



2/1.5

V této části se zaměříme na přiblížení úlohy a postavení tzv. **nadřízeného správního orgánu** při výkonu veřejné správy, která je uskutečňována správními orgány. Vymezení legislativní zkratky správního orgánu podává § 1 odst. 1 správní řád v rámci tzv. pozitivního vymezení jeho rozsahu působnosti. Za **správní orgány** se podle správního řádu považují orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků, jiné orgány a právnické a fyzické osoby, jestliže vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Správní orgány

Pod orgánem moci výkonné lze rozumět prezidenta republiky¹, vládu, ministerstva, další ústřed-



¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006. čj. 4 Aps 3/2005-35, ve věci justičních čekatelů, publikovaný pod č. 905/2006 Sb. NSS.

ní orgány státní správy, v jejichž čele není člen vlády (ministr), orgány státní správy podřízené ministerstvům, územní odborné orgány státní správy a veřejné sbory. Další skupinou jsou orgány územních samosprávných celků, kterými jsou orgány obcí a orgány krajů (např. obecní/krajský úřad), přičemž není rozhodující, zda se jedná o výkon působnosti v oblasti státní správy (přenesené), nebo v oblasti samosprávy (samostatné). Třetí skupinou správních orgánů jsou jiné orgány, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, kam náleží tzv. nezávislé správní orgány a orgány profesních komor. Posledním druhem správního orgánu, o kterém se zmiňuje správní řád, jsou právnické a fyzické osoby vykonávající působnost v oblasti veřejné správy.

Z tohoto poměrně širokého pojetí vykonavatelů veřejné správy lze shrnout, že pod pojmem, resp. legislativní zkratkou správní orgán, se skrývají všechny subjekty vykonávající veřejnou správu. Je jejich zákonem uloženou povinností uskutečňovat veřejnou správu a při tom dbát základních zásad činnosti správních orgánů uvedených (nejen) v § 2 až 8 spr. ř.

Nadřízený správní orgán

S pojmem nadřízený správní orgán se setkáme v textu správního řádu již v § 11 odst. 2, resp. v naprosto čisté podobě v § 12. S ohledem na zákonodárcem zvolenou systematiku správního řádu je třeba „prolistovat“ celým textem právního předpisu až do části sedmé, tedy do společných, přechodných a závěrečných ustanovení. Zde v ustanovení § 178 a jeho dvou odstavcích nalezneme konkrétnější odpověď na otázku, který or-



gán, resp. správní orgán, je nadřízeným správním orgánem. Dlužno podotknout, že s ohledem na obecně nastavený princip subsidiární aplikace správního řádu podle jeho § 1 odst. 2, ani vymezení § 178 není úplně nejjasnější. Je poplatné přednostní aplikaci zvláštního zákona, neboť přesnou odpověď nalezneme v něm. Pokud však zvláštní zákon vymezení toho, kdo je nadřízeným správním orgánem, neobsahuje, řešení zná správní řád. Jde o poměrně logický důsledek skutečnosti, že veřejná správa se rozčleňuje do celé řady odvětví a dílčích oblastí s vlastní právní úpravou a soustavou správních orgánů.

Zatímco správní orgán je „obyčejným“ vykonavatelem a realizátorem postupů vykonávaných podle jednotlivých částí správního řádu² při výkonu vrchnostenské veřejné správy, nadřízený správní orgán má představovat skutečného garanta či vyšší autoritu, která zabezpečuje řádný výkon veřejné správy a dohlíží na něj. Proto nadřízený správní orgán disponuje celou řadou právních prostředků určených k tomu, aby zaručil, že výkon veřejné správy uskutečňovaný správními orgány bude vyhovovat požadavkům principu dobré správy, tj. takové správy, která je plně v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů uvedenými v § 2 až 8 správního řádu, stejně jako s dalšími požadavky plynoucími z mezinárodního práva, evropského práva, ústavního pořádku a judikatury.

Podle § 178 odst. 1 spr. ř. je nadřízeným správním orgánem, pokud to o něm nestanoví zvláštní

² Rozhoduje ve správním řízení, uzavírá veřejnoprávní smlouvy, vydává jiné úkony, které nejsou správními rozhodnutími a vydává opatření obecné povahy.

zákon, ten správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Z takto pojatého vymezení by se na první pohled mohlo zdát, že vymezení nadřízeného správního orgánu je věcí a účelem toliko pro odvolací řízení. Není tomu tak, neboť institut nadřízeného správního orgánu má mnohem širší uplatnění, než jak by mohlo být z této definice patrné. **Jeho úloha a pravomoci se zdaleka nevyčerpávají v rámci řízení o odvolání.** K tomuto závěru lze dospět skrze bližší přiblížení jednotlivých ustanovení správního řádu, které dávají nadřízenému správnímu orgánu k dispozici rozličné právní prostředky, a to v rozličných fázích a rozličných typech (formách či postupech) výkonu veřejné správy.

Odstavec 2 § 178 posléze podává bližší vymezení, který konkrétní správní orgán je nadřízeným správním orgánem. Nadřízeným správním orgánem kteréhokoli orgánu obce se rozumí krajský úřad. Platí to jak pro působnost samostatnou, tak i pro působnost přenesenou. U vymezení nadřízeného správního orgánu pro orgány kraje je třeba již rozlišovat, zda orgán kraje vede řízení v oblasti samostatné, nebo přenesené působnosti. Pokud jde o výkon samostatné působnosti v rovině samosprávy, je nadřízeným správním orgánem orgánu kraje Ministerstvo vnitra. Pro řízení vedené v rovině přenesené působnosti (tj. při výkonu státní správy) se nadřízeným správním orgánem orgánu kraje rozumí věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy (podle uplatnění rezortního principu). Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace je správní orgán pověřený výkonem dozoru, přičemž jde o další veřejnoprávní korporace, než jsou územní samosprávné celky. Pro právnické



nebo fyzické osoby, které jsou pověřené výkonem veřejné správy, je nadřízeným správním orgánem ten orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání, a pokud tento orgán není stanoven, je jím ten orgán, který tyto fyzické a právnické osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu (ministerstva nebo tzv. dalšího ústředního orgánu státní správy) se podle § 178 odst. 2 rozumí státní tajemník ministerstva, pokud si konkrétní pravomoc nadřízeného správního orgánu nevyhradí ministr, či vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy. Správní řád dodává, že nadřízeným správním orgánem státního tajemníka, ministra nebo vedoucího dalšího ústředního orgánu státní správy se rozumí vedoucí příslušného ústředního orgánu státní správy.

Po vymezení, který správní orgán je nadřízeným správním orgánem, je třeba přiblížit, v jakých institucích správního řádu se s ním lze setkat a jaké jsou jeho konkrétní pravomoci. Vedle pojmu nadřízený správní orgán správní řád zná ještě tzv. společně nadřízený správní orgán. Jedná se o následující případy:

- § 11 odst. 2 – řeší spory místní příslušnosti,
- § 12 – uděluje souhlas k dalšímu/zpětnému postoupení pro věcnou nebo místní nepřislušnost,
- § 13 – provádění dožadání, udílení souhlasu k odmítnutí provedení dožadání,
- § 14 odst. 4 – provádí postoupení z důvodu podjatosti,
- § 26 odst. 4 – vydává rozhodnutí o povinnosti zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup,



- § 40 odst. 1 písm. d) – přijímá podání pro zachování lhůty,
- § 77 odst. 1 – prohlašuje nicotnosti správního „rozhodnutí“,
- § 80 – činí opatření proti nečinnosti,
- § 93 odst. 2 – institut nadřízeného správního orgánu se uplatňuje i v rámci odvolacího řízení,
- § 95 odst. 1 – provádí přezkumné řízení,
- § 131 – rozhoduje o změnách místní příslušnosti,
- § 133 odst. 2 – řeší pozitivních kompetenčních konfliktů,
- § 149 – provádí přezkum závazného stanoviska,
- § 153 odst. 2 – uděluje souhlas k uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví,
- § 160 odst. 5 – uděluje souhlas s uzavřením koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejíž předmětem je výkon státní správy,
- § 165 odst. 5 – provádí přezkoumání souladu vybraných typů veřejnoprávních smlouvy s právními předpisy,
- § 169 odst. 1 písm. c) a d) – řeší sporů z některých koordinačních a subordinačních veřejnoprávních smluv,
- § 175 odst. 7 – prošetřuje způsob vyřízení stížnosti.

Zaměřme se nejprve na úkoly nadřízeného správního orgánu v rámci správního řízení,³ které je

³ Podle § 9 spr. ř. je správní řízení postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž 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.



v obecném režimu upraveno v části druhé a třetí správního řádu. Je třeba podotknout, že i když je celá řada institutů, které počítají s činností nadřízeného správního orgánu zahrnuta do úpravy správního řízení, lze je využít i v postupech realizovaných i podle zbývajících částech správního řádu. Při procesu vydávání tzv. jiných úkonů podle § 154 odst. 1 části čtvrté se totiž obdobně postupuje mj. též podle § 11 odst. 2, § 12, § 13, § 14 odst. 4 části druhé, přičemž přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přítom potřebná (např. § 80). Při postupu podle části páté, výslovně podle § 170, se přiměřeně použijí ustanovení části druhé.

Spory místní příslušnosti

Ustanovení § 11 odst. 2 spr. ř. upravuje způsob *řešení sporů místní příslušnosti*. Podle něj, pokud se správní orgány o určení místní příslušnosti nedohodnou nebo nelze využít pravidla předstížení (místně příslušný je ten správní orgán, u kterého jako prvního byla podána žádost, nebo který z moci úřední učinil úkon jako první) určí místní příslušnost usnesením společně nadřízený správní orgán.

§ 11 odst. 2

Postoupení

Již v čisté podobě se zmiňuje o nadřízeném správním orgánu § 12. Je v něm upraven institut *postoupení pro nepřislušnost*. Nadřízený správní orgán je v tomto případě garantem, že nebude docházet opakovanému a vzájemnému postupování věci (podání) mezi jednotlivými správními

§ 12

orgány. Obecně platí pravidlo, že dojde-li podání⁴ správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí, podle jeho názoru, příslušnému správnímu orgánu, přičemž o tom současně uvedomí podatele. Nadřízený správní orgán vydává souhlas správnímu orgánu, kterému bylo takto postoupeno, aby podání postoupil dál, podle jeho názoru, příslušnému správnímu orgánu, nebo aby jej vrátil správnímu orgánu, který mu podání postoupil. Správní orgán tak může učinit, pokud má za to, že ač mu bylo původně pro věcnou nebo místní nepříslušnost postoupeno, sám není věcně nebo místně příslušný. V nezbytnosti získat souhlas nadřízeného správního orgánu s de facto druhým a dalším, či zpětným postoupením, lze spatřit projev zásady rychlosti a hospodárnosti podle § 6.

Dožádání

§ 13

Podle § 13 může příslušný správní orgán usnesením *dožádat* svůj nadřízený správní orgán o to, aby provedl úkon, který by sám mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, případně který by nemohl provést vůbec. Institut dožádání je projevem zásady vzájemné spolupráce správních orgánů podle § 8 odst. 2. Nadřízený správní orgán se v případě dožádání stává dožádaným správním orgánem a jako takový je povinen úkon provést, včetně dalších úkonů, které zajišťují účel

⁴ Podle § 37 odst. 6 spr. ř. se podání činí u toho orgánu, který je věcně a místně příslušný. S ohledem na znění § 44 odst. 1 je správní řízení, zahajované na žádost, zahájeno okamžikem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému orgánu. Pokud je podání učiněno u správního orgánu nepříslušného, situaci řeší právě § 12.



dožádání, a to bez zbytečného odkladu, jinak ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení dožádání. Nemůže-li nadřízený správní orgán lhůtu dodržet, musí se obrátit na svůj nadřízený správní orgán (půjde tedy o nadřízený správní orgán nadřízeného správního orgánu) s tím, aby mu lhůtu o dobu nezbytně nutnou prodloužil. Ke lhůtě pro vydání rozhodnutí se pak připočítává nutná doba k provedení dožádání.

S dvojí rolí nadřízeného správní orgánu počítá vedle § 13 odst. 3 i odst. 4. Kromě toho, že nadřízený správní orgán může být sám orgánem dožádaným, nadřízený správní orgán jako takový (v případě, kdy není dožádaným orgánem) má další oprávnění. V takovém případě vyslovuje předchozí souhlas k tomu, že dožádaný (nadřízený) správní orgán, může odmítnout provedení úkonu proto, že by jeho provedení vážně ohrozilo plnění jeho vlastních úkolů, nebo proto, že provedení dožádání by vyžadovalo vynaložení neúměrných nákladů. Pokud však dožaduje nadřízený správní orgán po svém podřízeném správním orgánu, ten odmítnout provedení úkonu z tohoto důvodu nemůže. Provádí-li úkon orgán, má podle § 13 odst. 5 oprávnění jako dotčený orgán.

Vyloučení úřední osoby pro podjatost

Podle § 14 odst. 4 je nadřízený správní orgán bezodkladně vyzooměn, pokud v případě vyloučení *úřední osoby pro podjatost* nelze bezodkladně určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Nadřízený správní orgán je potom povinen iniciovat tzv. postoupení nutně, neboli delegaci. Podle § 131

§ 14 odst. 4

odst. 4 nadřízený správní orgán, který je postupem podle § 14 odst. 4 vyrozuměn, usnesením pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně (dochází ke změně místní příslušnosti) příslušný jemu podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Tým postup se uplatní, pokud jsou vyloučeny všechny úřední osoby nebo členové kolegiálního orgánu. Nadřízený správní orgán pak pověřil ten věcně příslušný jemu podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem správního orgánu nezpůsobilého, resp. jehož úřední osoby jsou vyloučeny ze všech úkonů v řízení. Tento dovětek, poměrně důležitý, je projevem zmíněných zásad hospodárnosti, ale i požadavku, aby adresáti veřejnoprávního působení to měli k rozhodujícímu správnímu orgánu co nejbližší a aby jim z toho důvodu vznikaly náklady co možná nejmenší.

Zveřejňování obsahu úřední desky

§ 26 odst. 4

Nadřízený správní orgán podle § 26 odst. 4 spr. ř. rozhodne o tom, že bude vykonávat **povinnost zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup**, nebo že tím pověřil jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém obvodu. Toto se nevztahuje k obecním úřadům, ale ke všem zbývajícím správním orgánům. Shora naznačený postup cestou rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, které se zveřejní nejméně po dobu 15 dnů na úřední desce toho správního orgánu, který svou povinnost nesplnil, představuje poslední možnost řešení. Povinnost zveřejnit obsah úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup mají všechny správní orgány. Pokud této povinnosti nejsou s to dostát, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňová-



ní obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Teprve až jako poslední způsob zákon volí naznačenou cestu autoritativním rozhodnutím nadřízeného správního orgánu.

Podání u správního orgánu vyššího stupně

Nadřízený správní orgán je skryt v ustanovení § 40 odst. 1 písm. d). Podle něj může účastník *pro zachování lhůty učinit podání u správního orgánu vyššího stupně*. Podmínkou k tomu však je, že účastník z vážných důvodů nemůže učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu. V takovém případě správní orgán vyššího stupně podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

**§ 40 odst. 1
písm. d)**

Prohlášení nicotností správního rozhodnutí

Další úlohou nadřízeného správního orgánu je *prohlašování nicotnosti správního „rozhodnutí“*. Nadřízený správní orgán rozhodnutím deklaratorní povahy postupem a podle § 77 odst. 1 prohlásí nicotnost správního „rozhodnutí“. Prohlášení nicotností nadřízeným správním orgánem toho správního orgánu, který nicotné „rozhodnutí“ vydal, se však využije jen pro nulitní důvod pramenící z nedostatku věcné příslušnosti. Z dalších důvodů, ať již výslovně uvedených v § 77 odst. 2 nebo judikatuře, jsou oprávněny nicotnost vyslovit (nikoli prohlásit) soudy ve správním soudnictví.

§ 77 odst. 1

Ochrana před nečinností

§ 80

Velice významným je oprávnění nadřízeného správního orgánu v rámci *ochrany před nečin-*

ností, či chceme-li poněkud expresivněji, boji proti nečinnosti. Je to právě nadřízený správní orgán, který má zabezpečit řádný a především rychlý výkon veřejné správy. Podstatou ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je též i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Nadřízený správní orgán je povinen ex offo učinit opatření v rámci ochrany před nečinností, pokud příslušný správní orgán nevydá ve věci v zákonné lhůtě rozhodnutí,⁵ a to jakmile se o tom dozví. Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán též v případě, kdy správní orgán ve lhůtě do 30 dnů od okamžiku, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících jeho zahájení z moci úřední, nezahájí správní řízení. V obou případech je správním řádem nadřízenému správnímu orgánu uložena povinnost opatření proti nečinnosti učinit, v případě uvedeném v § 80 odst. 3 spr. ř. má již nadřízený správní orgán možnost volné úvahy. Opatření proti nečinnosti proto může učinit v případě, kdy je z okolností případu zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Dokud lhůty k vydání rozhodnutí nebo zahájení řízení podle § 80 odst. 1 a 2 neuplynuly, ale je zřejmé, že by k nečinnosti mohlo dojít, je na úvaze nadřízeného správního orgánu, jak bude postupovat. Pokud však již lhůty uplynuly, o uplatnění opatření

⁵ § 71 odst. 2 spr. ř. blíže rozvádí, co se rozumí vydáním rozhodnutí.



proti nečinnosti může požádat účastník správního řízení a nadřízený správní orgán je povinen usnesením alespoň oznámit, že jeho žádosti nevyhoví, jinak usnesením zvolí jednu z forem opatření proti nečinnosti.

V rámci opatření proti nečinnosti je nadřízený správní orgán podle § 80 odst. 4 oprávněn přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby v jím stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo aby vydal rozhodnutí; může věc sám převzít a sám rozhodnout (tzv. atrakce, která je rovněž upravena v § 131 odst. 1); může pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení (tzv. delegace, která je rovněž upravena v § 131 odst. 2). Postup cestou atrakce a delegace je však vyloučen vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti, kdy by tato opatření představovala protiústavní zásah do práv na samosprávu územních samosprávných celků.⁶ Nadřízený správní orgán může usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, je-li takovýto postup pro účastníky výhodnější. Podle § 148 odst. 3 je nadto nadřízený správní orgán oprávněn v rámci opatření proti nečinnosti též přikázat, a to k žádosti účastníka, aby správní orgán vydal mezitímní nebo částečné rozhodnutí. Kromě toho je oprávněn mezitímní nebo částečné rozhodnutí vydat sám, a to současně s jiným výše zmíněným opatřením proti nečinnosti.

⁶ Srov. čl. 8 Ústavy ČR.

Odvolací řízení a řízení o rozkladu

Jak plyne z vymezení § 178 odst. 1, nadřízený správní orgán a jeho činnost je primárně zaměřena na **řízení odvolací**, resp. i na řízení o rozkladu podle § 152 odst. 4. Nadřízený správní orgán je v tomto ohledu orgánem odvolacím, což plyne i z ustanovení § 89 odst. 1. Odvolacím řízením a postupem odvolacího (nadřízeného správního) orgánu se však podrobněji tento příspěvek nezabývá. Odkázat je však v této souvislosti třeba na § 93 odst. 2. Jeho smysl spočívá ve skutečnosti, že i v průběhu odvolacího řízení může vyvstat např. potřeba provést důkazy mimo správní obvod odvolacího správního orgánu, nepodaří se ve lhůtě vydat rozhodnutí o odvolání, atd. Vzhledem k tomu, že prostředky k řešení disponuje nadřízený správní orgán, který je současně orgánem odvolacím, volí § 93 odst. 2 takové řešení, podle něhož se pro účely odvolacího řízení rozumně nadřízeným správním orgánem správní orgán nejbližší nadřízený odvolacímu správnímu orgánu. V odvolacím řízení tedy není odvolací orgán sám sobě nadřízeným správním orgánem, ale postavení a pravomoc přecházejí na jeho nejbližší nadřízený správní orgán (nadřízený správní orgán nadřízeného správního orgánu).

§ 93 odst. 2

**DŮLEŽITÉ**

§ 95 odst. 1

Přezkumné řízení

Podle § 95 odst. 1 nadřízený správní orgán toho správního orgánu, který vydal předmětné rozhodnutí, zahájí z moci úřední (ex offio) **přezkumné řízení**. V něm se přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, pokud lze důvodně pochybovat o jejich souladu s právními předpisy (projev zásady zákonnosti podle § 2 odst. 1). V právní úpravě to-



hoto institutu se silně projevují prostředky dozoru, přičemž na jeho provedení není právní nárok. Účastník k němu může dát toliko podnět, který není návrhem (a ani opravným prostředkem), a záleží na úvaze nadřízeného správního orgánu, jak s ním naloží. O tom, zda k přezkumnému řízení skutečně dojde, tedy rozhoduje nadřízený správní orgán, a to buď na základě podnětu, nebo z vlastní iniciativy. Důvod k jeho zahájení je skutečnost, že po předběžném posouzení věci lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Nadřízený správní orgán předběžné posouzení může konat na základě své vůle, ale může tomu tak být i na základě podnětu účastníka. Jestliže podnět k přezkumnému řízení podal účastník, správní orgán, který předmětné rozhodnutí vydal, může provést přezkumné řízení, a to za předpokladu, že plně vyhoví účastníkovi, který podal podnět, a pokud tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni ti, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Jedná se o období autoremedurního rozhodnutí. Pokud tyto podmínky splněny nejsou, správní orgán předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.

Změna místní příslušnosti

Nadřízený správní orgán může rozhodnout o *změně místní příslušnosti* a stanovit, že věc převezme k vyřízení jiný věcně příslušný správní orgán. Právní úprava to umožňuje s ohledem na požadavek rychlosti řízení, kvalifikovanosti a odbornosti, vycházející ze složitosti případu, ale i s ohledem na zájem na jednotném rozhodování

§ 131

veřejné správy. Limitem, který má zaručit nezneužívání změn místní příslušnosti, je požadavek, aby ke změnám docházelo jen v důvodných případech, tam, kde to stanoví zákon, a aby řízení pokud možno nezatěžovalo účastníky více, než kdyby ke změnám příslušnosti nedošlo. Změny místní příslušnosti vycházejí vstříc jak správním orgánům, ale i účastníkům, přičemž s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti je třeba brát v úvahu právě ochranu práv účastníků. Právní základ změn místní příslušnosti je obsažen v § 131, přičemž o jeho odst. 4 v souvislosti s tzv. nutnou delegací jsme již hovořili výše, v případě vyloučení všech úředních osob nebo při nemožnosti stanovit úřední osobu, která není k vyloučené úřední osobě ve vztahu podřízenosti.

Atrakce

Ustanovení § 131 odst. 1 upravuje institut *atrakce*. Podle něj nadřízený správní orgán může, a to na podnět příslušného správního orgánu či na základě požádání účastníka, usnesením místo podřízeného správního orgánu věc převzít a rozhodnout jako orgán nižšího stupně. Atrakcí dochází k odnětí věci a jejímu přesunu na vyšší stupeň soustavy. Změna se oznamuje veřejnou vyhláškou a účastníci se o ní vhodným způsobem vyrozumí. Pokud na sebe nadřízený správní orgán věc atrahuje, stává se správním orgánem nižšího stupně. Případná oprávnění nadřízeného správního orgánu pak přecházejí na jemu nadřízený správní orgán. K tomuto postupu se však lze uchýlit pouze v případě, že řízení se týká otázek výjimečně obtížných, nebo jej lze řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí,



keré u nadřízeného správního orgánu lze předpokládat. Druhou možností je, že k atrakci dojde v řízení s velkým počtem účastníků.⁷ Atrakčním důvodem rovněž je, že jde o věc, u které lze mít za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů. Podle § 80 odst. 4 písm. a) v rámci opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán převzít usnesením věc a rozhodnout místo nečinného podřízeného správního orgánu.

Delegace

Druhým případem změny místní příslušnosti je institut *delegace*. Je upraven v § 131 odst. 2. Jeho podstatou je, že nadřízený správní orgán může usnesením pověřit k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Podstatu delegace lze s mírou nadsázky označit jako atrakci plus. Nadřízený správní orgán věc usnesením správnímu orgánu odejme, doposud je základ atrakce a delegace shodný. Zatímco u atrakce nadřízený správní orgán převezme věc k vlastnímu vyřízení, u delegace nadřízený správní orgán pověřuje jiný, jemu podřízený správní orgán. Nadřízený správní orgán tedy sám ve věci nerozhoduje a neprojednává ji. Může se tomu stát buď na základě podnětu správního orgánu, který by mohl být nadřízeným správním orgá-

⁷ Nadřízený správní orgán však nedisponuje možností vyložit si velký počet účastníků jakkoli svévolně, nýbrž je vázán definicí obsaženou v § 144 odst. 1, ve kterém je stanoveno, že řízením s velkým počtem účastníků se rozumí řízení s více než 30 účastníky.

nem k projednávání a rozhodování pověřen, ale též i na základě podnětu účastníka. Uplatnění tohoto institutu však obsahuje některá omezení. Nadřízený správní orgán může pověřit jiný věcně příslušný podřízený správní orgán u věci, u které lze mít důvodně za to, že ovlivní právní poměry účastníků řízení v obvodu pověřovaného správního orgánu výrazně větší měrou než v obvodu příslušného správního orgánu. Dalším důvodem je účel spojení jednotlivých řízení ve společné řízení tak, aby byla zajištěna potřebná věcná shoda nebo návaznost rozhodnutí. Připomenout je třeba § 80 odst. 4 písm. b), podle něhož nadřízený správní orgán v rámci přijetí opatření proti nečinnosti pověří vedením řízení jiný správní orgán (než nečinný) ve svém správním obvodu.

Omezení uplatnění atrakce a delegace představuje § 131 odst. 3. V něm je výslovně uvedeno, že k atrakci nebo delegaci nesmí dojít v případech, kdy věcně a místně příslušnými správními orgány jsou orgány územních samosprávných celků při výkonu jejich samotné působnosti.⁸

⁸ Právní úprava je volena tak, aby nepředstavovala protiústavní zásah do práva na samosprávu územních samosprávných celků, či její nahrazení státní správou. Podle čl. 8 Ústavy ČR je zaručena samospráva územních samosprávných celků, přičemž stát, resp. státní správa může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Těmito ustanoveními je chráněna samostatná působnost (samospráva) územních samosprávných celků.



Kompetenční konflikty

V souvislosti s tzv. *pozitivními kompetenčními konflikty*⁹ vzniklými při výkonu státní správy (tedy v působnosti přenesené) se § 133 odst. 2 zmiňuje o společně nadřízeném správním orgánu. Jemu musí být vzniklý kompetenční konflikt bezodkladně správními orgány oznámen a má pravomoc vzniklý kompetenční spor rozhodnout. Pokud správní orgány považující se za věcně příslušné k projednání a rozhodnutí určité věci v oblasti státní správy společně nadřízený správní orgán nemají, jejich spor o věcnou příslušnost rozhoduje ústřední správní úřad, který je nadřízen správním orgánům, které jsou ve při.¹⁰

§ 133 odst. 2

Přezkum závazného stanoviska

Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je podle § 149 odst. 1 závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Důvodem pro podání odvolání proti správnímu rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem může být nesouhlas se závěry obsaženými v zá-

§ 149

⁹ Jde o situace, kdy se několik správních orgánů považuje za věcně příslušné danou věc projednávat a rozhodnout. Negativní kompetenční konflikt nastane, když správní orgány popírají svou příslušnost věc řešit a odmítají řízení provést.

¹⁰ Jde-li o pozitivní kompetenční konflikt ústředních správních úřadů, postupuje se bez dalšího podle § 133 odst. 3 v rámci tzv. dohadvacího řízení, neboť tyto již žádný společně nadřízený správní orgán nemají.

vazném stanovisku, které však byl rozhodující správní orgán podle § 149 odst. 1 povinen zohlednit ve výrokové části svého rozhodnutí. Odvolatel tak prostřednictvím rozhodnutí napadá závazné stanovisko. Pokud odvolání účastníka směřuje proti obsahu závazného stanoviska, odvolací správní orgán (nadřízený správní orgán) si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. V daném případě za účelem změny, nebo potvrzení závazného stanoviska spolu komunikují dva nadřízené správní orgány. Nadřízenému správnímu orgánu odvolací správní orgán zasílá odvolání s vyjádřením prvostupňového správního orgánu a vyjádření účastníků. Podle závěru nadřízeného správního orgánu pak odvolací správní orgán rozhodne o podaném odvolání.

I když závazné stanovisko není samostatným správním rozhodnutím, § 149 odst. 5 v sobě obsahuje možnost jeho změny nebo zrušení, tentokrát již však v přezkumném řízení, a to z hlediska posouzení jeho souladu s právními předpisy. Příslušným k provedení přezkumného řízení je nadřízený správní orgán správního orgánu, který závazné stanovisko vydal. Nadřízený správní orgán rovněž přijímá podněty od správních orgánů, které při jejich úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko. Nadřízený správní orgán buď přezkumné řízení zahájí, nebo když neshledá důvody vedoucí k jeho zahájení přezkumné řízení nezahájí.



Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví

Ve smyslu ustanovení § 153 odst. 2 je nadřízený správní orgán oprávněn vydat předchozí souhlas, který je nezbytný k vydání rozhodnutí, jímž žalovaný správní orgán, po podání žaloby ve správním soudnictví, hodlá žalobce *uspokojit*. Žalovaný správní orgán tak může předejít pro něj nepříznivému výsledku (zrušujícímu výroku soudu ve správním soudnictví). Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví může mít různou podobu, což je odvislé od toho, čeho se žalobou domáhá (tzv. žalobní petit). Pokud se domáhá zrušení rozhodnutí správního orgánu, lze jej uspokojit změnou nebo zrušením jím napadeného rozhodnutí, a to v rámci přezkumného řízení. Pokud se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti podle § 77 odst. 1, lze jej uspokojit vyslovením nicotnosti. Domáhá-li se žalobce vyslovení nicotnosti rozhodnutí z jiných důvodů než těch, které jsou uvedeny v § 77 odst. 1, lze žalobce uspokojit vydáním rozhodnutí nebo postoupením věci. Usiluje-li žalobce o snížení trestu nebo upuštění od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu, lze jej uspokojit vydáním nového rozhodnutí. Příslušným k provedení těchto řízení je, jak je výše uvedeno, příslušný žalovaný správní orgán. Vycházíme-li z podstaty správního soudnictví, jako subsidiární soudní kontroly činnosti veřejné správy, je třeba poukázat na znění § 69 s. ř. s. Podle něj je žalovaným ve správním soudnictví ten správní orgán, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Nejčastěji je proto žalovaným nadřízený (tj. odvolací) správní orgán. Ten k rozhodnutí, jímž má být žalobce uspokojen, potřebuje souhlas nadřízeného správního

§ 153 odst. 2

orgánu (půjde tedy o nadřízený správní orgán žalovaného – nadřízeného správního orgánu). Pokud by vyvstala potřeba doplnit řízení, jehož rozhodnutím má být žalobce uspokojen, nadřízený správní orgán uděluje souhlas již k jeho zahájení.

Veřejnoprávní smlouvy

Nadřízený správní orgán své pravomoci uplatňuje především v rámci správního řízení, upraveného v obecné podobě v části druhé a třetí správního řádu. Dlužno však podotknout, že se s ním a jeho činnostmi lze setkat jak při vydávání tzv. jiných úkonů v rámci části čtvrté, ale i v souvislosti s *veřejnoprávními smlouvami*, které jsou upraveny v části páté správního řádu. Zde je třeba učinit poznámku, že v části páté jsou obsaženy normy hmotněprávní povahy, díky čemuž nelze správní řád označit za čistě procesní předpis, resp. soubor právních norem výlučně procesní povahy. Veřejnoprávní smlouvou se rozumí dvou- či vícestranný právní úkon konstitutivní povahy v oblasti veřejného práva, nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. O činnost klasického nadřízeného správního orgánu se jedná¹¹ v případě uvedeném v § 160 odst. 5. Nadřízený správní orgán je jím zmocněn k udělení souhlasu k uzavření těch veřejnoprávních smluv správními orgány (tzv. koordinační veřejnoprávní smlou-

§ 160 odst. 5

¹¹ Společně nadřízený správní orgán podle § 160 odst. 4 řeší spory z veřejnoprávních smluv, které uzavřely podle § 160 odst. 3 správní orgány, které jsou organizačními složkami státu (nejsou právníckými osobami), ve vzájemných vztazích mezi sebou nebo ve vztazích s jinými orgány veřejné moci, popřípadě s jinými organizačními složkami státu.



vy), jejichž předmětem je výkon státní správy. Vedle nezbytného souhlasu nadřízeného správního orgánu správní řád rovněž vyžaduje, aby možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy stanovil zákon. Souhlas má s ohledem na § 164 odst. 3 charakter správního rozhodnutí. Nadřízený správní orgán při udělování souhlasu posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska jejího souladu jak s právními předpisy, tak i veřejným zájmem. Jedná se důsledek veřejnoprávního a podzákonného charakteru státní správy.

Podle § 165 odst. 5 je dále ten správní orgán, který je nadřízený správnímu orgánu, jehož souhlasu je třeba k uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 162 (veřejnoprávní smlouva o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo veřejných subjektivních povinností), oprávněn k přezkoumání jejího souladu s právními předpisy. Protože souhlas uděluje nadřízený správní orgán, k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je tak nadřízený správní orgán nadřízeného správního orgánu.

§ 165 odst. 5

Spory z veřejnoprávních smluv řeší správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, pokud jde o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 (koordinační veřejnoprávní smlouva), jejíž stranou přičemž není kraj, obec s rozšířenou působností nebo obec (jinak by se postupovalo podle § 169 odst. 1 písm. a/ a b/). Jde-li o spory z veřejnoprávní smlouvy subordinační (uzavřené podle § 161), řeší je správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou takové veřejnoprávní smlouvy. Spor řeší nadřízený správní orgán cestou správního řízení, resp. rozhodnutí.

**§ 169 odst. 1
písm. c) a d)**

Stížnosti



LEGISLATIVA

§ 175 odst. 7

Na posledním místě výkladu ohledně postavení a pravomoci nadřízených správních orgánů zmíníme obecný institut *stížností* a jejich vyřizování. Právní úprava obsažená v § 175 nahradila vládní vyhlášku č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, která však správním řádem výslovně zrušena nebyla. To uskutečnil až zákon č. 370/2005 Sb. V současné době proto § 175 představuje obecnou právní úpravu pro podávání stížnosti proti správním orgánům a proces jejich vyřizování. Ohledně role nadřízeného správního orgánu dodáváme, že má za úkol prošetřovat způsob vyřízení stížnosti, pokud má stěžovatel za to, že jím podaná stížnost u příslušného správního orgánu nebyla řádně vyřízena. Z toho titulu je stěžovatel oprávněn obrátit se s žádostí o přešetření na nadřízený správní orgán.

Autor: Mgr. Lukáš Potěšil