

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

ŘÍZENÍ O ROZKLADU V TEORII A PRAXI

Michal Pitař

Plzeň 2019

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Diplomová práce

ŘÍZENÍ O ROZKLADU V TEORII A PRAXI

Michal Pitař

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Plzeň 2019

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni, březen 2019

Michal Pitař

Poděkování

Na tomto místě bych zprvu rád poděkoval vedoucímu diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D. za připomínky a zodpovězené dotazy, které mi pomohly při závěrečném formování této práce a také za to, jakým způsobem dokázal přistupovat k výuce správního práva, díky čemuž se stalo správní právo mojí první „vysokoškolskou láskou“. Dále bych chtěl poděkovat všem ostatním vyučujícím z fakulty právnické, především JUDr. Miroslavu Kalnému, Ph.D., díky němuž jsem mohl právo poznat i z praktické stránky díky stáži na Okresním soudu v Rakovníku. Můj dík patří také JUDr. Michalu Korčákovi a všem zaměstnancům AK Blažek, Čížek, Klesa, díky kterým jsem si mohl vyzkoušet během studia práci v advokátních kancelářích, a tím ke studiu načerpat i praktické zkušenosti a zároveň poznat skvělé lidi. V neposlední řadě bych chtěl poděkovat mým rodičům a bratrovi za veškerou podporu a pomoc (nejen) během studia, a to nejen na vysoké škole. Dále mým nejbližším přátelům a také mému bratrance, jehož podnět k zahájení řízení o přijetí na právnickou fakultu jsem shledal před pěti lety důvodným, a proto jsem se rozhodl nastoupit na právnickou fakultu v Plzni, což bylo rozhodnutí, které pozitivně ovlivnilo můj život a kterého nebudu nikdy litovat.

Obsah

ÚVOD	1
1. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ	4
1.1. ROZDĚLENÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ.....	4
1.1. OPRAVNÉ SYSTÉMY	7
1.2. ZÁSADA DVOJINSTANČNOSTI A ÚČINKY OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ	8
2. PRÁVNÍ RÁMEC ROZKLADU.....	12
2.1. HISTORICKÉ ZAKOTVENÍ ROZKLADU.....	12
2.2. POZITIVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA ROZKLADU VE SPRÁVNÍM ŘÁDU	14
2.3. POZITIVNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA ROZKLADU VE ZVLÁŠTNÍCH PŘEDPÍSECH.....	18
2.4. (NE)EXISTENCE ROZKLADU V ZAHRANIČNÍCH PRÁVNÍCH ŘÁDECH	22
3. SPECIFIKA ŘÍZENÍ O ROZKLADU	24
3.1. ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘAD A JEHO VEDOUcí	25
3.1.1. Vedoucí ústředního správního úřadu.....	28
3.2. PODÁNÍ ROZKLADU.....	32
3.2.1. Koncentrace řízení.....	35
3.3. PRŮBĚH ROZKLADOVÉHO ŘÍZENÍ	36
3.4. ROZHODNUTÍ O ROZKLADU	40
4. VYBRANÉ OTÁZKY PROBLEMATIKY ROZKLADOVÉ KOMISE	45
4.1. CHARAKTER ROZKLADOVÉ KOMISE	45
4.2. POUŽITELNOST USTANOVENÍ O KOLEGIÁLNÍM ORGÁNU	48
4.3. ČLENOVÉ ROZKLADOVÉ KOMISE.....	51
4.3.1. Odbornost člena rozkladové komise.....	53
4.3.2. Podjatost člena rozkladové komise.....	58
4.3.3. Odměňování člena rozkladové komise.....	62
4.3.4. Mlčenlivost člena rozkladové komise	64
5. KOMPARACE A ANALÝZA STATUTŮ A JEDNACÍCH ŘÁDŮ.....	67
5.1. STATUT ROZKLADOVÉ KOMISE	67
5.2. JEDNACÍ ŘÁD ROZKLADOVÉ KOMISE	69
5.2.1. Tajemník rozkladové komise	71
5.2.2. Příprava jednání rozkladové komise.....	72
5.2.3. Jednání rozkladové komise.....	74
5.2.3.1. Hlasování per rollam	75
ZÁVĚR.....	77
RESUMÉ.....	81
POUŽITÉ ZDROJE	82
ODBORNÁ LITERATURA A KOMENTÁŘE.....	82
ODBORNÉ ČLÁNKY A PŘÍSPĚVKY	84
JUDIKATURA	86
OSTATNÍ ZDROJE.....	88
PŘÍLOHY	90
PŘÍLOHA Č. 1 - PŘEHLED POČTU ROZKLADOVÝCH KOMISÍ A JEJÍCH ČLENŮ.....	90

Úvod

Správní řízení může být často pro veřejnost skryto ve stínu civilního či trestního řízení, o to více jsou některé instituty pro laickou veřejnost velkou neznámou, tak jako je tomu i u institutu rozkladu. Ačkoliv pojem „odvolání“ je patrně široce známý, jistě nikoho nepřekvapí, že člověk práva neznalý pojem „rozklad“ slyší možná prvně v životě. Ovšem o to zajímavější to může být pojem mezi odbornou veřejností, která dokáže rozklad obecně definovat především díky jednomu jedinému paragrafu ve správním řádu, ale jeho hlubší podstata, problematické rysy či konsekvence jsou již předmětem diskuzí. Zároveň problematičnost rozkladu je někdy důvodem, proč se část odborné veřejnosti staví k názoru, aby došlo ke komplexnímu zrušení tohoto institutu, nebo aby došlo k nápravě jeho dílčích problémů, což jsou řešení, která jsou zcela na místě. Ovšem je vůbec možné institut rozkladu nahradit, anebo ho ponechat v současných konturách, a poupravit tak, aby tato změna odpovídala více požadavkům práva na spravedlivý proces?

Jako by snad zákonodárce chtěl, aby se stal rozklad předmětem kvalifikačních prací, když sestrojil takový institut, který vyvolává tolik otázek, kolik žádný jiný institut ve správním řízení nevyvolává. Právě jeho problematičnost a útlá právní úprava, která i ve mně samotném v průběhu studia správního práva (a posléze i při psaní této práce) vyvolávala mnoho otázek a nejasností, byla důvodem, proč jsem se rozhodl zpracovat diplomovou práci na toto téma. Navíc výjimečnost rozkladu nespočívá v jeho pouhém zasazení na ústřední úrovni, ale v komparaci s ostatními státy představuje také ojedinělý prostředek, který bychom v naší současné podobě našli patrně pouze na Slovensku.

Základem, ze kterého vychází obecně každá kvalifikační práce, je dostatečná literatura. Ta na jednu stranu přináší pro tuto práci základní podklad, na kterém lze stavět, na druhou stranu s pouhou literaturou si tato práce nevystačí, proto bude při psaní této práce využita jedna z možností samotné kontroly veřejné správy ze strany občanů, a to tzv. „stošestka“ vůči veškerým ústředním správním úřadům. Ačkoliv jde o nástroj, který mi z praktického hlediska dělá naději pro psaní této práce, aby měla určitý praktický přínos a poskytla současnou reflexi rozkladu, jde zároveň o nástroj, který v některých ohledech ovšem selhává. Konkrétně v souvislosti s nečinností některých ústředních správních úřadů či přílišnou laxností

při odpovědích, proto se v některých aspektech práce omezuje toliko na poznatky, které byly poskytnuty takovými úřady, které na mé dotazy v rámci svobodného přístupu k informacím odpověděly v dostatečně srozumitelném rozsahu do nejzazšího okamžiku, dokud nebylo nutno tuto práci definitivně dokončit.

Primárním cílem této práce by nemělo být pouhé konstatování obecných faktů o rozkladu, tedy pouhá deskripce institutu rozkladu, ale především snaha zaměřit se na jeho problematické rysy, jeho specifika, snaha ponořit se do „hlubin rozkladové duše“ a najít odpovědi na některé otázky, které při studiu tohoto institutu vyvstávají. Tedy zaměřit se na komplexnější analýzu rozkladu a s tím spojené „ruku v ruce“ závěrečné úvahy *de lege ferenda* vyplývající z rozebírané problematiky, a to především v souvislosti se samotnou existencí rozkladu. Tedy zda je na místě vůbec rozklad v naší úpravě mít, anebo zda nenajít jiné řešení, které by se ve výsledku vyhnulo některým problémům, s kterými se rozklad nyní potýká.

Právě proto je tato práce ve svých úvodních kapitolách zaměřena na „seznamovací pasáže“ co nejméně a je jen stručně vymezeno několik důležitých bodů, byť jsem si vědom toho, že pro lepší charakteristiku a nastínění veškerých okolností by bylo přijatelnější počet stran pro veškeré tyto podklady rozšířit na vícero. Jsem ovšem toho názoru, že pokud je téma práce stanoveno tak jak je nyní, mělo by být meritum této práce věnováno tomuto tématu, proto osobně považuji za nešťastné vyčerpávat rozsah práce na taková úvodní pojednání, která by snad mohla být předmětem jiných kvalifikačních prací.

Úvodní kapitola je tak pouhým nastíněním druhů opravných prostředků a dalších okolností důležitých pro jejich charakteristiku. Druhá kapitola je věnována právní úpravě rozkladu, a to jak z hlediska historického exkurzu, tak z pohledu současné úpravy ve správním řádu jakožto *lex generalis*, ale také ve zvláštních předpisech včetně „zabroušení“ do zahraniční právní úpravy. Třetí kapitola se zaměřuje na samotné řízení o rozkladu, které je především provázáno s řízením o odvolání, avšak s určitými odchylkami, které s sebou rozklad přináší. Zde jsou především rozebrány odlišnosti rozkladu, které tkví především v zasazení rozkladu na ústřední úrovni veřejné správy. Čtvrtá kapitola se věnuje rozkladové komisi, která je svojí povahou orgánem *sui generis*, který nemá ve správním právu obdoby, a přináší tak rozsáhlý předmět zkoumání, který je podrobně analyzován z několika úhlů pohledů. Pátá kapitola se poté věnuje analýze a určité generální komparaci

statutů a jednacích řádů, které nejsou na ústředních správních úřadech totožné, proto je zajímavé nastínit, co tyto dokumenty obsahují nad rámec zákonných ustanovení (nejen) v obecné právní úpravě.

V průběhu práce budou také zmíněny informace získané právě díky svobodnému přístupu k informacím, a to nejen z obsahového hlediska poskytnutých informací, ale také bych rád poukázal a srovnal chování ústředních správních úřadů. Tedy jak se postavily ke zveřejnění některých informací, kolik a v jakém rozsahu jich zveřejnily/odmítly, a tím také poukázat, že by i v této rovině měl být jejich přístup alespoň z části totožný nežli diametrálně odlišný.

Tato diplomová práce vychází z právního stavu účinného ke dni 15. 3. 2019.

1. Opravné prostředky ve správním řízení

1.1. Rozdělení opravných prostředků ve správním řízení

Pro každé správní rozhodnutí platí tzv. presumpce správnosti. To znamená, že na každé rozhodnutí¹ se hledí, jako by nemělo žádné vady či nedostatky, proto musí být v rámci opravných či dozorčích prostředků prokázán opak.² Přezkum rozhodnutí je jedním ze základních prvků práva na spravedlivý proces, který především vyplývá jak z mezinárodních smluv,³ tak z čl. 36 a násl. Listiny základních lidských práv a svobod. Každý účastník řízení musí disponovat takovými nástroji, kterými by napravil možné nedostatky, vady či omyly, které se mohly při řízení objevit, resp. které vznikly. Právě z hlediska toho, kdo tyto nástroje nápravy uplatňuje, je lze rozdělit na „klasické“ opravné prostředky, které jsou v rukách účastníků řízení, a dále dozorčí prostředky, kterými disponují správní orgány, aby mohly *ex officio* v rámci interní kontroly napravit svá vlastní pochybení. O tom, zda bude toto opravné řízení zahájeno či nikoliv, správní orgány rozhodují na základě správního uvážení samy, avšak podnět k němu může podat i účastník řízení.⁴

Z hlediska merita této práce jsou důležité prostředky opravné, které se typicky dělí na řádné a mimořádné. Jde o klasické členění jak v občanském právu procesním, v trestním právu procesním, tak ve správním právu procesním, ačkoliv správní řád explicitně o řádných či mimořádných opravných prostředcích nehovoří.⁵ Základním rozdílem mezi těmito dvěma typy opravných prostředků je okamžik jeho podání ve vztahu k právní moci napadaného rozhodnutí. Tedy ve vztahu k takové vlastnosti rozhodnutí, která až na výjimky představuje jeho

¹ Výjimkou, kdy se presumpce správnosti neuplatní, je situace, kdy se jedná o nicotné rozhodnutí. Lze ovšem i přesto najít autory, podle kterých se presumpce správnosti uplatní i u nicotného rozhodnutí. K tomu podrobně FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. Teoretik, str. 22 a násl.

² NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 84.

³ Jde především o čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, která byla ratifikována dne 18. 3. 1992 a publikována pod č. 209/1992 Sb.

⁴ MATES, P., STARÝ, M. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress, str. 99.

⁵ Pojem „řádny opravný prostředek“ užívá explicitně např. § 5 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů, či § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., *o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)*, ve znění pozdějších předpisů.

nezměnitelnost, nezrušitelnost a vytváří překážku *rei iudicatae*. A toto pravomocné rozhodnutí představuje finální výsledek správního řízení, které již nelze napadnout řádným opravným prostředkem.⁶

Řádným opravným prostředkem je takový opravný prostředek, který je podán v okamžiku, kdy rozhodnutí, proti němuž opravný prostředek směřuje, nenabylo právní moci. Naopak mimořádným opravným prostředkem je takový opravný prostředek, který směřuje proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Mezi mimořádné opravné prostředky patří dle správního řádu pouze obnova řízení, která může mít povahu jak opravného prostředku, tak prostředku dozorčího.⁷ Vedle obnovy řízení „funguje“ ve správním řízení jako další prostředek opravy rozhodnutí také přezkumné řízení, které je svou povahou ovšem toliko prostředkem dozorčím a sám účastník nedisponuje nárokem tento nástroj nápravy uplatnit, byť může podat podnět k jeho zahájení.⁸

Mezi řádné opravné prostředky lze zařadit dle správního řádu odvolání, rozklad a odpor. Odpor je podle § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“), takový řádný opravný prostředek, který směřuje proti příkazu, který lze vydat pouze pokud správní orgán skutkové zjištění v dané věci považuje za dostatečné a po podání odporu se tento příkaz ruší a řízení pokračuje. Proti výslednému rozhodnutí v řízení pak účastník řízení může znovu uplatnit řádný opravný prostředek v podobě odvolání (rozkladu). Svým zasazením ve správním řádu již vyplývá, že odpor má natolik specifické vlastnosti, kvůli kterým je zmíněn ve zvláštních ustanoveních správního řádu, jelikož nedochází k přezkumu rozhodnutí jako takového, nýbrž k jeho úplnému zrušení.⁹ Zároveň nesměřuje proti konkrétním vadám, proto povaha odporu může být předmětem úvah, zda lze odpor mezi řádné opravné prostředky vůbec řadit.¹⁰

Dalším řádným opravným prostředkem je dle § 81 a násl. SpŘ odvolání, což je nejčastěji využívaný řádný opravný prostředek ve správním řízení a jde o základní nástroj účastníka řízení proti každému nepravomocnému rozhodnutí

⁶ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, str. 169.

⁷ § 100 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), str. 275.

¹⁰ Např. Průcha při základním dělení odpor mezi řádné opravné prostředky neřadí a zmiňuje ho až jako zvláštní prostředek. Viz PRŮCHA, P. in KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 310.

správního orgánu v prvním stupni, není-li možnost podání odvolání zákonem přímo vyloučena.¹¹ Možnost podat odvolání se ovšem nekoncentruje pouze na meritorní rozhodnutí správního orgánu, avšak může směřovat také proti všem usnesením správního orgánu.¹² Podrobnosti o odvolání budou dále v práci zdůrazněny především ve vztahu k přiměřenému použití v rámci rozkladového řízení.

Posledním, a pro tuto práci nejdůležitějším, řádným opravným prostředkem je rozklad, tedy řádný opravný prostředek, který je typický tím, že směřuje „...*proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, a to na návrh tzv. rozkladové komise.*“¹³ Rozklad je oproti odvolání odlišný především tím, že směřuje proti rozhodnutím, která jsou vydávána na té nejvyšší úrovni, v čemž spočívá jeho jedinečnost, ale i problematičnost. Společně s odvoláním tak disponují obsahově totožným charakterem. Navíc právní úprava rozkladu ve správním řádu je poměrná strohá, a díky shodným znakům s odvoláním je tak možné pro institut rozkladu využít ustanovení o odvolání nevylučuje-li to povaha věci.¹⁴ Právní úprava rozkladu ve správním řádu se tak omezuje pouze na ta specifika týkající se jeho zvláštností a v ostatních případech následuje právní úpravu odvolání, protože splňují stejný účel a stejnou funkci.¹⁵ Lze tedy říci, že rozklad je *mutatis mutandis* odvolání lišící se primárně v tom, vůči jakému rozhodnutí směřuje.

Vedle těchto „klasických“ řádných opravných prostředků bývají do této skupiny řazeny také námitky, jakožto specifický řádný opravný prostředek v rámci exekučního řízení, ale také stížnost (exkurz), která už ovšem nesměřuje vůči rozhodnutí, ale směřuje vůči nápravě či eliminaci vad v chování úředních osob či postupu správního orgánu.¹⁶

¹¹ § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Výjimku z tohoto pravidla tvoří nemožnost podat odvolání proti usnesení, jenž se poznamenává do spisu nebo proti usnesení, o kterých to stanoví přímo zákon. Viz § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), str. 275.

¹⁴ § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ NEDOROST, L. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu, in *Bulletin advokacie: stavovský časopis české advokacie*. Praha: [Ústředí české advokacie], 1971-, č. 3/1997, str. 20.

¹⁶ K tomu podrobně MATES, P. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 151 a násl.

K tomu lze navíc dodat, že možnost podání jakéhokoliv řádného opravného prostředku je zcela v rukách účastníků řízení v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, jde tedy o subjektivní právo brojit proti takovému rozhodnutí. Účastníci navíc nemusejí být povinně nikým zastoupeni, a správní orgán má tak povinnost o opravném prostředku rozhodnout vždy, pokud jsou splněny veškeré zákonné podmínky pro jeho podání.

1.1. Opravné systémy

Pro vnitřní charakteristiku opravných prostředků a podkladem, ze kterého výše uvedené opravné prostředky vycházejí, jsou tzv. opravné systémy, tedy principy ovládající opravné prostředky. Na základě těchto principů lze vyvodit rozsah přezkumu rozhodnutí či způsob jeho vyřízení, a ačkoliv teorie rozeznává tři základní principy, jejich výskyt (nejen) ve správním řízení je spíše jejich vzájemnou kombinací, je tedy těžké narazit na některý z těchto principů v čiré podobě.¹⁷

Prvním z těchto principů je princip revizní. Revizní princip znamená, že správní orgán napadené rozhodnutí přezkoumává, aniž by se držel obsahu námitek obsažených v opravném prostředku. Opakem tohoto principu z hlediska rozsahu přezkumu je vázanost správního orgánu vymezeným rozsahem, kdy správní orgán přezkoumává rozhodnutí pouze v takovém rozsahu, v jakém je účastníkem napadán.¹⁸ Projev revize bychom mohli nalézt u odvolání či rozkladu, byť v omezené podobě. Správní orgán totiž z hlediska správnosti přezkoumává rozhodnutí jen v rozsahu námitek, ovšem v tomto případě správní orgán může překročit rozsah těchto námitek, a to pokud by to vyžadoval veřejný zájem.¹⁹ Pokud jde o soulad s právními předpisy, je správní orgán *ex lege* povinen přezkoumat rozhodnutí, zda bylo vydáno v souladu s právními předpisy a také řízení, které předcházelo vydání rozhodnutí.²⁰

Dalším principem je princip kasační, který charakterizuje způsob rozhodnutí správního orgánu o opravném prostředku. Správní orgán může rozhodnutí orgánu nižšího stupně nebo řízení, které mu předcházelo, zrušit a věc

¹⁷ HORZINKOVÁ, E. in HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), str. 238.

¹⁸ KOPECKÝ, M. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 15.

¹⁹ Viz § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Tamtéž.

vrátit k opětovnému projednání, během něhož je správní orgán vázán názorem druhostupňového orgánu.²¹ Ačkoliv je tento princip v rámci správního práva typický především pro správní soudnictví, v modifikované podobě bychom ho našli i ve správním řízení, kde se často překrývá s principem apelačním.

Poslední principem je již zmíněný princip apelační (reformativní). Z hlediska možnosti rozhodnutí odvolacího orgánu může přezkoumávané rozhodnutí především změnit, což je rozdíl oproti kasačnímu (zrušovacímu) principu.²² Apelační princip se také někdy nazývá jako princip odvolací, proto se i tento princip uplatní především u odvolání. Podle § 90 odst. 1 písm. b) SpŘ může odvolací správní orgán věc zrušit a věc vrátit k novému projednání, což reflektuje princip kasační, ovšem podle § 90 odst. 1 písm. c) SpŘ může odvolací správní orgán věc sám změnit, což je odraz principu apelačního. To dokládá, že tyto principy se ve správněprávní praxi objevují ve vzájemné kombinaci, a nikoliv toliko samostatně. Pro apelační princip je navíc určitou limitací v oblasti rozhodnutí druhostupňového orgánu zásada zákazu *reformatio in peius*, kdy druhostupňový orgán nemůže rozhodnout pro účastníka hůře, než jak bylo rozhodnuto orgánem prvostupňovým, to ovšem neplatí u podání odporu, kde se tato zásada neuplatní.

1.2. Zásada dvojinstančnosti a účinky opravných prostředků

Pro správní řízení je charakteristická skutečnost, že vychází ze zásady dvojinstančnosti. To znamená, že každé rozhodnutí správního orgánu by mělo být možné přezkoumat opětovně, což vyplývá implicitně z ustanovení § 89 odst. 1 SpŘ. Ačkoliv se jedná o zásadu charakteristickou pro správní řízení, s kterou je spjata, nejedná se dle judikatury o zásadu, která by patřila mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech.²³ Tato zásada je ohraničena navíc ustanovením § 91 odst. 1 SpŘ, které říká: „*Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.*“ Nad rámec této zásady ve správním řízení existuje po vyčerpání řádných opravných prostředků možnost uplatnit svá práva u správních soudů dle zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů. K tomu je třeba dodat, že z důvodu existence možnosti ochrany práv před

²¹ KOPECKÝ, M. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 16.

²² KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 387.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005 č.j. 2 As 47/2004-61.

správními soudy není zásada dvojinstančnosti jednou ze základních zásad a ani žádná povinnost tuto zásadu respektovat nevyplývá z mezinárodních závazků, ani z ústavněprávní úrovně.²⁴ Pokud by tedy správní řízení probíhalo v pouhém jednom stupni, nelze hovořit o protiústavnosti takového řízení, ale je třeba tento druhý stupeň chápat jako fakultativní prvek správního řízení.²⁵ Stěží si lze ovšem představit situaci, kdy by veškerá napadaná rozhodnutí směřovala ihned ke správním soudům.

Je třeba zdůraznit, že zásada dvojinstančnosti je důležitá především u takových účastníků řízení, kteří v dané věci nejsou zastoupeni advokátem, nebo nejsou natolik znalí práva, aby byli obeznámeni s možností, že zde existuje dále „jakési“ správní soudnictví. V praxi je zcela běžné, že druhostupňový orgán v poučení nestanovuje možnost obrany u správních soudů, ale častokrát uvádí, že proti rozhodnutí nelze uplatnit žádný opravný prostředek, což si neznalý účastník může vyložit tak, že už neexistuje jakákoliv procesní obrana, a to neplatí pouze u rozhodnutí ústředních správních úřadů, ale i jinde ve veřejné správě.²⁶

Pro opravné prostředky (nejen) ve správním řízení jsou také typické jejich účinky. Z hlediska účinků lze u opravných prostředků zkoumat, zda se zde objevuje suspenzivní (odkladný) účinek a devolutivní (odvalovací) účinek.²⁷ Suspenzivní účinek znamená, že rozhodnutí, vůči němuž byl podán opravný prostředek, nemůže nabýt právní moci ani vykonatelnosti do okamžiku, než o něm bude odvolacím orgánem rozhodnuto, což slouží jako určitá minimalizace dotčení práv a povinností do okamžiku, než dojde k vydání rozhodnutí o opravném prostředku.²⁸ Suspenzivní účinek je ve správním řádu *expressis verbis* stanoven v ustanovení § 85 odst. 1, jde

²⁴ KOPECKÝ, M. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 13.

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004 sp.zn. II. ÚS 623/02.

²⁶ Jedním z mála správních orgánů, který účastníkům v poučení deklaruje možnost obrátit se na správní soud, je Česká správa sociálního zabezpečení. To považuji za nešťastné, že i po tolika letech existence správního soudnictví nedávají správní orgány účastníkům alespoň informativně možnost uplatňovat svá subjektivní práva posléze u soudů, byť se nejedná o povinnost správních orgánů, což dokládá judikatura (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2007 č.j. 4 Ads 5/2007-64), jsou zde určité tendence k zakotvení takovéto povinnosti. K tomu viz *Šabatová: Úřad by měl informovat o možnosti podat správní žalobu*. [online]. [cit. 24. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/12/sabatova-urad-by-mel-informovat-moznosti-podat-spravni-zalobu/>

²⁷ KOPECKÝ, M. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 15.

²⁸ PRŮCHA, P. in SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 266.

in concreto o suspenzivní účinek v rámci odvolání, které říká: „*Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek.*“ Suspenzivní účinek tedy nemusí mít každé odvolání – zvláštní zákon může stanovit,²⁹ která odvolání suspenzivní účinek nemají a sám správní orgán může suspenzivní účinek vyloučit, pokud je splněna alespoň jedna z podmínek zakotvených v paragrafu § 85 odst. 2 SpŘ, tedy „...**a)** *jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, b)* *hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo c)* *požádá-li o to účastník; to neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu...*“. Z logiky věci je suspenzivní účinek automaticky vyloučen u mimořádných opravných prostředků, kde nelze odsunout právní moc, jelikož mimořádný opravný prostředek je podáván až po jejím nabytí.

Druhým účinkem je účinek devolutivní, který ztělesňuje výše zmíněnou zásadu dvojinstančnosti. Tento účinek znamená, že rozhodování o dané věci přebírá nadřízený správní orgán toho správního orgánu, který napadané rozhodnutí vydal v první stupni, proto se v čisté podobě uplatní v rámci řádných opravných prostředků pouze u odvolání. Jako u předchozího účinku i zde existují výjimky. Jde o institut autoremedury, který je zakotven v ustanovení § 87 SpŘ. V takovém případě podané odvolání má pouze účinek suspenzivní, jelikož o odvolání rozhoduje tentýž správní orgán, který napadané rozhodnutí vydal. Tento způsob vyřízení odvolání je ovšem vázán na splnění několika podmínek - musí dojít k plnému vyhovění odvolatele a nesmí tím být účastníkům způsobena žádná újma, to ovšem neplatí, pokud by s tím účastníci souhlasili.³⁰ Novým rozhodnutím v rámci autoremedury účastník řízení neztrácí možnost podat odvolání a může se znovu odvolat (podat rozklad), na rozhodnutí jakožto výsledek autoremedury se totiž hledí jako na rozhodnutí prvoinstanční, byť z logiky věci znovupoužití opravného prostředku vůči takovému rozhodnutí je v praxi zcela ojedinělé.³¹

Z pohledu nezávislosti a nestrannosti správního orgánu je ovšem žádoucí, aby o každém opravném prostředku rozhodoval jiný správní orgán. To ovšem neplatí nejen u podání odporu, což z hlediska konstrukce příkazu neznamená

²⁹ Nemusí se jednat pouze o zvláštní zákon, ale i o samotný správní řád. Ten např. v ustanovení § 61 odst. 2 stanovuje, že „...*odvolání proti rozhodnutí o nařízení předběžného opatření nemá odkladný účinek...*“.

³⁰ Viz § 87 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ PRŮCHA, P. in KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 316.

negativní dopad, ale především u rozkladu. Pro rozklad je charakteristické, že z hlediska přiměřeného použití ustanovení o odvolání dle § 152 odst. 5 SpŘ budou podmínky suspenzivního účinku totožné, nikdy ovšem rozklad nebude disponovat účinkem devolutivním, zásada dvojinstančnosti zde tedy naplněna není, jelikož za jediný nadřízený orgán ústředních správních úřadů lze považovat vládu, ta ovšem svým charakterem a zakotvením má pravomoc a působnost především v jiných věcech. Jde především o politické vedení veřejné správy, vytváření programové „vize“ do budoucna či sjednocování a kontrola činnosti ministerstev.³²

³² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, str. 272-273.

2. Právní rámec rozkladu

2.1. Historické zakotvení rozkladu

Pomineme-li počátky správního řízení z dob rakouské monarchie z období druhé poloviny 19. století, kdy správní řízení nebylo nikterak kodifikováno, a nebyl tak položen žádný ucelený právní základ pro správní řízení,³³ můžeme prvotní snahy o celistvou kodifikaci spatřovat ve vládním nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., *o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)*, které bylo prvním pokusem o kodifikaci správního řízení (nejen) od vzniku samostatného Československa.³⁴ Na základě tohoto nařízení neexistoval žádný opravný prostředek, který by účastník řízení mohl podat vůči prvoinstančnímu rozhodnutí tehdejších ústředních úřadů.³⁵ Jedinou možností obrany, kterou tehdejší úprava poskytovala, byla zakotvena v samotné Ústavě z roku 1920, která v § 88 odst. 1 deklarovala soudní ochranu proti rozhodnutí správních úřadů, jejíž podrobnosti měly být stanoveny zákonem.

Tehdejší úprava správního soudnictví ovšem neexistovala tak, jak bylo zvláštním zákonem³⁶ zamýšleno a ze soustavy správních soudů zde figuroval pouze Nejvyšší správní soud.³⁷ Tento jediný způsob obrany proti rozhodnutím ústředních úřadů vedl z hlediska samostatnosti Nejvyššího správního soudu k tomu, že byl Nejvyšší správní soud přetížen, a nestíhal tak vyřizovat záležitosti, k čemuž nepomohl ani fakt, že postupně docházelo ke zvyšování počtu soudců.³⁸

To, že tehdejší právní úprava za první republiky neznala institut rozkladu, neznamena, že se o tomto pojmu nehovořilo ani v rámci právní teorie. Již podle

³³ VLČKOVÁ, V. a POUPEROVÁ, O. in kol. aut. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum), str. 75 a násl.

³⁴ VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), str. 247.

³⁵ To dokládá § 68 odst. 2 tohoto nařízení: „Rozhodnutí má obsahovati výrok, a pokud není jinak ustanoveno, odůvodnění, jakož i, nejde-li o rozhodnutí ústředního úřadu, poučení o opravném prostředku.“

³⁶ Šlo o zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., *o správním soudnictví u úřadův okresních a župních*, který stanovil, že správní soudnictví by na nižších stupních fungovalo ve formě senátů, ve kterých by rozhodovali jak zástupci občanů, tak státní úředníci.

³⁷ SCHELLE, K. in VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, str. 318.

³⁸ MAZANEC, M. *Historie* [online]. [Cit. 19. 1. 2019] Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

tzv. Giskrovo nařízení ministerského č. 124 ř. z. z roku 1868 existovala možnost, aby správní úřad změnil své vlastní rozhodnutí do nabytí právní moci napadaného rozhodnutí.³⁹ V souvislosti s tímto nařízením hovořil Weyr⁴⁰ o rozkladu, což z pohledu současného chápání rozkladu není přesné, jelikož z pohledu dnešní pozitivněprávní úpravy je chápáno především jako autoremedura.

Vládní nařízení z roku 1928 bylo později nahrazeno především v souvislosti s novou právní úpravou upravující národní výbory⁴¹ dalším vládním nařízením č. 20/1955 Sb., *o řízení ve věcech správních (správní řád)*, v jehož § 27 odst. 1 byl rozklad přímo vyloučen, kdy bylo uvedeno, že „*není-li jinak stanoveno, je účastník řízení oprávněn podat proti rozhodnutí odvolání. Nelze se však odvolat: a) proti rozhodnutí ústředního úřadu...*“. Stejná podstata rozkladu pak byla zakotvena v následujícím vládním nařízení č. 91/1960 Sb., *o správním řízení*.

Rozklad jako institut opravných prostředků se v naší právní úpravě objevil poprvé v předchozím správním řádu, tedy zákonu č. 71/1967 Sb., *o správním řízení* (dále jen „SpŘ 1967“). Před účinností tohoto zákona neexistovala jakákoliv možnost procesní obrany proti rozhodnutí ústředních správních úřadů⁴² v rámci správního řízení, ačkoliv tyto orgány mohly při vydání rozhodnutí chybovat, proto zákonodárce zakotvil možnost oprav případných chyb rozhodnutí z důvodu širšího uplatnění zásady dvojinstančnosti, a to ve formě rozkladu.⁴³

Na rozdíl od současného pojetí rozkladu byl rozklad zakotven v ustanoveních patřící do oddílu „Odvolací řízení“, nikoliv ve zvláštních ustanoveních jako nyní a právní úprava rozkladu v § 61 SpŘ 1967 v pouhých třech odstavcích byla mnohem „skromnější“ než právní úprava současná. Tehdejší úprava v § 61 odst. 1 SpŘ 1967 zmiňovala možnost podání rozkladu u ústředního

³⁹ VLČKOVÁ, V. a POUPEROVÁ, O. in kol. aut. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum), str. 155.

⁴⁰ WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná (organizace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Československý akademický spolek „Právník“. 1922, str. 85.

⁴¹ HORÁKOVÁ, M. in kol. aut. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum), str. 283.

⁴² Pojem „ústřední správní úřad“ je v této práci používán přednostně, ačkoliv obsahově je totožný s pojmem „ústřední orgán státní správy“, který je *sic* obsažen stále např. v kompetenčním zákoně, ale jde o pojem neaktuální.

⁴³ NEDOROST, L. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia), str. 407-408.

správního úřadu, který napadané rozhodnutí vydal či lhůtu pro podání rozkladu, která činila 15 dní a tato úprava přiznávala rozkladu výslovně odkladný účinek.

Dále § 61 odst. 2 SpŘ 1967 stanovoval, že o rozkladu rozhoduje vedoucí jiného ústředního správního úřadu, a to na základě návrhu tzv. zvláštní komise. Zvláštní komise, kterou už tehdejší nauka nazývala jako tzv. rozkladovou komisi,⁴⁴ nebyla správním řádem nikterak charakterizována, nebyl stanoven (minimální) počet jejích členů či jakékoliv zákonné mantinely její činnosti. To, že rozkladová komise byla složena z různých odborníků z daného oboru, resp. členové zvláštní komise nemají být zaměstnanci daného úřadu, vycházelo z tehdejšího ustáleného zvyku.⁴⁵ Pokud tedy např. ministr do rozkladové komise jmenoval pouze zaměstnance daného úřadu, nebylo to podle tehdejšího správního řádu v rozporu s žádným ustanovením, nýbrž to mohlo toliko vyvolat snížení důvěry v rozhodování v rámci správního řízení.⁴⁶ Dnes je tento požadavek odbornosti a požadovaného počtu zaměstnanců úřadu *expressis verbis* stanoven ve správním řádu.⁴⁷

Shodně s dnešní úpravou § 61 odst. 3 SpŘ 1967 odkazoval na přiměřené použití ustanovení o odvolání na řízení o rozkladu, kdy ovšem nelze počítat s uplatněním veškerých ustanovení platných pro odvolací řízení. Neaplikovatelnost byla např. vyloučena u provádění nových důkazů, kdy nebylo možné, aby sám ministr prováděl místní šetření.⁴⁸

2.2. Pozitivněprávní úprava rozkladu ve správním řádu

Již v devadesátých letech započaly prvotní snahy o vytvoření nového správního řádu,⁴⁹ jejímž výsledkem byl nakonec zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2006. S touto změnou obecné právní úpravy ve správním řízení došlo i ke změně ustanovení o rozkladu. Oproti předchozímu správnímu řádu došlo k rozšíření obsahu týkajícího

⁴⁴ VOPÁLKA, V. *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Komentované zákony (C.H. Beck), str. 194.

⁴⁵ NEDOROST, L. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia), str. 409.

⁴⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 4. 1997 sp. zn. 7 A 110/95.

⁴⁷ Viz § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ NEDOROST, L. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia), str. 413.

⁴⁹ K tomu podrobně KAUCKÝ, J. Historie přípravy správního řádu, in RAJCHL, J. a kol. *Správní řád - 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, str. 16 a násl.

se rozkladu, ovšem nadále je tato úprava dle mého pohledu silně nedostačující, což bude reflektováno v dalších částech této práce. Současná obecná právní úprava rozkladu je tedy zakotvena ve správním řádu, jehož jediné ustanovení se rozkladem zaobírá. Jedná se o § 152 SpŘ a jeho v současné době šest odstavců. Avšak i právní úprava rozkladu v současném správním řádu prošla díky dvěma novelizacím správního řádu týkajícími se tohoto institutu změnami, byť nejde o změny razantního charakteru, které by měly zásadně institut rozkladu měnit.

Původní znění správního řádu v okamžiku jeho účinnosti stanovilo v § 152 odst. 1 následující: „*Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.*“ S účinností k 1. 1. 2015 došlo novelou zákona č. 250/2014 Sb. ke zrušení slov „*státní tajemník ministerstva*“ v souvislosti s přijetím dlouho očekávaného zákona o státní službě, a to s odůvodněním, že „*státní tajemník by měl napříště působit pouze v organizačních věcech služby a služebních vztazích státních zaměstnanců, nikoli generálně ve všech věcech výkonu státní správy ministerstva nebo Úřadu vlády.*“⁵⁰ Ovšem i před účinností tohoto zákona v praxi nedocházelo k tomu, že státní tajemník vydával rozhodnutí, to mu měl umožnit dlouho připravovaný služební zákon.⁵¹ Toto ustanovení bylo tedy po celou dobu ustanovením obsoletním, které se nikdy v praxi nevyužilo.⁵² Nyní jsou současné pravomoci státního tajemníka vymezeny především v § 15 zákona č. 234/2014 Sb., *o státní službě*, ve znění pozdějších předpisů.

Druhou, a zatím poslední, změnou ustanoveních o rozkladu zaznamenal správní řád s účinností k 1. 7. 2017, kdy došlo k vložení zcela nového odstavce (§ 152 odst. 4) týkající se členů rozkladových komisí, který představuje požadavek zvýšené ochrany utajovaných informací spojený se zákonem č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2014 Sb., *o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě*. [beck-online].

⁵¹ Ačkoliv původní služební zákon byl platný od roku 2002, jeho účinnost se stále odkládala, a tak nedocházelo k naplnění funkce státního tajemníka ve smyslu tohoto zákona, proto se ustanovení o možnosti vydat rozhodnutí státním tajemníkem nikdy fakticky nenaplnilo.

⁵² HRABÁK, J. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 394.

Z hlediska systematiky jsou ustanovení o rozkladu zařazena ve správním řádu v části třetí týkající se zvláštních ustanovení o správním řízení, což je rozdíl oproti předchozímu správnímu řádu, který rozklad upravoval v části společně s odvoláním. Zákonodárce si nyní tedy uvědomil zvláštnost rozkladu ve smyslu ztráty druhé instance a dle důvodové zprávy doufá v omezení rozkladu, proto ho neřadí na stejnou úroveň k institutu odvolání.⁵³ Zajímavostí je, že původní vládní předloha správního řádu počítala se zařazením rozkladu znovu mezi ustanovení o odvolání.⁵⁴ Lze tak polemizovat nad správností zařazení rozkladu do zvláštních ustanovení, dle argumentu *a rubrica* sice rozklad lze chápat jako zvláštní opravný prostředek, avšak sama judikatura rozklad vymezuje shodně jako odvolání a jako jediný rozdíl mezi nimi spatřuje typ rozhodnutí, vůči kterému tyto prostředky nápravy směřují.⁵⁵

Současná právní úprava ve správním řádu zprvu stanovuje, proti jakým rozhodnutím rozklad směřuje. Jde již o shora citovaný § 152 odst. 1 SpŘ, rozklad tedy směřuje proti rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra či vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Jednou z největších zvláštností a zároveň nejcharakterističtějším znakem rozkladu je § 152 odst. 2 SpŘ, který stanovuje, že „*O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.*“ Tímto ustanovením se tedy rozklad zbavuje jednoho ze základních účinků opravného prostředku, a to účinku devolutivního, kdy se rozhodování o dané věci přesouvá pouze v rámci ústředního správního úřadu, ba dokonce zůstává v rukách té samé osoby, která rozhodla v prvním stupni. Můžeme tak hovořit s trochou zjednodušení o pouhém „interním“ devolutivním účinku, připustíme-li vůbec existenci tohoto účinku.

V § 152 odst. 3 SpŘ je zakotvena činnost rozkladové komise, která předkládá návrh na rozhodnutí ministrowi či vedoucímu jiného ústředního správního úřadu. Oproti předchozímu správnímu řádu se ustanovení o rozkladové komisi rozšířila a věci, které vycházely dříve z pouhého zvyku či praxe a nebyly

⁵³ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., *správní řád*. [beck-online].

⁵⁴ ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 446.

⁵⁵ „*Řízení o rozkladu je tedy specifickým řízením, které má prakticky všechny znaky řízení odvolacího s tím rozdílem, že řízení jak prvoinstanční, tak řízení o rozkladu probíhá před týmž ústředním orgánem státní správy*“. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004 č.j. 5 A 8/2002-31.

jednoznačně vymezeny, jsou nyní konkrétněji zmíněny samotným zákonem. Jde především o minimální počet členů rozkladové komise, jejich požadovanou odbornost, zároveň uplatnění ustanovení správního řádu týkající se podjatosti členů rozkladové komise, ale také ustanovení upravující problematiku kolegiálních orgánů, která se ve vztahu k rozkladové komisi uplatní přiměřeně. Dále platí, že rozkladová komise je toliko orgánem poradním, proto ve výsledku i návrh na rozhodnutí rozkladové komise může mít nulovou hodnotu a případný ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu může rozhodnout o rozkladu opačně, než jak mu „poradila“ rozkladová komise.⁵⁶

Výše zmíněný § 152 odst. 4 SpŘ byl mezi ustanovení o rozkladu včleněn s účinností ke dni 1. 7. 2017. Tento odstavec nyní reflektuje zákon č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů, resp. ustanovení § 130 odst. 2 tohoto zákona. § 152 odst. 4 SpŘ řeší situaci, kdy je v rámci rozkladového řízení zacházeno s utajovanými informacemi⁵⁷ - v takovém případě je vytvořen zvláštní senát rozkladové komise s minimálně třemi členy, kteří jsou státní občané České republiky, kdy každý z nich je „*držitelem platného osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení přezkoumávaných utajovaných písemností nebo záznamů, nebo pro stupeň utajení vyšší...*“ a tento člen je „*...předem poučen předsedou zvláštního senátu rozkladové komise podle zákona upravujícího ochranu utajovaných informací a bezpečnostní způsobilost*“⁵⁸

Následný § 152 odst. 5 SpŘ upravuje pravidlo, které říká, že „*nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.*“ Lze tedy použít jakékoliv ustanovení o odvolání, pokud ustanovení o rozkladu neřekne něco jiného. Ustanovení o odvolání lze použít ovšem pouze přiměřeně ke specifikům rozkladu, nesmí tím tedy dojít k narušení podstaty rozkladu.⁵⁹ Jedná se tedy o subsidiaritu v rámci vztahu mezi rozkladem a odvoláním uvnitř správního řádu. Vedle toho je třeba mít na paměti, že ačkoliv se ve správním řádu speciální ustanovení o rozkladu

⁵⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád - komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, str. 735.

⁵⁷ Utajovanými informacemi jsou „*...informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139)*“. Viz § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ MATES, P. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 145.

nevyskytují a lze použít přiměřeně ustanovení o odvolání, nemusí tomu tak být vždy, protože i zvláštní zákon může upravovat tuto problematiku odlišně. Dochází k tomu, že tato subsidiarita uvnitř správního řádu je vyloučena na základě „klasické“ subsidiarity správního řádu dle § 1 odst. 2 SpŘ. Dokonce ve zvláštních zákonech lze narazit na situaci, kdy je vyloučeno některé ustanovení o rozkladu a v dané věci odkázáno na použití ustanovení o odvolání.⁶⁰

Poslední odstavec § 152 SpŘ zakotvuje možnosti, jak může ministr či vedoucí jiného ústředního správního úřadu o rozkladu rozhodnout. Pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného, může ministr či vedoucí jiného ústředního správního „*a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo b) rozklad zamítnout.*“⁶¹

2.3. Pozitivněprávní úprava rozkladu ve zvláštních předpisech

Správní řád je obecnou právní úpravou, která se použije pouze v případě, pokud zvláštní zákon nestanoví postup odlišný, uplatní se tedy pravidlo *lex specialis derogat legi generalis*. V některých případech může dojít k tomu, že je správní řád vyloučen jako celek, nebo jsou vyloučeny jeho konkrétní ustanovení správního řádu, ba dokonce se lze setkat s tím, že je rozklad vyloučen, a není tak možné se na ústřední úrovni veřejné správy proti rozhodnutí bránit řádným opravným prostředkem.

Vyloučení správního řádu je typické pro oblast daňového řízení, které je upraveno zákonem č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „DŘ“). Daňové řízení se od správního řízení oddělilo již po roce 1992 a jeho oddělenost trvá i nadále,⁶² proto je i otázkou, jestli je správní řád vyloučen skutečně *en bloc*, anebo se v některých aspektech při daňovém řízení použije. Například pokud jde o zásady činnosti správních orgánů, anebo se jedná o úplné vyloučení bez jakékoliv vazby na správní řád. Ačkoliv ustanovení řešící vztah mezi správním řádem a daňovým řádem jsou protichůdná,⁶³ což je mimochodem někdy i samotná

⁶⁰ Tak je tomu u způsobů rozhodnutí o rozkladu, kdy se způsoby rozhodnutí o rozkladu vyloučí a použijí se „standartní“ způsoby rozhodnutí o odvolání. Viz např. § 45 zákona č. 441/2003 Sb., *o ochranných známkách*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ § 152 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² VOPÁLKA, V., PRÁŠKOVÁ, H. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), str. 248.

⁶³ Viz § 266 DŘ a § 177 SpŘ.

judikatura řešící tento vztah,⁶⁴ lze vyvodit z názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (byť v návaznosti na předchozí právní úpravu těchto oblastí), že použití správního řádu se uplatní i v řízení daňovém.⁶⁵

Pokud jde o konkrétní odlišnosti úpravy rozkladu v daňovém řádu vůči správnímu řádu, je tato úprava mnohem „hubenější“. Tak za prvé absentuje jakékoliv ustanovení zákonných podmínek pro rozkladovou komisi, není tedy stanoven minimální počet členů či podmínka odbornosti. Lze ovšem usuzovat, že takováto komise již bude ustanovena dle správního řádu, proto prakticky tyto podmínky v režimu správního řádu naplňovat bude. Daňový řád navíc nestanovuje konkrétní způsoby rozhodnutí o rozkladu, a úprava se tak v této věci řídí přiměřeně ustanovením o odvolání.⁶⁶

Vyjma daňového řádu jsou ostatní zvláštní předpisy vůči správnímu řádu rozdílné ohledně rozkladu především z hlediska dílčích ustanovení. Obecně je pro správní právo typická jeho roztržitost právních předpisů, kdy administrativisté dlouhou dobu bojují s neuceleností tohoto odvětví, což dokládá i samotný institut rozkladu a jeho rozptýl v mnoha právních předpisech. Nebylo by na místě, ba by bylo dokonce skoro nemožné, abych se pokusil o taxativní výčet veškerých zvláštních předpisů, které institut rozkladu upravují odlišně než správní řád, proto zmíním jen několik právních předpisů s důrazem na různé odlišnosti, které se zde objevují v komparaci se správním řádem.

Prvním z těchto zákonů je např. zákon č. 594/2004 Sb., *jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití*, ve znění pozdějších předpisů, který je specifický tím, že podat rozklad proti rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu zcela vylučuje, zároveň vylučuje i podání ke správním soudům.⁶⁷ Podobnou úpravu stanovuje i zákon č. 231/2001 Sb., *o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, který rozklad ve svých ustanoveních vylučuje také,

⁶⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2014 č.j. 30 Af 40/2013-104 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83.

⁶⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č.j. 2 Afs 144/2004-110.

⁶⁶ § 108 odst. 2 *in fine* zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Viz § 10 zákona č. 594/2004 Sb., *jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití*, ve znění pozdějších předpisů.

ovšem s tím rozdílem, že připouští podat proti rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání alespoň správní žalobu.⁶⁸

Za zcela specifické vyloučení rozkladu lze považovat zákon č. 326/1999 Sb., *o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, který pro rozhodnutí Ministerstva vnitra v dané problematice zřizuje speciální Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu. Tato komise má s rozkladovou komisí několik shodných znaků – jde o povinnost odbornosti většiny členů daného senátu a také nesmí jít o osoby, které jsou zaměstnanci ministerstva. Nejde ovšem o orgán poradní, nýbrž o orgán, který sám rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ministerstva.⁶⁹ V literatuře⁷⁰ se o této komisi hovoří jako o zárodku tzv. administrativním tribunálu.⁷¹ Jedná se o jakýsi orgán, který je ovšem součástí ministerstva, proto nejde o orgán nezávislý, který tak nemůže naplňovat znaky nezávislého správního úřadu, byť nezávislost v některých ohledech splňuje. K tomu, aby se o této komisi mohlo mluvit jako o nezávislém správním úřadu, by tak bylo potřeba, aby nebyla jakkoliv propojena s Ministerstvem vnitra.⁷² Podobné postavení má také Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu zřízena zákonem č. 262/2011 Sb., *o účastnících odboje a odporu proti komunismu*, ve znění pozdějších předpisů, který říká, že tato komise rozhoduje o odvolání proti vybraným rozhodnutí Ministerstva obrany.⁷³ Obě tyto komise pak mohou posloužit *de lege ferenda* jako impuls pro možnost řešení, kterým by bylo možno nahradit či změnit současnou podobu rozkladu, resp. rozkladové komise.

⁶⁸ § 66 zákon č. 231/2001 Sb., *o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Viz § 170b odst. 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb., *o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰ Viz POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, str. 681-682.

⁷¹ O administrativních tribunálech se hovořilo mezi odbornou veřejností jako o alternativě či pozdějším nástupci správních soudů. Tribunály měly být součástí moci výkonné, ovšem neexistovala zde jakákoliv jejich tradice, proto bylo přistoupeno k zřízení správních soudů. K tomu podrobně Analýza problematiky správních tribunálů, in *Právní praxe: časopis české justice*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 1993-2001, č. 4/2001, str. 202.

⁷² KRYSKA, D. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 60.

⁷³ § 7 odst. 1 zákona č. 262/2011 Sb., *o účastnících odboje a odporu proti komunismu*, ve znění pozdějších předpisů.

Jiné zvláštní zákony upravují odlišně různé procesní aspekty řízení o rozkladu či stanovují některá procesní pravidla konkrétněji než správní řád. Tak např. zákon č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SvInf“), stanovuje, že „*lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu.*“⁷⁴ Jde tedy o odlišnou lhůtu vůči správnímu řádu, kde se pro vyřízení rozkladu použije ustanovení o odvolání, *in concreto* § 90 odst. 6 SpŘ ve spojení s § 71 odst. 1 SpŘ, kdy rozhodnutí o rozkladu správní orgán vydá bez zbytečného odkladu.⁷⁵

Z důvodu složitosti dané problematiky se můžeme setkat také s takovými předpisy, které stanovují lhůtu pro vydání rozhodnutí mnohem delší. Zákon č. 63/2000 Sb., *o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků*, ve znění pozdějších předpisů, stanovuje v § 30, že řízení o rozkladu musí být dokončeno do šesti, resp. do devíti měsíců od okamžiku zahájení řízení.

Odlišnost zvláštních předpisů může spočívat také v tom, že o rozkladu rozhoduje jiný orgán než ten, který je zakotven ve správním řádu. Takovým právním předpisem je např. zákon č. 127/2005 Sb., *o elektronických komunikacích*, ve znění pozdějších předpisů. V tomto případě jde o Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“), v jehož čele stojí Rada ČTÚ a jde z hlediska organizace veřejné správy o jeden ze tří jiných ústředních správních úřadů, v jehož čele není monokratický orgán (předseda, ředitel), ale orgán kolektivní.⁷⁶ Na rozdíl od úpravy ve správním řádu se tento zákon vyhýbá nelogické úpravě, kdy by o svém vlastním prvostupňovém rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ měl předseda v rámci rozkladového řízení znovu rozhodnout. Pokud tedy v rámci prvoinstančního řízení

⁷⁴ § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., *o svobodném přístupu k informacím*, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ „*Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení...*“. Viz § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ Těmito třemi ústředními správními úřady jsou Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Kopecký mezi kolegiální ústřední správní úřady řadí také Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „ÚDHPSH“) (viz KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, str. 82), s čímž lze souhlasit jen z poloviny, protože ačkoliv jsou do tohoto úřadu jmenováni 4 členové a 1 předseda, který stojí v čele tohoto úřadu, z hlediska řízení o rozkladu bude vždy rozhodující osobou právě toliko předseda. Ačkoliv příslušné zákony proti rozhodnutí o přestupcích ÚDHPSH podání rozkladu vylučují *en bloc*, lze připustit podání rozkladu dle SvInf, o kterém by rozhodoval pouze předseda, proto z pohledu rozkladového řízení lze považovat i tento úřad za monokratický. Srov. § 19b odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, ve znění pozdějších předpisů.

dojde k vydání rozhodnutí, které vydal předseda Rady ČTÚ, rozhoduje o něm Rada ČTÚ,⁷⁷ ovšem podle § 123 odst. 2 tohoto zákona bez možnosti hlasování předsedy, který je tak tímto vyloučen z jakékoliv možnosti účasti na „opravě“ svého rozhodnutí. O rozkladu sám předseda Rady ČTÚ rozhoduje pouze v okamžiku, pokud sám nerozhodoval v prvním stupni.⁷⁸ Na druhou stranu, pokud má pravomoc k vydání rozhodnutí sám předseda, který je v řízení nečinný, má pravomoc rozhodovat dle § 80 odst. 3 SpŘ on sám, ačkoliv v minulosti judikatura⁷⁹ přistupovala k této problematice tak, že tento krok před podáním správní žaloby netřeba uplatňovat, Nejvyšší správní soud později potvrdil, že je třeba tento prostředek využít.⁸⁰

Posledním zmíněným zvláštním předpisem je již uvedený (byť v jiném kontextu) zákon č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů, který je *prima facie* odlišný především svým rozsahem v komparaci (nejen) se správním řádem. Tento zákon totiž neodkazuje na použití ustanovení o odvolání ve správním řádu, který dokonce pro potřeby rozkladu vylučuje,⁸¹ naopak některá procesní ustanovení o odvolání, která lze nalézt ve správním řádu, jsou vtělena do tohoto zákona pro potřeby řízení o rozkladu a nad rámec toho navíc doplněna některými ustanoveními.

2.4. (Ne)existence rozkladu v zahraničních právních řádech

Z hlediska komparace institutu rozkladu v okolních evropských státech je zprvu zajímavostí, že na území Slovenska je stále účinný správní řád z roku 1967, proto se zde ustanovení o rozkladu, která platila u nás do přijetí současného správního řádu, uplatňují nadále. Nepřijetí nového správního řádu na Slovensku, resp. novelizování ustanovení o rozkladu, přimělo ovšem k přijetí usnesení slovenské vlády,⁸² které upravuje základní podmínky a předpoklady fungování

⁷⁷ § 107 odst. 9 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., *o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ § 123 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., *o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011 č.j. 3 Ans 2/2011-96.

⁸⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014 č.j. 8 Ans 2/2012-278.

⁸¹ Viz § 159 zákona č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Uznesenie č. 1211/2002 k návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisii. [online]. Dostupné z: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocument/Html/Uznesenie-3110?prefixFile=u>

rozkladové komise, které se svým obsahem zrcadlí s úpravou rozkladu, resp. rozkladové komise v našem současném správním řádu, proto je i v této úpravě několik problematických mezer, které vyvolávají mnoho otázek.⁸³ Tato shoda právní úpravy rozkladu je spíše výjimkou, protože v ostatních státech se situace, kdy rozhodují ústřední orgány, řeší jinými způsoby. Tak např. v Polsku může dojít k situaci, kdy v prvním stupni rozhoduje sám ministr, a ačkoliv není možné proti jeho rozhodnutí podat odvolání, má účastník řízení možnost, aby jeho věc byla projednána tou samotnou instancí opětovně, tj. ministrem.⁸⁴

Pokud jde o německou právní úpravu, zde bychom se setkali s tzv. řízení o odporu na ústřední úrovni, což terminologicky nelze zaměňovat s naším pojetím pojmu „odpor“. Tento odpor je fakultativní možností, jak se může účastník řízení bránit. Lze ovšem podat rovnou správní žalobu, aniž by bylo potřeba tento odpor uplatnit. Odpor tedy není chápán jako obligatorní opravný prostředek ve správním řízení, což dokládá také fakt, že se v komparaci s naší právní úpravou ta německá nesnaží vytvořit druhou instanci.⁸⁵

K zajímavé situaci dochází v právní úpravě ve Slovinsku, kde odvolání proti rozhodnutí ministerstva (až na zákonem stanovené výjimky) není přípustné. Pokud ovšem přípustné je a není stanoveno, kdo o něm bude rozhodovat, je tímto orgánem samotná vláda.⁸⁶ Podobnou situaci lze pak nalézt i v právní úpravě Srbska – pokud je odvolání proti rozhodnutí ministerstva přípustné, rozhoduje o něm sama vláda.⁸⁷ V Maďarsku je pak jakékoliv odvolání vyloučeno a účastník řízení se obrací rovnou na správní soud.⁸⁸ I z těchto úprav je tedy zřetelná výjimečnost rozkladu v naší právní úpravě, kdy se ostatní státy vyhýbají nelogickému vytváření druhé instance tam, kde být nemůže.

⁸³ K tomu podrobně HORVAT, M. Osobitosti rozkladu jako riadneho opravného prostriedku, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 46.

⁸⁴ KRYSKA, D. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 58.

⁸⁵ ADAMEC, M. *Fenomén umělé vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu*. [online]. [cit. 29. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/fenomen-umele-vytvarene-druhe-instance-v-rizeni-o-rozkladu>

⁸⁶ KRYSKA, D. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 59.

⁸⁷ Tamtéž, str. 58

⁸⁸ TOMOSZKOVÁ, V. in HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, str. 267.

3. Specifika řízení o rozkladu

Z předchozího pojednání o právním zakotvení rozkladu je zřejmé, že řízení o rozkladu není správním řádem upraveno, ale při jeho charakteristice a praktickém použití se uplatní subsidiárně ustanovení o odvolání, která se užijí vždy „*nevyklučuje-li to povaha věci...*“⁸⁹ Tento vztah lze chápat tak, že se ustanovení použije, pokud není stanovena odchylka v samotném § 152 SpŘ.⁹⁰

V předchozím správním řádu bylo užití ustanovení o odvolání pro potřeby rozkladového řízení vyjádřeno slovem „*přiměřeně*“. To znamená, že „*...nemají-li se určité vztahy řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „přiměřeně“*“.⁹¹ Ačkoliv současné zákonné znění pojem „*přiměřeně*“ *expressis verbis* nepoužívá, svým vyjádřením se *e ratione legis* přiměřeně ustanovení o odvolání uplatní.⁹²

Vedle těchto pojmů se lze setkat také s pojmem „*obdobně*“. Takové slovo v ustanovení právního předpisu „*...vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.*“⁹³ Pokud se tak podíváme např. do daňového řádu, kde je vnitřní subsidiarita ve vztahu rozkladu a odvolání vyjádřena slovy: „*Na řízení o rozkladu se použijí obdobně ustanovení o odvolání, nevyklučuje-li to povaha věci*“,⁹⁴ lze mluvit o legislativním pochybení ze strany zákonodárce, který měl vztah v daňovém řádu vyjádřit stejně jako současný či předchozí správní řád.

Pro kreaci právních předpisů ovšem platí, že by se výrazy jako „*přiměřeně*“ či „*obdobně*“ měly používat výjimečně, a to v situacích, kdy se odkazuje na jiný

⁸⁹ § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ HORZINKOVÁ, E. in HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), str. 253.

⁹¹ VEDRAL, J. a kol. Používání slov „*obdobně*“ a „*přiměřeně*“ v právních předpisech, in *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III.část)*, str. 3 [online]. [cit. 9. 2. 2019]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf

⁹² PRŮCHA, P. in KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 322.

⁹³ VEDRAL, J. a kol. Používání slov „*obdobně*“ a „*přiměřeně*“ v právních předpisech, in *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III.část)*, str. 3. [online]. [cit. 9. 2. 2019]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf

⁹⁴ § 108 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

právní předpis, což stěžuje postavení adresáta.⁹⁵ V případě rozkladu lze ovšem s odkazem na ustanovení o odvolání jediné souhlasit. Rozklad je totiž v určitém slova smyslu pouhým zvláštním typem odvolání, proto lze ustanovení pro rozklad přiměřeně použít.

3.1. Ústřední správní úřad a jeho vedoucí

Z hlediska organizace veřejné správy je nutné vymezit, kdo je kompetentní k vydání rozhodnutí, proti kterým rozklad směřuje. Správní řád v ustanovení § 152 odst. 1 říká, že jsou jimi ústřední správní úřad, ministr a vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Ústřední správní úřad je širší pojem, který zahrnuje jak veškerá ministerstva,⁹⁶ tak jiné ústřední správní úřady,⁹⁷ které jsou taxativně vymezeny v tzv. kompetenčním (kreačním) zákoně.⁹⁸ Pojem „ústřední“ značí, že jde o úřady, které mají z hlediska organizace veřejné správy nejvyšší postavení. Zároveň jsou podřízeny vládě a řízeny vládou, jejich územní působnost je celostátní a věcná působnost specializovaná.⁹⁹

Rozdílů mezi ministerstvem a jiným ústředním správním úřadem je několik. Prvním rozdílem je, že v čele ministerstva stojí člen vlády (ministr) a v čele jiného ústředního správního úřadu osoba, která členem vlády není, často nazývána jako předseda či ředitel. Rozdílem je také užší zaměření jiných ústředních správních

⁹⁵ VEDRAL, J. a kol. Používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech, in *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III.část)*, str. 4 [online]. [cit. 9. 2. 2019]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomuckaIII.pdf

⁹⁶ „1. Ministerstvo financí, 2. Ministerstvo zahraničních věcí, 3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 4. Ministerstvo kultury, 5. Ministerstvo práce a sociálních věcí, 6. Ministerstvo zdravotnictví, 7. Ministerstvo spravedlnosti, 8. Ministerstvo vnitra, 9. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 10. Ministerstvo pro místní rozvoj, 11. Ministerstvo zemědělství, 12. Ministerstvo obrany, 13. Ministerstvo dopravy, 14. Ministerstvo životního prostředí.“ Viz § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ „1. Český statistický úřad, 2. Český úřad zeměměřický a katastrální, 3. Český báňský úřad, 4. Úřad průmyslového vlastnictví, 5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 6. Správa státních hmotných rezerv, 7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 8. Národní bezpečnostní úřad, 9. Energetický regulační úřad, 10. Úřad vlády České republiky, 11. Český telekomunikační úřad, 12. Úřad pro ochranu osobních údajů, 13. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, 14. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, 15. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, 16. Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost.“ Viz § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ HORZINKOVÁ, E. in HORZINKOVÁ, E., FIALA. Z. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges), str. 51.

úřadu, jejichž věcná působnost je mnohem úžeji delimitována, než jak je tomu u ministerstev.¹⁰⁰

Výčet jiných ústředních správních úřadů by měl být taxativní. Ústavní soud ovšem v jednom ze svých usnesení stanovil, že ústřední správní úřad má být chápán v tzv. materiálním pojetí. Pokud tedy správní úřad splňuje základní definiční znaky¹⁰¹ ústředního správního úřadu, je za takovýto úřad považován, aniž by byl *expressis verbis* zakotven v kompetenčním zákoně. Usnesení Ústavního soudu bylo ovšem reakcí na tehdejší postavení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, která byla později (společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů) zařazena do výčtu v § 2 kompetenčního zákona. V současné době tak v České republice neexistuje jiný úřad, který by splňoval definiční znaky stanovené Ústavním soudem a zároveň nebyl zakotven v kompetenčním zákoně, proto lze říci, že se o taxativní výčet nyní skutečně jedná.¹⁰²

Za zmínku stojí také jeden z mála kolektivních ústředních správních úřadů, a to Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „RRTV“), kdy je tento kolektivní orgán *per se* ústředním správním úřadem, proti jehož rozhodnutí je podání rozkladu ovšem *en bloc* vyloučeno (anebo ne?), a to z důvodu, že by sám kolegiální orgán byl vždy první instancí a zároveň i orgánem rozhodujícím o rozkladu. RRTV tak zastává v rámci ústředních správních úřadů zcela ojedinělé místo, protože jako jediný ústřední správní úřad nedisponuje rozkladovou komisí,¹⁰³ a nelze tak podat proti žádnému z jejích rozhodnutí rozklad.¹⁰⁴ Zákony, podle kterých RRTV rozhoduje, možnost podání rozkladu *expressis verbis* vylučují, a lze se tak bránit pouze správní žalobou. V zákonné úpravě ovšem není

¹⁰⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck), str. 81.

¹⁰¹ Těmito definičními znaky je podstatný výkon státní správy, celostátní působnost a neexistující podřízenost vůči jinému úřadu. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/04.

¹⁰² Výše uvedené definiční znaky bychom mohli nalézt také u Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství a Etické komise pro oceňování účastníků odboje a odporu proti komunismu, oběma však chybí jeden znak, a to vlastní úřad v materiálním smyslu, neboť její činnost zajišťuje jiný správní úřad. Viz KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), str. 29.

¹⁰³ Rozkladovou komisí nedisponuje také ÚDHPSH. Ovšem s tím rozdílem, že u něho dle SvInf nebyl podán zatím žádný rozklad, aby tak rozkladová komise mohla být ustanovena, byť nejspíše *ad hoc*.

¹⁰⁴ K postavení RRTV viz např. POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady, in *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1968-, č. 4/2014, str. 209 a násl.

nikde vyloučena možnost podat rozklad proti rozhodnutí o odmítnutí informace dle SvInf, a RRTV tak v poučení rozhodnutí ve věcech neposkytnutí informace dle mého nesprávně poučuje o možnosti bránit se formou správní žaloby, nikoliv formou rozkladu. S odkazem na ustanovení § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který dle mně poskytnuté informace o rozkladové komisi údajně vylučuje celoplošně povinnost zřídit rozkladovou komisi, se tak domnívám, že dochází k chybnému výkladu tohoto ustanovení. Toto ustanovení sice vylučuje použití ustanovení o rozkladu,¹⁰⁵ ovšem pouze v mezích tohoto zákona, protože toto ustanovení nelze vztáhnout i na SvInf, podle kterého by tak rozklad měl být přípustný. Smyslem zákonodárce ovšem *in concreto* nejspíše bylo vyloučit možnost podání rozkladu ve všech věcech, ve kterých dochází k vydání rozhodnutí RRTV. Zákonodárce tak nejspíše zapomněl vyloučit možnost podání rozkladu dle SvInf, kdy ovšem RRTV patrný cíl zákonodárce aplikuje v praxi, aniž by pro nezřízení rozkladové komise dle SvInf měla zákonnou oporu.

Ačkoliv kompetenční zákon tedy obsahuje taxativní výčet ústředních správních úřadů, podání rozkladu se neomezuje pouze na výčet správních úřadů z tohoto zákona, ale zvláštní postavení mezi zastává také Česká národní banka, která je zakotvena samotnou Ústavou ČR,¹⁰⁶ podle které ani nespadá do žádné ze tří základních složek moci ve státě a zároveň je zcela nezávislá, proto je na ní nahlíženo jako na orgán *sui generis*.¹⁰⁷ Česká národní banka není formální součástí veřejné správy, ale z materiálního hlediska veřejnou správu vykonává tím, že vydává individuální rozhodnutí, proto lze proti těmto rozhodnutím podat rozklad, o kterém rozhoduje na návrh rozkladové komise bankovní rada, která je tak společně s Radou Českého telekomunikačního úřadu a Radou Energetického regulačního úřadu jedinými kolektivními orgány rozhodujícími o rozkladu.

Mimo ústřední správní úřady není Česká národní banka jediným „místem“, kde se lze s rozkladem setkat, byť nejspíše v pouhém principiálním uplatnění. Ustanovení o rozkladu ve správním řádu se uplatní obdobně také u rozhodčího

¹⁰⁵ „Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o odvolacím řízení, řízení o rozkladu...“

¹⁰⁶ Čl. 98 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha.: Wolters Kluwer, a.s., 2015, str. 1037 a násl.

orgánu¹⁰⁸ zdravotní pojišťovny, pokud rozhoduje v prvním stupni.¹⁰⁹ Ustanovení, které odkazuje na obdobné použití správního řádu v řízení o rozkladu ovšem nijak nerozvádí další podrobnosti, které se z právní úpravy zdají nejasné – samotné označení „rozklad“ se zdá nevhodný a lze usuzovat, že se mají použít obdobné principy, na kterých stojí klasický rozklad a nikoliv považovat toto řízení za typické rozkladové řízení, jak to předpokládá správní řád. Zároveň není *expressis verbis* stanoveno, kdo má posléze o rozkladu rozhodovat, z čehož lze vyvodit, že by se mělo jednat o osobu stojící v čele této zdravotní pojišťovny.¹¹⁰

3.1.1. Vedoucí ústředního správního úřadu

Z ustanovení § 152 odst. 1 SpŘ vyplývá, že rozklad směřuje také proti rozhodnutí ministra a vedoucího jiného ústředního správního úřadu.¹¹¹ Ti jsou podle § 152 odst. 2 SpŘ zároveň oprávněni o rozkladu rozhodnout.

Z hlediska organizace je vedoucí ústředního správního úřadu jednou ze složek vnitřního uspořádání ústředního správního úřadu, proto mluvíme o tzv. funkční příslušnosti. Ministerstva jsou vždy úřadem, pro který je typický monokratický orgán v jeho čele, tedy ministr, zatímco jiné ústřední správní úřady v čele mohou mít i orgán kolegiální, nikoliv toliko vedoucího. Pokud by o podaném rozkladu rozhodoval někdo jiný než ten, kdo je k tomu příslušný, nejednalo by se o nedostatek příslušnosti věcné, nýbrž funkční. Nelze tedy ani povinnost rozhodnout o rozkladu delegovat na jinou osobu.¹¹² S tím souvisí i otázka, zda by nepřislušnost k vydání rozhodnutí o rozkladu způsobila nicotnost takového rozhodnutí. Podle § 77 odst. 1 SpŘ způsobuje nicotnost pouze nepřislušnost věcná, nikoliv funkční. Pokud by tedy např. o rozkladu rozhodl náměstek ministra,

¹⁰⁸ „Rozhodčí orgán se skládá z jednoho zástupce zdravotní pojišťovny, jednoho zástupce Ministerstva zdravotnictví, jednoho zástupce Ministerstva práce a sociálních věcí, jednoho zástupce Ministerstva financí, tří zástupců, které určí ze svých členů Správní rada zdravotní pojišťovny, a tři zástupců, které určí ze svých členů Dozorčí rada zdravotní pojišťovny. Rozhodčí orgán je schopen se usnášet, je-li přítomno více než dvě třetiny členů.“ Viz § 53 odst. 10 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ § 53 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁰ ADAMEC, M. *Zdravotní pojišťovna v postavení správního orgánu*. [online]. [cit. 15. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zdravotni-pojistovna-v-postaveni-spravniho-organu>

¹¹¹ Nevyplýve-li z kontextu práce něco jiného, bude v práci dále používán termín „vedoucí“ pro ministry a vedoucí jiných ústředních správních úřadů *promiscue*.

¹¹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997 sp.zn. 6 A 89/1995.

nejednalo by se o nicotnost správního rozhodnutí, nýbrž o jeho nezákonnost.¹¹³ Fakticky by náměstek ministra o rozkladu rozhodnout mohl, ovšem pouze se jménem a podpisem ministra, který je kompetentní rozklad vyřídit. Funkční příslušnost hraje roli i při soudním přezkumu, protože pokud by byla následně podána správní žaloba, žalovaným by nebyl vedoucí, který ve věci rozhodl, ale díky jeho funkční příslušnosti by to byl ústřední správní úřad, na kterém vedoucí (rada) působí.¹¹⁴

Otázku vyvolává fakt, že vedoucí ústředního správního úřadu *sic* formálně o rozkladu rozhoduje, byť jeho procesní úkony v rozkladovém řízení jsou omezeny ve většině případů pouze na podpis, který formálně stvrzuje rozhodnutí o rozkladu, zatímco faktickou práci v řízení vykonávají úředníci z ústředního správního úřadu.¹¹⁵ Je tedy k zamyšlení, zda je žádoucí, aby vedoucí disponoval pravomocí rozhodovat o rozkladu, když se tak v praxi jeho úloha (ve většině případů) omezuje toliko na formální stvrzení rozhodnutí, což je v nesouladu se zákonnou dikcí, kdy vedoucí o rozkladu „rozhoduje“.

Ministři jsou do funkcí ustanovováni na základě politických vlivů, byť může být tvrzeno, že jde o „vládu odborníků“, ale jejich práce je však chápána jako vedení daného ministerstva. Jde tedy o manažerskou pozici, nikoliv pozici úředníka, který vede správní řízení, je na něj specializován, zvláště přihlédneme-li k tomu, v jaké široké oblasti mohou ministerstva rozhodovat. Nelze tedy očekávat odbornost ministra, který nese odpovědnost za rozhodnutí, která *sic* formálně potvrdí, byť obsahově nemusí vědět, v čem a jak rozhodl. Ministr se ovšem může (a patrně by i měl) spoléhat na doporučení rozkladové komise, jejíž členy si sám vybírá. Ta daný rozklad posoudí a navrhne, jak ve věci rozhodnout. Zřídka se také může stát, že se vedoucí od doporučení rozkladové komise odchýlí a věc rozhodne podle sebe. V této situaci je otázkou, zda má rozkladová komise vůbec význam, pokud se najde vedoucí, který nerespektuje (byť ze zákona nemusí) doporučení rozkladové komise.¹¹⁶

¹¹³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998 č.j. 6 A 86/96-45.

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 č.j. 7 Afs 86/2007-107.

¹¹⁵ SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., HEJČ, D. in SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, str. 171.

¹¹⁶ Tak např. v letech 2007-2012 bylo v téměř 12 000 rozhodnutí o rozkladu vedoucím rozhodnuto odchýlně od doporučení rozkladové komise ve 33 případech, z toho skoro polovina případů se týkala Úřadu pro ochranu osobních údajů. Viz SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L., HEJČ, D. in SKULOVÁ, S.,

Z výkladu je patrné, že zásada dvojinstančnosti typická pro správní řízení je v rozkladovém řízení značně modifikována, resp. zcela popřena.¹¹⁷ Pokud rozhoduje v prvním stupni ústřední správní úřad, lze hovořit o druhé instanci, kterým je vedoucí. Tento vedoucí je sice součástí daného úřadu, ovšem co v situaci, kdy v prvostupňovém řízení vydává rozhodnutí samotný vedoucí, který je následně tou samou osobou, která o svém vlastním rozhodnutí má rozhodnout znovu? V takovém případě dochází nejen k popření zásady dvojinstančnosti zcela, ale také k popření objektivitě rozhodování či nestrannosti při rozhodování, a vedoucí tak má jakousi „janusovskou“ povahu.

Důležité je v tomto vztahu k vedoucímu také otázka jeho možné podjatosti. Problematika podjatosti úředních osob upravena v § 14 SpŘ je pro vedoucího ústředního správního úřadu řešena *expressis verbis* tak, že se ustanovení o podjatosti na tyto osoby nepoužijí.¹¹⁸ Tato výjimka z podjatosti je v zákoně stanovena z prostého důvodu – pokud by byl vedoucí ve věci podjatý, nebyl by zde nikdo, kdo by o rozkladu mohl rozhodnout, resp. v současné době není konstrukce rozkladu taková, aby umožňovala použít ustanovení o podjatosti, a stanovila tak sekundární možnost, kdo by o rozkladu mohl rozhodnout. Proto se *de lege ferenda* nabízí možnosti, jak by toto nešťastné ustanovení o absolutní vyloučení podjatosti u vedoucího mohlo být řešeno. Nabízí se možnost využít samotnou rozkladovou komisi, která by např. pro tento účel mohla upustit od adjektiva „poradní“ a v této věci rozhodla sama,¹¹⁹ což se ovšem jeví jako zvláštní řešení v případě, kdy je rozkladová komise tvořena členy, které jmenoval sám vedoucí, jehož podjatost by měla být řešena. Bursíková např. navrhovala,¹²⁰ že by v takovém případě mohl podjatého vedoucího zastoupit státní tajemník. Tento názor byl ovšem vysloven ještě před nabytím zákona o státní službě, proto se jeví toto řešení (vzhledem

POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, str. 170.

¹¹⁷ Tato částečná modifikace se nevyskytuje pouze na ústředních správních úřadech, ale lze se s ní setkat např. v situaci, kdy rozhoduje v prvním stupni Česká správa sociálního zabezpečení, kdy lze proti rozhodnutí podat námitky, o kterých rozhoduje tentýž orgán, této opravy se ovšem nesmí účastnit osoby, které se účastnily prvoinstančního řízení. Viz. § 88 zákona č. 582/1991 Sb., *o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Viz § 14 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁹ BURSÍKOVÁ, L. (Ne)podjatost v řízení o rozkladu, in HAVLAN, P, HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 32 a násl.

¹²⁰ Tamtéž.

k organizačnímu zaměření státního tajemníka) jako neuskutečnitelné, byť by se mohlo jednat o jedinou výjimku, díky které by státnímu tajemníkovi mohla být přiřknuta správní agenda.

Tuto problematickou výjimku u podjatosti řešil již na návrh Nejvyššího správního soudu Ústavní soud ve svém usnesení Pl. ÚS 30/09, kdy podle Ústavního soudu nedochází k narušení práva na spravedlivý proces, a to především proto, že pokud by podjatost byla důvodem vydání nezákonného rozhodnutí, toto rozhodnutí může pro nezákonnost zrušit v pozdějším přezkumu správní soud.¹²¹ Ovšem co by se stalo v situaci, kdy by vedoucí nerespektoval názor, kterým je správním soudem vázán? V takovém případě se konstrukce rozkladu dostává do slepého bodu a není zde jakýkoliv jiný orgán (osoba), který by o dané věci mohl rozhodnout. Jde spíše o hlubší teoretické zamyšlení a v praxi k takovéto věci zřídka dojde, protože vedoucí (či obecně jakýkoliv jiný správní orgán) by měl naplnit zásadu legitimního očekávání a respektovat právní názor, byť se lze v praxi někdy setkat u správních orgánů s tím, že dochází k určitému „kolečku“, kdy odvolací orgán vrací věc opakovaně, než je skutečně spokojen s výsledným rozhodnutím prvoinstančního orgánu. Ústavní soud tak nechal tuto otázku ve výše zmíněném usnesení nezodpovězenou, a proto tak není jasné, k jaké případné konstrukci by mělo být přikročeno. Navíc pokud by se k tomuto zákonnému vakuu alespoň vyjádřil, mohl tím být dán alespoň podnět zákonodárci, aby došlo k přijetí spravedlivého řešení této otázky.¹²²

Na druhou stranu se nabízí i související otázka, pokud by vedoucí v dané věci byl (jsa stále podjatý) nečinný. V takovém případě (a nejen v něm) lze použít již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu,¹²³ podle kterého je třeba vyčerpat prostředky obrany dle § 80 odst. 3 SpŘ, i pokud je nečinný sám vedoucí, což, jak trefně poznamenává v usnesení disentující Baxa, je jako „*stěžovat si na Godunova přímo u Godunova*“.¹²⁴

¹²¹ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 80.

¹²² Nutno ovšem dodat, že Ústavní soud se k problematice podjatosti sice vyjádřil, jak bylo řečeno, ale samotný návrh Nejvyššího správního soudu odmítl jako neopodstatněný s odkazem na Russellův paradox s vesnickým holičem.

¹²³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014 č.j. 8 Ans 2/2012-278

¹²⁴ V tomto usnesení Nejvyššího správního soudu nebyl Baxa jediným disentujícím soudcem, což je dobré kvitovat, protože uplatňovat ochranu proti nečinnosti před orgánem, který je nečinný, jde proti smyslu logiky, a zbytečně je tak prodlužována doba, než může dojít k podání žaloby na nečinnost

Otázku může vyvolávat také to, proč se některé věci rozhodují přímo na tom nejvyšším stupni ústřední státní správy, a nikoliv na nejnižším stupni, který je lidem nejbližší, *i.e.* aby byla naplňována zásada subsidiarity organizace veřejné správy. V některých případech je logické, že nelze rozeznávat stupeň územní působnosti, např. ve věcech poskytování informací dle SvInf, které se dotýkají povinných subjektů v rámci celé veřejné správy. Ostatní rozhodnutí, která jsou vydávána v rámci správního řízení na daných ústředních správních úřadech, mohou mít ovšem široký dopad, proto je žádoucí, aby byly projednávány na té nejvyšší úrovni. Jde např. o rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí týkající se vydání akreditace vzdělávacích programů a kvalifikačních kurzů,¹²⁵ rozhodnutí Ministerstva kultury, kterým dochází k prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku,¹²⁶ nebo také rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, kterým rozhoduje spor mezi osobami vykonávající komunikační činnosti.¹²⁷

3.2. Podání rozkladu

Podání rozkladu je odrazem dispoziční zásady ve správním řízení, *in concreto* možnost uplatnit opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu. Na základě subsidiarity ustanovení o odvolání platí, že rozklad lze podat ve lhůtě patnácti dnů ode dne doručení rozhodnutí ústředního správního úřadu či jeho vedoucího, které je napadáno. Jde o lhůtu obecnou, která může být, jak bylo shora uvedeno, upravena jinak zvláštními zákony. Tato lhůta je lhůtou procesněprávní a podle pravidel pro počítání času postačí, aby poslední den této lhůty byl rozklad odeslán správnímu orgánu, i kdyby správnímu orgánu došel až po uplynutí této lhůty,¹²⁸ přičemž se rozklad podává u toho správního orgánu, který dané rozhodnutí vydal. Prominutí této patnáctidenní lhůty je dle správního řádu možné, ovšem po splnění určitých podmínek stanovených v § 41 SpŘ. Tato patnáctidenní lhůta může navíc počínat také od okamžiku opravného usnesení, kterým bylo opraveno chybějící, neúplné či nesprávné poučení ve správním rozhodnutí vydaného

správního orgánu, a tím k přikázání povinnosti vydat rozhodnutí. *Ad absurdum* by se pak jevila možnost, kdy by byl v prvostupňovém řízení ústřední správní úřad nečinný, a vedoucí by si tak dle § 80 odst. 4 písm. b) SpŘ věc atrahoval a rozhodl.

¹²⁵ § 117a odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., *o sociálních službách*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ § 3 zákona č. 20/1987 Sb., *o státní památkové péči*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷ § 127 zákona č. 127/2005 Sb., *o elektronických komunikacích*, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ § 40 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

v prvním stupni, nejpozději však rozklad podat lze do devadesáti dnů ode dne oznámení rozhodnutí.¹²⁹

Uplatnitelný záběr ustanovení o odvolání je skutečně široký, proto také platí, že osoba, která se vzdala práva na podání rozkladu, nemůže rozklad posléze podat.¹³⁰ Také pokud osoba již rozklad podala (dále jen „rozkladatel“¹³¹) a posléze vzala zpět, nemůže rozklad znovu podat.¹³² Samotným rozkladem lze napadat pouze výrokovou část, jednotlivý výrok či jeho vedlejší ustanovení, jakýkoliv rozklad směřující proti pouhému odůvodnění by byl odvolacím orgánem zamítnut.¹³³

Rozklad musí mít veškeré potřebné náležitosti, ať už jde o obecné náležitosti dle § 37 odst. 2 SpŘ, tak také speciální náležitosti rozkladu. Musí být tedy jasně patrné označení rozhodnutí, proti kterému rozklad směřuje, vymezeno především číslem jednacím, které označuje konkrétní rozhodnutí v daném správním spise vedeného správním orgánem. Dále v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno a v čem přesně je spatřován rozpor s právními předpisy, což má důsledek pro pozdější přezkoumání napadaného rozhodnutí rozkladovou komisí, resp. tím, kdo o rozkladu bude rozhodovat.¹³⁴ Zároveň ale platí tzv. pravidlo obsahu před formou - pokud by byl podán takový rozklad, z něhož je patrné, jaké rozhodnutí je napadáno a přesto by tento „rozklad“ byl pojmenován jinak (např. jako žaloba), bude se vždy posuzovat skutečný obsah takového podání, nikoliv jeho označení.¹³⁵

Při podání rozkladu ovšem může dojít k situaci, kdy rozklad nemá veškeré potřebné náležitosti, aby mohlo být správním orgánem rozhodnuto. Rozklad může být např. neúplný, nepřesný či nesrozumitelný. V takovém případě disponuje správní orgán dle § 37 odst. 3 SpŘ možností vyzvat rozkladatele, aby v přiměřené

¹²⁹ § 83 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ § 81 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ Byť *správní řád* ani zvláštní předpisy explicitně pojem „rozkladatel“ neobsahují, v praxi se jedná o častý výraz, kterým je nazýván ten, kdo rozklad podal.

¹³² § 81 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ Podle § 82 odst. 2 SpŘ se uplatňuje domněnka, která stanovuje pravidlo, podle kterého není-li vymezen konkrétní rozsah napadaného rozhodnutí, platí, že se rozkladatel domáhá zrušení celého rozhodnutí.

¹³⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 466.

lhůtě rozklad opravil.¹³⁶ Pokud ani v této lhůtě rozkladatel neučiní, řízení bude zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) SpŘ.

V praxi může nastat situace, kdy rozkladatel podá tzv. blanketní rozklad a sám stanoví lhůtu, do které doplní potřebné náležitosti rozkladu. Takováto lhůta ovšem dle judikatury nemá vliv na lhůtu, kterou rozkladateli stanoví samotný správní orgán.¹³⁷ Tento blanketní rozklad, ve kterém si rozkladatel stanovil lhůtu k doplnění, nemá zároveň žádný vliv v situaci, kdy rozklad již obsahuje alespoň jeden důvod, z něhož je zřejmé, že v něm rozkladatel spatřuje rozpor s právními předpisy. To nemusí platit ovšem pouze u blanketního rozkladu, ale také u takového rozkladu, kde by měl správní orgán postupovat podle § 37 odst. 3 SpŘ, tedy vyzvat rozkladatele k opravě rozkladu v přiměřené lhůtě. I v tomto případě, je-li z rozkladu patrný alespoň jeden projednatelný důvod, v němž je spatřován rozpor s právními předpisy, nebude správní orgán aplikovat § 37 odst. 3 SpŘ, ale o věci bude moci meritorně rozhodnout. Samotný výraz „blanketní“ obsažený v samotném rozkladu tedy nemusí druhostupňový orgán brát v potaz, a tak se znovu uplatní pravidlo obsahu před formou.¹³⁸ K tomu Jemelka dodává, že by bylo v praxi vhodnější, aby při případném slíbeném doplnění rozkladu bylo sečkáno, než věc bude předána rozkladové komisi, jelikož toto doplnění může někdy obsahovat takové informace, které mohou mít zásadní vliv na posouzení rozkladu.¹³⁹

Rozklad se dále podává v potřebném počtu stejnopisů, a to aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a další stejnopisy měli k dispozici ostatní účastníci řízení. Pokud by byl zaslán pouze jediný stejnopis, ačkoliv v řízení vystupují další účastníci, vyhotoví stejnopis samotný správní orgán na náklady rozkladatele. To neplatí v situaci, pokud je komunikováno mezi účastníky řízení a správním orgánem elektronicky, kdy rozkladatel zaslal rozklad elektronickou cestou. Z tohoto důvodu není potřeba zasílat více stejnopisu a správní orgán rozklad pouze přepošle ostatním účastníkům řízení.¹⁴⁰

¹³⁶ Povinnost výzvy rozkladatele vychází také z judikatury. Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2007 č.j. 51 Ca 11/2007-24.

¹³⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011 č.j. 1 Ad 23/2010-37.

¹³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011 č.j. 5 Ca 298/2008-52.

¹³⁹ JEMELKA, L. Problematika neúplných odvolání ve správním řízení, in *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C.H. Beck, 1993-., č. 11/2009, str. 409.

¹⁴⁰ Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 110 ze dne 2. 12. 2011. [online]. [cit. 22. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

3.2.1. Koncentrace řízení

Důležitou součástí podání rozkladu před jeho faktickým postoupením a projednáním je otázka koncentrace řízení, která je chápána jako výjimka z jednotnosti řízení před orgánem prvního stupně, ovšem u druhostupňového orgánu by měla být tato zásada spíše pravidlem.¹⁴¹ Koncentrace řízení (někdy nazývána jako tzv. soustředovací zásada) je jednou ze základních procesních zásad správního řízení, *in concreto* dochází k situaci, kdy se správní řízení dělí na určité úseky, se kterými jsou spojeny důsledky spočívající především v nemožnosti uplatňovat nové důkazy či skutečnosti.¹⁴² Koncentrace řízení má sloužit především k tomu, aby účastníky správního řízení nebylo zbytečně prodlužováno řízení, a tím by docházelo k nemožnosti vydání rozhodnutí o rozkladu v zákonných lhůtách.¹⁴³

Koncentrace řízení nemusí nastávat pouze v důsledku započetí druhostupňového řízení, ale sám správní orgán v prvním stupni může usnesením dle § 36 odst. 1 SpŘ stanovit lhůtu či okamžik (především konec ústního jednání, je-li nařízeno), do kdy lze mohou účastníci činit své návrhy,¹⁴⁴ tím spíše posléze nelze uplatňovat návrhy ve druhostupňovém řízení. Uplatnění koncentrace řízení v rozkladovém řízení nevplývá pouze z uplatnění ustanovení o odvolání, ale je také podpořeno judikaturou soudů.¹⁴⁵

Koncentrace řízení má vyjadřovat také skutečnost, že v řízení v prvním stupni může účastník během řízení uplatňovat jakékoliv novoty a dokládat během řízení jakékoliv důkazy či skutečnosti na podporu svého tvrzení. Z tohoto důvodu je také na správní orgán a účastníky řízení v průběhu prvostupňového řízení kladena větší odpovědnost. Následné řízení ve druhém stupni zde ovšem není od toho, aby navazovalo na předchozí řízení a účastník mohl jakkoliv uplatňovat dle své vůle námitky, důkazy či různé skutečnosti, a tím zabraňovat v hladkém průběhu

¹⁴¹ MATES, P. *Koncentrační zásada ve správním řízení*. [online]. [cit. 22. 2. 2019] Dostupné z: <https://pravniradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>

¹⁴² Od koncentrace řízení u druhostupňového orgánu se oddělila právní úprava přestupků, podle které lze uplatňovat nové důkazy a skutečnosti v odvolacím řízení. Viz § 97 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., *o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 472.

¹⁴⁴ V takovém případě jde ovšem o tzv. nepravou koncentraci, protože zákon nestanovuje, že by správní orgán k později uplatněným návrhům neměl přihlížet. Viz § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2015 č.j. 9 A 274/2011-38.

druhostupňového řízení, ale jde především o kontrolu zákonnosti a správnosti rozhodnutí v prvním stupni.

Dle § 82 odst. 4 SpŘ může být tato koncentrace řízení prolomena v situaci, kdy se k novým skutečnostem či důkazům v průběhu rozkladového řízení může přihlídnout pouze za podmínky, že je účastník nemohl uplatnit dříve. Druhostupňový správní orgán ovšem musí zkoumat, zda konkrétní skutečnost či důkaz nemohla být uplatněna již v předchozím řízení, což musí objasnit v rámci odůvodnění. Stejně bude postupovat v situaci, kdy účastník řízení předloží takové skutečnosti či důkazy, které mohl uplatnit již v řízení v prvním stupni, v rámci odůvodnění rozhodnutí o rozkladu musí náležitě odůvodnit, proč mohl účastník řízení dané skutečnosti či důkazy navrhnout již předtím.¹⁴⁶ Ačkoliv by ze zákonné dikce mohlo vyplývat, že případné dokazování bude provádět vedoucí, tedy ten, kdo o rozkladu rozhoduje, *via facti* se tak neděje a dokazování je svěřeno úřednímu aparátu ústředního správního úřadu. Na druhou stranu, pokud jde např. o rozhodnutí o připuštění důkazu, lze usuzovat, že i toto procesní rozhodnutí bude vyžadovat formální stvrzení samotným vedoucím, ačkoliv se v dané věci účastní především příslušný úřednický aparát.

V posledním výše uvedeném ustanovení správního řádu je také zmíněno, že „*namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Správní orgán má povinnost umožnit účastníkům uplatňovat jejich práva a zájmy, resp. správní orgán jim v tom nesmí bránit. Tím je myšlena povinnost správního orgánu nebránit účastníkům činit některé návrhy, nebo povinnost správního orgánu, aby sám konal, tedy např. aby vyzval účastníka k vyjádření k určitým podkladům.¹⁴⁷

3.3. Průběh rozkladového řízení

Rozklad se podává u správního orgánu, který rozhodoval v prvním stupni,¹⁴⁸ jehož primárním úkolem je posoudit veškeré náležitosti rozkladu, příp. včasnost jeho podání. Pokud nedojde k situaci, která byla nastíněna v předchozí podkapitole, tedy že rozklad má vady, pro které by bylo nutné ho vrátit k doplnění ve stanovené

¹⁴⁶ MATES, P. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 102.

¹⁴⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 726.

¹⁴⁸ § 86 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

lhůtě, dojde k odeslání stejnopisů rozkladu ostatním účastníkům řízení, kterým je určena lhůta, ve které se mají vyjádřit, kdy tato lhůta nesmí být kratší než pět dní. To ovšem neplatí v situaci, pokud je zjevné, že byl rozklad podán opožděně.¹⁴⁹ Rozkladové řízení je čistě v dispozici účastníka řízení, který nejenže může podáním rozkladu zahájit rozkladové řízení, ale může s rozkladem také disponovat ve smyslu zpětvzetí, což by mělo procesní důsledek znamenající zastavení řízení.¹⁵⁰

Správní orgán, který rozhodoval v prvním stupni, může využít již zmiňovaný institut autoremedury, a to v situaci, pokud by došlo k vyhovění rozkladu v plném rozsahu za zákonem stanovených podmínek.¹⁵¹ Takové rozhodnutí má posléze charakter prvostupňového rozhodnutí, proto není vyloučeno, aby byl proti tomuto rozhodnutí podán rozklad opětovně. Pokud ovšem nejsou splněny podmínky pro použití ustanovení o autoremeduře, postoupí prvostupňový orgán věc orgánu druhého stupně, tedy vedoucímu ústředního správního úřadu, a to ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozkladu,¹⁵² byť je zřejmé, že tento spis bude fakticky předán konkrétní složce vedoucího, která až posléze s věcí vedoucího seznámí. Tato lhůta činí ovšem pouhých deset dnů v situaci, kdy je rozklad podán opožděně nebo je nepřipustný. Jeho opožděnost či nepřipustnost musí posoudit rozkladová komise a rozhodnutí o zamítnutí musí vydat sám vedoucí ústředního správního úřadu.

Třicetidenní lhůta vyplývá z ustanovení o odvolání a nelze ji vyloučit, resp. z ustanovení o rozkladu nevyplývá jakákoliv odchylka, která by tuto lhůtu znemožňovala použít, proto dle charakteru rozkladového řízení, kdy se spis předává pouze v rámci jednoho úřadu. Je otázkou, zda by zákonodárce neměl tuto lhůtu zkrátit pro případ, že řízení bylo vedeno s jediným účastníkem, a tak není dalších účastníků, kterým by stejnopis rozkladu měl být přeposlán, proto by vyřízení rozkladu mohlo být daleko rychlejší v souladu s procesní zásadou rychlosti.¹⁵³

Rozkladová komise, která rozklad zhodnotí a navrhne, jak by v dané věci mělo být rozhodnuto, dostává spisový materiál již kompletně připraven tak, aby

¹⁴⁹ § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ § 66 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ § 87 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵³ V podobné věci se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to v rozhodnutí ze dne 4. 11. 2003 č.j. 7 A 76/2002-47, kde zdůraznil pouhou změnu funkční příslušnosti v rámci úřadu, proto by se třicetidenní lhůta v řízení s jediným účastníkem neměla uplatnit a jako důležitý okamžik, od kterého běží lhůta pro vydání rozhodnutí, označil moment doručení rozkladu.

danou věc mohla zhodnotit. Až do tohoto okamžiku se tedy uplatní především úřednický aparát daného ústředního správního úřadu, proto nelze očekávat, že by samotní členové rozkladové komise prováděli některé procesní úkony spojené s rozkladem. Výsledné usnesení rozkladové komise pak obsahuje návrh na samotný výrok správního rozhodnutí, ovšem konečné rozhodnutí vedoucího musí disponovat také odůvodněním (a poučením), které již nemusí být součástí výsledného „produktu“ rozkladové komise, ta ale může vytyčit základní body, na kterých svůj závěr postavila a tyto neformální body pak poslouží i konkrétní organizační složce úřadu, která ve výsledném rozhodnutí vedoucího odůvodnění rozhodnutí sama zpracuje, anebo také sama rozkladová komise může být zavázána (jednacím řádem) vypracovat i toto odůvodnění.

Pokud jde o průběh jednání rozkladové komise, správní řád v ustanovení o rozkladu mlčí, ovšem s odkazem na přiměřené použití § 134 odst. 5 SpŘ má (skoro) každá rozkladová komise svůj jednací řád, který upravuje její jednání, stanovuje konkrétní podmínky účasti, možnosti hlasování apod., byť tyto jednací řády mají v závislosti na daném ústředním správním úřadu odlišný obsah. Samotné jednání rozkladové komise, kde se odehrává veškeré *gros* řízení o rozkladu, bude dále rozebráno v kapitole o jednacích řádech.

Ačkoliv je návrh rozkladové komise nezávazný a vedoucí se od tohoto návrhu může odchýlit, je i přesto dle Vedrala¹⁵⁴ jednání rozkladové komise obligatorním prvkem rozkladového řízení, bez kterého by vydání rozhodnutí o rozkladu znamenalo nezákonnost takového rozhodnutí.¹⁵⁵ Přítomnost rozkladové komise, která má být tvořena především externími odborníky, by měla být protiváhou chybějícímu devolutivnímu účinku, aby alespoň v rámci možnosti zajistila objektivitu při rozhodování. Je ovšem otázkou, jak moc je tato objektivita vyvážená, pokud rozhodnutí rozkladové komise není pro vedoucího závazné. Výsledné doporučení rozkladové komise je poté sice součástí spisu, do kterého může účastník řízení nahlédnout, nejde ovšem o podklad pro rozhodnutí, proto se k němu účastník nemůže vyjadřovat.¹⁵⁶

¹⁵⁴ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1199.

¹⁵⁵ Opačný názor zastává Kolman, který zdůrazňuje poradní povahu rozkladové komise, proto by dle něho případné vydání rozhodnutí bez návrhu rozkladové komise nezpůsobilo nezákonnost celého rozhodnutí. Viz KOLMAN, P. Zrušit, či nezrušit rozklad?, in *Právní rádce: měsíčník vydavatelství Economia*. Praha: Economia, 1993-, č. 2/2009, str. 68 a násl.

¹⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 č.j. 2 A 11/2002-OL-227.

Během rozkladového řízení vyvstává také otázka, s kým by měl účastník řízení vlastně komunikovat a vůči komu by měl činit procesní úkony. Rozkladovou komisi lze automaticky vyloučit, její úloha stojí s velkou mírou zjednodušení mimo hlavní linii rozkladového řízení a její procesní úkony se omezují pouze na posouzení rozkladu a na vydání doporučujícího usnesení. Úloha vedoucího jako prostředek komunikace s účastníkem řízení se zdá v praxi též nepředstavitelná, proto je třeba zkoumat konkrétní správní úřad a jeho příslušný organizační útvar, u kterého v rámci struktury daného úřadu pro „rozkladové věci“ fungují různé odbory, příp. oddělení mající na starosti konkrétní úseky věcné problematiky. Tak např. na Ministerstvu vnitra je zřízen odbor správní, jehož jedním z oddělení je také oddělení rozkladové komise a poradní komise ministra,¹⁵⁷ na Ministerstvu zemědělství funguje odbor právní, který se skládá mj. z oddělení právního zastupování a rozkladové komise,¹⁵⁸ anebo Národní bezpečnostní úřad disponuje oddělením opravných prostředků.¹⁵⁹

Pokud by tedy účastník řízení chtěl činit některý z procesních úkonů, např. nahlížet do správního spisu, musel by úkon činit vůči konkrétnímu příslušnému útvaru správního úřadu, který má rozkladovou agendu na starost. Při nahlížení do spisu ovšem nebude mít účastník možnost nahlédnout do veškerých materiálů, které se konkrétního řízení týkají. Materiály, ke kterým má účastník přístup, jsou nejen takové podklady, z kterých vycházela sama rozkladová komise při posuzování rozkladu, ale také samotný návrh usnesení rozkladové komise. Veškeré ostatní písemnosti týkající se především samotné existence rozkladové komise a jejího hlasování, tedy jmenovací dekrety jednotlivých členů rozkladové komise či protokoly o hlasování rozkladové komise.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Oficiální internetové stránky Ministerstva vnitra. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-spravni.aspx>

¹⁵⁸ Oficiální internetové stránky Ministerstva zemědělství. [online]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/kontakty/organizace/100026181.html>

¹⁵⁹ Oficiální internetové stránky Národního bezpečnostního úřadu. [online]. <https://www.nbu.cz/cs/onas/organizacni-struktura-a-hlavni-ukoly-organizacnich-celku/979-oddeleni-opravnych-prostredku/>

¹⁶⁰ KROUPA, J. Rozkladová komise a právo účastníka správního řízení nahlížet do spisu, in *Veřejná správa: čtrnáctideník vlády České republiky*. Praha: MV ČR, 1998-., č. 13/2011, str. 20 a násl.

3.4. Rozhodnutí o rozkladu

Výsledkem rozkladového řízení, o němž rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu, je rozhodnutí o rozkladu. Je ovšem důležité zdůraznit, že možnost rozhodování je třeba chápat *in largo sensu*, a možnost rozhodnout se tak netýká toliko rozhodnutí o rozkladu jako takového, ale také ostatních rozhodnutí procesního charakteru. Vedoucí tedy může rozkladové řízení např. zastavit, rozklad odmítnout, ale také vydávat jakákoliv usnesení týkající se rozkladového řízení. Tedy usnesení o přerušení řízení, usnesení o připuštění nového důkazu či usnesení o námitce podjatosti člena rozkladové komise.¹⁶¹

Před samotným rozhodnutím by měl být vedoucí s celou věcí seznámen – měl by mít k dispozici veškeré podklady, návrh na rozhodnutí, ke kterému dospěla rozkladová komise a měl by být osobou, která výsledné rozhodnutí svým podpisem ztvdí. Zároveň by měl sám učinit, ať už právní či skutkové, závěry, ačkoliv jak již bylo nastíněno, rozhodnutí vedoucího se může omezit pouze na formální úlohu, tedy jen na podpis rozhodnutí o rozkladu, které mu bylo rozkladovou komisí předloženo.

Způsoby rozhodnutí jsou zakotveny v ustanovení § 152 odst. 6 SpŘ,¹⁶² který říká, že lze „**a**) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo **b**) rozklad zamítnout.“ Tímto ustanovením je tedy vyloučena možnost využít ustanovení o odvolání z hlediska způsobů rozhodnutí a je odlišně stanoveno, jak může být o rozkladu rozhodnuto. Je ovšem zajímavé, že původní vládní návrh správního řádu z roku 2001 toto ustanovení neobsahoval, tudíž by se ustanovení o odvolání použila i v možnostech způsobů rozhodnutí o rozkladu.¹⁶³ Dikci původního návrhu lze ovšem nyní *expressis verbis* nalézt v daňovém řádu, který stanovuje, že se subsidiarita ustanovení o odvolání použije na rozkladové řízení i pokud jde o způsoby rozhodnutí o rozkladu.¹⁶⁴

¹⁶¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1190.

¹⁶² Způsoby rozhodnutí o rozkladu byly až do novely správního řádu s účinností k 1. 7. 2017 upraveny v § 152 odst. 5 SpŘ, proto současná odborná literatura, která byla vydána před účinností této novely, pojednává o způsobech rozhodnutí v souvislosti s tímto odstavcem.

¹⁶³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1203.

¹⁶⁴ § 108 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

V nynější komparaci se způsoby rozhodnutí o odvolání¹⁶⁵ je tedy rozsah způsobů rozhodnutí o rozkladu delimitován úžeji, to by mělo znamenat, že z hlediska charakteru rozkladu, *in concreto* jeho vyřizování v rámci jednoho ústředního správního úřadu, by měla mít přednost ochrana subjektivních práv soudy,¹⁶⁶ což dokládá i samotná důvodová zpráva ke správnímu řádu, která stanovuje, že by používání rozkladu mělo být na úrovni ústředních orgánů co nejvíce omezováno.¹⁶⁷ Nadbytečnost tohoto odstavce je reflektována smysluplněji ve zvláštních zákonech, které v některých případech tento odstavec vylučují, a tak se způsoby rozhodnutí řídí podle subsidiarity ustanovení o způsobech rozhodnutí u odvolání.¹⁶⁸

Z výše uvedeného ustanovení § 152 odst. 6 písm. a) je *prima facie* zřejmé, že se zákonodárce nechal inspirovat ustanovením o autoremeduře, jelikož podmínky, díky kterým lze rozhodnutí změnit, je podmíněno takovými podmínkami, které jsou charakteristické pro rozhodnutí formou autoremedury, a to z důvodu, že tento způsob rozhodnutí je autoremeduře velmi blízký. Oproti autoremeduře z tohoto ustanovení vyplývá ovšem několik základních nedostatků.

Nabízí se např. otázka, proč pro vyřízení rozkladu podle správního řádu nepostačují ustanovení o způsobech rozhodnutí o odvolání. Pokud totiž dojde ke zrušení napadaného rozhodnutí, není dle gramatického výkladu stanovena možnost danou věc vrátit prvoinstančnímu orgánu jako je tomu v případě odvolání. To postrádá logičnost především pokud jde o řízení, které bylo zahájeno na základě žádosti účastníka řízení.¹⁶⁹ Opora pro takovouto výstavbu ustanovení je podložena např. argumentem, že nelze vrátit věc, jestliže je u rozkladu vyloučen devolutivní účinek, protože samotné vrácení je odrazem devolutivního účinku.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Viz § 90 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁶ FERFECKÝ, J. *Zbytečná svázanost při rozhodování rozkladu? Několik poznámek k náhledu správních soudů.* [online]. [cit. 25. 2. 2019] Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zbytecna-svazanost-pri-rozhodovani-o-rozkladu-nekolik-poznamek-k-nahledu-spravnich-soudu>

¹⁶⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., *správní řád*. [beck-online]

¹⁶⁸ Viz § 6 odst. 1 zákona č. 15/1998 Sb., *o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, anebo § 25a zákona č. 143/2001 Sb., *o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁹ ŽÁČKOVÁ, M. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, in VOPÁLKA V. a kol. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure.* Praha. ASPI, 2005, str. 175.

¹⁷⁰ PRŮCHA, P. in KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 322.

Toto „vrácení věci“ je ovšem v nesouladu z hlediska zákonného dikce a z hlediska praxe. Ačkoliv tedy správní řád neupravuje možnost, aby vedoucí věc vrátil k dalšímu projednání, v praxi se tak (z hlediska gramatického výkladu) v rozporu se zákonem děje.¹⁷¹ Důvod lze spatřovat v samotném ustanovení pod písm. a), z kterého je patrné, že podmínky plného vyhovění se vztahují jak pro změnu, tak pro zrušení rozhodnutí, a to především kvůli spojovacímu výrazu „nebo“. Tohoto nesouladu si ovšem již při přijetí zákona nešlo nevšimnout, a ještě před nabytím účinnosti byl poradním sborem Ministerstva vnitra přijat závěr, který prolamuje zákonnou dikci, resp. se odprošťuje od gramatického výkladu tohoto ustanovení a klade jasné stanovení rozdílů, kdy se podmínka plného vyhovění rozkladu a ostatních podmínek vztahuje pouze na situaci, pokud je rozhodnutí změněno a v případě zrušení se tyto podmínky neuplatní.¹⁷²

Závěr poradního sboru potvrzuje také Nejvyšší správní soud, který připouští, že pokud je rozhodnutí vráceno prvostupňovému orgánu, nejde o nezákonné rozhodnutí,¹⁷³ k čemuž zároveň dodává, že „...*formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné a i tam, kde by výrok pro různé doktrinní názory na definici správního orgánu formálně odlišný být mohl, nemá odlišné důsledky*“. Nesmyslný by tento gramatický výklad byl také v situaci, pokud by rozhodnutím mělo být vyhověno pouze z části, v takovém případě by totiž nedošlo plnému vyhovění,¹⁷⁴ proto lze se závěry poradního sboru a judikaturou jediňe souhlasit.

Z této problematiky vyvstává také otázka, která není znovu explicitně nijak řešena. V řízení o odvolání platí, že pokud je věc vrácena prvostupňovému orgánu, je tento orgán vázán právním názorem orgánu, který o odvolání rozhodoval.¹⁷⁵ Jelikož jsou ustanovení o způsobech rozhodnutí o odvolání vyloučeny, není stanoveno, že je potřeba prvostupňový orgán vázat právním názorem. Při připuštění takového výkladu by ovšem došlo k popření významu nejen rozkladu, ale vůbec

¹⁷¹ PRŮCHA, P. in KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, str. 322.

¹⁷² Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 21 ze dne 5. 12. 2005. [online]. [cit. 26. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu-a-spravni-mu-trestani.aspx>

¹⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012 č.j. 3 As 28/2012-21.

¹⁷⁴ JANEČKOVÁ, E., BARTÍK, V. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu, in *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1968-, č. 8/2006, str. 507 a násl.

¹⁷⁵ § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

opravného prostředku *per se*, proto lze připustit, že i v takovém případě bude muset být prvoinstanční orgán vázán právním názorem.¹⁷⁶

Poslední formou vyřízení rozkladu dle § 152 odst. 6 písm. b) je možnost rozklad zamítnout, a to jak zcela, tak částečně. K zamítnutí dojde především v situaci, kdy je rozklad podán opožděně nebo je samotný rozklad nedůvodný, přičemž znovu platí, že i o této formě rozhodnutí o rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu.

Lze shrnout, že ustanovení § 152 odst. 6 SpŘ je z hlediska diskuzí a názorů autorů publikací asi nejproblematičtější odstavec týkající se rozkladu.¹⁷⁷ Je otázkou, proč zákonodárce přistoupil k takovému řešení a neponechal v současném správním řádu ustanovení z původního návrhu správního řádu, protože pokud má být rozklad ve správním řádu upraven obecně a má mu být dán co nejpevnější a nejdůležitější základ, byť v tomto případě poměrně strohý základ, je na škodu, že nynější obecná úprava rozkladu vyčerpává jeden ze svých odstavců na způsoby rozhodnutí, které mohly být řešeny samotnou subsidiaritou způsobů rozhodnutí o odvolání, a mohlo dojít k úpravě jiného problému, který s sebou rozklad (nejen) v praxi přináší. Zvláště přihlédneme-li k tomu, že tento odstavec je samotnou praxí v podstatě vyvrácen a označován jako nevhodný.

Pokud zároveň připustíme, že způsob rozhodnutí o rozkladu je jedním z mála rozdílných prvků lišící se od odvolání, lze polemizovat, zda zařazení rozkladu do zvláštních ustanovení ve správním řádu neztrácí svůj smysl kvůli tomu, že tyto rozdíly jsou v praxi stírány výše uvedeným závěrem poradního sboru, judikaturou Nejvyššího správního soudu či samotnou odbornou veřejností.

K samotnému rozhodnutí o rozkladu bych dále uvedl některé statistické údaje vázanosti vedoucího navrhnutým usnesením rozkladové komise. Byť je zcela zřejmé, že ve většině případů dochází k rozhodnutí vedoucího přesně tak, jak mu navrhla rozkladová komise, v praxi se lze setkat i s opačnými situacemi, které vyvolávají danou otázku, zda je existence rozkladové komise na některých ústředních správních úřadech vlastně potřebná. Pokud bychom chtěli současnou

¹⁷⁶ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 738.

¹⁷⁷ Např. Průcha dodává, že je s podivem, že toto ustanovení ještě nebylo v rámci novelizace správního řádu změněno, a legislativa tak nejspíše spoléhá na pragmatickou praxi, kterou našťastí nezpochybuje ani judikatura. Viz PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, str. 438.

reflexi těchto odlišných rozhodnutí, je zajímavý rok 2018 na Ministerstvu spravedlnosti, během kterého ministr rozhodl odlišně dohromady v 18 případech (!), byť je třeba zdůraznit, že největší roli (nejen) zde bude hrát osoba samotného ministra, ve které se v průběhu tohoto roku vystřídali Robert Pelikán a Jan Kněžínek,¹⁷⁸ jejichž vzdělání a profesní dráha je zaměřená především na právní oblast. Lze tedy usuzovat, že odborné otázky mohly v daných věcech posuzovat zcela sami díky své erudici v oboru a neomezovali se toliko na formální zpečetění rozkladu.

Pokud jde o odlišnost rozhodování kolegiálního orgánu, tak např. rada Energetického regulačního úřadu v roce 2018 rozhodla odlišně od návrhu rozkladové komise dokonce ve 21 věcech. V tomto případě lze odlišnost spatřovat nejen v erudici členů rady, ale také v samotné existenci kolegiálního orgánu *per se*, kdy přijímání rozhodnutí větším počtem členů dokáže (stejně jako u rozkladové komise) zajistit větší objektivnost rozhodnutí. To vyvolává i další dílčí otázku, zda je rozkladová komise potřeba u ústředních správních úřadů, v jejichž čele rozhoduje kolektivní orgán, když už jeden kolektivní orgán ve vedení stojí. To je podpořeno i statistikou z České národní banky, kdy se bankovní rada za rok 2018 odchýlila od doporučení rozkladové komise v 10 případech. Lze tedy usuzovat, že existence dvou kolegiálních orgánů v řízení o rozkladu ztrácí smysl a *de lege ferenda* by mohlo být přínosem, aby rozkladová komise figurovala pouze u monokratického orgánu, nikoliv kolegiálního (pokud má tedy rozklad nadále vůbec existovat).

Na druhou stranu jsou zde takové ústřední správní úřady, které tvoří drtivou většinu, jejichž vedoucí se za rok 2018 ani v jednom případě neodchýlil od doporučení rozkladové komise. *In concreto* ze všech 21 ústředních správních úřadů, které odpověděly na tuto konkrétní otázku v rámci žádosti o informace,¹⁷⁹ bylo odlišně rozhodnuto 1x na Ministerstvu zemědělství, 1x na Úřadu pro ochranu osobních údajů, 4x na Ministerstvu kultury, a právě 16x na Ministerstvu spravedlnosti a 21x na Energetickém regulačním úřadě. Na všech ostatních ústředních správních úřadech bylo ve věcech rozhodnuto v souladu s návrhem rozkladové komise.

¹⁷⁸ V průběhu roku 2018 byla na pozici ministryně spravedlnosti také Taťána Malá, ovšem pouze 12 dní.

¹⁷⁹ Položená otázka ústředním správním úřadům zněla: „*Kolikrát vedoucí (ministr) rozhodl odlišně od návrhu, který mu byl předložen rozkladovou komisí za rok 2018?*“

4. Vybrané otázky problematiky rozkladové komise

4.1. Charakter rozkladové komise

Obligatorní součástí rozkladového řízení je přítomnost rozkladové komise, což je poradní orgán vedoucího ústředního správního úřadu, byť nejde o čistě kolegiální orgán figurující v rámci organizace veřejné správy, ale o orgán toliko poradní. Existence rozkladové komise má představovat jakési vyvážení možné neobjektivit a nenaplnění zásady dvojinstančnosti v rozkladovém řízení, tedy aby rozhodnutí o rozkladu bylo nestranně a objektivně posouzeno odborníky, kteří (z nadpoloviční většiny) nejsou zaměstnanci daného ústředního správního úřadu.¹⁸⁰ Rozkladová komise je typická také svojí stálostí. Zároveň ale není vyloučeno, aby byla ustanovena rozkladové komise *ad hoc*, což je v praxi spíše ojedinělé. Taková rozkladová komise se může jmenovat například také tam, kde byla celá rozkladová komise vyloučena pro podjatost. Rozkladovou komisi *ad hoc* zřizuje např. Český zeměměřický a katastrální úřad anebo Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost, které v současně době nemají stálou rozkladovou komisi a pokud je v rámci jejich činnosti podán rozklad, jmenuje členy rozkladové komise vedoucí *ad hoc*.

Rozkladové komise mohou na úřadech fungovat zcela různorodě. Buď je zde jediná rozkladová komise, která je složena z vícero senátů, které se úžeji specializují na konkrétní problematiku. Dále může být zřízena jediná rozkladová komise, která se dále nedělí, což bude mít význam především na takovém ústředním správním úřadu, kde je rozhodovací činnost nepatrná, a proto i „nápadavost“ rozkladů bude zcela minimální, proto není třeba rozkladovou komisi dále členit. Anebo jsou zde takové ústřední správní úřady, na kterých je zřízeno několik rozkladových komisí dle oborů působnosti, na které se specializují.¹⁸¹ Tak například Ministerstvo dopravy disponuje jedinou rozkladovou komisí, která je rozdělena na dva senáty – senát pro obecnou agendu v dopravě a senát pro

¹⁸⁰ MATES, P. in MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik, str. 142.

¹⁸¹ Rozdíl mezi existencí vícero rozkladových komisí a vícero senátů je spíše terminologický a pokud zde lze spatřovat rozdíly, jsou spíše organizační. Pokud je např. zřízeno více rozkladových komisí, může to v praxi znamenat, že každá tato komise má svého vlastního tajemníka anebo je v gesci jiného oddělení úřadu. Zatímco v případě existence více senátů může působit jediný tajemník a jediné oddělení pro všechny tyto senáty, byť se nemusí jednat o pravidlo.

přestupkovou agendu v dopravě. Dále Úřad na ochranu osobních údajů disponuje jedinou rozkladovou komisí, která se dále nedělí, anebo ČTÚ disponuje dvěma rozkladovými komisemi, kde je jedna rozkladová komise zřízena pro předsedu ČTÚ a druhá pro radu ČTÚ.¹⁸²

Podstatné je, že rozkladová komise je kolektivní poradní orgán vedoucího, nikoliv ústředního správního úřadu. Ten zároveň určuje složení rozkladové komise a z jím jmenovaných členů určuje, kdo bude předsedou této komise. V praxi je běžně (především na ministerstvech), že na základě politických vlivů dochází k časté obměně ve funkci ministrů,¹⁸³ to ovšem neznamená, že by ztrátou tohoto postu automaticky zanikala i rozkladová komise, kterou daný ministr vytvořil s ohledem na princip kontinuity činnosti veřejné správy.¹⁸⁴ Automatické skončení „mandátu“ členů rozkladové komise by se jevilo jako nekoncepční a nevyhovující, pokud by v daný moment rozkladová komise měla „na stole“ několik rozkladů a musela by být ustanovena nová. Nový vedoucí tedy přebírá rozkladovou komisi a je na jeho zvážení, zda její složení ponechá v současném stavu, anebo některé členy odvolá a nahradí je „vlastními“ členy, příp. jestli členové skončí sami. Nad rámec správního řádu může být ve zvláštních zákonech také taxativně vymezeno, v jakých případech členství v rozkladové komisi zaniká. Tak např. podle zákona č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací*, ve znění pozdějších předpisů, zaniká členství uplynutím funkčního období rozkladové komise, odvoláním z funkce, vzdáním se z funkce či úmrtím nebo prohlášením osoby za mrtvou.¹⁸⁵ Skončení mandátu člena rozkladové komise může vyplývat také přímo z jednacího řádu, který může stanovit, že pokud se člen jednání rozkladové komise neúčastní po určitou dobu, automaticky tím končí jeho funkce v rozkladové komisi,¹⁸⁶ anebo pokud u interních členů dojde ke skončení služebního poměru

Jak bylo řečeno výše, existence rozkladové komise je nezbytným předpokladem k tomu, aby mohlo být vedoucím rozhodnutí vydáno. V situaci, kdy

¹⁸² K počtu rozkladových komisí či senátů na ústředních správních úřadech podrobně příloha č. 1.

¹⁸³ Ačkoliv je funkční období ministrů čtyřleté, v praxi se lze častokrát setkat s tím, že ministři ve své funkci vydrží někdy i pouhých několik týdnů.

¹⁸⁴ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1193.

¹⁸⁵ § 130 odst. 4 zákona č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁶ Např. jednací řád rozkladové komise ministra zemědělství stanovuje, že členství zaniká, pokud se člen bez omluvitelných důvodů neúčastní jednání rozkladové komise po dobu delší než šest měsíců.

by v rámci rozkladového řízení rozkladová komise návrh na rozhodnutí ve věci vedoucímu nepodala, znamenalo by to nezákonnost výslednému rozhodnutí o rozkladu. Nezávazné stanovisko k rozhodnutí, které rozkladová komise vedoucímu předkládá, nelze omezovat ovšem pouze na rozhodnutí o rozkladu, ale lze o něm hovořit i v rámci přezkumného řízení, kterého se rozkladová komise musí účastnit a toto stanovisko předkládá vedoucímu doporučení na rozhodnutí v rámci tohoto řízení,¹⁸⁷ přičemž o samotném (ne)zahájení přezkumného řízení rozhoduje sám vedoucí.¹⁸⁸ Účastníky o nezahájení přezkumného řízení může ovšem vyrozumět jakákoliv jiná úřední osoba pověřená vedoucí, což může být i sám předseda rozkladové komise.¹⁸⁹ Účast rozkladové komise v přezkumném řízení pak vyvolává celou řadu otázek, a to např. v jakém okamžiku rozkladová komise má v přezkumném řízení zahájit svoji činnost, zda v posouzení, jestli přezkumné řízení bude zahájeno, či nikoliv, anebo až po vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení.¹⁹⁰

K tomu Jemelka dodává, že se účast rozkladové komise v rámci přezkumného řízení nemusí omezovat pouze na rozhodování o správním rozhodnutí, ale může být také účastna např. přezkumného řízení, jejímž předmětem je přezkum opatření obecné povahy, na které se přezkumné řízení dle § 174 odst. 2 SpŘ také uplatní.¹⁹¹ To vše za podmínky, že je opatření obecné povahy vydáváno ústředním správním úřadem. Takovéto zapojení komise může vedoucí stanovit interním předpisem, a to nejen u přezkumného řízení u opatření obecné povahy, ale také pokud jde např. o vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí nebo při ochranně proti nečinnosti.¹⁹² V takovém případě tedy usuzuji, že přítomnost rozkladové komise není zákonem přímo vyloučena. Proto lze, aby se přítomnost rozkladové komise uplatnila i zde, ovšem s přiměřeným použitím názvu „rozkladové komise“,

¹⁸⁷ § 95 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ Přezkumné řízení zahajuje z moci úřední dle § 95 odst. 1 SpŘ nadřízený orgán, kterým je v tomto případě dle § 178 odst. 2 SpŘ ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

¹⁸⁹ Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 127 ze dne 25. 10. 2013. [online]. [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

¹⁹⁰ K tomu podrobně MALAST, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, str. 116 a násl.

¹⁹¹ JEMELKA, L. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu, in HAVLAN, P., HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 112.

¹⁹² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 732.

kteřá je pojmově spjata pouze s rozkladem a s přezkumným řízením u rozhodnutí. Jemelkův názor ohledně použitelnosti rozkladové komise zároveň potvrzuje (i cituje) Nejvyšší správní soud.¹⁹³

V souvislosti s touto problematikou je zajímavá právní úprava v daňovém řádu, který zakotvuje v rámci rozhodování o nicotnosti rozhodnutí a o obnově řízení,¹⁹⁴ týkajíc se rozhodnutí v prvním stupni na ústředním správním úřadu, povinnost rozhodnout vedoucím tohoto úřadu „na základě návrhu ji ustanovené komise.“¹⁹⁵ Možnou zajímavostí je vypuštění adjektiva „rozkladové.“ To ovšem z hlediska systematického výkladu daňového řádu nepůsobí žádné pochyby, že by se jednalo o odlišnou komisi, než je komise rozkladová, protože v ustanovení o rozkladu se v daňovém řádu hovoří také toliko o komisi a s ohledem na charakter rozhodování na ústřední úrovni se o rozkladovou komisi bude jednat i v tomto případě. Daňový řád tak v souladu s názory Jemelky potvrzuje, že činnost rozkladové komise se nemusí omezovat toliko na řízení o rozkladu, resp. na přezkumné řízení správního rozhodnutí, a to, co není výslovně zakotveno ve správním řádu a je pouhým předmětem úvah, je v daňovém řádu postaveno najisto. Proto lze i pro použití rozkladové komise v odlišných procesech využít argument opírající se o právní úpravu daňového řízení.

4.2. Použitelnost ustanovení o kolegiálním orgánu

Pro rozkladovou komisi se dále v rámci správního řádu uplatňuje ustanovení § 134 SpŘ, které se týká řízení před kolegiálním orgánem.¹⁹⁶ Toto ustanovení se ovšem na rozkladovou komisi použije, jen pokud jde o procesní charakter rozkladové komise, která nemá jakékoliv rozhodovací pravomoci, proto dle tohoto ustanovení nemůže vydávat závazná rozhodnutí, ale pouze doporučení.¹⁹⁷ § 152 odst. 3 odkazuje na výše uvedené ustanovení s tím, že se užije obdobně¹⁹⁸ a tento vztah je myšlen v procedurálním smyslu, tedy že rozkladová komise nevede

¹⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012 č.j. 8 Ans 2/2012-249.

¹⁹⁴ Účast rozkladové komise na obnově řízení vyplývá explicitně také z některých jednacích řádů či statutů. Např. statut rozkladové komise zřízené na Ministerstvu práce a sociálních věcí stanovuje, že se rozkladová komise usnáší mj. na návrzích rozhodnutí o obnově řízení.

¹⁹⁵ § 105 odst. 1 a § 119 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., *daňový řád*, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁶ Kolegiálním orgánem, na který se tato ustanovení vztahují v celém rozsahu, je např. Komise pro projednávání přestupků nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

¹⁹⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1014.

¹⁹⁸ I v této situaci lze poukázat na nesprávné zvolení terminologického odkazu, kdy ze smyslu použitelnosti ustanovení o kolegiálním orgánu by bylo na místě použít pojem „přiměřeně“.

správní řízení, ale jde především o úpravu jejího jednání, pozice předsedy komise či způsob hlasování komise.¹⁹⁹

Tak za prvé dle § 134 odst. 1 SpŘ je stanoveno, že řízení vede předseda a že „*usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně.*“ Citované ustanovení nemůže být v rámci rozkladového řízení použito, a to z toho důvodu, že předseda nemůže vydávat usnesení, jelikož tato pravomoc je svěřena pouze do rukou správnímu orgánu (v tomto případě vedoucímu), což předseda rozkladové komise není. Vedral interpretuje toto ustanovení tak, že samostatnost předsedy při vydávání usnesení lze chápat jako výhradní možnost předsedy rozkladové komise předkládat daná usnesení vedoucímu, aniž by se ve věci angažovali ostatní členové rozkladové komise, ovšem s tím, že nebude proti smyslu zákona, pokud ve věci i tak bude rozkladová komise rozhodovat jako celek.²⁰⁰

Dále je v tomtéž ustanovení stanoveno, že „*kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním...*“ a „*...nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej neseписuje některý ze členů.*“ Uplatnitelnost je zde pro rozkladovou komise zcela zřejmá, *in concreto* to pro rozkladovou komisi znamená, že při poradě a hlasování o tom, jaký návrh bude vedoucímu předložen, smí být pouze členové rozkladové komise a také osoba, která je pověřena sepsáním protokolu. Tedy v praxi některá osoba z úředního aparátu daného ústředního správního úřadu, především tajemník. Jak ovšem dodává Kolman, v praxi se stává, že i při hlasování rozkladové komise dochází k situacím, kdy jsou zde přítomni jiní zaměstnanci ústředního správního úřadu, kteří nemají žádný právní důvod se tohoto hlasování účastnit.²⁰¹

Důležitým bodem je, že výše uvedené omezení účasti se vztahuje pouze na poradu a hlasování, ale nikoliv na jednání jako takové. V jednacích řádech se lze

¹⁹⁹ HORÁKOVÁ, M. Rozklad a princip právní jistoty, in *Právoplatnost' správných rozhodnutí – právní istota vs. legalita*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2018, str. 76.

²⁰⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1195.

²⁰¹ KOLMAN, P. *K problematice rozkladové komise – vybrané otázky*, [online]. [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-problematice-rozkladove-komise-vybrane-otazky-93968.html>

proto setkat s tím, že např. přítomnost vedoucího je při jednání připuštěna. Lze se setkat dokonce se situací, kdy jednací řád připouští, aby se jednání účastnila i úřední osoba, která se účastnila rozhodování v prvním stupni. *In concreto* jde např. o jednací řád rozkladové komise zřízené na Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, kde je stanoveno, že předseda rozkladové komise může na jednání přizvat ředitele odboru, který rozhodoval v prvním stupni, aby poskytla potřebná vysvětlení. Jednací řád rozkladové komise zřízené na Ministerstvu průmyslu a obchodu pak stanovuje, že lze k jednání přizvat dalšího externího odborníka, který by k dané věci poskytl odborné stanovisko.

Přistoupíme-li ke gramatickému výkladu tohoto ustanovení, nelze připustit, aby se při poradě a hlasování rozkladové komise účastnil i samotný vedoucí. Na druhou stranu v kombinaci s předchozím ustanovením, že rozkladová komise je poradním orgánem vedoucího, je někdy možná i žádoucí, aby se tohoto jednání vedoucí účastnil,²⁰² protože jeho samotná přítomnost může mít vliv i na pozdější rozhodnutí. Pokud by například plánoval v dané věci rozhodnout jinak, než doporučuje rozkladová komise, může jeho názor rozkladová komise svojí argumentací a vysvětlením změnit. Na druhou stranu jeho přítomnost může vyvolávat i negativní názory zejména vzhledem k možnosti ovlivňování členů při hlasování, čemuž lze oponovat, jelikož výsledné usnesení není pro vedoucího závazné. Avšak je pravdou, že formálně vypadá lépe, pokud je výsledné rozhodnutí ve shodě s přijatým usnesením rozkladové komise.²⁰³

Pro rozkladovou komisi dále platí, že je způsobilá se usnášet, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. Dále platí, že hlasování řídí její předseda, který hlasuje až jako poslední. A pokud má rozkladová komise více jak sedm členů, mohou všichni členové hlasovat současně. Rozkladová komise má dále povinnost pořádat protokol o hlasování, který je podepsán všemi přítomnými osobami.²⁰⁴ Tento protokol má důležitý vztah k možnosti účastníka řízení nahlížet do spisu dle § 38 SpŘ. Protokol totiž nepředstavuje podklad pro rozhodnutí, ačkoliv

²⁰² Přítomnost vedoucího připouštějí i někteří autoři. Viz např. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1196.

²⁰³ Opačný názor, že by vedoucí neměl být jednání přítomen, zastává např. Mates. Viz MATES, P. a KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik., str. 144.

²⁰⁴ To vše viz § 134 odst. 2, 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

je součástí spisu,²⁰⁵ a to především z důvodu, že hlasování rozkladové komise je chápáno toliko jako neformální úkon směřující pouze vůči výslednému usnesení a sama rozkladová komise je pouhý poradní orgán, který nevystupuje jako správní orgán, proto tento protokol nepředstavuje takovou součást spisu, do které by účastník mohl nahlédnout. To vyplývá obecně pro veškeré kolegiální orgány dle § 134 odst. 3 SpŘ, kde je stanoveno, že „...*při nahlížení do spisu (§ 38) je vyloučeno nahlížet do tohoto protokolu.*“

Situace, při které nelze uplatnit ustanovení o kolegiálním orgánu, zakotvuje ustanovení § 134 odst. 4 SpŘ ve spojení s § 14 odst. 5 SpŘ, která stanovují, že „*není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést ... bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis.*“ Dochází zde tedy k situaci, kdy je snížen počet členů rozkladové komise na tak nízký počet, který se již nevejde do zákonných mantinelů minimálního počtu členů, jak to předpokládá správní řád, tedy pěti. V takovém případě nelze podle tohoto ustanovení postupovat, protože zde neexistuje žádný nadřízený správní orgán. Proto lze použít podobnou konstrukci, na které je postavený rozklad, tedy že za nadřízený správní orgán bude považován sám vedoucí, který rozkladovou komisi „překope“ do podoby, která neodporuje zákonu. Není také vyloučeno, že při existenci více senátů vedoucí danou věcí pověří senát odlišný anebo z tohoto odlišného senátu „přestoupí“ *ad hoc* členové do původního senátu.

Zbývající ustanovení týkající se podjatosti členů kolegiálních orgánů a problematika jednacích řádů, dle kterých se kolegiální orgány řídí, budou v práci dále rozebrány samostatně a zevrubně vzhledem ke specifické povaze rozkladových komisí.

4.3. Členové rozkladové komise

Členy rozkladové komise do své funkce jmenuje vedoucí ústředního správního úřadu. Je tedy zcela na něm, kým bude rozkladová komise tvořena. Jsou zde ovšem určité zákonné mantinely, ve kterých se vedoucí při jmenování musí držet. Správní řád v ustanovení § 152 odst. 3 stanovuje zaprvé minimální počet

²⁰⁵ Součástí spisu je zde nutno chápat v širším smyslu. Níže citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014 č.j. 29 A 37/2013-71 obsahuje i argumentaci žalovaného, který říká, že mu žádný právní předpis nestanovuje povinnost tento protokol zakládat do konkrétního správního spisu, proto jsou protokoly uloženy samostatně v interních materiálech.

členů, který stanovuje na pět. Zároveň by většina členů měla být tvořena odborníky, kteří nejsou zaměstnanci daného ústředního správního úřadu. Tento zákonný základ týkající se rozkladové komise doznal podstatnějších změn, resp. podstatnějšího upřesnění oproti předchozímu správnímu řádu z roku 1967, který nestanovoval žádné předpoklady a rozkladová komise byla pouze deklarována jako součást rozkladového řízení.²⁰⁶

Okamžikem, kterým se osoba stává členem rozkladové komise, je okamžik jmenování. Jmenování je spolu s volebním principem jedním ze základních organizačních principů veřejné správy týkající se ustanovování osob do konkrétních funkcí.²⁰⁷ O jmenování jde tehdy, je-li ustanovena osoba do funkce monokratickým orgánem,²⁰⁸ v tomto případě vedoucím ústředního správního úřadu. Vedoucí tak jmenuje dle svého vlastního uvážení konkrétní osoby a z těchto osob jmenuje předsedu rozkladové komise, resp. předsedy vícero rozkladových komisí či předsedy senátů.

Správní řád neobsahuje jakékoliv podmínky trvání funkčního období člena rozkladové komise, proto je zcela v rukách samotného vedoucího, jestli člena rozkladové komise jmenuje na určité časové období nebo na dobu neurčitou. Prakticky by tak člen rozkladové komise mohl působit ve své funkci neomezeně, než by byl odvolán, zemřel, nebo se sám vzdal „mandátu.“ Ovšem i pokud je člen jmenován na dobu určitou, může být z této funkce vedoucím kdykoliv odvolán.²⁰⁹ K tomu by se v praxi vedoucí měl uchýlit spíše sporadicky. Častá výměna by mohla vzbuzovat pochybnosti o důvodech obměny, které by se mohly týkat rozdílných názorů členů rozkladové komise a samotného vedoucího, který by si tak mohl vybírat podobné názorově smýšlející členy.

²⁰⁶ § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., *správní řád*.

²⁰⁷ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 121.

²⁰⁸ To neplatí ovšem vždy a jmenovat osobu může i kolegiální orgán. Např. vláda jmenuje předsedu Rady Energetického regulačního úřadu. Viz § 17b odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., *o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁹ JEMELKA, L. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu, in HAVLAN, P., HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 112.

4.3.1. Odbornost člena rozkladové komise

Jedním z výkladových problémů týkající se členů rozkladové komise je požadavek jejich odbornosti, *in concreto* požadavek, že „většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu.“²¹⁰ Samotný pojem „odbornost“ je pojmem zcela abstraktním, jehož výklad závisí zcela na úvaze daného vedoucího, který si členy do rozkladové komise vybírá sám a také sám by měl zhodnotit, zda jím jmenovaný člen tuto zákonnou podmínku splňuje. Samotnou odbornost můžeme chápat v několika rovinách, které se mohou, ale nemusí navzájem prolínat – odborností lze chápat vzdělání osoby v oboru, který je blízký rozhodování ve věcech působnosti ústředního správního úřadu. K tomuto (nejen) teoretickému podkladu můžeme odborností dále chápat profesní činnost osoby, která může navazovat na dosažené vzdělání, ale také může znamenat samotné profesní zkušenosti bez absolvovaného vzdělání v oboru, dále může jít také o „čisté“ akademiky zabývající se konkrétní věcnou problematikou, to vše může být ovlivněno také např. dosaženým věkem konkrétní osoby apod.

Tak například Ministerstvo financí v rámci žádosti o informace bylo požádáno, aby stanovilo, v čem spočívá odbornost členů jejich rozkladové komise, načež odpovědělo, že „odbornost členů Komise, kteří nejsou zaměstnanci Ministerstva financí, spočívá v dlouholeté advokátní praxi, legislativní praxi, činnosti daňového poradce a auditora či experta na oblast právní teorie, zejména v oblasti správního a finančního práva, jakož i soudního znalce v oboru loterie a sázkové hry.“²¹¹ Z toho lze usoudit základní znaky, z kterých je patrný především důraz na dlouholeté profesní zkušenosti (nejen) z oblasti financí.

Pro neurčitost odbornosti a jeho nestanovených pravidel pro posuzování by tak bylo náročné zkoumat, zda člen rozkladové komise je odborníkem či nikoliv. Pokud je požadovaná odbornost čistě v rukách vedoucího, jde o pouhé subjektivní vymezení odbornosti, které s objektivní realitou nemusí konsolidovat, a tím pádem ani nevyhovovat potřebám objektivní institutu rozkladu jako celku. Na druhou stranu, jak dodává Kolman, případné zjištění informací (nejspíše nejen) dle SvInf, jestli je člen rozkladové komise skutečně odborníkem, je asi tak vše, co veřejnost

²¹⁰ § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²¹¹ Žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. [online]. [cit. 1. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2016>

může udělat. Těžko si totiž představovat, že by veřejnost, která ani není účastník konkrétního rozkladového řízení, namítala neodbornost člena, maximálně tak lze namítat určitý rozpor s principy dobré správy, kdy špatný „odborník“ nemůže vykonávat odbornou práci.²¹²

Krajský soud v Brně v jednom ze svých rozhodnutí týkající se poskytnutí práva na informace v souvislosti s požadavkem odbornosti stanovil, že poskytnutí informací o dosaženém vzdělání a předchozí praxe členů rozkladové komise je v souladu s veřejným zájmem a převáží v testu proporcionality nad ochranou osobních údajů, která by poskytnutím takovýchto informací neměla být dotčena, jelikož nezasahuje do osobní sféry člena rozkladové komise.²¹³ S tím se ovšem nespokojil žalovaný (povinný subjekt), který podal kasační stížnost, kdy ovšem Nejvyšší správní soud názor Krajského soudu v Brně potvrdil: *„Informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu ‚veřejná a úřední činnost‘ obsaženého v § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zájem na poskytnutí uvedeného typu informací o zaměstnancích veřejné správy obecně převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, již se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.“*²¹⁴

Pokud je tedy zákonem vedoucímu pravomoc posuzovat odbornost přiřčena, měl by být připraven na to, že z hlediska veřejného zájmu bude veřejnost požadovat prokázání alespoň minimálních důkazů či předpokladů o tom, že vedoucí nevybírá do rozkladové komise své „známé“, ale skutečně osoby, z jejichž životopisů či zkušeností bude patrné, že na daném úseku disponují určitými, byť základními, znalostmi. To potvrzuje také Ondruš, který dodává, že tato odbornost musí být jasná a přezkoumatelná, což by mělo být doloženo ze spisu v prokazatelné podobě.²¹⁵ Na druhou stranu Krajský soud v Brně poněkud v rozporu s názorem Ondruše zároveň dodal důležitou věc, a to, že *„posouzení odbornosti coby*

²¹² KOLMAN, P. Zrušit, či nezrušit rozklad?, in *Právní rádce: měsíčník vydavatelství Economia*. Praha: Economia, 1993-, č. 2/2009, str. 68 a násl.

²¹³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014 č.j. 29 A 37/2013-71.

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015 č.j. 8 As 12/2015-46.

²¹⁵ ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 447.

předpokladu pro členství v rozkladové komisi je plně v kompetenci ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu...správní orgán tak nemá povinnost shromažďovat či případně i uchovávat informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladové komise...“.²¹⁶ Ačkoliv tedy obecně existuje právo veřejnosti na zjištění vzdělání či odborné praxi osob placených z veřejných prostředků, automaticky to neznamena povinnost správního orgánu takovéto informace vytvářet, pokud tak není stanoveno přímo zákonem.

Jsem si vědom toho, že při žádosti o informace poskytnutím komplexních profesních životopisů může vyvstat i poplatková povinnost na straně žadatele, která může navíc hraničit s ochranou osobních údajů členů rozkladové komise, a to v situaci, kdy úřad životopisy nedisponuje a samy osoby, jejichž životopisy jsou požadovány, svolí k jejich zaslání. Na druhou stranu poplatková povinnost by neměla vznikat tam, kde je žádáno pouze o seznam členů rozkladové komise. To vyplývá jak z názorů odborníků,²¹⁷ tak z praxe, kdy poskytování pouhého seznamu členů není poplatkovou povinností zatěžováno. V rámci žádostí o informace jsem se sám přesvědčil, že žádný z ústředních správních úřadů nedisponuje profesními životopisy (externích) členů rozkladových komisí, což, jak uvedl Krajský soud v Brně, není ani jejich povinností, úřady ovšem poskytly alespoň minimální základ o jejich současném zaměstnání včetně jejich rozdělení, kdo je interním a kdo externím členem, což lze považovat za určitý minimální základ.

I přesto ale vyvstává otázka, jak by mohl účastník řízení posléze namítat podjatost člena rozkladové komise, pokud by podjatost měla zárodek v profesním působení spočívající např. v jeho předešlém zaměstnání a správní úřad by odmítl poskytnout informace o předchozí praxi členů rozkladové komise. Argument, že správní úřad nedisponuje profesními životopisy, je sice v souladu s judikaturou, na druhou stranu se jedná o judikaturu vztahující se k odbornosti, a nikoliv k podjatosti. Lze si představit, že i v takovém případě by se výše uvedené rozhodnutí mohlo vztáhnout i pro účely zjištění podjatosti, dle mého názoru ovšem nesprávně.

²¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014 č.j. 29 A 37/2013-71.

²¹⁷ KOLMAN, P. *K problematice rozkladové komise – vybrané otázky*. [online]. [cit. 28. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-problematice-rozkladove-komise-vybrane-otazky-93968.html>

Zároveň je nutné dodat, že sám Krajský soud v Brně rozšířil ve svém odůvodnění i výklad odbornosti nejen na tyto externí odborníky, ale také na osoby, které jsou v rozkladové komisi a jsou zaměstnanci ústředního správního úřadu, kdy řekl: „*Jelikož v dané věci nebyl předmětem sporu počet externích/interních členů rozkladové komise, ale jejich odbornost (kterou nepochybně musí splňovat i členové rozkladové komise podle zákona o ochraně hospodářské soutěže), nehrála v dané věci tato výjimka z obecného pravidla podle § 152 odst. 3 správního řádu roli.*“²¹⁸ Nelze tedy ze zákonného ustanovení vyvozovat fakt, který by stanovoval, že odborný prvek má být pouze ten externí, který by měl vyvážit a případně „přehlasovat“ interní neodborný prvek.

Toto přehlasování souvisí s počtem externích odborníků, kterých má být nadpoloviční většina a vyjdeme-li z minimálního požadovaného počtu členů rozkladové komise, tedy pěti, musí rozkladovou komisi tvořit minimálně tři tito externí odborníci, byť v praxi se s počtem pěti členů setkáváme zřídka a rozkladová komise je tvořena převážně více členy.²¹⁹ Ačkoliv z hlediska hospodárnosti by bylo účelnější dodržovat pro samotné jednání rozkladové komise minimální počet členů, kdy by ostatní členové sloužili pouze jako případní náhradníci. Navíc možnost zjistit jména členů rozkladové komise má poté vliv na zjištění podjatosti člena rozkladové komise, o které bude pojednáno posléze.

K zamyšlení je také otázka, zda konkrétní odborník musí být čistě odborníkem z hlediska materie projednávaných rozkladů, anebo lze usuzovat, že členem rozkladové komise může být i takový člen, jehož odbornost netkví v projednávané materii, nýbrž tkví v jeho erudici z hlediska procesního práva, tedy správního řízení. Byť je z hlediska mnohosti rozkladových komisí, resp. senátů a jejich konkrétních zaměření, *prima facie* zřejmé, že odborníci jsou vybíráni s ohledem na jejich zkušenosti ve věcné problematice projednávaných rozkladů, není nijak vyloučeno, aby vedoucí jmenoval i takové odborníky, jejichž erudovanost spočívá v pouhém procesním měřítku.²²⁰ To na druhou stranu ovšem

²¹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014 č.j. 29 A 37/2013-71.

²¹⁹ K současnému počtu členů rozkladových komisí podrobně příloha č. 1.

²²⁰ Za rok 2018 byla na 25 ústředních správních úřadech evidována jediná námítka podjatosti člena rozkladové komise, a to na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v mediálně známé kauze veřejné zakázky systému elektronického mýtného. Zde rozkladatel uplatnil námítku podjatosti vůči členovi rozkladové komise, který byl do rozkladové komise jmenován chvíli před tím, než byla věc projednávána. Rozkladatel argumentoval například tím, že člen nespĺňuje podmínky odbornosti v dané věci, tzn., že se nespecializuje, resp. není odborníkem ve věcech

nemusí korigovat se samotnou podstatou rozkladu, kdy by rozkladová komise měla daný rozklad posoudit, což si lze primárně vyložit jako jeho věcné/obsahové posouzení.

Další podmínkou členů rozkladové komise je, že tito „odborníci“ nejsou zaměstnanci daného ústředního správního úřadu.²²¹ Autoři se shodují,²²² že pojem „zaměstnanec“ má být vykládán *in largo sensu*, tedy zaměstnance nelze chápat pouze jako osobu, která by byla vlastním pracovníkem, ale má tím být chápána taková osoba, která je pracovníkem jakékoliv organizačního subjektu v působnosti toho ústředního správního úřadu. Přičemž za takovou osobu lze považovat i toho, kdo je jakkoli na konkrétním ústředním správním úřadu závislý,²²³ byť je třeba dodat, že většina externích členů rozkladové komise uzavírá se správními úřady dohodu o práci konanou mimo pracovní poměr, takže z hlediska pracovního práva je v podstatě i externí člen *de facto* zaměstnancem.

S tímto pojetím zaměstnance *in largo sensu* nekoriguje např. rozkladová komise zřízena u Českého báňského úřadu (dále jen „ČBÚ“), který má v současné době zřízeny dvě rozkladové komise, kdy jsou obě tvořeny jedenácti členy. Byť se problém týká obou komisí, zaměříme-li se na první z nich, tak ta disponuje dvěma interními členy, kteří jsou zaměstnanci ČBÚ, dalších pět členů jsou zcela jasně externími odborníky, ale zbylí čtyři členové jsou zaměstnanci Obvodních báňských úřadů, které jsou podřízeným orgánem ČBÚ. Připustíme-li je tedy širší pojetí pojmu „zaměstnanec“, stávají se zaměstnanci Obvodních báňských úřadů problematickým prvkem, z kterého je nejasné, zda jejich přítomnost v rozkladové komisi je stále *de iure*, anebo již překračuje delimitaci zákonných mezí. Na druhou stranu by bylo pro tento případ nejspíše účelnější vycházet z výkladu *e ratione legis*, tedy ze smyslu

veřejných zakázek. Předseda ÚOHS v odůvodnění rozhodnutí o rozkladu argumentoval tím, že odbornost nemusí spočívat v pouhém věcném zaměření člena, ale také v jeho odbornosti v procesní rovině, s čímž osobně nesouhlasím, a to právě z důvodu povahy a podstaty účasti člena v rozkladové komisi, proto lze s argumentací rozkladatele souhlasit. Viz rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 23. 8. 2018 č.j. ÚOHS-R0093/2018/VZ-24506/2018/320/HBa,HSc,JSu. [online]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15598.html>

²²¹ Tato podmínka je vyloučena u rozkladové komise Úřadu průmyslového vlastnictví, kde je rozkladová komise složena pouze z interních členů úřadu. Viz § 63 odst. 1 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů.

²²² Např. MATES, P. *Řízení o rozkladu*. [online]. [cit. 1. 3. 2019] Dostupné z: <https://pravnihradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>

²²³ ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, str. 447.

a účelu zákona, kdy rozkladovou komisí tvoří „...odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu“.²²⁴

K problematice výkladu tohoto pojmu navíc trefně poznamenává Kolman myšlenku, že tato nestrannost či nezávislost by vymizela v situaci, kdy by ústřední správní úřad byl zahlcen mnoha rozklady, což by si vyžádalo permanentní přítomnost členů rozkladové komise. To by vytvořilo určitou závislost tohoto člena ve vztahu k úřadu, a to především z hlediska finančního.²²⁵ S tím lze zcela souhlasit, protože máme-li stanoveny, že člen nesmí být zaměstnancem daného úřadu, jaký je poté materiální rozdíl mezi vlastním zaměstnancem a externím členem rozkladové komise, pokud oba navštěvují úřad za povinností výkonu práce a za účelem finančního výdělku?

4.3.2. Podjatost člena rozkladové komise

V předchozích kapitolách bylo řečeno, že podjatost je *expressis verbis* vyloučena u vedoucího ústředního správního úřadu. Jinak je tomu u členů rozkladové komise, na které se ustanovení § 14 SpŘ uplatní obdobně.²²⁶ Pojem „podjatost“ je zakomponován v § 14 odst. 1 SpŘ, který stanovuje, že podjatá je taková osoba, která „...má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.“ Tím pádem je tato osoba vyloučena ze všech úkonů v řízení, a ačkoliv toto ustanovení hovoří o podjatosti „úřední osoby“, kterou člen rozkladové obecně není,²²⁷ je tato podjatost uplatnitelná i u tohoto člena z důvodu obdobné použitelnosti tohoto ustanovení.

Pokud tedy budeme hledat argumenty, z kterých lze dovodit, zda člena rozkladové komise za úřední osobu považovat, či nikoliv, dostaneme se do zajímavého střetu. Úřední osobou je obecně „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu“.²²⁸ Z toho lze obecně usoudit, že člen rozkladové komise se na výkonu účastní, protože rozkladová komise jako

²²⁴ § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁵ KOLMAN, P. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2008. str. 29.

²²⁶ § 152 odst. 3 *in fine* zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁷ „Jestliže tedy rozkladové komise plní úlohu poradního orgánu, nelze na její členy pohlížet jako na úřední osoby příslušného správního úřadu...“. Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012 č.j. 6 A 146/2012-103.

²²⁸ § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

celek je obligatorní součástí rozkladového řízení. Zároveň povahu úřední osoby dokládá i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které říká, že „*úřední osobou je totiž každý zaměstnanec žalovaného, který se bezprostředně podílí na řízení... jsou to také ti, kteří připravují podklady pro rozhodování nebo provádějí jednotlivé procesní úkony ve věci.*“²²⁹ Člen rozkladové komise tak není zaměstnancem, ale nepochybně se jedná o osobu, která se na řízení podílí.

Dále je na místě dodat rozhodnutí Krajského soudu v Brně, který existenci členů rozkladové komise jako úředních osob ve vztahu k podjatosti „povýšil“, když uvedl, že „*je-li za úřední osobu považován ten, kdo připravuje pouze podklady pro rozhodnutí, tím spíše jí musí být člen rozkladové komise, který připravuje přímo návrh rozhodnutí. Do sféry účastníka totiž může zasáhnout silněji, než ten, kdo pouze připravuje podklady a nebo ve věci činí jen procesní úkony.*“²³⁰

Protiargumentem může být výsledné usnesení rozkladové komise, které nemá pro vedoucího žádnou zavazující formu, které by se měl držet, proto nelze oponovat podjatostí osoby, která v řízení fakticky nerozhoduje a její rozhodnutí není nijak závazné a je toliko nezbytné pro konečné rozhodnutí. Ovšem je nutné zohlednit, že prakticky ve všech těchto finálních usneseních to pro vedoucího bude usnesení, které bez okolků přijme a formálně pouze potvrdí, proto lze shrnout, že člen rozkladové komise bude z hlediska možnosti namítnutí podjatosti za úřední osobu považován, byť s jistými výhradami.

Zároveň formalistickým přístupem zákonné podmínky, že externí člen rozkladové komise nesmí být zaměstnancem, může být sama o sobě chápána jako důvod vylučující případnou podjatost takovéto osoby pro její nestrannost.²³¹ Tomu lze ovšem bez skrupulí oponovat, protože skutečnost, že osoba není součástí organizační struktury úřadu, nemusí znamenat, že je její nestrannost tímto zaručena.

Možnost uplatnit námitku podjatosti souvisí s možností rozkladatele znát jména všech členů rozkladové komise, která v dané věci figurují, protože jak jinak lze namítat podjatost někoho, jehož jméno neví ani sám rozkladatel. V práci jsem již zmínil, že ústřední správní úřady se ke zveřejňování jmen členů rozkladových komisí staví pozitivně, větší problém pak spíše hraje roli takové informace, které se

²²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009 č.j. 2 As 83/2008-124.

²³⁰ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2012 č.j. 62 Af 1/2011-83.

²³¹ KOLMAN, P. K problematice podjatosti členů rozkladové komise, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 68.

již týkají např. osobních poměrů těchto členů a mohou poněkud konfrontovat s ochranou na osobní údaje, kdy dochází ke střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů. V jednom z případů,²³² kdy se rozkladatel snažil zjistit i osobní údaje o členech rozkladové komise, aby mohl namítat podjatost, postupovalo Ministerstvo financí tak, že se snažilo vyjít vstříc a požádalo členy rozkladové komise, zda může rozkladateli poskytnout zevrubnější informace o členech a pokud byl souhlas dán, nemělo Ministerstvo financí problém údaje poskytnout, v ostatních případech nemohlo rozkladateli vyjít vstříc. Ministerstvo zároveň argumentovalo tím, že pro uplatnění námitky podjatosti postačí jmenný seznam a upřesnění, který z členů je zaměstnancem úřadu a který nikoliv, s čímž lze souhlasit jen z poloviny, protože v situaci, kdy je podjatost patrná jedině ze zjištění dřívějšího působení člena, které by zakládalo podjatost, se rozkladatel nedozví veškeré potřebné údaje k tomuto zjištění.

Na druhou stranu, pokud je účast rozkladové komise obligatorním prvkem a rozkladateli zákon dává možnost vznést námitku podjatosti, je pak otázkou, jestli zveřejnění seznamu jmen členů dle žádosti o informace není zbytečnou zátěží pro rozkladatele, který sám musí vyvinout snahu, aby se tento seznam jmen dozvěděl. Mohlo by být tudíž na místě, aby tento minimální základ o rozkladové komisi v dané věci, tedy seznam jmen, poskytoval ústřední správní úřad rozkladateli obligatorně.

Pokud v praxi dojde k situaci, kdy se objeví důvodná pochybnost o nepodjatosti člena rozkladové komise, může se této podjatosti dovolávat buď rozkladatel, nebo sám člen rozkladové komise o tom musí informovat vedoucího.²³³ V obou případech pak rozhoduje o podjatosti právě vedoucí, a to s ohledem na § 152 odst. 2 SpŘ, který se z pohledu extenzivního výkladu uplatní nejen na samotné meritorní rozhodnutí o rozkladu, ale také např. na rozhodnutí o podjatosti člena rozkladové komise.

Použití ustanovení o kolegiálním orgánu se uplatní i v této problematice, jelikož § 134 odst. 4 SpŘ stanovuje povinnost rozkladové komise o námitce podjatosti rozhodnout formou usnesení. Logicky se pak tohoto procesu přijímání usnesení nebude účastnit právě ta osoba, vůči níž námitka směřuje. Je ovšem třeba

²³² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012 č.j. 6 A 146/2012-103.

²³³ § 14 odst. 3, 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

znovu brát tuto formu usnesení s rezervou – rozkladová komise není správním orgánem disponujícím pravomocí vydávat jakákoliv závazná rozhodnutí, proto i toto usnesení bude mít toliko význam doporučující pro konečné rozhodnutí vedoucího. Rozhodnutí tedy závisí na vedoucím, což samo o sobě může znovu vyvolávat pochybnost, zda je z pohledu vedoucího zajištěna dostatečná míra objektivitu, pokud je vedoucím ten, kdo konkrétního člena, vůči němuž námitka podjatosti směřuje, do rozkladové komise jmenoval. Na druhou stranu by vedoucí měl projevit patřičnou míru profesionalitu a objektivitu a naplnit zásadu legitimního očekávání a o věci rozhodnout nestranně a bez zbytečného odkladu, aniž by byl ovlivňován osobou konkrétního člena.²³⁴

Případným vyloučením člena rozkladové komise se uplatní § 14 odst. 5 SpŘ. Vedoucí by v takovém případě měl bezodkladně nahradit tohoto člena jinou osobou, o čemž vydá usnesení, které se zaznamenává pouze do spisu,²³⁵ proto lze hovořit o jmenování náhradního člena rozkladové komise *ad hoc*. Zároveň pokud bude tímto náhradníkem osoba, která je zaměstnancem daného úřadu, nesmí se jednat o osobu, jejíž nadřízená osoba je tatáž osoba, která byla pro podjatost již vyloučena.²³⁶

Posledním ustanovením týkající se podjatosti je § 14 odst. 6 SpŘ, který stanovuje, že „*vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.*“ Šance, že se takovéto ustanovení v praxi u rozkladové komise použije, je sice minimální, ale zcela možná, a to v situaci, pokud o dané věci rozkladová komise rozhodovala v prvním stupni v rámci přezkumného řízení. V takovém případě musí vedoucí pověřit odlišnou rozkladovou komisí (senát) či zřídit rozkladovou komisí *ad hoc*. V práci jsem již nastínil, že rozkladová komise se dle daňového řádu uplatní i u obnovy řízení, proto je nutné dodat, že i zde, pokud již bylo o rozkladu jednou rozhodováno, bude tato komise v souvislosti s nařízením obnovy řízení pro podjatost vyloučena a nahrazena komisí odlišnou.

Ohledně podjatosti lze snad ještě na závěr dodat, že pokud by se v rámci řízení účastnil jednání a hlasování rozkladové komise takový člen, který by měl být

²³⁴ KOLMAN, P. K problematice podjatosti členů rozkladové komise, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 69.

²³⁵ Proti takovému usnesení nelze podat rozklad. Viz § 76 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁶ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1197.

objektivně pro podjatost vyloučen, při případném soudním přezkumu by tato vada řízení nejspíše nezakládala nezákonnost vydaného rozhodnutí o rozkladu, a to především z toho důvodu, že tento člen je stále toliko členem orgánu poradního.²³⁷ Zároveň ohledně současné reflexe namítání podjatosti v praxi bylo již zmíněno, že na základě poskytnutých informací²³⁸ bylo zjištěno, že za rok 2018 byla námitka podjatosti podána pouze v jednom jediném případě.

4.3.3. Odměňování člena rozkladové komise

Ačkoliv problematika jmenování externího člena rozkladové komise vůči ústřednímu správnímu úřadu a jeho podoba odměňování je spíše předmětem práva pracovního, může se jednat o zajímavý výklad i z pohledu správního práva, a to na základě výše podaného výkladu týkající se problematiky toho, kdo je chápán jako zaměstnanec, (finanční) závislost člena na daném úřadu a s tím spojená jeho podjatost.

Na základě poskytnutých informací²³⁹ lze říci, že vztah člena rozkladové komise ke správnímu úřadu není založen pracovní smlouvou, ale jde o kombinaci dohod konaných mimo pracovní poměr anebo je tato práce založena smlouvou o výkonu činnosti člena rozkladové komise jako podnikající fyzické osoby. Bez ohledu na charakter tohoto vztahu lze říci, odměňování spadá do tří základních kategorií. První kategorií je situace, kdy členové rozkladové komise nejsou za svou účast v rozkladové komisi nikterak odměňováni. To platí buď tam, kde je členem rozkladové komise interní zaměstnanec, byť není vyloučeno, aby i ten byl nad rámec své práce odměňován, anebo tato skutečnost může vyplývat přímo ze zákona – to se děje např. u rozkladové komise Národního bezpečnostního úřadu, která je speciálně ustanovena pro bezpečnostní řízení, tudíž dle ustanovení § 130 odst. 5 zákona č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, ve znění pozdějších předpisů, nemá nárok na odměnu, ovšem s tím rozdílem, že cestovní náhrady jsou (externím) členům rozkladové komise propláceny.

²³⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1094.

²³⁸ Položená otázka ústředním správním úřadům zněla: „Byla za loňský rok namítána účastníkem řízení podjatost člena rozkladové komise? Pokud ano, jak o ní vedoucí (ministr) rozhodl?“

²³⁹ Položená otázka ústředním správním úřadům zněla: „Jakým způsobem jsou odměňováni členové rozkladové komise a jaká částka je jim za tuto práci vyplácena?“

Druhou kategorií tvoří odměňování dle hodinové sazby. Rozpětí takovéto odměny je odlišné v závislosti na konkrétním úřadu, kdy z poskytnutých informací²⁴⁰ je toto rozmezí stanoveno mezi 200,- Kč – 1.000,- Kč,²⁴¹ ovšem jde o ukazatel, který ve výsledku nemusí znamenat podstatný rozdíl. Odměňování je totiž velmi specifické na každém úřadě a je třeba zohlednit několik faktorů – počet hodin, kolik je danému rozkladu, resp. jednání věnováno, počet rozkladů, které jsou řešeny rozkladovou komisí, náročnost daného případu, ale také četnost jednání rozkladové komise. V praxi může docházet k tomu, že se rozkladová komise neschází skoro vůbec, dále se může scházet jednou za čas, anebo se schází vždy v situaci, kdy to lze uznat za vhodné, když je již nápad rozkladů takový, kdy „stojí za to“ svolat rozkladovou komisi. V konečném důsledku je tak odměňování závislé především na odlišných okolnostech, ačkoliv samotná částka a její rozdíly mohou také vypovídat o tom, jak je přistupováno k odměňování členů rozkladové komise.

Poslední kategorií je odměňování z hlediska počtu rozkladu, kdy se nejedná o odměny z hlediska času stráveného „nad rozkladem“, ale každý konkrétní rozklad či jednání je odměňováno stanovenou částkou. Tak např. Ministerstvo zemědělství odměňuje členy částkou 3.250,- Kč za jeden rozklad, kam spadá převzetí věci, studium případu, návrh na rozhodnutí, příp. vypořádání se s námitkami ostatních členů rozkladové komise. Dále na Ministerstvu financí je stanovena pevná částka 4000,-, která se poskytuje za účast na jednání rozkladové komise a pokud člen nemůže být účasten na tomto jednání, je mu vyplácena částka 2.000,- Kč za předložení písemného vyjádření k dané rozkladové věci.

Byť ze všech oslovených ústředních správních úřadů, které na mou žádost ve věci odměňování odpověděly, došlo k poskytnutí informací, ve dvou případech jsem se také setkal s odmítnutím žádosti, *in concreto* Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) a Úřad průmyslové vlastnictví (dále jen „ÚPV“) neposkytnutí podložily dle mého nešťastným nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 sp.zn. IV. ÚS 1378/16, který v podstatě otočil vývoj judikatury ve

²⁴⁰ Ohledně odměňování dle hodinové sazby jsou využity informace od 17 ústředních správních úřadů, kde se tento způsob odměňování uplatňuje.

²⁴¹ Nejvyšší částka 1.000,- Kč/hod. je stanovena pro externího člena rozkladové komise na Ministerstvu dopravy, s kterým je uzavírána smlouva o poskytování právních služeb dostupná z Registru smluv, tato částka ovšem ročně nesmí přesáhnout vyplacenou částku 140.000,- Kč. Nejhůře placeným členem je pak člen rozkladové komise na Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu zahraničních věcí, který je odměňován částkou 200,- Kč/hod.

věcech poskytování informací o odměňování osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky. Ústavní soud navíc stanovil některé základní podmínky pro odepření žádosti o tento typ informace, kdy jednou z nich je potřeba zkoumat účel vyžádání informace, aby přispěla k diskuzi o věcech veřejného zájmu. Byť pro účely psaní kvalifikační práce může být tento účel splněn, pokud jde o komparaci odměňování na odlišných úřadech ve vztahu k totožnému pracovního zařazení, je třeba dodat, že z SvInf implicitně vyplývá důležitá věc – při žádosti o poskytnutí informací není třeba uvádět účel této žádosti, proto ani podmínka stanovená Ústavním soudem nemůže být v konkrétních případech povinným subjektem naplněna a zjištěna, pokud mi (jakožto žadateli) zákon neukládá povinnost uvést důvod, resp. účel, kvůli kterému informaci požaduji, proto povinný subjekt nemá jak dospět k závěru, zda na mě nahlížet jako na „společenského hlídačského psa“.

Zároveň se neztotožňuji s argumentem ÚOOÚ a ÚPV ve vztahu k tomuto nálezu. Nález Ústavního soudu se totiž týká konkrétních odměn konkrétních členů za konkrétní období, ovšem předmět mé žádosti byl generalizován na způsob odměňování, tedy jaká částka je obecně členovi rozkladové komise vyplácena, aniž by cílila s úmyslem zjistit konkrétní odměnu konkrétního člena rozkladové komise za konkrétní období, proto v daném případě z mého pohledu má žádost nemůže ani narážet na problematiku osobních údajů. Navíc v komparaci s ostatními úřady, které neměly problémy tyto údaje poskytnout, se jeví argumentace ÚOOÚ a ÚPV jako minoritní, zvláště přihlédneme-li k tomu, že v zájmu transparentnosti jsou některými úřady na internetových stránkách pravidelně zveřejňovány odměny a částky, které jsou vynaloženy na činnost rozkladové komise.

4.3.4. Mlčenlivost člena rozkladové komise

V průběhu řízení se člen rozkladové komise dostává k takovým případům, kdy má zkoumat a posuzovat rozklad, který obsahuje nejen osobní údaje, ale také některé utajované informace. Pokud jde o osobní údaje, dle § 15 odst. 1 zákona č. 101/2001 Sb., *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů, „*osoby, které v rámci plnění zákonem stanovených oprávnění a povinností přicházejí do styku s osobními údaji u správce nebo zpracovatele, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o osobních údajích a o bezpečnostních opatřeních,*

jejichž zveřejnění by ohrozilo zabezpečení osobních údajů.“²⁴² Tato povinnost mlčenlivosti zároveň platí i po skončení práce člena rozkladové komise a jde o nejobecnější povinnost mlčenlivosti, která dopadá i na ústřední správní úřady.²⁴³

V procesní rovině je povinnost mlčenlivosti zakotvena v § 15 odst. 3 SpŘ, podle kterého tato povinnost dopadá na „oprávněné úřední osoby.“ Ačkoliv jsem v předchozí podkapitole rozebíral, zda je člen rozkladové komise chápán jako úřední osoba, tak oprávněná úřední osoba je pojem odlišný, *in concreto* pojem užší. Podle pojmového vymezení Ministerstva vnitra ČR lze říct, že „*oprávněná úřední osoba je úředníkem, který při výkonu veřejné správy přímo provádí úkony jménem správního orgánu*“²⁴⁴ a v souvislosti s § 15 odst. 2 SpŘ se tak děje na základě vnitřního předpisu nebo z pověření nadřízeného, a protože člen rozkladové komise není úředníkem, nelze ho pod pojem „oprávněné úřední osoby“ subsumovat. Ovšem z hlediska systematického výkladu lze chápat i člena rozkladové komise za osobu, na kterou se vztahují ustanovení o mlčenlivosti. Pokud lze člena rozkladové komise považovat za podjatého, lze i na člena rozkladové komise logicky vztáhnout povinnost mlčenlivosti. Tento požadavek mlčenlivosti je navíc nad rámec zákonných ustanovení stanoven i v některých jednacích řádech či statutech, kde bývá stanoveno, že členové rozkladové komise před zahájením své činnosti v rozkladové komisi podepisují písemná prohlášení o zachování mlčenlivosti.

Vedle ochrany osobních údajů se v rámci řízení mohou objevit při projednávání rozkladu některé utajované informace. Na tuto problematiku zákonodárce v nedávně době zaměřil jednu z novel správního řádu s účinností od 1. 7. 2017, kdy tato novela²⁴⁵ zakomponovala zcela nové ustanovení v § 152 odst. 4 SpŘ. Podle tohoto ustanovení musí rozklad posoudit tzv. zvláštní senát rozkladové komise. Tento senát je průlomem do minimálního počtu členů, který stanovuje správní řád, protože při využití tohoto zvláštního senátu je zapotřebí minimální počet pouhých tří členů, a to se stejnou podmínkou, že nadpoloviční počet členů musí tvořit externí odborníci, v tomto případě tedy minimálně dvě

²⁴² Ačkoliv při psaní této práce se jedná o primární základ stanovující mlčenlivost, v souvislosti s nařízením GDPR by měl být *pro futuro* přijat tzv. adaptační zákon, který současný zákon zruší.

²⁴³ § 15 odst. 1 a § 3 odst. zákona č. 190/2000 Sb., *o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁴ Často kladené dotazy ke správnímu řádu. [online]. [cit. 3. 3. 2019] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/casto-kladene-dotazy-ke-spravnimu-radu.aspx>

²⁴⁵ K novele podrobně MATES, P., ŠEMÍK, K. Nad novelou správního řádu, in *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C.H. Beck, 1993-, č. 15-16/2017, str. 538 a násl.

osoby. Pro veškeré členy navíc platí, že musí být na jejich straně splněny základní požadavky, resp. předpoklady. Každá z těchto osob musí být státním občanem České republiky, držitelem potřebného osvědčení a musí být *a priori* poučena předsedou tohoto zvláštního senátu.²⁴⁶

V praxi se prozatím nejnovější ustanovení o rozkladu stává ovšem takřka obsolentním odstavcem, protože od doby účinnosti této novely ještě skoro na žádném ústředním správním úřadu nedošlo k situaci, kdy by tento zvláštní senát musel být ustanoven. K tomu drtivá většina ústředních správních úřadů uvádí,²⁴⁷ že pokud by k takové situaci došlo, bude tento zvláštní senát zřízen *ad hoc*, žádný stálý senát tedy zřízen v současné době není. Jedinou výjimkou, kdy je již vytvořen stálý zvláštní senát, je na Ministerstvu vnitra, který je tvořen třemi členy, kdy dva z nich jsou externími odborníky.

²⁴⁶ Podrobné podmínky viz § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁷ Položená otázka ústředním správním úřadům zněla: „Byl již někdy na základě § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ustanoven zvláštní senát z důvodu projednání takové věci, která obsahuje utajované informace? Případně pokud ne, je tento senát již vytvořen, nebo v takovém případě dojde k ustanovení senátu *ad hoc*?“

5. Komparace a analýza statutů a jednacích řádů

Veškerý obsah této kapitoly bude vycházet z poskytnutých dokumentů ústředními správními úřady, tedy z poskytnutých statutů a jednacích řádů rozkladových komisí, které na těchto úřadech byly vydány. Ať už z důvodu neexistence těchto dokumentů, jejich odmítnutí v rámci rozhodnutí anebo nečinnosti úřadů při snaze tyto dokumenty získat, dává dohromady celkový počet 17 ústředních správních úřadů,²⁴⁸ které dokumenty poskytly a které budou nyní v práci sloužit jako výchozí podklad pro analýzu a komparaci, která nebude vycházet z detailních poznatků konkrétních dokumentů jednotlivě, ale bude zde vyvinuta snaha o určitou generalizaci těchto dokumentů.

5.1. Statut rozkladové komise

Vyjdeme-li z výkladu Ústavu pro jazyk český,²⁴⁹ chápeme pojem „statut“ jako pravidla, stanovy, zakládací pravidla či samotné zřízení nějaké instituce. V tomto případě se bude jednat o zakládací dokument, kterým jsou stanovena základní pravidla pro existenci a fungování rozkladové komise, který je jakousi nadstavbou, ale zároveň i deklarácí toho, že zde na základě správního řádu může existovat rozkladová komise, která je tak tímto statutem vytvořena. Terminologicky se ovšem nelze setkat pouze s pojmem „statut“, ale na některých správních úřadech se tento zakládací dokument nazývá např. „příkaz ministra“, „pokyn ředitele“ apod. Statut vydává vždy vedoucí konkrétního ústředního správního úřadu s tím, že správní řád sice nestanovuje povinnost statut vydávat, ovšem zřízení rozkladové komise musí být o něco opřeno.

Správní řád spíše předpokládá existenci rozkladové komise a nelze hovořit o podkladu či zakládacím ustanovení, na základě kterého je rozkladová komise zřízena. Toto zřízení se právě děje především na základě statutu, který může mít podobu samostatného dokumentu, dále může být statut vtělen s jednacím řádem do

²⁴⁸ Jedná se konkrétně o statut a jednací řád z těchto úřadů: 1. Ministerstvo financí (dále jen „MF“), 2. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 3. Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „MZ“), 4. Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MSP“), 5. Ministerstvo vnitra, 6. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 7. Ministerstvo zemědělství, 8. Ministerstvo obrany, 9. Ministerstvo životního prostředí, 10. Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“), 11. Český báňský úřad, 12. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 13. Národní bezpečnostní úřad, 14. Energetický regulační úřad, 15. Český telekomunikační úřad, 16. Úřad pro ochranu osobních údajů, 17. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře.

²⁴⁹ Internetová jazyková příručka. [online]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=statut>

jednoho dokumentu, anebo ustanovení o zřízení rozkladové komise je stanoveno v jednacím řádu samotném jako jeden z jeho bodů (článků). K tomu lze pro zajímavost uvést argumentaci Správy státních hmotných rezerv (dále jen „SSHR“), která sice disponuje stálou rozkladovou komisí, ale nemá jakýkoliv statut, ani jednacím řád, a to s odůvodněním, že správní řád nestanovuje povinnost statut vydávat. To znamená, že SSHR v podstatě nemá jakýkoliv dokument či ustanovení dokumentu, o který by zřízení rozkladové komise opřela, byť není vyloučeno, aby disponovala jiným zřizujícím interním předpisem, který jen nebyl poskytnut. Naopak u ústředních správních úřadů, které nedisponují stálou rozkladovou komisí, logicky statut vydán není, protože není zřízena, ale je vždy ustanovována *ad hoc* – jde *in concreto* o Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost (dále jen „NÚKIB“) a Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen „ČÚZK“).²⁵⁰

Základním obsahem, který se však na daných úřadech může lišit, je především samotné zřízení existence rozkladové komise. Důležité je říci, že ústřední správní úřady nedisponují jakýmkoliv vzorem, a to jak pro statut, tak pro jednacím řád, proto se vzhled, resp. obsah, může značně lišit. Ve většině statutů je v podstatě pouze deklarováno to, co vyplývá ze samotného správního řádu – rozkladová komise je poradním orgánem, členy rozkladové komise jmenuje vedoucí, většinu členů musí tvořit externí odborníci apod. Vedle toho se lze setkat i s obsahem, který již konstituuje takové věci, které nelze ze správního řádu vyčíst a jsou již pevně spjaty s konkrétním úřadem. Statutem je tedy např. stanoven konkrétní počet rozkladových komisí, resp. senátů, dále pro jakou konkrétní věcnou problematiku je rozkladová komise (senát) zřízena, v některých případech je *expressis verbis* stanoven i konkrétní počet členů rozkladové komise, což se jeví ovšem jako nepraktické v situaci, kdy by docházelo k častým změnám v počtu členů rozkladové komise. V některých případech je také stanoveno, že počet členů rozkladové komise musí být lichý. Ohledně členství v rozkladové komise se lze setkat také např. s taxativním výčtem možností, kdy zaniká členství člena rozkladové komise. Dále lze ve statutech nalézt výjimečně zmínku o odměňování členů rozkladové komise, ovšem v tom nejjobecnějším charakteru, tedy že

²⁵⁰ Rozkladová komise není zřízena také na ÚDHPSH. Zákony, podle kterých tento úřad rozhoduje, podání rozkladu vylučují. Lze tak uvažovat pouze o zřízení rozkladové komise dle SvInf. Ačkoliv v praxi ještě ani k jednomu takovému případu nedošlo, jelikož je tento úřad zařazen mezi ústřední správní úřady teprve od 1. 1. 2017.

zaměstnanci jsou odměňováni v rámci svého zařazení na správním úřadě a externí odborníci jsou odměňováni na základě rozhodnutí vedoucího či dalších interních předpisů úřadu. Lze se setkat také s tím, že nejenže je zřízena rozkladová komise, ale je i určeno, který konkrétní útvar na úřadě je pověřeným gestorem pro činnost rozkladové komise. S tím také souvisí pozice tzv. tajemníka, který je většinou zakotven v jednacích řádech, ovšem jeho zmínku bychom mohli nalézt i v některých statutech (o tajemníkovi viz dále).

Z povahy věci není statut v praxi příliš měněn, a pokud již dochází ke změně statutu (nebo jednacích řádů), děje se tak formou dodatků. Statut se tak v tom nejjobecnějším možném zjednodušení zaměřuje primárně na zřízení rozkladové komise, na působnost rozkladové komise, členství a složení rozkladové komise.

5.2. Jednací řád rozkladové komise

„Kolegiální orgán jedná podle jednacích řádů, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.“²⁵¹ Stejně jako je upraveno samotné řízení o rozkladu, měl by být stanoven i procesní postup jednání rozkladové komise, během kterého se buduje v drtivé většině případů následné rozhodnutí o rozkladu. Z citovaného ustanovení vyplývá, že podrobnosti o jednání rozkladové komise jsou v jednacím řádu, který vytváří sama rozkladová komise, v praxi může ovšem nastat situace, kdy je rozkladové komise rozpuštěna a je vytvořena nová, resp. vedle stávající je vytvořena další, která může přijmout tento „starý“ jednací řád, aniž by ho sama vytvářela, ovšem s tím, že má možnost tento jednací řád poupravit podle svého uvážení. Jednací řád může vytvářet i osoba, která kolegiální orgán zřizuje, to ovšem pouze pod podmínkou, pokud je k tomu tento „zřizovatel“ zmocněn zvláštním zákonem,²⁵² což v případě rozkladové komise žádný vedoucí není.

Existence jednacích řádů není povinností, byť by se tak ze zákonné dikce mohlo zdát. Jednací řád by měl především zjednodušit jednání rozkladové komise, nelze tedy vyvozovat, že výsledný návrh na rozhodnutí rozkladovou komisí, jejíž jednání nebylo upraveno jednacím řádem, by zakládal pozdější nezákonnost výsledného rozhodnutí.²⁵³ V praxi se tak lze setkat s rozkladovou komisí, která

²⁵¹ § 134 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád - komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony, str. 651.

²⁵³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1021.

podle jednacích řádů nejedná. Jde *in concreto* o již zmíněnou rozkladovou komisi ČÚZK a NÚKIB, kde jsou rozkladové komise jmenovány *ad hoc*, ale také SSHR, kde stálá rozkladová komise zřízena je a při jednání tedy tyto komise nemají stanoven jakýkoliv detailní procesní postup. Lze tedy předpokládat, že se použijí pouze ustanovení § 134 SpŘ v tom nejobecnějším smyslu bez jakýchkoliv konkrétních podrobností.

Byť jsou jednací řády svou povahou vnitřním (interním) předpisem, z čehož by se *prima facie* mohlo zdát, že veřejnost nemá nárok nahlížet do něčeho, co má pouhou interní povahu, (nejen) dle mého názoru tomu tak není. Ačkoliv při žádostech o informace vůči správním úřadům (tedy alespoň těch, které informace poskytly) drtivá většina poskytla jak statut, tak jednací řád, našel se zde i jediný ústřední správní úřad (ÚOHS), který odmítl jednací řád rozkladové komise poskytnout. *In concreto* s odůvodněním, že se jedná o interní předpis, který z poskytnutých informací může být vyloučen. S tím ovšem nesouhlasím, protože i odborná veřejnost²⁵⁴ zastává názor, že pokud má interní předpis jakýkoliv vliv mimo organizační strukturu úřadu, což v tomto případě z mého pohledu nepochybně má, protože je zde zájem veřejnosti na tom, za jakých podmínek a pravidel probíhá jednání, při kterém se v podstatě formuje výsledný „produkt“ řízení o rozkladu, není možné aplikovat ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) SvInf,²⁵⁵ o který se ÚOHS opíral ve svém rozhodnutí. Mylnost výkladu výše uvedeného ustanovení lze nepřímo vyvodit i ze samotné skutečnosti, že nejenže je ÚOHS jediným úřadem, který jednací řád neposkytl, ale většina ostatních úřadů má zveřejněn jednací řád i na svých oficiálních internetových stránkách, aniž by o něj bylo třeba oficiálně žádat v rámci svobodného přístupu k informacím.

Pro analýzu jednacích řádů poslouží tedy veškeré poskytnuté jednací řády, na něž bude brán zřetel nejen ohledně shodných znaků, ale také ohledně vzájemných odlišností mezi nimi, a to především ohledně jednání, ať už jde o jeho

²⁵⁴ K tomu podrobně viz např. KOLMAN, P. *Právo na informace – k problematice vnitřních pokynů*. [online]. [cit. 10. 3. 2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-informace-k-problematice-vnitřních-pokynu-95310.html>

²⁵⁵ „Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu...“

přípravu či samotný průběh. *In concreto* ze všech oslovených správních úřadů bude analyzovanou podmnožinou 17 jednacích řádů, které mi byly poskytnuty.²⁵⁶

5.2.1. Tajemník rozkladové komise

Nezbytnou součástí jednání a samotné existence rozkladové komise je její zabezpečení z hlediska organizačního. V průběhu práce již byla zmíněna angažovanost konkrétních odborů, resp. oddělení, která mají v gesci právě veškeré záležitosti týkající se rozkladové agendy, kdy (nejen) jednací řád nad rámec tohoto může zřídít osobu tajemníka. Tedy osobu, která zabezpečuje jak organizačně, tak administrativně jednání rozkladové komise. Tajemník tak má mnoho úkolů, které se posléze liší znovu úřad od úřadu. Jedním z jeho úkolů může být za prvé účast na jednání rozkladové komise jako osoby, která pořizuje protokol. Tajemník je tedy v této situaci (pokud není protokol sepisován jiným členem rozkladové komise) jedinou odlišnou osobou, které může být účastna při poradě a hlasové rozkladové komise ve světle § 134 odst. 1 SpŘ. Není tomu tak ovšem vždy – některé jednací řády stanoví, že tajemník sice může být přítomen jednání rozkladové komise, ovšem vyjma té části jednání, kdy dochází k poradě a hlasování, a to za předpokladu, že tajemník nebude pověřen sepsáním protokolu o hlasování.

Tajemník je zároveň na některých úřadech osobou, která má na starosti svolávání rozkladové komise k jednání. Na jiných úřadech pak může být touto osobou např. samotný předseda rozkladové komise. Jde zároveň ve všech případech o osobu, která je zaměstnancem daného úřadu, resp. zaměstnancem zařazeným do oddělení, do kterého spadá rozkladová agenda. Mezi jeho úkoly může dále patřit např. zajištění veškerých podkladových materiálů, a to jak při obesílání členů rozkladových komisí, kteří se tak mohou seznámit se správním spisem, tak také zajištění podkladů pro konkrétní jednání. Zároveň má na některých úřadech povinnost informovat členy rozkladové komise, kteří se konkrétního případu účastnili, o tom, jak vedoucí v dané věci rozhodl. To lze jediné kvitovat, protože se účast člena rozkladové komise neomezuje pouze na samotné jednání, kdy by tím celá věc pro člena „hasla“.

²⁵⁶ 17 jednacích řádů v podstatě znamená 17 jednacích řádů na odlišných ústředních správních úřadů, byť např. na některém z nich je zřízeno několik rozkladových komisí (senátů), kdy každá z nich se řídí svým vlastním jednacím řádem. Proto z těchto vícero jednacích řádů na jednom úřadě poslouží k analýze pouze jeden nich.

Tak jako pro členy rozkladové komise, i pro tajemníka je v některých jednacích řádech stanovena mlčenlivost ohledně veškerých věcí, na kterých se podílel, což by měl ve většině případů doložit písemným prohlášením o zachování mlčenlivosti. Zajímavá otázka může vyvstat v situaci, kdy je tajemník pověřen k sepsání protokolu během jednání, při kterém je projednávána věc obsahující utajované informace dle § 152 odst. 4 SpŘ, resp. jestli vůbec v takové věci může být sepsáním pověřen. Lze usuzovat, že pokud jsou v takovýchto věcech kladeny podmínky pro člena rozkladové komise, který působí v této věci v tzv. zvláštním senátu, bylo by pro praxi přínosnější, aby se v daném případě sepsáním protokolu pověřil některý z členů a osoba tajemníka tedy nebyla přítomna v průběhu hlasování či porady, anebo aby sám tajemník splňoval analogicky podmínky, které jsou v této věci kladeny na členy zvláštního senátu.

Z hlediska úpravy tajemníka v jednacích řádech se jeví jako nejpečlivěji a v dostatečném rozsahu upraven jednacím řádem rozkladové komise zřízené na MZ anebo na ČSÚ, které taxativně vyjmenovávají veškeré úkoly a oblast toho, co patří do jeho gesce. Naopak ve většině jednacích řádech (např. na MF či MSp) se ustanovení o tajemníkovi omezují pouze např. na zmínku, že tajemník pořizuje protokol z jednání.

5.2.2. Příprava jednání rozkladové komise

Důležitou součástí jednání rozkladové komise je také jeho příprava. Tedy svolání členů, případné rozeslání potřebných podkladů, aby se členové s případem mohli seznámit, vyhodnotili tyto podklady apod. Primárním základem je, že konkrétní spis se do rukou členů rozkladové komise musí dostat kompletní, protože sami členové již nevyhledávají konkrétní informace či důkazy, proto v případě některých nesrovnalostí či nedostatků může být oslovena jak oddělením, tajemníkem, tak i samotným předsedou rozkladové komise konkrétní složka úřadu, která rozhodovala v prvním stupni, aby poskytla chybějící podklady. Některé jednací řády dokonce připouštějí, aby vedoucí příslušného složky, která rozhodovala v prvním stupni, byl přizván na samotné jednání rozkladové komise z důvodu vysvětlení některých záležitostí.

Jak bylo řečeno výše, četnost jednání rozkladové komise je zcela individuální, což je ovlivněno několika faktory. Je nutné brát také v potaz místo

jednání, kdy některé úřady mají sídlo (tedy i místo jednání) v různých městech, proto je svolávání rozkladové komise ovlivněno hospodárností, pokud jsou vypláceny členům i cestovní výdaje. Proto většina jednacích řádů stanovuje, že se rozkladová komise schází podle potřeb, kdy je třeba vždy respektovat zákonné lhůty k vydání rozhodnutí o rozkladu vyplývající z § 71 SpŘ. Svolání těchto členů může mít na starost několik různých osob – může to být tajemník, může to být blíže neurčená osoba na příslušném oddělení, anebo to může být i sám předseda rozkladové komise, který pozvánky na jednání členům rozešle. Zároveň každá z těchto osob může mít určeného náhradníka, který její pravomoci vykonává v případě jeho nepřítomnosti, a to nejen ohledně svolávání, ale i ohledně samotného jednání. Na některých úřadech je zároveň i nutná komunikace mezi tajemníkem a předsedou, resp. členy rozkladové komise, aby se domluvili na společném termínu, který by mohl většině členů vyhovovat.

Odlišný může být také způsob svolávání rozkladové komise, ve většině případů dochází k obeslání členů v elektronické podobě, a to buď společně s podkladovým materiálem, aby měl člen rozkladové komise čas se se spisem seznámit a během jednání již navrhnout stanovisko v dané věci, anebo bez těchto podkladů, kdy se k podkladům ze spisu dostanou členové komise až při samotném jednání. Většina jednacích řádů stanovuje, že pozvánky zaslané členům musí být odeslány v určité lhůtě. Ve většině případů jde o minimální počet dnů před samotným jednáním, kdy jsou tyto dny znovu stanoveny zcela odlišně, *in concreto* má být tedy dodržena lhůta pro seznámení se se spisem členem rozkladové komise, proto musí být pozvánka doručena nejméně 5, 7 či 10 pracovních dnů před termínem jednání apod. V některých jednacích řádech může být tato lhůta navíc ohraničena odlišným způsobem, a to např. situací, kdy pozvánka spolu se spisovým materiálem musí být zaslána členům do 14 dnů po předložení daného rozkladu. Pokud je zároveň v plánu na jednání projednávat více rozkladů, odesílá se společně s pozvánkou také program daného jednání.

Ačkoliv jsou ve většině případů pozvánky a podkladové materiály zasílány prostřednictvím emailu či datové schránky, jako přínosné se jeví možnost přístupu ke spisovému materiálu na konkrétním úřadu i pro externí členy rozkladové komise. Některé úřady totiž společně s pozvánkou nezasílají spisové podklady elektronickou formou, ale na základě přístupových kódů umožní externím členům

přístup do datového uložení spisové agendy, resp. do konkrétních správních spisů určených pro rozkladové řízení.

5.2.3. Jednání rozkladové komise

Patrně nejdůležitější částí v řízení o rozkladu je samotné jednání rozkladové komise, při kterém se formuje ve většině případů výsledné rozhodnutí, resp. jeho samotný výrok. Tak jako je veřejnosti známý tzv. soudce zpravodaj na Ústavním soudu, tak i některé jednací řády stanovují, že v rámci rozkladové komise pro konkrétní rozklad je ustanoven předsedou rozkladové komise zpravodaj, což je osoba, jež má danou rozkladovou věc primárně na starost, a informuje tak o ní ostatní členy, popíše její skutkovou stránku, provede právní rozbor a navrhne usnesení rozkladové komisi. S ohledem na možnost přítomnosti externí osoby se ovšem zpravodaj může ve svém přednesu omezit pouze na stručné konstatování faktů.

Pomineme-li základní náležitosti jednání, které již byly zmíněny v pojednání o použitelnosti ustanovení o kolegiálním orgánů, stanovují jednací řády nad rámec tohoto ustanovení různá specifika. Tak za prvé při jednání rozkladové komise některé jednací řády připouští, aby se jednání mohly účastnit i externí osoby. Mohou to být externí odborníci, pokud rozkladová komise potřebuje posoudit nějakou problematickou otázku. Může to být osoba, v jejíž gesci je vydání prvoinstančního rozhodnutí, které je napadáno, a to za situace, kdy rozkladová komise potřebuje daný spis doplnit některými informacemi, anebo to může být sám vedoucí daného úřadu. Přítomnost těchto osob je ovšem stále vyloučena při poradě a při hlasování, *a contrario* tak tyto „externí“ osoby nemají ani jakoukoliv možnost hlasovat. K tomu je nutné dodat, že ačkoliv došlo v práci již k určité polemice o přítomnosti vedoucího při poradě, některé jednací řády (např. ÚOOÚ) jeho přítomnost při poradě *expressis verbis* připouští.

Jednání je vždy neveřejné, lze se ovšem setkat s tím, že je veřejné hlasování, to ale musí vyplývat ze zvláštního zákona tak, jak to předpokládá ustanovení § 134 odst. 1 SpŘ. Samotné jednání vede předseda rozkladové komise, který může být v nepřítomnosti zastoupen buďto tajemníkem, anebo jiným členem rozkladové komise. V případě hlasování je předseda také poslední osobou, která hlasuje. Lze se také setkat s tím, že při rovnosti hlasů je rozhodující právě hlas předsedy, čemuž

se některé jednací řády vyhýbají, protože stanovují, aby rozkladová komise jednala v lichém počtu, aby ke shodě hlasů nedošlo. Ve výsledném protokolu o hlasování je pak uveden seznam přítomných členů, výsledné usnesení a s tím také počet a jména členů, kteří hlasovali pro či proti návrhu, příp. se hlasování zdrželi, k tomu členové poté připojují své podpisy. Protokoly jsou vypracovány samostatně (stejně jako výsledné usnesení) ke konkrétnímu rozkladu tak, aby mohly být posléze součástí konkrétního správního spisu, byť té části, do které účastník nemůže nahlížet.

Důležitou součástí je také samotný zápis jednání rozkladové komise, který má na starost většinou tajemník rozkladové komise. V něm je uvedeno např. datum jednání, seznam přítomných členů, omluvených členů, seznam projednávaných rozkladů, seznam přizvaných osob, průběh hlasování, příp. také odlišné stanovisko některého člena rozkladové komise, pokud to jednací řád připouští. Dále pokud některý člen nemůže být osobně účasten jednání, může vypracovat své písemné stanovisko, které bude bráno při jednání v potaz.

Výjimečně se lze také setkat s tím, že se z jednání rozkladové komise pořizuje audiozáznam, a to za účelem sepsání zápisu a vyhotovení návrhu rozhodnutí, pokud takovýto záznam a návrh není sepsán již v průběhu jednání.

5.2.3.1. Hlasování *per rollam*

Některé jednací řády kromě možnosti ústního jednání stanovují možnost hlasovat *per rollam*. Jedná o distanční způsob hlasování, při kterém člen rozkladové komise nemusí být osobně přítomen při zasedání rozkladové komise. Z rozebíraných 17 jednacích řádů zakotvuje tuto možnost 5 jednacích řádů, a to zejména z toho důvodu, kdy by hrozilo zmeškání zákonných lhůt k vyřízení rozkladu. Není to ovšem jediná možnost, lze připustit, že také z důvodu hospodárnosti či časové vytíženosti členů rozkladové komise může předseda rozkladové komise rozhodnout o tomto způsobu hlasování.

Veškeré jednací řády zakotvující tuto alternativu hlasování tak, že členy rozkladové komise obepíše pověřená osoba (především tajemník) a stanoví členům lhůtu, do které mají zaslat své stanovisko k věci včetně návrhu na rozhodnutí. Tato elektronická odpověď pak tvoří přílohu zápisu ze zasedání místo klasického protokolu, který je vypracováván při zasedání. Ne vždy ovšem může dojít ke shodě,

aby došlo k přijetí výsledného usnesení, proto jednací řád může např. stanovit, že se v takovém případě musí o věci hlasovat znovu na dalším řádném jednání, i za předpokladu, že tím dojde k nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě. Navíc pokud se ve stanovené lhůtě člen rozkladové komise k rozkladu nevyjádří, má se za to, že se jednání nezúčastnil, což může vyvolat problém především tam, kde je člen rozhodujícím prvkem ve vztahu k počtu externích členů, resp. interním zaměstnancům daného úřadu, anebo k minimálnímu zákonnému počtu „přítomných“ členů vůbec.

Ačkoliv ustanovení o tomto způsobu hlasování jsou v jednacích řádech popsána poměrně stroze, častokrát se použijí přiměřená ustanovení o samotném zasedání, byť i v jednacích řádech lze narazit na nesoulad terminologie, kdy je používán nesprávně pojem „obdobně“. Otázkou může být také to, zda je vůbec hlasování *per rollam* přípustné ve vztahu k § 134 SpŘ. Z něho lze totiž usoudit, že se má jednat o osobní účast s ohledem na pojem „přítomní“. Ze smyslu tohoto ustanovení se tak jeví hlasování *per rollam* jako nepřípustné, a to s ohledem na některá ustanovení, kdy např. předseda samotné hlasování nemůže řídit nebo hlasování nemůže probíhat po poradě, která tak vůbec při tomto „hlasování“ neprobíhá. Hlasování *per rollam* je tedy prostředek, který má sice usnadnit způsob jednání, kdy si lze představit tuto alternativu hlasování vzhledem k potřebnosti, avšak zákon s tímto způsobem hlasování nepočítá. Samotný záměr zákonodárce nejspíše směřoval k osobnímu projednání daného rozkladu, které tak při *per rollam* chybí, protože se členové nemohou ani seznámit s názory ostatních členů, ani v dané věci vést věcnou debatu, kterou si v některých věcech posuzovaný rozklad jistě žádá.

Závěr

Předložená diplomová práce si kladla za cíl primárně analyzovat a popsat institut rozkladu nejdříve jako součást opravných prostředků a jeho zasazení mezi nimi, dále v samotném správním řádu a v nástinu také v některých zvláštních zákonech včetně jeho historického vývoje, ale také ukázat i jeho výjimečnost (či zbytečnost?) v komparaci s jinými státy. Dále bylo pojednáno o samotném řízení o rozkladu, kde byly popsány nejen základní procesní postupy od podání rozkladu až po jeho rozhodnutí, které vyplývají z ustanovení o odvolání, ale také odlišnosti tohoto řízení včetně pojednání o ústředních správních úřadech a jejich vedoucích. V další kapitole bylo pojednáno o rozkladové komisi, o jejím charakteru, použitelnosti ustanovení o kolegiálním orgánu, ale především o jejích členech, ohledně kterých bylo zevrubně analyzováno několik aspektů. Poslední kapitola práce pak obsahovala „výťah“ ze statutů a jednacích řádů rozkladových komisí, podle kterých se rozkladové komise zřizují, resp. jednají. Zde bylo poukázáno především na obsahové znění těchto dokumentů, tedy jaká nejdůležitější ustanovení obsahují, kdy pro výběr toho nejdůležitějšího posloužila konkrétní podmnožina jednacích řádů a statutů, které jsem měl k dispozici. Zároveň na všech těchto místech byly reflektovány poskytnuté informace, které do práce vnesly několik aktuálních údajů, příp. došlo i ke snaze vypořádání se s neposkytnutím informací, které byly po úřadech požadovány.

V průběhu práce tak byly nastíněny a podrobně rozebrány problematické aspekty rozkladu. Jak bylo z výkladu patrné, institut rozkladu je společně s právní úpravou na Slovensku ojedinělou právní úpravou, ovšem z hlediska praxe poměrně neúplnou a nevyhovující²⁵⁷ v některých aspektech, které lze chápat v současném pojetí někdy jako „nutné zlo“ jen aby mohla být posléze podána správní žaloba.

Umělé vytváření druhé instance na ústředních úrovni, kde druhá instance nikdy *via facti* existovat nebude svádí při myšlenkách *de lege ferenda* k úplnému zrušení a k přenechání rozkladové agendy správním soudům, aby došlo

²⁵⁷ Některé problematické aspekty rozkladu rozebírá také např. Skulová, kde mj. shrnuje, že v řízení o rozkladu je „...nutno zajistit také další principy, a to zejména nestrannost a objektivitu. A také právo účastníka hájit v průběhu celého správního řízení, a tedy také řízení o rozkladu, svá práva a zájmy, a to skutečně, v materiálním smyslu, nikoliv pouze fiktivně či formálně.“ Viz SKULOVÁ, S. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 33 a násl.

k respektování ústředních správních úřadů jako správních orgánů bez jakéhokoliv výše postaveného správního orgánu. To se ovšem jeví z hlediska přetíženosti soudů jako další nevhodné řešení, ovšem v komparaci se současnou právní úpravou rozkladu jde o řešení smysluplnější. Jednoduché řešení spočívající v navýšení počtu soudců se pak jeví v praxi jako zcela nereálné, protože s problémy se zahlceností soudů se česká justice setkává dlouhodobě, nejde ovšem o samotné osoby soudců, ale i o veškerý aparát soudů, který se na výkonu soudnictví podílí. Tyto osoby jsou z hlediska odměňování poslední dobou hojně diskutovaným tématem, proto není dostatek osob, které by danou práci vykonávaly, čímž ve výsledku trpí celá justice. Zároveň ne každý může být osobou soudce a navyšování počtu soudců si žádá další finanční prostředky a zajištění činností dalšími osobami.

Zároveň v komparaci s jinými státy se jeví jako nevhodné přisoudit druhou instanci samotné vládě, ačkoliv by to u nás nebylo poprvé, kdy sama vláda disponuje správní agendou. V minulosti byla vláda několikrát zmocněna zákonem k vydávání rozhodnutí, nyní tuto možnost již však nemá, proto by bylo nevhodné tuto agendu vládě vracet, a narušit tak její odbřemenění od správní agendy. Ačkoliv by tedy převzetí rozkladové agendy bylo nejvíce vyhovující u správních soudů (a s tím např. fakultativně umožnit ústřednímu úřadu, aby danou věc posoudil pro jistotu ještě jednou v rámci jakési autoremedury jako je tomu např. u námitek proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení), nutno se zamyslet, proč k takovému kroku nesměřoval zákonodárce již v minulosti. Správní soudnictví v současné podobě funguje teprve od roku 2003, zatímco rozklad byl poprvé zakotven již správním řádem z roku 1967, kdy správní soudnictví existovalo ve zcela jiné podobě (připustíme-li, že vůbec existovalo). Pokud by tak správní soudnictví fungovalo v současné podobě již tehdy, lze se domnívat, že by se zákonodárce neuchýlil k vytváření určitého nekonzistentního mezistupně mezi ústředními úřady a správními soudy a rovnou by zakotvil možnost obrátit se v případě nespokojenosti s rozhodnutím těchto úřadů na správní soud, „rozklad“ by se tak již tehdy stal obvyklou agendou správního soudnictví. Jde ovšem o pouhou domněnku, proto je primárnějším cílem sledovat současné možnosti, kdy se určitou dílčí inspirací jeví pojetí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která se svým charakterem již přibližuje nezávislému orgánu, který by mohl o rozkladech

rozhodovat, a tak se vyhýbat problematickým rysům úpravy rozkladu, a zkusit tak alespoň z části naplnit myšlenku zřízení administrativních tribunálů.

Možností by také mohlo být vytvoření zcela nezávislého orgánu, který by se koncentroval na jedno místo, nefiguroval by ovšem pouze jeden orgán ke každému úřadu, ale fungoval by jediný orgán (Rozkladový úřad?!), který by se celoplošně zabýval rozkladovou agendou, čímž by se mohlo ulehčit přebytečnému množství osob (*i.e.* členů rozkladové komise) zaobírajících se podobnou věcnou problematikou tohoto orgánu, kdy např. v současné době na mnoha úřadech figuruje rozkladová komise (senát) pro agendu poskytování informací, který by se tak mohl spojit, a veškeré rozklady ve věcech poskytování informací by mířily k jediné komisi. Konkrétní úřad by pak v případě podání rozkladu odeslal veškeré podkladové materiály konkrétní komisi tak jak to v současné době dělá u členů rozkladové komise, a až samotné rozhodnutí tohoto zvláštního orgánu by mohlo být napadnutelné u správního soudu. Úřad by tedy nebyl součástí jakéhokoliv jiného úřadu, odpadly by tak problémy ohledně podmínky počtu externích členů, umělého vytváření zásady dvojinstančnosti, rozhodování toho, kdo již o věci rozhodl apod. Jednalo by se ovšem o zcela komplexní změnu v systému opravných prostředků, proto by bylo potřeba k takové změně přistupovat s opatrností a postupně. Jen praxe by ukázala, zda se jedná o účelné řešení. Na druhou stranu je třeba uvažovat nad hospodárností a zatížením z hlediska veřejného rozpočtu, proto je nutné sledovat, v kolika věcech ústřední úřady vydávají rozhodnutí, jestli ve výsledku průměrný počet rozkladů bude zcela nepatrný, proto by nemělo smysl se uchýlit vytváření instituce, která by v praxi neměla široké uplatnění.²⁵⁸ To souvisí ale také s dílčí otázkou, zda se nesnažit o to, o čemž zákonodárce již hovořil v důvodové zprávě současného správního řádu, *i.e.* omezit rozhodování na ústřední úrovni.

Možností pro řešení současné „rozkladové situace“ je tedy několik. Ačkoliv osobně považuji za důležité poskytnout ochranu ještě ve správním řízení a zbytečně nezatěžovat správní soudy věcmi, které mohou posoudit i orgány v předsoudní fázi, ke konečnému řešení by dle mého názoru ve výsledku mohlo pomoci za první

²⁵⁸ Vytvoření instituce, která by byla také akorát „pojídačem“ státních peněz lze v kontextu současného vývoje shledat v připravovaném zřízení Národní sportovní agentury, která by měla převzít „sportovní kompetence“ Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a stát se tak 17. jiným ústředním správním úřadem. Ačkoliv osobně vítám toto zřízení *cum grano salis*, zákonodárci by pak nejspíše nebránilo vytvořit ani onen „Rozkladový úřad“, který by tak zase vzal „rozkladové kompetence“ všem ústředním správním úřadům.

omezení rozhodovací pravomoci na ústřední úrovni, a s tím postupná eliminace rozkladu, dále zefektivnění činnosti (nejen) správních soudů a přechod rozkladové agendy směrem ke správním soudům, tedy aby ve výsledku správní soudy posuzovaly co nejmenší možný počet nápadů. Navíc pokud vidíme již teď, že proti některých rozhodnutím ústředních správních úřadů nelze podat rozklad (ČTÚ, RRTV, ÚDHPSH...), ale pouze správní žaloba, je ona hranice ke správnímu soudnictví velmi tenká, a rozkladové řízení tak může být „na spadnutí“. A kdo ví – posuzování soudy by třeba vyvolalo v samotných pracovnících ústředních správních úřadů při rozhodování v prvním stupni nejistotu, že jejich nesprávné rozhodnutí již nebude zvráceno v průběhu správního řízení, ale bude zrušeno soudem, což může v pracovnících vyvolat přirozenou autoritu, a tím vytvoření větší motivace vydat skutečně správné rozhodnutí.

Lze tak tuto práci uzavřít otázkou, jak bude s rozkladem zákonodárcem naloženo *pro futuro*, a jestli vůbec k nějakému (byť dílčímu) posunu dojde? Doufejme, že zákonodárce někdy odpoví.

Resumé

This thesis focuses on a remonstrance from many points of view as on one of the specific remedial measures in administrative proceedings, which is used into the decisions made by the central administrative bodies. First part of this diploma generally deals with the (ordinary) remedies, their important foundation and their division. Another part describes the remonstrance from the historical development, then the current legislation in the Code of the administrative procedure as a *lex generalis*, where the remonstrance is regulated in the only one short paragraph and in another legislation, where remonstrance can be modified differently. This part of the thesis shows even foreign law where we can or cannot find this remedial.

Another part focuses on the remonstrance proceedings, where the central administrative bodies, their heads and then the whole remonstrance proceedings are described, i.e. beginning of the proceedings, main procedure and as a final part of that decision to the remonstrance. In another chapter, one of the most typical parts of remonstrance is analysed, that is the remonstrance committee as an advisory body of the head of the central administrative body. The remonstrance committee is the body *sui generis*, which is unique in not the only Czech administrative legislation. In this chapter I try to show the main tasks of the remonstrance committee, the differences between the general collegiate body and the remonstrance committee and even describe the members of the remonstrance committee, especially their expertise, bias, method of their remuneration or their duty of secrecy.

In the fifth chapter, the statutes are referred to as a document which is a „giving birth“ to the remonstrance committee and the rules of the procedure as a document containing regulation of the procedure, preparation for the procedure, voting methods etc. In the last part of my thesis I try to sketch two possible analogies: possible replacement of the remonstrance with some alternatives in our legislation and the importance of current remonstrance, but with necessary changes.

Použité zdroje

Odborná literatura a komentáře

1. FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-056-7.
2. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
3. HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
4. HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1.
5. HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. *Správní právo hmotné: obecná část*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-092-5.
6. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 5. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-071-0.
7. HRABÁK, J. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, 5. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7598-134-9.
8. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád – komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.
9. KLIKOVÁ, A. a kol. *Meritum – správní řád*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016. ISBN 978-80-7478-943-4.
10. KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-338-9.
11. Kol. aut. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

12. KOLMAN, P. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2008. ISBN 978-80-87071-63-2.
13. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9.
14. MALAST, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018. ISBN 978-80-261-0772-9.
15. MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení: (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7.
16. MATES, P., STARÝ, M. *Základy správního práva procesního*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2014. Eupress. ISBN 978-80-7408-088-3.
17. NEDOROST, L. *Správní řád: komentář*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. Komentované zákony (Eurolex Bohemia). ISBN 80-86432-16-5.
18. NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1578-0.
19. ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
20. POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář*, 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-598-5.
21. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.
22. PRŮCHA, P. *Správní řád: s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 7. 2017*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-202-8.
23. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha.: Wolters Kluwer, a.s., 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.
24. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-688-0.

25. SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-647-0.
26. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
27. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
28. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.
29. VOPÁLKA, V. *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. Komentované zákony (C.H. Beck). ISBN 80-7179-731-6.
30. WEYR, F. *Československé právo správní. Část obecná (organizace veřejné správy a řízení správní)*. Brno: Československý akademický spolek „Právník“. 1922.

Odborné články a příspěvky

1. ADAMEC, M. *Fenomén umělé vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu*. [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravnipravo/fenomen-umele-vytvarene-druhe-instance-v-rizeni-o-rozkladu>
2. ADAMEC, M. *Zdravotní pojišťovna v postavení správního orgánu*. [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravnipravo/zdravotnipojistovna-v-postaveni-spravniho-organu>.
3. Analýza problematiky správních tribunálů, in *Právní praxe: časopis české justice*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti České republiky, 1993-2001, č. 4/2001. ISSN 1211-0825.
4. BURSÍKOVÁ, L. (Ne)podjatost v řízení o rozkladu, in HAVLAN, P, HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6811-7.

5. FERFECKÝ, J. *Zbytečná svázanost při rozhodování rozkladu? Několik poznámek k náhledu správních soudů.* [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zbytecna-svazanost-pri-rozhodovani-o-rozkladu-nekolik-poznamek-k-nahledu-spravnich-soudu>
6. HORÁKOVÁ, M. Rozklad a princip právní jistoty, in *Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právná istota vs. legalita.* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-486-0.
7. HORVAT, M. Osobitosti rozkladu jako riadneho opravného prostriedku, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-7478-419-4.
8. JANEČKOVÁ, E., BARTÍK, V. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu, in *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva.* Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1968-, č. 8/2006. ISSN 0139-6005.
9. JEMELKA, L. Problematika neúplných odvolání ve správním řízení, in *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví.* Praha: C.H. Beck, 1993-, č. 11/2009. ISSN 1210-6410.
10. JEMELKA, L. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu, in HAVLAN, P, HEJČ, D., VALDHANS, J. (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným).* Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 978-80-210-6811-7.
11. KAUCKÝ, J. Historie přípravy správního řádu, in RAJCHL, J. a kol. *Správní řád - 10 let v akci.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-87975-57-2.
12. KOLMAN, P. K problematice podjatosti členů rozkladové komise, in kol. aut. *Kolegiální orgány ve veřejné správě.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-7478-419-4.
13. KOLMAN, P. *K problematice rozkladové komise – vybrané otázky,* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-problematice-rozkladove-komise-vybrane-otazky-93968.html>
14. KOLMAN, P. *Právo na informace – k problematice vnitřních pokynů.* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-informace-k-problematice-vnitrnich-pokynu-95310.html>

15. KOLMAN, P. Zrušit, či nezrušit rozklad?, in *Právní rádce: měsíčník vydavatelství Economía*. Praha: Economía, 1993-, č. 2/2009. ISSN 1210-4817.
16. KROUPA, J. Rozkladová komise a právo účastníka správního řízení nahlížet do spisu, in *Veřejná správa: čtrnáctideník vlády České republiky*. Praha: MV ČR, 1998-, č. 13/2011. ISSN 1213-6581.
17. KRYSKA, D. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-7478-419-4.
18. MATES, P. *Koncentrační zásada ve správním řízení*. [online]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-55114680-koncentracni-zasada-ve-spravnim-rizeni>
19. MATES, P. *Řízení o rozkladu*. [online]. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu>
20. MATES, P., ŠEMÍK, K. Nad novelou správního řádu, in *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. Praha: C.H. Beck, 1993-, č. 15-16/2017. ISSN 1210-6410.
21. NEDOROST, L. K problematice odvolání a rozkladu podle správního řádu, in *Bulletin advokacie: stavovský časopis české advokacie*. Praha: [Ústředí české advokacie], 1971-, č. 3/1997. ISSN 1210-6348.
22. POUPEROVÁ, O. Nezávislé správní úřady, in *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 1968-, č. 4/2014. ISSN 0139-6005.
23. SKULOVÁ, S. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv, in *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. ISBN 978-80-7478-419-4.
24. ŽÁČKOVÁ, M. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, in VOPÁLKA V. a kol. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha. ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 sp.zn. IV. ÚS 1378/16.

2. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004 sp.zn. II. ÚS 623/02.
3. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014 č.j. 29 A 37/2013-71.
4. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2012 č.j. 62 Af 1/2011-83.
5. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2007 č.j. 51 Ca 11/2007-24.
6. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2014 č.j. 30 Af 40/2013-104.
7. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011 č.j. 5 Ca 298/2008-52.
8. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2015 č.j. 9 A 274/2011-38.
9. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2011 č.j. 1 Ad 23/2010-37.
10. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012 č.j. 6 A 146/2012-103.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 č.j. 2 A 11/2002-OL-227.
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010 č.j. 1 Afs 5/2010-163.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011 č.j. 3 Ans 2/2011-96.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004 č.j. 5 A 8/2002-31.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009 č.j. 2 As 83/2008-124.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015 č.j. 8 As 12/2015-46.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005 č.j. 2 As 47/2004-61.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012 č.j. 3 As 28/2012-21.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 č.j. 7 Afs 86/2007-107.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003 č.j. 7 A 76/2002-47.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2007 č.j. 4 Ads 5/2007-64.

23. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 4. 1997 sp.zn. 7 A 110/95.
24. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997 sp.zn. 6 A 89/1995.
25. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998 č.j. 6 A 86/96-45.
26. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012 č.j. 8 Ans 2/2012-249.
27. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014 č.j. 8 Ans 2/2012-278
28. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005 č.j. 2 Afs 144/2004-110.
29. Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013 sp.zn. Pl. ÚS 30/09.
30. Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2004 sp.zn. II.ÚS 52/04.

Ostatní zdroje

1. Často kladené dotazy ke správnímu řádu. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/casto-kladene-dotazy-ke-spravnimu-radu.aspx>
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě. [beck-online].
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. [beck-online].
4. Internetová jazyková příručka. [online]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=statut>.
5. Oficiální internetové stránky Ministerstva vnitra. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-spravni.aspx>
6. Oficiální internetové stránky Ministerstva zemědělství. [online]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/kontakty/organizace/100026181.html>
7. Oficiální internetové stránky Nejvyššího správního soudu. MAZANEC, M. *Historie*. [online]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>.
8. Rozhodnutí o rozkladu předsedy ÚOHS ze dne 23. 8. 2018 č.j. ÚOHS-R0093/2018/VZ-24506/2018/320/HBa,HSc,JSu. [online]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15598.html>.
9. Statuty a jednací řády rozkladových komisí.

10. Šabatová: *Úřad by měl informovat o možnosti podat správní žalobu*. [online]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2018/12/sabatova-urad-by-mel-informovat-moznosti-podat-spravni-zalobu/>
11. VEDRAL, J. a kol. Používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech, in *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (III.část)*. [online]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf
12. Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 110 ze dne 2. 12. 2011. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
13. Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 21 ze dne 5. 12. 2005. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
14. Závěr poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu: Závěr č. 127 ze dne 25. 10. 2013. [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>
15. Žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/sluzby-verejnosti/informacni-kancelar/seznam-podanych-zadosti/2016>

Přílohy

Příloha č. 1 - přehled počtu rozkladových komisí a jejich členů

Ústřední správní úřad	Počet RK* (senátů)	Počet členů (interní/externí)
1. Ministerstvo financí	10 RK	70 členů (19/51)
2. Ministerstvo zahraničních věcí	1 RK (2 senáty)	10 členů (5/5)
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělových.	1 RK	12 členů (4/8)
4. Ministerstvo kultury	1 RK (2 senáty)	16 členů (3/13)
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí	1 RK (2 senáty)	31 členů (13/18)
6. Ministerstvo zdravotnictví	1 RK	24 členů (1/23)
7. Ministerstvo spravedlnosti	1 RK	11 členů (2/9)
8. Ministerstvo vnitra	1 RK (4 senáty)	38 členů (14/24)
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu	1 RK	66 členů (18/48)
10. Ministerstvo pro místní rozvoj*	?	?
11. Ministerstvo zemědělství	1 RK	18 členů (8/10)
12. Ministerstvo obrany	1 RK (2 senáty)	17 členů (3/14)
13. Ministerstvo dopravy	1 RK (2 senáty)	14 členů (2/12)
14. Ministerstvo životního prostředí	1 RK (2 senáty)	23 členů (0/23)
15. Český statistický úřad	1 RK	5 členů (2/3)
16. Český úřad zeměměřický a katastrální	RK <i>ad hoc</i>	-
17. Český báňský úřad	2 RK	22 členů (5/17)
18. Úřad průmyslového vlastnictví	3 RK	Členové vybírání <i>ad hoc</i>
19. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	5 RK	49 členů (4/45)
20. Správa státních hmotných rezerv	3 RK	Neposkytnuto
21. Státní úřad pro jadernou bezpečnost	1 RK	7 členů (1/6)
22. Národní bezpečnostní úřad	3 RK	19 členů (4/15)
23. Energetický regulační úřad	3 RK	23 členů (5/18)
24. Úřad vlády České republiky	1 RK	9 členů (2/7)
25. Český telekomunikační úřad	2 RK	30 členů (4/26)
26. Úřad pro ochranu osobních údajů	1 RK	14 členů (3/11)
27. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	-	-
28. Úřad pro dohled nad hospodař. PS a PH	-	-
29. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře	1 RK	9 členů (1/8)
30. Národní úřad pro kybernetic. a inform. bez.	RK <i>ad hoc</i>	-
31. Česká národní banka	1 RK (3 senáty)	37 členů (0/37)

* RK = Rozkladová komise

* Ministerstvo pro místní rozvoj zůstalo jediným úřadem, který na žádost o poskytnutí informací nereagoval, a to ani po podání stížnosti.

Tato příloha je aktuální ke dni 15. 3. 2019.