



Jan Hamáček
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra

Praha 19. srpna 2020
Č. j. MV-121579-2/LG-2020

Vážený pane veřejný ochránce práv,

obracím se na Vás v návaznosti na Váš dopis ze dne 27. července 2020, č. j. KVOP-30108/2020, jímž jste mne seznámil s výsledky šetření ve věci fungování přezkumných řízení a dodržování subjektivní lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu.

Z provedeného šetření vyplynulo, že přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, který v současné podobě plní svůj účel, kterým je náprava nezákonných rozhodnutí. Závěry provedeného šetření, které odpovídají zkušenostem Ministerstva vnitra, proto vnímám pozitivně.

V rámci svého šetření jste nezjistil nezákonnou správní praxi či jiná závažná pochybení. Neprokázala se ani premisa, že správní orgány nestíhají zahajovat přezkumná řízení v průběhu subjektivní lhůty podle § 96 odst. 1 správního řádu. Přesto opětovně vznášíte návrh na zrušení této lhůty.

Poukazujete mimo jiné na praxi Ministerstva dopravy, které (na základě doporučení rozkladové komise v různých věcech) spojuje počátek běhu subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení se dnem, kdy obdrželo podnět. Praxe Ministerstva dopravy tak podle Vašeho názoru ukazuje na potencionální riziko, kdy zachování subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení by mohlo vést k tomu, že nečinnost správního orgánu zmaří provedení přezkumného řízení v případech, kdy je to žádoucí.

Vaše obavy v tomto ohledu nesdílím. Sám uvádíte, že přístup Ministerstva dopravy je ojedinělý a nemá oporu v judikatuře soudů ani v komentářové literatuře. Jak vyplývá z Vámi zmiňované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení začíná běžet zpravidla okamžikem doručení spisu, který obsahuje relevantní skutečnosti pro zahájení přezkumného řízení. Z hlediska budoucího vývoje lze očekávat spíše to, že praxe Ministerstva dopravy se přizpůsobí výkladu správních soudů, než že budou přibývat další úřady,

kteřé budou spojovat počátek subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení s okamžikem obdržení podnětu.

V kařždém případě však nelze z praxe jednoho ministerstva dovozovat nefunkčnost právní úpravy. Tím spíše, že ani v praxi Ministerstva dopravy se nepotvrdilo, že by subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení bránila provedení přezkumného řízení v případech, kdy by pro jeho provedení jinak existovaly objektivní důvody.

Dále uvádíte, že zmeškání subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení jde ve velké většině případů k tíži účastníka řízení, který je obvykle nezákonným správním rozhodnutím bezprostředně dotčen na svých právech a bývá obvykle i podatelem podnětu.

Přezkumné řízení však není primárně určeno k tomu, aby se jím účastník řízení domáhal ochrany svých práv. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, jehož hlavním účelem je zajišťování souladu pravomocných rozhodnutí s právními předpisy. Slouží tedy především k prosazování obecného zájmu na zákonnosti postupů správních orgánů, nikoliv k ochraně partikulárních zájmů jednotlivých účastníků řízení. Efektivnější ochranu v tomto ohledu poskytují účastníkovi řízení opravné prostředky.

Připouštíte, že v případě rozhodnutí vydaného v řízení s více účastníky má přezkumné řízení potenciál zasáhnout do práv účastníka řízení, v jehož prospěch bylo rozhodnuto. Zpochybňujete však účinnost subjektivní lhůty k zahájení přezkumného řízení z hlediska posílení právní jistoty i v tomto případě. Mimo jiné z důvodu, že i přes nevyhovění podnětu jednoho z účastníků řízení může existovat jiný důvod pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, k jehož provedení může dát podnět někdo jiný. Ačkoliv tato hypotetická situace může nastat, i v tomto případě se subjektivní lhůta k zahájení přezkumného řízení uplatní a k posílení právní jistoty přispěje. To platí jak v případě, kdy by důvod nezákonnosti vyplýval již z původního spisového materiálu, který správní orgán přezkoumával v souvislosti s původním podnětem (v tomto případě by uplynutí subjektivní lhůty zřejmě bránilo zahájení přezkumného řízení), tak v případě zcela nového důvodu nezákonnosti, neboť u něj by opět běžela subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení, která by plnila zmíněné funkce (posílení právní jistoty, předcházení průtahům apod.).

Za další důvod neúčinnosti subjektivní lhůty k zahájení přezkumného řízení považujete skutečnost, že přezkumné řízení může kdykoliv zahájit nadřízený správní orgán z moci úřední. Nicméně i pro nadřízený správní orgán, který postupuje na základě vlastního zjištění, platí subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení. V případě, kdy podnětu účastníka řízení nevyhověl správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, předá tento správní orgán věc nadřízenému správnímu orgánu v souladu s § 95 odst. 2 správního řádu. Mezi posouzením podnětu ze strany správního orgánu, který rozhodnutí vydal, a posouzením ze strany nadřízeného správního orgánu nebude v těchto případech delší časová prodleva. Není tedy zřejmé, v čem by skutečnost, že nadřízený správní orgán může přistoupit

k přezkumu pravomocného rozhodnutí, měla popírat smysl subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení.

Uvádíte dále, že jsem se ve svém předchozím vyjádření nijak nevypořádal s tím, jakou roli hraje subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení v případech, kdy se s podnětem na správní orgán obrátí jediný účastník řízení. Podle Vašeho názoru dobrá víra jiných účastníků není ve hře. Nicméně i v případě, kdy je vedeno řízení pouze s jedním účastníkem řízení, může dát podnět k provedení přezkumného řízení kdokoli (nikoliv jen účastník řízení). Správní orgán může rovněž provést přezkumné řízení na základě vlastního zjištění. Dobrá víra jediného účastníka tak může být provedeným přezkumným řízením dotčena i v tomto případě. Rovněž v případě, kdy podá podnět sám účastník řízení, není vyloučeno, že se zrušení pravomocného rozhodnutí dotkne práv a oprávněných zájmů jiných osob, které nebyly ze zákona účastníky řízení.

Zjištěná nezákonnost přitom nemusí být vždy v neprospěch účastníka řízení, ale může být i v jeho prospěch (a k tíži veřejnému zájmu chráněnému zákonem). Takový případ může být i častější s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí v neprospěch účastníků jsou napravována opravnými prostředky. Z tohoto pohledu je zjevné, že i v případě jediného účastníka řízení má subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení svůj nepochybný význam.

K tomu si dovoluji doplnit, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že smyslem lhůt obecně je omezení entropie v uplatňování práv, resp. pravomocí. Lhůty neslouží jen zájmům toho, vůči komu je prostředek, který je lhůtou limitován, namířen, nýbrž slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. července 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, bod 36).

S ohledem na výjimečnou povahu zásahů do pravomocně ukončených věcí se i nadále domnívám, že subjektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení představuje legitimní prostředek k posílení právní jistoty, odpovědného a aktivního přístupu příslušného správního orgánu, a ochrany účastníků řízení (respektive všech dotčených osob) před nepřiměřeně opožděnou změnou pravomocných rozhodnutí. Tím nemá být řečeno, že v každém jednotlivém případě dojde nutně k ochraně všech zmíněných hodnot.

Rozumím tomu, že uplynutí subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení může v některých případech snižovat účinnost opatření k nápravě uplatňovaných ze strany veřejného ochránce práv. Nicméně obdobný argument by bylo možné vztáhnout k objektivní lhůtě pro zahájení přezkumného řízení a k dalším lhůtám stanoveným k uplatňování práv nebo pravomocí. Nadto i v případech, kdy již uplynuly lhůty pro zahájení přezkumného řízení, může veřejný ochránce práv konstatovat chybný postup úřadu, a předcházet tak podobným pochybením v budoucnu.

Nesouhlasím ani s návrhem, aby veřejný ochránce práv měl postavení kvalifikovaného podatele, na jehož podněty by se subjektivní lhůta pro zahájení

přezkumného řízení nevztahovala. Tato lhůta není stanovena pro podatele (na rozdíl od lhůt pro podání žaloby a obdobných prostředků ochrany), ale pro správní orgán. Navržená změna by tak byla nesystémová a znamenala by do značné míry popření podstaty subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení.

Vhodným řešením by nebylo ani navrhované automatické zahájení přezkumného řízení po uplynutí subjektivní lhůty. Souhlasím s tím, že by taková úprava přinášela řadu dalších komplikací. Ve svém důsledku by automatické zahájení přezkumného řízení právní jistotu ještě více narušilo a vyvolávalo by pochybnosti o zákonnosti přezkoumávaných rozhodnutí i tam, kde by k žádným pochybnostem důvod nebyl.

Konečně nepovažuji za důvod pro změnu právní úpravy ani srovnání s úpravou přezkumných lhůt v daňovém řádu a zákonu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Tyto předpisy upravují velmi specifické oblasti a jejich srovnání s obecnou úpravou nemůže být bez dalšího důvodem pro úpravu lhůt pro zahájení přezkumného řízení ve správním řádu.

Dovoluji si proto shrnout, že nadále považuji právní úpravu subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení za funkční a neshledávám dostatečné důvody pro její zrušení.

S pozdravem

Jan Hamáček

Vážený pan
JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
Údolní 39
602 00 Brno

Ověřovací doložka změny datového formátu dokumentu podle § 69a zákona č. 499/2004 Sb.

Změnou datového formátu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy.

Vstupující dokument byl podepsán kvalifikovaným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu vydaném kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru a platnost zaručeného elektronického podpisu byla ověřena dne 21.8.2020 12:47:35.

Kvalifikovaný elektronický podpis byl shledán platným, dokument nebyl změněn a ověření platnosti kvalifikovaného certifikátu bylo provedeno vůči seznamu zneplatněných kvalifikovaných certifikátů vydanému k datu Neznámý údaj. Údaje o zaručeném elektronickém podpisu: číslo kvalifikovaného certifikátu 01521C22, kvalifikovaný certifikát byl vydán kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru PostSignum Qualified CA 4, Česká pošta, s.p. pro podepisující osobu Jan Hamáček, Ministerstvo vnitra České republiky.

Elektronický podpis byl označen časovým razítkem, založeným na certifikátu vydaném kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru. Platnost časového razítka byla ověřena dne 21.8.2020 12:47:35.

Elektronické časové razítko je neplatné, dokument nebyl změněn a certifikát byl ověřen s chybou: Certifikační autorita - certifikát nenalezen. Údaje o časovém razítku: datum a čas 19.08.2020 14:14:29, číslo časového razítka 1187D9B5289E8C0067E4, časové razítko bylo vydáno kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru CA Disig QCA3, Disig a.s..

Typ vstupního dokumentu: .PDF

Otisk souboru: 5C1DFB7E7F6DB055B7059066998DE1A491AEAA2C4D362B3916EAC5DF801F739B

Použitý algoritmus: SHA256_SBB 2.16.840.1.101.3.4.2.1

Subjekt, který změnu formátu dokumentu provedl:

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 60200 Brno 2

Datum vyhotovení ověřovací doložky:

21.8.2020

Jméno a příjmení osoby, která změnu formátu dokumentu provedla:

Fojtíková Jitka