

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 117

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 6. 2012

Lhůty pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení podle zvláštních zákonů

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.

Odůvodnění:

Poradnímu sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, jaké lhůty platí pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení, obsahuje-li zvláštní zákon speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v prvním stupni.

Lhůty pro vydání prvostupňového rozhodnutí jsou obecně stanoveny § 71 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Jestliže nelze takto postupovat, § 71 odst. 3 stanoví, že je orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (§ 44 odst. 1, § 46 odst. 1). K této pořádkové lhůtě se může ještě připočítat lhůta dle písmene a) a b) tohoto ustanovení. Jedná se o lhůtu objektivní zákonnou, vzhledem k tomu, že běh jejího počátku je určen přesně stanoveným okamžikem a nelze ji prodloužit ani zkrátit rozhodnutím správního orgánu bez výslovného zakotvení této možnosti v zákoně.

Pro řízení na druhém stupni je, co se týče lhůt pro vydání rozhodnutí, určujícím ustanovení § 90 odst. 6, jež odkazuje opět na lhůtu obsaženou v § 71 a stanoví, že lhůta zde uvedená počne běžet dnem předání spisu odvolacímu orgánu.

Stanovení a dodržování těchto lhůt je velmi důležité z hlediska záruk dodržení procesních práv účastníků řízení a má význam při posuzování zákonnosti postupu při vydávání individuálních správních aktů. Postup správních orgánů je zde korigován zásadou rychlosti obsaženou v ustanovení § 6 správního řádu, jež vychází také ze souboru práv garantovaných právem na spravedlivý proces, zakotveným čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

Správní orgán je povinen vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, a pokud tak nečiní, lze využít institutu ochrany před nečinností. Tato zásada slouží k omezení právní nejistoty a zmírnění negativních dopadů na osoby hájící svá práva. Rychlost konání správních orgánů je samozřejmě také závislá na kvalitě spolupráce s účastníky řízení. Tato skutečnost se promítá do § 39 správního řádu, který upravuje možnost správního orgánu stanovit lhůtu k provedení úkonu účastníkovi řízení. Na rozdíl od zákonných lhůt, správní orgán může k žádosti účastníka řízení lhůtu prodloužit, nedojde-li k porušení podmínek pro stanovení lhůty správním orgánem.

Zvláštní zákon může lhůtu pro vydání rozhodnutí upravit odchylně na podkladu konkrétních potřeb daného správního řízení. Sporným se jeví výklad ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu právě v těchto případech, neboť není zřejmé, zda při stanovení odchylné lhůty pro vydání rozhodnutí a současné absenci úpravy lhůty ve zvláštním zákoně pro řízení na druhém stupni, bude toto ustanovení rigidně odkazovat zpět na úpravu obsaženou ve správním řádu, nebo bude použita lhůta daná speciálním zákonem. Jestliže zvláštní zákon stanoví speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí, důvodem je zpravidla předpokládaná složitost a časová náročnost takového řízení v prvním stupni, tedy především fáze dokazování.

Městský soud v Praze usnesením č. j. 5A 91/2011-42 ze dne 28. března 2012 v konkrétním případě konstatoval, že: *„Pro řízení o opravném prostředku, zákon č. 127/2005 Sb. nestanoví žádnou lhůtu, neodkazuje ani na lhůty uvedené v § 129 odst. 1 tohoto zákona. Proto je nutno učinit závěr o tom, že pro stanovení lhůty k vydání rozhodnutí o rozkladu je nutno vycházet z obecné úpravy, jež je obsažena ve správním řádu.“*, tedy se přiklonil k použití lhůty stanovené obecným předpisem upravujícím správní řízení.

Dle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nebo pokud to vyžaduje veřejný zájem. V plném rozsahu tedy přezkoumává „pouze“ soulad napadeného rozhodnutí a správního řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy (přezkum zákonitosti), uplatňuje se zde omezený revizní princip.

V odvolacím řízení se projevuje rovněž zásada koncentrace - konkrétně v § 82 odst. 4, dle kterého správní orgán k novým skutečnostem a návrhům na provedení důkazů přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Tyto skutečnosti svědčí tomu, že zejména rozsah zjišťování skutkového stavu věci v odvolacím řízení nebude zpravidla zdaleka takový, jako v řízení v prvním stupni.

Ve prospěch použití restriktivního výkladu § 90 odst. 6 hovoří i zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, zakotvená čl. 2 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.