

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 122

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013

K možnosti podat odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko

Přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samotným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, zda lze podat odvolání (rozklad) proti rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení, kterým bylo změněno nebo zrušeno závazné stanovisko.

Jak plyne z ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu,¹ závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu), a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko lze považovat za závazný podklad pro vydání rozhodnutí. Závazná stanoviska se vydávají v režimu části čtvrté správního řádu.

I když závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, správní řád připouští jeho samostatné přezkoumání dozorčím prostředkem, který se zaměřuje na to, zda bylo závazné stanovisko přijato v souladu s právními předpisy. Pokud je závazné stanovisko vydáno v rozporu s právními předpisy, postupuje se podle § 149 odst. 5 správního řádu. V tomto ustanovení se uvádí, že nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném

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

řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Toto ustanovení lze považovat za speciální právní úpravu ve vztahu k ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že ke zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy, je příslušný správní orgán, který vyjádření, osvědčení nebo sdělení vydal nebo učinil, nikoliv tedy jeho nadřízený orgán, jako je tomu v případě § 149 odst. 5.

Ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu obecně odkazuje na zrušení nebo změnu nezákonného závazného stanoviska v přezkumném řízení, nelze však uplatnit všechna ustanovení upravující přezkumné řízení, a to vzhledem k povaze a možnostem institutu závazného stanoviska jako úkonu podle části čtvrté správního řádu. Proto se ustanovení o přezkumném řízení použijí pouze přiměřeně. Především je třeba vycházet ze skutečnosti, že přezkumné řízení o závazném stanovisku se týká postupu podle části čtvrté, nejedná se o přezkumné řízení jako správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

Jak již poradní sbor konstatoval v roce 2008, z ustanovení o přezkumném řízení by mělo být aplikováno zejména ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu v části upravující podnět pro přezkumné řízení, dále pak ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu upravující nemožnost přezkumného řízení, respektive důvod pro jeho zastavení. Poradní sbor tehdy dovodil, že nebude možné aplikovat ustanovení § 94 odst. 2 až 4, § 95 odst. 3 až 5, § 96 odst. 3 či § 99.²

Přezkumné řízení může být vyvoláno na základě podnětu dotčené osoby nebo účastníka správního řízení, nicméně řízení se zahajuje pouze z moci úřední. Pokud příslušný správní orgán zjistí, že závazné stanovisko nezákonné není, buď vůbec žádné přezkumné řízení nezačíná, a pokud by ho už zahájil, zastaví je usnesením podle § 97 odst. 1 správního řádu. Správní řád nestanoví, jakou formu má mít změna či zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Z ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu plyne, že se v přezkumném řízení vydává rozhodnutí; takovou formu lze použít pouze tehdy, pokud by mělo dojít k úplnému či částečnému zrušení závazného stanoviska z důvodu jeho nezákonnosti.

Příslušný správní orgán nezákonné závazné stanovisko tedy zruší nebo změní rozhodnutím, což plyne mimo jiné i z ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu, který odkazuje na přezkumné řízení. Jde o jiný postup než podle § 156 odst. 2, kde je stanoveno,

² Závěr poradního sboru č. 71 ze dne 15. 12. 2008.

že se vydává usnesení. Na podporu tohoto tvrzení lze dále uvést, že usnesení se vydává jen za předpokladu, že tak stanoví zákon, což plyne z ustanovení § 76 odst. 1 správního řádu.

Proti rozhodnutí, kterým je měněno nebo rušeno závazné stanovisko, se však nelze odvolat. Tomuto názoru svědčí tyto skutečnosti:

- Rozhodnutí, kterým se mění nebo ruší závazné stanovisko, není rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- I když se v tomto přezkumném řízení vydává rozhodnutí, je nutné uvést, že forma rozhodnutí je pouze propůjčena postupu, který probíhá podle části čtvrté správního řádu. Samotný fakt, že se při postupu podle části čtvrté vydává rozhodnutí, nečiní z postupu podle části čtvrté správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu.
- Přezkumné řízení o závazném stanovisku je řízení bez účastníků (podobně jako „řízení“, v němž se přezkoumávají na základě § 156 odst. 2 správního řádu jiné úkony správních orgánů). Podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Závazné stanovisko se však nevydává ve správním řízení, které by mělo účastníky, ale podle ustanovení části čtvrté správního řádu.

Z výše uvedených skutečností tak vyplývá, že chce-li účastník správního řízení podat odvolání proti závaznému stanovisku (rozhodnutí, kterým bylo změněno závazné stanovisko), musí vyčkat rozhodnutí ve věci, které bude vydáno na podkladě změněného závazného stanoviska, a odvolat se až proti rozhodnutí ve věci.