

DISKUSE

David Mazánek

SYSTÉMOVÉ SELHÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY ANEB MAJÍ STATISÍCE ROZHODNUTÍ CHYBNĚ VYZNAČENOU DOLOŽKU PRÁVNÍ MOCI?

Abstrakt: Autor v článku uvádí, jaké zákonné požadavky jsou kladeny na individuální správní akty, resp. na poučení o možnosti uplatnit řádný opravný prostředek. Nejprve cituje názor Ministerstva vnitra (jako gestora nad správním řádem) a poté i obdobný názor Nejvyššího správního soudu (jako vrcholného soudního orgánu soustavy obecných soudů, pokud jde o agendu správního soudnictví). Následně tyto názory podrobuje kritice, kdy jako ústřední rozpor mezi autorem a uvedenými institucemi je výklad formulace ust. § 68 odst. 5 správního řádu „...od kterého dne se tato lhůta počítá...“, neboť autor považuje, na rozdíl od těchto institucí, formulaci, jež má takovémuto zákonnému požadavku dostát, a která zní „...odvolání lze podat do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke...“ za nedostatečnou, přičemž při své argumentaci odkazuje na znění ust. § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, kde jsou upravena pravidla pro počítání lhůt. Dále je popsána praktická aplikace tohoto ustanovení správního řádu správními orgány od účinnosti „nového“ správního řádu, včetně orientačního počtu individuálních správních aktů, kterých se uvedená polemika týká. V poslední části článku se pak zabývá úvahami, jaké zásadní důsledky pro praxi má, pokud se jeho názor akceptuje, nezákonnost některých individuálních správních aktů, nezákonná činnost adresátů působení správních orgánů na základě nepravomocných individuálních správních aktů, chybné posouzení včasnosti uplatnění řádného opravného prostředku ze strany správních orgánů atd.

Klíčová slova: individuální správní akty, správní řád, poučení, správní orgány, lhůta

NA ÚVOD

Rozhodnutí, usnesení a jiné individuální správní akty (dále v textu i jen „rozhodnutí“) vydávané při správním řízení jsou způsobilé významně autoritativně zasahovat do sféry práv a povinností adresátů působení správních orgánů, proto je proces předcházející jejich vydání právní úpravou podrobně upraven, a to z důvodu naplnění příslušných zásad ústavního práva, které jsou vlastně dále upraveny v základních zásadách činnosti správních orgánů. Ze stejných důvodů jsou pak zcela konkrétně upraveny náležitosti individuálních správních aktů ve správním řádu jako obecném procesním předpisu, který se aplikuje v procesu správního řízení. Nedodržení některých (stěžejních) náležitostí rozhodnutí má závažné procesní následky pro osud takovýchto rozhodnutí, ať již půjde o jejich nezákonnost, „pouhou“ nesprávnost nebo další následky, které správní řád s tím či oním pochybením spojuje.

Jednou z takovýchto náležitostí rozhodnutí je poučení, které musí obsahovat vše, co je stanoveno v ust. § 68 odst. 5 správního řádu.¹ Tím došlo ke změně oproti starému správním řádu (z. č. 71/1967 Sb.), neboť tento kladl na náležitosti poučení poněkud jiné

¹ „V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.“

(menší) požadavky.² Nicméně od 01. 01. 2006 je v účinnosti nový správní řád a je třeba postupovat podle jeho ustanovení, pokud se na to které správní řízení nevztáhne přechodné ustanovení nového správního řádu.³ Z porovnání obou úprav lze seznat jako rozdíl to, že v řízeních, která jsou vedena podle nového správního řádu, je třeba v poučení rozhodnutí (pokud je proti němu přípustné uplatnit řádný opravný prostředek, dále v textu i jen „odvolání“) uvést údaj o tom „...od kterého dne se tato lhůta počítá...“.

1. STANOVISKO MINISTERSTVA VNITRA A ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Ministerstvo vnitra jako gestor nad správním řízením v České republice se touto otázkou zabývalo minimálně v rámci konzultačního dne konaného Ministerstvem vnitra ČR formou videokonference dne 12. 07. 2011,⁴ proto lze ze zápisu z této konzultace shrnout, že pokud poučení rozhodnutí obsahuje pouze tuto formulaci: „*Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke krajskému úřadu ..., podáním učiněným u obecního úřadu ...*“ je takové poučení úplné a správné.

Kromě Ministerstva vnitra takovouto formulaci poučení považují za dostatečnou i soudy. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 62 Af 31/2010 ze dne 15. 12. 2011 (dostupné na www.nssoud.cz) uvádí, že: „*V daném případě žalovaný uvedl v poučení prvostupňového rozhodnutí, že proti tomuto usnesení lze podat do 15 dnů ode dne jeho doručení rozklad k předsedovi žalovaného. Takové poučení považuje zdejší soud ve vztahu ke lhůtě k podání rozkladu a jejímu počátku za zcela dostatečné a zákonu odpovídající. Je zde zřetelně stanovena lhůta (15 dní) i její počátek (doručení rozhodnutí).*“

Lze doplnit, že identický názor na danou problematiku jako uvedené instituce má i autor Vedral, J. v publikaci *Správní řád – komentář. II. vydání*, Praha: nakladatelství Polygon, 2012, když na s. 614–615, kde komentuje ustanovení § 68 odst. 5 správního řádu uvádí, že: „*Slovní poučení „od kterého dne se lhůty počítá“ lze vyložit i tak, že postačuje uvést, že lhůta pro podání opravného prostředku běží od oznámení rozhodnutí, aniž by bylo nutné popisovat jednotlivé způsoby, jakými může k oznámení dojít.*“

2. POLEMKA O ÚPLNOSTI POUČENÍ

S výše uvedenými názory o dostatečnosti takto formulovaného poučení nelze souhlasit, a to z následujících důvodů. Není sporu o tom, že počítání času upravuje i v tomto případě § 40 správního řádu⁵ – podle tohoto ustanovení postupují správní orgány od

² Ust. § 47 odst. 4 starého správního řádu: „*Poučení o odvolání (rozkladu) obsahuje údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat (podat rozklad), v jaké lhůtě, ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat.*“

³ Ust. § 179 odst. 1 nového správního řádu: „*Řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.*“

⁴ http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/krajsky_urad/spravni_agendy/prestupky/

⁵ Viz nadpis tohoto ustanovení „*počítání času*“, i celé hlavy IV správního řádu „*lhůty a počítání času*“, ale zejména konstantní názory na uvedené nejen ze strany Ministerstva vnitra, správních orgánů, soudů (např. známý náleží Pléna Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>,

účinnosti správního řádu, pokud jde o posuzování včasnosti uplatnění odvolání. Ust. § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu uvádí, že „*Pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, nezapočítává se do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin; v pochybnostech se za počátek lhůty považuje den následující po dni, o němž je jisto, že skutečnost rozhodující pro počátek běhu lhůty již nastala,*“ Ust. § 68 odst. 5 správního řádu pak uvádí: „*V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.*“

Tj. lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy byla zásilka obsahující rozhodnutí doručena [ani to Ministerstvo vnitra vlastně nerozporuje, když ve shora zmíněném stanovisku uvedlo, že „*Pokud se však v poučení uvede i skutečnost vyplývající z § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy přesně se vymezí, od kdy se lhůta pro podání odvolání počítá, není to ničemu na závadu.*“] a o tomto je nutné v poučení adresáta vyrozumět (viz opět ust. § 68 odst. 5 správního řádu, což již ovšem Ministerstvo vnitra rozporuje).

Nelze však současně tvrdit to, co ve výše uvedeném stanovisku uvádí Ministerstvo vnitra, tj. že pro naplnění zákonných náležitostí postačuje, pokud je uvedeno, že „*Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke krajskému úřadu ..., podáním učiněným u obecního úřadu ...*“, a současně doplnit, že se na uvedené počítání běhu lhůty vztahuje § 40 správního řádu, a současně uvést, že „*Pokud se*

kdy je v odůvodnění, pokud jde o počítání lhůt obecně, mimo jiné uvedeno: „*I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minori ad maius, a maiori ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Mezi tyto obecně uznávané bez jakékoli pochybnosti patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelné a smysluplně vymezena od dob římských. Tato skutečnost ústavodárci, resp. zákonodárci nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vymezil počítání času výslovně odlišným způsobem. Příkladem tohoto postupu českého zákonodávce v odvětví práva ústavního je § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta počíná již dnem rozhodným pro její plynutí, a nikoli dnem následujícím, jak je obvyklé. V této souvislosti nutno poukázat i na rozdílnost díkce čl. 50 odst. 1 Ústavy, kdy lhůta počíná „ode dne“, který je pro její plynutí rozhodný, a § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta „počíná dnem“, který je pro její plynutí rozhodný.“), ale též autorův komentářů ke správnímu řádu – autor VEDRAL, J. v publikaci *Správní řád – komentář II.* vydání. Praha: nakladatelství Polygon, 2012, uvádí na s. 445–446, kde komentuje ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu, že: „*Toto ustanovení je sice nazváno „Počítání času“, ale podle jeho obsahu nejde o jakékoli počítání času, nýbrž jen o ty případy, kdy má být určitý úkon v řízení, a to jak úkon účastníka řízení (§ 36), tak úkon správního orgánu (§ 15) proveden v určité (procesní) lhůtě, tzn. Ve lhůtě stanovené přímo zákonem (odvolací lhůta)...*“ Autoři JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. v publikaci *Správní řád. Komentář.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, na s. 278 rovněž v komentáři ke zmíněnému ustanovení uvádějí: „*Také při počítání této lhůty je potřeba vycházet z ustanovení o počítání času podle § 40 SpŘ, a pokud by posledním den této lhůty připadl např. na sobotu, bylo by možné ještě v pondělí podat odvolání prokazatelným způsobem na poště.*“ Dále autorka HORZINKOVÁ, E. v publikaci E. Horzinková – V. Novotný. *Správní právo procesní.* 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010, na s. 221–222 uvádí: „*Pro podání odvolání existuje obecná odvolací lhůta, která běží 15 dní. Počátek lhůty spadá na první den následující po oznámení rozhodnutí (usnesení). Odvolací lhůta je zachována, je-li odvolání posledního dne lhůty předáno poštovní přepravě a adresováno správnímu úřadu, který rozhodnutí vydal. Pro běh odvolací lhůty platí ustanovení § 40 spr. ř., včetně pravidla, že v pochybnostech se lhůta považuje za zachovanou, dokud se neprokáže opak (skutečnost, že odvolání bylo podáno opožděně, musí prokázat správní orgán).*“*

však v poučení uvede i skutečnost vyplývající z § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy přesně se vymezí, od kdy se lhůta pro podání odvolání počítá, není to ničemu na závadu.“ Uvedená tvrzení jsou totiž vzájemně v rozporu (tj. v prvním výroku se tvrdí, že den, od kterého se lhůta počítá, je den oznámení, a v dalším se tvrdí, že tímto dnem, od kterého se lhůta počítá, je až den následující po dni oznámení). Lze doplnit, že právě ono „přesné vymezení“, od kdy se lhůta počítá, vyžaduje ust. § 68 odst. 5 správního řádu (...od kterého dne se tato lhůta počítá...).

Nelze tedy přijmout ani stěžejní větu ze shora cit. odůvodnění NSS, že „Je zde zřetelně stanovena lhůta (15 dní) i její počátek (doručení rozhodnutí).“ Lze souhlasit s názorem soudu, že „Není třeba, aby se správní orgán rozepisoval o všech způsobech doručení podle § 19 správního řádu.“

Pokud by tedy autor tohoto článku měl odpovědět na otázku, jaké minimální (tj. zákonné) náležitosti má obsahovat poučení dle ust. § 68 odst. 5 správního řádu, uvedl by, že: „Proti tomuto rozhodnutí je možné podat odvolání ve lhůtě 15 dnů. Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno. Odvolání se podává u..., přičemž o odvolání rozhoduje...“ Není tedy třeba v poučení uvádět citaci ust. § 83 odst. 1 správního řádu,⁶ tj. „Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.“ (jak běžně činí správní orgány), neboť z ust. § 68 odst. 5 nebo jiného ustanovení správního řádu nevyplývá povinnost správního orgánu uvést den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty, který se ovšem nezapočítává do běhu lhůty. Existuje však zákonná povinnost v poučení uvést den, od kterého se počítá běh 15denní lhůty pro podání odvolání (který je současně prvním dnem lhůty). To je také logické, neboť zájmem zákonodárce je, aby správní orgány obligatorně informovaly účastníky řízení o tom, v jakém časovém úseku mohou uplatnit řádný opravný prostředek. Tj. účastník řízení by měl být obeznámen s tím, který den bude považován za první den lhůty, neboť jestliže se uvede v poučení pouze den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty (tj. zpravidla „Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke krajskému úřadu ...“), může účastník řízení nabýt dojmu, že je prvním dnem lhůty den oznámení, což není pravdivé, a v důsledku takovéhoho neúplného poučení může též nabýt dojmu, že lhůta pro podání řádného opravného prostředku uplyne dříve, než tomu ve skutečnosti je. Pro účastníka řízení není stěžejní, co způsobilo iniciaci běhu lhůty (zda to bude den vydání rozhodnutí nebo den oznámení rozhodnutí), ale to, od kdy tato lhůta začíná běžet. Při aplikaci správního řádu se nevyskytují problémy spočívající v tom, že by jednotlivé správní orgány určovaly jinak první den lhůty, a to i přes odlišnost poučení, které poskytují účastníkům řízení, což ovšem neznamená, že by neuvedení formulace „Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno.“ v poučení nezpůsobovalo uvedené problémy účastníkům řízení. Lze doplnit, že autor Ondruš R. v publikaci Průvodce úředníka novým správním řízením se vzory procesních postupů správních úřadů. Praha: Linde Praha, a.s., –

⁶ Autor ONDRUŠ R. v publikaci *Správní řád nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., – Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2005, na s. 272, kde komentuje toto ustanovení, uvádí: „Zákon stanoví obecnou odvolací lhůtu počítanou ve dnech, kdy počátek lhůty je první den následující po oznámení rozhodnutí (§ 72). Při počítání lhůt se postupuje podle § 40. Delší nebo kratší lhůtu pro odvolání lze stanovit pouze zákonem.“

Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2006, u jednotlivých vzorů rozhodnutí (pokud je možné uplatnit řádný opravný prostředek) uvádí v poučení, že: „*Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno.*“

Jaká je však úprava počítání lhůt, respektive náležitostí poučení v ostatních procesních předpisech? Pokud jde například o oblast daňového práva, pak zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v pl. znění, v ust. § 33 odst. 2 uvádí, že „*Lhůta stanovená podle dní počíná běžet dnem, který následuje po dni, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty.*“;⁷ v ust. § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu uvádí, že rozhodnutí obsahuje „*poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit, u kterého správce daně se odvolání podává, spolu s upozorněním na případné vyloučení odkladného účinku,*“ – z tohoto ustanovení je evidentní, že správce daně nemá obligatorně stanoveno, aby v poučení uvedl den, od kterého se počítá odvolací lhůta (ani jaký subjekt bude o případném opravném prostředku rozhodovat), a proto se tato zákonná úprava náležitostí poučení rozhodnutí blíží spíše starému správnímu řádu než aktuální právní úpravě. Lze doplnit, že pokud jde o tyto ničím nezodpovědné rozdíly mezi obligatorními náležitostmi poučení, nepřispívají k právní jistotě adresátů působení vykonavatelů vrchnostenské veřejné správy. Pokud jde o oblast civilního soudního řízení, pak jsou pro potřeby pojednávané problematiky stěžejní tato ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v pl. znění: § 57 odst. 1 řešící otázku počítání lhůt a uvádějící, že „*Do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin.*“; § 157 odst. 1 řešící otázku náležitostí rozsudku a uvádějící, že „*Není-li stanoveno jinak, v písemném vyhotovení rozsudku se po slovech „Jménem republiky“ uvede označení soudu, jména a příjmení soudců a přísedících, přesné označení účastníků a jejich zástupců, účast státního zastupitelství a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, označení projednávané věci, znění výroku, odůvodnění, poučení o tom, zda je přípustný opravný prostředek nepočítaje v to žalobu na obnovu řízení a pro zmatečnost, a o lhůtě a místě k jeho podání, poučení o možnosti výkonu rozhodnutí a den a místo vyhlášení. Je-li to možné, uvede se v označení účastníků též jejich datum narození (identifikační číslo).*“; § 204 odst. 1 řešící otázku odvolací lhůty a uvádějící, že: „*Odvolání se podává do patnácti dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí u soudu, proti jehož rozhodnutí směřuje. Bylo-li vydáno opravné usnesení týkající se výroku rozhodnutí, běží tato lhůta znovu od právní moci opravného usnesení.*“ Lze tedy shrnout, že ani občanský soudní řád neklade na poučení co do jeho rozsahu takové nároky, jako aktuální správní řád. V oblasti trestního práva je stěžejním procesním předpisem zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v pl. znění, přičemž pro potřeby pojednávané problematiky se jeví jako stěžejní tato jeho ustanovení: § 60 odst. 1 řešící otázku počítání lhůt a uvádějící, že „*Do lhůty určené podle dní se nezapočítává den, kdy se stala určující počátek lhůty.*“; § 125 odst. 2 řešící otázku náležitostí

⁷ Autoři LICHNOVSKÝ, O. – ONDRÝSEK, R. a kol. v publikaci *Daňový řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011 na s. 93 k tomuto uvádějí: „*Komentované ustanovení vymezuje počátek běhu lhůt určených podle dnů. U lhůt určených podle dnů počínají tyto běžet dnem určeným shodně s odstavcem 1, tj. dnem následujícím po určující počátek běhu lhůty. V mezích výše uvedeného příkladu pak třicetidenní lhůta pro odvolání (§ 109 odst. 4) uplyne ve čtvrtek dne 3. 3. 2011. Při počítání jednotlivých dnů lhůty není rozhodné, zda jde o dny pracovní, soboty, neděle nebo (což však neplatí pro poslední den lhůty, viz komentář k odst. 4).*“

rozsudku soudu prvního stupně a uvádějící, že „V poučení o odvolání, které musí být obsaženo v každém rozsudku soudu prvního stupně, se uvede lhůta, ve které musí být podáno (§ 248 odst. 1), označení soudu, ke kterému má být odvolání podáno (§ 251), označení soudu, který o podaném odvolání bude rozhodovat (§ 252), rozsah, v kterém mohou rozsudek napadát oprávněné osoby (§ 246), a vymezení nutného obsahu odvolání (§ 249).“; § 248 odst. 1 řešící otázku délky odvolací lhůty a místo jeho uplatnění a uvádějící, že „Odvolání se podává u soudu, proti jehož rozsudku směřuje, a to do osmi dnů od doručení opisu rozsudku.“⁸ K tomuto srovnání náležitostí rozhodnutí (rozsudků) lze tedy jednoznačně uzavřít, že žádná z citovaných úprav neklade na obligatorní náležitosti poučení shodné (podobné) nároky jako aktuální správní řád, a proto pokud se v oblasti daňové správy, civilního či trestního soudnictví v praxi vyskytují rozhodnutí (rozsudky), které v poučení neobsahují údaj o tom, od kterého dne se počítá odvolací lhůta, pak v takových případech nelze z tohoto důvodu označit tyto akty za vadné. Jak však bylo uvedeno, postupy správních orgánů aplikujících správní řád se musí řídit shora citovanými ustanoveními, tj. zejména § 68 odst. 5 správního řádu.

3. ...A DNEŠNÍ PRAXE SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Jak ale formulují poučení o řádném opravném prostředku správní orgány v praxi? Odpověď poskytují úřední desky správních orgánů, kde se mnohá rozhodnutí nacházejí. Autor článku zhlédl desítky elektronických úředních desek správních orgánů (obcí tzv. I. typu, obcí tzv. III. typu, krajů i ústředních orgánů státní správy), jejichž výběr byl zcela náhodný, i pokud jde o sídlo toho kterého správního orgánu. Výsledkem zjištění je, že hrubým odhadem 3/4 z uveřejněných rozhodnutí obsahovalo takové poučení, které považuje NSS i Ministerstvo vnitra za úplné, zbývající část rozhodnutí obsahovala také poučení, které považuje za úplné autor článku. Zajímavým zjištěním je přitom fakt, že se tyto rozdíly nenacházejí pouze mezi jednotlivými správními orgány, ale mnohdy i v rámci jednoho správního orgánu. Dalším zajímavým zjištěním je fakt, že vůbec nehraje roli to, zda rozhodnutí s tím či oním poučením vydal ústřední orgán státní správy nebo obecní úřad obce tzv. I. typu. Protože se obsah úředních desek neustále mění, nepovažuji za vhodné poskytovat odkaz na to či ono rozhodnutí, avšak lze uvést, že např. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Český telekomunikační úřad, Ministerstvo dopravy (částečně), Ministerstvo vnitra, Mag. hl. m. Prahy, Magistrát statutárního města Hradec Králové a Magistrát statutárního města Ostrava volí první variantu (tj. tu, kterou považuje za správnou Ministerstvo vnitra i NSS). Naopak např. Statutární město Brno a v některých agendách i Magistrát statutárního města Plzně volí variantu druhou (tj. tu, kterou považuje za správnou autor článku). Není přitom důvodu domnívat se, že v případě rozhodnutí, která nebyla zveřejněna na úřední desce, bude tento poměr (tj. cca 3/4 oproti cca 1/4) jiný. Stejně tak není důvodu mít za to, že se uvedené děje např. pouze v tomto roce,

⁸ Autoři ŠÁMAL, P. a kol. v publikaci *Trestní řád*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, na s. 1947, kde komentují zmíněné ustanovení, uvádějí: „6. O počátku, běhu, skončení a zachování lhůty platí ustanovení § 60, jde o lhůtu tzv. procesní. Počátek běhu lhůty se posunuje v případě provedené opravy vyhotovení nebo opisu rozsudku, jež se dotkla podstatně obsahu některého z výroků rozsudku (§ 133), nebo v případě rozdílných dat doručení rozsudku obžalovanému, jeho a případně zákonnému zástupci (srov. dále § 248 odst. 2).“

k uvedenému nepochybně dochází již od 01. 01. 2006, tj. od účinnosti nového správního řádu. Jakého počtu rozhodnutí (tj. rozhodnutí ve smyslu správního řádu a usnesení, příkazů apod.) se uvedené týká? Lze vyjít z www stránek Českého statistického úřadu,⁹ kde lze snadno dohledat, že jen v roce 2011 bylo v rámci České republiky vydáno přes 100 000 stavebních povolení. Jestliže si uvědomíme, že agenda stavebního řádu je jen částí činnosti veřejné správy, při které dochází k vydávání rozhodnutí (dále velmi namátkově: správní řízení v oblasti životního prostředí, dopravy, energetiky, zaměstnanosti, sociálních dávek, školství, zdravotnictví), přičemž uvedená praxe se aplikuje přes 6 let, docházíme k obrovskému množství rozhodnutí, která dle názoru autora článku trpí zásadní procesní vadou.¹⁰ Jaké jsou však důsledky takového pochybení?

4. DŮSLEDKY NEÚPLNÉHO POUČENÍ

Důsledky takového neúplného poučení uvádí ust. § 83 odst. 2 správního řádu: „V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.“¹¹ Vzhledem k tomu že správní orgány si nejsou svého systémového selhání vědomy, nedochází samozřejmě ani k vydání opravného usnesení a odvolací lhůta tak činí místo 15 dnů 90 dnů (1/4 roku). Kombinací takovéto prodloužené odvolací lhůty a nevědomosti správních orgánů o jejich pochybení dochází mimo jiné k následujícím navazujícím situacím. Především jsou takováto odvolání (proti rozhodnutím obsahujícím neúplné poučení) považována minimálně správním orgánem prvního stupně (ale i odvolacími orgány) – za předpokladu, že jsou podána po 15 denní lhůtě – za opožděná, ač tomu právě s ohledem na ust. § 83 odst. 2 správního řádu být nemůže. Za takové situace nezbyvá účastníkům řízení (pokud si dotyčné pochybení správního orgánu uvědomí), než se obrátit na správní soud nebo podat podnět k přezkumu. I pokud snad odvolání proti takovémuto rozhodnutí není podáno, nemůže uvedené nabýt právní moci po uplynutí 15denní odvolací lhůty, ale až po uplynutí lhůty 90denní (viz ust. § 73 odst. 1 správního řádu), pokud se účastníci řízení nevzdají práva na odvolání (čehož v řadě případů jistě využívají, zejména

⁹ http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/bvz_cr

¹⁰ I za předpokladu, že by autorova úvaha o nutnosti v poučení rozhodnutí uvádět formulaci, že „Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po dni, kdy bylo rozhodnutí oznámeno,“ byla shledána nesprávnou, a poučení by mělo obsahovat formulaci, že „Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení,“ za účelem naplnění povinnosti uvádět, od kterého dne se počítá lhůta pro podání odvolání, pak by přesto praxe správních orgánů představovala závažný problém (tj. jak je výše uvedeno, z logiky věci je vyloučeno, aby byly obě formulace považovány za takové, kdy každá z nich dostojí požadavku na správné uvedení dne, od kterého se počítá odvolací lhůta), a to právě z důvodu zmíněné nejednotnosti praxe správních orgánů.

¹¹ Autor VEDRAL, J. v publikaci *Správní řád – komentář*. II. vydání, Praha: nakladatelství Polygon, 2012, uvádí na s. 731, kde komentuje ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu, že: „Poučení o řádném opravném prostředku patří mezi podstatné náležitosti rozhodnutí, což vyplývá zejména z § 68 odst. 1 a 5, a s jeho vadami nebo úplnou absencí proto zákon spojuje odpovídající procesní důsledky pro toho účastníka řízení, který byl tímto chybným postupem uveden v omyl. Pro lhůty podle § 83 odst. 2 platí ustanovení § 40 správního řádu o počítání času. Při neexistenci jiné právní úpravy se § 83 odst. 2 použije i v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 150 odst. 5, tzn. poučení o podání odporu proti příkazu, neboť § 150 v tomto směru žádné speciální ustanovení neobsahuje.“

u nesporných agend nebo u rozhodnutí, kterými se jim vyhovuje; na druhou stranu je celá řada agend a situací, kdy není v zájmu účastníka řízení, aby bylo správní řízení ukončeno v co nejkratší lhůtě – např. přestupková agenda – z důvodu existence jednoroční prekluzivní lhůty).

S ohledem na shora uvedené lze důvodně předpokládat, že správní orgány opatřují ona rozhodnutí doložkou právní moci s chybně vyznačeným datem nabytí právní moci a onen stav nikterak nekorigují (např. postupem podle § 75 odst. 3 správního řádu). Vzhledem k tomu, že obecně platí, že pouze pravomocné rozhodnutí je způsobilé vyvolat správním orgánem zamýšlené důsledky (srov. ust. § 73 odst. 2 správního řádu; pokud nejde o individuální správní akt s předběžnou vykonatelností), není možné na základě těchto nepravomocných rozhodnutí nabývat práva a povinnosti, nebo tvrdit, že tato prokazují jejich vznik nebo zánik, a to až do doby uplynutí oné 90denní lhůty. Pokud tedy v praxi dojde k situaci, že správní rozhodnutí (např. územní rozhodnutí) je ze zákona podkladem pro další individuální správní akt (např. stavební povolení), nemůže být takovéto další navazující rozhodnutí vydáno předtím, než předchozí podmiňující rozhodnutí nabude právní moci, přičemž vydání navazujícího správního rozhodnutí je za takové situace (existence nepravomocného podmiňujícího rozhodnutí) jednoznačně nezákonné se všemi důsledky z toho plynoucími. Jistě lze nalézt celou řadu dalších závažných důsledků, které shora uvedené přináší.

Dle názoru autora článku jde tedy ze shora uvedených důvodů o zásadní systémové selhání veřejné správy, resp. správních orgánů, a pokud byly po dobu více než 6 let příslušné instituce, které mají za úkol sjednocovat výkon státní správy, v tomto ohledu nečinné, nezbývá, než je vyzvat ke korekci.

Mgr. Bc. David Mazánek
zaměstnanec Královéhradeckého kraje

David Mazánek

Systemic Failure of Public Administration or Thousands of Decision with Incorrectly Marked Clause of Entering into Force?

***Abstract:** The author in the article mentions what are the legal requirements on individual administrative acts, respectively on the instructions about the right to apply for remedial measure. In the beginning the opinion of the Ministry of the Interior (coordinator of the Code of Administrative Procedure) and then the similar interpretation of the Supreme Administrative Court (the supreme judicial authority within the structure of ordinary courts in terms of administrative justice) is cited. Subsequently are these opinions subjected to criticism, when the essential contradiction between the author and both bodies is in the interpretation of the wording of the provisions of § 68 para 5) of Code of Administrative Procedure "... from which date is this period counted ...". The author considers, contrary to the opinion of above mentioned institutions, formulation that meets such a legal requirement and which is "... an appeal may be filed within 15 days of the date of instruction to the ..." to be insufficient; author refers to the wording of § 40 paragraph 1) point. a) of the Code of Administrative Procedure, where the rules for counting of the periods are regulated. Additionally, the practical application of this provision of the Code of Administrative Procedure as from the effectiveness of the "new" Code of Administrative Procedure is described, including indicative list of individual administrative acts which are affected with that controversy. The last part of the article deals with the reflections what key implications may occur in practice if the opinion of the author is accepted – that means the illegality of certain individual administrative acts, illegal activity addressees, activity of administrative bodies that is based on individual administrative acts that did not enter into force, incorrect assessment of the seasonableness of the appeal by administrative authorities, etc.*

***Key words:** individual administrative acts, Code of Administrative Procedure, instructions, administrative authorities, period*