



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové 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 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, č. j. KUUK/040042/2021/UPS, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 37/2021-24,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2022, č. j. 16 A 37/2021-24, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 3. 2021, č. j. KUUK/040042/2021/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 895/6, 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 k 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 také „novela“).

[3] Krajský soud nejprve shrnul průběh řízení. Magistrát města Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 24. 2. 2016, č. j. MM/SO/S/11570/2016/Kk, vydal rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí o dva roky na stavbu „Nákupní centrum a individuální bydlení na p. č. 943/1 v k. ú. Všebořice“. Na tomto rozhodnutí je v doložce právní moci uvedeno, že nabylo právní moci dne 17. 3. 2016. Proti rozhodnutí o prodloužení platnosti územního rozhodnutí podal žalobce dne 21. 3. 2016 odvolání jako opominutý účastník. Jeho odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 9. 2016, č. j. 175/UPS/2016-3, zamítnuto jako nepřipustné. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 9. 2016. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2016 podal včasnou správní žalobu, o které Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 6. 4. 2020, č. j. 15 A 167/2016-49, rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 9. 2016, č. j. 175/UPS/2016-3, o odvolání žalobce zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení s tím, že odvolání žalobce bylo přípustné, neboť byly naplněny podmínky, aby žalobce byl účastníkem daného řízení, neboť v řízení mohlo dojít k dotčení zájmů přírody a krajiny. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22. 3. 2021 pak žalovaný znovu rozhodl o odvolání žalobce a opět jeho odvolání zamítl jako nepřipustné.

[4] Svůj postup odůvodnil aplikací nové 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, nadále nejsou účastníky těchto řízení vyjma případů, kdy se jedná o řízení navazující na posuzování vlivů na životní prostředí.

[5] V projednávané věci je tedy 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 stavební úřad dokončí správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, podle dosavadních právních předpisů.

[6] V projednávané věci 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.

[7] Žádné přechodné ustanovení novely neupravuje vztah nové a staré právní úpravy pro situaci, která nastala v projednávané věci, tedy zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu 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.

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

pokračování

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

[9] Krajský soud poukázal na to, že novelou se zabýval Ústavní soud, který v nález z 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., 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 stěžovatelských ústavních práv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

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

[11] Ve věci je sporná výhradně 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.

[12] 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. Žalovaný i krajský soud vyšli z mylného závěru, že se jedná o retroaktivitu nepravou.

[13] 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 nálezů Ústavního soudu 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. Účastenství v řízení je tedy třeba posoudit podle právní úpravy účinné k okamžiku, kdy stěžovatel účastníkem řízení byl, což bylo ještě před účinností novely.

[14] 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 z hlediska ochrany přírody skutečný a intenzivní zájem.

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

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

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] 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.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[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, o pravou retroaktivitu se tedy nejedná. Nicméně stěžovatel má pravdu v tom, že napadeným rozsudkem bylo nepřipustným způsobem zasaženo do jeho práv, jak je podrobně vyloženo níže.

Východiska

[20] V době rozhodování žalovaného po zrušujícím rozsudku krajského soudu trval procesněprávní vztah mezi ním a stěžovatelem založený odvoláním z roku 2016. 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] Krajský soud vyšel z toho, že žádné přechodné ustanovení novely neupravuje situaci, kdy správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu po účinnosti novely, a proto se musí uplatnit obecný princip nepravé retroaktivity procesních předpisů.

[22] O odvolání z roku 2016 bylo třeba rozhodnout. Kasační soud souhlasí s krajským soudem v tom, že 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. Řízení o odvolání stěžovatele ale pravomocně skončeno bylo a nic na tom nemění ani skutečnost, že pravomocné rozhodnutí krajský soud následně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Hypotéza normy tedy není naplněna, a proto ji nelze přímo aplikovat.

[23] V projednávané věci nelze místo chybějícího přechodného ustanovení subsidiárně užít obecnou právní úpravu. Český právní řád v zákonné rovině neobsahuje obecná přechodná ustanovení. Nelze použít ani přechodná ustanovení základních odvětvových právních předpisů, ať už správního řádu či stavebního zákona, protože jejich přechodná ustanovení se týkají jen vztahu pozdější konkrétní právní úpravy k dřívější právní úpravě a nemají obecnou platnost.

[24] Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi obecně vychází ze zásady nepravé retroaktivity procesních norem, a to jak v řízení před soudy (rozsudek NSS z 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS), tak před správními orgány (rozsudek NSS z 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS). Uvedenou otázkou se zabýval zejména ve spojitosti s přechodem působnosti správního orgánu během řízení před soudem

pokračování

(viz rozsudky NSS z 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013-31, nebo z 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28) nebo během správního řízení (viz rozsudek NSS z 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35). Stejně tak zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dospěl ke shodným závěrům týkajícím se přechodu působnosti ze soudů na správní orgány (usnesení zvláštního senátu ze 6. 2. 2004, č. j. Konf 15/2003-24, č. 189/2004 Sb. NSS) či změny místní příslušnosti soudu (usnesení zvláštního senátu ze 17. 6. 2009, č. j. Konf 104/2008-7, č. 1907/2009 Sb. NSS). Rovněž dle Ústavního soudu platí v civilním i trestním procesu princip, dle něhož nestanoví-li zákon jinak, soud postupuje podle procesní úpravy platné a účinné v době rozhodování (nálezy Ústavního soudu z 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01).

[25] Nicméně již v nálezu ze 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Ústavní soud uvedl, že i nepravá retroaktivita může být z ústavního hlediska nepřipustná. Dle nálezu z 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03, je nutno v době podstatných proměn práva „*vykládat intertemporální konflikty tak, aby bylo účastníkům řízení umožněno realizovat jejich procesní práva, a nikoliv naopak, aby realizace těchto práv byla nadměrně, v důsledku formalistického postupu ztížena.*“ Tento závěr zopakoval Ústavní soud rovněž v nálezu ze 13. 2. 2007, sp. zn. IV. ÚS 356/04.

[26] V nálezu ze 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06, Ústavní soud konstatoval, že v případě absence výslovných intertemporálních ustanovení, tj. za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k aplikovatelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který „*šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na legitimní očekávání. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny.*“ (viz také nálezy z 30. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 444/03, z 30. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 37/04, z 22. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 287/04, z 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04, či z 26. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 178/04) V dané věci pak Ústavní soud v otázce intertemporality našel právo pomocí metody *analogie legis*. V nálezu z 5. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 314/09, Ústavní soud vztáhl výše uvedené závěry na oblast procesního práva a analogicky aplikoval dosavadní právní úpravu.

[27] Nejvyšší správní soud výše uvedenou judikaturu vykládá tak, že 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.

[28] Problematikou mezer v zákoně a dotvářením práva se NSS zabýval již v rozsudku z 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS. Uvedl, že mezera v zákoně nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy či argumenty, které jsou vlastní právnímu řádu jako celku. Lze jí rozumět rozpor s teleologickým pozadím celého právního řádu. Teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, a to podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí. Je také nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O pravou mezeru se jedná, pokud aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné (usnesení rozšířeného senátu z 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Nepravá mezera představuje

neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů (nález Ústavního soudu z 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou a nevědomou. O vědomou mezeru se jedná, pokud zákonodárce právní úpravu koncipuje s vědomím teleologického rozporu. Shrnuto, mezerou v zákoně, kterou lze řešit dotvářením práva, se rozumí nezamýšlená neúplnost zákona.

Aplikace výše uvedených závěrů na projednávanou věc

[29] V projednávané věci je relevantní hmotné právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a procesní práva, která měl stěžovatel dle dosavadní právní úpravy. Zároveň je třeba připomenout zásady právní jistoty a ochrany nabytých práv, které stojí proti retroaktivnímu uplatňování práva a zjednodušeně říkají, že během hry se nemají měnit pravidla k újmě účastníků.

[30] Smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebních řízeních bylo, aby kvalifikovaně hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých (rozsudek NSS ze 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS). Spolky měly rovněž právo na věcné vypořádání svých námitek, pokud se týkaly zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny (rozsudek NSS ze 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Námitky musel správní orgán posoudit v souladu s hmotným právem a správní soud následně přezkoumával i hmotněprávní podmínky správního úkonu a rozpor s hmotněprávní úpravou (rozsudek NSS z 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53). Občanská sdružení neměla pouze žalobní legitimaci dle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy vycházející z jejich účastenství na správním řízení, ale mohla mít i žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud hájila práva svých sdružených členů (nález Ústavního soudu z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Ještě vstřícněji se k této otázce Ústavní soud vyjádřil v nálezu z 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14. V něm ve vztahu k aktivní legitimaci odmítl civilistický přístup, podle něhož je smyslem ekologických spolků pouze vystupovat ve jménu sdružených jednotlivců, a uvedl, že práva komunity mohou být dotčena širěji.

[31] Zákonodárce se rozhodl novelou účast spolků ve správních řízeních omezit, přičemž tato úprava obstála i před Ústavním soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17). Ústavní soud však současně potvrdil, že pokud se spolky cítí být na svých právech zkráceny, mohou přímo žalovat dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 84 uvedeného nálezu). Je nepochybné, že tak tomu bude v případě dotčení práv jejich členů (nález Ústavního soudu z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), což bude typicky při místní zakotvenosti spolku, přičemž vliv může mít i širě dopadů záměru (rozsudek NSS z 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295) či význam chráněných hodnot (rozsudek NSS z 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28).

[32] V nyní projednávané věci jde o prodloužení platnosti územního rozhodnutí pro stavbu nákupního centra a individuálního bydlení v k. ú. Všebořice, které je součástí území statutárního města Ústí nad Labem. Stěžovatel má sídlo v Ústí nad Labem. Všichni zakládající členové spolku bydleli v Ústí nad Labem a v současné době zde stále bydlí dva členové jeho statutárního orgánu. NSS je rovněž z jeho úřední činnosti známo,

pokračování

že stěžovatel vykonává svou činnost v obdobných věcech právě v obvodu tohoto města a jeho blízkém okolí (např. řízení ve věcech sp. zn. 1 As 326/2016, sp. zn. 2 As 227/2020, sp. zn. 6 As 373/2021, sp. zn. 4 As 278/2022). Občané Ústí nad Labem mají právo na příznivé životní prostředí v Ústí nad Labem, a to mohou hájit samostatně či naopak prostřednictvím spolku, do něhož jsou sdruženi (nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14). NSS již obdobně hmotné právo spolků zakládající žalobní legitimaci uznal ve věcech zásahových žalob (např. v rozsudku z 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166) nebo ve věcech návrhů na zrušení opatření obecné povahy (např. rozsudek z 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146). Lze tedy uzavřít, že stěžovatel je jako spolek místně zakotven a hájí hmotné právo svých členů na příznivé životní prostředí.

[33] V projednávané věci tak jde jak o procesní práva, která měl spolek dle předcházející právní úpravy, tak o hmotná práva jeho členů, což musí NSS při posuzování věci zohlednit.

[34] Ustanovení čl. II. bodu 10 sice výslovně dopadá jen na správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti novely, nicméně pokud by nebylo vztaženo i na situaci stěžovatele, který se materiálně nachází v obdobné situaci (odvolání podané podle staré právní úpravy), byl by zbaven přístupu do správního řízení i přístupu k soudu a zůstal by v právním neupravené normativní mezeře, a to pouze z důvodu předchozího chybného postupu žalovaného. NSS proto hledal takové řešení, které stěžovateli umožní uplatnit procesní i hmotná práva.

[35] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedená obecná východiska zabýval otázkou, zda se v projednávané věci jedná o mezeru, kterou lze vyplnit analogickým dotvořením práva. Jedná se o mezeru nepravou, protože zde chybí právní úprava ve srovnání s úpravou obdobných případů v čl. II. bodu 10 novely. Zároveň se jedná o mezeru nevědomou, protože důvodová zpráva k novele se o této situaci nijak nezmiňuje a zákonodárce ji nekoncepoval s vědomím teleologického rozporu. Procesní právo ze své podstaty užití analogie nevylučuje. Z těchto důvodů může NSS v projednávané věci postupovat dle *analogie legis*.

[36] Řešením, které se nabízí, je analogické uplatnění čl. II. bodu 10 novely. Jde o ustanovení, které upravuje v právně relevantních aspektech nejpodobnější situaci. Týká se stejného časového okamžiku, stejného typu řízení a stejných subjektů. Analogické užití čl. II. bodu 10 novely umožní 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. Z výše uvedené judikatury Ústavního soudu pak plyne, že takovýto důsledek soudy připustit nesmí, pokud jej zákon jednoznačně nestanoví. V projednávané věci tomu ale tak není a v zákoně je mezera.

[37] Řešení přijaté krajským soudem je z těchto důvodů třeba odmítnout. Závěr krajského soudu totiž ve svém důsledku znamená, že časový sled nezákonného rozhodnutí žalovaného, účinnosti novely, prvního rozsudku krajského soudu a druhého rozhodnutí žalovaného by vedl k odepření práva na přístup k soudu. Stěžovatel měl v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 přímo žalovat rozhodnutí o umístění

stavby a stavebním povolení. V době vydání tohoto rozhodnutí ale platila právní úprava, dle které měl postavení účastníka správního řízení a žalobu mohl podat až po vyčerpání řádného opravného prostředku před správním orgánem. Pokud by žalobu skutečně podal, byla by nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Jako opomenutý účastník řízení totiž 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 uplynutí dvouměsíční žalobní lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. nelze dle odst. 4 téhož ustanovení prominout. Dle judikatury NSS nemůže být žalobci lhůta k podání žaloby prominuta či „navrácena“ dokonce ani v případě, že po uplynutí této lhůty Ústavní soud označí zákonnou výlukou ze soudního přezkumu za protiústavní (rozsudek NSS ze 14. 12. 2017, č. j. 4 Afs 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS). Ani změna judikatury, byť by se týkala otázky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nemůže vést k tomu, že by za včasnou měla být považována žaloba, která byla podána po uplynutí zákonné lhůty (rozsudek NSS z 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011-79, č. 2409/2011 Sb. NSS).

[38] Stěžovatel se tak v důsledku závěru krajského soudu dostal do situace, kdy nemá soudní ochranu, což je v přímém rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[39] Tento závěr nepřímo potvrzuje i odborná literatura. Komentář k § 179 správního řádu uvádí, že podle úpravy starého správního řádu (tedy zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) se „*postupovalo i v případě rozhodování o opožděných nebo nepřipustných odvoláních podaných proti rozhodnutím vydaným dle zákona č. 71/1967 Sb. V tomto případě nešlo postupovat podle nového správního řádu, neboť pokud by se při posuzování takových odvolání ukázalo, že byla podána včas, resp. byla přípustná, šlo by o situace podle § 179 odst. 1 věta první správního řádu, neboť takové řízení nebylo pravomocně skončeno (to, zda je odvolání včasné a přípustné, však lze seznat až při jeho posouzení, které tak musí probíhat podle ustanovení předchozího správního řádu).*“ (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Bova Polygon, 2012, s. 1424). Právě takovou situaci nyní NSS posuzoval.

[40] Nad rámec výše uvedeného lze uvést, že krajský soud zrušil první rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost. Bylo tedy pravomocně postaveno na jisto, že stěžovatel měl být účastníkem správního řízení. Pokud by správní orgán nerozhodl nezákonně, řízení o odvolání by začalo 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. Při aplikaci zásady nepravé retroaktivity procesních norem by ztráta účastenství byla způsobena nikoli po právu novou právní úpravou účinnou od 1. 1. 2018, ale nezákonným rozhodnutím správního orgánu, což se příčí individuální spravedlnosti. Navíc by docházelo k nedůvodně rozdílnému zacházení u subjektů nacházejících se ve srovnatelné situaci, tedy u subjektů, kterým svědčí zákonné účastenství, avšak uplatnění jejich zákonných práv závisí na zákonnosti či nezákonnosti postupu správního orgánu. Není tu žádný rozumný důvod, který by toto rozdílné zacházení ospravedlňoval.

[41] Navíc lze dodat, že po prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu a zamítnutí kasační stížnosti žalovaného měl stěžovatel postaveno na jisto, že má být účastníkem řízení. Jeho očekávání, že se vyřčeným právním názorem bude správní orgán řídit, pak nebylo překonáno jasnou právní úpravou, takže následné vyloučení jeho účastenství novým rozhodnutím žalovaného bylo v rozporu s principem právní jistoty.

pokračování

IV. Závěr se shrnutím závazného právního názoru a náklady řízení

[42] 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 bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[43] 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 ze 6. 4. 2020, č. j. 15 A 167/2016-49, týkajícím se prvního rozhodnutí žalovaného, podle něž v dotčeném řízení má stěžovatel právo být účastníkem řízení.

[44] 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.

[45] 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 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. Petry Humlíčkové, Ph.D., 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 23. března 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu