

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 183

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 13. 10. 2023**

K možnosti atrakce věci, jejímž předmětem je vydání opatření obecné povahy

V řízení o vydání opatření obecné povahy není přípustná změna příslušnosti správního orgánu spočívající v převzetí (atrakci) věci nadřízeným správním orgánem podle § 131 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor se na základě podnětu Ministerstva životního prostředí zabýval otázkou, zda si může nadřízený správní orgán postupem podle § 131 odst. 1 správního řádu atrahovat věc, jejímž předmětem je vydání opatření obecné povahy. Podle zmíněného ustanovení *může nadřízený správní orgán na podnět příslušného správního orgánu nebo na požádání účastníka věc usnesením převzít místo podřízeného správního orgánu a rozhodnout jako správní orgán nižšího stupně a) týká-li se řízení otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí, b) jde-li o řízení s velkým počtem účastníků (§ 144), nebo c) u věci, u níž lze mít důvodně za to, že výrazně ovlivní právní poměry účastníků ve správních obvodech více podřízených správních orgánů.*

Předmětná otázka byla řešena konkrétně v souvislosti s kompetencí krajských úřadů *povolovat v obvodu své územní působnosti výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a zvláště chráněných druhů živočichů.* Předmětné povolování se uskutečňuje formou opatření obecné povahy, *pokud se týká blíže neurčeného okruhu osob – § 56 a § 77a odst. 5 písm. o) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.*

Vznikla pochybnost, zda může Ministerstvo životního prostředí vydat uvedené opatření obecné povahy namísto krajských úřadů, má-li za to, že je naplněn některý z důvodů atrakce podle § 131 odst. 1 správního řádu a je potřebné přijmout řešení na celostátní úrovni.

Poradní sbor má za to, že pro zodpovězení předmětné otázky je zásadní ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu, podle kterého *platí pro řízení podle této části* (tj. části šesté – *Opatření obecné povahy*) *obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé* správního řádu. Ustanovení § 131 odst. 1 správního řádu je systematicky zařazeno do části třetí tohoto zákona, není tedy v posuzovaném případě aplikovatelné a atrakci u opatření obecné povahy proto nelze provést.

Použitelnost předmětného ustanovení části třetí správního řádu na postupy při vydávání opatření obecné povahy by musela vyplynout z dalších ustanovení tohoto zákona (podobně Vedral, Josef. Správní řád - komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. K § 174 odst. 1, str. 1384). Pro srovnání lze uvést, že například § 172 odst. 1 správního řádu ukládá projednání návrhu opatření obecné povahy „s *dotčenými orgány uvedenými v § 136*“, tedy přímo odkazuje na úpravu dotčených orgánů obsaženou v části třetí správního řádu. Aplikovatelný je rovněž § 131 odst. 4 správního řádu, který se týká delegace věci z důvodu vyloučení všech úředních osob věcně příslušného správního orgánu. Na postup podle tohoto ustanovení se totiž odkazuje v § 14 odst. 5 správního řádu („*Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4*“), přičemž § 14 je obsažen v části druhé správního řádu, která se přiměřeně použije na postupy při vydávání opatření obecné povahy. V souvislosti s atrakcí věci však podobnou úpravu, která by umožňovala použití § 131 odst. 1 správního řádu, poradní sbor postrádá. V úvahu přichází pouze atrakce věci jako jeden z typů opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu (předmětné ustanovení je součástí části druhé). Zde však jde o atrakci věci, k níž dochází na základě speciálního důvodu spočívajícího v nečinnosti podřízeného správního orgánu, nikoliv na základě obecných důvodů podle § 131 odst. 1 správního řádu.

Pro opačný výklad by naopak mohl svědčit argument, že není odůvodněné, aby právní úprava připouštěla přiměřené použití části druhé správního řádu (*Obecná ustanovení o správním řízení*), včetně ustanovení o příslušnosti správních orgánů (hlava II, díl 1), ale současně vylučovala (až na výše zmíněné výjimky) použití části třetí správního řádu – *Zvláštních ustanovení o správním řízení*. Část třetí správního řádu totiž upravuje mimo jiné též věcně související ustanovení § 131 o změnách příslušnosti, zahrnující též dotčenou úpravu atrakce věci. Na úpravu příslušnosti v části druhé a třetí správního řádu by se v souladu

s jejím účelem mělo podle tohoto výkladu nahlížet jako na jeden celek, který lze přiměřeně použít na postupy při vydávání opatření obecné povahy, což by znamenalo též připuštění atrakce.

Neuvedení části třetí správního řádu v § 174 odst. 1 navíc mohlo být výsledkem legislativního opomenutí, které historicky souviselo s procesem přípravy správního řádu. Ustanovení § 141 odst. 1 vládního návrhu správního řádu¹, formulované zcela totožně jako stávající § 174 odst. 1 správního řádu, uvádělo, že *pro řízení podle této části* (tj. části třetí vládního návrhu správního řádu – *Opatření obecné povahy*) *platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé*. Předmětné ustanovení umožňovalo přiměřené použití části druhé vládního návrhu správního řádu (*Správní akty*), která však zahrnovala též úpravu změn příslušnosti (§ 15), a to včetně atrakce věci (§ 15 odst. 3). Vládní návrh správního řádu tudíž připouštěl přiměřené použití ustanovení o atrakci při vydávání opatření obecné povahy. Na základě komplexního pozměňovacího návrhu² ovšem došlo mj. k rozdělení ustanovení o správním řízení do dvou částí, a to na *Obecná ustanovení o správním řízení* (část druhá) a *Zvláštní ustanovení o správním řízení* (část třetí). Formulace § 141 odst. 1 vládního návrhu správního řádu byla beze změny převzata do § 174 odst. 1 a nerozšířila okruh přiměřeně použitelných ustanovení na nově vyčleněnou část třetí.

K této argumentaci však poradní sbor poznamenává, že z popsaného legislativního vývoje nelze jednoznačně dovodit, zda šlo o opomenutí zákonodárce. Smyslem rozdělení části druhé na dvě samostatné části bylo vyčlenit méně obvyklé (atypické) postupy, a tím zpřehlednit úpravu správního řízení. Při této příležitosti měl zákonodárce možnost posoudit, zda mohou mít vyčleněná ustanovení význam pro vydávání opatření obecné povahy, a zda je proto vhodné rozšířit odkaz v § 174 odst. 1. Absence odkazu na část třetí tedy mohla být záměrem zákonodárce. Dále je vhodné připomenout, že opatření obecné povahy je specifickým úkonem, který nese znaky rozhodnutí i právního předpisu (srov. § 171 odst. 1 správního řádu). Zatímco u vydávání rozhodnutí je atrakce relativně běžným postupem, u vydávání právního předpisu tomu tak není. I z tohoto hlediska je proto problematické označit formulaci odkazu v § 174 odst. 1 za prostou legislativní chybu.

Ani v případě, že by stávající úprava v § 174 odst. 1 správního řádu skutečně byla výsledkem legislativního opomenutí, nebyla by podle názoru poradního sboru aplikace části

¹ Vládní návrh správního řádu. Sněmovní tisk 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.

² Usnesení ústavně právního výboru č. 92 ze dne 23. 1. 2004 k vládnímu návrhu zákona správní řád (tisk 201). Sněmovní tisk 201/2, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období.

třetí správního řádu namíste (bez příslušné novelizace daného ustanovení). Jednalo by se fakticky o analogické rozšiřování výčtu použitelných ustanovení v § 174 odst. 1 správního řádu. Tím by v nyní posuzovaném případě došlo současně k rozšiřování pravomoci nadřízeného správního orgánu, resp. jeho možnosti zasahovat do funkční příslušnosti podřízených orgánů prostřednictvím atrakce, a to bez dostatečného zákonného podkladu. V tom lze spatřovat kolizi se zásadou legality podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 správního řádu. Rozhodování o změnách příslušnosti představuje výkon veřejné moci, a musí proto probíhat v zákonném rámci. Rovněž soudní judikatura zdůrazňuje, že prostřednictvím analogie nelze rozšiřovat pravomoc správního orgánu.³

Je rovněž otázkou, zda by eventuální využití atrakce u opatření obecné povahy bylo vhodné z praktického hlediska, a to zejména ve věcech, které svým rozsahem přesahují správní obvod jednotlivého příslušného správního orgánu. K atrakci podle § 131 odst. 1 správního řádu totiž může dojít pouze na požádání účastníka nebo z podnětu příslušného správního orgánu. Vzhledem k neexistenci účastníků řízení v rámci procesu vydávání opatření obecné povahy je sporné, zda by vůbec o atrakci mohla požádat jiná dotčená osoba, resp. jak určit okruh k tomu oprávněných osob. Bylo by též zcela na uvážení této osoby, zda dané možnosti využije, popř. na uvážení příslušného správního orgánu, zda učiní k atrakci podnět. Pokud by navíc řešení mělo zasahovat do správních obvodů většího počtu příslušných správních orgánů, musel by nadřízený správní orgán nejprve atrahovat věc od všech těchto orgánů. Atrakcí by nadto došlo výhradně ke změně příslušnosti k vydání opatření obecné povahy, nikoliv též k rozšíření územní působnosti tohoto aktu, která vyplývá ze zvláštního zákona (např. účinky výše zmíněného opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou omezeny na území kraje).

Na základě výše uvedeného dospěl poradní sbor k závěru, že atrakce u opatření obecné povahy není přípustná. Pro úplnost je vhodné poukázat na právní úpravu v některých zvláštních zákonech, které upravují příslušnost jednotlivých správních orgánů k vydávání opatření obecné povahy podle toho, do jakých správních obvodů má opatření obecné povahy zasahovat.⁴ Takovou úpravu lze patrně považovat za vhodnější řešení, zejména pokud je třeba vydat opatření obecné povahy pro rozsáhlejší území. Další možností by bylo vydávání opatření obecné povahy na úrovni jednotlivých příslušných orgánů (v případě popsaném

³ Např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016 č. j. 8 As 79/2014 - 108, bod 40, č. 3428/2016 Sb. NSS.

⁴ Např. § 48 odst. 2 písm. j) a k), § 48a odst. 2 písm. j) a k) a § 49 odst. 3 písm. t) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

v úvodu krajských úřadů), avšak v rámci postupů, které budou těmito úřady vzájemně koordinovány (srov. zásadu spolupráce podle § 8 odst. 2 správního řádu) a podle potřeby též metodicky usměrňovány nadřízeným správním orgánem (v případě popsaném v úvodu Ministerstvem životního prostředí).