

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Faisala Husseiniho 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 Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 30. 6. 2022, čj. 10/2018-510-RK/76, o nesouhlasu Krajského soudu v Ostravě s postoupením věci,

t a k t o :

K projednání a rozhodnutí věci **je příslušný** Krajský soud v Ostravě.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Ministerstva dopravy ze dne 24. 2. 2015 byla povolena stavba „Silnice R48 Frýdek – Místek, obchvat“ v rozsahu 5 stavebních objektů. K rozkladu žalobce ministr dopravy toto rozhodnutí dne 19. 7. 2017 zrušil a věc vrátil ministerstvu k novému projednání. To znovu rozhodlo dne 25. 10. 2017 (dále „prvostupňové rozhodnutí“). Ministr dopravy následný rozklad žalobce rozhodnutím ze dne 19. 11. 2018 zamítl. Proti němu podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, kterou tento soud zamítl rozsudkem ze dne 13. 8. 2019, čj. 39 A 5/2019-96. Ke kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 3. 2022, čj. 5 As 333/2019-92, zrušil jak uvedený rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí ministra dopravy ze dne 19. 11. 2018.

[2] V návaznosti na to ministr dopravy ve věci znovu rozhodl nyní napadeným rozhodnutím, proti kterému podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Žalobce uvedl, že stavební řízení neprobíhalo podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), a to s poukazem na sdělení NSS ze dne 10. 12. 2019, čj. 5 As 333/2019-70 (dále „sdělení NSS“).

[3] Městský soud usnesením ze dne 22. 8. 2022, čj. 18 A 62/2022-29, postoupil věc k projednání a rozhodnutí Krajskému soudu v Ostravě. Citoval judikaturu NSS, podle které je Krajský soud v Ostravě příslušný k rozhodování o omezeném a přesně definovaném okruhu staveb a jen v řízení o žalobě, která míří proti rozhodnutí vydanému

ve správním řízení, na něž se liniový zákon vztahuje. Pouze za situace, kdy bylo správní řízení zahájeno před účinností liniového zákona, nebylo možné § 7 odst. 4 s. ř. s., ve znění od 1. 1. 2018, použít. V posuzované věci tomu tak ale nebylo, jelikož řízení bylo zahájeno podáním žádosti dne 26. 8. 2014, tedy nepochybně za účinnosti liniového zákona ve znění do 31. 12. 2017. Stavebník žádal o povolení stavby, jež splňuje definici dopravní infrastruktury dle § 1 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona, neboť se jedná o stavbu dálnice. Na tuto skutečnost byli účastníci řízení upozorněni i v textu napadených rozhodnutí.

[4] Z toho dle městského soudu vycházel i Krajský soud v Ostravě v rozsudku sp. zn. 39 A 5/2019, protože zjevně dospěl k závěru, že byl v souladu s § 7 odst. 4 s. ř. s. místně příslušným soudem. Ani NSS mu tento postup v rozsudku sp. zn. 5 As 333/2019 nevytknul a bez dalšího takové implicitní posouzení otázky místní příslušnosti přijal.

[5] K obsahu sdělení NSS městský soud uvedl, že bylo žalobci adresováno předtím, než NSS zaujal konstantní rozhodovací praxi k této otázce, na kterou městský soud odkázal. V něm uvedené úvahy byly navíc vysloveny výhradně v souvislosti s otázkou běhu lhůty pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Nebyly nijak spojovány s otázkou místní příslušnosti.

[6] Městský soud uzavřel, že místní příslušnost k rozhodnutí o žalobě nemůže být závislá na tom, zda správní orgány ve správním řízení řádně použily některý z institutů upravených ve zvláštním předpisu, jelikož jde o otázku spadající do věcného posouzení žaloby.

[7] Krajský soud v Ostravě vyjádřil dne 26. 9. 2022 nesouhlas s postoupením věci a podle § 7 odst. 6 s. ř. s. předložil věc k rozhodnutí o místní příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Neztotožnil se se závěrem městského soudu, že pro použití zvláštní úpravy místní příslušnosti podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je podstatné, zda se na danou věc vztahuje liniový zákon, přičemž postačí, že tato skutečnost ve správním řízení vyjde najevo např. poukazem ve správních rozhodnutích. Poukázal na závěry usnesení NSS ze dne 13. 6. 2019, čj. Nad 79/2019-68, podle kterého je výjimky z obecného pravidla obsaženého v § 7 odst. 2 s. ř. s. třeba vykládat restriktivně, aby nedocházelo k nepřipustnému rozšiřování speciální místní příslušnosti nad rámec zákona. Z gramatického výkladu § 7 odst. 4 s. ř. s. vyplývá, že výlučná příslušnost krajského soudu je dána pouze v případě žalob proti rozhodnutím, která byla vydána v řízení, v němž byl použit liniový zákon.

[8] Podle krajského soudu je pro určení místní příslušnosti podstatná otázka, zda vůbec byl kdy v přezkoumávaném správním řízení *použit* liniový zákon, tj. některý ze specifických institutů v něm zakotvených. Nejde tedy o to, což uvedl městský soud, zda správní orgány *řádně použily* některý z těchto institutů, ale pouze o zjištění, zda tak vůbec učinily. Až poté by byla na řadě otázka přezkumu jeho *řádného použití* v rámci věcného posouzení.

[9] Krajský soud v Ostravě dospěl ke stejnému závěru jako sdělení NSS, tedy že liniový zákon není použitelný na správní řízení ve věcech staveb dopravní infrastruktury bez dalšího, ale pouze za podmínky, že byl ve správním řízení uplatněn některý z institutů tohoto zákona. Nepostačí přitom, že je ve správním rozhodnutí uvedeno, že povolovaná stavba je stavbou dopravní infrastruktury podle liniového zákona, neboť tato informace o

jeho použití ničeho nevypovídá. To není v rozporu ani se závěry rozsudku NSS ze dne 26. 5. 2015, čj. 1 As 13/2015-295, *Elektrárna Pruněřov*, dle kterého musí správní orgán ve svém rozhodnutí výslovně uvést, pokud se na správní řízení vztahuje působnost liniového zákona. Působnost totiž sama o sobě ještě nic nevypovídá o užití zákona v konkrétním řízení.

[10] Zároveň krajský soud dodal, že si je vědom případné obtížnosti zjištění použití zvláštního právního předpisu na konkrétní řízení, což však nemohlo být důvodem k popření principů určování místní příslušnosti. Dle zjištění krajského soudu řízení podle liniového zákona neprobíhalo, není proto dána jeho místní příslušnost podle § 7 odst. 4 s. ř. s. To nemohla změnit ani skutečnost, že krajský soud v minulosti přezkoumával rozhodnutí vydané ve správním řízení, jehož výsledkem je nyní napadené rozhodnutí.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil obsah návrhu a dospěl k závěru, že není důvodný.

[12] Podle § 1 odst. 2 písm. a) liniového zákona se dopravní infrastrukturou pro účely tohoto zákona rozumí *stavby dálnic nebo silnic I. třídy nebo stavby s nimi související*.

[13] Určení místní příslušnosti správního soudu je obecně upraveno v § 7 odst. 2 s. ř. s., podle kterého *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany*.

[14] Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je *k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) [liniového zákona], příslušný Krajský soud v Ostravě*.

[15] Citované ustanovení bylo do soudního řádu správního vtěleno novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Jejím cílem bylo zefektivnit, zrychlit a zkvalitnit soudní přezkum rozhodnutí v nestandardně složitých územních a stavebních řízeních ve věcech klíčových staveb dopravní infrastruktury (usnesení NSS ze dne 13. 9. 2018, čj. Nad 208/2018-109, bod 10).

[16] Nejvyšší správní soud předesílá, že při určování místně příslušného soudu je třeba primárně vycházet z obecného pravidla stanoveného v § 7 odst. 2 s. ř. s. Přisvědčuje proto krajskému soudu, že výjimky z uvedeného pravidla (obsažené v § 7 odst. 3 a 4 s. ř. s., případně v jiných zákonech) je třeba vykládat restriktivně tak, aby nedocházelo k nepřipustnému rozšiřování speciální místní příslušnosti nad rámec zákona (usnesení NSS ze dne 13. 6. 2019, čj. Nad 79/2019-68, či ze dne 21. 6. 2019, čj. Nad 88/2019-75).

[17] Podle uvedených usnesení z gramatického výkladu § 7 odst. 4 s. ř. s. plyne, že výlučná místní příslušnost krajského soudu je dána pouze v případě žalob proti rozhodnutím, která byla vydána ve správním řízení, v němž byl použit liniový zákon. Podstatná pro určení místní příslušnosti je tak okolnost, zda správní řízení o umístění či povolení stavby **probíhalo podle liniového zákona**, nikoliv zda bylo zahájeno za účinnosti tohoto zákona (usnesení sp. zn. Nad 79/2019 a Nad 88/2019).

[18] Podle závěrů usnesení sp. zn. Nad 79/2019 však není krajský soud místně příslušný k řízení o žalobách proti umístění či povolení jakékoli stavby odpovídající definici podle § 1 odst. 2 písm. a) liniového zákona, bez ohledu na procesní režim správního řízení. Výklad § 7 odst. 4 s. ř. s., který by založil místní příslušnost krajského soudu i v případě řízení, ve kterých nebyl použit liniový zákon, by měl další zákonem neřešené důsledky (např. otázku lhůt pro podání žaloby či pro rozhodnutí o žalobě a rozsahu soudního přezkumu – § 2 odst. 2 a odst. 4 liniového zákona).

[19] V projednávané věci je tedy sporné, zda v průběhu správního řízení vyšlo najevo, že je postupováno podle liniového zákona. Nejvyšší správní soud k tomu ze správních spisů zjistil následující skutečnosti. Řízení bylo zahájeno dne 29. 8. 2014 podáním žádosti Ředitelství silnic a dálnic (stavebníka) o vydání stavebního povolení (tedy nikoliv 26. 8. 2014, jak uvedl městský soud). Ministerstvo stavbu povolilo rozhodnutím ze dne 24. 2. 2015, které bylo následně ministrem dopravy zrušeno dne 19. 7. 2017. V této fázi řízení žádné z rozhodnutí neobsahovalo zmínku o použití či postupu podle liniového zákona. Dne 31. 7. 2017 ministerstvo v oznámení o pokračování ve stavebním řízení uvedlo, že „[d]ne 31. 12. 2015 se na základě nabytí účinnosti zákona č. 268/2015 Sb. [...] **stala rychlostní silnice R48 dálnicí II. třídy s označením D48**. Ve všech navazujících dokumentech bude proto vyjma názvu stavby používáno označení dle nové kategorizace pozemních komunikací.“ Totéž následně uvedlo i v prvostupňovém rozhodnutí, kterým stavbu opět povolilo. V poučení tohoto rozhodnutí je také uvedeno, že: „**Stavba je součástí dopravní infrastruktury ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, energetické a vodní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.**“ Ministr dopravy následně rozhodnutím ze dne 19. 11. 2018 rozhodnutí ministerstva potvrdil. Ve výroku jeho rozhodnutí je uvedeno, že stavba je součástí dopravní infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 2 liniového zákona. Z odůvodnění následně vyplývá, že napadené rozhodnutí vydalo ministerstvo jako „**příslušný speciální stavební úřad ve věcech dálnic ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), [...], a § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, [...], ve stavebním řízení vedeném rovněž v působnosti zákona č. 416/2009 Sb.**“ V poučení je opět uvedeno, že stavba je součástí dopravní infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 2 liniového zákona.

[20] Jak bylo uvedeno výše, žalobce poté podal žalobu ke krajskému soudu, který ji rozsudkem sp. zn. 39 A 5/2019 zamítl. V průběhu řízení o následné kasační stížnosti zaslal Nejvyšší správní soud žalobci v bodě [2] zmiňované sdělení, ve kterém uvedl, že se necítí být vázán lhůtou pro vydání rozhodnutí podle § 2 odst. 5 liniového zákona, jelikož v řízení nebyl použit žádný z institutů tohoto zákona. Dále dle sdělení NSS obsahují poučení prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí ministra dopravy ze dne 19. 11. 2018 informaci o tom, že se na řízení vztahují lhůty podle § 2 odst. 5 liniového zákona, což však neodpovídá skutečnosti. Jedná se totiž o poučení o tom, že stavba je dopravní infrastrukturou podle § 1 odst. 2 liniového zákona a žádná informace o lhůtách v poučení uvedených rozhodnutí není. Následně NSS rozsudkem sp. zn. 5As 333/2019 zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí ministra dopravy ze dne 19. 11. 2018.

[21] V návaznosti na to vydal ministr dopravy nyní napadené rozhodnutí. To žalobce napadl žalobou, ve které v kontextu délky lhůty pro podání žaloby s odkazem na sdělení

NSS uvedl, že řízení neprobíhalo podle liniového zákona. S tím však městský soud nesouhlasil a proto věc postoupil krajskému soudu.

[22] Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu souhlasí, byť za důvod pro postoupení věci krajskému soudu nepovažuje to, že řízení bylo zahájeno za účinnosti liniového zákona (o čemž ostatně není ve věci spor). Zásadní je to, že z výše citovaných částí správních rozhodnutí vyplývá, že správní řízení bylo vedeno podle liniového zákona, a tedy že se uvedený zákon vztahuje na nyní projednávanou věc, a že žalobce o tom byl z obsahu správních rozhodnutí opakovaně informován. Namísto je však korekce tvrzení městského soudu, že stavebník „žádal o povolení Stavby, jež splňuje definici dopravní infrastruktury uvedenou v § 1 odst. 2 písm. a) [liniového zákona] ve znění do 31. 12. 2017, neboť se jedná o stavbu dálnice.“ Stavba se totiž stala dálnicí dne 31. 12. 2015, tedy až po zahájení řízení (viz bod [19] tohoto usnesení). Jak však bylo uvedeno tamtéž, tato skutečnost následně v řízení vyšla dostatečně jasně najevo.

[23] Soud dále přisvědčuje odkazu městského soudu na rozsudek ze dne 16. 4. 2020, čj. 6 As 30/2020-31, který shledal, že pokud bylo řízení zahájeno za účinnosti liniového zákona, správní rozhodnutí se týkala stavby dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) téhož zákona a tyto skutečnosti jsou zřejmé ze správních rozhodnutí, lze mít za to, že se na věc liniový zákon vztahuje. Citovaným rozsudkem soud zamítl kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2020, čj. 30 A 11/2020-29, kterým byla věc postoupena Krajskému soudu v Ostravě. Jednalo se o umístění stavby „rychlostní silnice R52, stavba R5206 Perná [...]“. Dle citovaného usnesení bylo z textu územního rozhodnutí „patrné, že řízení o záměru žadatele Ředitelství silnic a dálnic ČR bylo zahájeno podáním dne 25. 2. 2010, tj. v době platnosti a účinnosti zákona č. 416/2009 Sb. (viz např. strana 153 rozhodnutí). Stavební úřad proto vedl řízení „v režimu opory v ustanovení § 1 odst. 2 a násl. zákona č. 416/2009 Sb.“ (viz např. strana 154 rozhodnutí). Z územního rozhodnutí je dále patrné, že označení kategorie rychlostní komunikace R52, po novele zákona č. 13/1997 Sb., silničního zákona, přešlo na označení kategorie dálnice, 2. třídy; nově lze tedy dle platného silničního zákona označit stavbu jako dálnice D52 (viz strana 4-5 rozhodnutí).“ Ke stejnému závěru ohledně téže stavby dospěl soud i v rozsudku ze dne 4. 5. 2020, čj. 10 As 78/2020-29. Uvedl, že je zřejmé, že řízení bylo zahájeno za účinnosti liniového zákona a že se na věc tento zákon vztahuje: „To lze vyvodit minimálně z toho, že např. na stranách 153, 154 či 158 územního rozhodnutí je uvedeno, že řízení je vedeno v režimu zákona č. 416/2009 Sb. Minimálně od vydání územního rozhodnutí si mohl být stěžovatel vědom, že řízení probíhá podle zákona č. 416/2009 Sb.“

[24] Nejvyšší správní soud situaci v nyní souzené věci považuje za velmi podobnou. Zaprvé, umístěvanou stavbou je také dálnice II. třídy, tedy dle původní zákonné úpravy rychlostní silnice. V průběhu řízení vyšlo několikrát najevo, že se na ně liniový zákon vztahuje (srov. bod [19] tohoto usnesení). Obdobný rozsah odkazů na liniový zákon ve správních rozhodnutích přitom NSS v minulosti považoval za dostatečný k prokázání, že řízení podle tohoto probíhalo (rozsudky sp. zn. 6 As 30/2020 a 10 As 78/2020). Minimálně od vydání prvostupňového rozhodnutí si toho proto mohl být žalobce vědom (rozsudek sp. zn. 10 As 78/2020). Následně však ve sdělení NSS obdržel informaci ve vztahu ke lhůtě pro vydání rozhodnutí, že řízení podle liniového zákona neprobíhalo. Uvedené sdělení NSS však není soudním rozhodnutím a jeho závěr nebyl obsažen v rozsudku sp. zn. 5 As

333/2019. Pro účely určení místní příslušnosti soudu tak nemůže mít toto sdělení žádný vliv. Ministr dopravy následně v napadeném rozhodnutí několikrát uvedl, že řízení probíhá podle liniového zákona a že stavba je dopravní infrastrukturou podle § 1 odst. 2 písm. a) tohoto zákona. Žalobce byl tedy opět obeznámen s tím, že řízení podle liniového zákona probíhá. Ačkoliv v oznámení o pokračování v řízení, které ministr dopravy vydal dne 8. 4. 2022, chybí poučení či jiná informace o tom, že řízení probíhá podle liniového zákona, podle rozsudku *Elektrárna Pruněřov* stačí, že tato skutečnost vyjde najevo ve správním řízení či je zjiitelná ze správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy výlučně ve vztahu k určení soudu místně příslušného uzavírá, že v řízení dostatečně vyšlo najevo, že probíhá dle liniového zákona a není sporu o tom, že povolovaná stavba je dopravní infrastrukturou podle § 1 odst. 2 písm. a) citovaného zákona. Proto je k rozhodování v této věci místně příslušný Krajský soud v Ostravě.

[25] Proto nepřisvědčil závěrům krajského soudu, že pro určení výlučné místní příslušnosti podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je zásadním vodítkem zjištění, zda byl ve správním řízení použit některý z institutů liniového zákona. Tento závěr byl sice uveden ve sdělení NSS, avšak jak správně podotýká městský soud, to bylo učiněno dříve, než existovala v bodě [23] citovaná judikatura a navíc již ze své podstaty nemůže být, na rozdíl od citované prejudikatury, pro soud závazné, pokud jde o posouzení místní příslušnosti soudu. K takovému závěru nedospívá ani krajským soudem citované usnesení sp. zn. Nad 79/2019, které hovoří pouze o správních řízeních, na která se liniový zákona vztahuje, respektive v nich byl aplikován, aniž by upřesňoval, že to muselo být formou využití některého konkrétního institutu liniového zákona.

[26] Oba soudy však mají pravdu v tom, že místní příslušnost soudu nemůže být závislá na tom, zda správní orgány řádně uplatnily některý z institutů upravených ve zvláštním právním předpisu, zde v liniovém zákoně. Krajský soud v Ostravě Městskému soudu v Praze vytýká, že měl v bodě 16 svého usnesení dospět k závěru opačnému, ale ve skutečnosti tomu tak není. I městský soud uvedl, že otázka, zda se jedná řádné použití speciálního právního předpisu, je již součástí věcného posouzení žaloby. Podmínky místní příslušnosti jsou však posuzovány při zahájení soudního řízení, neboť směřují k určení soudu, který se má žalobou zabývat, a jejich splnění nemůže být odvíjeno zpětně od posouzení důvodnosti žaloby.

[27] NSS nicméně částečně koriguje závěr městského soudu o tom, že rozsudkem sp. zn. 5 As 333/2019 tento soud implicitně přijal závěr, že k rozhodování o žalobě byl v předchozím stadiu řízení místně příslušný Krajský soud v Ostravě. V procesním právu platí, že nesplnění podmínky místní příslušnosti nepředstavuje vadu řízení, která by způsobovala zmatečnost soudního řízení a nezákonnost soudního rozhodnutí, a je zhojeno, pokud soud již začal jednat ve věci samé (rozsudek sp. zn. 6 As 30/2020). To však na závěrech učiněných v tomto usnesení nic nemění.

[28] Ze všech popsaných důvodů Nejvyšší správní soud shledal nesouhlas krajského soudu s postoupením věci nedůvodným. Proto rozhodl tak, že k řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 30. 6. 2022, čj. 10/2018-510-RK/76, je místně příslušný Krajský soud v Ostravě. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu otázce místní příslušnosti jsou soudy vázány (§ 7 odst. 6 věta třetí s. ř. s.).

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

V Brně 15. prosince 2022

Petr Mikeš
předseda senátu