

# Z PRAXE

Marek Chudoba

## Několik poznámek ke lhūtám podle správního řádu

Lhůty stanovené zákonem pro činění úkonů ze strany správního orgánu ve správním řízení hrají důležitou roli, která spolu s ostatními jeho prvky má zaručovat mj. neprotahování řízení (jeho délky) jako takového. Ostatně již z § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen jako „SŘ“), plyne, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě (nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena), použijí se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností.

Lhůty ve správním řízení jsou tak jedním z esenciálních předpokladů pro to, aby mohl být dán reálný a smysluplný průchod práv. Jak již na přelomu tisíciletí uváděl Ústavní soud: „Smyslem právního institutu lhůty obecně je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv přitom může dopadat jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv. V této souvislosti nutno rozlišovat lhůty hmotněprávní a lhůty procesněprávní (jakož i s nimi spojené rozdíly v jejich počítání).“<sup>1)</sup> Ve správním řízení je ponejvíce pravidlem počítání lhůt na dny, tedy celé časové úseky od 00:00 do 23:59 toho kterého dne. Byť se může jevit právní úprava počítání lhůt jako přehledná a poměrně rigidní, není tomu tak beze zbytku. Problematické bývá někdy krom rozlišování hmotněprávního či procesněprávního charakteru té které lhůty právě také její přesný počátek a konec v závislosti na okolnostech, které jsou pro její počátek a konec určující.

Ústavní soud dovodil: „S ohledem na stále se prohlubující elektronizaci justice, která se ponejvíce projevuje právě v oblasti doručování, je třeba akcentovat materiální prvek a vyzdvihnout smysl doručování jako takový, a tím tedy i zachování lhůty v případech, kdy tato lhůta po formální a technické stránce již vypršela. Smysl tohoto materiálního rozměru doručování je přitom třeba chápat jako preferenci věcného, meritorního

---

<sup>1)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. II. ÚS 545/99.

vyřízení (posouzení) věci před jejím ryze procesním skončením tam, kde tomu povaha věci vysloveně nebrání. Tato premisa je potom zpřítomněním ustanovení čl. 90 Ústavy, podle kterého jsou soudy primárně povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům, a současně tím v posledku sleduje cíl, aby se ze soudnictví nestalo pouhé „vyřizovačství“, tj. upřednostňuje snahu o pokud možno věcné zhodnocení problému po právní a/nebo faktické stránce, tak, aby bylo ochráně práv (nejen základních) učiněno zadost.“<sup>2)</sup>

Ústavní soud také dovodil zejména: „(...) úkon účastníka, byť učiněný ve formě elektronického podání prostřednictvím e-mailové schránky, třebaže dojde soudu několik minut po půlnoci dne následujícího po dni, jehož uplynutím příslušná lhůta vypršela, byl ve skutečnosti učiněn před jejím uplynutím, tj. kdy e-mail byl odeslán nejpozději ve 23:59 posledního dne lhůty. Tento důraz totiž souvisí se skutečností, že soud se s takovým procesním úkonem beztak zpravidla neseznamuje dříve než na začátku své pracovní (úřední) doby, a proto distinkce, zda k doručení příslušného podání (vlastně jeho dodání do dispozice soudu) došlo těsně před půlnocí posledního dne lhůty, anebo pár hodin nebo dokonce jen několik minut po půlnoci následujícího dne, nemá žádné faktické materiální důsledky. Ostatně, jak dal Ústavní soud najevo ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 335/12 ze dne 15. 8. 2013, „rozumně nelze předpokládat, že by se v noci běžně do datové schránky soudu přihlašovala osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu“ (...). Stejně tak tedy nelze rozumně předpokládat, že by se právě v noci dne následujícího po uplynutí lhůty běžně do informačního systému (klienta, resp. aplikace) e-mailových schránek soudu přihlašoval pracovník soudu za účelem dalšího nakládání se spisem či snad soudce nebo jeho asistent za účelem provedení dalšího úkonu ve věci.“<sup>3)</sup>

Z pohledu orgánů veřejné moci však nelze z obdobné shovívavosti ve smyslu *in dubio mitius* těžit. Lhůty jsou zejména pro správní orgány nastaveny často striktně, a to hlavně vymezením počtu dnů, během kterých musí být o věci rozhodnuto a podobně. I v této rovině vzniknou leckdy nejasné odpovědi na praktické otázky - např. ohledně lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení podle zvláštních zákonů, přičemž zde uzavřel poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, že nestanoví-li zvláštní zákon speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, je třeba na základě § 90 odst. 6 správního řádu použít obecných lhůt obsažených v § 71 správního řádu<sup>4)</sup>, což je např. případ zákona č. 127/2005 Sb., zákon o elektronických komunikacích

---

<sup>2)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 2560/13.

<sup>3)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 892/14.

<sup>4)</sup> Ministerstvo vnitra ČR: Závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání – Příloha č. 3 k zápisu ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012 (závěr č. 117) [online]. Praha: MVČR, 2012 [cit. 2017-11-28]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/117-2012-lhuty-pro-vydani-rozhodnuti-v-odvolacim-rizeni-podle-zvlastnich-zakonu.aspx>.

a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví lhůtu pro rozhodování účastnických sporů (srov. § 129 odst. 1 uvedeného zákona) v délce 4 měsíců a u zvláště složitých případů 6 měsíců.

Zákon o elektronických komunikacích nedefinuje, co lze považovat za zvláště složitý případ, což ostatně nedefinuje ani správní řád u prodloužené lhůty pro vydání rozhodnutí ve zvláště složitém případě dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Lze ovšem mít za to, že byť si takto složitost věci posuzuje kupř. správní orgán prvního stupně sám a *de facto* si může v rámci rámce složitosti věci „posunout“ lhůtu pro vydání rozhodnutí s argumentem „zvláště složitý případ“, může mu být eventuelní nesprávnost takového „posunutí“ vytknuta např. v rámci odvolacího řízení správním orgánem druhého stupně či v rámci soudního přezkumu. Správní orgán prvního stupně by tedy měl postupovat při eventuelním „posouvání“ lhůty pro vydání rozhodnutí s ohledem na zvláště složitý případ obezřetně, neboť nelze vyloučit např. odpovědnost za škodu, pokud případ nebyl zvláště složitý a došlo k vydání rozhodnutí až po uplynutí lhůty pro případ nikoli zvláště složitý.

Mimochodem zákon o elektronických komunikacích obsahuje rovněž jedno ustanovení z relativně menší množiny takových ustanovení – možnost správního orgánu prodloužovat si lhůtu pro vydání rozhodnutí ve zvláště složitých případech, je-li návrhatelem specifický subjekt, konkrétně spotřebitel (dále viz § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích: „... Lhůta pro vydání rozhodnutí ve sporu zahájeném na návrh spotřebitele činí 90 dnů. Tato lhůta může být u zvláště složitých sporů prodloužena. Strany musí být bez zbytečného odkladu informovány o prodloužení této lhůty a o celkové době, do kdy lze očekávat vydání rozhodnutí.“). Nelze ovšem tvrdit, že by si snad správní orgán mohl tím, že lhůta exaktně stanovena není, svévolně lhůtu prodloužovat opakovaně teoreticky donekonečna.

Je jednak vázán objektivní složitostí sporu a také musí stále dodržovat povinnost činit úkony v zákonem stanovené lhůtě, resp. ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena (srov. § 6 odst. 1 správního řádu).

Dále je ovšem známo, že někteří účastníci správních řízení, zejména ti, kterým je ku prospěchu oddalování pravomocného rozhodnutí správního orgánu, využívají některých lhůt v řízení takříkajíc do krajnosti (např. záměrné využívání tzv. fikce doručení aj.) a svým způsobem tak dochází ke zneužívání ustanovení procesního práva, jež bylo ustanoveno původně k jinému účelu.

Typicky v případě správních řízení s účastníky, kteří využívají procesní lhůty do krajnosti, se pak leckdy bez své „viny“ ocitá správní orgán za hranou „svých“ lhůt, jinými slovy – může docházet k jakémusi „legálnímu porušování zákona“.

Problematické může být v takovém ohledu i ustanovení týkající se prvostupňového správního orgánu ohledně lhůty pro předání spisu s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení

odvolání, pokud nejde o nepřípustné nebo opožděné odvolání, resp. zde nejsou shledány podmínky pro postup podle § 87 SŘ (§ 88 odst. 1 SŘ). Na uvedeném cokoli nemění charakter takové lhůty, která bývá označována také jako „technická“ (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 84/2016 – 43 a v něm citovanou judikaturu).

Pokud je například odvolání podáno dne 6. března 2017 (pondělí) skrze elektronickou poštu bez uznávaného elektronického podpisu, pak má možnost, respektive povinnost podatel takového podání potvrdit či doplnit do 5 dnů (§ 37 odst. 4 SŘ); jde o lhůtu procesního charakteru, a tedy lhůta počíná běžet den následující po doručení příslušné zprávy elektronické pošty, neboť se nezapočítává do běhu oné pětidenní lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty [§ 40 odst. 1 písm. a) SŘ]. Nicméně případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den. V uvedeném příkladu tímto posledním dnem tak bude den 13. března 2017 (pondělí) vzhledem k víkendu.

Takovou svou zprávu elektronické pošty může podatel potvrdit mj. tak, že uvedeného dne příslušné „potvrzující“ (kupř. listinné) podání podá osobně do podatelny relevantního správního orgánu.

Účastníci znali svých procesních práv však mohou ještě přidat „komfort“ jim daný § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, tj. v tento den podat poštovní zásilku adresovanou správnímu orgánu, která obsahuje „potvrzující“ podání, k držiteli poštovní licence. Jak dlouho držitel poštovní licence bude zásilku přepravovat, může být v praxi velmi variabilní, ale předpokládejme dva pracovní dny (ode dne předání zásilky k odeslání).

V „lepšíh případě“ tedy obdrží správní orgán takové „potvrzující“ podání již dne 15. března 2017 (středa). Nicméně podání odvolání bylo podmíněně učiněno vlastně již dne 6. března 2017, a od tohoto data běží také již zmíněná lhůta pro předání spisu druhostupňovému správnímu orgánu, neboť v den 15. března 2017 došlo toliko ke stvrzení perfektnosti uvedeného podání.

Může se jevit diskutabilní, zda se vlastně lhůta k podání odvolání „podmíněně“ prodloužila tím, že účastník řízení podal neperfektní podání, jež lze (musí) v aditivní lhůtě 5 dní potvrdit (doplnit), nebo nikoli. Lze však spíše usuzovat, že se zde nejedná o prodloužení lhůty k podání odvolání, ale toliko o poskytnutí další lhůty, aby se původní podání eventuálně stalo perfektním, tj. vyvolalo zamýšlené procesní účinky. Jiný závěr, tj. že se např. jedná o prodloužení původní lhůty k podání odvolání, je záhodno odmítnout jednak jako odporující zákonu (odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak) a také jako potenciálně odporující zásadě rovnosti účastníků řízení, byť v praxi se neperfektnímu podání fakticky taková výhoda (oproti kupř. listinnému odvolání podanému osobně do podatelny) naskýtá obdobně jako účastníku řízení, který podal odvolání prostřednictvím držitele poštovní licence - může získat minimálně „čas navíc“, resp. zda učiní či neučiní své podání perfektním a v případě, že úmyslně nikoli, tak se k jeho odvolání vůbec nepřihlédne, nebo může

v případě zejména „poštovního podání“ své podání odvolání stihnout odvolat, pokud „odvolání odvolání“, tj. zpětvzetí odvolání, dojde správnímu orgánu nejpозději spolu s odvoláním.

Roviny neperfektních podání se rovněž dotýká komentářová literatura. Bývá například uváděno: „Pokud podatel takto učiněné podání následně do pěti dnů potvrdí, resp. doplní písemně, ústně do protokolu či v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, zůstane mu lhůta pro učinění podání zachována (...)“<sup>5)</sup>. Nebo také z „bratrského“ procesního kodexu: „Jestliže např. účastník podá odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně včas telefaxem, avšak originál telefaxového podání nebo písemné podání shodného znění předloží soudu až po uplynutí třídnenní lhůty, nelze k podání učiněnému telefaxem přihlížet; odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně bylo za této situace přesto podáno včas tehdy, jestliže originál telefaxového podání nebo písemné podání shodného znění byly podány u soudu (u provozovatele poštovních služeb nebo u jiného orgánu, který má povinnost je doručit) v době, kdy odvolací lhůta ještě běžela.“<sup>6)</sup>. Nejvyšší správní soud ČR pak ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 134/2015-25 v odůvodnění mj. uvádí: „Zákon nevylučuje situaci, kdy účastník učiní nekvalifikované podání. S takovým jednáním zákon počítá a pro tento případ stanoví, že pokud účastník nekvalifikované podání včas potvrdí, resp. doplní, stává se původní podání perfektním. Správní orgán je pak povinen s ním jako s perfektním nakládat. Je přitom nepodstatné, z jakého důvodu účastník neučinil kvalifikovaným hned své prvotní podání (...)“.

Správní orgán je před předáním spisu povinen (nejde-li o odvolání podané opožděně nebo není-li nepřípustné) zaslat stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzvat je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili (§ 86 odst. 2 SŘ).

I pokud by správní orgán odeslal hned v den, kdy mu bylo podání odvolání „potvrzeno“, tj. 15. března 2017, zásilky se stejnopisy podaného odvolání s výzvou k vyjádření se k němu, tak lze opět důvodně předpokládat, že budou-li se takové zásilky posílat prostřednictvím držitele poštovní licence, pak k prvnímu pokusu o doručení, při kterém však relativně často dochází k nezastižení adresáta a tedy se uskuteční (zjednodušeně uvedeno) pouze vložení výzvy k vyzvednutí zásilky do domovní schránky adresáta, dojde dne 17. března 2017. Účastník si takovou zásilku vyzvedne (relativně často) třeba až desátý den lhůty ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, tedy dne 27. března 2017 (pondělí).

Za předpokladu, že účastníkovi byla stanovena nejkratší možná lhůta pro vyjádření se k odvolání (5 dnů), tak má možnost se vyjádřit podáním podaným až dne 3. dubna 2017 (pondělí).

---

<sup>5)</sup> JEMELKA, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 146.

<sup>6)</sup> DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 270.

I tento účastník však může využít „elektronického doručování“ a podat tak v uvedený den pouze podání skrze zprávu elektronické pošty bez uznávaného elektronického podpisu, a tedy „natáhnout“ takovou lhůtu fakticky buď až na den 10. dubna 2017 („potvrzující“ podání podá osobně do podatelny), respektive ještě déle, podal-li by své „potvrzující“ podání prostřednictvím držitele poštovní licence.

Zákonná lhůta, do které nejpozději musí být spis se stanoviskem správního orgánu prvního stupně u odvolacího správního orgánu, však vypršela již dnem 5. dubna 2017. Je také nasnadě, že využití opatření před nečinností dle příslušných ustanovení správního řádu by bylo zcela irelevantní, resp. nadbytečné, neboť správní orgán prvního stupně ve skutečnosti nečinný není.

Uvedená příkladová situace může být dále významně komplikována státními svátky předcházejícími či navazujícími na sobotu či neděli a může být komplikována i tak, že bude ponejprve podáno tzv. *bianco odvolání*, přičemž správní orgán bude pravidelně povinen vyzvat odvolatele k odstranění jeho nedostatků (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67), přičemž komunikace může opět ze strany odvolatele probíhat ponejprve elektronickou poštou bez uznávaného elektronického podpisu atd.

Z výše uvedeného je patrné, že ne všechny lhůty pro správní orgány jsou ve správním řádu nastaveny vždy dostatečně, čemuž paradoxně může nahrávat mj. původní dobře míněná snaha o zjednodušení přístupu ke správním orgánům v rámci elektronizace styku s nimi (podání e-mailem apod.).

Bylo by vhodné, aby došlo do budoucna legislativní změnou k „dotažení všech lhůt“ ve správním řádu tak, aby odpovídaly i „problematickosti“ některých dnes vedených správních řízení a správní orgán tak nemusel čelit jím „nezaviněnému“ porušování správního řádu, byť patrně menší závažnosti.