



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží L. Svobody 12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2015, č. j. 11 A 34/2015 – 58,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2015, č. j. 11 A 34/2015 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 3. 2015, č. j. 11 A 34/2015 – 58, odmítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 11. 12. 2014, č. j. 18/2014-510-RK/31, kterým bylo k rozkladu stěžovatele částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí ministerstva dopravy, odbor infrastruktury a územního plánu (dále jen „ministerstvo“) ze dne 17. 1. 2014, č. j. 504/2013-910-IPK/7, jímž byla povolena stavba „D1 Modernizace – úsek 18, EXIT 134 Měřín – Exit 141 Velké Meziříčí západ“ (dále jen „stavba“).

Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí stěžovateli oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podle městského soudu bylo stavební řízení ve věci předmětné stavby řízením s velkým počtem účastníků, v němž bylo možné písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou. Předmětná stavba představuje rekonstrukci úseku stávající dálnice D1, v rámci níž dochází v některých místech k rozšíření nepojížděné krajnice každého jízdního pásu o cca 0.75 m z důvodu zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu. Zásady územního rozvoje Kraje Vysočina (dále jen „zásady kraje Vysočina“) vymezují na území kraje koridor pro výhledové rozšíření dálnice D1, která je v Politice územního rozvoje ČR vedena jako součást IV. Transevropského multimodálního koridoru s tím, že rezervní plochy pro rozšíření dálnice jsou součástí stávajícího

koridoru dálnice D1 v šíři jejího ochranného pásma. V úseku Jihlava – Brno představuje dálnice D1 rozvojovou osu republikové úrovně. Z uvedeného podle městského soudu vyplývá, že stavební činnost při předmětné stavbě bude probíhat v souladu s Politikou územního rozvoje ČR a v plochách pro dopravní infrastrukturu vymezených v zásadách kraje Vysočina a v územních plánech obcí, a naplňuje tak definiční znaky dopravní infrastruktury uvedené v ust. § 1 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o urychlení výstavby“). Citované ustanovení však nezmiňuje žádná konkrétní řízení vztahující se k výstavbě infrastruktury, a jejich rozsah tak není zcela jasný. Podle městského soudu však nemůže být pochyb o tom, že právě stavební řízení do působnosti zákona spadá. Podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby se lhůty pro podání žalob, které směřují k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízení podle ust. § 1 citovaného zákona zkracují na polovinu. Protože stěžovateli bylo veřejnou vyhláškou doručeno rozhodnutí ministra dopravy dne 29. 12. 2014, měla být žaloba podána ve lhůtě jednoho měsíce, tj. nejpozději dne 29. 1. 2015. Stěžovatel zaslal žalobu datovou schránkou až dne 23. 2. 2015, a proto ji městský soud odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděnou.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby odkazuje na rozhodnutí vydaná v řízení podle ust. § 1 téhož zákona, jež však žádný výčet řízení, na která by se mohlo ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby aplikovat, vůbec neobsahuje. Závěr městského soudu o tom, že nemůže být pochyb, že stavební řízení spadá do neexistujícího výčtu řízení, je podle stěžovatele nesprávný z hlediska jazykového výkladu, jakož i z výkladu systematického a teleologického. Nadto nemůže obstát v kontextu ústavní zásady, podle níž musí být ustanovení právních předpisů v pochybnostech vykládána ve prospěch práva jednotlivců a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Stěžovatel dále odkázal na nálezy Ústavního soudu týkající se výkladových pravidel ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. III. ÚS 495/02, a ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, a na nálezy zabývající se zásadou *in dubio pro libertate*, resp. *in dubio mitius* ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 109/09, a ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02. Stěžovatel rovněž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 12. 2014, č. j. 15 A 11/2012 – 281, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2014, č. j. 8 As 48/2014 - 27, ze kterých podle jeho názoru plyne, že má-li být aplikována zkrácená lhůta pro podání žaloby podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, musí být již v průběhu správního řízení zřejmé, že se jedná o řízení vedené podle tohoto zákona. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ministerstvo se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo se závěrem městského soudu. Předmětná stavba naplňuje všechny definiční znaky dopravní infrastruktury uvedené v ust. § 1 odst. 2 zákona o urychlení výstavby. Cílem zákona je urychlení výstavby strategické infrastruktury, a to nejen dopravní, ale i vodní a energetické, a to tak, že zákon má mimo jiné poskytnout investorovi určitou formu ochrany před možnými obstrukcemi třetích stran a obecně usnadnit realizaci vymezeného okruhu veřejně prospěšných infrastrukturních staveb. Výklad stěžovatele označilo ministerstvo za chybný, jelikož v souladu s gramatickým výkladem se ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby aplikuje na všechna správní řízení, v nichž bylo rozhodnuto ve věcech staveb dopravní infrastruktury vymezené v ust. § 1 citovaného zákona. Nebylo povinností správních orgánů poučit stěžovatele o lhůtě k podání žaloby, jelikož v případě stavebního povolení je nutno poučit pouze o řádném opravném prostředku a tuto povinnost právní orgány splnily. Stěžovatel jako „profesionální“ účastník řízení si měl svá práva ohlídat. Ministerstvo proto navrholo, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

pokračování

Stěžovatel v replice na vyjádření ministerstva vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že by zákon o urychlení výstavby zavedl řadu právních institutů na urychlení povolovacích procesů, které by měly či mohly významným způsobem urychlit výstavbu dopravní infrastruktury. Za urychlení povolovacího procesu nelze považovat ani zkrácení lhůt pro podání žaloby proti rozhodnutím povolujícím výstavbu dopravní a jiné infrastruktury, neboť žaloba nemá odkladný účinek. Jediným skutečným urychlením je tříměsíční lhůta stanovená soudům k rozhodnutí o žalobě. S ohledem na nepřesné a nejednoznačné formulace zákona o urychlení výstavby a vzhledem k ústavnímu principu právní jistoty nelze ustanovení o zkrácení lhůty pro podání žaloby aplikovat na rozhodnutí, která byla vydána v řízeních, v nichž nebyl uvedený zákon žádným způsobem aplikován. Z průběhu stavebního řízení přitom jednoznačně vyplývalo, že k žádnému urychlení povolovacího procesu nedošlo. Stavební řízení proběhlo standardně podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Stejným standardním způsobem podle s. ř. s., včetně lhůty k podání žaloby, by tedy mělo proběhnout i soudní řízení o přezkumu napadeného rozhodnutí. Stěžovatel také odmítl označení „profesionální účastník řízení“ s tím, že zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stavební zákon a ani zákon o urychlení výstavby takový pojem nezná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal pochybení ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 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.

Podle ust. § 1 odst. 1 a 2 zákona o urychlení výstavby upravuje tento zákon postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Dopravní infrastrukturou se pro účely tohoto zákona rozumí stavby dopravní infrastruktury a stavby s nimi související umístěvané v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci.

Podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 zkracují na polovinu.

Podle obsahu správního spisu podalo Ředitelství silnic a dálnic ČR dne 22. 7. 2013 žádost o vydání stavebního povolení předmětné stavby. V žádosti uvedlo, že se jedná o změnu dokončené stavby, přičemž předmětem je modernizace úseku dálnice D1, v rámci kterého bude mimo jiné provedeno rozšíření krajnice vozovky. V žádosti nebylo uvedeno, že se jedná o stavbu, která spadá do působnosti zákona o urychlení výstavby. Ministerstvo veřejnou vyhláškou ze dne 8. 11. 2013 oznámilo zahájení stavebního řízení o předmětné stavbě. V oznámení byla stavba konkretizována rozsahem stavebních objektů a výčtem pozemků, na kterých je umístěna. Nebylo v něm uvedeno, že se jedná o stavbu, která podléhá režimu zákona o urychlení výstavby. Tato informace nebyla zmíněna ani na ústním jednání konaném dne 5. 12. 2013, které bylo nařízeno za účelem projednání předložené žádosti. Ministerstvo vydalo veřejnou vyhláškou stavební povolení ze dne 17. 1. 2014, č.j. 504/2013-910-IKP/7, ve kterém bylo v záhlaví uvedeno, že ministerstvo jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic a rychlostních silnic ve smyslu ust. § 15 stavebního zákona a ust. § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, posoudilo předložený návrh stavebníka podle § 111 stavebního zákona. Ve výroku bylo rozhodnuto tak, že předmětná stavba se podle ust. § 115 stavebního zákona

povoluje. V odůvodnění rozhodnutí ministerstva byl uveden stručný popis stavby: „*V rámci modernizace bude provedena zejména výměna konstrukčních vrstev stávající vozovky, v rozsahu dle výsledků předchozích průzkumů a diagnostiky vozovky. Současně bude provedeno její rozšíření tak, aby v základním příčném uspořádání byla šířka jízdního pásu minimálně 11,5 m. Součástí stavby je i úprava příčných sklonů vozovky, přestavba a úprava dálničních mostů, nadjezdů, polních cest, dešťové kanalizace, vybavení dálnice a vegetační úpravy.*“ Dále byly v rozhodnutí stanoveny v souvislosti s provedením předmětné stavby podmínky, které musel stavebník dodržet. V rozhodnutí však nebyla žádná zmínka o tom, že se na předmětnou stavbu vztahuje zákon o urychlení výstavby. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, o kterém rozhodl ministr dopravy rozhodnutím ze dne 11. 12. 2014, č. j. 18/2014-510-RK/31. V jeho záhlaví je uvedeno, že ministr rozhodoval podle ust. § 152 odst. 2 správního řádu na základě návrhu rozkladové komise ve smyslu odst. 3 citovaného ustanovení. Ve výrokové části je pak uvedeno, že ministr dopravy napadené rozhodnutí zčásti změnil podle ust. § 152 odst. 5 písm. a) s přihlédnutím k § 152 odst. 4 a podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, a to ve vztahu ke dvěma závazným stanoviskům dotčených orgánů. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil v souladu s ust. § 90 odst. 5 správního řádu. V poučení napadeného rozhodnutí bylo uvedeno, že podle ust. § 91 odst. 1 ve spojení s ust. § 152 odst. 4 správního řádu nelze proti tomuto rozhodnutí podat rozklad. Ani v tomto rozhodnutí není žádná zmínka, že se předmětná stavba řídí rovněž zákonem o urychlení výstavby.

Ze správního spisu tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyplývá, že by bylo řízení vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, na což v kasační stížnosti poukázal i stěžovatel. Podle stěžovatele, má-li být aplikována zkrácená lhůta pro podání žaloby podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, musí být již v průběhu správního řízení zřejmé, že se jedná o řízení vedené v působnosti tohoto zákona. S tímto se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Touto problematikou se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, kde uvedl následující: „*[P]okud se působnost zákona o urychlení výstavby vztahuje na příslušné správní řízení, musí tato skutečnost vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí. [...] Situace by byla odlišná, pokud by správní orgán oznámil účastníkům řízení, že se řízení [...] vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, nebo pokud by mu zákon stanovil povinnost poučit účastníky řízení o soudním přezkumu (věcné příslušnosti a lhůtě) a správní orgán by účastníky řádně poučil. V takovém případě by bylo povinností účastníků řízení znát platné právní předpisy včetně zákona o urychlení výstavby. Tento názor byl potvrzen např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2014, č. j. 8 As 48/2014 - 27 [...]. Jelikož však v posuzovaném případě nebylo účastníkům řízení žádným způsobem sděleno, že se správní řízení před správními orgány obou stupňů vede rovněž podle zákona o urychlení výstavby, a současně samotná právní norma není dostatečně určitá, aby bylo možné postavit najisto její aplikaci na posuzovaný případ, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nelze aplikovat ustanovení o zkrácení lhůty pro podání žaloby dle § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby na daný případ; uzavírá tedy, že se v tomto případě správně aplikovala dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s.*“

I v dané věci není ze správního spisu, resp. ze správních rozhodnutí (stavebního povolení a následného rozhodnutí o rozkladu) zřejmé, že řízení bylo vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby. Ostatně toto nebylo zřejmé ani městskému soudu, který přípisem ze dne 3. 3. 2015 vyzval ministerstvo, aby mu sdělilo, zda se na řízení o povolení předmětné stavby vztahoval zákon o urychlení výstavby. Ministerstvo na tuto žádost zareagovalo přípisem ze dne 6. 3. 2015, ve kterém mj. uvedlo, že předmětná stavba je rekonstrukcí části stávající dálnice D1, která je v Politice územního rozvoje ČR vedena jako součást IV. transevropského multimodálního koridoru s tím, že rezervní plochy pro rozšíření dálnice jsou součástí stávajícího koridoru dálnice D1. Dle Zásad kraje Vysočina představuje D1 v úseku Jihlava – Brno rozvojovou osu republikové úrovně, přičemž předmětná stavba zvýší bezpečnost a plynulost

pokračování

provozu na této ose. Předmětná stavba je součástí komplexního projektu, jehož veřejnou prospěšnost lze prokázat i homogenizací stávajícího tahu. Na základě tohoto vyjádření pak městský soud dospěl k závěru, že předmětná stavba naplňuje definiční znaky dopravní infrastruktury definované v ust. § 1 odst. 2 zákona o urychlení výstavby, a že stavební řízení o této stavbě spadá do výčtu postupů, které jsou zmíněny v ust. § 1 odst. 1 citovaného zákona. S ohledem na tento závěr žalobu odmítl.

Podle Nejvyššího správního soudu za situace, kdy nelze ze správního spisu dovodit, že řízení bylo vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, nelze připustit, aby byla žaloba odmítnuta pro nedodržení zkrácené lhůty zakotvené zákonem o urychlení výstavby. Přístup zastávaný městským soudem by vedl k tomu, že by správní orgány po celou dobu správního řízení nemusely uvádět, že řízení je vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, a teprve v řízení o žalobě by toto začaly tvrdit, s tím že žaloba má být pro opožděnost odmítnuta, neboť byla podána v obecné lhůtě pro podání žaloby a nikoli ve lhůtě zkrácené podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby. Aplikace zkrácené lhůty ve smyslu citovaného zákona by tak byla odvislá pouze od dodatečného vyjádření správního orgánu v rámci řízení o žalobě. Takový přístup nelze akceptovat, neboť nepřipustně zasahuje do procesních práv účastníků řízení, porušuje čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a ve svých důsledcích vede k *denegatio iustitiae* (odepření spravedlnosti). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 9. 2005, č. j. 5 Azs 134/2005 - 50, konstatoval s odkazem na náleze Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. II. ÚS 738/2000, že *„smyslem procesních podmínek řízení obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích a urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Stanovení těchto podmínek proto musí být provedeno transparentně, srozumitelně a předvídatelným způsobem a nesmí být zneužíváno k tomu, aby v praxi docházelo k denegatio iustitiae (odepření spravedlnosti).“* Ústavní soud dále např. v nálezu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, uvedl, že *„[t]oto základní právo v prvním plánu garantuje právo každého na přístup k soudu ve věci přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy a ve spojení s čl. 36 odst. 1 Listiny zahrnuje samozřejmě i právo na to, aby soud v takovém případě rozhodnutí orgánu veřejné správy přezkoumal stanoveným postupem, tj. ve spravedlivém řízení, v souladu s příslušnými procesními předpisy při respektování jednotlivých záruk práva na soudní a jinou právní ochranu podle hlavy páté Listiny“*; ke shodnému závěru dospěl Ústavní soud též v nálezu ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 80/96. Z konstantní judikatury Ústavního soudu k otázce *denegatio iustitiae* lze odkázat také na jeho náleze ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 814/08, podle kterého *„[s]oučástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat“*. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 31. 8. 2015, č. j. 6 Ads 90/2011 - 72, uvedl, že *„[s]oudy usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech, proto nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při vykládání mezí práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny.“*

Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon o urychlení výstavby mnohdy neumožňuje jednoznačné rozlišení případů, na které se má tento zákon vztahovat. Znění ust. § 2 odst. 5 ve spojení s ust. § 1 zákona o urychlení výstavby není dostatečně určité, jelikož ust. § 2 odst. 5 citovaného zákona odkazuje na řízení podle ust. § 1 téhož zákona, jenž však žádné konkrétní řízení nevymezuje, pouze uvádí, že citovaný zákon upravuje postup v souvislosti s urychlením výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, kterou v následujících odstavcích téhož ustanovení definuje. Pod pojem *„postup v souvislosti s urychlením výstavby“* lze přitom zahrnout celou řadu řízení a postupů (k tomu srv. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12), jejichž konečný výčet však není podle přesvědčení

Nejvyššího správního soudu pro adresáty této normy (až na výjimky uvedené jednoznačně v zákoně o urychlení výstavby, srv. § 2 citovaného zákona) dostatečně určitý. V případě, kdy je možné danou normu interpretovat více způsoby, je přitom vždy nutné jí vyložit tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do práva účastníků řízení na spravedlivý proces. K tomu srv. judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, jakož i judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, která zastává názor, že pokud zákon umožňuje více výkladů, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod a použít takový z nich, který je vůči účastníkům řízení příznivější. Pokud bylo řízení vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, měla být tato skutečnost ve správním řízení zřejmá. Není přípustné, aby skutečnost, že správní řízení bylo vedeno v působnosti tohoto zákona, vyšla najevo až v průběhu soudního přezkumu (srv. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295). Rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Afs 39/2008 - 83, uvedl, že „[z]vláštní žalobní lhůta odlišná od obecné dvouměsíční lhůty je již sama o sobě – i když je umístěna jen v určitém zvláštním zákoně a vztahuje se jen na žaloby podávané proti rozhodnutím vydávaným podle tohoto zákona – prvkem posilujícím nejistotu soukromé osoby v procesu podávání správní žaloby a zvyšujícím odborné právní nároky na ni kladené. [...] Uvedené zvýšené nároky na žalobce musí být proto adekvátním způsobem kompenzovány odpovídající procesní činností příslušného správního orgánu, jinak nepříznivé účinky kratší žalobní lhůty vůči soukromé osobě nelze akceptovat, neboť vybočují z požadavků na přiměřenou míru přehlednosti a předvídatelnosti právní regulace.“ Přesto, že citovaný rozsudek se týkal ust. § 129 odst. 1 s. ř. s., jsou závěry v něm uvedené použitelné i v dané věci.

Správní orgány mají přitom řadu možností, jak „adekvátním způsobem kompenzovat“ zvýšené nároky kladené na účastníky řízení, které vznikají v souvislosti s aplikací zkrácené lhůty k podání žaloby. Mohou účastníkům řízení sdělit, že je řízení vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, např. v oznámení o zahájení daného řízení, v jeho průběhu nebo v rozhodnutí o věci. S ohledem na skutečnost, že ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany až po vyčerpání řádného opravného prostředku (§ 5 s. ř. s.), jako nejvhodnější se jeví, vedle průběžného informování ve všech písemnostech určených účastníkům řízení, aby tato informace byla sdělena alespoň v rozhodnutí o opravném prostředku. S ohledem na různorodost jednotlivých správních řízení, jejich různý průběh atp. však nelze vyloučit i jiné způsoby vyrozumění účastníků řízení o postupu podle zákona o urychlení výstavby. V souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015 - 295, je však třeba trvat na tom, že tato skutečnost musí jednoznačně „vyjít najevo ve správním řízení, resp. musí být zřejmá ze správního rozhodnutí.“

Co se týče správního rozhodnutí, každá z jeho elementárních částí (výroková část, odůvodnění a poučení) umožňuje správnímu orgánu sdělit informaci, že řízení bylo vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby. Co se týče výrokové části, konstatuje Nejvyšší správní soud, že má správní orgán ve výrokové části uvést právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 věta první správního řádu). Pokud je správní řízení vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, resp. správní orgány rozhodují podle zákona o urychlení výstavby, jsou povinny uvést odkaz na zákon o urychlení výstavby ve výrokové části správního rozhodnutí. V opačném případě je vedle porušení výše uvedených imperativů nutno dospět k závěru i o porušení ust. § 68 správního řádu. Ústavní soud a Nejvyšší správní soud zastávají konstantní názor, že neuvedení zákonného ustanovení či nesprávné označení takového ustanovení ve výroku správního rozhodnutí může zapříčinit nezákonnost rozhodnutí, pokud se jedná o situaci, kdy toto pochybení vede k zásahu do práv účastníka řízení (srv. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 116/06, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č. j. 8 As 68/2011 - 98, ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25,

pokračování

a usnesení téhož soudu ze dne 13. 10. 2014, čj. 8 As 141/2012-47). Informace o tom, že řízení bylo vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby, by samozřejmě mohla být součástí i dalších částí rozhodnutí, zejména pak poučení. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že podle judikatury není povinností správního orgánu poučovat o možnosti podání správní žaloby (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 As 35/2005 - 61, a ze dne 26. 8. 2010, č. j. 4 Ads 90/2010 - 49). Právní úprava ani judikatura však nevyklučuje, aby takové informace v poučení uvedeny byly. Z výše uvedeného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Afs 39/2008 - 83, vyplývá, že zvýšené nároky na žalobce plynoucí ze zkrácené lhůty k podání žaloby by měly být kompenzovány mj. právě adekvátním poučením o procesních právech. Rozšířený senát dodal, že „[ú]čelem poučení je poskytnout soukromé osobě při aplikaci překvapivé a výkladově nejednoznačné úpravy včas informaci o tom, že proti vydanému správnímu rozhodnutí musí brojit v kratší lhůtě, než jaká obecně pro soudní ochranu tohoto typu platí, a že tedy z hlediska časového jsou na ni kladeny zvýšené procesní nároky. Nestane-li se tak, není možno žalobu, která bude podána v obecné dvouměsíční lhůtě, považovat za opožděnou; podá-li ji tedy žalobce v této obecné lhůtě za situace, kdy se mu nedostalo poučení o existenci lhůty zkrácené, nutno mít za to, že ji podal včas. Na druhé straně, dostane-li se soukromé osobě patřičného poučení, lze po ní spravedlivě požadovat, aby žalobu zvládla podat ve zkrácené lhůtě, a to i tehdy, platí-li pro ni i za těchto podmínek koncentrační zásada zakotvená zejména v § 71 odst. 1 písm. d), § 71 odst. 2 větě druhé a § 75 odst. 2 větě první a § 76 s. ř. s., neboť i zkrácená lhůta poskytuje dostatek času přinejmenším k tomu, aby žalobce aspoň v hrubých rysech formuloval žalobní body.“ Vyloučit nelze sdělení takové informace ani v odůvodnění správního rozhodnutí, avšak s ohledem na možný rozsah a nepřehlednost odůvodnění by mohlo dojít k přehlednutí takové informace účastníkem řízení. Ostatně v některých případech není na „fyzické“ úřední desce ani plně odůvodnění zveřejněno. Jako nejvhodnější se tedy jeví sdělení takové informace přímo ve výrokové části rozhodnutí, či v poučení.

Lhůtu pro podání žaloby podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby je tedy podle Nejvyššího správního soudu možno aplikovat pouze za situace, že ve správním řízení vyšlo najevo, resp. ze správního rozhodnutí vyplývá, že řízení bylo vedeno v působnosti zákona o urychlení výstavby. Není přípustné, aby taková informace vyšla najevo až v průběhu soudního přezkumu. Má-li dojít ke zkrácení lhůt ve smyslu § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, musí správní orgány již ve správním řízení informovat účastníky řízení o tom, že se řízení vede v působnosti citovaného zákona. Pokud se tak nestane a účastník řízení se bude domáhat soudní ochrany, nelze včasnost žaloby posuzovat podle ust. § 2 odst. 5 zákona o urychlení výstavby, ale podle obecné právní úpravy obsažené v ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. Není-li tato podmínka splněna, platí pro podání žaloby obecná žalobní lhůta ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s.

K takové situaci došlo i v dané věci. Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda byla žaloba podána v obecné lhůtě pro podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a zda byl tedy dán důvod k odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z předložených spisů, rozhodnutí ministra dopravy bylo stěžovateli doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky dne 29. 12. 2014. Podle ust. § 40 odst. 2 s. ř. s. lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty; není-li takový den v měsíci, končí lhůta uplynutím posledního dne tohoto měsíce. V souladu s tímto ustanovením připadl poslední den lhůty k podání žaloby na sobotu 28. 2. 2015. Podle ust. § 40 odst. 3 s. ř. s. případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Podle tohoto ustanovení bylo posledním dnem lhůty k podání žaloby pondělí dne 2. 3. 2015. Pokud pak stěžovatel zaslal žalobu datovou schránkou dne 23. 2. 2015, pak byl městský soud povinen vyhodnotit tuto žalobu jakou včasnou, tj. podanou ve lhůtě podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. Městský soud proto neměl žalobu odmítnout pro opožděnost.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel se dlouhodobě zabývá ochranou přírody a krajiny, aktivně vystupuje v rámci jejich ochrany a účastní se územních a stavebních řízení a následných řízení soudních. Je mu proto jistě znám zákon o urychlení výstavby a institut zkrácení lhůty pro podání žaloby upravený v ust. § 2 odst. 5 citovaného zákona. V daném případě však nemohl ani stěžovatel na základě obsahu správního spisu seznat, že se řízení vedlo v působnosti zákona o urychlení výstavby. Ostatně tím, zda dané řízení bylo vedeno v působnosti citovaného zákona, si nebyl jist ani městský soud. Nejvyšší správní soud proto na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že pokud by za této situace kasační stížnost zamítl, zasáhl by do práva stěžovatele na přístup k soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 5 Azs 134/2005 - 50, ze dne 31. 8. 2015, č. j. 6 Ads 90/2011 - 72, či usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42).

Ze všech shora uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 30. června 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu