



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 139

Rozeslána dne 20. srpna 2020

Cena Kč 53,–

O B S A H:

347. Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2020 sp. zn. Pl. ÚS 25/19 ve věci návrhu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
348. Nález Ústavního soudu ze dne 28. července 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/20 ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře
-

347**N Á L E Z****Ústavního soudu
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 25/19 dne 14. července 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Vymezení věci**

1. Ústavnímu soudu byl dne 3. 12. 2019 doručen návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Navrhovatel tento návrh podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem.
2. Ve věci vedené u navrhovatele pod sp. zn. 2 As 300/2018 se stěžovatelka kasační stížností domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) č. j. 3 A 82/2018-21 ze dne 7. 9. 2018, kterým byla pro opožděnost odmítnuta její žaloba proti nečinnosti Ministerstva vnitra (v řízení před soudy v postavení žalovaného).
3. Žalovaný měl být nečinný v řízení o žádosti stěžovatelky o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie dle § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kterou stěžovatelka podala dne 4. 2. 2016. Dne 5. 2. 2018 stěžovatelka podala Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dne 7. 2. 2018 komise stanovila 30denní lhůtu pro vydání rozhodnutí. V této lhůtě žalovaný nerozhodl.
4. Dne 28. 3. 2018 podala stěžovatelka předmětnou žalobu, kterou městský soud shledal opožděnou. Dle městského soudu začala jednoroční lhůta k podání žaloby dle § 80 odst. 1 soudního řádu správního běžet po uplynutí 60 dnů od podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu, a uplynula tedy dne 8. 4. 2017.

II.

Argumentace navrhovatele

5. Úvodem navrhovatel konstatuje, že ve věci stěžovatelky nastala situace, kdy je jí navzdory trvajícím nečinnosti správního orgánu odepřena efektivní ochrana nezávislá na soustavě správních orgánů. Uplynutí lhůty k podání žaloby proti nečinnosti údajně „přímo vedlo k časově ničím neomezovanému vyloučení přístupu [stěžovatelky] k soudní ochraně nejen v otázce nečinnosti správního orgánu, ale ve svém důsledku i v meritorní otázce povolení k přechodnému pobytu na území České republiky“.

6. Ačkoli se dosavadní judikatura navrhovatele opírá o východisko, podle něhož zákonodárce soudní přezkum nečinnosti správních orgánů omezil určitou lhůtou v zájmu zachování právní jistoty, neexistuje podle jeho názoru pro trvalé odepření přístupu k soudní ochraně proti nečinnosti správního orgánu v době po marném uplynutí lhůty legitimní důvod. Navrhovatel se proto pokusil najít ústavně konformní výklad napadeného ustanovení, což se mu ale údajně nepodařilo.

7. Navrhovatel v souladu s judikaturou Ústavního soudu vychází z toho, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní, může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti, přičemž je údajně potřeba zkoumat, zda „po vyhodnocení konkrétních kontextuálně působících okolností lze učinit závěr, že přiměřeným způsobem sleduje legitimní cíl ve formě omezení nejistoty v právních vztazích“. Podle navrhovatele přitom v případě, z něhož návrh vzešel, bylo právo stěžovatelky na přístup k soudu omezeno do té míry, že vztah mezi použitými prostředky a sledovaným cílem nelze považovat za přiměřený. Toto omezení si totiž údajně „klade za cíl výhradně absolutizovanou právní jistotu, aniž by ji však po marném uplynutí jednoleté lhůty na straně stěžovatelky nastolovalo či alespoň jakkoli posilovalo“.

8. Popsaný stav dle navrhovatele právní jistotu stěžovatelky nejenže neposiluje, ale naopak její pozici činí právně nejistou tím, že výsledek řízení o její žádosti se pro ni stává nedosažitelným a nevynutitelným. Posilována je údajně toliko „právní jistota“ na straně vrchnostensky rozhodujících orgánů veřejné správy, a sice v tom směru, že jejich (ne)počinání nemůže být po marném uplynutí jednoleté lhůty soudně korigováno. Podle navrhovatele se však trvajícím nezákonnost, resp. udržování protiprávního stavu, pouhým plynutím času nemůže stát nedotknutelnou. „Absurdita“ popsané situace údajně vynikne v porovnání s pravidly upravujícími řízení před soudy, neboť si lze stěžovat, že by mohlo jakékoli zahájené soudní řízení zůstat nedokončeno, přičemž by použití právních instrumentů k řešení takové situace bylo omezeno lhůtou. Veřejné správě oproti tomu nic nebrání ve spolehnutí se na pasivitu adresátů její činnosti s vidinou absolutní „amnestie“ pro její nezákonné otálení, bude-li tento stav trvat dostatečně dlouho.

9. Navrhovatel považuje nečinnost za „trvajícím situaci“ a poukazuje v této souvislosti na přístup Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k případům, kdy je jednotlivec obětí pokračujících aktivit státu, proti nimž nejsou k dispozici žádné vnitrostátní prostředky nápravy.

10. Navrhovatel poukazuje též na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018 (N 94/89 SbNU 387), v jehož světle údajně dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu již nemůže obstát. Omezení práva na přístup k soudu plynoucí z napadeného ustanovení údajně zasahují do jeho samotné podstaty. Na nečinnost správního orgánu je dle navrhovatele třeba nahlížet jako na specifický druh nezákonného jednání veřejné správy, přičemž jde typově o zásah, tj. jiný akt než rozhodnutí. Nálezy sp. zn. II. ÚS 635/18 přitom údajně přiznávají zásahu spočívajícímu v nezákonné nečinnosti jiné než otálení s vydáním rozhodnutí nebo osvědčení otevřenou žalobní lhůtu pro celou dobu jeho trvání. V parafrázi k tomuto nálezu by údajně bylo možné konstatovat, že se stěžovatelka po marném uplynutí jednoleté lhůty „každý den znovu“ dozvídá o udržování protiprávního stavu na straně správních orgánů, a to aniž by měla jakoukoli možnost zahájit řízení před nezávislým soudem.

11. Ve světle uvedeného podle navrhovatele omezení práva na přístup k soudu dle napadeného ustanovení „zjevně koliduje s principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu“. Z § 80 odst. 1 soudního řádu správního ani z úmyslu zákonodárce při jeho přijetí není údajně zřejmý důvod, pro nějž by se měl lišit standard soudní ochrany v situacích, kdy veřejná moc nastolí nečinnost spočívající v nevy-

dání rozhodnutí správního orgánu nebo osvědčení, a tehdy, jedná-li se o nečinnost správního orgánu způsobující absenci jiného aktu než rozhodnutí (nebo osvědčení), kde platí, že lhůta k podání žaloby neuběhne, dokud nečinnost trvá.

12. Navrhovatel má za to, že napadené ustanovení „přenáší odpovědnost za dozor nad řádným procesním postupem a jeho včasným ukončením z veřejné moci ... na jednotlivce“. Je údajně v zásadě na účastníkovi řízení, aby sám aktivně „hlídal“, zda řízení pokračuje přiměřeně rychle, neboť „jinak fakticky ztratí právo se domoci, aby bylo dovedeno do fáze vydání rozhodnutí“. Takové pojetí zásady, že jen bdělým náleží práva, je údajně „neúnosně přísné a zcela pomíjí výlučnou, účastníkům nadřazenou roli, kterou má ve správních řízeních veřejná moc výkonná, jež je vede“.

13. V důsledku překážky litispence by se navíc jednotlivec nemohl domáhat svých veřejných subjektivních práv ani podáním nové žádosti v téže věci, ledaže by původní žádost vzal zpět, v kterémžto případě by ovšem nová žádost byla posuzována podle jiného právního a faktického stavu. Napadené ustanovení nadto dopadá i na řízení zahájená z moci úřední, v nichž také dochází k narušení právní jistoty. Podle navrhovatele je jedním z důsledků napadeného ustanovení nutnost „soudit se a napadat nečinnost správních orgánů nejen v případech, kdy se k tomu dostatečně silně pocíťovaný důvod na straně jednotlivce ještě neobjevil, ale navíc ještě v takovém časovém předstihu, aby již při podání žaloby bylo zřejmé, že se včas podaří bezvýsledně vyčerpat prostředky ochrany, které příslušný procesní předpis stanoví k ochraně jednotlivce proti nečinnosti správního orgánu“.

14. Závěrem navrhovatel upozorňuje, že marné uplynutí lhůty k podání žaloby na ochranu před nečinností se odlišuje od marného uplynutí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť v případě, že bylo vydáno rozhodnutí, má jednotlivec ucelenou představu o svém právním postavení. Nadto je u žalob proti rozhodnutí srozumitelněji stanoven počátek lhůty, který se u žaloby proti nečinnosti může v určitých případech odvíjet od okamžiku, kdy byl ve věci učiněn poslední úkon. Podle navrhovatele však je někdy obtížné určit, co oním „posledním úkonem“ bylo. Počátek běhu lhůty může být nadto ovlivněn i např. tím, jak byla věc komplikovaná. To vše si údajně účastníci správního řízení musejí posoudit předtím, než žalobu podají.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu.

16. Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zaslaném jejím předsedou Mgr. Radkem Vondráčkem byla stručně popsána procedura přijetí soudního řádu správního.

17. Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky zaslaném předsedou Jaroslavem Kuberou byla taktéž popsána procedura přijetí soudního řádu správního s tím, že návrh byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V rámci rozpravy nebylo žádné téma spojeno s možnou otázkou ústavnosti nyní posuzované úpravy. Senát zároveň upozornil, že z hlediska legislativně-technického se nelze při případném zrušení § 80 odst. 1 a 2 soudního řádu správního omezit toliko na tuto derogaci, ale je zapotřebí zrušit rovněž nadpis § 80 soudního řádu správního a označení jeho odstavce 3.

18. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) byl návrh zaslán vládě České republiky a veřejnému ochránci práv s tím, že mohou Ústavnímu soudu sdělit, že vstupují do řízení v postavení vedlejších účastníků. Sdělením ze dne 7. 1. 2020 vláda oznámila, že do řízení nevstupuje. Sdělením z téhož dne veřejný ochránce práv taktéž oznámil, že do řízení nevstupuje.

19. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu upustil.

IV.

Díkce napadeného ustanovení

20. Ustanovení § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zní:

§ 80

Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti

(1) Žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

(2) Zmeškání lhůty nelze prominout.

V.

Předpoklady meritorního posouzení návrhu

21. Ústavní soud je příslušný k projednání předmětného návrhu, který je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti.

22. Jde-li o aktivní legitimaci navrhovatele podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a čl. 95 odst. 2 Ústavy, přímou aplikací napadeného ustanovení nastává v řízení vedeném před správními soudy následek, který navrhovatel shledává neústavním. Zrušení tohoto ustanovení by navrhovateli umožnilo odlišné rozhodnutí ve věci. Navrhovatel je tak aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

23. Ústavní soud kontrolu ústavnosti procedury přijetí soudního řádu správního provedl již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/10 ze dne 13. 4. 2011 (N 68/61 SbNU 69; 130/2011 Sb.), na který pro stručnost odkazuje.

VII.

Posouzení ústavnosti napadeného ustanovení

24. Návrh není důvodný.

25. Soudní řád správní upravuje několik žalobních typů (vyjmenovaných v § 4 odst. 1), z nichž lze za tři základní označit žalobu proti rozhodnutí, žalobu proti nezákonnému zásahu a žalobu nečinnosti. Žaloba proti nečinnosti je upravena v § 79 a násl. soudního řádu správního, z nichž plyne, že nečinnost se nemyslí jakákoli pasivita správního orgánu, nýbrž nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. O nečinnosti žalobě proto může být věcně rozhodnuto jen tak, že se žaloba zamítne, nebo soud uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 soudního řádu správního).

26. Stejně jako tomu je u dalších základních žalobních typů, je i podání žaloby proti nečinnosti omezeno lhůtou. Ta je upravena nyní napadeným ustanovením tak, že žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon (§ 80 odst. 1 soudního řádu správního). Opět stejně jako tomu je u dalších základních žalobních typů, zmeškání lhůty pro podání nečinnostní žaloby nelze prominout (§ 80 odst. 2 soudního řádu správního).

27. Pro účely základního seznámení s řešenou problematikou se sluší ještě poznamenat, že – stejně jako tomu je u dalších základních žalobních typů – i institut nečinnostní žaloby respektuje zásadu subsidiarity správního soudnictví, což se promítá v § 79 soudního řádu správního, podle kterého může žalobu podat ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky ochrany stanovené procesním předpisem platným pro řízení u správního orgánu. Účastník správního řízení, v němž je správní orgán z hlediska vydání rozhodnutí nečinný, má tedy jeden rok na to, aby se proti nečinnosti bránil u soudu, před uplynutím této lhůty ovšem ještě musí bezvýsledně vyčerpat prostředky ochrany v rámci správního řízení. Tyto prostředky mohou být zakotveny ve zvláštních předpisech, případně se užije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jakožto předpis obecný. Podle § 80 odst. 3 správního řádu může po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí účastník správního řízení podat k nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Bezúspěšně je tento prostředek ochrany vyčerpán, není-li žádosti vyhověno, případně není-li o ní rozhodnuto do 30 dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu). Ačkoli je tudíž zákonná lhůta k podání nečinnostní žaloby jednoletá, účastník správního řízení musí zpravidla situaci začít řešit (mimosoudně) již s určitým předstihem.

28. Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nezaručuje výslovně právo na soudní přezkum nečinnosti správních orgánů, neboť její čl. 36 odst. 2 zakotvuje toliko právo na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy, z něhož nadto může zákon některá rozhodnutí vyloučit [k možnostem soudní výluky viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. 7. 2019 (212/2019 Sb.)]. Ústavní soud nicméně v některých specifických případech shledal rozpornou s čl. 36 odst. 2 (a čl. 36 odst. 1) Listiny i zákonnou úpravu, která sice nevyklučovala soudní přezkum správního rozhodnutí (týkajícího se základních práv), znemožňovala však správnímu orgánu takové (meritorní) rozhodnutí vůbec vydat [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018 (16/2019 Sb.), který se také týkal řízení o žádosti rodinných příslušníků občanů České republiky o povolení k přechodnému pobytu].

29. Nyní napadené ustanovení pochopitelně vydání správního rozhodnutí neznemožňuje. Uplynutí lhůty zakotvené v § 80 soudního řádu správního na povinnosti správního orgánu rozhodnutí vydat nic nemění. Je ale pravda, že případný adresát správního rozhodnutí se po zmeškání předmětné lhůty vydání rozhodnutí nedokáže soudně domoci, a to ačkoli vydání, ale i nevydání rozhodnutí může mít dopad na jeho základní práva. Jinými slovy, případný adresát správního rozhodnutí se může ocitnout bez soudní ochrany (čl. 4 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny) ohledně otázky, zda správní orgán vydá či nevydá rozhodnutí týkající se základních práv.

30. Nelze ovšem tvrdit, že by soudní ochrana byla odepřena přímo napadeným § 80 soudního řádu správního. Toto ustanovení soudní ochranu proti nečinnosti správních orgánů neodpírá, nýbrž pouze stanoví podmínky, za nichž se jí lze domoci (aniž by šlo o podmínky pro kohokoli nedosažitelné, resp. které by určitou skupinu osob a priori z možnosti jejich splnění vylučovaly). Stanovení zákonných podmínek, za nichž se lze domáhat soudní ochrany, je přitom nejen plně v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny, nýbrž je dokonce nezbytným předpokladem pro výkon práv zaručených čl. 36 a násl. Listiny. Bez zákonného vymezení toho, u jakého soudu, kdy a jakým způsobem se lze domáhat soudní ochrany, by totiž tato ochrana byla nemyslitelná. Toho si byl zjevně vědom i ústavodárce, který (krom přijetí čl. 36 odst. 4) hned v čl. 36 odst. 1 Listiny vymezil, že soudní ochrany se lze domáhat stanoveným postupem.

31. I při existenci § 80 soudního řádu správního tedy platí, že se každý může u soudu domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, pouze musí v souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny splnit v něm stanovené

podmínky. Skutečnost, že dle čl. 36 odst. 4 Listiny podmínky a podrobnosti soudní ochrany stanoví zákon, pochopitelně neznamená, že by tyto podmínky a podrobnosti mohly být zcela libovolné, resp. že by Ústavní soud nemohl nikdy shledat jejich neústavnost. Avšak podmínka zakotvená v napadeném ustanovení představuje lhůtu, jde tedy o podmínku patrně vůbec nejzákladnější a pro soudní řízení nejběžnější.

32. Institut lhůty má několikatisíciletou historii a je obsažen v naprosté většině procesních předpisů [je natolik přirozenou součástí právního řádu, že sám navrhovatel v jiných případech považuje její absenci za neústavní; viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012 (N 130/66 SbNU 19; 284/2012 Sb.)]. Není se tak co divit, že Ústavní soud konstantně vychází z toho, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní [viz judikaturu vyloženou v bodech 59 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.)]. Ústavní soud v odkazované judikatuře zároveň konstatoval, že lhůta může být neústavní s ohledem na konkrétní okolnosti, mezi něž patří zejména její nepřiměřenost ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva, případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva, a svévole zákonodárce při stanovení lhůty. Tyto okolnosti nicméně v nyní posuzovaném případě zjevně dány nejsou, navrhovatel to ostatně ani netvrdí.

33. Neústavnost lhůty obsažené v napadeném ustanovení navrhovatel místo toho spatřuje, stručně řečeno, ve výše popsané skutečnosti, že se po uplynutí lhůty adresát případného správního rozhodnutí ocitne bez možnosti soudně si vydání rozhodnutí vymoci. Konkrétně navrhovatel namítá, že nečinnost správních orgánů po marném uplynutí lhůty nemůže být „nijak korigována“, že se nezákonnost plynutím času stane soudně „nedotknutelnou“ či že účastník správního řízení ztrácí „možnost domoci se rozhodnutí správního orgánu“. Dle názoru Ústavního soudu jsou však tyto navrhovatelem předestřené důsledky zmeškání lhůty s institutem lhůty inherentně spjaty a představují jeho podstatu. Měly-li by skutečně rozhodovat o ústavnosti napadeného ustanovení, popřel by se tím Ústavním soudem opakovaně vyslovený názor, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní. Nelze na jednu stranu tvrdit, že lhůta v řízení před soudem sama o sobě neústavní být nemůže, a zároveň shledávat neústavnost v tom, že po jejím marném uplynutí se již nelze domoci toho, k čemu je stanovena.

34. Navrhovatelem předestřené následky zcela odpovídají následkům zmeškání jiných lhůt uplatňovaných v řízení před soudem. Zmešká-li např. účastník lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, platí zcela shodně, že toto rozhodnutí nemůže být soudně „korigováno“, že se nezákonnost z hlediska soudní ochrany „stane nedotknutelnou“ i že účastník správního řízení ztrácí možnost domoci se soudně nápravy nezákonného rozhodnutí. Na srovnatelnosti těchto následků přitom nic nemění ani poznámka navrhovatele, že u žaloby proti rozhodnutí má účastník ucelený přehled o svém právním postavení. Ostatně v mnoha případech – včetně případu stěžovatelky z řízení před navrhovatelem – může tato „nerovnost“ být odstraněna prostým zpětvzetím žádosti. Podle navrhovatele by si tím žadatelé zhoršili své postavení, z čehož se ovšem naznačuje, že toto postavení je i po zmeškání lhůty k podání žaloby proti nečinnosti stále lepší než postavení účastníka, který zmeškal lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí. Nadto i vydání nezákonného správního rozhodnutí může mít dlouhotrvající důsledky a může jím být např. schváleno či umožněno jednání trvale zasahující do práv osoby, která zmeškala lhůtu k podání správní žaloby.

35. Jde-li o další navrhovatelovy argumenty, není pravda, že uplynutí lhůty k podání žaloby proti nečinnosti vede současně k vyloučení přístupu k soudu i ohledně merita věci. Absence meritorního rozhodnutí je podstatou nečinnosti, nejde o samostatný, dodatečný důsledek. Pokud ve věci správní orgán rozhodne (a jak už bylo řečeno, povinnost rozhodnout – je-li dána – trvá), zmeškání lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti nebude mít na možnost soudní ochrany proti takovému rozhodnutí ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny žádný vliv.

36. Navrhovatel také poznamenal, že napadené ustanovení posiluje toliko „právní jistotu“ na straně vrchnostensky rozhodujících orgánů veřejné správy, jejichž (ne)počinání nemůže být po marném uplynutí lhůty korigováno. Tento argument pomíjí Ústavním soudem opakovaně aprobovaný smysl lhůt [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)], kte-

rým je omezení entropie v uplatňování práv, a to obecně, nikoli pouze ve vztahu k soukromým osobám. Ostatně i přímo v navrhovatelem citovaném rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Mužević proti Chorvatsku* (ze dne 16. 11. 2006 č. 39299/02, odst. 77) uvedený soud konstatoval, že lhůta neslouží jen zájmům toho, vůči komu je prostředek, který je lhůtou limitován, namířen (tedy v případě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zájmům států), nýbrž slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě. V souladu s tím právní řád bere možnou existenci vad aplikačních i normativních aktů v potaz s tím, že jsou tyto vady zhojeny (případně je na ně nahlíženo jako na zhojené), pokud nejsou stanoveným postupem konstatovány [viz pojem Fehlerkalkül; není bez zajímavosti, že v minulosti byla lhůta omezena dokonce i možnost napadat zákony pro jejich rozpor s ústavou (viz § 12 zákona č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě)].

37. Navrhovatel vychází z ničím neodůvodněného předpokladu, že lhůta k podání nečinnostní žaloby chrání jen správní orgány, které se dopustily něčeho, co je potřeba „korigovat“, čemuž se díky uplynutí lhůty vyhnou (tedy z předpokladu, že žaloba je vždy důvodná). Tak tomu ovšem není. Napadené ustanovení je zároveň pojistkou, že se např. po padesáti letech nebudou vést soudní spory ohledně údajné nečinnosti v řízení, o kterém (již) nejsou k dispozici žádné záznamy či které ani nikdy neexistovalo (a šlo jen o výmysl či chybu žalobce). To ostatně může mít význam i pro soukromé osoby, jichž se může správní rozhodnutí, jehož vydání se náhle žalobce s odstupem mnoha let domáhá, bezprostředně dotknout a které mohly očekávat, že takové rozhodnutí již vydáno nebude (a bez žaloby by ani vydáno nebylo). Stejně tak má napadené ustanovení význam v případech, kdy má správní orgán za to, že mu žádné rozhodnutí vydávat nepřísluší, a právě proto, nikoli pro průtahy v tradičním slova smyslu, je nečinný. Ačkoli tedy napadené ustanovení nevede vždy a za všech okolností k okamžitému (v momentu propadnutí lhůty) nastolení právní jistoty, neboť správní řízení může nadále probíhat a rozhodnutí v něm nadále může být vydáno, přesto k odstranění entropie významně přispívá.

38. Ztotožnit se nelze ani s tvrzením navrhovatele, že napadené ustanovení „přenáší odpovědnost za dozor nad řádným procesním postupem a jeho včasným ukončením z veřejné moci ... na jednotlivce“. Napadené ustanovení na nikoho nic nepřenáší. Jeho zrušení by neznamenal, že by soudy zahajovaly řízení k posouzení nečinnosti správního orgánu *ex officio*. I nadále by se účastník správního řízení musel soudní ochrany domáhat sám žalobou. Dle logiky navrhovatele by např. § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, stanovící lhůtu k podání ústavní stížnosti, „přenášel odpovědnost za dozor nad dodržováním základních práv a svobod z veřejné moci na jednotlivce“.

39. Nejenže ustanovení upravující lhůty k podání návrhů na zahájení řízení jednotlivcem nemají vliv na případnou možnost (či dokonce povinnost) soudů zahajovat řízení *ex officio* (čímž jedině by nedocházelo k navrhovatelem zmíněnému „přenášení odpovědnosti na jednotlivce“), ztotožnění se s předkládaným argumentem navrhovatele by popřelo vůbec samotnou podstatu fungování soudní moci v České republice. Až na výjimky totiž soudy rozhodují na návrh, což se promítá i v čl. 36 Listiny, který spojuje soudní ochranu s aktivitou jednotlivce (dle odstavce 1 se každý může „domáhat“ soudní či jiné ochrany, dle odstavce 2 se osoba zkrácená na svých právech správním rozhodnutím může „obrátit na soud“).

40. Navrhovatel opakovaně poukazuje na (senátní) nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, kterým byl zrušen rozsudek (rozšířeného senátu) Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015-160 ze dne 21. 11. 2017. S ohledem na požadavek bezrozpornosti právního řádu je údajně potřeba v souladu s tímto nálezem konstatovat, že se účastník o nečinnosti dozvídá každý den znovu. Uvedený senátní nález – v němž Ústavní soud, zjednodušeně řečeno, konstatoval, že o trvajícím zásahu se jednotlivec opakovaně každý den „dozvídá“ a k zásahu každý den znovu „dochází“ – se nicméně týkal jiného žalobního typu a interpretoval jiné zákonné ustanovení (§ 84 soudního řádu správního).

41. Ústavní soud v něm argumentoval mimo jiné i požadavkem bezrozpornosti právního řádu, a to aniž by se v této souvislosti zmínil o lhůtě pro podání žaloby proti nečinnosti. Z toho lze dovodit, že mezi zásahovou a nečinnostní žalobou rozlišoval a považoval je za odlišné koncepty, které nelze srovnávat. V opačném případě by rozdíl mezi „novým“ výkladem § 84 soudního řádu správního a zněním jeho § 80 musel být již tehdy vypořádán. Není možné na základě požadavku bezrozpornosti právního

řádu překonat výklad běhu lhůty pro zásahovou žalobu zastávaný k tomu určeným vrcholným orgánem soudní moci (čl. 92 Ústavy) a následně – opět na základě požadavku bezrozpornosti právního řádu – zrušit zákonnou úpravu lhůty pro podání nečinnostní žaloby s argumentem, že neodpovídá nově zastávanému výkladu běhu lhůty pro zásahovou žalobu.

42. K zásadě bezrozpornosti právního řádu se dále sluší dodat, že z ní neplyne požadavek dokonalé harmonie právních předpisů. Upravují-li zákony určité, byť obdobné otázky rozdílně, neznamená to, že je upravují rozporně. Právě lhůty jsou typickou ukázkou, že rozdílná právní úprava podobných institutů nezpůsobuje vnitřní rozpornost právního řádu, a to i když pro dílčí odlišnosti není na první pohled žádný důvod. Pohled napříč procesními předpisy tak např. odhaluje, že jsou v nich zakotveny lhůty pro podání opravných prostředků o různých délkách, aniž by byl patrný jasný systém jejich určování a aniž by z toho důvodu vyvstávaly pochybnosti o jejich ústavnosti.

43. Ústavní soud považuje za irelevantní, zda se účastník správního řízení skutečně o nečinnosti „dozvídá každý den znovu“. I kdyby tomu tak bylo, neznamenalo by to, že by se lhůta z ústavněprávního hlediska musela odvíjet znovu od každého nového dne, kdy se měl o nečinnosti dozvědět. To, že by se o nečinnosti účastník údajně každý den „nově dozvídal“, by nic neměnilo na tom, že o ní v době uplynutí lhůty věděl již cca rok, a během tohoto roku se proti ní mohl bránit. Posouzení, zda se o něčem žalobce „kontinuálně dozvídá“, může být relevantní pro výklad zákona, který běh lhůty od okamžiku dozvědění odvíjí, nikoli pro zrušení zákona, který tak nečiní. Nadto je Ústavní soud toho názoru, že onou skutečností ve vnějším světě, o které se lze dozvědět, je fakt, že správní orgán nevydal rozhodnutí v době, kdy ho vydat měl, a stal se nečinným. Skutečně nově „dozvědět“ se posléze účastník mohl leda o nějaké nové skutečnosti, tedy typicky o tom, že rozhodnutí bylo vydáno. Má-li být právní řád srozumitelný a jeho aplikace předvídatelná, musí být respektován význam slov v něm používaných. Opačný přístup, kdy se slovům bez ohledu na jejich skutečný obsah dává význam podle toho, jakého výsledku řízení si interpret přeje dosáhnout, je projevem svévole a v určitých případech i nástrojem obcházení pravidel uvedených v čl. 95 odst. 2 Ústavy či § 78 odst. 2 a § 11 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

44. Závěr o tom, že lhůta k podání nečinnostní žaloby nemůže začínat každý den znovu, ostatně již Ústavní soud opakovaně vyslovil. Např. v usnesení sp. zn. I. ÚS 1169/08 ze dne 15. 8. 2008 k tomu s odkazem na usnesení sp. zn. IV. ÚS 578/06 ze dne 8. 8. 2007 (v SbNU nepublikována, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) uvedl, že „lhůta podle § 80 odst. 1 [soudního řádu správního] je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry v dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti“.

45. Jde-li o navrhovatelem citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, je potřeba uvést, že výklad čl. 35 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (upravujícího předpoklady přijatelnosti individuální stížnosti) ze strany uvedeného soudu nemá vliv na posouzení ústavnosti vnitrostátních procesních předpisů. Smluvní strany uvedeným ustanovením pouze určily pravidla pro řízení před Evropským soudem pro lidská práva, aniž by tím vyjádřily vůli zavázat se k jakékoli změně vnitrostátních procesních předpisů. To plyne z jasného znění čl. 35 i jeho zařazení do hlavy II předmětné mezinárodní smlouvy.

46. Navrhovatelem prezentovaná judikatura se nadto týká situací, v nichž – slovy navrhovatele – „je jednotlivec obětí pokračujících aktivit státu“, nešlo v ní tudíž o nečinnost. Evropský soud pro lidská práva v nečinnosti jakýsi „nikdy nekončící zásah“ umožňující časově neomezené podání stížnosti ve skutečnosti nespátňuje. V rozsudku *Zorica Jovanović proti Srbsku* (ze dne 26. 3. 2013 č. 21794/28, odst. 55) tak např. konstatoval, že i stížnost namítající absenci účinného vyšetřování může být posouzena jako opožděná, pokud od okamžiku, kdy stěžovatel mohl seznat nečinnost orgánů (bez vidiny bezprostřední změny), nepostupoval bez zbytečného odkladu (viz obdobně i rozhodnutí ve věci *Bulut a Yavuz proti Turecku* ze dne 28. 5. 2002 č. 73065/01).

47. Ústavní soud závěrem připouští, že ojediněle mohou nastat situace, v nichž bude obtížné určit počátek běhu lhůty. To je však potřeba řešit individuálně, nikoli zrušením zákona, který obecně ústavněprávními deficity netrpí. Naopak, v něm zakotvená jednoroční lhůta poskytuje dostatečný prostor pro vyhnutí se nežádoucím dopadům chybného posouzení jejího počátku, a to i při vědomí, že před jejím uplynutím je potřeba vyčerpat prostředky v rámci správního řízení a že její zmeškání nelze prominout. Není navíc možné přehlédnout, že zákon je účinný již bezmála dvě desetiletí, aniž by působil nepřekonatelné interpretační obtíže dosahující ústavněprávní relevance, které by např. byly seznatelné z rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Případy zmeškání lhůty pro podání nečinnostní žaloby se Ústavní soud meritorně zabýval jen zcela výjimečně (jde o jednotky případů), stěží tak lze nyní konstatovat neústavnost napadeného ustanovení pro jeho neurčitost, „absurdnost“ a jiné tak zásadní nedostatky, které v něm Nejvyšší správní soud po cca dvaceti letech náhle spatřil.

VIII.

Závěr

48. Z uvedených důvodů Ústavní soud návrh podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David a Jaromír Jirsa a soudkyně Kateřina Šimáčková.

348**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/20 dne 28. července 2020 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajka), Vojtěcha Šimíčka a Milady Tomkové o návrhu Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje, na zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře, za účasti obce Provodov, se sídlem Provodov 28, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, jako účastníka řízení,

takto:

Nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2020 činí 6 000,– Kč, druhá záloha na rok 2020 činí 7 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Čeb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klíšská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. čísle 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.