



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupíčkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha, zastoupena JUDr. Martinem Janouškem, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 6. 2024, č. j. 31 A 10/2024-107,

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.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá výkladem § 2 odst. 2 věty první zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (dále též „liniový zákon“), podle něhož *lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu; to neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona*. Konkrétně, zda se citované ustanovení vztahuje i na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, že žalobce není účastníkem řízení o vydání stavebního povolení vedeného v působnosti liniového zákona.

[2] V posuzované věci žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2023, č. j. KUZL 105328/2023, zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Městského úřadu Holešov (dále

těž „městský úřad“) ze dne 7. 8. 2023, podle něhož žalobce není účastníkem řízení, které je vedeno pod sp. zn. 2868/2023, o vydání stavebního povolení pro stavbu 8 stavebních objektů souvisejících se stavbou dálnice D49, Hulín – Fryšták.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji pro opožděnost odmítl. Krajský soud poukázal na tvrzení žalobce, že městský úřad zveřejnil dne 19. 6. 2023 na úřední desce veřejnou vyhláškou oznámení o zahájení stavebního řízení, na něž se vztahuje liniový zákon a současně na jeho tvrzení, že mu rozhodnutí žalovaného bylo doručeno dne 18. 12. 2023. Dále připomněl, že liniový zákon zkracuje standardní dvouměsíční žalobní lhůtu podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) na polovinu. Podle krajského soudu se zkrácení lhůty uplatní nejen v případě, že je žalobou napadeno rozhodnutí, kterým se řízení podle liniového zákona končí, ale i v případě rozhodnutí o účastenství. Ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona totiž stanoví zkrácenou lhůtu obecně pro podání žaloby proti všem rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 1 tohoto zákona. To odpovídá rovněž účelu liniového zákona, kterým je urychlit výstavbu strategicky významné infrastruktury mimo jiné zkrácením lhůty pro podání žaloby a stanovením lhůty pro rozhodnutí soudu o žalobě. Nedávalo by smysl z těchto pravidel vylučovat některá z rozhodnutí vydaných v těchto řízeních (včetně rozhodnutí o účastenství v daném řízení). Pokud proto bylo rozhodnutí žalovaného doručeno žalobci dne 18. 12. 2023, pak lhůta k podání žaloby uplynula dne 18. 1. 2024 a jeho žaloba podaná dne 9. 2. 2024 byla opožděná. Krajskému soudu nezbylo než ji odmítnout.

III.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Nečiní sporným, že stavební řízení probíhá podle liniového zákona a že žalobu podal dne 9. 2. 2024. Zdůrazňuje však, že se jedná o procesní spor o jeho účasti ve stavebním řízení, nikoliv o věcný spor o zákonnost stavebního povolení. Krajský soud podle něj pochybil tím, že se nezabýval jeho argumentací o včasnosti žaloby uplatněnou v replice ze dne 30. 5. 2024. Taktéž nesprávně interpretoval účel liniového zákona. Tím je urychlení věcného rozhodování správních úřadů (např. o umístění či povolení záměru, vyvlastnění apod.), nikoliv rozhodování o různorodých procesních otázkách, jako je účast stěžovatele v předmětném stavebním řízení. K tomu poukazuje na to, že znění § 1 odst. 1 liniového zákona zahrnuje „*postupy při přípravě*“ a „*povolování staveb dopravní (...) infrastruktury*“. Rovněž zdůrazňuje, že stavební řízení probíhalo podle zákona č. 183/2006 Sb. (dále též „původní stavební zákon“), nikoliv podle zákona č. 283/2021 Sb. (dále též „nový stavební zákon“) a skončilo pravomocně před 31. 12. 2023.

[5] Stěžovatel dále cituje rozsudek Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) ze dne 30. 4. 2024, č. j. 10 A 64/2022-86, podle něhož se liniový zákon netýká procesních sporů o účast v řízení, a cituje jeho závěry. Odvolává se také na rozsudek ze dne 26. 2. 2020, č. j. 14 A 174/2019-68, v němž městský soud vyslovil, že usnesení o účastenství nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 1 odst. 1 liniového zákona, a na jemu předcházející

pokračování

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2019, č. j. Nad 171/2019-52. Stěžovatel připomíná také závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2016, č. j. 4 As 284/2015-105. Podle stěžovatele lze všechny uvedené rozsudky vztáhnout i na aktuální věc. Z hlediska aplikace liniového zákona je tedy třeba rozlišovat stránku věcnou a procesní, na kterou tento zákon nedopadá. Navíc nelze na délku lhůty pro zaslání žaloby použít ani nový stavební zákon s účinností od 1. 1. 2024, neboť stavební řízení podle něj neprobíhalo. Správní orgány nerozhodovaly o účasti stěžovatele podle liniového zákona.

[6] Závěrem stěžovatel pro ilustraci upozorňuje na to, že Krajský soud v Ostravě nezvládá dodržovat zákonnou lhůtu 90 dní, tedy naplňovat účel liniového zákona, k čemuž uvádí seznam konkrétních řízení, v nichž v této lhůtě nerozhodl. Dovozuje, že pokud tento soud není schopen rozhodovat ve lhůtě o věcných otázkách ve dvou typech řízení, nelze si představit, že by zvládl v dané lhůtě rozhodovat i o procesních otázkách. Vyslovuje tezi, že účelem zkrácení lhůty nebylo zrychlit rozhodování, ale snížit množství, rozsah a kvalitu podání. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s usnesením krajského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Poukázal na to, že stěžovatel od počátku věděl, že řízení probíhá podle liniového zákona, a i jeho účastenství bylo posuzováno podle tohoto zákona (v otázce doručování účastníkům řízení), a podle stavebního zákona, nikoliv dle správního řádu. Pro posouzení věci je nerozhodné, zda krajský soud v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) zmínil nový stavební zákon, neboť zkrácení lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních dle § 1 liniového zákona na polovinu platilo shodně podle právní úpravy před i po 1. 1. 2024. Podle žalovaného krajský soud interpretoval účel zákona zcela v souladu s důvodovou zprávou k liniovému zákonu. Jakkoliv stěžovatel zdůrazňuje, že se jedná o procesní řízení, sám opakovaně klade důraz na předmět stavebního řízení, jímž je výstavba prioritního dopravního záměru. S ohledem na účel liniového zákona, kterým je urychlení výstavby, je proti logice věci dělit lhůty pro podání žalob v řízeních před správními soudy dle konkrétní otázky řešení však stále v rámci předmětného řízení. Takový přístup by tříštil princip rychlého řešení sporů ve věci považované za prioritní. Podle žalovaného nelze považovat závěry rozsudku městského soudu č. j. 10 A 64/2022-86 za jisté, neboť byl napaden kasační stížností. Navíc vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 284/2015-105, který vyložil již neaktuální právní úpravu. Současné znění § 1 odst. 1 liniového zákona výslovně hovoří o *urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami*. Na řízení o stavebním povolení ve věci prioritního dopravního záměru jako celek přitom § 1 odst. 1 liniového zákona nepochybně dopadá, přičemž rozhodnutí o účastenství je pouze jedním z úkonů provedených správním orgánem v tomto řízení jako celku. Proto by na ně mělo být vztaženo zkrácení lhůty podle § 2 odst. 2 liniového zákona. Podle žalovaného není přílehlavý ani odkaz na rozsudek č. j. 14 A 174/2019-68, neboť nešlo o řízení spadající pod § 1 odst. 1 liniového zákona. Členění na procesní a věcná rozhodnutí má však smysl právě pouze v případě řízení, která nenaplňují účel stanovený v § 1 odst. 1 liniového zákona. Žalovaný dodal, že se k ústavnosti zkrácení lhůt vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. III. ÚS 3224/23.

S ohledem na tam vyslovené závěry lze usuzovat na to, že měsíční lhůta pro podání žaloby je zcela dostatečná i v nynější věci. Ostatně stěžovatel pouze opakoval své odvolací námitky.

[8] Stavebník ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stavba, o níž je vedeno řízení, v němž se stěžovatel domáhá účastenství, podléhá režimu liniového zákona. Stavební řízení je přitom nutno brát koncepčně jako celek, a to včetně rozhodování o procesních otázkách, které přímo souvisí se samotným meritem věci. Rozhodování o účastenství má přímý vliv na průběh tohoto řízení a současně by bez něj nemohlo být řízení o účastenství ani vedeno. Nejedná se o dvě samostatná řízení, jak potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 As 302/2018-55, č. 3919/2019 Sb. NSS. I rozhodnutí o účastenství je tak rozhodnutím vydaným v řízení dle § 1 odst. 1 liniového zákona. Ten mezi nimi nijak nerozlišuje. S ohledem na účel zákona by bylo nelogické, aby zkrácení lhůt nedopadalo na některá dílčí rozhodnutí vydaná v jejich rámci. V opačném případě by vedlejší rozhodnutí zdržovala rozhodnutí hlavní. Na tomto závěru nic nezměnila ani nová právní úprava účinná od 1. 1. 2024, která vyňala z § 2 odst. 2 liniového zákona rozhodnutí podle nového stavebního zákona. Jejím smyslem bylo zachovat jednoměsíční lhůtu pro podání žaloby ve stavebních věcech, která je upravena v § 306 odst. 1 nového stavebního zákona. Navíc se na soudní přezkum již uplatní právě tato úprava, neboť soudní řízení bylo zahájeno po 1. 1. 2024. Stavebník dále označil za nepřiléhavé závěry rozsudku č. j. 10 A 64/2022-86. Jednak žaloba nesměřovala proti rozhodnutí, kterým by se umísťovala nebo povolovala stavba dopravní infrastruktury a dále městský soud nesprávně spojil otázku místní příslušnosti se lhůtou pro podání žaloby. Jím vyslovený závěr je proto v přímém rozporu s jazykovým zněním a účelem § 1 odst. 1 liniového zákona. Z jeho textu nelze dovodit, že se vztahuje jen na věcná (meritorní) rozhodnutí, nikoliv i na procesní rozhodnutí. Krajský soud proto postupoval správně, pokud vycházel z účelu liniového zákona a dovodil, že by nedávalo smysl vylučovat z těchto pravidel některá z rozhodnutí vydaných v daných řízeních. Co se týče rozsudků č. j. 14 A 174/2019-68 a č. j. 4 As 284/2015-105, tyto byly vydány na podkladě odlišné právní úpravy. Vzhledem k tomu stavebník navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[9] 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 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., napadá nezákonnost usnesení, kterým krajský soud odmítl jeho žalobu. V daném případě proto přichází v úvahu jako jediný pouze kasační důvod podle § 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 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)

pokračování

s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti usnesení správního soudu o odmítnutí návrhu na zahájení řízení nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen.

[12] Jak již bylo shora konstatováno, v dané věci krajský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost. Dospěl k závěru, že lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného činila v důsledku právní úpravy v § 2 odst. 2 liniového zákona jeden měsíc. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tedy otázka, zda krajský soud pochybil, pokud aplikoval citované ustanovení v řízení o žalobě proti rozhodnutí o (ne)účasti stěžovatele ve stavebním řízení, které probíhá v režimu liniového zákona. Naopak jakékoliv námítky směřující do merita věci, tedy především, zda stěžovateli náleží status účastníka v daném stavebním řízení, nejsou přípustné, neboť krajský soud se předmětem podané žaloby nezabýval, ale ukončil věc napadeným usnesením bez meritorního rozhodnutí. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, ostatně platí, že *„jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.“* Nedochází tudíž k přezkumu námitek směřujících do merita původní věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2023, č. j. 2 As 108/2022-31).

[13] Stěžovatel v rámci důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. mimo jiné namítá, že je napadené usnesení nepřezkoumatelné, neboť se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací v doplnění repliky ze dne 30. 5. 2024. V uvedeném přípise se stěžovatel vyjádřil ke lhůtě pro podání žaloby, konkrétně odkázal na výše citovaný rozsudek č. j. 10 A 64/2022-86 a shrnul jeho závěry. Krajský soud se v napadeném usnesení k tomuto odkazu skutečně nijak nevyjádřil, ani se výslovně nevymezil vůči argumentaci městského soudu, kterou stěžovatel citoval. Tato skutečnost však nezakládá bez dalšího nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podstatné je, zda krajský soud jasně a srozumitelně předeštel důvody, pro které považuje žalobu stěžovatele za opožděnou. To se stalo. Krajský soud zřetelně považoval s ohledem na relevantní text zákona za nerozhodné, zda je žalobou napadeno rozhodnutí, kterým se řízení podle liniového zákona končí, nebo rozhodnutí o tom, že stěžovatel není účastníkem takového řízení. Podle krajského soudu totiž liniový zákon takové rozlišení nezná a stanoví zkrácenou lhůtu obecně pro podání žaloby proti všem rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 1 liniového zákona. Tento závěr krajský soud podpořil poukazem na účel liniového zákona. Tím se ovšem krajský soud implicitně vymezil proti názoru městského soudu v rozsudku č. j. 10 A 64/2022-86. Ten totiž naopak založil hodnocení včasnosti žaloby na tom, co je podstatou žalobou napadeného rozhodnutí; zda procesní či meritorní otázka. Ačkoliv se tedy krajský soud jistě mohl otázkou včasnosti žaloby zabývat s ohledem na podání stěžovatele ze dne 30. 5. 2024 ještě podrobněji, nezakládá jím zvolený způsob nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

[14] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval rozhodnou právní úpravou, neboť stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že stavební řízení probíhalo podle původního stavebního zákona, nikoliv podle nového stavebního zákona.

[15] Touto námitkou stěžovatel zřejmě reaguje na to, že podle § 306 odst. 1 nového stavebního zákona, účinného od 1. 1. 2024, lze žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu, s výjimkou rozhodnutí o přestupku, podat do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno. Krajský soud však podle citované právní úpravy nepostupoval. Své závěry o opožděnosti žaloby nezaložil na základě aplikace nového stavebního zákona ve znění od 1. 1. 2024, ale na základě liniového zákona ve znění od 1. 1. 2024 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s. Nový stavební zákon tedy krajský soud sice zmínil, avšak toliko při výkladu dovětku „*to neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona*“, který je obsažen v první větě § 2 odst. 2 liniového zákona za středníkem. V rámci této úvahy krajský soud aplikaci nového stavebního zákona výslovně vyloučil.

[16] Postupu krajského soudu přitom nelze nic vytknout, neboť podle přechodného ustanovení v § 331 nového stavebního zákona se soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2024, viz bod 420. zákona č. 152/2023 Sb.) dokončí podle dosavadních právních předpisů. *A contrario* tak dopadá na soudní řízení zahájená po dni nabytí účinnosti zákona nová právní úprava se speciální lhůtou pro podání žaloby v délce jednoho měsíce. V posuzované věci bylo soudní řízení zahájeno podáním žaloby dne 9. 2. 2024, tedy po datu účinnosti nové právní úpravy stavebního zákona. Jestliže krajský soud aplikoval § 2 odst. 2 liniového zákona ve znění účinném od 1. 1. 2024, logicky se v této souvislosti zabýval i tím, jaká lhůta má být vlastně zkrácena na polovinu. Zda ta, která je upravena v § 72 odst. 1 s. ř. s., či v § 306 odst. 1 nového stavebního zákona.

[17] Podle Nejvyššího správního soudu dospěl krajský soud ke správnému závěru, že řízeními, na něž vylučující dovětek „*to neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona*“ dopadá, jsou řízení podle nového stavebního zákona. Citovaný dovětek byl totiž do § 2 odst. 2 liniového zákona vložen novelou provedenou zákonem č. 284/2021 Sb., tedy zákonem, kterým se mění některé zákony právě v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona. Také důvodová zpráva k uvedenému doprovodnému zákonu ve vztahu ke změnám provedeným v liniovém zákoně uvádí, že se jedná o „*legislativně-technické změny související se změnou terminologie, zjednodušením procesů při povolování staveb a integrací procesů v novém stavebním zákoně*.“

[18] Z hlediska rozhodné právní úpravy zbývá posoudit, jaké znění liniového zákona se použije na projednávanou věc. Byť to krajský soud výslovně neuvedl, zjevně pracoval se zněním účinným od 1. 1. 2024, což je zřejmé právě z toho, že se zabýval významem dovětku „*to neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona*“. Ten byl totiž do liniového zákona vložen s účinností od 1. 1. 2024.

[19] S účinností od 1. 1. 2024 byla ustanovení liniového zákona, která jsou relevantní pro projednávanou věc (§ 2 odst. 2 a § 1), změněna postupně dvěma samostatnými novelami. Jedná se o zákon č. 465/2023 Sb. a již zmíněný doprovodný zákon č. 284/2021 Sb. Podle přechodného ustanovení v čl. II bodu 2 zákona č. 465/2023 Sb. platí, že 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 případě zákona č. 284/2021 Sb. se naopak v souladu s čl. LXXIX bodu 1 řízení a jiné postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle právních předpisů účinných ode dne nabytí účinnosti tohoto

pokračování

zákona. V případě obou novel tedy přechodná ustanovení považují za rozhodný okamžik z hlediska aplikace příslušné právní úpravy datum zahájení řízení.

[20] Lze shrnout, že v posuzované věci bylo samotné stavební řízení zahájeno dne 24. 5. 2023 žádostí stavebníka o vydání stavebního povolení. Městský úřad oznámil zahájení řízení dne 19. 6. 2023 veřejnou vyhláškou, v níž současně uvedl, že se na řízení vztahuje liniový zákon. Podáním ze dne 12. 7. 2023 oznámil stěžovatel městskému úřadu, že se přihlašuje do řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. Usnesením ze dne 7. 8. 2023 rozhodl městský úřad o tom, že stěžovatel není účastníkem řízení. Odvolání stěžovatele zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2023, které bylo stěžovateli doručeno dne 18. 12. 2023. Žalobu podal u krajského soudu dne 9. 2. 2024. Správní řízení tak byla zahájena před nabytím účinnosti novelizujících zákonů, řízení o žalobě až poté (srov. § 32 s. ř. s.).

[21] Výkladem výše citovaného přechodného ustanovení k zákonu č. 465/2023 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval v nedávném usnesení ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96, a to v souvislosti s aplikací § 2 odst. 8 liniového zákona. Zkoumal přitom, 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 ně navazující přezkumné řízení soudní. Především na základě systematiky liniového zákona, která rozlišuje řízení před správními orgány a soudy dospěl k závěru, že zákonodárce nezahrnul v přechodném ustanovení pod pojem „řízení“ navazující soudní přezkumné řízení. Přechodné ustanovení se tedy aplikuje samostatně na správní i soudní řízení. Závěry osmého senátu lze přitom plně vztáhnout i na aktuální věc. Pro volbu rozhodné právní úpravy je tak podstatné, kdy bylo zahájeno řízení před krajským soudem, nikoliv před stavebním úřadem. Jelikož soudní řízení bylo v posuzované věci zahájeno po nabytí účinnosti obou novel, vycházel krajský soud správně z právní úpravy v § 2 odst. 2 větě první liniového zákona účinné od 1. 1. 2024.

[22] Podle ní platí, že *lhůty pro podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu; to neplatí, jde-li o řízení podle stavebního zákona.* Ustanovení § 1 odst. 1 liniového zákona, na něž je odkazováno, pak ve znění od 1. 1. 2024 stanoví, že *tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie²⁴⁾ a upravuje postupy při přípravě a povolování staveb dopravní, vodní, energetické a těžební infrastruktury, infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, a infrastruktury elektronických komunikací a strategických investičních staveb, při získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, povolování a následný soudní přezkum správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Tento zákon dále upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie¹⁰⁾ výkon státní správy a postup při povolování projektů společného zájmu.*

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti dovozuje, že v jeho případě nebylo možné aplikovat zkrácení lhůty pro podání žaloby podle § 2 odst. 2 věty první liniového zákona, neboť žalobou napadené rozhodnutí se týkalo procesní otázky. Uvedené ustanovení liniového zákona lze podle něj aplikovat jen v případě žalob proti „věcným“ rozhodnutím, které se přímo týkají postupů uvedených v § 1 odst. 1 zákona. Opírá se přitom o výše citovanou judikaturu.

[24] Stěžovatelem označené rozsudky městského soudu skutečně z hlediska aplikace § 2 odst. 2 věty první liniového zákona rozlišují mezi rozhodnutími o otázkách procesních (jako

je účastenství, či přípustnost řádného opravného prostředku) a meritorních (o právech a povinnostech účastníků řízení souvisejících se samotnou urychlenou výstavbou). Oba rozsudky městského soudu v tomto ohledu přitom shodně označují za oporu pro své závěry rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 284/2015-105, na nějž poukazuje i stěžovatel. V označené věci žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce proti rozhodnutí o vyvlastnění. Krajský soud následně odmítl žalobu žalobce pro opožděnost, neboť se podle něj na její podání vztahovalo zkrácení lhůty dle liniového zákona. Nejvyšší správní soud uvedeným rozsudkem usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Vycházel z toho, že pro posouzení správnosti postupu krajského soudu je rozhodující povaha napadeného rozhodnutí, neboť na polovinu zkrácená dvouměsíční lhůta pro podání žaloby se týká pouze žalob směřujících proti rozhodnutím vydaným v postupech (řízení) v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. V posuzované věci pak dospěl k závěru, že *„v řízení nebyly předmětem posouzení práva a povinnosti účastníků řízení související s vyvlastněním, nebyl v něm aplikován zákon o vyvlastnění ani jakékoli jiné předpisy související s výstavbou infrastruktury, jednalo se o posouzení výlučně procesní otázky přípustnosti podaného odvolání, proto se nejednalo o postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o urychlení výstavby.“*

[25] Stěžovatel i městský soud však pomíjí, že Nejvyšší správní soud vyslovil citovaný závěr na podkladě zcela odlišného znění liniového zákona, zejména § 1 odst. 1, který právě vymezuje řízení, z nichž vzešlá rozhodnutí lze napadnout ve zkrácené žalobní lhůtě. Podle tehdy účinného znění vymezoval § 1 odst. 1 tato řízení následujícím způsobem: *Tento zákon upravuje postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury*. V takové podobě však citované ustanovení platilo v zásadě pouze do 31. 12. 2017 (zákonem č. 194/2017 Sb. byla na konci textu doplněna slova *„a infrastruktury elektronických komunikací“*). S účinností od 1. 1. 2018 bylo v rámci novelizace provedené zákonem č. 225/2017 Sb. nahrazeno textem: *Tento zákon upravuje postupy při přípravě, umisťování a povolování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umisťování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Tento zákon dále upravuje v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie¹⁰⁾ výkon státní správy a postup při povolování projektů společného zájmu* (podtržení přidáno soudem). Další novelou došlo s účinností od 31. 8. 2018 k rozšíření rozsahu § 1 odst. 1 liniového zákona o *získávání práv k pozemkům a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb* (zákonem č. 169/2018 Sb.). Naposledy bylo citované ustanovení novelizováno již zmiňovanými zákony č. 465/2023 Sb. a č. 284/2021 Sb. Tím získalo současnou podobu, tj. došlo k rozšíření jeho rozsahu o *těžební infrastrukturu, infrastrukturu pro ukládání oxidu uhličitého a strategické investiční stavby* a současně ke sladění jeho terminologie s novým stavebním zákonem a k reformulaci cíle zákona zahrnující vynechání slova „všech“ v pasáži o urychlení soudního přezkumu. Cíl zákona je tak nyní vyjádřen slovy *urychlit následný soudní přezkum správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami*. Z provedené rekapitulace novelizací § 1 odst. 1 liniového zákona vyplývá, že zákonodárce v posledních letech významně rozšířil okruh právních vztahů, na něž liniový zákon dopadá. V důsledku těchto změn byl zásadně překonán právní stav, který byl rozhodný pro věc sp. zn. 4 As 284/2015, a proto již nelze

pokračování

pro účely aplikace § 2 odst. 2 liniového zákona bez dalšího přebírat rozlišování rozhodnutí na procesní a meritorní.

[26] Vztahuje-li se přitom § 2 odst. 2 liniového zákona na *podání žalob proti rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 1* v aktuálním znění, pak nelze pominout, že odkazované ustanovení již nevymezuje rozsah právních vztahů, na něž dopadá liniový zákon, pouze jako *postupy v souvislosti s urychlením výstavby* specifikovaných staveb, ale prostřednictvím výslovně definovaného cíle *urychlit majetkoprávní přípravu, povolování a následný soudní přezkum správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami* zahrnuje do své působnosti všechna řízení související se specifikovanými stavbami. Aktuální znění liniového zákona tedy již nijak neposkytuje oporu pro to, aby byla z hlediska soudního přezkumu rozlišována procesní a meritorní rozhodnutí. Takový výklad by byl naopak v rozporu s jeho jazykovým zněním.

[27] Tomuto závěru ostatně odpovídá rovněž záměr zákonodárce, který lze obecně dovozovat především z důvodové zprávy, parlamentních rozprav a historického kontextu přijetí zákona (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021-117). Jak již bylo výše uvedeno, k doplnění dovětku o cíli právní úpravy zahrnujícím rovněž urychlení soudního přezkumu všech správních rozhodnutí vydaných v souvislosti s vymezenými stavbami do § 1 odst. 1 liniového zákona došlo zákonem č. 225/2017 Sb. Jeho důvodová zpráva k novému textu § 1 odst. 1 uvádí pouze, že „*v předmětu úpravy zákona se v souladu s požadavkem legislativních pravidel vlády vyjadřuje, že se navrhované změny upravují také v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie. Jde o projekty společného zájmu podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. 4. 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009, pro které je nezbytné stanovit zrychlený postup při jejich přípravě a povolování.*“ Bližší informace k pozadí novelizace zákona lze však nalézt v dokumentu *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA), konkrétně v části Hodnocení dopadů regulace (RIA) k novele zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů*. Zde je jako problém definována dlouhá projektová a majetkoprávní příprava staveb energetické infrastruktury způsobená především a) problémy vznikajícími ve fázi územního plánování (soudní přezkumy – rušení koridorů); b) průtahy způsobenými problémy v procesu EIA; c) složitostí povolovacího procesu staveb energetické infrastruktury; a d) dlouhou majetkoprávní přípravou. Návrh proto za svůj cíl stanovuje také „*výrazné snížení trvání jednotlivých povolovacích procesů u projektů energetické infrastruktury, se zajištěním účasti veřejnosti dle evropských požadavků*“ a jako způsob řešení krom nulové varianty navrhuje:

- *stanovit rozsah řízení, na která bude dopadat zákon č. 416/2009 Sb. Mělo by se jednat o veškerá řízení, která přímo či nepřímo souvisí s výstavbou energetické infrastruktury a jejím uváděním do provozu – zejména územní a stavební řízení a jejich ekvivalenty, různá další dílčí složková povolení dle zvláštních právních předpisů (např. dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny)*
- *zpřesnit dosavadní znění zákona a deklarovat původní úmysl zákonodárce, aby se zkrácené lhůty pro podání žalob proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních vedených v souvislosti s energetickou infrastrukturou uplatnily vždy bez dalšího*“ (podtrženo soudem).

[28] Ačkoliv byl dokument *Hodnocení dopadů regulace* zpracován jako analýza pouze pro stavby energetické infrastruktury, lze z výsledné novelizace liniového zákona usuzovat na to, že úmyslem zákonodárce bylo upravit znění § 1 odst. 1 liniového zákona ve smyslu uvedeného. Zákonodárce tento úmysl vyjádřil tím, že spojil cíl zákona také právě s urychlením následného soudního přezkumu *všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami*, tedy *en bloc* v přímé i nepřímé souvislosti bez jakéhokoliv rozlišení.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že takový výklad odpovídá rovněž účelu liniového zákona. Co se týče účelu zákona, ten definovala důvodová zpráva k původnímu znění liniovému zákonu tak, že „*veřejný zájem spočívá nejen na výstavbě veřejně prospěšné vybrané infrastruktury, ale ve veřejném zájmu je i urychlení její realizace a zabránění případnému zbytečnému či dokonce záměrnému prodlužování přípravy její výstavby, které zvyšuje i nároky na veřejné rozpočty. Účelem návrhu zákona je umožnit v této souvislosti zjednodušení a urychlení jednání o majetkoprávním vypořádání s vlastníky nemovitostí dotčených výstavbou, jakož i racionalizací příslušných správních řízení, při maximálním zachování oprávněných zájmů vlastníků dotčených nemovitostí i třetích osob.*“ Účelem přísnějších pravidel liniového zákona je tak veřejný zájem na akceleraci přípravy a realizace infrastrukturní stavby. Je zřejmé, že tento veřejný zájem může být dotčen v konečném důsledku stejně dobře rozhodnutím meritorního, jakož i procesního charakteru. Rozhodnutí o procesní otázce není samoučelné, ale vždy nějakým způsobem souvisí s rozhodnutím ve věci a může na ně mít zásadní vliv. Například může odlišný náhled správního soudu na procesní otázku vést ke znovuotevření merita věci, a tedy i ke zrušení již dříve pravomocného rozhodnutí. Nelze proto než souhlasit s krajským soudem, že z hlediska popsaného účelu zákona naopak nedává smysl, aby byla z pravidla týkajícího se zkrácení lhůty dle § 2 odst. 2 liniového zákona (a především navazujícího zrychleného soudního přezkumu) některá rozhodnutí související se stavbami vyjmenovanými v § 1 odst. 1 zákona vyloučena.

[30] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že zkrácení žalobní lhůty pro podání žaloby obstálo i v testu ústavnosti. Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněné návrhy na zrušení dotčeného ustanovení liniového zákona v usneseních ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 3262/17, ze dne 24. 5. 2022, sp. zn. II. ÚS 1895/20, či ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. III. ÚS 3224/23, i samotné ústavní stížnosti proti rozhodnutím, v nichž obecné soudy vyhodnotily žaloby jako opožděné právě kvůli zkrácení lhůty dle liniového zákona.

[31] Nelze rovněž přisvědčit úvaze stěžovatele o korelaci mezi lhůtou pro podání žaloby a pravidly místní příslušnosti soudu.

[32] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. *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. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*

[33] Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2023 platilo, že *k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické*

pokračování

infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, je příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.

[34] Podle téhož ustanovení ve znění od 1. 1. 2024 pak platí, že *ve věcech, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Dopravní a energetický stavební úřad, je k řízení příslušný Krajský soud v Ostravě. O těchto žalobách vede řízení specializovaný senát.*

[35] Na rozdíl od § 7 odst. 4 s. ř. s. však § 2 odst. 2 liniového zákona dopadá díky odkazu na celý § 1 odst. 1 téhož zákona na jinou množinu vztahů, než tomu je tomu u citovaného pravidla pro místní příslušnost. To se do 31. 12. 2023 týkalo pouze *rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b)* liniového zákona a od 1. 1. 2024 není místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě určena povahou rozhodnutí, nýbrž orgánem, který vydal (měl vydat) rozhodnutí v prvním stupni. Ačkoliv tedy zkrácení lhůty dopadá i na žaloby proti rozhodnutím o procesních otázkách, neznamená to automaticky, že je u těchto žalob současně dána místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě. Výlučnou místní příslušnost tohoto soudu spojuje § 7 odst. 4 s. ř. s. s jinými skutečnostmi než § 2 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 liniového zákona (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2019, č. j. Nad 171/2019-52).

[36] Poznámka stěžovatele, že Krajský soud v Ostravě již tak nestíhá řešit otázky věcné, natož aby řešil i otázky procesní (jako je např. účastenství) je tedy s ohledem na výše uvedené lichá. Nadto je třeba podotknout, že stanovení lhůty pro rozhodnutí soudu odráží snahu zákonodárce urychlit rozhodování v těchto věcech. Jedná se však o lhůtu pořádkovou a je třeba mít na paměti, 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).

[37] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[39] 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 jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, přičemž neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 20. září 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu