



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíckové v právní věci žalobců: a) J. K., b) V. K., oba zastoupeni JUDr. Janem Votočkou, advokátem se sídlem Na Moráni 1957/5, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 1. 2024, č. j. 52 A 68/2023-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2023, č. j. MD-20973/2023-930/3, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 13. 3. 2023, č. j. KrÚ 24882/20223, kterým správní orgán I. stupně rozhodl dle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), že žalobci a Sportovní klub Modrá hvězda Pardubice z. s. nejsou účastníky společného územního a stavebního řízení ve věci změny stavby před dokončením týkající se stavebního záměru *I/36 Pardubice, Trnová – Fáblovka – Dubín, objekt SO 203 Most na silnici I/36 přes Labe a slepé rameno v km 2.644.*

II.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“), který ji dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), odmítl pro opožděnost. Soud uvedl, že v oznámení o zahájení řízení o změně stavby před jejím dokončením ve společném řízení ze dne 15. 3. 2023, č. j. KrÚ 16227/2023 (dále též „oznámení o zahájení řízení“), správní orgán I. stupně adresáty řádně informoval, že společné územní a stavební řízení bude vedeno dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále též „liniový zákon“). V takovém případě se dle § 2 odst. 2 liniového zákona lhůta k podání žaloby zkracuje na polovinu, a proto posledním dnem k podání včasné žaloby bylo pondělí 14. 8. 2023. Žaloba však byla podána až dne 14. 9. 2023. Žaloba tedy byla podána opožděně, a proto ji soud dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl. Usnesení krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti usnesení krajského soudu podali žalobci (dále též „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. V kasační stížnosti uvedli, že jim nebylo v souladu s § 2 odst. 6 liniového zákona doručeno oznámení o zahájení řízení jako dotčeným vlastníkům, resp. jim nebylo sděleno, že řízení spadá do působnosti liniového zákona. V uvedeném postupu stěžovatelé shledávají pochybení správních orgánů, pro které nelze vůči stěžovatelům dovozovat žádné negativní důsledky. V druhé stížní námitce pak stěžovatelé dovozovali, že krajský soud nerozhodl v zákonem stanovené 90denní lhůtě pro rozhodnutí o žalobě podané dle liniového zákona. Napadené rozhodnutí je tak dle stěžovatelů v rozporu s § 2 odst. 2 liniového zákona a jako takové je nezákonné. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil se závěrem krajského soudu o opožděnosti žaloby. Žalovaný uvedl, že oznámení o zahájení řízení nemohlo být stěžovatelům doručeno, neboť nebyli účastníky řízení. Dále konstatoval, že jak v oznámení, tak i v rozhodnutí žalovaného je řádně uvedeno, že řízení je vedeno podle liniového zákona. K namítanému nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí krajským soudem žalovaný podotknul, že se jedná pouze o lhůtu pořádkovou, jejímž uplynutím nedojde k žádnému právnímu následku. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[7] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[8] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné dále připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Stěžovatelé v kasační stížnosti nezpochybňují, že se na dané společné územní a stavební řízení vztahovala pravidla obsažená v liniovém zákoně vč. zkrácení lhůt pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud proto pouze v obecné rovině konstatuje, že výkladem § 1 a násl. liniového zákona, resp. věcnou působností tohoto zákona se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval a uvedl, že pod pojem „postup v souvislosti s urychlením výstavby“ lze zahrnout celou řadu řízení a postupů, mezi které patří i územní řízení, řízení o vydání stavebního povolení, postup o vydání kolaudačního souhlasu, řízení o vyvlastnění, ale i řízení o vydání rozhodnutí o kácení dřevin, řízení o vydání rozhodnutí o výjimkách ze zvláště chráněných druhů, aj. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Z uvedeného tedy vyplývá, že liniový zákon (vč. v něm obsažených pravidel) lze vtáhnout i na společné územní a stavební řízení (které bylo vedeno i v dané věci). Tento závěr ostatně potvrdil i Ústavní soud, když ve svém usnesení ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12, uvedl, že „za *„postup v souvislosti s urychlením výstavby“ je nutno dosadit nejen územní a stavební řízení, která výstavbě bezprostředně předcházejí, ale i ta řízení (ty postupy), které jsou součástí širší přípravy realizace staveb.*“ Z uvedené judikatury současně nevyplývá, že by zkrácení lhůt obsažených v liniovém zákoně bylo lze považovat za nepřipustné porušení práv dotčených osob (k tomu srov. i usnesení Ústavního soudu ze dne

18. 11. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2764/15, či odbornou literaturu, např. TRUNEČEK, J. *Zákon o liniových stavbách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021).

[10] Stěžovatelé namítají, že jim nebylo v souladu s § 2 odst. 6 liniového zákona doručeno oznámení o zahájení řízení jako dotčeným vlastníkům, resp. sděleno, že řízení spadá do působnosti liniového zákona. V uvedeném postupu stěžovatelé shledávají pochybení správních orgánů, pro které má Nejvyšší správní soud přistoupit ke zrušení napadeného usnesení. Druhým důvodem, pro který dovozují nutnost zrušení napadeného usnesení je překročení 90denní lhůty pro rozhodnutí o žalobě.

[11] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě uvedených důvodů, jimiž je vázán (viz výše), důvod ke zrušení napadeného usnesení.

[12] Předně konstatuje, že stěžovatelům bylo žalobou napadené rozhodnutí žalovaného doručeno dne 14. 7. 2023. Žaloba byla stěžovateli podána dne 14. 9. 2023, a to u Městského soudu v Praze, který ji jako místně nepřislušný soud postoupil Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (usnesením ze dne 22. 9. 2023, č. j. 11 A 112/2023-15), který ji obdržel dne 17. 10. 2023.

[13] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat *do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*. Tímto zvláštním zákonem je mj. i liniový zákon, který v § 2 odst. 2 stanoví, že lhůta pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních dle tohoto zákona se *zkracuje na polovinu*, přičemž dodává, že o žalobách soud rozhodne *ve lhůtě 90 dnů*. Nutno podotknout, že dle znění liniového zákona účinného v době rozhodování správních orgánů, tj. ve znění účinném do 31. 12. 2023, se zkrácená lhůta pro podání žaloby aplikovala k přezkoumání správních rozhodnutí vydaných ve všech typech řízení (ve znění účinném od 1. 1. 2024 pak liniový zákon stanoví výjimku pro řízení vedená podle stavebního zákona – k nim viz výše).

[14] Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 15. 3. 2023 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení, jehož okruh účastníků byl vymezen dle § 94k stavebního zákona. Těmto účastníkům pak bylo ve smyslu § 94m odst. 2 stavebního zákona doručováno jednotlivě. Stěžovatelé však nebyli ve smyslu tohoto ustanovení považováni za vlastníky pozemků, kteří by byli dotčeni zamýšleným stavebním záměrem, a tedy za účastníky řízení, kterým je třeba doručovat oznámení o zahájení řízení, což správní orgány i náležitě odůvodnily. Lze rovněž souhlasit s žalovaným a krajským soudem, že správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení řízení uvedl, že správní řízení je rovněž vedeno v působnosti liniového zákona. V rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno v návaznosti na odvolání stěžovatelů (a které jim bylo i řádně doručeno), pak bylo výslovně uvedeno, že „*dne 1. 8. 2019 nabyla účinnosti novela liniového zákona, a to konkrétně zákon č. 169/2018 Sb.*“ a dále, že „*podle ustanovení § 2e liniového zákona vede územní řízení pro stavby silnic I. třídy a staveb souvisejících krajský úřad a odvolacím správním orgánem je Ministerstvo dopravy.*“ V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaného je tedy jasně uvedeno, že se jedná o stavbu ve smyslu liniového zákona. Správní orgány tedy postupovaly zcela v souladu s § 2 odst. 1 liniového zákona, resp. s judikaturou. Pokud se na příslušné správní řízení vztahuje působnost liniového zákona, „*má správní orgán povinnost o této skutečnosti vyrozumět účastníky řízení, resp. musí toto výslovně uvést ve správním rozhodnutí*“ (srov. rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Stěžovatelé tudíž v průběhu řízení před správními orgány byli prokazatelně informováni o tom, že se jedná o stavbu dle liniového zákona a této skutečnosti si museli být vědomi i při podání žaloby. To platí tím spíše, že již při podání žaloby byli zastoupeni advokátem, tj. profesionálem v oboru práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, č. j. 4 As 279/2021-35).

[15] Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit námitce stěžovatelů, dle které nebyli o zvláštním režimu řízení informováni a tuto skutečnost se dozvěděli až z rozhodnutí krajského soudu. Lze dodat, že „pokud není součástí správních rozhodnutí rovněž poučení o možnosti soudního přezkumu (což je pravidlem, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 35/2005-61), nemá správní orgán z povahy věci ani povinnost poučit o zkrácení lhůt v důsledku zákona o urychlení výstavby. Je pak na účastníku řízení, aby se přezkumu domáhal včas a znal relevantní právní úpravu“ (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 8 As 48/2014-27, a ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295).

[16] S ohledem na obsah spisu současně nelze souhlasit ani s tím, že by stěžovatelům bylo bráněno v nahlížení do správního spisu během správního řízení. Právo nahlížet do spisu mají účastníci a jejich zástupci; jiným osobám pak správní orgán umožní nahlédnout do spisu za situace, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem (srov. § 38 odst. 1 a 2 správního řádu). O možnosti nahlédnout do spisu se vede řízení, které se zahajuje na žádost, přičemž je na žadateli, aby prokázal existenci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu. Pokud správní orgán neumožní žadateli do spisu nahlížet, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě (k tomu srov. § 38 odst. 5 správního řádu, a dále též § 38 In: KOPECKÝ, M. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. Dostupné v ASPI). Z obsahu spisu však nevyplývá, že by stěžovatelům byla odepřena možnost nahlédnout do spisu. Ostatně ani stěžovatelé ničím konkrétně nedoložili, že by jim byla u správního orgánu I. stupně možnost nahlédnout do spisu odepřena. Ani v tomto ohledu tak Nejvyšší správní soud neshledal nesprávný postup správních orgánů, resp. porušení práv stěžovatelů s vlivem na zákonnost vydaného rozhodnutí.

[17] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že zákonodárce cíleně zkrátil lhůty pro soudní přezkum, a to za účelem urychlení povolovacích procesů. Práva účastníků řízení tím přitom nejsou zásadním způsobem dotčena, neboť i tato lhůta je za situace, kdy základ argumentace mají připravený z předchozího řízení či projednávání, dostatečná (k tomu srov. § 2 In: TRUNEČEK, J. *Zákon o liniových stavbách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, Dostupné v ASPI, ke zkrácení lhůty se vyjadřoval též Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2764/15). Stěžovatelé přitom ani netvrdí, že žalobu podali ve zkrácené lhůtě. To ostatně odporuje i obsahu spisu, ze kterého se podává, že žalobu podali až dne 14. 9. 2023. Ani z tohoto hlediska tedy nelze dovozovat pochybení krajského soudu při odmítnutí žaloby pro opožděnost.

[18] Na uvedeném závěru pak nemohou nic změnit ani námitky stěžovatelů týkající se nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany krajského soudu. Stanovení lhůty pro rozhodnutí soudu odráží snahu zákonodárce urychlit rozhodování v těchto věcech. Jelikož se však jedná pouze o lhůtu pořádkovou, lze ji ve vztahu k soudu jen obtížně vynutit. Je

rovněž nutné přihlídnout k tomu, že správní soud je omezen svými administrativními a personálními možnostmi, přičemž se musí seznámit s rozsáhlou dokumentací, doručit potřebné písemnosti a učinit další administrativní kroky nutné k rozhodnutí ve věci (k tomu srov. § 2 In: TRUNEČEK, J. *Zákon o liniových stavbách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021). To přiměřeně platí i pro rozhodnutí žalovaného. I lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu jsou procesními lhůtami pořádkového charakteru, s jejichž marným uplynutím zákon nespojuje žádné následky pro hmotněprávní vztahy, které měly být rozhodnutím upraveny (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 As 42/2019-50, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 4 As 43/2015-40, a ze dne 31. 12. 2014, č. j. 3 As 27/2014-27). Nevydáním rozhodnutí ve stanovené lhůtě se správní orgán stává nečinným, přičemž prostředkem ochrany je v takovém případě žaloba proti nečinnosti (§ 80 správního řádu a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100 atd.). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ani na základě tvrzeného překročení lhůty pro vydání rozhodnutí nelze dovozovat nezákonnost vydaného rozhodnutí. To přiměřeně platí i pro řízení o kasační stížnosti.

[19] Nad rámec věci a pouze z procesní opatrnosti souhlasí Nejvyšší správní soud s krajským soudem i v tom, že stěžovatelé možné dotčení svých práv ani řádně nekonkretizovali, přičemž možnost přímého dotčení na právech vlastníka pozemku klesá s rostoucí vzdáleností tohoto pozemku od zamýšleného stavebního záměru. Krajský soud nadto v souvislosti s námitkami stěžovatelů stran neprůjezdnosti cyklistické stezky ze správního spisu ověřil, že po dobu výstavby má být průjezdnost asfaltové cyklostezky při pravém břehu řeky Labe zachována. Tento závěr přitom stěžovatelé rovněž nerozpороvali.

[20] Z uvedených důvodů proto Nejvyššími správnímu soudu nezbylo, než kasační stížnost zamítnout (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání. Nejvyšší správní soud dodává, že ve věci rozhodl bezodkladně po vyžádání spisu, poučení účastníků, uplynutí lhůty pro vyjádření správního orgánu, osoby zúčastněné na řízení a provedení dalších nezbytných administrativních úkonů a při současném respektování pořadí přednostních věcí (§ 56 s. ř. s.).

[21] Kasační soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[22] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, jež byla osobě zúčastněné na řízení soudem uložena, a z důvodů hodných zvláštního zřetele může soud na návrh přiznat právo i na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil splnit žádnou povinnost, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

pokračování

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

V Brně dne 5. června 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu