

Závěr č. 48

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 6. 11. 2006

Zahájení řízení z moci úřední absolutně věcně nepříslušným správním orgánem

Pokud absolutně věcně nepříslušný správní orgán pochybil a postupoval na základě podnětu v určité věci z moci úřední, podnět po zjištění své nepříslušnosti postoupí (za použití analogie § 42 správního řádu) příslušnému správnímu orgánu i s relevantními podklady pro vydání rozhodnutí. Tento správní orgán, za podmínky že pro to shledá předpoklady, poté zahájí řízení z moci úřední podle § 46 správního řádu a teprve od tohoto časového okamžiku je možné počítat lhůty vázané na zahájení správního řízení.

Odůvodnění:

Ministerstvo dopravy zaslalo Ministerstvu vnitra dotaz, jak postupovat v případě, kdy absolutně věcně nepříslušný orgán pochybil a zahájil správní řízení z moci úřední, později však zjistil svoji absolutní věcnou nepříslušnost. Jde v praxi o častou situaci, kdy je řízení z moci úřední (o jiném správním deliktu nebo jiné řízení z moci úřední) zahajováno na podnět nebo oznámení jiného správního orgánu. Okamžikem, kdy takový podnět dojde ke správnímu orgánu, věcně a místně příslušnému k zahájení řízení, se správní řízení nezahajuje (na rozdíl od podání v řízení o žádosti). Tento závěr se nezabývá přestupkovým řízením, kde platí zvláštní právní úprava.

Zprv se tedy může jednat o situaci, kdy je třeba postoupit podnět k zahájení řízení z moci úřední, který dojde nepříslušnému správnímu orgánu. Problematiku přijímání podnětů k zahájení řízení upravuje zejména § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., který stanoví, že správní orgán je povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední. Pokud by nebyl k jejich vyřízení příslušný, stanoví ustanovení § 42 v případě podnětu k zahájení řízení z moci úřední, že je třeba takový podnět postoupit příslušnému správnímu orgánu. Takové postoupení se však neděje formou usnesení, neboť to § 42 správního řádu výslovně neupravuje.

Mohou však nastat rovněž situace, kdy správní orgán, který není příslušný k vedení řízení z moci úřední, zahájí na základě zaslaného podnětu „řízení“ (viz níže) a svou nepřislušnost zjistí ještě před skončením „řízení“. V tomto případě nemůže pro nedostatek kompetence vydat rozhodnutí ve věci. Pokud by bylo v řízení vydáno rozhodnutí absolutně věcně nepřislušným správním orgánem, šlo by o rozhodnutí nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

V takovém případě by měl absolutně věcně nepřislušný orgán po zjištění své věcné nepřislušnosti podnět bezodkladně postoupit příslušnému správnímu orgánu, který, pokud pro to shledá podmínky, v dané věci zahájí řízení z moci úřední. V tomto případě je třeba postupovat analogicky podle § 42 správního řádu, neboť se nejedná o postoupení podnětu před zahájením řízení, ale o postoupení podnětu po zahájení řízení absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Přitom lze vycházet z toho, že podnět není podáním ve smyslu § 37 správního řádu¹ a tedy nelze postupovat podle § 12 správního řádu (§ 42 správního řádu na § 12 správního řádu neodkazuje ani v případě postoupení podnětu před zahájením řízení z moci úřední a naopak postoupení upravuje zcela samostatně).

Postupující správní orgán „řízení“ nezastavuje, ale správní orgán, kterému byla věc postoupena, zahájí, za podmínky že pro to shledá důvod, řízení z moci úřední. Přitom lze vycházet z toho, že jednou ze základních podmínek řízení je věcná příslušnost správního orgánu, který řízení vede. Věcná příslušnost správního orgánu je pak příslušností k vydání určitého rozhodnutí, tedy příslušností správního orgánu v určité věci založit změnit nebo zrušit právo nebo povinnost nebo právo nebo povinnost v rozhodnutí deklarovat (viz § 67 odst. 1 správního řádu). Správní řízení je pak ve smyslu § 9 správního řádu postupem, jehož účelem je vydání správního rozhodnutí.

Pokud správní orgán nebyl příslušný k vydání rozhodnutí, nelze tedy jeho postup hodnotit jako řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup („řízení“) správního orgánu, který se zabýval podnětem, k jehož vyřízení nebyl věcně příslušný, tedy nelze považovat za řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Tento postup nemá zákonnou oporu a proto ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nemůže mít právní účinky. Lze jej tedy považovat za faktický postup správního orgánu, který není

¹ Srovnej Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, Polygon, 2006, str. 303

třeba (a není to ani možné) formálně zastavovat². O tom je třeba podatele podnětu a další dotčené osoby uvědomit (viz § 42 věta druhá správního řádu).

Současně s postoupením podnětu je třeba předat v souladu s § 8 správního řádu (podle kterého správní orgán vzájemně spolupracují v zájmu zásady dobré správy) příslušnému orgánu také dosavadní podklady pro vydání rozhodnutí, které byly absolutně věcně nepříslušným správním orgánem pořízeny a které mohou příslušnému správnímu orgánu projednání dané věci usnadnit. To však nic nemění na skutečnosti, že za opatrování podkladů pro vydání rozhodnutí odpovídá správní orgán, které ve věci rozhoduje.

Správní orgán, kterému byla věc postoupena, shledá-li důvody pro zahájení řízení, oznámí zahájení řízení (§ 46 správního řádu). Do běhu lhůt je třeba započítat i lhůty, které uplynuly před nepříslušným správním orgánem s výjimkou lhůt vázaných na zahájení řízení³.

² Přitom lze vycházet rovněž z toho, že není dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu (nemůže jít o odpadnutí důvodu, neboť důvod řízení nebyl dán, pokud nebyla dána příslušnost správního orgánu). To však nevylučuje, že by se mohlo jednat o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, zejména v případě, kdy by tímto postupem správního orgánu vznikla dotčeným osobám škoda.

³ To neplatí v případě, že by správní orgán byl pouze místně nepříslušný. V takovém případě by byla jeho věcná příslušnost dána a proto by i lhůty vázané na zahájení řízení bylo třeba počítat od doby, kdy tento místně nepříslušný správní orgán zahájil řízení. Přitom lze vycházet z toho, že tento správní orgán byl věcně příslušný k vydání rozhodnutí a nejednalo se tedy o „řízení“ (viz výše), ve kterém mohlo být vydáno pouze nicotné rozhodnutí, ale o řízení trpící procesní vadou spočívající v nesprávném určení místní příslušnosti.