



V Brně dne 25. října 2022
Sp. zn.: 26/2021/SZD/AH
Č. j.: KVOP-12637/2021

**Doporučení veřejného ochránce práv vládě České republiky
ke změně § 96 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších
předpisů**

Podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv¹ je veřejný ochránce práv oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Je-li předmětem zvláštního oprávnění nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, předkládá ochránce své doporučení vládě.

I. Doporučení veřejného ochránce práv

Veřejný ochránce práv doporučuje změnit úpravu lhůt pro zahájení přezkumného řízení ve správním řádu. Účinné znění § 96 odst. 1 správního řádu je následující: „*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“ Ochránce navrhuje ze zákona odstranit subjektivní lhůtu v délce 2 měsíců a ponechat jednoletou objektivní lhůtu.

Veřejný ochránce práv doporučuje vládě České republiky, aby **změnila § 96 správního řádu tak, že se jeho stávající odstavec 1 nahrazuje novým odstavcem 1 následujícího znění:**

„Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“

II. Dosavadní postup veřejného ochránce práv

II.1 Dotazníkové šetření na vybraných ministerstvech

Veřejný ochránce práv v roce 2019 zjišťoval na vybraných ministerstvech situaci ohledně přezkumných řízení. Zejména šlo o vyřizování podnětů k přezkumu. K tomuto kroku přistoupil poté, co v jednom šetření navrhl Ministerstvu dopravy jako opatření k nápravě² zahájit přezkumné řízení podle správního řádu. Tento návrh ministerstvo odmítlo z důvodu uplynutí subjektivní lhůty, protože vlastní podnět již podal také stěžovatel.

Z výsledků šetření vyplynulo, že přezkum rozhodnutí je využíván a efektivní prostředek nápravy pochybení veřejné správy. Pozitivním závěrem bylo to, že veřejný ochránce práv v celkovém pohledu nezjistil nezákonnou správní praxi nebo nějaká závažná pochybení.³

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ustanovení § 19 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv.

3 Závěrečná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 27. července 2020, sp. zn. 3613/2019/VOP/AH. Dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8920>.

Ochránce se po těchto zjištěních rozhodl dále ve věci jednat s Ministerstvem vnitra, protože vnímal také potenciální rizika subjektivní lhůty, která se zatím nemusela projevit v praxi.

II.2 Komunikace s Ministerstvem vnitra

Ministerstvo vnitra je gestorem správního řádu. Ministerstvo se proti vypuštění lhůty stavělo zejména s odkazem na ochranu dobré víry účastníků řízení, právní jistotu a postup úřadů bez zbytečných průtahů.

Ochranu těchto hodnot veřejný ochránce práv samozřejmě považuje za důležitou. Ve své reakci⁴ na vyjádření ministra vnitra ale nastínil, proč současná úprava subjektivní lhůty ve skutečnosti tuto ochranu nenabízí, a že k tomuto účelu existují vhodnější prostředky. Ochránce také nabídl srovnání s úpravami lhůt pro přezkum v jiných právních předpisech a připomněl okolnosti přijetí současné právní úpravy ve správním řádu.

II.2.1 Reakce na argumentaci Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra ve svém zatím posledním vyjádření⁵ setrvalo na názoru, že současnou úpravu subjektivní lhůty je vhodné zachovat. Odmítlo i další návrhy ochránce na změnu zákona.

Podle ministerstva je návrh, aby se na podněty ochránce k přezkumu nevztahovala subjektivní lhůta pro zahájení, nesystematický. Ani podle veřejného ochránce práv nejde o ideální alternativu. Privilegované podání ale není něco, s čím by správní právo nepočítalo. Ostatně i v přezkumném řízení existuje určité privilegium účastníka, protože jeho podnětu může za splnění zákonných podmínek plně vyhovět správní orgán, který vydal přezkoumávané rozhodnutí,⁶ a pokud správní orgán neshledá důvody pro zahájení řízení, musí to účastníkovi sdělit.⁷ Podnět veřejného ochránce práv je navíc opravdu specifický. Ochránce ho navrhuje jako opatření k nápravě⁸ v rámci svého šetření. Tento přístup volí v situacích, kdy jde o nejlepší nebo jediné možné řešení v šetřené záležitosti. Návrh na zahájení přezkumného řízení vychází ze zjištění ochránce v šetření a je náležitě odůvodněný.

Je pravda, že subjektivní lhůta je stanovena správnímu orgánu. To ale nevylučuje úpravu, aby správní orgán mohl zahájit přezkumné řízení na základě podnětu ochránce pouze v rámci lhůty objektivní. Podle ochránce by nešlo ani o popření podstaty subjektivní lhůty, kterou vnímá zejména jako tlak na odpovědný a aktivní přístup správních orgánů (a v podkapitole III.3.3 vysvětluje, proč tento účel nepovažuje za vhodně řešený subjektivní lhůtou). Ministerstvo také zmínilo, že veřejný ochránce práv má k dispozici nástroj i v případě uplynutí přezkumných lhůt, možnost konstatovat chybný postup úřadu.

4 Dopis veřejného ochránce práv ze dne 27. července 2020, č. j. KVOP-30108/2020. Dostupný z: <https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/3613-19-AH-VOP-8-vyrozum%C4%9Bn%C3%AD%20MV%20+%2042-2019-MK-SZD-v%C3%BDzva%20MV.pdf>.

5 Dopis ministra vnitra ze dne 19. srpna 2020.

6 Ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu.

7 Ustanovení § 94 odst. 1 in fine.

8 Jejich demonstrativní výčet je uveden v § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Samo ministerstvo ale naráží na limit tohoto nástroje. Veřejný ochránce práv může pouze apelovat na to, aby se obdobné pochybení neopakovalo v budoucnu. Ve vztahu k jednotlivci, který se na ochránce obrátil, by k žádnému řešení nedošlo. Třeba jen proto, že uplynula dvouměsíční lhůta a není možné ve prospěch stěžovatele zrušit nezákonné rozhodnutí.

II.3 Legislativní doporučení Poslanecké sněmovně

V souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020⁹ ochránce jako legislativní doporučení navrhl Poslanecké sněmovně, aby prostřednictvím poslaneckého návrhu odstranila subjektivní lhůtu ze správního řádu.

Poslanecká sněmovna v 8. volebním období souhrnnou zprávu veřejného ochránce práv neprojednala.¹⁰ Proto se legislativním doporučením sama nezabývala, ani nepožádala vládu o to, aby se legislativním doporučením zabývala ona a aby předložila Poslanecké sněmovně zprávu o zařazení doporučení do svého legislativního plánu.

Ochránce se tak nyní rovnou obrací na vládu.

III. Důvody pro změnu právní úpravy

Subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle veřejného ochránce práv nemá valného významu. Naopak vytváří potenciální rizika pro efektivní fungování tohoto prostředku. Správní orgány musí posoudit důvody pro přezkum v poměrně krátké době. Pokud je posoudí špatně, nebo v důsledku časového tlaku způsobeného lhůtou nestihnou řízení o přezkumu vůbec zahájit, bude to mít negativní dopad zpravidla na účastníka řízení, který se na orgán s podnětem k přezkumu obrátil. A to i v případě, že on sám postupoval zcela správně.

III.1 Význam přezkumného řízení

Přezkumné řízení není opravným, ale dozorčím prostředkem. To znamená, že správní orgány přezkoumávají **pravomocná rozhodnutí z moci úřední**. Zaměřují se na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, tedy na jeho zákonnost.

Lidé se na správní orgán obracejí „pouze“ s **podnětem** k zahájení přezkumného řízení. Na to, aby pravomocné rozhodnutí bylo přezkoumáno (a následně zrušeno), proto **nemají právní nárok**. Pokud ale správní orgán na základě podnětu účastníka řízení o přezkumu zahájí, jde fakticky o další opravný prostředek. Zároveň je to efektivní prostředek nápravy pochybení veřejné správy. Nezákonný postup veřejné správy může být takto napraven poměrně rychle a levně. To zejména ve srovnání s jeho přezkumem ve správním soudnictví. Zároveň se tím alespoň částečně snižuje zátěž správních soudů. Veřejný ochránce práv se například zabýval případem, ve kterém Ministerstvo práce a sociálních

9 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021. ISBN 978-80-7631-047-6, str. 17–18; v elektronické podobě dostupná z: https://www.ochrance.cz/dokument/2020/vy_roc_ni_zpra_va_2020.pdf.

10 Zprávu projednal petiční výbor, který doporučil Poslanecké sněmovně vzít zprávu na vědomí a zavázat vládu k dalším úkonům. Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020. Sněmovní tisk 1193/0, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1193>.

věcí vůbec nereagovalo na podnět stěžovatele k zahájení přezkumného řízení.¹¹ Kvůli uplynutí lhůt tak nebylo možné správní rozhodnutí přezkoumat jinak než soudně. Krajský soud rozhodnutí ministerstva i předcházející rozhodnutí zrušil necelé dva roky po podání podnětu k přezkumu.¹² V případě, který je mediálně známý jako Chrám Mukařov, ochránce navrhl Ministerstvu pro místní rozvoj zahájit přezkumné řízení.¹³ Protože bylo zahájeno soudní řízení, ministerstvo se rozhodlo přezkum nezahájit. Krajský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil 14 měsíců po vydání závěrečného stanoviska ochránce.¹⁴

Ochránce se zabýval několika dalšími případy, ve kterých úřady reagovaly na podněty k přezkumu se zpožděním nebo vůbec, takže přezkumné řízení nemohlo být zahájeno. Například Ministerstvo zdravotnictví nereagovalo na podnět stěžovatele k přezkumu závazného stanoviska KHS.¹⁵ Protože nedošlo k nápravě, ochránce případ zveřejnil. V jiné věci stěžovatelé podali podnět k přezkumu dodatečného povolení stavby parkoviště. Krajský úřad obdržel spis po 4 měsících a po dalších více než 2 měsících zahájil přezkumné řízení. Ministerstvo dopravy kvůli uplynutí subjektivní lhůty přezkumné řízení zastavilo.¹⁶ V další věci, která se týkala povolování staveb, se na Ministerstvo pro místní rozvoj s podnětem k přezkumu obrátil přímo ochránce. Ministerstvu uplynula lhůta pro zahájení řízení, takže nezákonné společné povolení zůstalo v platnosti.¹⁷

Přezkumné řízení posiluje efektivitu veřejné správy, tedy její včasnost a hospodárnost (§ 6 správního řádu).¹⁸ Přezkum se v praxi ukazuje jako velmi užitečný prostředek nápravy nezákonností, protože ne vždy se podaří vady napravit v rámci odvolacího řízení. Ostatně ochránce má v rámci své činnosti praktické zkušenosti s tím, že je dosaženo nápravy až na základě jeho návrhu k provedení přezkumu.¹⁹

11 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 13. dubna 2015, sp. zn. 7276/2012/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3308>.

12 Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 21. 7. 2015, sp. zn. 52 Ad 19/2013. Dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/543273>.

13 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 2. září 2020, sp. zn. 6260/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8678>.

14 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. listopadu 2021, č. j. 51 A 102/2020-100. Dostupný z: https://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2020/51A_102_2020_25_20211206131609_prevedeno.pdf.

15 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 23. března 2015, sp. zn. 3129/2014/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3404>.

16 Sp. zn. 2169/2020/VOP, nezveřejněno.

17 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 27. července 2020, sp. zn. 5918/2019/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9074>.

18 Ale i principy dobré správy formulované prvním veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

19 Například závěrečné stanovisko ochránce ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 3077/2019/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7544>. Protože ředitel krajského úřadu neprovedl navržená opatření k nápravě, obrátil se tehdejší zástupce ochránce na ministra zemědělství. Ten v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí prvního stupně i odvolací rozhodnutí.

III.2 Okamžik počátku subjektivní lhůty a její běh

Problémem úpravy subjektivní lhůty je už stanovení okamžiku, kdy začíná běžet. Správní řád stanoví, že „*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“²⁰ Veřejný ochránce práv v minulosti zastával názor, že subjektivní lhůta běží ode dne, kdy úředník, jemuž byl spis přidělen, svojí intelektuální činností dojde k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je nezákonné. Judikatura NSS ale počátek běhu subjektivní lhůty vymezila nejčastěji okamžikem doručení spisu, který obsahuje relevantní skutečnosti pro zahájení přezkumného řízení, bez ohledu na to, kdy se s jeho obsahem někdo seznámil.²¹ Argumentaci NSS je možné shrnout tak, že podmínky pro využití výjimečného institutu, například lhůty, je potřeba vykládat úzce. Tento přísnější výklad zdůvodnil mimořádnou povahou přezkumného řízení: „*[V]ýjimečnou možnost revize pravomocného rozhodnutí správního orgánu představuje i přezkumné řízení. Zákonodárce si byl vědom problematičnosti tohoto institutu právě ve vztahu k zásadě demokratického právního státu a z ní vyplývající ochrany právní jistoty a nabytých práv, proto jej oproti předchozí úpravě obsažené ve správním řádu z roku 1967 omezil a svázal s řadou striktních podmínek, mezi nimiž lze jmenovat právě lhůty a příkaz šetřit práv nabytých v dobré víře a proporcionality obsažený v § 94 odst. 4 správního řádu.*“²² Shoda panuje na tom, že subjektivní lhůta nezačíná běžet už od okamžiku, kdy správní orgán obdrží podnět k přezkumnému řízení.²³

Přesný okamžik počátku běhu lhůty tak není možné v každém jednotlivém případě bezpečně určit. I když jde o subjektivní lhůtu, bylo by vhodné, aby její běh vyplýval

20 Ustanovení § 96 odst. 1 správního řádu.

21 Podle judikatury toto platí i v situaci, kdy správní orgán fyzicky převezme správní spis během kontroly podřízeného správního orgánu. Subjektivní lhůta začíná běžet už okamžikem převzetí, ne až dokončením interní administrace, v řešeném případě více než o týden později. Vizte rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2019, č. j. 33 A 26/2019-73. Dostupné z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/434305>.

22 Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. j. 2 As 74/2013-45 (3166/2015 Sb. NSS) pokračuje: [25] *Při zohlednění těchto obecných zásad je třeba přistoupit i k posouzení sporné právní otázky. Pokud je přezkumné řízení chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu, je nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně (výjimky je třeba vykládat úzce).*“ S odkazem na tento rozsudek později NSS v rozsudku ze dne 21. 5. 2015, č. j. 9 As 183/2014-34 doplnil přímo ve vztahu k subjektivní lhůtě: „*Restriktivně je tak třeba vykládat též zahájení běhu subjektivní lhůty, tedy okamžik, kdy se správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl.*“ [důraz doplněn]

23 Např. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 601: „*Subjektivní dvouměsíční lhůta nezačíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán obdržel podnět k přezkumnému řízení či jinou indicii o možné nezákonnosti rozhodnutí, ale až v okamžiku, kdy správní orgán po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1). Takto konstruovaný počátek běhu subjektivní lhůty má svou logiku v tom, že správní orgán, který obdrží podnět k přezkumnému řízení, nemá zpravidla k dispozici správní spis, nebo pokud při kontrolní činnosti pojme pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí, musí spisový materiál nejprve pečlivě prostudovat, případně provést některé úkony podle § 137 a teprve poté může shledat relevantní důvody pro zahájení přezkumného řízení... Za den, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu zahájení přezkumného řízení, je třeba podle soudní judikatury považovat den, kdy správní orgán získal poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž později usoudil, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (srov. NSS 9 As 183/2014).*“ [důraz doplněn]

z objektivní skutečnosti, kterou by bylo možné například zachytit ve spisu.²⁴ Podle názoru NSS²⁵ je objektivizace počátku běhu subjektivní lhůty důležitá, ale nesouhlasil s argumentem stěžovatele, že by mělo jít o fixaci písemným úkonem, např. závěry jednání rozkladové komise. To by podle soudu vedlo k absurdním důsledkům. V některých případech by subjektivní lhůta vůbec nezačala běžet a roli by hrála jenom objektivní lhůta.²⁶

Správní soudy²⁷ se následně zabývaly počátkem běhu subjektivní lhůty v případě ústředních orgánů státní správy, kde první a druhá instance funguje v rámci jednoho orgánu.²⁸ **Soudy odmítly jako nepřipustný výklad, že správní orgán působí jako celek, tedy že se o důvodech pro přezkum rozhodnutí dozví okamžikem nabytí právní moci bez ohledu na nějaký interní proces (je navenek jedním orgánem, proto má vědět, co sám činí). Výklad by vedl k faktickému sjednocení počátku běhu obou lhůt a nedůvodným rozdílům mezi úřady, protože některé by měly až šestkrát kratší lhůtu.**²⁹ Zejména krajský soud poměrně detailně zkoumal interní procesy ERÚ, aby mohl dospět k závěru, že počátkem běhu subjektivní lhůty bylo až podání interního podnětu k přezkumu.³⁰ Výklad, který zaujaly správní soudy, zase vede k určité hře na subjektivní lhůtu, která může narážet na princip právní jistoty. Jedna vnitřní složka může předat interní podnět k přezkumu jiné vnitřní složce stejného správního orgánu kdykoli v průběhu jednoleté objektivní lhůty.

V případě podnětu k zahájení přezkumného řízení je podle soudu třeba v každém individuálním případě zvážit, zda takový podnět bez dalšího postačuje k tomu, aby správní orgán pojal důvodné pochybnosti o zákonnosti napadeného rozhodnutí a zahájil přezkumné řízení.³¹ U „kvalifikovaných“ podnětů tak nebude hrát podle NSS (a krajského soudu) roli ani okamžik obdržení spisu.

Jazyk právní úpravy subjektivní lhůty působí také další nejasnosti, proto jde podle názoru ochránce o problematické ustanovení.

Například, jak to bude se subjektivní lhůtou v případě, kdy úřad sice má k dispozici správní spis, ale důvody pro přezkum z něj nevyplývají? Pokud se někdo obrátí na správní orgán

24 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 837: „Dozvěděni se o důvodu zahájení přezkumného řízení jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.“

25 Rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 89/2015-51, dostupný z https://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2015/0089_6As_1500051_20150930073807_prevedeno.pdf.

26 Bod 19 rozsudku 6 As 89/2015.

27 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 98/2020-257, dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/676564>, a rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2022, č. j. 1 As 361/2021-113, dostupný z: <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentOriginal/Html/700045>.

28 V tomto případě šlo o Energetický regulační úřad („ERÚ“). Ten rozhodl usnesením o zastavení obnovených licenčních řízení. Rada ERÚ jako druhoinstanční orgán následně obě rozhodnutí zrušila ve zkráceném přezkumném řízení.

29 Bod 48 rozsudku NSS 1 As 361/2021.

30 Bod 41 rozsudku KS 30 A 98/2020.

31 Bod 21 rozsudku 6 As 89/2015.

s podnětem k přezkumu z důvodu A, který není shledán důvodným, může se na správní orgán obrátit po více než dvou měsících někdo další z důvodu B? I pokud by tento důvod vyplýval ze spisu, který měl správní orgán k dispozici? Bude možné zahájit přezkumné řízení v případě, kdy se později na správní orgán obrátí člověk s podnětem k přezkumu ze stejného důvodu, jako někdo před ním, ale s daleko propracovanějším podnětem, na základě kterého by správní orgán chtěl rozhodnutí zrušit? Není vůbec jednoduché určit, jestli a případně kdy se správní orgán o důvodech přezkumu dozvěděl.³²

Návrh nového znění § 96 odst. 1 správního řádu veřejného ochránce práv tyto nejasnosti odstraňuje, protože stanoví jen objektivní lhůtu s jasným počátkem běhu: „*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“³³

III.3 Zamýšlený účel přezkumných lhůt

Když se přijímal současný správní řád, objevovaly se názory zpochybňující potřebu přezkumného řízení, které měla dostatečným způsobem nahradit žaloba ve veřejném zájmu.³⁴ Zachování přezkumu v návrhu zákona bylo podmíněno výrazným zkrácením přezkumných lhůt.³⁵

Potřeba omezit přezkumné řízení lhůtami vychází z toho, že předmětem přezkumu jsou pravomocná rozhodnutí. Pro správné fungování veřejné správy je důležité, aby rozhodnutí nebyla nezákonná. I u nezákonně vydaných rozhodnutí ale po určité době musí převážet právní jistota vztahů nabytých v dobré víře, které z tohoto rozhodnutí vyplývají. Dochází tak ke střetu dvou chráněných zájmů, zákonnosti a právní jistoty.

Proto je časové omezení přezkumu pravomocných rozhodnutí lhůtami potřebné. V zásadě může sloužit těmto cílům:

- ochrana práv účastníků řízení nabytých v dobré víře,
- zvýšení právní jistoty,
- tlak na odpovědný a aktivní přístup správních orgánů.

Objektivní lhůta a subjektivní lhůta jsou ve svých důsledcích rovnocenné, uplynutí každé z nich znamená, že přezkumné řízení není možné zahájit. Bez ohledu na to, že druhá lhůta ještě neuplynula (nebo v případě subjektivní lhůty ještě vůbec nezačala běžet). V obou případech tak jde o lhůtu prekluzivní.

32 Ochránce na tyto nejasnosti narazil například ve svém šetření vedeném pod sp. zn. 5918/2019/VOP, kdy „vyčkávaní“ nadřízeného správního orgánu vedlo až k uplynutí objektivní lhůty k zahájení přezkumu. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9114>.

33 Tato úprava odpovídá lhůtě pro přezkum opatření obecné povahy, kterou speciálně k obecným lhůtám pro přezkum upravuje § 174 odst. 2 správního řádu: „*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*“

34 Staša, J., *O novém správním řádu. Bulletin advokacie 4/2005, s. 13.*

35 Starý správní řád obsahoval v § 68 odst. 2 jen objektivní lhůtu, a to navíc v délce 3 let.

III.3.1 Ochrana práv účastníků řízení nabytých v dobré víře

Správní řád na ochranu dobré víry v přezkumném řízení pamatuje.³⁶ Práva nabytá v dobré víře musí správní orgán šetřit až v samotném přezkumném řízení, kdy porovnává újmu vzniklou v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí s tou, která by vznikla zrušením rozhodnutí. K ochraně dobré víry v přezkumném řízení se veřejný ochránce práv vyjádřil už v roce 2012:³⁷ „[Ú]čelem přezkumného řízení je zrušení nezákonného rozhodnutí. Nicméně za zákonem splněných předpokladů je možné ponechat nezákonné rozhodnutí v platnosti. Vždy je však na příslušném správním orgánu, aby v přezkumném řízení pečlivě vážil tak, aby nové rozhodnutí v přezkumném řízení (rozhodnutí o zrušení pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení) nevyvolalo větší poruchy správy ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Je tudíž vždy třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotu na straně jedné, a požadavkem na zákonnost a ochranu veřejného zájmu na straně druhé.“ Na rozdíl od nezahájení přezkumu kvůli uplynutí lhůty v tomto případě dochází k poměřování práv a konkurujících újem. Ostatně přezkumné řízení je upraveno tak, aby bylo zahájeno v případě, kdy správní orgán „po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.“³⁸

Přezkumná řízení by tak standardně měla být spíše zahajována. Existence velmi krátké propadné lhůty tuto koncepci narušuje a navíc neproporcionálně upřednostňuje toho účastníka, v jehož prospěch bylo rozhodnuto nezákonným rozhodnutím. A v řízeních, která mají jen jednoho účastníka, může nastat situace, že tento jediný účastník podá podnět k přezkumu rozhodnutí, které ho typicky bude k něčemu zavazovat. Byť by v takovém případě nemuselo nic bránit zrušení rozhodnutí, pokud uplyne subjektivní lhůta, nebude možné přezkumné řízení ani zahájit.

V určitém konfliktu s tímto jsou i výše zmiňované závěry správních soudů, že u výjimečných institutů jako přezkum je třeba restriktivně vykládat i pouhé lhůty pro zahájení řízení o nich.

III.3.2 Právní jistota a nevhodná analogie se subjektivní lhůtou u sankcí

Výhoda subjektivní lhůty pro jednu ze stran řízení je dále posilována i tím, že počátek jejího běhu vychází z úpravy správního trestání. Ve správním trestání je kladen důraz na ochranu procesních práv obviněného, resp. domnělého pachatele, a je důvodem pro restriktivní výklad lhůt, které například určují, do kdy je možné uložit za porušení zákona pokutu. NSS při výkladu subjektivní lhůty pro přezkum postupoval stejně jako ve své předchozí

36 Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

37 Závěrečná zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. října 2012, sp. zn. 5819/2011/VOP/JSV. Dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/110>.

38 Ustanovení § 95 odst. 1 správního řádu.

judikatuře týkající se subjektivních lhůt pro uložení sankcí.³⁹ I v těch řízeních, kde nefiguruje osoba pachatele a potřeba chránit jeho práva, tak podle výkladu NSS analogicky platí restriktivní výklad lhůt. Veřejný ochránce práv nepovažuje aplikaci stejných principů jako v případě lhůt ve správním trestání u lhůty pro přezkum za vhodnou a přiléhavou.

Lhůty v přestupkovém řízení limitují možnost zahájit řízení o přestupku nebo potrestat pachatele. Jak již bylo zmíněno, ochrana práv pachatele je velmi důležitým aspektem správního trestání. Bez ohledu na to, jaký bude mít přestupkové řízení výsledek, už na samotnou možnost jeho zahájení je vázána určitá nejistota, kterou je nutné časově omezit. Naproti tomu přezkumné řízení tyto negativní konotace nemá, navíc jde často o poslední šanci účastníka odvrátit důsledky nezákonného rozhodnutí.

III.3.3 Tlak na odpovědný a aktivní přístup správních orgánů

Jedním z argumentů pro existenci subjektivní lhůty pro přezkum je to, že vyvíjí tlak na to, aby správní orgány postupovaly bez zbytečného odkladu při rozhodování o tom, jestli zahájí přezkumné řízení. Veřejný ochránce práv ale upozorňuje, že negativní následky nezahájení přezkumného řízení ve lhůtě nese zejména účastník, který podnět podal. Pokud správní orgán nestihne v krátkém čase posoudit důvody pro zahájení přezkumu, tak účastník nedosáhne zrušení byť nezákonného rozhodnutí, aniž by za to mohl.⁴⁰ Existence subjektivní lhůty je v takových případech kontraproduktivní. Situace je i zde odlišná od správního trestání, ve kterém uplynutí subjektivní lhůty je ku prospěchu podezřelému ze spáchání přestupku.

III.4 Neblahý vliv subjektivní lhůty na činnost ochránce

Když veřejný ochránce práv při šetření postupu správního orgánu zjistí nezákonnost, může navrhnout přijetí nějakého opatření k nápravě.⁴¹ Jedním z nich je návrh na přezkoumání správního rozhodnutí. Ochránce k tomuto kroku přistupuje v případech, kdy je přesvědčen o tom, že jde o nejlepší nebo jediné možné opatření ve vztahu k individuálnímu případu stěžovatele. Tento kvalifikovaný návrh opírá o závěry svého šetření, a není tak možné mluvit o pouhém podnětu k zahájení přezkumu.

V některých případech⁴² v reakci na návrh ochránce příslušné ministerstvo argumentovalo, že nemůže zahájit přezkumné řízení, protože subjektivní lhůta již uplynula. Ať už z důvodu

39 Rozsudek NSS č. j. 9 As 183/2014-34: „[16] Ačkoliv se judikatura uvedená v bodech [14] (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2010, č.j. 2 Afs 125/2009-104, později překonán usnesením RS NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 7 Afs 14/2011-115) a [15] (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2013, č.j. 7 As 95/2011-108) zabývala subjektivními lhůtami pro uložení sankcí, nevidí Nejvyšší správní soud důvod postupovat při výkladu subjektivní lhůty obsažené v § 96 odst. 1 spr. ř. odlišně.“

40 Například v šetření veřejného ochránce práv, sp. zn. 2169/2020/VOP. Stěžovatel se podnětem k přezkumnému řízení domáhal zrušení dodatečného povolení parkoviště. Krajský úřad obdržel spisovou dokumentaci asi po 4 měsících a přezkumné řízení zahájil po dalších více než 2 měsících. Na základě odvolání investora následně Ministerstvo dopravy usnesení o zahájení přezkumného řízení zrušilo a přezkumné řízení zastavilo. Důvodem bylo právě uplynutí subjektivní lhůty.

41 Jejich demonstrativní výčet obsahuje § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

42 Šetření veřejného ochránce práv, sp. zn. 6637/2018/VOP/MK. V závěrečném stanovisku ochránce jako opatření k nápravě navrhoval provedení přezkumného řízení. Ministr dopravy v reakci odpověděl, že návrhu není možné vyhovět, protože uplynula subjektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení.

dřívějšího podnětu k přezkumu někoho jiného nebo kvůli tomu, že úřad se o důvodu zahájení přezkumu již dozvěděl (například měl kompletní spis) a řízení nestihl zahájit.

III.5 Shrnutí legislativního doporučení ochránce

Subjektivní lhůta tak pod pláštěm ochrany dobré víry může ztěžovat samotné zahájení řízení, ve kterém by se teprve měla různá práva poměřovat. Namísto zefektivnění (zrychlení) přezkumného řízení může být překážkou pro jeho provedení. Negativní dopady takového selhání veřejné správy potom zpravidla nese samotný účastník řízení. Není jasné dáno, odkdy subjektivní lhůta (a jestli vůbec) začala běžet. Přísně svazuje využívání prostředku, který umožňuje rychle a levně dosáhnout nápravy, aniž by bylo nutné zatěžovat správní soudy. A subjektivní lhůta také působí problémy veřejnému ochránci práv při využívání jednoho z jeho zákonných oprávnění.

Protože subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení nenaplňuje dostatečně svůj účel ve srovnání s problémy, které způsobuje nebo může způsobit, veřejný ochránce práv navrhuje její zrušení.

IV. Návrh veřejného ochránce práv

Z toho důvodu se obracím na vládu podle § 22 zákona o veřejném ochránci práv s návrhem na změnu § 96 správního řádu a doporučuji:

uložit ministrovi vnitra zpracovat a předložit vládě ke schválení návrh zákona, kterým se mění správní řád, a to do 31. března 2023.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(doporučení je opatřeno elektronickým podpisem)

Příloha

Vyjádření ministra vnitra ze dne 19. srpna 2020