

**Poř. č. 1/2013**

**Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu dozoru státního zastupitelství nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních**

---

**Podle § 39 odst. 2 písm. g) zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních, nelze přikázat, aby ředitel školského zařízení při výkonu své působnosti v oblasti státní správy provedl nebo neprovedl určitý úkon ve správním řízení, aby v takovém řízení vydal, zrušil nebo změnil rozhodnutí o některé z věcí uvedených v § 24 odst. 3 tohoto zákona nebo aby o takové věci rozhodl znovu.**

---

Nejvyšší státní zastupitelství získalo poznatky o rozdílných názorech státních zastupitelství na možnost reagovat příkazem podle § 39 odst. 2 písm. g) zákona č. 109/2002 Sb., ve znění zákona č. 383/2005 Sb., jestliže rozhodnutí ředitele školského zařízení (dále jen „ředitel“) o výši příspěvku na úhradu péče poskytované dětem nebo nezaopatřeným osobám v zařízeních podle § 27 až 29 zákona o výkonu ústavní nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních (dále jen „zákon“) není v souladu s právními předpisy nebo pokud v řízení předcházejícím vydání takového rozhodnutí byl porušen zákon.

Většina státních zastupitelství zastává názor, že poznatky o porušování právních předpisů při vydávání správních rozhodnutí ředitelem lze využít při výkonu dozoru nad detencí a reagovat na ně vydáním příkazu. Konkrétní představy o tom, co by mělo být řediteli přikázáno, se však již zcela neshodují. Podobně jako skutečně vydané příkazy však směřují k tomu, aby ředitel neopakoval zjištěná porušení právních předpisů nebo aby nerozhodoval mimo rámec správního řízení o věcech, o kterých musí být správní řízení provedeno, a teprve na základě jeho výsledků bylo vydáno příslušné rozhodnutí. Celkově je možné konstatovat, že státní zastupitelství zaplnila celé v úvahu přicházející názorové spektrum.

Ustanovení § 39 odst. 2 písm. f) zákona je oporou pro názor, že státní zástupce je oprávněn prověřovat i zákonnost rozhodnutí vydaných ředitelem ve správním řízení včetně zákonnosti tohoto řízení. Úprava obsažená v zákoně však není natolik komplexní, aby umožnila státnímu zástupci bezprostředně zasáhnout

do probíhajícího správního řízení nebo přikázat řediteli, aby v tomto řízení vydal určité rozhodnutí anebo mu přikázat, aby již vydané rozhodnutí zrušil nebo změnil, případně, aby vydal nové rozhodnutí. Ustanovení § 39 odst. 3 zákona sice ukládá zařízení povinnost provést bez odkladu příkazy státního zástupce, ale právní předpisy nestanoví postup ředitele v případě, že obdrží příkaz vztahující se k úkonům ve správním řízení; správní řád takový zásah do řízení nepředpokládá.

I když je zřejmé, že odpovědnost za splnění povinnosti uložené v § 39 odst. 3 zákona školskému zařízení (dále jen „zařízení“) má především ten, kdo je prvotně oprávněn za zařízení jednat, tedy ředitel, nelze současně dovodit, že takto je přímo uložena i povinnost řediteli v postavení správního orgánu. Zvláště, když příslušný procesní předpis, tedy správní řád, neupravuje jakékoli řízení, jež by mělo výslovnou souvislost s příkazem státního zástupce.

Některá státní zastupitelství, jak výše naznačeno, použila v případech zmíněného druhu příkaz fakticky jako obdobu upozornění podle dříve platného zákona o prokuratuře. Je jistě možné přikázat zařízení, aby se zjištěných porušení zákona již v budoucnu nedopustilo /čl. 8 odst. 1, věta první, odst. 3 písm. e) pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2012/. Nelze se však spokojit s tím, že porušení zákona se již v budoucnu opakovat nebude, jestliže aktuálně existuje protiprávní stav vytvořený například nezákonným správním rozhodnutím.

V řízení o věcech uvedených v § 24 odst. 3 zákona má ředitel postavení správního orgánu, tedy samostatně a výlučně rozhoduje o tom, jak řízení vést a jak rozhodnout (to vše samozřejmě s výjimkami, ale ty jsou rovněž stanoveny správním řádem). Zákonná úprava správního řízení se však neseťkává se zákonnou úpravou příkazu státního zástupce vydaného podle § 39 odst. 2 písm. g) zákona.

Předpokladem vydání příkazu je přitom protiprávní stav, který již nastal, a účelem příkazu je zejména to, aby byla přijata opatření vedoucí k odstranění právě trvajícího stavu odporujícího právním předpisům. Chybí ale právní úprava, podle níž by bylo možné vyřídit příkaz výslovně nařizující (například) zrušení nebo změnu rozhodnutí správního orgánu nebo provedení určitého úkonu ve správním řízení včetně vydání konkrétního rozhodnutí. Ustanovení § 39 odst. 3 zákona takovou právní úpravou nemůže být již pro svoji obecnost. Snaha rozšířit toto ustanovení výkladem tak, že se vlastně dotýká i správního řízení a rozhodnutí v něm vydaných, by v podstatě znamenala, že citované ustanovení je chápáno jako nepřímá novela správního řádu; nepřímá novela je ovšem nepřípustná. Jak však bude vysvětleno dále, může mít § 39 odst. 3 zákona přesto význam i pro případy, kdy příčinou stavu odporujícího právním předpisům je například nezákonné rozhodnutí ředitele vydané ve správním řízení.

Jen na doplnění je třeba ještě poznamenat, že rozhodování ředitele o věcech uvedených v § 24 odst. 3 zákona ovšem nelze „vydělovat“ z předmětu dozoru podle § 39 odst. 1 zákona s argumentem, že ředitel rozhoduje o výši příspěvku v oblasti státní správy, a dovozovat z toho, že na rozhodování ředitele se působnost státního zastupitelství k výkonu dozoru nevztahuje. Povinnosti a práva ředitele jsou v systému zákona zařazeny do části první - výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a preventivně výchovná péče ve školských zařízeních - a jsou věcně spjaty s citovaným výkonem výchovy a preventivně výchovné péče, bez něž nemají opodstatnění. Vedle toho existuje i výslovná úprava obsažená v § 39 odst. 2 písm. f) zákona; z rozhodnutí a postupů ředitele zde není stanovena žádná výjimka. Obecně nemusí záležet ani na tom, zda ředitel vydal rozhodnutí se všemi náležitostmi stanovenými správním řádem nebo zda rozhodl mimo rámec

správního řízení nebo dokonce nevydal formálně žádné rozhodnutí. Podle konkrétního obsahu může být i takový úkon, který nemá formální náležitosti rozhodnutí, rozhodnutím v materiálním smyslu.

Přes to, co bylo výše uvedeno k rozhodování ředitele jako správního orgánu, nemůže státní zástupce zůstat nečinný, zjistí-li při výkonu dozoru v zařízení stav odporující právním předpisům. Je povinen na takové zjištění reagovat prostředky, které mu zákon v souvislosti s dozorem svěřil; to je v posuzovaném případě pouze příkaz. Platí to i tehdy, byl-li protiprávní stav založen nebo vznikl nezákonným rozhodnutím ředitele anebo je důsledkem toho, že ředitel neučinil žádný úkon, jenž by bylo možné považovat alespoň za rozhodnutí v materiálním smyslu. Nečinnost státního zástupce v těchto případech by nejen znamenala do značné míry popření smyslu dozoru vykonávaného podle § 39 odst. 1 zákona, ale i nepřípustnou rezignaci státního orgánu na plnění zákonem uložených povinností.

Jak bylo naznačeno, dikce § 39 odst. 3 zákona může mít význam i pro případy tohoto druhu. Postupovat je třeba v souladu se základním vymezením předmětu dozoru v § 39 odst. 1 zákona a v čl. 1 odst. 1, 2 pokynu obecné povahy nejvyššího státního zástupce č. 10/2012. **V příkazu adresovaném zařízení tedy státní zástupce nenařídí vydání konkrétního rozhodnutí nebo jiný úkon ve správním řízení. Příkáže, aby byla přijata taková opatření, jež povedou k odstranění (nápravě) stavu odporujícího právním předpisům. Ve výroku příkazu uvede, v čem konkrétně tento stav spočívá. V odůvodnění příkazu vysvětlí, v čem (resp. z jakého důvodu) popsany stav odporuje právním předpisům.**

Podle povahy konkrétního případu může mít zařízení, tedy v první řadě jeho ředitel, i více možností, jak zajistit nápravu, a volba některé z těchto možností je v zásadě věcí jeho úvahy. Způsob, jímž lze dosáhnout nápravy, může samozřejmě i ve věcech týkajících se správního řízení fakticky vyplývat z popisu protiprávního stavu ve výroku příkazu nebo z odůvodnění příkazu. Výslovně však státní zástupce nepřikáže, aby ve správním řízení bylo vydáno určité rozhodnutí nebo učiněn jiný úkon nebo provedeno správní řízení (pokud nebylo provedeno, ač provedeno být mělo). Je tomu tak z důvodů již výše uvedených a také proto, že plnění předmětných povinností při výkonu státní správy je zákonem uloženo výslovně řediteli, ne zařízení jako instituci. Přísluší řediteli, aby poté, co zařízení obdrželo kvalifikovanou informaci o stavu odporujícím právním předpisům (tedy příkaz státního zástupce), který je důsledkem porušení zákona ve správním řízení nebo nezákonnosti meritorního rozhodnutí, v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména stanovenými v § 2 odst. 1, 4 správního řádu, posoudil, jakým způsobem dosáhne v konkrétní věci nápravy. Dosažením nápravy, tedy odstraněním protiprávního stavu, bude proveden příkaz státního zástupce. Lze dodat, že v právním řádu není neobvyklé, že pouze k osobě vedoucího státního orgánu nebo jiné instituce se vážou oprávnění nebo povinnosti, které samotná instituce nemá. To však neznamená, že taková úprava „odděluje“ vedoucího od jím řízené instituce. I přes tato výlučná oprávnění nebo povinnosti zůstává její součástí.

Z metodického hlediska je možné doplnit, že příkaz je namísto vydat tehdy, je-li rozpor se zákonem jednoznačný. Nebude-li možné takový závěr učinit, půjde-li o problém výkladu právního předpisu, bude spíše přicházet v úvahu podnět nadřízenému správnímu orgánu k případnému zahájení přezkumného řízení z moci úřední (§ 42, § 94 a násl. správního řádu) nebo Nejvyššímu státnímu zastupitelství k posouzení věci z hlediska podmínek pro případné využití žalobního oprávnění nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. Tyto

možnosti zůstávají státnímu zástupci zachovány i ve věcech, jež byly předmětem příkazu, který nebyl proveden.

Toto stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství bylo vydáno podle § 12 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb.

Nejvyšší státní zástupce:  
**JUDr. Pavel Zeman v.r.**