



V Brně dne 17. prosince 2018  
Sp. zn.: 25/2018/SZD/MŠ  
Č. j.: KVOP-53732/2018

**Doporučení veřejné ochránkyně práv vládě České republiky ke změně ustanovení § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ustanovení § 181 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, a s tím souvisejících zákonů<sup>1</sup>.**

Podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup> je veřejný ochránce práv oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Je-li předmětem zvláštního oprávnění nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, předkládá ochránce své doporučení vládě.

**I. Doporučení veřejné ochránkyně práv**

Jedná se o **zakotvení povinnosti správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí žalobu k soudu**. S tím souvisí zakotvení „ochranného ustanovení“ v soudních řádech pro případy chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o možnosti podat žalobu – analogicky k ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu či § 204 odst. 2 a 240 odst. 3 občanského soudního řádu.

**I.1 Změna správního řádu**

Veřejná ochránkyně práv doporučuje vládě České republiky, aby **v § 68 správního řádu za odstavec 5 vložila nový odstavec 6, který včetně poznámky pod čarou zní:**

*(6) Rozhodnutí, proti němuž nelze podat odvolání, obsahuje poučení o tom, zda je možné podat žalobu k soudu podle zvláštního právního předpisu,<sup>1)</sup> v jaké lhůtě je možno žalobu podat, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého věcně a místně příslušného soudu se žaloba podává.*

<sup>1)</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dosavadní odstavec 6 se označuje jako odstavec 7.

---

1 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

## I.2 Změna zákona o příslušnících bezpečnostních sborů

Veřejná ochránkyně práv doporučuje vládě České republiky, aby **v § 181 zákona o příslušnících bezpečnostních sborů za odstavec 6 vložila nový odstavec 7, který včetně poznámky pod čarou zní:**

*(7) Rozhodnutí, proti němuž nelze podat odvolání (rozklad), obsahuje i poučení o tom, zda je možné podat žalobu k soudu podle zvláštního právního předpisu,<sup>1)</sup> v jaké lhůtě je možno žalobu podat, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého věcně a místně příslušného soudu se žaloba podává.*

<sup>1)</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Dosavadní odstavce 7 a 8 se označují jako odstavce 8 a 9.

## I.3 Změna občanského soudního řádu a soudního řádu správního

Veřejná ochránkyně práv doporučuje vládě České republiky, aby

1. **v § 247 občanského soudního řádu za odstavec 1 vložila nový odstavec 2, který včetně poznámky pod čarou zní:**

*(2) Lhůta je však zachována, jestliže žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty proto, že se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu.<sup>1)</sup> Neobsahuje-li rozhodnutí správního orgánu poučení o žalobě, o lhůtě k jejímu podání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že žaloba není přípustná, lze podat žalobu do tří měsíců od doručení správního rozhodnutí.*

<sup>1)</sup> § 68 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

2. **v § 72 soudního řádu správního doplnila odstavec 5, který včetně poznámky pod čarou zní:**

*(5) Lhůta je však zachována, jestliže žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou, proto, že se žalobce řídil nesprávným poučením správního orgánu.<sup>1)</sup> Neobsahuje-li rozhodnutí správního orgánu poučení o žalobě, o lhůtě k jejímu podání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že žaloba není přípustná, lze podat žalobu do tří měsíců od doručení správního rozhodnutí.*

<sup>1)</sup> § 68 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## II. Dosavadní postup veřejného ochránce práv

Již v souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011<sup>3</sup> formuloval tehdejší veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský legislativní doporučení Poslanecké

---

3 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2016. ISBN 978-80-904579-2-8, str. 13; v elektronické podobě dostupná z:

sněmovně, aby zakotvila do správního řádu povinnost správního orgánu poučit účastníka řízení o právu podat proti správnímu rozhodnutí soudní žalobu. Ochránce uvedené zopakoval i v Souhrnných zprávách za roky 2012 a 2013<sup>4</sup>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky svým usnesením č. 108 ze dne 6. února 2014<sup>5</sup> vzala na vědomí Souhrnnou zprávu o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012 a zároveň požádala vládu, aby se zabývala legislativními podněty uvedenými v úvodu Souhrnné zprávy. **Vláda České republiky následně s doporučením vyjádřila souhlas a zavázala se uvedenou úpravu navrhnout při nejbližší vhodné novelizaci správního řádu.**<sup>6</sup>

Od shora uvedeného závazku vlády (z druhé poloviny roku 2014) byl správní řád novelizován celkem pětkrát.<sup>7</sup> Např. zákonem č. 183/2017 Sb.<sup>8</sup> došlo k nemalé změně správního řádu, včetně novelizace ustanovení § 68 odst. 3, aniž vláda svůj závazek naplnila. Z tohoto důvodu se nyní ochránkyně obrací na vládu České republiky, aby svůj dřívější závazek realizovala.

### III. Důvody pro změnu právní úpravy

#### III.1 Poučovací povinnost správních orgánů

S ohledem na ústavně garantované právo domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu (čl. 36 Listiny základních práv a svobod<sup>9</sup>, čl. 6 odst. 1 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>10</sup>) je ochránce přesvědčen, že pro skutečně efektivní výkon tohoto práva by měla všechna konečná správní rozhodnutí obsahovat poučení o možnosti podat proti správnímu rozhodnutí žalobu, **aby se tak zabránilo propadnutí nároku na soudní ochranu pro nezalost práva.**

Značná část správních rozhodnutí spadá pod rozsah čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ať již do „civilní“ (občanská práva nebo závazky)<sup>11</sup> či „trestní větve“ (trestní obvinění)<sup>12</sup>. Každý má tak právo, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně

---

[https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Souhrnna\\_zprava\\_VOP\\_2011.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf); [cit. 2018-05-22].

4 Obě dostupné ve elektronické podobě z: <https://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.

5 Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2014, 7. volební období, Usnesení Poslanecké sněmovny č. 108, ze 6. schůze, 6. února 2014; dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=92716>.

6 Zpráva o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012. Sněmovní tisk 327/0, část č. 1/6; bod 2.1; dostupná z: <http://psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=327&CT1=0>.

7 Zákony č. 243/2016 Sb., č. 298/2016 Sb., č. 183/2017 Sb., č. 225/2017 Sb. a č. 176/2018 Sb.

8 Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

9 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky.

10 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Římě dne 4. listopadu 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.

11 Např. řízení týkající se vlastnického práva či svobody projevu.

12 Např. řízení o přestupcích.

a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem.<sup>13</sup> U správních orgánů se logicky nepředpokládá nezávislost, jen nestrannost.<sup>14</sup> Správní řízení tak není plně v souladu s čl. 6 Úmluvy, a proto musí být rozhodnutí správních orgánů (ve věcech spadajících pod čl. 6) podrobena úplnému přezkumu soudem, který uvedené nároky, mj. i nezávislost, splňuje.<sup>15</sup> Poučení o možnosti podání soudní žaloby proti pravomocnému správnímu rozhodnutí o odvolání tak představuje toliko **poučení o možnosti iniciovat první „přezkumné“ (zde soudní) řízení splňující požadavky čl. 6 Úmluvy.**

Poučení o právu podat žalobu ostatně odpovídá obecné poučovací povinnosti dle základních zásad činnosti správních orgánů (§ 4 odst. 2 a 4 správního řádu, i principům dobré správy<sup>16</sup>, především principu přesvědčivosti. Nad to vyplývá bez ohledu na zákonné povinnosti přímo z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>17</sup>

Pro ilustraci lze uvést, že Česká správa sociálního zabezpečení ve svých rozhodnutích o možnosti podání soudní žaloby poučuje již mnoho let. Od reformy správního soudnictví<sup>18</sup> ČSSZ poučuje o možnosti podání žaloby proti svým (pravomocným) rozhodnutím o námitkách.<sup>19</sup> Např. v roce 2016 vydala téměř 13 tis. rozhodnutí o námitkách<sup>20</sup> s uvedeným poučením. Není mi známo, že by takové poučování činilo v praxi jakékoli potíže či že by uvedená praxe vedla k neúměrnému zatížení správních soudů.

Uvedená poučovací povinnost správních orgánů není nikterak výjimečná ani z hlediska zahraničně komparativního. Slovensko, nám nejbližší právní prostředí, má obdobnou úpravu ve svém správním řádu<sup>21</sup>, v ustanovení § 47 odst. 4 věty poslední<sup>22</sup> již od 1. ledna 2004<sup>23</sup>. Poučovací povinnost o možnosti podat správní žalobu není výjimkou ani v dalších zemích Evropské unie.

Povinné poučování by v praxi nepředstavovalo žádné nadměrné finanční náklady ani administrativní zatížení. Jednalo by se o jednu standardizovanou větu doplněnou

---

13 Čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

14 Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. června 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08; dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

15 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. února 1983, Albert a Le Compte proti Belgii, č. 7299/75 a 7496/76; dostupný v anglickém znění z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-57422>, citovaný podle MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-748-3, str. 38.

16 Principy formulované prvním veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>; [cit. 2018-05-22].

17 Srov. *mutatis mutandis* výklad podaný Ústavním soudem v nálezu ze dne 31. května 1994, sp. zn. III. ÚS 65/93; dostupný z <http://nalus.usoud.cz>.

18 S účinností soudního řádu správního, od 1. ledna 2003.

19 V podobě „Informace o možnosti soudního přezkumu“ ve znění: „*Proti tomuto rozhodnutí lze podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu u věcně a místně příslušného soudu podle ustanovení § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*“.

20 Česká správa sociálního zabezpečení: Výroční zpráva 2016, str. 11; dostupná z: [http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/4E4E9AF2-F6D5-49DB-AD3A-DAB466AB3032/0/vz\\_2016.pdf](http://www.cssz.cz/NR/rdonlyres/4E4E9AF2-F6D5-49DB-AD3A-DAB466AB3032/0/vz_2016.pdf) [cit. 2018-05-22].

21 Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů.

22 „*Poučenie obsahuje aj údaj, či rozhodnutie možno preskúmať súdom.*“

23 Viz čl. I bod 52. zákona č. 527/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení zákona č. 215/2002 Z. z.

ke stávajícímu poučení o nemožnosti podat odvolání. Např.: „*Proti tomuto rozhodnutí lze podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů/dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, k Okresnímu/Obvodnímu/Krajskému/Městskému soudu v xxx. Podání žaloby (ne)má odkladný účinek.*“

### III.2 Ochranné ustanovení pro případy vadného poučení

S poučovací povinností správních orgánů jako orgánů veřejné moci je imanentně spojen princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, jehož normativní vyjádření je obsaženo v zásadě právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy<sup>24</sup>. Z uvedeného ustanovení „*vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobci proto nesmí být na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu ...*“<sup>25</sup>.

Jinými slovy nelze za žádných okolností klást k tíži jednotlivce, je-li vadně poučen,<sup>26</sup> resp. řídí-li se takovým poučením. Z toho důvodu je nutné zavést „ochranné ustanovení“ v podobě pravidel pro prominutí zmeškaní (zachování) lhůty pro podání žaloby k soudu. Nad to je potřeba dodat, že i kdyby daná ustanovení do právního řádu zakotvena nebyla, soudy by je stejně musely analogicky aplikovat, jak plyne např. z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.<sup>27</sup>

## IV. Návrh veřejné ochránkyně práv

K vypracování návrhu zákona je zapotřebí koordinovaný postup na vládní úrovni. Předkládám proto tento návrh vládě podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv a doporučuji:

**uložit ministrově vnitra, ve spolupráci s ministrem spravedlnosti, vypracovat a předložit vládě ke schválení návrh zákona, kterým se mění správní řád, zákon o příslušných bezpečnostních sborů, občanský soudní řád a soudní řád správní, a to do 31. května 2019.**

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

24 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269), body 18-22; dostupný z <http://nalus.usoud.cz>, a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31, bod 51; dostupný z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

25 Rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 3 Azs 66/2017-31, bod 51 parafrázující náleží ÚS IV. ÚS 3476/11 (N 25/64 SbNU 269), bod 18. Jsem si vědoma, že uvedený názor oba soudy vztáhly k poučování ze strany soudů, avšak není pochyb o tom, že zcela s hodně uvedené dopadá i na poučení ze strany správních orgánů, což je ostatně normativně vyjádřeno i v ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu.

26 Chybějící, neúplné nebo nesprávné poučení.

27 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 1 As 25/2005-70, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, sp. zn. 1 Afs 27/2006; oba dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).