



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. K.**, zast. Mgr. Martinem Oudou, advokátem, se sídlem Palackého 70/1, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2022, č. j. PK-RR/588/22, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2022, č. j. 38 A 7/2022-62,

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 o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 8. 11. 2021, č. j. MMP/293694/21, jímž bylo rozhodnuto o umístění stavby „*I/20 Losiná, obchvat*“ na pozemcích v k. ú. Černice, Losiná u Plzně, Starý Plzenec a Nezabavětice, byly stanoveny podmínky pro umístění stavby a zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení a byl vydán souhlas s kácením dřevin.

[2] Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou krajský soud odmítl nadepsaným usnesením, jelikož rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 2. 7. 2022. Od tohoto dne běžela lhůta 1 měsíce k podání žaloby podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 2 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), která uplynula dne 2. 8. 2022. Žalobce však podal žalobu u Krajského soudu v Plzni až dne 22. 8. 2022, tj. po uplynutí této lhůty.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vyjádřil přesvědčení, že napadeným usnesením bylo zasaženo do jeho práv dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení § 2 odst. 2 liniového zákona stěžovatel označil za protiústavní, neboť neobstojí z pohledu požadovaného legitimního cíle ani z pohledu vztahu proporcionality mezi užitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo. Důvodová zpráva k liniovému zákonu neobsahuje odůvodnění legitimního cíle pro zkrácení lhůty pro podání žaloby, naopak konstatuje, že práva domoci se ochrany u nezávislého a nestranného soudu zůstávají bez omezení. Zavedl-li liniový zákon institut zkrácení lhůty pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, bylo úkolem zákonodárce vymezit legitimní cíl této úpravy a podrobit ji testu proporcionality. Zkrácení zákonné lhůty pro podání žaloby bez zohlednění jejího skutečného dopadu do práv účastníků a bez řádného definování sledovaného cíle považuje stěžovatel za protiústavní. Zkrácení lhůty stanovené liniovým zákonem nemůže s ohledem na výše uvedené obstát ani v testu proporcionality a je zcela v rozporu se stanoveným cílem (racionalizace příslušných správních řízení a maximální urychlení výstavby). I když § 72 odst. 1 s. ř. s. připouští stanovení jiné lhůty zvláštním zákonem, neznamená to, že každá takto stanovená lhůta je v souladu s ústavním pořádkem.

[4] Lhůta stanovená liniovým zákonem je zcela nepřiměřená, zkrácení celkové lhůty o jeden měsíc je ve zřejmém nepoměru k celkové době řízení. Krácení práva účastníků v soudním řízení je nejen v rozporu se stanoveným cílem, ale i ve zřejmém nepoměru ke složitosti dané věci a k celkové délce řízení. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za obstrukční nástroj a neexistuje ani veřejný zájem na omezování těchto práv v souvislosti se zkracováním řízení. Současně zkrácení řízení u soudu o měsíc samo o sobě nepřináší žádné výrazné zrychlení celého procesu směřujícího k realizaci stavby, a nemůže tedy ani zvyšovat míru právní nejistoty účastníků správního řízení. Zkrácení lhůty pro podání žaloby stanovené § 2 odst. 2 liniového zákona stěžovateli významným způsobem ztěžuje uplatnění jeho práva na přezkum správního rozhodnutí soudem, proto ho považuje za rozporný s právem na spravedlivý proces. Definice legitimního cíle zcela absentuje i po změně znění § 1 odst. 1 liniového zákona provedené zákonem č. 225/2016 Sb.

[5] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud předložil věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 a připustil, že lze namítat dostatečnou délku lhůty s ohledem na jeho právní zastoupení, současně je však nutné zohlednit absenci jakéhokoli zdůvodnění stanovení této lhůty. Judikatura Ústavního soudu připustila, že zákonem stanovenou lhůtu je možné považovat za protiústavní. Stěžovatel je dotčen rozhodnutím žalovaného na svých majetkových právech a soudní přezkum je v praxi často jedinou možnou obranou proti nezákonnosti správního rozhodnutí. O to složitější je situace v případě staveb dle liniového zákona, kde se předpokládá větší složitost samotné podstaty řízení. Řízení o správní žalobě se řídí zásadou koncentrační, což ještě více prohlubuje nerovnost účastníka podávajícího žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle liniového zákona. Omezení práv účastníků řízení spočívající v omezení přístupu k soudu není proporcionální k zamýšlenému cíli.

pokračování

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, neboť krajský soud rozhodl v souladu s § 2 odst. 2 liniového zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že stěžovatel nijak nezpochybňuje podání žaloby po uplynutí jednoměsíční lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 2 odst. 2 liniového zákona, ale je přesvědčen o neústavnosti naposledy uvedeného ustanovení liniového zákona.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručáním písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*

[11] Tímto zvláštním zákonem je mimo jiné liniový zákon, jehož § 2 odst. 2 věta první stanoví, že *lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízeních podle § 1 se zkracují na polovinu.*

[12] Délky lhůt v souvislosti s ústavními garancemi se zabýval Ústavní soud ve stěžovatelském nález ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, ve němž dospěl k závěru, že lhůta *prima facie* bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti a že posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním. Za hlediska pro kontextuální posouzení ústavnosti lhůty pak Ústavní soud s odkazem na svou předchozí judikaturu označil:

„1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva“.

(...)

2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení).

(...)

3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevívá.“

[13] V usnesení ze dne 5. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 609/01 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti lhůty pro podání žaloby stanovené v § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něž *„Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.“* V odůvodnění usnesení Ústavní soud mimo jiné uvedl, že *„z ústavněprávního hlediska - je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správně právní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, která je zakotvena v ustanovení § 250b odst. 1 věta první o. s. ř. Samotné stanovení speciální lhůty (...) nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavně právního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců - ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu - s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznalými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit. Ústavní soud zde připomíná, že jeho úkolem není hodnotit účelnost nebo vhodnost zvoleného zákonného řešení, nýbrž výhradně jeho případnou protiústavnost. Lze tedy dovozovat, že napadené ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o lhůtě pro podání správní žaloby, žádné z ústavních kautel neodporuje a je proto ústavně konformní.“*

[14] Toto usnesení Ústavního soudu sice bylo vydáno za účinnosti právní úpravy správního soudnictví v části páté o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, citované závěry v něm uvedené jsou nicméně stále aplikovatelné, jelikož stávající právní úprava je z hlediska délky obecné lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu stejná. Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené závěry Ústavního soudu se plně uplatní v posuzované věci a na základě nich konstatuje, že lhůta 1 měsíce pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 2 odst. 2 liniového zákona není nepřiměřeně krátká, diskriminační, právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod nemění, neruší a nečiní jej ani nedostupným. Jedná se o srozumitelnou právní úpravu, bez vnitřních rozporů. Z ničeho nevyplývá, že by ji zákonodárce stanovil svévolně, účelově či neuváženě. Ustanovení § 2 odst. 2 liniové zákona koresponduje s jeho smyslem a účelem, který je vtělen již do jeho názvu (urychlení výstavby dopravní infrastruktury) a lze shrnout, že je ústavně konformní.

[15] Stěžovateli nelze přisvědčit, že nepřiměřenost předmětné lhůty vyplývá ze zřejmého nepoměru k celkové době řízení, neboť § 2 odst. 2 liniového zákona ukládá soudům

pokračování

rozhodnout ve lhůtě 90 dnů. S ohledem na předmět řízení, který je povolení staveb dopravní infrastruktury, které mohou být v řadě případů rozsáhlé a poměrně komplikované, se jedná o krátkou lhůtu a lze tedy konstatovat, že soudní řízení probíhá vskutku urychleně. Stěžovatel své tvrzení, že mu zkrácení lhůty pro podání žaloby stanovené § 2 odst. 2 liniového zákona významným způsobem ztěžuje uplatnění jeho práva na přezkum správního rozhodnutí soudem, nijak konkrétně nedokládá, a Nejvyšší správní soud proto toto tvrzení stěžovatele nepovažuje za opodstatněné, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel byl již v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, tj. profesionálem znalým práva. Byť se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vskutku uplatňuje zásada koncentrační, tedy žalobce musí ve lhůtě pro podání žaloby uvést i žalobní body, tj. důvody jím tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud má za to, že ani to není úkon, který by bylo nemožné, popř. alespoň obtížné v měsíční lhůtě provést.

[16] Mimoto lze poukázat i na další kratší žalobní lhůty v některých jiných věcech, jejichž ústavní konformitu Ústavní soud potvrdil: srov. např. nález ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/19, č. 250/2009 Sb., týkající se ústavnosti lhůty 15 dnů pro podání žaloby proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu. Ústavní soud se ostatně již zabýval i otázkou souladu zkrácení lhůt pro podání žaloby podle § 2 odst. 2 liniového zákona s ústavním pořádkem v usnesení ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 3262/17, přičemž dospěl k závěru, že uvedené (a i v nyní projednávané věci rozhodné) ustanovení liniového zákona není v rozporu s právem na spravedlivý proces a ochranu vlastnického práva. Stejný závěr Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 26. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 3645/19.

[17] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že zkrácení lhůt k podání žaloby dle § 2 odst. 2 liniového zákona není v rozporu s čl. 11 odst. 1 ani čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal rozpor citovaného ustanovení s ústavním pořádkem, nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[19] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. října 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu