením ze dne 20. 2. 2012, č. j. RR/518/12, k projednání a rozhodnutí ve věci Městský úřad Nýřany, odbor výstavby a územního plánování, jako správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem stavebního úřadu Městského úřadu Město Touškov. Společnost Plzeňská teplárenská, a.s., vzala dne 13. 2. 2012 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby ZEVO Chotíkov zpět a územní řízení bylo rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru regionálního rozvoje, ze dne 14. 2. 2012, č. j. RR/459/12, zastaveno. Novou žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby ZEVO Chotíkov podala společnost Plzeňská teplárenská, a.s., dne 2. 3. 2012 u odboru výstavby Městského úřadu Nýřany.

pokračování

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že nadřízený správní orgán mohl pověřit projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný správní orgán i v mezidobí, kdy řízení před stávajícím věcně příslušným správním orgánem, u něhož došlo k vyloučení úředních osob, skončilo. V neposlední řadě nezjistil ani porušení zákona v tom smyslu, že by se žalobce b) nemohl seznámit s podklady správního řízení, neboť za stěžejní považoval to, že se žalobce s těmito podklady skutečně řádně seznámil, byť zákonná lhůta k seznámení se s podkladovými materiály nemusela být dodržena.

[12] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 12. 2015, č.j. 30 A 131/2015 - 130, podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 17. 3. 2016, kterou doplnila v podání ze dne 15. 4. 2016, a to z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vyslovila přesvědčení, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aplikovatelnosti novelizace zákona o posuzování vlivů, neboť ve svém důsledku se jedná o retroaktivní použití právního předpisu z roku 2015 na žádost z roku 2012. Právní stav v době podání žádosti totiž má být podle stěžovatelky rozhodný, jelikož podáním žádosti nabyla legitimní očekávání ohledně aplikovatelnosti právní úpravy. Nelze proto v dané věci aplikovat právní úpravu, která nabyla účinnosti až v roce 2015, a která jí tak nemohla být známá. Soud nadto pouze formalisticky ocitoval závěry odborné literatury, avšak nevysvětlil, jak tam uvedená argumentace dopadá na daný případ. Akceptace závěrů krajského soudu by nakonec mohla podle stěžovatelky vést ke znemožnění výstavby komplikovaných a sofistikovaných staveb, jelikož s ohledem na změny právní úpravy by nikdy nemohla být podána správná žádost. V neposlední řadě poukazovala na to, že krajský soud zavázal žalovaného k získání dalších podkladů, což však může celé odvolací řízení podle jejího názoru dále zkomplikovat. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[14] Žalobce a) se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 3. 5. 2016, v němž vyjádřil názor, že krajský soud postupoval plně v souladu se zákonem a evropskou právní úpravou, kterou český zákonodárce v minulosti nesprávně transponoval. Tato skutečnost přitom musela být stěžovatelce známa. Žalobce a) proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. V přípisu ze dne 13. 5. 2016 žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 As 250/2015, který se ve věci týchž účastníků k řešené problematice vyjádřil, byť ve vztahu k řízení o vydání stavebního povolení.

[15] Žalobce b) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[16] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla osobou zúčastněnou v řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat

z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

[18] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[20] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotná stěžovatelka jeho obsahu s ohledem na délku své kasační stížnosti a kvalitu tam uvedených argumentů velmi dobře porozuměla, neboť s jeho závěry věcně polemizuje ve velmi obsáhlé kasační stížnosti, v níž podrobně namítá nesprávné posouzení předmětné otázky krajským soudem. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatelka se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné, obsáhlejší odůvodnění, které by plně odpovídalo jejímu právnímu názoru, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[21] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí postupoval v rozporu se zákonem a že je proto nutné takové rozhodnutí zrušit. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žalob; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost

pokračování

rozsudku. Stěžovatelka v tomto směru krajskému soudu fakticky ničeho nevyčítá, neboť konkrétně neuvádí, v čem je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Samotný nesouhlas stěžovatelky s jeho závěry přitom v žádném případě nemůže způsobit důvodnost jejího tvrzení, že rozsudek krajského soudu takovou vadou trpí, zvláště když jeho obsahu porozuměla a pokud s ním věcně polemizuje a dovozuje jeho nesprávnost.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] K věci samé, tedy naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a otázce závěrů krajského soudu ohledně aplikovatelnosti zákona o posuzování vlivů ve znění zákona č. 39/2015 Sb., Nejvyšší správní soud uvádí následující:

[24] K této otázce ve vztahu k týmž účastníkům řízení a k témuž záměru, avšak ve vztahu ke stavebnímu povolení, se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 – 92, podle kterého: „*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, č. 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.*

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 zasláného 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 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.

Přechodné 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 zasláného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení soubhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají 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.

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.

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.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

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.

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, Bob. 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 stolici správní vydán.“). Odvolání úzce souvisí s dvojnásobností 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 nabyt 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.

pokračování

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. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS; a také náleží 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.

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 dovedila 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 ELA aplikovala i na záměry, u kterých již byl proces ELA 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 ELA (tj. vydaných před nabytím účinnosti novely), bylo vždy orgánem ELA prověřeno, zda vyhovují požadavkům ELA 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).

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.

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.

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 změnila 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 náleží 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 náleží 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. náleží sp. zn. I. ÚS 574/03).

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.

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 soublasí 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 výtka nedůvodná.

Stěžovatelka dále krajskému soudu vytýká, že použitím nové právní úpravy byla krácena na své důvěře v právo a právní jistotě, kterou nabyla 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 zásabem 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 příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl“ [náleží 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.

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. náleží 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].

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. náleží ÚS ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 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 sebrává 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. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96).

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).

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 závažné;

pokračování

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 rudičích zásad odvětví práva životní prostředí, a to ze zásady prevence a principu předběžné opatrnosti ve vztahu k plánovaným zásahům do životního prostředí.

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 napравила prodlení s plněním svých závazků.

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. náleží 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 potřebovala stěžovatelčino legitimní očekávání, že v navazujícím řízení bude vydáno meritorní rozhodnutí, tj. že jí plánovaná stavba bude povolena.

Legitimní očekávání též tlumí skutečnost, že směrnice č. 2011/92 byla v Úředním věstníku Evropské unie vyhlášena již dne 28. 1. 2012 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.

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 samoučelný, 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.

Nelze se tedy ztotožnit s výtkou, že závěry krajského soudu vedly k nepřipustnému zásahu do legitimního očekávání stěžovatelky.

Procesní námitky

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 brozí všem účastníkům správního řízení. Pokud by žalovaný respektoval závazný názor krajského soudu, zatížil by jeho další rozhodnutí ve věci zásadní vadou.

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.

Krajský soud v závěrečném shrnutí odůvodnění rozsudku konkrétně uvedl, že „[v dalším řízení budou doplněny podklady pro rozhodnutí o odvoláních proti rozhodnutí stavebního úřadu o závazné stanovisko ověřující a závazné stanovisko verifikační, která vydá příslušný orgán“.

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 porřízení 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.

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 nevyšetřil, v čem spočíval veřejný zájem, podle něhož mělo stavební povolení být přezkoumané.

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.

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.“

[25] Jestliže Nejvyšší správní soud má v souladu s ustanovením § 12 s. ř. s. zajišťovat jednotu rozhodování v oblasti správního soudnictví, musí rozhodovat jednotně i on sám. Pokud tedy zde existuje rozhodnutí týkající se týchž účastníků a řešící stejnou právní otázku u téhož záměru, byť ve vztahu k řízení o udělení stavebního povolení, je na místě, aby se Nejvyšší správní soud závěry uvedenými v takovém rozhodnutí sám řídil. Stěžovatelka sice s těmito závěry fakticky nesouhlasí, ale nepřednáší nic nového, co by těmito závěry bylo s to otrást. Nejvyšší správní soud přitom v kasační argumentaci neshledává nic, co odůvodnilo odchýlení se od výše uvedených

pokračování

závěrů, případně postoupení věci rozšířenému senátu – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009 – 98; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto řízení úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalobci sice měli ve věci plný úspěch, žádné náklady však neuplatňovali a ani ze spisu není patrné, že by jim nějaké náklady vznikly. Žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nelze v souladu s recentní judikaturou správních soudů (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47) přiznat.

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

V Brně dne 19. srpna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu