

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 116

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

Oprávnění podřízeného správního orgánu dávat podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu

Podá-li podřízený správní orgán „podnět k zahájení přezkumného řízení“ vůči rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, společně nadřízený správní orgán podnět neposuzuje jako podnět podle ustanovení § 94 nebo § 42 správního řádu, ale pouze jako poznatek z úřední činnosti.

Odůvodnění:

Sekretariátu Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu byla předložena otázka, jak má společně nadřízený správní orgán (správní orgán třetího stupně, tj. ministerstvo nebo ústřední správní úřad) postupovat v situaci, kdy prvoinstanční správní orgán (např. obecní úřad) nesouhlasí s právním názorem odvolacího správního orgánu (krajský úřad) a obrací se na společně nadřízený správní orgán (ministerstvo, ústřední správní úřad) s podnětem k přezkumnému řízení podle ustanovení § 94 a následujících zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Takové jednání podřízených správních orgánů vychází z praxe, kdy je určitý právní institut správní činnosti interpretován nadřízenými správními orgány různě, např. i v rozporu s ustálenou judikaturou. To má za následek, že je interpretace určitého institutu správní činnosti nejednotná, protože chybí funkční mechanismus v rámci subordínace, který by zajišťoval jednotný a kvalitní výkon státní správy v dané oblasti správní činnosti. Toto však není řešitelné cestou podání podnětu ze strany podřízeného správního orgánu k zahájení přezkumného řízení vůči rozhodnutí vydaného nadřízeným orgánem.

Správní řád vymezuje dvě kategorie subjektů, které mohou podávat podněty k přezkumnému řízení.

První kategorii představují podle § 94 odst. 1 správního řádu účastníci správního řízení. Ti mají nejsilnější právní postavení, neboť správní řád stanovuje, že nadřízený správní orgán je povinen

vyrozumět z moci úřední účastníka správního řízení v případě, že neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení.¹

Druhou kategorií tvoří všichni ostatní, tj. kdokoli, kdo podá podnět správnímu orgánu podle ustanovení § 42 správního řádu (z povahy věci se podává, že tyto podněty pocházejí zpravidla od subjektů mimo veřejnou správu). Může se jednat například o dotčené osoby, které se domnívají, že měly být účastníky správního řízení, nebo o dotčené orgány podle ustanovení § 136 odst. 4 správního řádu.² Správní orgán vyrozumí toho, kdo podal podnět, o zahájení řízení nebo o tom, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, pouze pokud o to tento subjekt správní orgán požádá.

Některé prvoinstanční správní orgány v praxi vycházejí z názoru, že mají také oprávnění podávat podněty k přezkumnému řízení proti rozhodnutím vydaným odvolacími správními orgány. Podněty, které tyto prvoinstanční správní orgány (na rozdíl od dotčených správních orgánů uvedených výše) podávají, nejsou podněty ve smyslu ustanovení § 94 správního řádu, ani podněty ve smyslu § 42 správního řádu; z hlediska nadřízeného správního orgánu se jedná o pouhé poznatky z úřední činnosti.

Podřízené správní orgány jsou především vázány právním názorem nadřízených správních orgánů. Pokud správní orgán (ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí) zjistí, že jsou zde skutečnosti svědčící pro existenci nezákonného rozhodnutí, je tento správní orgán povinen zahájit přezkumné řízení z moci úřední neohledě na to, zda se o těchto rozhodných skutečnostech dozví na základě poznatku z úřední činnosti od podřízeného správního orgánu nebo na podkladě podnětu účastníka správního řízení nebo kohokoli podle § 42 správního řádu. Na rozdíl od předešlých dvou kategorií subjektů nemusí nadřízený správní orgán procesním způsobem (tedy podle správního řádu) vyrozumívát podřízený správní orgán o tom, jak s poznatkem naložil. Nicméně s ohledem na řádný výkon veřejné správy by bylo vhodné, aby nadřízený správní orgán vyrozuměl neformálním způsobem podřízený správní orgán o tom, jak s jeho poznatkem naložil.

Pro tento závěr svědčí několik argumentů:

Správní řád je právní norma, která primárně upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (externí vztahy veřejné správy),³ tedy upravuje vztahy mezi správními orgány a adresáty veřejné správy. Správní řád neupravuje primárně vztahy mezi správními orgány různých stupňů (interní vztahy - mezi vykonavateli veřejné moci). Proto lze konstatovat, že

¹ Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci. - § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

² Dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 1

smyslem institutu podnětu k provedení přezkumného řízení nebylo dát podřízeným správním orgánům procesní nástroj ke zrušení rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, s jehož právním názorem nesouhlasí. I přesto správní řád dává na několika místech možnost správním orgánům podávat podněty nadřízenému správnímu orgánu (v ustanovení § 78 odst. 3 a § 149 odst. 5). Z toho lze použitím argumentu a contrario dovést, že kde nejsou správní orgány výslovně oprávněny dávat podněty, tam byla vůle zákonodárce ponechat správní orgány bez těchto procesních prostředků. Tedy tam kde správní řád výslovně nestanovuje správnímu orgánu možnost dát podnět, tam ji správní orgán nemá. U institutu přezkumného řízení je to právě pouze účastník správního řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu) nebo dotčený orgán (§ 136 odst. 4 správního řádu), kdo je výslovně zmocněn k tomu, aby podal „kvalifikovaný“ podnět správnímu orgánu. Z toho lze dovést výkladem a contrario, že žádný jiný správní orgán nemůže podat podnět k přezkumnému řízení.

Soustava vykonavatelů veřejné správy je utvářena hierarchicky na principu subordinace. Zařazení vykonavatele veřejné správy do hierarchického uspořádání správních orgánů představuje konkrétní rozsah pravomocí a působností daného útvaru.⁴ Právě kvůli jinému rozsahu kompetencí je podřízený správní orgán povinen respektovat právní názor nadřízeného správního orgánu.

Pokud prvoinstanční správní orgán podává podnět k přezkumnému řízení proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ke společně nadřízenému správnímu orgánu, znamená to, že prvoinstanční správní orgán nesouhlasí s právním názorem odvolacího správního orgánu, čímž porušuje ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu, a obchází tak hierarchii správních orgánů. Navíc prvoinstanční správní orgán může postupovat v rozporu se zásadou spolupráce mezi správními orgány, protože nedbá vzájemného souladu postupů správních orgánů.⁵

Primárním smyslem institutu přezkumného řízení je chránit zákonnost rozhodování (zásadu legality). V původním vládním návrhu zákona předkladatel počítal s tzv. procesní stížností, která měla povahu opravného prostředku, který byl způsobilý vyvolat přezkumné řízení.⁶ Přezkumné řízení podle platného zákona je ovšem tzv. dozorčím prostředkem; zahajuje pouze z moci úřední, tudíž nikdo, ani účastník správního řízení, ani dotčený orgán, ani kdokoli jiný nemůže přímo vyvolat zahájení přezkumného řízení.

Má-li správní orgán ze své správní činnosti informace svědčící o nejednotné výkladové praxi určitého právního institutu (zjevném nerespektování judikatury) ze strany nadřízeného správního

⁴ Hendrych, D. a kol., *Správní právo, Obecná část*, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 120 s.

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, § 8 odst. 1

⁶ Podle § 128 odst. 2 vládního návrhu zákona (předložený předloženého Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR 4. 2. 2003 a projednávaného jako sněmovní tisk č. 201) *účastník může dát procesní stížností podnět k provedení přezkumného řízení*. Tato procesní stížnost měla zesílit procesní postavení a oprávnění účastníků správního řízení.

orgánu, postoupí tento poznatek ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu k řešení v rámci usměrnění jednotné interpretace v dané oblasti správní činnosti.