

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Štěpánská 640/45, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, zast. JUDr. Martinem Janouškem, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, **II) Voda z Tetčic, z. s.**, se sídlem Hybešova 178, Tetčice, proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 5. 12. 2022, čj. MD-35259/2021-510/100, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 2. 2024, čj. 38 A 8/2022-125,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků ani osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupkyně.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud se v dané věci zabývá především tím, zda je možné přihlížet k odstranění vad kasační stížnosti (doplnění jejích důvodů), k němuž došlo až po uplynutí lhůty k jejímu podání, a to v případě přezkumu rozhodnutí podléhajícímu speciálnímu procesnímu režimu pro stavby strategicky významné infrastruktury. Vedle toho se spor týká i výkladu přechodných ustanovení zákona č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „novelizující zákon“), který speciální procesní režim pro opravné prostředky ve věci uvedených staveb do zákona zavedl.

I. Vymezení věci

[2] Žalovaný (jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic) rozhodnutím ze dne 30. 7. 2021, čj. 766/2020-910-IPK/54, povolil dle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení I) stavbu „Dálnice D1, stavba 0136 Říkovice – Přerov“, a to v rozsahu 53 stavebních objektů. Řízení o této žádosti bylo vedeno v režimu zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), který je v důsledku shora již uvedeného novelizujícího zákona (č. 465/2023 Sb.) v nyní účinném znění nově označen jako „zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury“.

[3] K účastenství v uvedeném řízení se jako dotčená veřejnost přihlásili mimo jiné žalobce a osoba zúčastněná na řízení II), kteří proti rozhodnutí žalovaného podali rozklad. Ministr dopravy o rozkladech rozhodl v záhlaví označeným rozhodnutím tak, že změnil stavební povolení v některých bodech týkajících se zejména podmínek a opatření pro uskutečnění stavby; ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který výše označeným rozsudkem žalobu zamítl. Zabýval se mimo jiné otázkou ústavnosti zákona č. 413/2021 Sb., který novelizoval § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí. Zde odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 7/23. Neshledal ani důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Správní orgány (shodně jako příslušné orgány při vydávání i přezkumu závazných stanovisek) podle něj postupovaly v souladu se zákonem. Ukončení platnosti závazného stanoviska podle vodního zákona sice může představovat vadu, ta však nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Důvodnou neshledal ani námitku žalobce ohledně chybějící rozptylové studie.

II. Průběh řízení před Nejvyšším správním soudem, obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I)

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Mimo jiné v ní uvedl, že konkrétní důvody kasační stížnosti doplní po výzvě soudu dle § 106 odst. 3 s. ř. s.

[6] Nejvyšší správní soud v návaznosti na to žalobce vyzval k zaplacení soudního poplatku a s odkazem na naposledy zmíněné ustanovení též k doplnění kasační stížnosti o důvody, pro které rozsudek krajského soudu napadá, a to ve lhůtě 1 měsíce (usnesení ze dne 9. 4. 2024, čj. 8 As 96/2024-11). Nejvyšší správní soud souběžně také informoval žalovaného a osoby zúčastněné na řízení o tom, že ve věci byla podaná kasační stížnost, která jim bude po doplnění zaslána. Na to však vzápětí reagovala osoba zúčastněná na řízení I) tak, že dané správní řízení bylo vedeno v režimu zákona č. 416/2009 Sb., který v důsledku novelizujícího zákona od 1. 1. 2024 nově stanoví limity pro odstranění vad žalob a kasačních stížností. Podle § 2 odst. 8 tohoto zákona platí, že se k vadám odstraněným po uplynutí lhůty pro podání kasační stížnosti nepřihlíží. S ohledem na chybějící kasační námitky tak nelze v řízení pokračovat a Nejvyšší správní soud by měl kasační stížnost odmítnout. S tím se v reakci na toto podání ztotožnil i žalovaný.

pokračování

[7] Stěžovatel na vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) a žalovaného reagoval samostatným podáním a vyjádřil se k němu i v doplnění kasační stížnosti. K aplikaci § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. předně uvedl, že krajský soud významným způsobem pochybil, neboť jeho poučení v napadeném rozsudku není úplné a správné, přesto že jde o soud ze zákona specializovaný. Poučení neobsahuje všechny potřebné informace o lhůtách a o způsobech, jakým případní stěžovatelé mají postupovat, aby kasační stížnost byla podána řádně a včas. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na výčet rozsudků, jež mu byly doručeny v roce 2024, a které dokládají nedostatečnost poučení nynějšího rozsudku. Nejvyšší správní soud by tak měl o kasační stížnosti rozhodnout. Svědčí-li krajskému soudu speciální pravomoc, měl by uvádět podrobné a úplné poučení i ve vztahu k zákonu č. 416/2009 Sb., a to tím spíše, že nedávno přijatý novelizující zákon nepřehledně na různých místech obsahuje řadu závažných změn. Nebyly tak naplněny principy Aarhuské úmluvy o transparentním a řádném přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně (č. 124/2004 Sb. m. s.). Stěžovatel se striktně a intuitivně řídil poučením krajského soudu i výše zmíněným usnesením Nejvyššího správního soudu, takže mu nemůže být dáno k tíži, že postupoval v plné důvěře v soudní systém. Novela zákona č. 416/2009 Sb. by neměla mít na dané kasační řízení žádný vliv i s ohledem na přechodná ustanovení čl. II bod 2. novelizujícího zákona. Podstatné v této souvislosti je, kdy bylo zahájeno stavební řízení. Doplnění blanketní kasační stížnosti nemělo žádný vliv na délku stavebního řízení. Není pochyb, že zákon č. 416/2009 Sb. stavební řízení nijak neurychlil. Pouhých 14 dní pro zaslání bezvadné kasační stížnosti nemá u nesložitějších stavebních záměrů žádné logické a ni rozumné opodstatnění.

[8] Stěžovatel dále Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. Toto ustanovení v nyní účinném znění překračuje přípustnou míru omezení účasti dotčené veřejnosti v přístupu k soudní ochraně ve fázi kasačního řízení, tedy ústavního práva na spravedlivý proces. Výsledkem zkrácení lhůty bude zhoršení kvality kasačních stížností a jejich nepřehlednost z důvodu dodatečného rozšiřování a upravování povrchních kasačních bodů. Toto omezení zákonodárce učinil bez úplného legislativního procesu a přesvědčivých analýz. Zrušením části daného ustanovení by byl zajištěn stávající osvědčený a srozumitelný jednotný systém kasačních řízení pro všechny typy sporů. Stěžovatel též navrhl, aby soud s ohledem na okolnosti schválení novelizujícího zákona zvážil podání předběžné otázky Soudnímu dvoru EU z důvodu rozporu části uvedeného ustanovení se směrnicí Evropského parlamentu a Rady EU 2021/1187 ze dne 7. 7. 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Stěžovatel odkázal na některé body zmíněné směrnice a vyslovil pochybnost, zda způsob stanovení lhůt pro podání kasační stížnosti není v rozporu s jejím účelem.

[9] Žalovaný k projednatelnosti kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v rozsudku řádně a v souladu se zákonem poučil účastníky o opravném prostředku. Stěžovatel kasační stížnost podal poslední den lhůty, ta postrádala důvody a k jejich dodatečnému doplnění by soud neměl přihlížet. V kasačním řízení je zakotvena povinnost zastoupení stěžovatele advokátem; kasační stížnost za stěžovatele podala advokátka a u ní se (na rozdíl od právního laika) předpokládá komplexní znalost zákonů. K možnému předložení návrhu Ústavnímu soudu pak dodal, že jako správní orgán je povinen aplikovat účinné právní předpisy. Ve stěžovatelem odkazované směrnici pak nelze identifikovat žádné ustanovení, které by bylo sporným procesním pravidlem porušeno. Právě naopak, je způsobilé přispět k urychlení

postupů při povolování staveb dopravní infrastruktury, což je i cílem unijně konformním. Kasační stížnost by tak měla být odmítnuta.

[10] Osoba zúčastněná na řízení I) taktéž setrvala na svém předchozím návrhu na odmítnutí kasační stížnosti. Krajské soudy nemohou nahrazovat roli advokáta účastníků. Stěžovatel je navíc častým účastníkem soudních řízení, a to včetně těch v režimu zákona č. 416/2009 Sb. Soud v rámci poučení o opravném prostředku nemá povinnost upozorňovat na novely jednotlivých právních předpisů. Podle osoby zúčastněné stěžovatel pouze přehlédl novelu, která je plně v souladu s ústavním pořádkem (z hlediska řádného legislativního procesu i věcného obsahu). Před podáním kasační stížnosti měl stěžovatel dostatečný prostor se s ní seznámit. Novela nebrání podat opravný prostředek, pouze pro určitý okruh strategicky významných staveb znemožňuje potenciálně prodlužovat řízení z důvodu podávání neodůvodněných opravných prostředků, žalob a kasačních stížností. Vyšší nároky na odůvodnění podání ve lhůtě přitom vyplývají ze strategické povahy staveb. Pokud by bylo možné doplňovat kasační stížnost i po uplynutí lhůty k podání, došlo by k narušení právní jistoty osoby zúčastněné, ke vzniku dodatečných nákladů a rovněž k poškození pověsti. Nerespektování § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. by založilo nebezpečný precedent, kdy by úmysl zákonodárce promítnutý do novely přišel vniveč. I pro ostatní účastníky soudních řízení je bezpodmínečně nutné, aby se mohli spolehnout na platnou a účinnou právní úpravu. Osoba zúčastněná ani nevidí důvod, aby byl § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. přezkoumáván ze strany Ústavního soudu či Soudního dvora EU.

[11] Osoba zúčastněná na řízení II) se k projednatelnosti kasační stížnosti (ani k věci samé) nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Před samotným případným věcným přezkumem napadeného rozsudku krajského soudu a projednáním kasační stížnosti se i s ohledem na vyjádření účastníků (osoby zúčastněné na řízení) musel Nejvyšší správní soud zabývat tím, zda má kasační stížnost všechny zákonné náležitosti. Mezi ty řadí § 106 odst. 1 s. ř. s. mimo jiné uvedení toho, *z jakých důvodů jej (rozhodnutí krajského soudu) stěžovatel napadá.*

[13] V projednávané věci není sporné, že kasační stížnost podaná stěžovatelem dne 26. 3. 2024 k Nejvyššímu správnímu soudu žádné důvody neobsahovala (viz bod III. kasační stížnosti). Sporné je naopak to, zda je namíste přihlížet k doplnění důvodů kasační stížnosti, které stěžovatel doručil Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 5. 2024. Učinil tak po výzvě předsedy senátu tohoto soudu, který v dané věci stěžovatele standardně vyzval k odstranění vad kasační stížnosti dle obecného ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s., podle něhož *nemá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání.* Podle žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) je nicméně v dané věci třeba aplikovat speciální úpravu v podobě § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. (ve znění účinném od 1. 1. 2024) a k doplnění kasační stížnosti zde nelze přihlídnout. Podle tohoto ustanovení platí, že *k odstranění vad námitek, odvolání a rozkladu podaných po lhůtě stanovené pro jejich podání právním předpisem, podle kterého se podávají, se nepřihlíží. To platí i pro žaloby proti rozhodnutím vydaným v řízeních podle věty první i pro opravné prostředky proti rozhodnutím o těchto žalobách. Správní orgán a soud k odstranění nedostatků podání nevyzývá.* Pokud by dal Nejvyšší správní soud žalovanému a osobě zúčastněné na řízení I) za pravdu a toto

pokračování

ustanovení se v nynější věci použilo, pak by soudu nezbylo, než kasační stížnost odmítnout pro její neodstranitelnou vadu (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Věcí samou (doplněním kasační stížnosti) by se pak již soud zabývat nemohl.

III. 1) Výklad přechodných ustanovení zákona č. 465/2023 Sb.

[14] Ještě předtím, než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat výkladem samotného § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., musel si vyjasnit, zda se s ohledem na přechodná ustanovení novelizujícího zákona dané ustanovení v projednávané věci vůbec použije. Pokud by tomu tak totiž nebylo, nebyl by ani důvod zabývat se jeho výkladem. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na to, že řízení o žádosti o vydání stavebního povolení probíhalo od srpna 2020 do prosince 2022. Podle čl. II bod 2 novelizujícího zákona pak *řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. V tomto směru lze shrnout, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 5. 12. 2022, stěžovatel proti němu podal žalobu dne 22. 12. 2022 a rozsudek krajského soudu byl vyhlášen 1. 2. 2024. Stěžovatel pak podal (blanketní) kasační stížnost dne 26. 3. 2024. Vzhledem k tomu, že novelizující zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024, je s ohledem na výše uvedené zřejmé, že správní řízení i řízení o žalobě byla zahájena před nabytím účinnosti novelizujícího zákona, řízení o kasační stížnosti až poté (srov. § 32 s. ř. s.).

[15] V obecné rovině v případě procesních norem (vztahů) platí nové právo i v řízeních před jeho účinností zahájených, ale dosud neskončených. Tato zásada přitom může být prolomena, pokud konkrétní přechodná ustanovení v nových procesních předpisech stanoví, že řízení započatá přede dnem účinnosti nového předpisu se dokončí podle dosavadních předpisů. V procesních otázkách se tak soudy obvykle přiklání k tomu, že chybí-li v zákoně potřebná přechodná ustanovení, uplatní se jako výchozí princip nepravá retroaktivita (např. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2018, čj. 1 As 344/2017-54, bod 12).

[16] Nejvyšší správní soud se v návaznosti na argumentaci stěžovatele zabýval předně tím, zda lze citovaný čl. II bod. 2 novelizujícího zákona vykládat tak, že „řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti“ v sobě zahrnuje jak řízení správní, tak i na něj navazující prezkumné řízení soudní. Pokud by tomu tak bylo, ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. (ve znění účinném od 1. 1. 2024) by v dané věci nebylo možno aplikovat, neboť daná novela nabyla účinnosti až po zahájení správního řízení. Výkladem přechodných ustanovení v obdobných situacích se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře dříve zabýval a výkladové metody, které použil, jsou aplikovatelné i v nynějším případě (např. rozsudek ze dne 13. 4. 2011, čj. 1 As 95/2010-240, 2351/2011 Sb. NSS, zejm. body 23 a násl.). Vedle samotné textace je tak třeba zabývat se smyslem, účelem i legislativní historií vykládaného ustanovení.

[17] Tomu, že v souladu s daným přechodným ustanovením je třeba podle dosavadních předpisů v nynější věci dokončit i navazující soudní prezkum by sice mohla svědčila textace jeho závěrečné části, která zmiňuje právní předpisy v množném čísle [mohl by tím tedy být míněn i (dosavadní) postup podle soudního řádu správního]. Stejně tak je ovšem jazykově vyložitelné, že množné číslo je zde užito s ohledem na existenci jiných (obecných) předpisů, které v řízení správní orgány mohou také aplikovat (stavební zákon či správní řád), případně se může jednat toliko o logickou reflexi toho, že první věta používá slova „řízení“ a

„postupy“ také v množném čísle. Pouhý text přechodných ustanovení tak nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaká výkladová alternativa je správná.

[18] Co se týče historické výkladové metody, důvodová zpráva k novelizujícímu zákonu rovněž nedává žádnou jednoznačnou odpověď (viz sněmovní tisk 410/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>). Body upravující § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. a přechodná ustanovení čl. II bod 2 novelizujícího zákona byly přidány až pozměňovacím návrhem hospodářského výboru. Usnesení tohoto výboru z 33. schůze ze dne 21. 9. 2023 pak již jen obsahuje relevantní ustanovení, avšak neposkytuje k nim bližší výklad. Výslovné vysvětlení zvolené úpravy pak nelze seznat ani ze stenozáznamů z rozpravy k projednávání novelizujícího zákona.

[19] Jde-li nicméně o systematický a historický výklad, zde lze upozornit na to, že přechodná ustanovení novel zákona č. 416/2009 Sb. již historicky odlišovala „řízení“ a „správní řízení“ (viz čl. II zákona č. 209/2011 Sb. případně čl. XLVIII bod 1 zákona č. 225/2017 Sb.). Při výkladu přechodných ustanovení je pak třeba zohlednit především samotný obsah § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. Ten se totiž zcela nepochybně týká (rozlišuje) nejen řízení před správními orgány, ale i řízení před soudem. Za těchto okolností je nutno dovodit, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel vztáhnout pravidlo o dokončení řízení podle dosavadních předpisů i na navazující soudní řízení a vztahovat „zahájení“ výhradně ke správnímu řízení, nepochybně by tak výslovně v rámci přechodných ustanovení učinil. Jako výkladové vodítko pak nepochybně může sloužit i to, že obecnějším cílem novelizujícího zákona bylo dle důvodové zprávy mimo jiné včasné dokončení transevropské dopravní sítě za současného nezvyšování administrativní zátěže stavebníků a správních orgánů (sněmovní tisk 410/0, odkaz viz výše). Lze tedy shrnout, že z teleologického hlediska má novelizující zákon za cíl urychlit proces výstavby staveb podle zákona č. 416/2009 Sb.

[20] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že obecné soudy nemohou odepřít ochranu základnímu právu poukazem na mezeru v právním řádu a není ani přípustné, aby mechanicky akceptovaly mezeru v právním řádu, a tím omezovaly základní lidská práva a svobody účastníků řízení (usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 92/06). V nyní projednávané věci však nic nenavádí tomu, že by zákonodárce zamýšlel (jak se domnívá stěžovatel) pod pojem „řízení“ zahrnout i navazující soudní řízení. Nejde zde ze své podstaty o mezeru v právu, ale pouze o abstraktnější (obecnou) normu, kterou je třeba vyložit. Jak nicméně plyne již se shora uvedeného, pro výklad, že by skončením „řízení“ bylo míněno až skončení navazujícího přezkumného soudního řízení, nelze najít žádnou oporu. Je tak možno uzavřít, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel dané ustanovení koncipovat tak, že by nestandardně zahrnul pod pojem „řízení“ i navazující soudní přezkumné řízení, musel by tak učinit výslovně. V návaznosti na výše uvedené tedy nelze dát stěžovateli za pravdu v tom, že by s ohledem na přechodná ustanovení novelizujícího zákona v této věci neměl být § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. aplikován, neboť řízení o žádosti bylo zahájeno ještě za účinnosti předchozí právní úpravy.

[21] Přestože sám stěžovatel na tuto okolnost nijak nepoukazuje, Nejvyšší správní soud nemohl odhlédnout ani od toho, že před nabytím účinnosti novelizujícího zákona bylo zahájeno nejen správní řízení, ale i řízení o žalobě. Je tedy zjevné, že je třeba současně

pokračování

vyjasnit, zda případně tato skutečnost může mít na použití citovaných přechodných ustanovení v dané věci vliv. I v tomto případě nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nikoliv. S odkazem na již výše uvedené je totiž především třeba zdůraznit, že § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., jehož se přechodná ustanovení týkají, rozlišuje nejen mezi správním s soudním řízením, ale výslovně stanoví pravidla i pro „řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím o žalobách“. Ani zde Nejvyšší správní soud neshledal jakýkoliv důvod domnívat se, že zákonodárce v takové situaci zamýšlel v přechodných ustanoveních řízení před soudem (tedy řízení o žalobě a o kasační stížnosti) považovat za jeden celek, který by se měl dokončit podle dosavadních právních předpisů. Smyslem takto zakotvených přechodných ustanovení zjevně naopak bylo zamezit tomu, aby účastníci v důsledku novelizace nebyli poškozeni například tím, že v již zahájeném řízení by mohli očekávat výzvu k odstranění vad svého podání, k jejímuž odeslání by však již soud (s ohledem na novelizovanou úpravu) nemohl přistoupit. To však není případ nyní projednávané věci, kde novelizující zákon nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024 a stěžovatel kasační stížnost podal až dne 26. 3. 2024. Pro úplnost pak lze dodat, že předestřeným výkladem přechodných ustanovení nedochází ani k omezení práva na spravedlivý proces zahrnujícího též předvídatelnost soudního rozhodování ve spojení s očekáváním postupu soudu vzniklým účastníku v okamžiku, kdy řízení svým úkonem zahájil. V nyní projednávané věci totiž s ohledem na výše uvedené důsledkem posuzované novelizace není odepření soudního (kasačního) přezkumu, nýbrž toliko upřesnění podmínek kasačního řízení a zpřísnění požadavků týkajících se náležitostí opravného prostředku (srov. k opačné situaci rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017, čj. 2 Azs 229/2017-41, bod 10, a v něm odkazovanou judikaturu ESLP).

[22] S ohledem na výše uvedené je tedy třeba uzavřít, že ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. je v dané věci třeba aplikovat ve znění účinném od 1. 1. 2024.

III. 2) Výklad § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. a jeho aplikace v projednávané věci

[23] Jde-li o výklad samotného shora citovaného § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. (v nyní účinném znění) stěžovatel v doplněné kasační stížnosti i samostatném vyjádření nezpochybňuje, že toto ustanovení je nutno vztáhnout i na řízení o kasační stížnosti a na postup Nejvyššího správního soudu v něm. Lze dodat, že ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnost, že kasační stížnost je „opravným prostředkem proti rozhodnutí o žalobě“ ve smyslu věty druhé daného ustanovení (srov. § 102 s. ř. s.). Pravidlo obsažené v jeho větě třetí (podle něhož soud nevyzývá k odstranění vad podání) je pak s ohledem na systematiku daného ustanovení třeba taktéž vztáhnout právě i na řízení před Nejvyšším správním soudem a kasační stížnost.

[24] Je třeba připustit, že i v případě výkladu § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. platí to, co již bylo zmíněno shora ve vztahu k citovaným přechodným ustanovením. Z důvodové zprávy ani dalších dostupných zdrojů zachycujících legislativní proces totiž ve vztahu k danému ustanovení nelze zjistit výslovný úmysl zákonodárce. V tomto ohledu je třeba dát stěžovateli za pravdu v tom, že podobně významná novela týkající se jak správních procesů, tak především i pravidel navazujícího soudního přezkumu, by nepochybně zasluhovala jasnější legislativní vysvětlení, z něhož by mohli adresáti veřejné správy i soudy v následném soudním přezkumu dále vycházet. Stejně tak je třeba připustit, že ani legislativně-technické zpracování daného ustanovení nelze považovat za optimální a zcela zdařilé (v tomto směru

lze poukázat zejména na určité pochybnosti týkající se významu ve druhé větě použitého spojení „řízení podle věty první“). Pochybnosti týkající se srozumitelnosti daného ustanovení, resp. použité právní terminologie pro účely nyní projednávané věci však podle Nejvyššího správního soudu rozhodně nedosahují takové intenzity, že by snad zde nebylo možné dané ustanovení aplikovat (srov. k opačné situaci rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40, č. 3950/2020 Sb., bod 13 a násl.).

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. představuje speciální úpravu vůči § 106 odst. 3 s. ř. s. a je třeba jej vykládat tak, že shledá-li soud, že kasační stížnost ve věcech týkajících se přezkumu rozhodnutí vydaných v režimu zákona č. 416/2009 Sb. nemá všechny náležitosti (zde chybějící důvody kasační stížnosti), k odstranění shledaných vad stěžovatele nevyzývá. Odstraní-li pak stěžovatel vady kasační stížnosti po uplynutí lhůty k jejímu podání, soud k nim nemůže přihlížet.

[26] Jak již bylo zdůrazněno výše, ani sám stěžovatel v nyní projednávané věci shora předestřený výklad § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. nezpochybňuje. Poukazuje však jednak na rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem a právem EU, a jednak uvádí důvody, pro které by podle něj v jeho věci nemělo být toto ustanovení aplikováno.

[27] Jde-li o tvrzenou protiústavnost daného ustanovení, zde stěžovatel v první řadě zmiňuje jeho rozpor s právem na spravedlivý proces. K tomu Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že nemůže být jeho úkolem v nynější věci hodnotit dané ustanovení z hlediska jeho významu pro správní řízení, resp. řízení před krajským soudem. V nyní projednávané věci se totiž uplatní pouze v řízení kasačním (viz výklad přechodných ustanovení shora). Ani analýza stěžovatele týkající se délky správního řízení a možných důsledků dané novely tedy pro nyní projednávanou věc není relevantní. Jde-li pak o řízení kasační, zde je třeba předně zdůraznit, že v důsledku dlouholeté judikatury Ústavního soudu (náleze ze dne 31. 1. 2006. sp. zn. I. ÚS 390/05) je třeba vycházet z toho, že soudní řád správní zakotvuje koncentraci řízení o kasační stížnosti pouze pro případ, kdy je stěžovatel vyzván k doplnění kasační stížnosti postupem dle § 106 odst. 3 s. ř. s. Pokud je však kasační stížnost bez vad, není stěžovatel vázán jakoukoliv lhůtou z hlediska jejího dalšího rozšíření. Z toho je třeba vycházet i v nynější věci. Jistě lze připustit, že pro jakéhokoliv stěžovatele (zvláště ve věcech ze zákona lhůtovaných) je předvídatelnější, pokud má od soudu stanovenou pevnou lhůtu, v níž může kasační stížnost doplnit s vědomím toho, že dříve soud nerozhodne. Podle Nejvyššího správního soudu nicméně nelze za základní (navíc ústavně chráněné) východisko považovat takové, které by předpokládalo standardní podání opravného prostředku s vadami. Jinak řečeno, pokud ústavně souladný výklad právní úpravy umožňuje stěžovateli podat i v relativně krátké zákonné lhůtě bezvadnou kasační stížnost, byť pouze s částí či základem kasační argumentace, kterou pak může rozšiřovat, neshledává ani v nyní aplikovaném ustanovení Nejvyšší správní soud rozpor s právem na spravedlivý proces (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[28] Jistě lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že obdobné změny právní úpravy (jako je změna nyní posuzovaná) nepřispívají k přehlednosti řízení před soudem (či kvalitě kasačních stížností) ani právního řádu jako celku. To však ale bez dalšího nemůže být dostatečným důvodem pro závěr, podle něhož by se mělo jednat o úpravu neústavní. K otázce stanovení zvláštních pravidel pro správní a soudní řízení týkající se některých typů staveb se již ostatně Ústavní soud opakovaně zabýval. V této souvislosti lze poukázat na to, že kupříkladu

pokračování

akceptoval právní úpravu výrazně zkracující lhůtu i pro podání samotné správní žaloby, která navíc z hlediska uvedení žalobních bodů podléhá přísné koncentraci (viz aktuálně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. III. ÚS 3224/23, a v jeho bodě 12 citovanou další judikaturu).

[29] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci neshledal důvod k přerušení řízení a podání návrhu na zrušení stěžovatelem uvedených částí § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. Ani další pochybnosti týkající se dané právní úpravy vyslovené stěžovatelem (včetně obecně zmiňované neúplnosti legislativního procesu či chybějících přesvědčivých analýz) totiž podle Nejvyššího správního soudu nedosahují intenzity svědčící její protiústavnosti. Zmiňuje-li pak stěžovatel v této souvislosti také to, že důsledkem daného ustanovení bude, že účastníci budou muset mít prostředky „na najmutí si advokátů/advokátek z velkých AK“, lze k tomu pro úplnost dodat, že požádá-li navrhovatel (stěžovatel) o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení (§ 35 odst. 10 s. ř. s.).

[30] Stěžovatel dále navrhl, aby Nejvyšší správní soud podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU z důvodu rozporu části § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. se směrnicí Evropského parlamentu a Rady EU 2021/1187. Stěžovatel má za to, že daná úprava je rozporná se smyslem této směrnice, jímž je mimo jiné zachování vysokých standardů účasti dotčené veřejnosti ve správních a soudních řízeních. Ani s tímto návrhem se nicméně Nejvyšší správní soud neztotožnil. Je sice pravdou, že cílem posuzované novely zákona č. 416/2009 Sb. dle důvodové zprávy k jejímu návrhu bylo především zajistit na zákonné úrovni transpozici uvedené směrnice (ta má zajistit harmonizovanými opatřeními na úrovni EU synchronizované a včasné dokončení transevropské dopravní sítě a má mimo jiné též pomoci odstranit překážky, které vedou k významným zpožděním a zvýšeným nákladům projektů). Jak nicméně plyne z ustanovení této směrnice [viz např. samotným stěžovatelem odkazovaný bod (3)], tato směrnice nedopadá na soudní řízení (viz též čl. 2 a 3 směrnice). Za těchto okolností je z povahy věci zřejmé, že pokud v rámci legislativního procesu vnitrostátní zákonodárce spojil s transpozicí této směrnice i změnu dalších ustanovení obsažených v témže zákoně, nebudou mít veškeré provedené změny odraz právě v dané směrnici. Ta se navíc vztahuje pouze na „transevropskou dopravní síť“, zatímco zákon č. 416/2009 Sb., včetně pravidel upravených v jeho § 2 odst. 8, dopadá obecně na stavby „strategicky významné infrastruktury“ (tedy včetně staveb vodní či energetické infrastruktury). Nejvyšší správní soud pak neshledal důvod předkládat Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku související s hodnocením souladu (rozporu) novelizované úpravy § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. s danou směrnicí také proto, že sporná změna zákona se týká jen dílčí procesní otázky a postupu při odstraňování vad, a to navíc v nyní projednávané věci až u mimořádného opravného prostředku v soudním řízení. I vzhledem k výše popsané možnosti stěžovatele v souladu s existující judikaturou a obecnou právní úpravou i nadále doplňovat odůvodnění kasační stížnosti, je-li podána bez vad (viz bod [27] shora), nemá Nejvyšší správní soud pochybnost o tom, že zvolené řešení není v rozporu s uvedenou směrnicí a jejími východisky. Daná změna nedosahuje takové intenzity, že by se vůbec dalo uvažovat o „ohrožení“ vysokých standardů v oblasti ochrany životního prostředí a účasti veřejnosti [viz bod (13) stěžovatelem odkazované směrnice]. Nelze ostatně přehlédnout, že ani sám stěžovatel kromě obecných úvah týkajících se rozporu dané úpravy se zmíněnou

směrnici žádnou konkrétní argumentaci nepředestřel a nevymezil ani žádnou konkrétní otázku, jež by v tomto ohledu bylo nutno předložit k posouzení Soudnímu dvoru EU.

[31] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud v dané věci nemá pochybnosti týkající se výkladu § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. a jeho aplikace v dané věci (neshledal ani důvody k předložení věci Ústavnímu soudu či Soudnímu dvoru EU), zabýval se dále argumentací stěžovatele, podle níž by dané ustanovení nemělo být v jeho (individuálním) případě použito.

[32] Stěžovatel v této souvislosti v první řadě poukazuje na nedostatečnost poučení, jehož se mu dostalo ze strany krajského soudu. V tomto ohledu lze předeslat, že soudní řád správní pouze stručně požaduje, aby rozsudek obsahoval *poučení o opravném prostředku* (§ 54 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud v poučení v napadeném rozsudku uvedl: „*Proti tomuto rozsudku je přípustná kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu*“. Takové poučení podle Nejvyššího správního soudu nepochybně naplňuje zákonné požadavky, které je třeba od poučení v rozsudku správního soudu požadovat. Je zde tedy především uvedeno, jaký opravný prostředek je přípustný, v jaké lhůtě a ke kterému soudu jej lze podat (srov. komentář k § 54 in: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: Leges, 2014). Pokud pak stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na několik rozsudků jiných krajských soudů v jiných věcech, lze k tomu uvést, že další možné součásti poučení, jak je tyto soudy použily (k podrobnostem o plynutí lhůty k podání kasační stížnosti, jejích náležitostí, hrazení soudního poplatku či povinnému zastoupení) nelze považovat za zákonnou součást poučení, jejichž opomenutí by mělo mít důsledky pro posouzení vad podané kasační stížnosti. Lze ostatně upozornit na to, že odborná literatura se naopak staví proti přílišné podrobnosti poučení v rozsudcích krajských soudů (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 989).

[33] Aniž by Nejvyššímu správnímu soudu jakkoliv příslušelo zabývat se blíže úvahami stěžovatele o tom, nakolik se naplnily záměry zákonodárce týkající se specializace Krajského soudu v Ostravě v daném typu sporů (§ 7 odst. 4 s. ř. s.), je zřejmé, že požadavek stěžovatele, aby poučení rozsudku (specializovaného) krajského soudu obsahovalo též upozornění na § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. překračuje zákonné požadavky. Ostatně samotný průběh řízení o kasační stížnosti, která se podává přímo k Nejvyššímu správnímu soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.), je začasté ovlivněn výkladem a praxí tohoto soudu (viz výše odkazovaný komentář). V nyní projednávané věci pak nelze odhlédnout ani od toho, že stěžovatel je spolkem zabývajícím se ochranou životního prostředí a dlouhodobě a pravidelně vystupujícím ve správních i soudních řízeních týkajících se obdobných typů staveb. Navíc byl již v řízení před krajským soudem zastoupen advokátkou (ta podala i tuto kasační stížnost). Pro závěr, že v případě stěžovatele nelze s ohledem na tvrzené nedostatky poučení krajského soudu aplikovat § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb., pak nemůže být dostatečná ani jeho obecná zmínka o principech Aarhuské úmluvy. Poučení, které se stěžovateli zastoupenému advokátkou v dané věci od krajského soudu dostalo, podle Nejvyššího správního soudu žádné z této úmluvy plynoucí principy neporušuje.

[34] V neposlední řadě pak stěžovatel poukazuje na to, že se v dané věci řídil kromě poučení ze strany krajského soudu též shora již zmíněným usnesením NSS č. 8 As 96/2024-11, kterým byl vyzván k tomu, aby ve lhůtě 1 měsíce kasační stížnost doplnil. Ani tato skutečnost (toto usnesení) však podle Nejvyššího správního soudu nemůže odůvodnit

pokračování

odhlédnutí od požadavků plynoucích z § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. Soud k tomu předně uvádí, že zmíněné usnesení předsedy senátu skutečně bylo v dané věci vydáno chybně (vycházelo z obecné úpravy § 106 odst. 3 s. ř. s. aniž by zohlednilo použití a výklad zvláštní úpravy plynoucí z § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb.). V tomto ohledu obecně platí, že soud *není vázán usnesením, jímž se toliko upravuje vedení řízení* (§ 55 odst. 2 s. ř. s.). Mezi taková usnesení pak soudní praxe i odborná literatura řadí právě i výzvu k odstranění vad návrhu (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 461). V tomto směru tedy nelze dovodit, že by uvedená výzva předsedy senátu zavazovala Nejvyšší správní soud v dalším řízení (ostatně výzvu k odstranění vad návrhu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vydává předseda senátu, o odmítnutí návrhu pro neodstranění vad však rozhoduje senát). Pro úplnost lze dodat, že soudní praxe již dokonce dovodila, že ani (výslovné) nesprávné poučení o přípustnosti kasační stížnosti nemůže její přípustnost založit (usnesení NSS ze dne 25. 11. 2024, čj. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006 Sb.).

[35] V projednávané věci nicméně především nelze odhlédnout od toho, že rozsudek krajského soudu byl stěžovateli doručen dne 12. 3. 2024 a blanketní kasační stížnost stěžovatel podal až dne 26. 3. 2024, tedy poslední den lhůty (§ 106 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 40 odst. 2 s. ř. s.). Výzva Nejvyššího správního soudu pak byla stěžovateli odeslána dne 9. 4. 2024. Za těchto okolností tedy nelze jakkoliv dovozovat, že nebýt této výzvy, stěžovatel mohl postupovat podle § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. a kasační stížnost doplnit ve lhůtě pro její podání (ovšem v důsledku uvedené výzvy tak neučinil). Stejně tak Nejvyšší správní soud stěžovateli obratem zaslal vyjádření osoby zúčastněné na řízení I) a žalovaného upozorňující právě na nutnost použití § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. v dané věci. Stěžovateli tedy v důsledku chybné výzvy předsedy senátu ani nemohlo svědčit očekávání týkající se dalšího postupu soudu, které by při aplikaci uvedeného ustanovení v dané věci bylo třeba zohlednit (srov. nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2022, sp. zn. I ÚS 2583/21).

[36] K výše uvedenému pak Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že na shora uvedených závěrech nemůže nic změnit ani judikatura týkající se poučovací povinnosti správních soudů v případě chybějících žalobních bodů (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS). Ta sice v této souvislosti dovodila, že v případě nesprávného poučení ze strany soudu je třeba dát přednost principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, jakkoliv poučení je nesprávné či zavádějící (viz bod 51 tohoto odkazovaného rozsudku). K těmto závěrům však dospěla v jiném procesním rámci. V nynějším řízení se totiž nejednalo o nesprávně stanovenou lhůtu (určení delší než zákonné lhůty; viz bod 65 rozsudku rozšířeného senátu), nýbrž o určení lhůty, která zde ze zákona stěžovateli vůbec nesvědčila a soud jej k odstranění vad vůbec neměl vyzývat. Především pak v nynější věci s ohledem na její shora popsané okolnosti neplatí, že by zde bylo stěžovateli na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu. Podal-li kasační stížnost poslední den lhůty, jeho pozice je z hlediska § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. shodná ať už jej Nejvyšší správní soud po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti vyzval k jejímu doplnění či nikoliv (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11). Je totiž nepochybně nutno rozlišovat na straně jedné mezi situací, kdy účastník může podaný opravný prostředek ještě doplňovat, nicméně vychází přitom z delší než zákonné lhůty plynoucí z chybného poučení orgánu veřejné moci, a na straně druhé mezi tím, kdy doplnění opravného prostředku již v době jeho podání ze zákona není možné (viz zejm. body 57 a 58 odkazovaného rozsudku rozšířeného senátu).

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na výše uvedené je tedy třeba uzavřít, že stěžovatel v rámci kasační stížnosti podané ve lhůtě pro její podání neuplatnil žádné důvody. K doplnění kasační stížnosti (jejího odůvodnění) po uplynutí této lhůty pak s ohledem na § 2 odst. 8 zákona č. 416/2009 Sb. (ve znění účinném od 1. 1. 2024) nelze přihlížet. Nejvyšší správní soud tedy kasační stížnost pro její neodstranitelnou vadu odmítl (§ 37 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.)

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta. Osobám zúčastněným na řízení pak soud neuložil žádnou povinnost, v důsledku čehož by jim právo na náhradu nákladů řízení mohlo svědčit (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o vrácení soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč stěžovateli podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Soudní poplatek ve výši 5 000 Kč tak bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vrácen k rukám zástupkyně stěžovatele, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 26. června 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu