

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 129

ze zasedání poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu dne 25. 10. 2013

K možnosti konverze závazného stanoviska a správního rozhodnutí

- I. *Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, může dojít ke konverzi rozhodnutí na základě postupu podle § 157 správního řádu na závazné stanovisko.*
- II. *V případě, že je vydáno závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí, nadřízený správní orgán takové závazné stanovisko zruší v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu, a věc poté vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení.*

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, jak má nadřízený správní orgán postupovat v situaci, kdy podřízený správní orgán vydal závazné stanovisko namísto správního rozhodnutí a naopak, jaký postup se uplatní v případě, pokud podřízený správní orgán vydá správní rozhodnutí namísto závazného stanoviska. Zejména vyvstala otázka, zda takto vydané závazné stanovisko může za určitých podmínek konvertovat na správní rozhodnutí podle ustanovení § 157 správního řádu, popřípadě zda může správní rozhodnutí konvertovat na závazné stanovisko. Jako možné řešení se nabízelo zhojení uvedených vad v přezkumném řízení, přičemž byla také vznesena otázka, jaké lhůty se mají na jednotlivé případy použít.

Správní orgány jsou v některých případech oprávněny vydávat jak rozhodnutí ve správním řízení, tak závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Forma aktu závisí na skutečnosti, zda na výstup správního orgánu navazuje svou rozhodovací pravomocí jiný správní orgán (například stavební úřad),¹ či nikoli. Uvedené se jeví

¹ Například ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zní: „Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“

problematickým v případě aplikace zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění. Daný právní předpis sice dostatečně konkrétně popisuje jednotlivé případy, kdy správní orgán vydává závazné stanovisko, a kdy se jedná o správní rozhodnutí, nicméně i tak se v aplikační praxi vyskytují případy, kdy se náhled na následnou rozhodovací pravomoc v případě jednotlivých stavebních úřadů rozchází nebo kdy orgán památkové péče v důsledku nesprávné aplikace právního předpisu vydá správní akt, jehož forma z hlediska navazujícího postupu podle stavebního zákona následně není shledána jako správná.

Rozhodnutí je akt, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá,² zatímco závazné stanovisko je pouze úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.³ Závazné stanovisko se vydává v režimu části čtvrté správního řádu, přičemž závazné stanovisko je možné „koordinovat“ s ostatními závaznými stanovisky dotčených orgánů dle § 136 správního řádu, zatímco správní rozhodnutí nikoliv.

U správního rozhodnutí lze zahájit přezkumné řízení dle § 96 odst. 1 správního řádu do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od nabytí právní moci rozhodnutí ve věci, s tím, že prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení musí být vydáno do uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2). V případě závazného stanoviska dle § 149 správního řádu se doktrína přiklonila k názoru, že závazné stanovisko lze přezkoumat ve lhůtě 3 let, respektive do doby, kdy lze provést obnovu řízení navazujícího rozhodnutí, jehož podkladem bylo závazné stanovisko.⁴

Pokud bylo namísto závazného stanoviska vydáno správní rozhodnutí, nabízí se náprava pomocí aplikace § 157 správního řádu, upravujícího tzv. konverzi úkonu správního

² Ustanovení § 9 a § 67 správního řádu.

³ To ostatně potvrzuje i konstantní judikatura, např. podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009 – 113 „závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s.ř.s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s.ř.s.“

⁴ Viz Závěr č. 71 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008.

Závazné stanovisko není rozhodnutím (nenabývá právní moci), na přezkumné řízení tedy nelze vztáhnout ustanovení o lhůtách v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, fakticky je lhůta pro přezkum závazného stanoviska limitovaná lhůtou, ve které je možné podat žádost na obnovu řízení (nebo ji z moci úřední nařídit) dle § 100 odst. 2 a 3 správního řádu. Srov. také: *Vedral, J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012*, str. 1162 a násl.

orgánu. Způsob nápravy vadných úkonů správních orgánů prostřednictvím konverze je založen na principu, že úkon správního orgánu, který je jako určitý správní úkon vadný (a nebyl by vadný jako jiný správní úkon) bude považován, resp. prohlášen za tento jiný správní úkon, pokud splňuje všechny obsahové a formální náležitosti onoho jiného úkonu. Správní orgán totiž může podle § 157 správního řádu usnesením prohlásit, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, jež má náležitosti jiného úkonu, je ve skutečnosti tím úkonem správního orgánu, jehož náležitosti splňuje, pokud je správní orgán (věcně a místně) příslušný vydat nebo uskutečnit oba předmětné úkony a nebude-li tímto postupem způsobena újma žádné z dotčených osob.

Konverze úkonu správního orgánu v jiný úkon je tak zásadně možná jen mezi takovými úkony, na které se vztahuje část čtvrtá správního řádu, resp. takovým způsobem, že se z nicotného rozhodnutí stane úkon podle části čtvrté.⁵ Vadný úkon správního orgánu však může konvertovat pouze na jiný úkon se stejnou, nebo s nižší intenzitou právních účinků, než kterou měl mít vadný úkon. K tomu, aby správní orgán mohl vydat usnesení o konverzi (tedy usnesení o tom, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení anebo nicotné rozhodnutí, které má náležitosti jiného úkonu, je tím úkonem, jehož náležitosti splňuje), musí být naplněna podmínka, aby byl příslušný k vydání obou předmětných úkonů (tzn. jak původního, tak i toho, který má být výsledkem konverze). Tuto podmínku lze považovat za splněnou, pokud závazná stanoviska či správní rozhodnutí vydávají tytéž správní orgány. Usnesení správního orgánu o konverzi se poté oznámí dotčeným osobám (jelikož se nejedná o usnesení, které by se pouze poznamenalo do spisu).⁶

Dle poradního sboru ze smyslu citovaných ustanovení správního řádu vyplývá možnost, aby došlo ke konverzi správního rozhodnutí na závazné stanovisko (na úkon s nižší intenzitou právních účinků).⁷ Prostřednictvím provedené konverze nemůže být žádné z dotčených osob způsobena újma, naopak uvedený postup směřuje k přeměně správního aktu do aktu s odpovídající formou. Vede k nápravě předchozího omylu správního orgánu, který by jinak bylo nutno napravit zrušením rozhodnutí v rámci přezkumného řízení a provedením nového řízení podle části čtvrté správního řádu. Takový postup by znamenal přepjatý

⁵ Srov. *Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012, str. 1237 a násl.*

⁶ Ovšem otázkou zůstává, zda mohou dotčené osoby podat proti tomuto usnesení odvolání (neboť provádění konverze nelze označit za správní řízení, které by mělo účastníky dle § 27 správního řádu). Uvedené usnesení by tak bylo možno přezkoumat v přezkumném řízení. Srov. *Vedral. J., Správní řád - komentář - II. aktualizované vydání, Praha : Polygon, 2012, str. 1238.*

⁷ Pokud § 157 správního řádu připouští konverzi u nicotných rozhodnutí, tím spíše lze aplikaci tohoto ustanovení dle názoru poradního sboru připustit v situaci, kdy bude prováděna konverze správního rozhodnutí, vydaného podle části druhé, na úkon s nižší intenzitou právních účinků, vydaného podle části čtvrté správního řádu.

formalismus v porovnání s daleko jednodušším a efektivnějším postupem dle § 157 správního řádu.

Konverze se však rozhodně neuplatní v opačném případě (kdy správní orgán vydá závazné stanovisko tam, kde zákon předpokládá vydání správního rozhodnutí). Vzhledem k výše uvedenému nemůže dojít ke konverzi závazného stanoviska na rozhodnutí, neboť postup správního orgánu, který jeho vydání předchází, má zcela jinou povahu a nesplňuje zejména formální náležitosti správního řízení. Uvedený závadný stav je možno napravit pouze zahájením nového správního řízení, které již zajistí všem účastníkům řízení možnost uplatnit v plném rozsahu jejich procesní práva a jehož výsledkem bude vydání správního aktu ve formě rozhodnutí.

Na otázku, jak má postupovat nadřízený správní orgán, a zda lze změnu právní formy provést v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu, lze odpovědět, že dozví-li se příslušný správní orgán (který vydal původní rozhodnutí a je tudíž příslušný i k provedení konverze) o tom, že existují důvody pro postup dle § 157, může v souladu s uvedeným ustanovením postupovat bez dalšího (není tedy např. nutné, aby nadřízený správní orgán dle § 95 odst. 1 správního řádu zahajoval z tohoto důvodu přezkumné řízení); stejně tak pokud bude zjištěno až během přezkumného řízení vedeného dle § 95 odst. 1, že jsou zde předpoklady pro konverzi, nadřízený orgán by o tom, že je nutné provést konverzi, měl uvědomit příslušný správní orgán a přezkumné řízení zastavit.

V případě určování lhůt pro zahájení přezkumného řízení z výše uvedeného logicky vyplývá, že pokud bude dle § 157 správního řádu realizována konverze správního rozhodnutí na závazné stanovisko, bude se na tento správní akt nově pohlížet již pouze jako na závazné stanovisko, a proto musí být přezkoumáno ve lhůtách stanovených pro přezkumné řízení závazného stanoviska.

V situaci, kdy naopak závazné stanovisko mělo mít formu správního rozhodnutí, nelze změnit formu závazného stanoviska na správní rozhodnutí, a to ani v rámci přezkumného řízení. Dle § 149 odst. 5 správního řádu lze nezákonné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.⁸ Nadřízený správní orgán závazné stanovisko zruší⁹ a věc poté

⁸ Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu obecně stanoví, že nezákonný úkon vydaný dle části čtvrté lze zrušit po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, stejné pravidlo se aplikuje i na přezkum zákonnosti závazného stanoviska podle § 149 odst. 5.

⁹ V praxi nebude nutné vždy původní (omylem vydané) závazné stanovisko rušit dle § 149 odst. 5 správního řádu. V případě, kdy správní orgán ještě nezahájil z moci úřední přezkumné řízení a účastník řízení, kterému bylo chybně vydáno závazné stanovisko, již opětovně podal žádost mající za účel vydání rozhodnutí, lze

vrátí podřízenému správnímu orgánu k provedení (nového) správního řízení, v němž již účastníci mohou řádně uplatnit svá procesní práva - na rozdíl od postupu podle části čtvrté.¹⁰

Závazné stanovisko vydané namísto správního rozhodnutí bude možné obecně přezkoumat pouze ve lhůtách, které jsou stanoveny pro přezkum závazného stanoviska.

ponechat omylem vydané závazné stanovisko v platnosti; správní orgán však může takové závazné stanovisko považovat pouze za podklad pro vydání rozhodnutí ve věci v nově zahájeném řízení.

¹⁰ Vzhledem k dikci ustanovení výše uvedeného příkladem (§ 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů), lze vyvodit, že se proces vydávání závazného stanoviska a rozhodnutí v praxi do jisté míry kryje. Pokud při vydávání obou druhů správních aktů správní orgán umožňuje uplatňovat účastníkům řízení stejná procesní práva (tak jak je upravuje část druhá správního řádu) a řídí se i dalšími pravidly správního řízení dle části druhé, a jediným rozdílem (a vadou) by byla forma závěrečného správního aktu, působí požadavek na provedení nového správního řízení jako přílišně formalistický. Jiné, než v textu naznačené, řešení ovšem nepřipadá v úvahu, neboť nadřízený správní orgán nemůže v rámci přezkumného řízení měnit formu správního aktu (a to ani na správní akt s nižší intenzitou právních účinků).