

JSOU ROZDÍLNÉ LHŮTY PRO PODÁNÍ JEDNOTLIVÝCH TYPŮ SPRÁVNÍCH ŽALOB PŘEKÁŽKOU NA CESTĚ K JEDNOTNÉ SPRÁVNÍ ŽALOBĚ?

DANIEL CODL

Abstract: **Are Different Time Limits for Bringing Different Types of Administrative Legal Actions an Obstacle to a Universal Administrative Legal Action?**

The thesis first deals with the current state of legal regulation of procedural time limits for filing lawsuits against a decision of an administrative body, for protection against inactivity of an administrative body and for protection against illegal intervention, instruction, or coercion of an administrative body. The issue of measures of a general nature is left aside, as they are rather similar to judicial review of legislation. The author concludes that although the issue of time limits is one of the key obstacles in examining the (im)possibility of introducing a universal administrative legal action, as it is not the only problem and therefore this question remains open. However, the current state of the legal deadlines *de lege ferenda* requires some improvements, in particular, the possibility of waiving a missed deadline and introducing more permeability between different types of actions by making the deadlines more standardized.

Keywords: administrative judicial review; procedural time limits; administrative legal action; type of lawsuits

Klíčová slova: soudní řízení správní; procesní lhůty; správní žaloba; žalobní typy

DOI: 10.14712/23366478.2022.39

1. ÚVOD

Vděčným tématem současné diskuze o soudním řízení správním jsou úvahy nad tím, jak by mohl vypadat jednotný žalobní typ,¹ přičemž stěžejní překážka pro jeho vytvoření je vždy shledána v rozdílné délce lhůt pro podání obecných správních

¹ Viz např. kolokvium pořádané dne 15. 3. 2019 Katedrou správního práva a SV PF UK ve spolupráci s NSS (videozáznam Právnická fakulta UK. Kolokvium Správní soudnictví. In: *Youtube* [online]. 15. 3. 2019 [cit. 2021-09-20]. Dostupné na: <https://www.youtube.com/watch?v=n1vlc7awcmw>; STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální třídy správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence Soudního řádu správního vs. První zkušební s aplikací nového Správního soudního porádku: sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317; ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, roč. 25, č. 2, s. 26–35; CODL, D. Zamyšlení nad nálezem Ústavního soudu II. ÚS 2398/18. In: GERLOCH, A. – KRZYŽANKOVÁ ŽÁK, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 423–432.

žalob (proti rozhodnutí správního orgánu, proti nečinnosti správního orgánu a proti nezákonnému zásahu správního orgánu; otázku přezkumu opatření obecné povahy ponechme stranou, neboť má blíže spíše k přezkumu právního předpisu). Bez „jednotné lhůty“ nejenom že nelze mít jednotný žalobní typ, nýbrž má tento stav za následek i určité nespravedlnosti v návaznosti na to, zda je ten který rozporovaný úkon správního orgánu klasifikován jako rozhodnutí, nečinnost, nebo zásah.

Naším cílem je proto nejprve analyzovat slabiny současné právní úpravy s. ř. s. a hledat jejich řešení, kterým by v ideálním případě měla být taková konstrukce lhůty pro podání správní žaloby, jež bez dalšího umožní pokračování úvah na cestě k jednotnému žalobnímu typu. V minimalistickém případě však postačí i nalezení dílčích řešení, která pomohou odstranit nedostatky stávající právní úpravy, k nimž nutno předesíť, že tkví v detailech, jež zpravidla nejsou v praxi příliš časté, ale o to jsou poutavější.

2. STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Z **historické právní úpravy** § 14 až § 16 zákona č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu, nelze čerpat inspiraci, neboť znala pouze žalobu, resp. stížnost, proti správnímu rozhodnutí. Lhůtu 60 dnů nebylo možno prominout, avšak výjimečně bylo možné po uplynutí lhůty opravit vady podání. Z dobového komentáře² lze alespoň zmínit, že i neformální doručení rozhodnutí mohlo být počátkem lhůty. Naopak, vejitím rozhodnutí jiným způsobem ve známost nemohla lhůta začít běžet, nicméně přesto bylo možné podat stížnost a po dodatečném formálním doručení napadeného rozhodnutí bylo možné stížnost podat po druhé, byť hrozilo uložení pokuty proti svévoli.³ Budeme se proto věnovat pouze soudobé právní úpravě.

2.1 ROZDÍLNOST LHŮT PRO JEDNOTLIVÉ ŽALOBNÍ TYPY

Zajisté netřeba blíže popisovat, že s. ř. s. stanovuje subjektivní lhůtu dvou měsíců pro podání žaloby proti rozhodnutí (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), objektivní lhůtu jednoho roku pro podání žaloby proti nečinnosti (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) a kombinaci objektivní lhůty dvou let a subjektivní lhůty dvou měsíců pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Ačkoliv se tyto lhůty jeví být jasné, Kühn správně zdůraznil,⁴ že otázka klasifikace forem činnosti veřejné správy může ve vztahu ke lhůtě pro podání správní žaloby žalobce z(ne)výhodňovat podle toho, o jaký se jedná žalobní typ.

² Viz HÁCHA, E. – RÁDL, Z. (eds.). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý Kompas, 1933, s. 347–361.

³ Viz HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018 [reprint původního vydání z roku 1934], s. 408. Pokuta proti svévoli podle § 41 zákona č. 36/1876 Ř. z. ve výši od 10 Kč do 2 000 Kč umožňovala stěžovatele trestat za to, že brojí proti jasnému znění zákona či překrucuje-li fakta. Viz též HÁCHA – RÁDL, c. d., s. 445–447.

⁴ Viz KÜHN, Z. § 84. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 713–719.

Jsem toho názoru, že nejvíce velkorysou je **lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu** podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Příkladem budíž problematika různých souhlasů a ohlášení v režimu stavebního zákona, které nyní judikatura považuje za rozhodnutí,⁵ nicméně předtím je považovala za zásah⁶ a ještě předtím za rozhodnutí!⁷ Uvážíme-li příklad územního souhlasu, který nebyl oznámen dotčeným sousedům,⁸ pak takovýto územní souhlas je pravomocný a coby jednorázový zásah s trvajícím účinkem mohl být žalován pouze v objektivní lhůtě do 2 let od okamžiku, kdy k němu došlo.⁹ V případě jeho posouzení jakožto správního rozhodnutí je však situace delikátnější. Podle rozšířeného senátu NSS¹⁰ totiž opomenutému účastníku řízení nastává fikce doručení rozhodnutí okamžikem jeho faktického oznámení, a nikdy neoznámené rozhodnutí tak lze žalovat i s odstupem několika let.¹¹ Obdobně v případě osoby dotčené správním rozhodnutím, která však nebyla a nemohla být účastníkem řízení, a proto jí rozhodnutí nemohlo být oznámeno, počíná běžet lhůta dnem, kdy se o „*rozhodnutí kvalifikovaným způsobem dozvěděla*“,¹² přičemž je nutné seznat obsah rozhodnutí, nikoliv být o něm toliko zprostředkovaně informován od třetích osob.¹³ Tento rozsudek lze bez dalšího vztáhnout i na neoznámený souhlas stavebního úřadu, který lze díky jeho překlasifikování ze zásahu na rozhodnutí rázem žalovat! Nikdy nedoručené rozhodnutí lze rovněž

⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

⁸ Inspirace viz usnesení NS ze dne 10. 10. 2017, sp. zn. 4 Tdo 1145/2017. Známá trestní kauza pracovníků stavebního úřadu ve Frýdku-Místku. Opomenutí dotčených sousedů a vydání souhlasu je způsob, jak může úředník prosazovat zájmy stavebníka. Zajímavé i z hlediska prokazování úmyslu úřední osoby spáchat trestný čin.

⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aps 1/2013-25: „[...] *objektivní (dvouletá) lhůta pro podání žaloby [...] běžet ode dne, kdy byl územní souhlas vydán. Subjektivní dvouměsíční lhůta pak začíná běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o vydání územního souhlasu. V případě uplynutí lhůt nelze argumentovat tím, že důsledky takového zásahu v podobě oprávnění žadatele realizovat záměr povolený územním souhlasem nadále trvají.*“

¹⁰ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118: „*Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno.*“ Viz též rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014-31: „*Lhůta pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) namítající nicotnost správního rozhodnutí, které nebylo formálně žalobci správním orgánem oznámeno, začíná běžet ode dne, k němuž byl žalobce prokazatelně seznámen s obsahem napadeného rozhodnutí.*“

¹¹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2015, č. j. 1 As 220/2014-150. Pouhý přípis úřadu o tom, že již dříve vydal rozhodnutí, nebyl shledán dostatečným, protože z něj nebyl seznatelný jeho obsah.

¹² Viz rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 5 Afs 10/2011-94: „*Neumožňovala-li právní úprava obsažená v § 42 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 30. 4. 2011, aby vlastník zajištěných vybraných výrobků mohl podat proti rozhodnutí o zajištění řádný opravný prostředek (neboť nebyl účastníkem řízení), lhůta pro podání žaloby dle § 72 s. ř. s. mu počíná běžet ode dne, kdy se kvalifikovaným způsobem o rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků dozvěděl (zpravidla v řízení o propadnutí výrobků). Novelou zákona o spotřebních daních provedenou zákonem č. 95/2011 Sb. byl již tento deficit právní úpravy s účinností od 1. 5. 2011 odstraněn; dle nového § 42a odst. 1 zákona o spotřebních daních je vlastník zajišťovaných výrobků účastníkem řízení o zajištění.*“

¹³ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Afs 52/2014-38.

žalovat (pokud jej ovšem dokážeme řádně identifikovat), ačkoliv ještě nepočala běžet žalobní lhůta.¹⁴

Dodejme, že objektivní odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí v případě tzv. dotčených účastníků ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu činí podle § 84 odst. 1 správního řádu 1 rok od oznámení rozhodnutí posledního z účastníků. Takový účastník tedy nemůže podat žalobu proti rozhodnutí, neboť nevyčerpal řádné opravné prostředky (§ 68 písm. a) s. ř. s.). Ačkoliv dle komentáře od Jemelky, Pondělíčkové a Bohadla¹⁵ tato nová úprava odstraňuje problém správního řádu z roku 1967, kdy opomenutí byť jediného účastníka znamenalo nenabytí právní moci rozhodnutí¹⁶ a hrozbu podání odvolání i po mnoha dlouhých letech,¹⁷ přetrvává hrozba po dlouhých letech podané správní žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu nebo proti rozhodnutí vydanému v prvním a posledním stupni (typicky různé souhlasy dle stavebního zákona), čemuž se budeme věnovat později.

Podotkněme, že v případě **fiktivního rozhodnutí** (zpravidla o žádosti), ať již souhlasného, nebo zamítavého, počíná lhůta pro podání žaloby běžet dnem následujícím po dni, kdy marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí.¹⁸ V případě **nicotného rozhodnutí**¹⁹ pak platí standardní lhůta dvou měsíců ode dne doručení, jelikož prohlášení nicotnosti podle § 77 správního řádu je dozorčím prostředkem, na který není právní nárok.

Co se týče žaloby proti nečinnosti správního orgánu, ÚS se na návrh NSS zabýval **otázkou, zda je existence lhůty** pro její podání ústavně konformní, a shledal, že ano.²⁰ NSS argumentoval tím, že po jejím uplynutí stále trvá protiprávní stav (nečinnost), který již nelze nijak korigovat, čímž je nepřipustně zvýhodňován nečinný správní orgán. Krom toho podle nálezu ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, platí, že o trvající zásahu správního orgánu se žalobce dozvídá „každý den znovu“, a proto lhůta pro podání žaloby počíná běžet každý den nanovo, což ve vztahu k žalobě proti nečinnosti znamená, že není dán rovný přístup k soudní ochraně. ÚS se s tímto neztotožnil a konstatoval legitimnost omezení žalobního práva lhůtou z důvodu prevence entropie práv a vedení sporů třeba i po 50 letech. Předesťené srovnání mezi zásahovou a nečinnostní žalobou neobstálo proto, že se jedná o zcela odlišné koncepty.²¹ Z odlišného stanoviska

¹⁴ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78: „*Nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost.*“

¹⁵ Viz JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 547–550.

¹⁶ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2017-118.

¹⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2011, č. j. 5 As 75/2010-79 (odvolání opomenutého účastníka po 20 letech, kdy se teprve dozvěděl, že přes jeho pozemek vede plynovod, protože s ním stavební úřad nejednal).

¹⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2003, č. j. 7 A 130/2001-39.

¹⁹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2003, č. j. 7 As 100/2010-65.

²⁰ Viz nálezu ÚS ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19.

²¹ Viz bod 41 odůvodnění nálezu ÚS ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19: „*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 důležitosti není na první pohled žádný důvod. Pohled napříč procesními předpisy*

Jaromíra Jirsy a Kateřiny Šimáčkové, kteří byli pro zrušení této lhůty, se naopak podává praktické zamyšlení nad tím, že účastník řízení zpravidla není motivován ihned na správní orgán útočit žádostí o opatření proti nečinnosti nebo žalobou, aby si jej „nerozhňeval“. Nadto po uplynutí lhůty nastává procesní nerovnováha, kdy správní orgán může v řízení pokračovat libovolnou cestou, zatímco účastník je ponechán bez ochrany.

Osobně souhlasím s nálezem ÚS pouze proto, že takto zásadní změna právního institutu soudem by měla být až *ultima razione*. Argumentace NSS nápadně připomíná švýcarský spolkový model správního soudnictví,²² kdy je ochrana proti nezákonnému zásahu „zprocesněna“ tím, že je nutné nejprve žádat jeho odstranění žádostí o vydání „správního rozhodnutí o ochraně před nezákonným zásahem“ (lhůta není stanovena), které lze následně napadnout stížností ke Spolkovému správnímu soudu ve lhůtě do 30 dnů jako jakékoliv jiné správní rozhodnutí. V případě nečinnosti lze stížnost podat *kdykoliv*. Nutno zdůraznit, že švýcarské správní řízení²³ není (až na zvláštní právní úpravy) svázáno procesními lhůtami a celkově je tamní přístup k právu méně formální a je kladen velký důraz na základní zásady a jejich důslednou aplikaci v právní praxi. Českým ÚS zmiňované hypotetické „žaloby proti nečinnosti po 50 letech“ by narázily na doktrínu nabytých práv (*droits acquis* neboli *wohlerworbene Rechte*)²⁴ nebo na absenci zájmu hodného ochrany (obdoba „našeho“ veřejného subjektivního práva), který musí být *actuel et pratique*.²⁵

Dalším nedostatkem nečinnostní žaloby je dvojí způsob běhu objektivní lhůty, kdy při absenci pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení počíná běžet lhůta od posledního úkonu v řízení²⁶ a lze ji prodloužit podáním žádosti o opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu,²⁷ což je v případě existence pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí zcela nemožné.²⁸

Z hlediska procesních lhůt je problematické stávající rozlišení mezi nečinností a zásahovou žalobou, jelikož podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se nečinnostní žaloba týká pouze povinnosti správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé (tj. musí být zahájeno řízení) nebo osvědčení. Jakákoliv jiná nečinnost v širším chápání tohoto pojmu je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., pokud zasahuje do žalobcových veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Podáme-li odvolání proti rozhodnutí či usnesení

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.“

²² Blíže viz CODL, D. *Srovnání českého správního řádu se správními řády Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg*. Diplomová práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy [datum obhajoby 22. 6. 2018]. Ze švýcarské literatury lze doporučit BOVAY, B. *Procédure administrative*. 2ème éd. Bern: Stämpfli Editions, 2015. Totožný přístup zvolily i jednotlivé kantony.

²³ Švýcaři označují jako správní řízení i soudní řízení správní.

²⁴ Viz DUBEY, J. – ZUFFEREY, J.-B. *Droit administratif général*. Basilej: Helbing Lichtenhahn, 2014, s. 465–476. Jedná se o pestrou kategorii práv vniklých ať již na základě zaniklých právních titulů (např. odběr vody pro mlýn na základě svolení feudální vrchnosti), nebo přechodných ustanovení novely zákona apod.

²⁵ Viz BOVAY, c. d., s. 497.

²⁶ Kritický pohled na toto téma viz KADLEC, O. § 80. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 676–678.

²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013-47.

²⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2017, č. j. 10 Azs 99/2017-33.

prvostupňového orgánu, podle § 88 odst. 1 správního řádu je prvostupňový orgán povinen jej ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení předat odvolacímu orgánu. Je přitom znám problém, že někdy mohou mít správní orgány „úzkost“ z odvolacího řízení a spis nechtějí předat. Pokud se jedná o odvolání proti rozhodnutí ve věci samé, je přípustnou nečinností žaloba a lhůta pro její podání je omezena,²⁹ zatímco v případě odvolání proti procesnímu usnesení je přípustná žaloba zásahová.³⁰ Vůbec nevydání jakéhokoliv nemeritorního rozhodnutí³¹ či opatření je žalovatelné jako zásah, není-li dána výluka ze soudního přezkumu,³² přičemž se jedná o zásah trvající a lhůta pro podání žaloby neběží.³³

Nezákonným zásahem může být³⁴ např. nevydání rozhodnutí o prominutí daně ve smyslu § 260 daňového řádu³⁵ ze strany ministra financí,³⁶ nevydání regulačního plánu předpokládaného územním plánem coby podmínky pro zrušení stavební uzávěry³⁷ nebo průtahy při daňové kontrole.³⁸ Takováto nečinnost je přitom nečinností „privilegovanou“, protože se jedná o trvající zásah. V případě uplatnění prostředku ochrany práv ve smyslu § 85 s. ř. s. pak lhůta pro podání zásahové žaloby běží teprve od okamžiku marného uplynutí lhůty pro vyřízení příslušného podání správním orgánem.³⁹ Pro běh lhůty je naopak irrelevantní okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení, že se jedná o nezákonný zásah.⁴⁰

Obdobně je problém, že dle judikatury se žalobou proti nečinnosti lze domáhat vydání osvědčení o určitém obsahu.⁴¹ Oproti žalobě proti zásahu nebo rozhodnutí je však roční lhůta výrazně delší, byť se prakticky jedná o napadení konkrétního úkonu. Za vhodnější považují zásahovou žalobu,⁴² neboť dvouměsíční subjektivní lhůta je v přípa-

²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20.

³⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 9 As 244/2015-47.

³¹ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004-116: „Žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Není tak možné požadovat vydání procesního rozhodnutí (zde: rozhodnutí o přerušení správního řízení podle § 29 odst. 1 správního řádu). Stejně tak není možné požadovat, aby soud uložil správnímu orgánu pouze povinnost pokračovat v řízení s tím, že bude záležet na správním orgánu, zda řízení přeruší nebo zda rozhodne ve věci samé.“

³² Viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110, ve vztahu k nečinnosti při vyřizování námitek proti průběhu daňové kontroly.

³³ Viz již zmiňovaný nález ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18.

³⁴ Blíže viz např. CODL, D. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správní. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 1, s. 51–64.

³⁵ Podle § 260 odst. 1 daňového řádu: „Ministr financí může z moci úřední, pokud jde o daně, které spravují jím řízené správní orgány, zcela nebo částečně prominout daň nebo příslušenství daně a) z důvodu nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů, nebo b) při mimořádných, zejména živelných událostech.“

³⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2015, č. j. 1 Afs 171/2015-41. Jakkoliv je výklad NSS restriktivní, dle mého názoru se jedná o hrubý judikaturní excés – nelze souhlasit, že správní soud vůbec takto uvažuje o své možnosti zasahovat do daňové politiky státu (např. má nižší demokratickou legitimitu nežli ÚS).

³⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

³⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55.

³⁹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.

⁴⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293.

⁴¹ Viz rozsudky NSS ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009-63, a ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁴² Viz odlišné stanovisko V. Šimíčka k nálezu ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18: „Jakkoliv totiž rozumím důvodům, pro které se starší judikatura přiklonila k závěru, že nečinnostní žaloba je použitelná i na případy, kdy je vydáno jiné než požadované osvědčení, nemyslím si, že takto komplikovaná konstrukce

dě doručovaného úkonu správního orgánu racionálnější (obdobná situace jako v případě rozhodnutí) nehledě na to, že se nejedná o nečinnost a díkce § 87 odst. 2 s. ř. s. je proto mnohem přílehavější, neboť umožňuje soudu správnímu orgánu nařídít konkrétní činnost nebo zdržet se konkrétního zásahu, nikoliv toliko vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).

V případě **zásahové žaloby** platí, že dozví-li se žalobce o hrozícím zásahu,⁴³ např. o hrozící nemožnosti vykonávat práva a povinnosti akademického senátora, nelze takovéto oznámení pokládat za nezákonný zásah, od něhož se odvíjí počátek běhu žalobní lhůty. **Jinak platí, že je nutné odlišit zásahy jednorázové (např. úkon policejního orgánu), jednorázové s trvajícím následkem (typicky non-rozhodnutí, např. připuštění k profesní zkoušce) a zásahy trvalé (zabavení dokumentů).** Jak již bylo vysvětleno, v případě trvajících zásahů počíná běžet žalobní lhůta každý den znovu. K nálezu ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, se nicméně sluší připomenout jím zrušený rozsudek rozšířeného senátu NSS.⁴⁴ NSS zdůraznil, že efektivita soudní ochrany by měla být pro všechny typy správních žalob srovnatelná. Jako zvláštní kategorii z hlediska včasnosti pominul omisivní jednání veřejné správy na úseku životního prostředí a jiných specifických agendách, ale v obecné rovině seznal koncepci trvajících zásahů, u něhož lze podat správní žalobu kdykoliv, za neudržitelnou. V případě, že správní orgán provede místní šetření, při kterém zadrží žalobcovy dokumenty, nejedná se o trvalý zásah, nýbrž o konkrétní úkon, o kterém se žalobce dozvěděl ke konkrétnímu dni, a proto měl podat žalobu v subjektivní lhůtě 2 měsíců. S tímto ÚS nesusouhlasil, neboť dokumenty byly i ke dni podání žaloby stále v držení správního orgánu, a proto zásah trval. V případě rozšířeného senátu NSS v odlišném stanovisku Karel Šimka varoval, že restriktivní výklad lhůty povede k udržování protiprávního stavu, a nadto jednotlivci udržujícímu protiprávní stav nezbývá lhůta pro promlčení přestupku – proč by tedy na veřejnou správu mělo být pohlíženo jinak? Na něj navázal Aleš Roztočil se zdůrazněním, že v právu civilním a trestním je delikt také promlčen až poté, co dotčená osoba ustane v jeho konání a následně uplyne promlčecí lhůta. Nadto i v případě ústavní stížnosti podané proti zásahu orgánu veřejné moci (před vstupem s. ř. s. v účinnost) počíná běžet lhůta teprve po jeho skončení.⁴⁵

Do problematiky procesních lhůt vnáší nové světlo nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS,⁴⁶ že se dotčený soused může bránit zásahovou žalobou proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby. NSS dovodil, že obdobné veřejné subjektivní právo lze nalézt i v jiných případech, kdy nevykonávání dozorčích činností veřejnou správou zasahuje do žalobcových veřejných subjektivních hmotných práv.⁴⁷ To znamená, že takovouto nečinnost, resp. omisivní jednání správ-

je s ohledem na zmíněnou legislativní změnu i nadále potřeba. Zjevným smyslem žaloby proti nečinnosti je totiž „rozpohybovat“ správní orgán, aby vydal vůbec nějaké osvědčení, nikoliv aby byl přinucen vydat osvědčení s konkrétním vyzněním (zde: „čistého“ výpisu z trestního rejstříku).“

⁴³ Viz rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012-65.

⁴⁴ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 Af 155/2015-160.

⁴⁵ Viz nálezy ÚS ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02.

⁴⁶ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

⁴⁷ Viz též CODL, *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv...*, s. 51–64.

ního orgánu,⁴⁸ lze na rozdíl od „čistokrevné“ nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na náleze ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, žalovat kdykoli, a proto rozšířený senát upozornil, že žaloba podaná po dlouhodobém pokojném akceptování stavu může být zneužitím práva.

2.2 PROBLÉM ŽALOB PODANÝCH AŽ PO UPLYNUTÍ MNOHA LET

Z uvedeného vyplývá, že v případě žalob proti rozhodnutí a proti zásahu výjimečně hrozí, že budou podávány i po mnoha dlouhých letech. Totéž by hrozilo i u nečinnostní žaloby v případě zrušení žalobní lhůty.

Jelikož náleze ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, s možností zneužití práva podat žalobu ve vztahu k běhu lhůty pro podání žaloby proti trvajícímu zásahu nijak neoperuje, bude zajímavé sledovat další vývoj judikatury. Inspiraci lze nalézt v rozhodnutí rozšířeného senátu NSS pojednávajícím o právní moci rozhodnutí v případě, kdy řízení bylo vedeno podle správního řádu z roku 1967 a opomenutý účastník se ozval až po letech. NSS shledal, že nelze favorizovat účastníka, který o své újmě na právech věděl, avšak dlouhodobě ji neřešil,⁴⁹ nicméně možnost podání odvolání nebo žaloby nevyloučil. Též je podstatné, že k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. z důvodu zneužití práva přistupují soudy jen v nejvýjimečnějších případech, doposud se jednalo snad jen o notorické kverulanty.⁵⁰ Co se týče judikatury k zásadě legitimního očekávání, již jsem se zabýval jinde,⁵¹ lze v ní nalézt toliko inspiraci k tomu, aby se soud vždy zabýval subjektivní stránkou žalobce i žalovaného, případně osoby zúčastněné na řízení (např. stavebníka), neboť praxe je pestrá a vše nelze exaktně „zaškatulkovat“.

Přístup současného pozitivního práva (zvl. správního řádu), že rozhodnutí správního orgánu či obdobný úkon lze dodatečně přezkoumat či změnit pouze v určité pevně stanovené lhůtě (vyjma prohlášení nicotnosti rozhodnutí podle § 77 správního řádu nebo opravu vyjádření, osvědčení či sdělení podle § 156 správního řádu), je pouze jedním

⁴⁸ Viz BAHÝLEOVÁ, L. Judikatura NSS: ochrana před nezákonným zásahem. *Soudní rozhledy*. 2016, roč. 11, č. 3, s. 74 a násl.

⁴⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118: „[49] *Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence volentis non fit iniuria, neboli ‚svolnému se neděje bezpráví‘).*“

⁵⁰ Viz např. usnesení NSS ze dne 13. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16.

⁵¹ Viz CODL, D. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 23–24, s. 828–836.

z možných řešení.⁵² Správní řád z roku 1928⁵³ umožňoval již vydané pravomocné rozhodnutí z moci úřední změnit, aniž by k tomuto stanovil lhůtu. Hoetzel⁵⁴ takovouto materiální právní moc označil za „*hotovou sfingu*“, o níž v tehdejší nauce panoval „*názorový chaos*“, z něhož vyzdvihl pnutí mezi právní jistotou a veřejným zájmem na nápravě nezákonnosti nebo nesprávnosti správního aktu. S takovýmto uchopením pravomoci správního orgánu měnit nebo zrušit pravomocné správní rozhodnutí nadále operuje správní právo švýcarské.⁵⁵ Z výkladu Dubeye a Zuffereye se podává,⁵⁶ že rozdíl oproti našemu prvorepublikovému právu je ten, že švýcarská judikatura zformulovala přesný „*test zrušitelnosti*“ správního rozhodnutí.⁵⁷ Neexistuje tak právní nejistota, ba naopak, i po mnoha letech je možné odstranit vadný správní akt zakládající dlouhotrvající protiprávní stav.

Uvážíme-li, že nezákonné správní rozhodnutí může založit protiprávní stav na hodně dlouhou dobu, jeví se mi přijatelnějším řešení, kdy není dána lhůta pro provedení přezkumného řízení a současně lze, nejedná-li se o zneužití práva, podat žalobu proti neoznámenému správnímu rozhodnutí i po mnoha letech, pokud protiprávní stav a zájem na jeho odstranění trvá.

Dle mého názoru je odmítnutí žaloby z důvodu zneužití práva spočívajícím v jejím pozdním podání něco, co by mělo být aplikováno, jen je-li žaloba zjevně šikanózní. Vždyť protiprávní stavy mají tu vlastnost, že nám mohou být úkorné až teprve ve chvíli, kdy se je někdo jiný rozhodne zneužít. Typicky se může jednat o různé způsoby užívání nepovolených či „zvláště povolených“ staveb, kdy po mnoha desítkách let může stále existovat legitimní zájem na tom, aby byla v sousedství sjednána zákonnost, a současně nelze hovořit o dobré víře stavebníka. Ostatně nepovolené stavby se nepromlčují, jedná se o protiprávní stav.⁵⁸ NSS v případě zásahové žaloby dovedl, že intenzita zásahu je

⁵² Viz též CODL, D. Jaká je budoucnost správní žaloby ve veřejném zájmu? In: KNOLL, V. – HABLO-VIČ, J. – VNENK, V. (eds.). *Naděje právní vědy 2020: sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Fakultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni on-line dne 27. listopadu 2020*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2021, s. 356–365. Domnívám se, že pevně daná lhůta pro provedení přezkumného řízení nejenom znemožňuje po letech přezkoumat správní rozhodnutí zakládající závažný protiprávní stav, ale je též nesystémová ve vztahu ke lhůtám pro podání žaloby ve veřejném zájmu (v kauze fotovoltaiických elektráren musel ERÚ požádat NSZ o žalování svých vlastních rozhodnutí) či vůči rozhodnutí, které bylo oznámeno až po mnoha letech.

⁵³ Viz § 83 vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení): „*Dosavadní právo úřadu rušiti nebo měniti právoplatné rozhodnutí z úřední moci zůstává nezměněno.*“ Obdobně viz § 39 až § 41 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád); § 24 nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení. Lhůtu poprvé zavedl § 68 odst. 1 správního řádu z roku 1967, a to objektivní tříletou od právní moci napadeného rozhodnutí.

⁵⁴ Viz HOETZEL, c. d., s. 339–344.

⁵⁵ K tomuto blíže viz má diplomová práce *Srovnání českého správního řádu se správními řády Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg*.

⁵⁶ Viz DUBEY – ZUFFEREY, c. d., s. 347, 352, 353, 356–368.

⁵⁷ Viz tamtéž, s. 367. Správní rozhodnutí lze změnit nebo zrušit, pokud tak stanoví zákon nebo pokud převáží zásada zákonnosti nad ochranou právní jistoty. Ve druhém případě zpravidla nelze správní rozhodnutí zrušit, pokud na něj navazují další správní akty, adresát v dobré víře něco významného učinil (postavil dům, učinil závažné životní rozhodnutí apod.) nebo vzniklo legitimní očekávání. Z této výjimky je však výjimka v případě nutnosti ochrany závažného veřejného zájmu, nebo pokud bylo správní rozhodnutí založeno na věcném omylu nebo se jedná o dlouhodobě trvající protiprávní stav.

⁵⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-112, nebo usnesení ÚS ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3140/11.

vnímána v různé době různě intenzivně, a proto i po mnoha letech podaná zásahová žaloba může být zcela namístě.⁵⁹ Taktéž správní řízení může být dokončeno i po mnoha desítkách let, mj. řízení v režimu ústavního dekretu presidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské,⁶⁰ totéž platí pro „zapomenuté“ odkladné účinky přiznané stížnostem podaným k tehdejšímu NSS.⁶¹

Možnost legitimního podání správní žaloby i po mnoha letech lze opřít o závěr NSS,⁶² že žalobu proti nečinnosti v řízení zahájeném v roce 1945 bylo možné podat nejdříve k 1. 1. 2003 a nejpozději do 31. 12. 2003. Tentýž závěr NSS učinil i ve vztahu k zásahové žalobě.⁶³ Jinými slovy lhůta pro podání správní žaloby začíná běžet teprve v okamžiku, kdy je žaloba k dispozici, ačkoliv i zde dochází k prolomení právní jistoty.

Lze tedy uzavřít, že v případě žalob podaných po mnoha dlouhých letech je nutné zohlednit konkrétní okolnosti případu. Pro přípustnost takovéto žaloby (ať již proti rozhodnutí, nečinnosti, nebo zásahu) si dovoluji navrhnout následující podmínky: 1) předmět sporu zakotvený v dávné minulosti musí být stále aktuální, aby jeho vyřešení mohlo mít vůbec nějaký praktický smysl (např. dodatečně „odhalené“ správní rozhodnutí zakládá pro žalobce úporný protiprávní stav); 2) žalobce musí mít legitimní důvod, proč žalobu nepodal již dříve (např. o úkonu správního orgánu nemohl při vši péči vůbec vědět nebo došlo k podstatné změně okolností, která jej přinutila upustit od původně poklidné akceptace stavu věci); 3) oprávněné zájmy žalobce (včetně s nimi souznící veřejné zájmy) musí převážet nad právní jistotou jiných adresátů úkonu veřejné správy a jejich dobrou vírou; 4) žalobou nesmí být z jakéhokoli jiného důvodu zneužíváno právo nebo hojena dřívější nedbalost žalobce.

Zajisté nelze tolerovat náhlé a šikanózní žaloby, současně však nelze popřít, že po mnoha letech může vyvstat legitimní důvod pro podání žaloby, jejíž lhůta ještě formálně neuplynula a stále trvá zájem na řešení protiprávního stavu.

2.3 JE SPRÁVNÉ, ŽE NIKDY NELZE PROMINOUT ZMEŠKÁNÍ LHŮTY?

Netřeba zdůrazňovat, že v případě všech žalobních typů s. ř. s. nepřipouští prominutí zmeškání lhůty, a proto soudy důvody opožděného podání žaloby nezkoumají.⁶⁴ Šimka však správně upozornil,⁶⁵ že si lze představit případy, kdy žalobce z ob-

⁵⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014-23, výmaz přestupků z registru řidičů až po mnoha letech (záznamy z let 1992 a 1994). Obdobný případ viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012-28, kdy se jednalo o opakované provádění zkoušek těsnosti žumpy, které začalo být žalobci na obtíž až po uplynutí delšího času. Viz též rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51. Naopak neaktuální je rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 Af 155/2015-160, takovouto tezi popírající, neboť byl zrušen nálezem ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důsledně razícím doktrínu trvajícího zásahu.

⁶⁰ Viz např. rozsudek MS v Praze ze dne 16. 4. 2019, č. j. 3 A 48/2017-105.

⁶¹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2013, č. j. 2 As 53/2013-111.

⁶² Viz rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005-107.

⁶³ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2004, č. j. 4 Afs 22/2003-96. V tamním případě se jednalo o daňové kontroly prováděné finanční správou v devadesátých letech.

⁶⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004-57.

⁶⁵ Viz odlišné stanovisko K. Šimky k rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

jektivních důvodů nemohl podat včas zásahovou žalobu, a proto by v těchto případech měly být soudy vstřícnější. Domnívám se, že toto lze vztáhnout na všechny žalobní typy.

Dle judikatury výjimku představují případy, kdy žalobce nebyl odvolacím orgánem řádně poučen o kratší žalobní lhůtě (např. 30denní lhůtě v cizinecké agendě).⁶⁶ Totéž se vztahuje na jakékoliv jiné chybné poučení ze strany správního orgánu.⁶⁷ Platí též zásada, že v pochybnostech je třeba zákon vyložit tak, aby lhůta pro podání žaloby byla spíše delší nežli kratší.⁶⁸ Ostatně ÚS v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, shledal protiústavní sedmidenní lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení azylu. V případě pochybností o včasnosti podané žaloby je nutné poskytnout stranám prostor k vyjádření se, nikoliv žalobu ihned odmítnout.⁶⁹

Problematickým se jeví závěr NSS, že **změna judikatury neomlouvá opožděné podání žaloby**,⁷⁰ ačkoliv *ex post* umožní žalovat správní rozhodnutí, které dříve považovala za vyloučená z přezkumu. Dle mého názoru nelze po žalobci spravedlivě požadovat „žalování nežalovatelného“ v naději, že se snad judikatura změní (v tamním případě ještě nebyly konstantní závěry MS v Praze o nepřipustnosti žaloby ani částečně potvrzeny nejednotnou judikaturou NSS, kterou následně popřel rozšířený senát, a shledal připustnost žaloby). Závěr NSS však nelze paušálně odmítnout, neboť je v souladu s dikcí § 72 odst. 4 s. ř. s. (*Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout.*). V jiném případě NSS neshledal jako omluvu pro pozdní podání žaloby ani to, že výluka ze soudního přezkumu napadeného rozhodnutí byla později zrušena nálezem ÚS,⁷¹ neboť by se jednalo o retroaktivní působení nálezu, jež působí zásadně do budoucna. Naopak, KS v Praze⁷² ve vztahu k nečinnostní žalobě shledal, že je-li příčinnou uplynutí žalobní lhůty porušení povinnosti správního orgánu, pak to nesmí být žalobci na újmu. V tamním případě nebyl žalobce vyzván k opravě vad žádosti a správní orgán nepřerušil řízení. Lhůta pro vydání rozhodnutí proto nemohla začít běžet. Žalobce nebyl zastoupen advokátem, a proto si tohoto pochybení správního orgánu nevšiml.

Možnost prominutí zmeškání žalobní lhůty výjimečně připouští § 3 zákona č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, a to pro případy, kdy zmeškání lhůty zapříčinila krizová a mimořádná opatření orgánů veřejné moci. Nelze nezmínit, že švýcarská⁷³ právní úprava s možností prominutí lhůty počítá, a to i v případě veřejnoprávní stížnosti či subsidiární ústavní stížnosti ke Spolkovému soudu.

Domnívám se tedy, že možnost prominutí zmeškání žalobní lhůty by měla být v s. ř. s. zakotvena pro všechny žalobní typy, neboť nejen v době koronavirové si lze

⁶⁶ Viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008-83.

⁶⁷ Viz náleze ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11.

⁶⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 8. 2003, č. j. 2 As 19/2003-58.

⁶⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 Afs 63/2010-65.

⁷⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011-79.

⁷¹ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, č. j. 4 Afs 157/2017-37.

⁷² Viz rozsudek KS v Praze ze dne 1. 4. 2014, č. j. 45 A 10/2014-51.

⁷³ Viz Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110); Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32); Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021).

představit případy, kdy neprominutí lhůty může být nespravedlivé z důvodu jiné nečekané události. Také nelze po žalobci spravedlivě požadovat podání žaloby v době, kdy judikatura považuje žalobu za nepřipustnou. Zde je navíc judikatura NSS vnitřně rozporná, neboť v případě nečinnosti či zásahu před 1. 1. 2003 dovodila, že lhůta počala běžet až vstupem s. ř. s. v účinnost. Promíjení zmeškání lhůty by samozřejmě vyžadovalo restriktivní přístup, aby nedocházelo k jeho zneužívání.

3. JAK BY (NE)MOHLA VYPADAT „JEDNOTNÁ“ LHŮTA PRO PODÁNÍ „JEDNOTNÉ“ SPRÁVNÍ ŽALOBY?

K otázce konstrukce jednotného žalobního typu je nutné přistoupit s pokorou, neboť něco takového vlastně dosud v žádném právním řádu neexistuje.⁷⁴

3.1 STRUČNÝ ZAHRANIČNÍ EXKURZ

Francouzský *Code de justice administrative* vychází v čl. R421-2 z fikce, že nečinnost je vlastně negativní správní rozhodnutí, a proto je nutné žalobu podat ve lhůtě do 2 měsíců od uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. V případě pozdějšího vydání správního rozhodnutí je v této lhůtě nutno napadnout právě toto nové rozhodnutí. Nezákonný zásah je „zprocesněn“ vedením řízení o žádosti o jeho odstranění, jehož výsledkem je opět správní rozhodnutí. Neschůdnost této cesty je pro české právo zjevná již z důvodu, že Francie má podstatně početnější sbor správních soudců nežli Česko. Podávání žalob proti nečinnosti v krátké lhůtě 2 měsíců by se zcela jistě ukázalo disfunkčním.

Německý *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) obdobně jako s. ř. s. vychází ze systému několika správních žalob a, jak vysvětlil Kühn,⁷⁵ i zde existuje problém s volbou žalobního typu obdobně jako v s. ř. s. Judikatura o „přepoučení“ na správný žalobní typ zohledňuje subjektivní stránku žalobce (v případě zastoupení advokátem zpravidla není změna volby žalobního typu možná). Nový **slovenský správní soudný poriadok** z roku 2015 v třetí části odlišuje tyto správní žaloby: všeobecnou správní žalobu (tj. proti rozhodnutí), správní žalobu ve věcech správního trestání, správní žalobu v sociálních věcech, správní žalobu ve věcech azylu, zajištění a správního vyhoštění. Ve čtvrté části pak jako zvláštní řízení žalobu proti nečinnosti a proti zásahu. Z něj rovněž nelze čerpat inspiraci.

Rovněž řízení před Soudním dvorem Evropské unie odlišuje žalobu na neplatnost právního aktu, ať již abstraktního (právního či interního předpisu), či konkrétního (rozhodnutí nebo opatření); nebo žalobu proti nečinnosti.⁷⁶ Jedná se o dvě různé správní

⁷⁴ Viz přehled systémů správního soudnictví v evropských zemích – PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998.

⁷⁵ Blíže viz KÜHN, Z. § 4. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 17–20.

⁷⁶ Viz LENAERTS, K. – MASELIS, I. – GUTMAN, K. – NOWAK, J. T. (eds.). *EU procedural law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Oxford EU law library, s. 739–868.

žaloby, přičemž lhůta vždy činí dva měsíce. V případě žaloby proti nečinnosti je nutné nejprve vyzvat orgán EU, aby jednal, a pokud ve lhůtě do dvou měsíců nic neučiní, tak ve lhůtě dalších dvou měsíců je nutné podat žalobu.

I ve švýcarském případě **spolkového správního řádu** (dále jen „PA“),⁷⁷ který si na základě své zahraniční zkušenosti dovoluji blíže komentovat,⁷⁸ lze „dvojedinost“ stížnosti ke správnímu soudu (proti rozhodnutí / proti nečinnosti) *via facti* rozčlenit na období české žalobní třídy. Např. může vyvstat spor, zda se jedná o zásah (*acte matériel / Realakte*), a pak je třeba žádat o vydání rozhodnutí o jeho odstranění podle čl. 25a PA, tj. aby se správní orgán zdržel určitého jednání / odstranil následky nezákonného zásahu / deklaroval nezákonnost zásahu; nebo o rozhodnutí či nečinnost, a pak je nutné rovnou podat stížnost ke správnímu soudu (podle čl. 50 PA činí lhůta 30 dnů od oznámení rozhodnutí, proti nečinnosti lze stížnost podat kdykoliv, je-li na tom zájem hodný ochrany).

K čl. 25a PA z pojednání Largeye⁷⁹ dovozují, že se *de facto* jedná o období české zásahové žaloby, byť ochranu nejprve poskytuje veřejná správa tak, aby se soud posléze mohl zabývat jejím rozhodnutím či nečinností. Ze švýcarské judikatury je pro nás podstatné, že podle *Tribunal fédéral (Bundesgericht, Nejvyšší soud)*⁸⁰ je nutné odmítnout stížnost podanou proti zásahu, pokud předtím nebyla podána žádost podle čl. 25a PA. V takovémto případě lze bez dalšího podat žádost podle čl. 25a PA. Obdobně žádost podanou podle čl. 25a PA, jíž se ve skutečnosti napadá správní rozhodnutí, lze podle čl. 52 odst. 2 PA opravit na plnohodnotnou stížnost proti správnímu rozhodnutí. A pokud jde o nečinnost, lze důvodně předpokládat, že proti jakékoliv úřední písemnosti bude bdělý účastník řízení brojit stížností ve lhůtě 30 dnů. Pokud se nejedná o správní rozhodnutí, soud z moci úřední posoudí, zda se nejedná o nečinnost, aniž by žalobu rovnou odmítl.⁸¹

Výhodou švýcarského modelu je, že v případě dodržení 30denní lhůty ode dne doručení úkonu správního orgánu se nemusíme bát omylu, zda žalujeme nečinnost či rozhodnutí. Soud si žalobu sám překvalifikuje a totéž může učinit i soud vyšší instance. Pokud se však jedná o zásah, soud stížnost odmítne a zbývá možnost proti zásahu brojit postupem podle čl. 25a PA. Je však otázkou, co se stane, pokud se zásah později v řízení „ukáže“ být rozhodnutím. Patrně by se jednalo o zhojitelné procesní pochybení, ale nejsem si tím jist. Z mého studijního pobytu ve Švýcarsku je mi známo, že švýcarská doktrína se ničím, co by připomínalo naše problémy se „střetováním se do správného žalobního typu“, nezabývá. Tento problém je marginální. Symbióza lhůty pro napadení správního rozhodnutí a „nelhůty“ pro napadení nečinnosti nebo zásahu je tedy procesně přátelské řešení.

⁷⁷ Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021).

⁷⁸ Jiné zahraniční právní úpravy zmiňuji stručně pro ilustraci, neboť jsem neměl přístup k zahraniční literatuře, a navíc mi chybí jakékoliv byt' i zprostředkované zkušenosti s tamními právními systémy.

⁷⁹ Viz LARGEY, T. Le contrôle juridictionnel des actes matériels. *Aktuelle juristische Praxis / Practique juridique actuelle*. 2019, No. 1, s. 67–77.

⁸⁰ Viz rozsudek TF ze dne 1. 3. 2018, sp. zn. 8 C 596/2017.

⁸¹ Viz rozsudek TF ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. 2 C 518/2017.

Jakkoliv nauka věnuje důslednou pozornost problémům při volbě žalobního typu,⁸² přesný nástin „univerzální“ správní žaloby doposud neexistuje.

Svoboda⁸³ správně zdůraznil jako hlavní problém existenci „řízení o určení žalobního typu“, kdy v případě hraničního úkonu správního orgánu musí soudy nejprve řešit, o jaký žalobní typ se vlastně jedná, aniž by projednávaly meritum věci. Volbě žalobního typu přitom odpovídá i efektivita soudní ochrany. Ze závěrů Svobody je nutné převzít konstatování, že i případný „jednotný“ žalobní typ by musel být vnitřně diferencován dle toho, jaká forma činnosti veřejné správy je žalobou napadena, neboť pestrost forem činnosti veřejné správy nelze „kouzlem“ odhodit, a proto bude správní právo procesní vždy bohatší na různé formalistické „zádrhele“ nežli třeba právo občanské či trestní. Jsem toho názoru, že z hlediska spravedlivosti a rozumnosti procesu nelze stírat rozdíl mezi jednorázovým úkonem (rozhodnutím, osvědčením či zásahem) a trvajícím protiprávním stavem (zásahem nebo nečinností), protože by došlo ke zvláštní anomálii ve vztahu ke zbytku právního řádu – trvajícím přestupky, trestné činy a protiprávní stavy v občanském právu se totiž nepromlčují (občanský zákoník však zná institut vydržení, který správní právo nezná).

Pomahač⁸⁴ ve své úvaze nad „soudním řádem správním 2.0.“ ve vztahu k již zmíněnému rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 Afs 155/2015-160, správně poukázal na účelovost pozdního podání žaloby, tj. až 30 měsíců po odnětí dokumentů správcem daně, přičemž důvodem žaloby byl nepříznivý vývoj daňového řízení pro žalující společnost. Tento závěr potvrzuje můj názor, že při absenci lhůty pro podání žaloby je vždy nutné posoudit, zda se nejedná o zneužití práva, nicméně současně poukazuje na jeho slabinu – vzniká zde rázem „měkké“ kritérium soudcovského uvážení oslabující právní jistotu, jež klade zvýšené nároky na právní cit. V obdobném duchu **Staša**⁸⁵ zdůraznil slabiny stávajícího systému žalob s důrazem na to, že různé žalobní typy poskytují různě účinnou ochranu a na první pohled logický systém vytváří při detailním pohledu různé nedostatky v procesní ochraně, přičemž řešením by mohl být jednotný žalobní typ.

Nad možností univerzální žaloby nebo alespoň lépe prostupných žalobních typů se zamyslel též Šimka.⁸⁶ Uvedl, že žalobce by měl nejprve uvést, proti jakému jednání veřejné správy brojí a v čem spatřuje porušení svých práv. Žalobním lhůtám, které jsou

⁸² Stručný a jasný přehled viz ŠTENCEL, V. – VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 22, č. 5, s. 146–151.

⁸³ Viz SVOBODA, T. – CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 11, s. 388 a násl.; SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 12, s. 435 a násl.; SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (3. část). *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 13–14, s. 477 a násl.

⁸⁴ Viz POMAHÁČ, R. Soudní řád správní 2.0. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence Soudního řádu správního vs. Prvotní zkušenosti s aplikací nového Správního soudního porádku: sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 205–219.

⁸⁵ Viz STAŠA, c. d., s. 309–317.

⁸⁶ Viz ŠIMKA, c. d., s. 26–35.

nyní striktně odděleny, by dle něj bylo lepší dát jednotný rámec. V případě trvajících zásahů nebo nečinnosti je třeba, aby byla soudní ochrana dostupná po celou dobu jeho trvání, nicméně v protikladu k tomu je nutné zohlednit i právní jistotu. Současně jednorázové úkony, ať již rozhodnutí, či zásahy, mohou mít následky trvajících desítky let, zatímco trvajících zásahů může skončit okamžitě např. vrácením zabavených dokumentů (trvá však vědomost úřadu o jejich obsahu). Dle Šimky by proto bylo vhodné počátek lhůty fixovat k okamžiku, kdy se o jednání veřejné správy žalobce dozvěděl, přičemž nesmí začít běžet dříve, nežli je dokonáno. V některých případech se však mohou účinky některého jednání veřejné správy projevit až s odstupem, např. nasazení povinné léčebné metody, hygienického opatření apod. Podle Šimky by tak v případě doručovaných správních aktů měla začít běžet žalobní lhůta od okamžiku jejich doručení. U dalších jednání veřejné správy by bylo nutné zkoumat, kdy se žalobce dozvěděl o právním jednání a i o všech jeho důsledcích.

K úvahám Šimkovým nutno zopakovat, že v případě doručovaných správních aktů by bylo nutné též změnit přístup k přezkumnému řízení a zrušit lhůtu pro jeho zahájení a vydání rozhodnutí. Šimka a Staša ve svých úvahách též poukazují na to, že problém s volbou žalobního typu potažmo se lhůtou může mít i celou řadu dalších procesních souvislostí. Např. žalobní body v řízení o žalobě proti rozhodnutí lze vznášet pouze ve lhůtě pro podání žaloby, zatímco v případě žaloby proti nečinnosti či zásahu lze uplatnit novou argumentaci prakticky kdykoliv. Jednotlivé žalobní typy mají též rozdílné petity či podmínky řízení a co do „vnitřního obsahu“ jednotlivých žalob existují úvahy *de lege ferenda* o jejich možné modifikaci, např. ve vztahu ke správnímu trestání.⁸⁷

V případě podmínek řízení může snadno nastat procesní situace, kdy žalobce přímo u soudu napadne neformální přípis jako zásah, ale krajský soud jej bude považovat za rozhodnutí a věc podle § 46 odst. 5 s. ř. s. předá odvolacímu orgánu, který o věci rozhodne a v pozdějším sporu bude přípis NSS považovat za nezákonný zásah! V případě nezákonných zásahů přitom správní řád nepočítá s opravným prostředkem, zatímco v případě rozhodnutí či nečinnosti ano. V řízení o kasační stížnosti podle § 110 s. ř. s. lze přitom toliko rušit rozhodnutí či opatření obecné povahy, nikoliv poskytovat ochranu proti nečinnosti či nezákonnému zásahu. Stejně tak obnova řízení je podle § 114 odst. 1 písm. a) s. ř. s. možná pouze u zásahové žaloby. Pro vylíčení jiných obdobných problémů zde již nezbyvá místo.

4. ZÁVĚR

Z uvedeného vyplývá, že spíše nežli nástin pro cestu k jednotnému žalobnímu typu je možné učinit následující závěry *de lege ferenda* ve vztahu k základní žalobní triádě:

⁸⁷ Viz např. PRÁŠKOVÁ, H. Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence Soudního řádu správního vs. První zkušenosti s aplikací nového Správního soudního porádku: sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 243–255.

- v případě nečinnosti žaloby je nutné odstranit zákonnou lhůtu pro její podání;
- v případě trvajících zásahů (např. zabavení dokumentů, nezahájení řízení z moci úřední) je nutné setrvat na tom, že se jedná o protiprávní stav, který lze žalovat kdykoliv;
- v případě jednorázového zásahu, který se žalobci doručuje, je vhodné ponechat toliko subjektivní lhůtu dvou měsíců (obdobně jako u správního rozhodnutí);
- v případě ostatních jednorázových zásahů je vhodné ponechat subjektivní lhůtu dvou měsíců a objektivní lhůtu tří (nikoliv dvou) let (obdobně jako u promlčení přestupku) prolomitelnou ve výjimečném případě, kdy se až po déle než třech letech objeví do té doby objektivně nezjistitelné účinky zásahu (např. na životním prostředí);
- v případě žalob podaných až po mnoha letech (ať již proti nečinnosti, rozhodnutí, nebo zásahu) je nutné dodržení lhůty přísně posoudit dle těchto kritérií: 1) předmět sporu zakotvený v dávné minulosti musí být stále aktuální, aby jeho vyřešení mohlo mít praktický smysl; 2) žalobce musí mít legitimní důvod, proč žalobu nepodal již dříve; 3) oprávněné zájmy žalobce (včetně s nimi souznící veřejné zájmy) musí převážit nad právní jistotou jiných adresátů úkonu veřejné správy a jejich dobrou vírou; 4) žalobou nesmí být zneužíváno právo nebo hojena dřívější nedbalost žalobce.
- umožnit prominutí zmeškání žalobní lhůty (včetně lhůty pro podání kasační stížnosti) ve výjimečném případě, kdy jej žalobce nezavinil.

Současně jsem si pokorně vědom toho, že se jedná spíše o podnět k diskuzi, a to zvláště v případě podávání žalob po mnoha letech, kde proti volnému uvážení soudu lze vznést pádný protiargument – různí soudci mají různý cit pro právo a různé životní zkušenosti, k podané žalobě budou přistupovat různě. Za stávající právní úpravy by měl žalobce proto důsledně prokazovat, že žaloba je stále legitimní a účelná. Ze švýcarského příkladu však vyplývá, že ani takovýto přístup ke správnímu právu nemusí být nutné disfunkční.

Co se týče jednotného žalobního typu, jakkoliv jsem se ztotožnil se Šimkovým nástinem jakési „trojjediné“ žalobní lhůty, jedná se o nápad, který je nutné dále prozkoumat ve vztahu k vnitřnímu obsahu hypotetického jednotného žalobního typu a souvislostem se správním řízením, neboť z prozatímního velice povrchního nástinu vyplývá, že zde mohou vzniknout nové a nečekané problémy. Realističtější cestou se mi jeví hledání způsobů, jak rozdíly mezi žalobními typy stírat a v případě sporné povahy činnosti veřejné správy umožnit pružné procesní řešení. Ostatně rozmanitost forem činnosti veřejné správy nelze žádným myslitelným způsobem eliminovat a procesní potíže z ní plynoucí se jeví být do jisté míry přirozenou vlastností správního práva.

Mgr. Daniel Codl
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Biem&Schýbal, advokátní kancelář, s. r. o.
daniel.codl@seznam.cz