

Lhůta pro žalobu Ministerstva vnitra proti opatření územní samosprávy je 3 roky

Právní věta

Pakliže není v zákonné lhůtě 30 dnů stanovené pro zjednání nápravy podána žaloba na zrušení napadeného opatření v samostatné působnosti obce či kraje, zanikají účinky pozastavení výkonu napadeného opatření. Samotná žaloba však může být podána i po této lhůtě, která je tak pro vlastní žalobu lhůtou pořádkovou. Lhůta pro podání žaloby je omezena obecnými lhůtami pro podání správních žalob dle soudního řádu správního. Pro podání žaloby Ministerstvem vnitra vůči usnesení zastupitelstva, které se nedotýká práv a povinností osob, je nutno použít lhůtu tří let pro žaloby orgánem se zvláštní žalobní legitimací určeným zákonem pro ochranu veřejného zájmu (§ 66 odst. 1 a § 72 odst. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.). Lhůta počíná běžet dnem přijetí žalovaného usnesení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 5. 2020, 8 As 125/2018-37

Nejvyšší správní soud zrušil na základě kasační stížnosti žalobce Ministerstva vnitra usnesení Krajského soudu v Brně, který odmítl jako opožděnou žalobu Ministerstva vnitra na zrušení usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod, neboť byla podána po 30 dnech od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy.

Z odůvodnění

[12] Při posuzování povahy lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích nelze v první řadě pominout gramatický výklad daného ustanovení. Na jeho základě nelze bez pochybností dovodit, že zmeškání lhůty třiceti dnů má znamenat nemožnost přezkumu příslušného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce a odmítnutí žaloby pro opožděnost. V návaznosti na odstavec 2 téhož ustanovení lze naopak dovodit, stejně jako u totožně znějícího ustanovení v případě právních předpisů obce, že dodržení lhůty má pouze za následek trvání pozastavení výkonu opatření orgánu obce až do doby, než o takové žalobě rozhodne soud.

[13] Podle § 124 odst. 4 zákona o obcích „zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava“. Z citovaného ustanovení je rovněž zřejmá návaznost trvání účinků pozastavení výkonu opatření na dodržení lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích. Je tomu tak s ohledem na skutečnost, že zákon blíže neřeší, kdy pominou účinky pozastavení výkonu opatření orgánu obce, pokud nebude podána žaloba ve lhůtě třiceti dnů. V takovém případě je třeba jako nelogickou vyloučit variantu, že by pozastavení výkonu trvalo i nadále, a naopak upřednostnit výklad, že účinky pozastavení pominou marným uplynutím stanovené lhůty. Jiný důsledek z citovaných ustanovení explicitně nevyplývá, a to ani pro účely včasnosti podané žaloby. Tomu, že zákon o obcích upravuje pouze lhůtu, s jejímž dodržením je spojeno trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, nikoli lhůtu pro podání žaloby obecně, nasvědčuje i § 124 odst. 5 zákona o obcích. Podle něj „Ministerstvo vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení“. Citované ustanovení nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu

soudu. Je zřejmé, že návrh nemůže být podán ve lhůtě podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, protože její běh počíná běžet právní mocí rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu dotčeného úkonu orgánu obce či rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí Ministerstva vnitra. Žádné takové rozhodnutí podle § 124 odst. 5 zákona o obcích však vydáváno není. Pro postup Ministerstva vnitra podle § 124 odst. 3 i 5 zákona o obcích je třeba počítat se stejnou lhůtou pro podání žaloby, neboť pro opačný přístup není rozumného důvodu. Jediná odlišnost spočívá pouze v tom, že v druhém uvedeném případě již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vykonáno, proto není důvodu pozastavovat jeho výkon, pouze jej zrušit.

[14] V projednávané věci nelze pominout nálezn Ústavního soudu Pl.ÚS 9/04, který interpretoval sice jiné ustanovení zákona o obcích, to však bylo koncipováno stejným způsobem jako nyní aplikované. Není rozumného důvodu pro to, aby nebylo postupováno obdobně a dodržen tak princip bezrozpornosti a jednoty právního řádu. K němu Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004–54, č. 791/2006 Sb. NSS, uvedl, že „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Nejvyšší správní soud též v rozsudku z 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003–90, č. 360/2004 Sb. NSS, konstatoval, že „má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům“. Uvedeným principům bezrozpornosti právního řádu i právní jistoty, které by měl sledovat racionální zákonodárce, odpovídá obdobný náhled na obdobný institut obsažený ve stejném právním předpisu. Je nerozhodné, zda se jedná o „pouhé“ usnesení obce, nebo o její právní předpis jako v citovaném nálezu.

[15] S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu je tak třeba zaujmout dílčí závěr, že dodržení lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích má za následek pouze trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce do doby, než o návrhu Ministerstva vnitra na jeho zrušení rozhodne soud. Uvedenou lhůtu tedy nelze považovat za prekluzivní ve vztahu ke včasnosti podání žaloby, jak uvedl krajský soud. Není-li v jejím průběhu podán příslušný návrh soudu, jejím uplynutím se pozastavené opatření obce obnovuje. To však nebrání jeho soudnímu přezkumu.

[16] Přijetí závěru, že nedodržení uvedené lhůty má vést k odmítnutí žaloby pro opožděnost, by ostatně vedlo k absurdnímu důsledku. Nebylo by totiž vyloučeno, aby výkon takto „opožděně“ napadeného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce byl opakovaně pozastavován Ministerstvem vnitra, dokud by se mu nepodařilo podat soudu návrh na jeho zrušení ve lhůtě třiceti dnů plynoucí od právní moci rozhodnutí o pozastavení výkonu příslušného opatření obce nebo rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí. Právní jistotě adresátů takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření by taková situace jistě nijak nepřispěla.

[17] Je-li zřejmé, že zákon o obcích žádnou lhůtu pro podání žaloby Ministerstvu vnitra, s jejímž marným uplynutím by byl spojen následek v podobě vyloučení soudního přezkumu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu územní samosprávy, nestanoví, je třeba, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k tomu, zda je podání daného návrhu vůbec časově omezeno a jakým způsobem.

[18] Přestože Nejvyšší správní soud respektuje shora zmiňovaný princip bezrozpornosti právního řádu, nelze přejmout všechny závěry citovaného nálezu. Je třeba z jeho závěrů

přejmout pouze ty závěry, které jsou analogické nyní posuzované věci. Přes shodné znaky vymezení postupu Ministerstva vnitra před podáním příslušného návrhu na zrušení právního předpisu obce nebo usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce, je třeba reflektovat odlišnou navazující právní úpravu přezkumu takových kroků obce. K vydání právního předpisu je obec zmocněna čl. 104 odst. 3 Ústavy. Právní předpis obce jako akt s obecnou působností vůči blíže neurčenému počtu subjektů je předmětem přezkumu u Ústavního soudu, přičemž zákon o Ústavním soudu nestanovuje pro podání takového návrhu žádnou lhůtu. Nyní je však předmětem posuzování nikoli právní předpis obce, ale usnesení orgánu obce v samostatné působnosti podléhající přezkumu podle soudního řádu správního. V rozsudku z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, Nejvyšší správní soud konstatoval k obdobné argumentaci žalobce v jiné věci, že nelze podat žalobu ve věcech samosprávy kdykoli, neboť „by bylo možno zasahovat výše uvedeným postupem do činnosti samosprávy i po uplynutí několika desetiletí či staletí. Takový výklad by dozajista nebylo možno považovat za výklad odpovídající principům demokratického právního státu.“ Jestliže nelze podat návrh kdykoli, musí zde být ohraničený časový úsek, v němž takovou žalobu podat nejen lze, ale je to rovněž bezpodmínečně nutné. Zásah do práva na samosprávu je třeba vykládat velmi restriktivně, k čemuž by měla sloužit nepřekročitelná lhůta k jeho realizaci.

[19] Účelem správního soudnictví je poskytnout dotčeným subjektům možnost, aby v omezené lhůtě (s výjimkou zvláštních typů řízení) podrobily soudnímu přezkumu aktivity veřejné moci v jejich různých formách – např. rozhodnutí, faktické úkony, nečinnost, pokud v nich spatřují zásah do svých subjektivních práv (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010–232, č. 2364/2011 Sb. NSS). I u aktů s obecným dopadem určeným blíže neurčenému okruhu subjektů např. opatření obecné povahy je stanovena lhůta k podání návrhu na jeho přezkum. Výjimka byla judikatorně dovozena pro případy, kdy je správní rozhodnutí vydáno na základě opatření obecné povahy. Tehdy je umožněn incidenční přezkum takového opatření podle § 101b odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014–36, č. 3470/2016 Sb. NSS, byť již lhůta k jeho samostatnému podrobení soudnímu přezkumu uplynula. I v takovém případě však je třeba dodržet lhůtu k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Omezená lhůta je stanovena z důvodu právní jistoty adresátů uvedených výsledků činnosti orgánů veřejné moci. K tomu je třeba uvést, že u všech typů řízení podle soudního řádu správního, u nichž je stanovena lhůta k podání návrhu, jsou tyto lhůty prekluzivní, jejichž marné uplynutí vede k odmítnutí návrhu podaného po lhůtě pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Totéž platí i pro kasační stížnost.

[20] Podle § 67 písm. a) s. ř. s. „ustanovení tohoto dílu (díl o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu – upřesnění doplněno NSS) se přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti“. V podrobnostech je tak odkázáno na právní úpravu zákona o obcích, přičemž soudní řád správní se na řízení o žalobách ve věcech samosprávy použije přiměřeně. Zákon o obcích vymezuje aktivní legitimaci k podání takového návrhu, předmět přezkumu a rovněž důsledky spojené s podáním žaloby, pokud jde o trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce. Samotnou prekluzivní lhůtu k podání návrhu však zákon o obcích nestanovuje. Přiměřeně je třeba použít ta ustanovení, jež v soudním řádu správním zbývají a jejichž uplatnění není vyloučeno speciální úpravou zákona o obcích či povahou věci, tedy včetně lhůty, formy a způsobu rozhodnutí soudu o takovém návrhu. Je proto třeba rovněž uvažovat o aplikaci lhůt pro podání žaloby podle § 72 s. ř. s.

[21] V zásadě nelze vyloučit situaci, kdy usnesení orgánu obce bude mít účinky individuálního právního aktu, stejně jako jiné usnesení může mít obecnější dopady.

Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci není rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť usnesení zastupitelstva není rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Usnesení zastupitelstva v projednávané věci je opatřením vůči jinému orgánu obce, jakýmsi interním pokynem či pravidlem chování při výkonu samostatné působnosti. Jedná se nikoli o stanovení práva či povinnosti jinému subjektu, ale o určité vymezení vlastní role zastupitelstva vůči radě města v konkrétním případě. Na přezkum takového usnesení nelze uplatnit obecně stanovenou lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., a to již z důvodu, že takové usnesení se žalobci, kterým může být pouze Ministerstvo vnitra, neoznamuje ani nedoručuje, a žalobcem není subjekt vymezený § 65 s. ř. s.

[22] Pro účely stanovení lhůty k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. je třeba zohlednit cíl, který sleduje Ministerstvo vnitra při plnění svých úkolů podle § 124 zákona o obcích. Tím je dohled nad zákonností činnosti obce, tedy ochrana veřejného zájmu spočívajícího v souladu postupů orgánů územní samosprávy s obecně závaznými právními předpisy. Jde tak o žalobu podávanou nikoliv k ochraně veřejných subjektivních práv, ale ve veřejném zájmu. Aktivní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu je upravena samotným zákonem o obcích, který je třeba považovat za normu, na kterou obecným způsobem odkazuje § 66 odst. 4 s. ř. s., podle něhož „žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Na uvedené ustanovení navazuje § 72 odst. 2 s. ř. s., které stanovuje lhůtu k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v trvání tří let. S ohledem na to je třeba aplikovat § 72 odst. 2 s. ř. s. a uzavřít, že Ministerstvo vnitra je oprávněno žalobu podat ve lhůtě tří let.

[23] Jakkoli je uvedená lhůta relativně dlouhá, plyne její délka mimo jiné právě z konstrukce aktivní legitimace za účelem ochrany veřejného zájmu. Subjekt aktivní legitimací vybavený není účastníkem řízení, v němž je takové usnesení, rozhodnutí či opatření vydáno a sám není dotčen na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012–23, č. 2930/2013 Sb. NSS), ale chrání veřejný zájem. Protože se takovému subjektu příslušné usnesení, rozhodnutí či opatření nedoručuje, nelze vyloučit, že se o něm může dovědět až se značným zpožděním, přičemž příliš krátká lhůta by mu mohla v ochraně veřejného zájmu zabránit. Lhůta v trvání tří let je dostatečně dlouhá, aby tuto svoji úlohu aktivně legitimovaný subjekt plnil a zároveň nebylo nepřiměřeným způsobem dotčeno právo obce na samosprávu. Uvedenými důsledky se ostatně zabýval i Krajský soud v Praze v usnesení z 30. 6. 2016, čj. 46 A 6/2015–22.

[24] Skutečnost, že Ministerstvo vnitra je jediným subjektem aktivně legitimovaným k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s., nijak neznemožňuje ochranu zájmů i dalších subjektů, pokud se cítí být dotčeny na svých právech postupem obce navazujícím na usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce. Takovým osobám není umožněn incidenční přezkum, jako je tomu u opatření obecné povahy podle § 101b odst. 1 s. ř. s., a podání žaloby ve správním soudnictví proti takovému úkonu orgánu obce. Soud si však může takový úkon obce z hlediska souladu se zákonem posoudit v civilním řízení podle § 135 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rámci posuzování platnosti určitého navazujícího úkonu (např. rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014, nebo z 5. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 500/2014). Posoudit zákonnost úkonu orgánu obce může nicméně i soud ve správním soudnictví v souladu s § 52 odst. 2 s. ř. s. nebo § 75 odst. 2 s. ř. s., byl-li by aktem navazujícím na usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce takový akt, proti němuž se lze bránit postupem podle soudního řádu správního. To, jakou formou by správní soud postupoval, bude záviset na povaze usnesení, opatření či jiného úkonu orgánu obce i navazujícího aktu orgánu obce.

[25] V souvislosti s určením délky lhůty k podání žaloby je též třeba vyřešit otázku počátku jejího běhu. I pro účely určení počátku běhu lhůty je na místě aplikovat přiměřeně § 72 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může oprávněný žalobce podle § 66 odst. 1 až 3 s. ř. s. žalobu podat ve lhůtě „tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat“. Žalobu podle § 66 odst. 4 s. ř. s., o níž jde v projednávané věci, „může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Usnesení zastupitelstva, jež je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, není rozhodnutím, které by nabývalo právní moci, nelze hovořit o žádném řízení, jehož by někdo byl účastníkem, proto se rovněž žádnému nedoručuje, a nikdo jiný než Ministerstvo vnitra nemůže takové usnesení žalobou napadnout. Rovněž je podstatné, že Ministerstvu vnitra není oznamováno každé usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce (podle § 128 odst. 3 zákona o obcích se takové usnesení, rozhodnutí nebo opatření pouze na vyžádání Ministerstvu vnitra zasílá). Je třeba odmítnout variantu, z níž by plynulo, že lhůta běží od okamžiku, kdy se Ministerstvo vnitra o takovém úkonu orgánu obce dovědělo. K tomu by mohlo dojít i se značným časovým odstupem, což je na místě vyloučit s odkazem na již citovaný rozsudek zdejšího soudu z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, a restriktivnost pojetí zásahu orgánů moci výkonné do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

[26] Za situace, kdy není jiný subjekt, který by mohl brojit proti příslušnému usnesení zastupitelstva obce žalobou, je podle Nejvyššího správního soudu třeba počátek běhu uvedené lhůty spojit s objektivní možností žalobce se s takovým usnesením seznámit. K tomu může dojít poté, co je usnesení zastupitelstva přijato. V projednávané věci je tedy pro počátek běhu lhůty k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu rozhodný okamžik přijetí příslušného usnesení zastupitelstvem.

Zdeněk Koudelka