

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 112

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012

Nadřízený správní orgán v řízeních podle zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu

Etická komise České republiky zřízená zákonem č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, je příslušná vést odvolací řízení a vydat rozhodnutí o odvoláních proti meritorním rozhodnutím ministerstva obrany ve věci podle § 6 odst. 3 a 6 uvedeného zákona.

K ostatním procesním úkonům, k nimž je podle správního řádu příslušný nadřízený správní orgán, je příslušný ministr obrany.

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu, se zřizuje Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (dále jen „Komise“). Komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím ministerstva podle § 6 odst. 3 a 6, tedy proti rozhodnutí o tom, že ministerstvo nevydá osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, a proti rozhodnutí o zrušení osvědčení. Jiné organizační normy určující nadřízený správní orgán zákon č. 262/2011 Sb. neobsahuje.

Spornou otázkou je zejména určení nadřízeného správního orgánu pro účely rozhodování o opravných prostředcích proti procesním usnesením a pro další možné postupy podle správního řádu, jako je vedení přezkumného řízení či poskytování ochrany před nečinností. V úvahu zde přichází buď příslušnost komise, nebo příslušnost ministra obrany (dále jen „ministr“).

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval uvedenou otázkou v situaci, kdy v řízení o vydání osvědčení podle § 6 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb.¹ bylo vydáno

¹ Osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu vydává ministerstvo na základě žádosti.

usnesení o přerušení řízení. Žadatel proti usnesení o přerušení řízení podal rozklad. Následně vznikla otázka, který orgán je příslušný k rozhodování o rozkladu, resp. odvolání proti uvedenému usnesení.

Při určování rozsahu pravomoci Komise je podle názoru poradního sboru třeba vycházet z toho, že Komise je v systému našeho právního řádu velmi specifickým orgánem; jejím zřízením je do určité míry narušen ústavně obvyklý režim vycházející z koncepce ústředního správního úřadu jako monokratického orgánu a tedy z nadřízeného postavení ministra vůči všem činnostem realizovaným ministerstvem. Proto je namístě vykládat rozsah pravomoci Komise restriktivním způsobem – nemělo by dojít k tomu, že by Komise vykonávala jakékoli kompetence, které jí zákon výslovně nepřiznává. Za výslovně přiznanou pravomoc lze přitom považovat pouze rozhodování o odvoláních proti meritorním rozhodnutím vydaným podle § 6 odst. 3 a 6 zákona č. 262/2011 Sb.

Argumentem pro chápání příslušnosti Komise jako striktně omezené na odvolání proti rozhodnutím ve věci by mimo výše uvedené skutečnosti mohl být předpokládán úmysl zákonodárce, aby Komise byla činná jen v úzce vymezeném rozsahu – aby činila pouze úkony uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., neboť její předpokládané personální složení i její nezávislé působení (a také název) má směřovat k tomu, že bude posuzována etická a věcná stránka případu (samozřejmě spolu se zákonností rozhodnutí ve věci jako celku), aniž bude Komise zabředávat do podružných procesních otázek. Nicméně je nutno konstatovat, že v důsledku toho, že zákonodárce v případech neuvedených v § 7 odst. 1 předpokládá použití obecných pravidel pro určení nadřízenosti a tím ministra v postavení nadřízeného správního orgánu, může v některých případech vzniknout obtížná procesní situace.

Při posuzování úmyslu zákonodárce lze též srovnat právní úpravu zákona č. 262/2011 Sb. s ustanovením § 170a zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který rovněž zakotvuje rozhodování zvláštního orgánu (komise) proti prvostupňovým rozhodnutím ministerstva. Podle citovaného ustanovení *Komise je nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem.* Na rozdíl od zákona č. 262/2011 Sb. je zde zcela jasně vymezena kompetence Komise jako nadřízeného správního orgánu ministerstva při všech úkonech, které lze činit v řízení podle správního řádu. A contrario vyjádření § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. je jednoznačně užší.

Z výše uvedených důvodů se poradní sbor přiklání k interpretaci ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb. doslovně tak, že Komise je příslušná (pouze) vést odvolací řízení a vydat rozhodnutí o odvoláních proti meritorním rozhodnutím ministerstva ve věci podle § 6 odst. 3 a 6. Tento výklad tedy svědčí tomu, že předmětné ustanovení je speciální k obecnému ustanovení § 152 odst. 2, resp. § 178 odst. 2 správního řádu, které subsidiárně stanoví správním orgánem druhého stupně ministra, ovšem pouze pokud jde o rozhodnutí výslovně uvedená v § 6 odst. 3 a 6 zákona č. 262/2011 Sb.

Ke všem ostatním procesním úkonům podle zákona, k nimž je podle správního řádu příslušný nadřízený správní orgán, je příslušný ministr (v zákonem stanovených případech po projednání v rozkladové komisi), tedy např. o rozkladu proti procesním usnesením v řízení bude na základě § 152 odst. 2 správního řádu rozhodovat ministr.

Ohledně dalších procesních postupů v těchto řízeních lze uvést možnou aplikaci § 80 správního řádu o ochraně před nečinností v případě nečinnosti ministerstva obrany. K činění opatření proti nečinnosti bude opět příslušný ministr jako nadřízený správní orgán. Při vyřizování stížnosti podle § 175 správního řádu bude příslušnost ministra dána v případě postupu podle § 175 odst. 7, podle kterého může stěžovatel požádat nadřízený správní orgán, aby přešetřil způsob vyřízení stížnosti.

Podle § 95 odst. 1 správního řádu je k provedení přezkumného řízení obecně příslušný nadřízený správní orgán. Ustanovení § 95 odst. 6 pak obsahuje speciální ustanovení pro ústřední správní úřady. V případě ministerstva je k provedení přezkumného řízení příslušný ministr po projednání v rozkladové komisi. K provedení přezkumného řízení vůči rozhodnutí ministerstva podle § 6 odst. 3 nebo 6 zákona je tak příslušný ministr.

Při postupu podle § 6 odst. 7 (vyplacení příspěvku na žádost manžela/manželky) jde o řízení o žádosti, o níž v prvním stupni rozhoduje ministerstvo. O rozkladu proti rozhodnutí rozhoduje ministr.