



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy 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 zpravodajky) a Jiřího Zemánka o návrhu **Nejvyššího správního soudu** podaného 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, 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 trvající 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 meritoriální 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 trvající 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 stěžít představit, 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 „trvajících situaci“ a poukazuje v této souvislosti na přístup Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k případům, kdy je jednotlivce obětí pokračujících aktivit státu, proti nimž nejsou k dispozici žádné vnitrostátní prostředky nápravy.

10. Navrhovatel poukazuje též na náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 ze dne 15. 5. 2018, 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. Nález sp. zn. II. ÚS 635/18 přitom údajně přiznává 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 nevydání 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 přísně a zcela pomíjí výlučnou, účastníkům nadřazenou roli, kterou má ve správních řízeních veřejná moc výkonná, jež je vede“.

13. V důsledku překážky litispendence by se navíc jednotlivce 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 pociťovaný 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 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 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.

Dikce 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, 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 nečinnostní. Žaloba proti nečinnosti je upravena v § 79 a násl. soudního řádu správního, z nichž plyne, že nečinností se nemyslí jakákoli pasivita správního orgánu, nýbrž nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. O nečinnostní 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 vyčerpал 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 vyčerpат prostředky ochrany v rámci správního řízení. Tyto prostředky mohou být zakotveny ve zvláštních předpisech, případně se užije správní řád 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. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/17 ze dne 2. 7. 2019). 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 nález sp. zn. Pl. ÚS 41/17 ze dne 27. 11. 2018, 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 návrhovatel v jiných případech považuje její *absenci* za neústavní; viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012). 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). 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)počínání nemůže být po marném uplynutí lhůty korigováno. Tento argument pomíjí Ústavním soudem opakovaně aprobovaný smysl lhůt (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997), kterým 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 lhůtou 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 neznamenalo, že by soudy zahajovaly řízení k posouzení nečinnosti správního orgánu *ex offio*. 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 offio* (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 odst. 1 se každý může „domáhat“ soudní či jiné ochrany, dle odst. 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 nálezn – v němž Ústavní soud zjednodušeně řečeno konstatoval, že o trvajícím zásahu se jednotlivě 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 byt 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 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 nespatřuje. 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 jednorozhodnutí lhůta poskytuje dostatečný prostor pro vyhnutí 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 o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. července 2020

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení: Michaela Vrbová

Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Jaromíra Jirsy k výroku i odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/19 ze dne 14. 7. 2020

1. Jsme přesvědčeni, že návrhu Nejvyššího správního soudu mělo být vyhověno a napadené ustanovení, které zakotvuje propadnou lhůtu pro podání nečinnostní žaloby, mělo být zrušeno. Průtahy a nečinnost u orgánů veřejné správy mohou totiž mít ústavní rozměr a být vážným zásahem do základních práv. K výroku i odůvodnění zamítavého nálezu proto zaujímáme odlišné stanovisko.

2. Domníváme se, že je třeba přihlédnout k reálné situaci účastníků správního řízení, kterou většina ve svých úvahách opomenula. Účastníci správního řízení mají v první řadě zájem na tom, aby jim správní úřad, či spíše konkrétní úředník v jejich věci vyhověl. I při vleklém řízení, v němž již objektivně vzato dochází k průtahům, si účastníci řízení nechtějí příslušné úředníky rozhněvat podáním nečinnostní žaloby, kterou proto vnímají jako nejzazší prostředek ochrany svých práv. Z těchto důvodů mohou i poměrně dlouho vyčkávat, než jsou ochotni přistoupit k jejímu uplatnění (jemuž nadto dle § 79 soudního řádu správního musí předcházet i využití prostředků ochrany v rámci správního řízení). Účastníci řízení ovšem nejsou poučováni o tom, že se proti nečinnosti mohou u správních soudů bránit pouze ve lhůtě jednoho roku, ani o tom, kdy jim tato lhůta začíná běžet. Netuší tak, že jejich vstřícný a tolerantní přístup k průtahům, jichž se správní orgán dopouští, může vyústit v to, že se již soudní ochrany proti jeho nečinnosti nedomohou. Důvěra, že správní orgán bude postupovat v souladu se svými povinnostmi, tak nakonec může účastníka připravit o možnost podat nečinnostní žalobu kvůli zmeškáním lhůty, o jejímž běhu nevěděl.

3. Lze očekávat, že osoba bez právnického vzdělání si bude vědoma, že po doručení rozhodnutí bude běžet nějaká lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, tedy že možnost domáhat se soudní ochrany je časově omezená. Naopak v případě nečinnosti správního orgánu jednotlivec čeká, že bude vydáno rozhodnutí, možná čeká příliš dlouho, ale přirozeně jej zpravidla nenapadne, že v situaci kratší nečinnosti správního orgánu je mu zaručena soudní ochrana, ale při závažnějším zásahu do jeho práv, tedy nečinnosti delší než rok, už mu tato ochrana poskytnuta není. Pro účastníka řízení navíc může být těžké určit počátek lhůty pro podání nečinnostní žaloby, což ostatně připouští i většina v bodě 47 nálezu. V důsledku napadené úpravy se tak účastníci řízení mnohdy nevědomě vzdávají práva na soudní ochranu (vyjma hypotetické šance na náhradu újmy, která jim však reálné rozhodnutí nezajistí).

4. Jak správně uvádí většina, kvůli uplynutí propadné lhůty pro podání nečinnostní žaloby se může jednat „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“ (bod 29 nálezu). Souhlasíme s většinou i v tom, že zákonodárce stanovením lhůty neodepřel (nevyloučil) soudní ochranu, ale toliko určil jednu z podmínek dle čl. 36 odst. 4 Listiny pro její uplatnění (body 30–31 nálezu).

5. Zákonná úprava podmínek dle čl. 36 odst. 4 Listiny, které musí jednatel splnit, aby se domohl soudní ochrany, představuje omezení jeho práva na soudní ochranu. Tak je tomu i u stanovení propadné lhůty k podání nečinnostní žaloby, které představuje omezení práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Mělo by proto

být zkoumáno, zda toto omezení sleduje legitimní cíl, a v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu i to, zda je k dosažení tohoto cíle proporcionální, tedy vhodné, potřebné a přiměřené [viz již nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.)].

6. Je pravda, že právo na soudní ochranu v sobě zahrnuje i pozitivní závazky státu, bez zřízení soudní soustavy a zákonné úpravy soudních řízení by poskytování soudní ochrany totiž nebylo možné. To ovšem nic nemění na tom, že zákonná úprava může představovat zároveň omezení práva na soudní ochranu. Právo na soudní ochranu se zkrátka nevyčerpává zákonnou úpravou, není se ho možné domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí (srov. opačně čl. 41 odst. 1 Listiny). Podle většiny lhůta představuje „patrně vůbec nejzákladnější“ podmínku pro soudní řízení (bod 31 nálezu) – tak tomu zjevně není. Zahájení řady soudních řízení není podmíněno žádnou lhůtou, a lze si dobře představit i řízení o žalobách proti nečinnosti, jehož zahájení takto omezeno nebude. Je primárně věcí zákonodárce, zda k takovému omezení práva na soudní ochranu přistoupí, nicméně – jak již bylo řečeno – dané omezení musí sledovat legitimní cíl a být proporcionální.

7. Závěr, že zákonná omezení práva na soudní ochranu musí obstát v testu proporcionality, je ostatně součástí náleзовé judikatury Ústavního soudu [viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), jehož východiska přejalo i plénum v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), bod 44; dále nález sp. zn. I. ÚS 603/06 ze dne 12. 4. 2007 (N 65/45 SbNU 83), bod 14; nález sp. zn. II. ÚS 3157/14 ze dne 20. 1. 2015 (N 8/76 SbNU 123), bod 16]. Nadto je zastáván i v komentářové literatuře [POSPÍŠIL, I. Čl. 36 (právo na spravedlivý proces). In: WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 755]. Většina tento přístup opustila, aniž by vyložila, jaké důvody ji k tomu vedly. Výslovné úvahy o legitimním cíli napadené úpravy tak nalezneme pouze u navrhovatele, ale nikoliv v úvahách většiny; stejně tak v nich chybí zkoumání proporcionality.

8. Namísto hledání legitimního cíle a zkoumání proporcionality omezení základního práva většina s odkazy na plenární judikaturu uvádí, že „lhůta sama o sobě nemůže být neústavní“ (bod 32 nálezu a tam odkazovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015, bod 59 a násl. a v něm citovaná judikatura). Jde však o pasáž vytrženou z kontextu. Ústavní soud totiž v nálezech, jichž se většina dovolává, vycházel z toho, že lhůta sleduje legitimní cíl v podobě ochrany právní jistoty. Paradoxně to připomíná i většina, když v bodě 36 upozorňuje na „Ústavním soudem opakovaně aprobovaný smysl lhůt“ spočívající v „omezení entropie v uplatňování práv“ – což je jen jiné označení pro ochranu právní jistoty (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, jehož se konkrétně většina dovolává, ostatně vedle snížení entropie užívá obrat „časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích“).

9. Většina se přesto alespoň implicitně pokusila dovodit legitimní cíl spočívající v ochraně právní jistoty i u přezkoumávaného ustanovení. V bodě 37 totiž dovozuje, že „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“. Bohužel však většina neuvádí, k jakému okamžiku tedy již k nastolení právní jistoty dojde. I po uplynutí lhůty k podání nečinnostní žaloby může být ve

správním řízení pokračováno a rozhodnutí v něm vydáno, přičemž většina zamlčuje, že tento stav nemusí nikdy skončit. Napadené ustanovení tak způsobuje, že účastníci řízení se nemohou nečinností žalobou domáhat toho, aby bylo řízení skončeno vydáním rozhodnutí, zatímco správní orgán může v řízení pokračovat dle svého uvážení. Propadná lhůta u nečinnostní žaloby tak nepodporuje právní jistotu – naopak ponechává na libovůli správního orgánu to, jak dlouho bude udržovat účastníky řízení v nejistotě, zda vůbec rozhodnutí vydá. Těžko lze tvrdit, že bylo dosaženo právní jistoty v situaci, kdy je na úvaze správního orgánu, nepodléhajícímu soudní kontrole, zda vůbec o právech a povinnostech, které jsou předmětem správního řízení, rozhodne. Pokud tedy nechceme poněkud cynicky tvrdit, že právní jistotu má alespoň správní orgán: bude-li dostatečně dlouho nečinný, tak už potom nemusí vydat žádné rozhodnutí.

10. Přezkoumávaná lhůta tak podle nás nesleduje legitimní cíl spočívající v ochraně právní jistoty, respektive není k jeho dosažení vhodná. I kdyby tomu tak bylo, měla se většina vypořádat i s tím, zda k ochraně právní jistoty v dostatečné míře nepostačí prostředky méně zasahující do práva na přístup k soudu. Zejména je otázkou, proč by stejnou míru právní jistoty nebyla schopna zajistit právní úprava, která umožňuje výjimečně zmeškání lhůty prominout (tedy proč většina nepřistoupila ani ke zrušení § 80 odst. 2 soudního řádu správního).

11. Většina v závěru uvádí, že „ojediněle mohou nastat situace, v nichž bude obtížné určit počátek běhu lhůty“, dle většiny je však třeba tyto situace „řešit individuálně“ (bod 47 nálezu). Většina opět neuvádí, jaké individuální řešení – jaký ústavně konformní výklad – má na mysli. Prostor pro individuální řešení však svým rozhodnutím spíše zavřela, respektive pomohla udržet uzavřený, neboť zamítla rovněž návrh na zrušení § 80 odst. 2 soudního řádu správního, podle něhož nelze zmeškání lhůty k podání žaloby proti nečinnosti prominout. Přitom většina neuvádí, proč zamítla návrh rovněž ve vztahu k § 80 odst. 2 soudního řádu správního, její úvahy se zaměřují pouze na propadnou lhůtu dle odst. 1. Není jasné, jak mají správní soudy většinou uvažované situace individuálně řešit, neboť počátek lhůty dle § 80 odst. 1 soudního řádu správního je vždy – byť někdy i po složitější právní úvaze – objektivně určitelný okamžik. Zamlžení toho, od kdy se počítá lhůta k podání nečinnostní žaloby, pak rozhodně k ochraně právní jistoty nepřispěje.

12. Jsme tedy přesvědčeni, že většina ve svém rozhodnutí nenalezla žádný legitimní cíl pro omezení přístupu k soudní ochraně propadnou lhůtou, ačkoli nezákonná nečinnost stále pokračuje. Většina rovněž ve své argumentaci nepoužila instrumentarium obvyklé při testování ústavnosti omezení základního práva, neboť nezkoumala, zda je tento zásah proporcionální sledovanému cíli. Navíc připustila situaci, že proti menšímu zásahu do svého práva – nečinnosti kratší než rok – se účastník správního řízení může domáhat soudní ochrany, proti většímu zásahu do téhož práva ze strany příslušného státního orgánu – tedy absolutní či déletrvající nečinnosti – stejný nástroj nemá. Tento paradox neobstojí ani pohledem formální logiky. V demokratickém právním státě se přece nelze smířit s tím, že čím je bezpráví delší, tím méně ochrany je dotčenému jednotlivci poskytnuto.

V Brně dne 14. července 2020

Kateřina Šimáčková
Jaromír Jirsa

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/19

K plenárnímu nálezu připojuji své odlišné stanovisko, vyjadřující nesouhlas jak s jeho výrokem, tak i s odůvodněním.

Nosné důvody nálezu pro mne spočívají, z hlediska ústavního, ve třech bodech. Jednak v konstatování, že Listina nezaručuje výslovně právo na soudní přezkum nečinnosti správních orgánů (bod 28). Dále v postulátu, že institut lhůty je přirozenou součástí právního řádu a že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní (bod 32). A konečně v kritice tvrzení Nejvyššího správního soudu (dále jen „navrhovatel“) v tom směru, že je-li spatřována neústavnost napadených ustanovení (o lhůtě pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu) ve ztrátě možnosti si soudně vynutit vydání rozhodnutí po marném uplynutí lhůty podle § 80 odst. 1, 2 soudního řádu správního, tak vzniká protimluv, poněvadž nelze na jednu stranu tvrdit, že lhůta v řízení před soudem nemůže být sama o sobě neústavní, a současně shledávat její neústavnost ve faktu, že se po jejím marném uplynutí již nelze domoci toho, k čemu je stanovena (tedy aktivity správního orgánu; bod 33).

Další text odůvodnění nálezu však podle mne požadavek ústavního posouzení věci buď postrádá, nebo jej splňuje jen zčásti. Tím mám na mysli jen matnou reakci na nepochybně zásadní tezi návrhu, že napadená právní úprava *absolutizuje právní jistotu jen ve prospěch správního orgánu, zatímco na straně jednotlivce-účastníka řízení ji vůbec nelze nalézt* (viz body 22, 34, 39 návrhu a implicity i na jeho jiných místech).

Byla-li navržena derogace ustanovení § 80 odst. 1, 2 soudního řádu správního, jež upravují délku, počátek běhu a zmeškání lhůty pro podání nečinnostní žaloby, pak je pro mne součástí ústavního přezkumu *efektivita* tohoto žalobního institutu, u něhož je, jak tvrdí navrhovatel, v praxi marným uplynutím lhůty ztracena bezprostřední možnost domáhat se subjektivního veřejného práva (bod 31 návrhu). A to jakkoli navrhovatel vnímá, též s odkazem na usnesení sp. zn. I. ÚS 281/08, alternativu, kdy v okamžiku rozhodování soudu o předmětné žalobě již nečinnost správního orgánu netrvá (bod 9 návrhu).

Nejde tu tedy o žalobní institut samotný; on je ostatně variantní realizací tzv. obecné správní žaloby. Jde o ustanovení o délce, konstrukci (počátek běhu) a „tolerančním“ aspektu lhůty, jež jsou obsahem napadené dílce zákona. Tvrdím, že zde si Ústavní soud svou přezkumnou roli zjednodušil.

Připomeňme si, že počátek běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby je v § 80 odst. 1 soudního řádu správního konstruován dvojím způsobem. Prvním časovým momentem je den, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Druhým pak - při absenci zákonné úpravy lhůty - den, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Navrhovatel ve svém podání ukazuje, jak může ve složitějších případech, nedodrží-li správní orgán lhůtu k vydání rozhodnutí, během následných procesních úkonů snadno uplynout jednoletá lhůta k podání nečinnostní žaloby, aniž by měl účastník řízení bezprostřední stimul takovou žalobu podat. V tomto úseku řízení je navíc přítomna

„informační nerovnováha“ mezi správním orgánem a jednotlivcem (body 37, 38 návrhu).

V návrhu se též popisuje nesnadná (i judikurní) interpretace onoho „posledního úkonu“, na nějž se váže běh lhůty k podání nečinnostní žaloby za stavu, při němž zákonná úprava lhůty k vydání rozhodnutí chybí (bod 36 návrhu).

V relaci k takto nastavenému předmětu ústavního přezkumu si argumenty navrhovatele na straně jedné a závěry Ústavního soudu na straně druhé protirečí. Navrhovatel tvrdí, že napadená právní úprava fakticky přenáší odpovědnost za dozor nad průběhem řízení ze správního orgánu na účastníka řízení, že marné uplynutí lhůty k podání nečinnostní žaloby vytváří pro účastníka účinky odpovídající překážce litispendence, že takový právní stav je již přinejmenším nesnadné zhojit a soudní ochrana jednotlivce je tak ohrožena, ne-li vyloučena. Ústavní soud konkrétně, že k přenosu odpovědnosti za běh řízení nemůže dojít (blíže bod 38 nálezu), že předmětná úprava lhůty motivuje účastníka začít řešit situaci s určitým předstihem (bod 27 nálezu), že je pojistkou proti vedení zbytečných soudních sporů ohledně údajné nečinnosti a že pasivita účastníka naznačuje absenci zájmu účastníka řízení o jeho předmět (body 27, 37).

Následovat tak nutně musí otázka po jasném a na do řízení vnesené argumenty reagujícím vymezení *legitimního cíle napadené právní úpravy* jako východiska algoritmu poměrování proti sobě stojících hodnot a principů, práv a zájmů (samozřejmě přijmeme-li premisu, že napadená právní úprava limitů lhůt má potenciál omezit základní právo jednotlivce). Takové vymezení však v odůvodnění nálezu chybí, přičemž je zřejmé, že úvahy o legitimním cíli se musejí odvíjet od principu právní jistoty.

Navrhovatel k působení právní jistoty v nyní posuzované úpravě a její aplikaci uvádí, že na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, u níž jednatel odvozuje právní jistotu a tedy ucelenou představu o svém právním postavení od konkrétního obsahu rozhodnutí v pravomocně skončené věci, není srovnatelné odvození právní jistoty – v případě marného uplynutí lhůty k podání žaloby proti nečinnosti – vůbec možné (bod 34 návrhu).

Čerstvý komentář k soudnímu řádu správnímu (Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 675-676, autor citované pasáže O. Kadlec) označuje v relevantním textu za smysl předmětné lhůty zajištění právní jistoty: trvá-li nečinnost správního orgánu skutečně zasahující do práv adresáta rozhodování veřejné správy, bude ten usilovat o její co nejrychlejší odstranění; jestliže s prostředky nápravy otálí, jeho zájem na rozhodnutí „není tak akutní a nad potřebou soudní ochrany převáží zájem na ustálení obsahu právního vztahu“.

Nález Ústavního soudu uvažuje o právní jistotě obecně v návaznosti na smysl lhůt jako o nástroji omezení entropie v uplatňování práv (bod 36), konstatuje, že právní jistota je hodnotou sama o sobě (týž bod), a v bodě 37 podrobněji interpretuje napadená ustanovení v podstatě jako pojistku odklizení zbytečných sporů.

Nepřistoupil-li Ústavní soud k vymezení legitimního cíle (účelu) právní úpravy zasahující do práv jednotlivce, navíc v pozoruhodné kontroverzi s názorem vzešlým z jiného vysokého soudu o porušení práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1, 2 Listiny, pak zůstala „za kulisami“ navrhovatelem nastolená eventualita poměrování

vztahu použitých prostředků a sledovaného cíle napadené právní úpravy, tedy provedení testu proporcionality (srov. bod 22 návrhu s citací bodu 14 nálezu sp. zn. II. ÚS 3112/17).

Úvahy většiny pléna Ústavního soudu při odůvodnění zamítavého nálezu se podle mne blíží stavu, jenž byl již dříve, v souvislosti též s judikováním Ústavního soudu, označen a popisován P. Holländerem jako „převažující absence metodologické předvídatelnosti“ (Holländer, P. *Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 28-49). Pozoruhodně zaznívá na podobnou notu úvaha T. Sobka, podle něhož se Ústavní soud zčásti ještě drží (tradičního) „modelu pravidel a jejich výjimek“ a nepřechází „na ryzí model poměřování [...] ani tam, kde se to přímo nabízí“. Podle Sobka tak vzniká „metodologický kříženec“, neboť Ústavní soud si podržel metodologii interpretace právních úprav skrze model pravidel a výjimek a kombinuje ho s metodou poměřování (Sobek, T. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, s. 530-531). Jinou věcí je autorovo zdůvodnění takto tvrzeného přístupu, pro něž stojí za to se s jeho (velmi častými) vstupy do hájemství ústavního práva blíže seznámit.

Zpět však k vlastním závěrům. Z textu odůvodnění nálezu se čtenář, zhusta v rovině zajisté korektní pozitivněprávní analýzy, dozvídá, proč napadenou právní úpravu nezrušit. Nedožívá se však v potřebné – či přesněji v ne zcela dostačující ústavní – míře o tom, proč jsou tvrzení navrhovatele nesprávná. Kdyby se tak stalo, byl by nepochybně posílen diskurzivní element nálezu.

A možná by plénum Ústavního soudu zároveň důkladněji zvážilo, zda neměl být zrušen odstavec 2 § 80 soudního řádu správního s doporučením, že by v odůvodněných případech mělo být zmeškání lhůty prominuto.

Ludvík David