



**odbor legislativy a koordinace předpisů**

náměstí Hrdinů 1634/3

140 21 Praha 4

Č. j. MV-68573-2/LG-2021

Praha 10. května 2021

**Ministerstvo životního prostředí**

odbor legislativní

Vršovická 1442/65

100 10 Praha 10

**Stanovisko k vedení správního řízení s účastí zahraničních subjektů**

K č. j. MZP/2021/410/320

Dopisem ze dne 26. dubna t. r. jste se obrátili na Ministerstvo vnitra se žádostí o stanovisko k některým otázkám týkajícím se vedení správního řízení s účastí zahraničních subjektů. V daném případě jde konkrétně o územní řízení k záměru „Nový jaderný zdroj v lokalitě Dukovany“. K jednotlivým otázkám sdělujeme z hlediska naší působnosti následující:

- 1. Meritem věci a naší první otázkou je, jakým způsobem česká právní úprava správního řízení, zejm. tedy správní řád, umožňuje zapojení osob pocházejících ze zahraničí (tzn. příslušníků veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) zákona č. 100/2001 Sb. pocházejících z dotčených států ve smyslu tohoto zákona) do správních řízení vedených českými správními orgány, resp. jak pro toto nastavuje podmínky, přičemž zapojením je třeba chápat jak účast v širším slova smyslu, tedy zejména podávání vyjádření a uplatňování připomínek k povolovanému záměru, tak v užším slova smyslu, tedy přímé účastenství ve správním řízení v souladu s § 27 správního řádu?**

Správní řád jako obecný procesní předpis upravuje postup (českých) orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Přitom není rozhodné, zda osobou dotčenou takovým postupem je česká fyzická/právnická osoba nebo zahraniční fyzická/právnická osoba (zahraniční subjekt). Při aplikaci procesních pravidel je třeba vycházet z toho, že tato pravidla platí jak pro české, tak



pro zahraniční subjekty rovnocenně, nevyplyvá-li přímo ze zákona (příp. z mezinárodního či evropského práva) něco jiného.

Podle § 7 odst. 1 správního řádu platí, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Pojem dotčená osoba přitom zahrnuje nejen účastníky řízení, ale i jiné osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (srov. § 2 odst. 3 správního řádu). To souvisí především se širokou působností správního řádu, který upravuje pravidla nejen pro vedení správního řízení, ale i pro další postupy správních orgánů (vydávání opatření obecné povahy, uzavírání veřejnoprávních smluv a méně formalizované postupy podle části čtvrté, jejichž výsledkem je nejčastěji vyjádření, osvědčení nebo sdělení).

Obecná úprava správního řízení (část druhá a třetí správního řádu) je však koncipována s důrazem na práva a povinnosti účastníků řízení, přičemž nepočítá s účastí veřejnosti, tím méně pak s účastí zahraniční veřejnosti. To souvisí s obecnou zásadou neveřejnosti, která se promítá zejména v právní úpravě ústního jednání (§ 49 odst. 2 a 4). Vzhledem k tomu, že správní řízení je (až na výjimky) ovládáno zásadou neveřejnosti a dotýká se jmenovitě určených osob (účastníků řízení), správní řád neupravuje blíže postavení veřejnosti. V případech, kdy se v určitém procesu s ohledem na jeho specifickou povahu počítá s účastí veřejnosti, je proto třeba vycházet primárně ze zvláštní právní úpravy regulující příslušný proces. Z hlediska správního řádu bude pak možné veřejnost (subjekty, které jsou její součástí) považovat za dotčené osoby ve smyslu zmíněného § 2 odst. 3 správního řádu.

Ve své žádosti zmiňujete dále nezbytnost pořizování překladů a problematiku úředního jazyka. Z hlediska obecné úpravy správního řízení lze potvrdit, že jednacím jazykem je čeština, což se odráží nejen při ústní komunikaci, ale též v písemném styku, kdy zásadně platí, že správní orgány vyhotovují své písemnosti v českém jazyce a účastníci řízení jsou povinni předkládat písemnosti vyhotovené v cizím jazyce v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do českého jazyka. Pokud účastník řízení neovládá jazyk, v němž se řízení vede, uplatňuje svá práva s využitím tlumočníka.

Do jaké míry je tato úprava modifikována v posuzovaném případě zvláštními právními předpisy (např. překlad jakých dokumentů je třeba poskytnout dotčeným státům) nám nepřísluší posuzovat, neboť příslušné právní předpisy nespadají do naší působnosti. Přitom platí, že pravidla upravená ve zvláštních právních předpisech mají přednost před obecnou úpravou ve správním řádu. Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, pak mají aplikační přednost zákonem. S ohledem na specifika konkrétních typů řízení je účelné, aby právní úpravy ve zvláštních zákonech, potažmo příslušné mezinárodní smlouvy pamatovaly na případy, u nichž lze předpokládat, že v nich budou zapojeny ve větší míře zahraniční subjekty. Vyplyvá-li ze zvláštních zákonů



nebo mezinárodních smluv, případně směrnic Evropské unie, citovaných ve Vaší žádosti<sup>1</sup> určitý standard komunikace se zahraničními subjekty, uplatní se přednostně před obecnou úpravou ve správním řádu.

Ve Vaší žádosti v této souvislosti uvádíte, že počítáte s tím, že dotčeným státům bude nezbytné stanovit lhůtu pro zajištění překladu jim předávaným dokumentům do jejich úředních jazyků, a to zejména žádosti o vydání rozhodnutí se všemi souvisejícími podklady a přílohami včetně projektové dokumentace. Takový postup považujeme za poněkud sporný s ohledem na státní svrchovanost jednotlivých států. Patrně půjde spíše o vzájemnou spolupráci s jednotlivými státy, než o jednostranné ukládání povinností. Ostatně z Vámi odkazovaných dokumentů vyplývá, že je povinností zainteresovaných stran (tj. jak státu, v němž je projekt uskutečňován, tak států, na jejichž území může mít dopady) zajistit, že veřejnost bude řádně informována, přičemž se předpokládá vzájemná dohoda.<sup>2</sup>

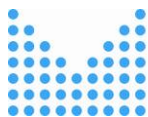
- 2. Pokud jde o stanovení lhůt, jejichž nastavení je v souladu s § 39 správního řádu v moci správního orgánu, resp. o jejich prodlužování, toto bude činěno českými správními orgány. Zákonné lhůty však správní orgán prodlužovat nemůže. Jakým způsobem tedy zajistit zachování veškerých lhůt stanovených vnitrostátním právním řádem pro úkony činěné v rámci řízení navazujících na mezistátní posuzování příslušníky (dotčené) veřejnosti dotčeného státu?**
- 3. Jakým způsobem bude na tuto problematiku nahlíženo z hlediska aplikace ustanovení § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti)?**

Při posuzování běhu lhůt je třeba brát v úvahu, že jsou rozlišovány dva typy lhůt, a to lhůty hmotněprávní (preklusivní, propadné) a lhůty procesní (pořádkové, soudcovské). Zatímco se zmeškáním hmotněprávních lhůt je spojen jasný následek v podobě zániku práva a tyto lhůty nelze vrátet ani prominout, procesní lhůty jsou lhůty stanovené především v rámci snahy o efektivní řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením procesních lhůt zákon přímo nespojuje

---

<sup>1</sup> Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (tzv. Espoo úmluva – č. 91/2001 Sb. m. s.), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU (tzv. směrnice EIA), a Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva – č. 124/2004 Sb. m. s.).

<sup>2</sup> Např. čl. 3 odst. 8 Espoo úmluvy stanoví: *Zainteresované strany zajistí, aby veřejnost dotčené strany v oblastech, které mohou být pravděpodobně dotčeny, byla informována o navrhované činnosti a měla možnost vznést k ní připomínky nebo námitky a předložit tyto připomínky nebo námitky příslušnému orgánu strany původu, a to buď přímo tomuto orgánu nebo, ve vhodných případech, prostřednictvím strany původu.*



žádné právní následky pro věc samu, zatímco u hmotněprávních lhůt zákon upravující tyto lhůty spojuje s jejich uplynutím konkrétní právní důsledky.<sup>3</sup>

V ideálním případě by měla činnost správního orgánu směřovat k dodržení všech zákonných lhůt. K tomu může přispět správná organizace práce, vhodné načasování jednotlivých procesních kroků, nastavení vhodných způsobů komunikace s dotčenými subjekty apod. Pokud není dodržení všech stanovených lhůt možné, měly by být upřednostněny lhůty, jejichž zmeškání má závažnější důsledky.

Důsledky uplynutí jednotlivých lhůt je třeba hodnotit vždy individuálně ve vztahu ke konkrétní právní úpravě. Správní řád jako procesní předpis přitom upravuje zásadně lhůty pořádkového charakteru. Lhůty pořádkového charakteru směřují k dodržování zásady rychlosti řízení, nicméně zásadu rychlosti řízení nelze bez dalšího jednostranně upřednostňovat před jinými zásadami, např. zásadou rovného zacházení nebo zásadou, podle níž mají správní orgány umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva. V konkrétním případě tak může být před dodržením zásady rychlosti upřednostněno dodržení ostatních základních zásad. Při rozhodování o vhodném postupu je vždy nutno zohlednit konkrétní okolnosti daného případu.

S tím souvisí posuzování případné nečinnosti. Podle Nejvyššího správního soudu<sup>4</sup> je nečinnost (v kontextu správního řádu a soudního řádu správního) objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů.<sup>5</sup> V této souvislosti však může hrát roli způsob, jakým je lhůta stanovena. Je-li stanovena lhůta relativně neurčitě (bez zbytečného odkladu, bez zbytečných průtahů), je obecně větší prostor pro zohlednění konkrétních okolností případu. Naproti tomu, je-li určena lhůta absolutně (např. do 30 dnů), pak již samotné překročení lhůty naplňuje formální vymezení nečinnosti. To platí i tehdy, pokud správní orgán činil objektivně nahlíženo jednotlivé procesní kroky promptně, avšak v souhrnu se mu s ohledem na složitost případu či jiné okolnosti nepodařilo dodržet stanovenou lhůtu.

Na některé případy, kdy zákonem stanovená lhůta nepostačuje, pamatuje (ve vztahu k pořádkovým lhůtám) přímo správní řád. Ve vztahu ke lhůtě pro vydání rozhodnutí například stanoví, že při provádění určitých úkonů (např. nařizování ústního jednání nebo doručování veřejnou vyhláškou) se k základní lhůtě pro vydání rozhodnutí připočítává až dalších 30 dnů. K základní lhůtě pro vydání rozhodnutí se připočítává též doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2012, č. j. 9 As 114/2011–58.

<sup>4</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2012, č. j. 2 Ans 14/2012–41.

<sup>5</sup> K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že ne každá nečinnost je přičitatelná správnímu orgánu. Správní řád totiž v § 71 odst. 4 stanoví, že nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.



Z uvedeného je zřejmé, že správní řád zohledňuje časové prodlevy, které nastávají při doručování do ciziny. Naproti tomu neobsahuje výslovné ustanovení, které by zohledňovalo dobu nutnou pro zajištění překladu jednotlivých písemností. Za jistých okolností může být nicméně taková skutečnost důvodem pro posouzení konkrétního případu jako zvlášť složitého [srov. § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu].

Pokud se přesto nepodaří dodržet lhůty pořádkového charakteru, lze v případě lhůt určených správním orgánem postupovat podle Vámi zmiňovaného § 39, který umožňuje takové lhůty prodloužit na základě žádosti účastníka. Je-li stanovena lhůta k učinění určitého (procesního) úkonu přímo zákonem, lze její zmeškání prominout za podmínek v § 41 správního řádu. Prominutí zmeškání lhůty přichází v úvahu i u lhůt stanovených správním orgánem. To platí za podmínky, že zvláštní zákon možnost prominutí zmeškání úkonu nevyloučí.

Pokud se nepodaří dodržet lhůty stanovené správnímu orgánu, lze postupovat podle ustanovení o ochraně před nečinností. V důsledku opatření proti nečinnosti může dojít k prodloužení lhůt stanovených zákonem. To vyplývá výslovně z § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu, který stanoví, že nadřízený správní orgán může usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější. Opatření proti nečinnosti přitom lze využít nejen v případě lhůt pro vydání rozhodnutí. Podle § 6 odst. 1 správního řádu totiž platí, že nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

K uvedenému je třeba zdůraznit, že poskytnutý výklad se nijak nedotýká hmotněprávních lhůt, na které se správní řád jako procesní předpis nepoužije, a které je tak nutno posuzovat vždy s ohledem na úpravu ve zvláštním zákoně.

**4. Zda a případně do jaké míry je při stanovování lhůt potřeba zohlednit požadavky pro zveřejňování dokumentů vyplývajících z vnitrostátních pravidel jednotlivých států?**

**5. Lze tak učinit, aniž by se jednotlivá řízení zcela neúměrně prodlužovala?**

Obecně lze vycházet z toho, že správní orgány jsou při postupu v řízení vázány právními předpisy České republiky, mezinárodními smlouvami a právem Evropské unie (srov. § 2 odst. 1 správního řádu). Vnitrostátní pravidla ostatních států pro zveřejňování dokumentů nejsou pro správní orgány závazná (nevyplyvá-li ze zmíněných pramenů práva něco jiného) a v zásadě tak podle našeho názoru není nutné zohledňovat takové požadavky. Správní orgány by však při stanovování lhůt



měly postupovat tak, aby dotčeným osobám (veřejnosti) umožnily uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (srov. § 4 odst. 4 správního řádu).

Předpokládáme, že způsob informování veřejnosti v ostatních státech bude předmětem jednání s těmito státy (viz výše). Z obecného hlediska se lze jen stěží vyjadřovat k otázce, zda výsledný způsob informování veřejnosti v ostatních státech bude neúměrně prodlužovat jednotlivá řízení. Jde o již několikrát zmiňovanou otázku vyvažování zásady rychlosti s ostatními zásadami správního řízení, přičemž úměrnost prodlužování řízení bude nutné poměřovat s významem řízení a dopadem do práv dotčených osob.

- 6. Vyplývá z pramenů obecného správního práva nějaká maximální únosná mez pro délku správního řízení, resp. pro stanovování délky dílčích lhůt? Bylo by například možné, aby zákonem vyžadovaný úkon učinila dotčená veřejnost v zákonem stanovených lhůtách pouze v obecné rovině a až následně (po zajištění potřebných překladů) doplnila konkrétní odůvodnění svého podání? Krajní variantou by mohlo být prominutí zmeškání úkonu podle ustanovení § 41 správního řádu – tento postup by však měl být dle našeho názoru spíše výjimečný, tj. nikoliv obecným pravidlem pro postup ve správním řízení s účastí zahraničních účastníků řízení.**

Z obecné úpravy nelze dovodit mezní délku správního řízení ve smyslu, že po uplynutí této lhůty by již nebylo možné v řízení pokračovat. Správní řád, jak již bylo uvedeno, stanoví obecnou lhůtu pro vydání rozhodnutí (bezodkladně, nejpozději do 30 dnů), ostatní úkony činí správní orgány ve lhůtě stanoveném zákonem nebo ve lhůtě přiměřené. Dodržení těchto lhůt mají správní orgány přizpůsobovat svůj procesní postup, a to i při rozhodování o tom, jaké lhůty stanoví účastníkům řízení k provedení jejich úkonů. Zmeškání pořádkových lhůt však obecně nebrání pokračování v řízení. Případné překročení pořádkových lhůt, které bude posouzeno jako nečinnost, však může mít vliv na odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb.,<sup>6</sup> neboť nečinnost se považuje za nezákonný postup ve smyslu tohoto zákona.

V obecné rovině nelze vyjádřit numericky mezní ani přiměřenou dobu správního řádu, obdobně jako nelze takto vyjádřit přiměřenou délku soudního řízení.<sup>7</sup> V konkrétním případě bude třeba přihlížet k charakteru projednávané věci, chování dotčených osob a postupu příslušných orgánů. Významný mezinárodní prvek může

<sup>6</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

<sup>7</sup> K tomu přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. I. ÚS 641/04, který se týkal přiměřené délky trestního řízení.





být důvodem, který ovlivní posuzování přiměřené délky správního řízení, stejně jako přiměřenost lhůt pro učinění jednotlivých úkonů.

K uvažovanému postupu, kdy by bylo umožněno, aby veřejnost nejprve učinila podání v obecné rovině (pro zachování lhůty) a následně ho doplnila o odůvodnění, sdělujeme, že není zřejmé, zda by takový postup mohl zásadně přispět k urychlení řízení. Na druhou stranu ho však zřejmě nelze zcela vyloučit, byť bude asi záležet na povaze konkrétního úkonu a jeho právní úpravě. Například judikatura správních soudů obecně připouští podání blanketního odvolání, které bude na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě doplněno.<sup>8</sup>

K možnému prominutí zmeškání úkonu uvádíme, že se v zásadě ztotožňujeme s Vaším hodnocením, tedy že takový postup přichází v úvahu, nicméně mělo být jít spíše o postup výjimečný, než o postup uplatňovaný ve vztahu ke každému podání zahraničního subjektu.

**7. Je možné, aby český správní orgán přijal jako řádně a včas podané podání, které sice bude obsahovat překlad do českého jazyka, nicméně nepůjde o překlad ověřený ve smyslu § 16 odst. 2 správního řádu, s tím, že bude obsahovat informaci, že takový úředně ověřený překlad bude podatelem doplněn dodatečně, tj. např. v rámci správním orgánem stanovené lhůty pro doplnění podání?**

Správní řád umožňuje správnímu orgánu, aby sdělil účastníkovi řízení, že úředně ověřený překlad do českého jazyka nevyžaduje. Pokud této možnosti správní orgán nevyužije, je třeba nahlížet na podání podané v cizím jazyce bez připojeného úředně ověřeného překladu jako na podání podané včas, které vykazuje vady. Správní orgán má v takovém případě vyzvat podatele k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu.<sup>9</sup> Vámi navrhovaný postup tak lze považovat za souladný s právní úpravou ve správním řádu.

**JUDr. Vít Šťastný**  
ředitel odboru

Vyřizuje: Mgr. Luboš Tichý  
tel. č.: 974 817 325  
e-mail: lubos.tichy@mvcv.cz

<sup>8</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2009, č. j. 1 As 4/2009-53.

<sup>9</sup> K tomu srov. přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2019, č. j. 4 Azs 286/2019-33.