

POLEMIKA

Správní řád – není třeba zrušit institut rozkladu?*

Petr Kolman**

Autoři zabývající se veřejným (resp. správním právem) bývají mnohdy čtenářskou veřejností¹ atakováni za to, že neumí (či nechťejí) formulovat jasné – třeba i radikální – stanovisko. Můj článek takovýmto rozhodně není! Na druhou stranu chci říct, že mé stručné časopisecké dílko, si v žádném případě neklaďe falešnou ambici, že je nositelem jediné pravdy, spíše chce být motorem k zahájení diskuze nad tématem (ne)zrušení institutu rozkladu v SR.

Rozklad je řádný (*nikoliv mimořádný*) opravný prostředek.

Dle ustanovení § 152² odst.1 proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, (resp. ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni) lze **podat rozklad**.

Kdo je funkčně příslušný o rozkladu rozhodovat?

O rozkladu rozhoduje **ministr** nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu³. V této souvislosti musíme zdůraznit, že o rozkladu skutečně musí nenáhodně a kvalifikovaně **rozhodovat „přímo“ ministr** (resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu) z čehož plyne, že není jeho úkolem pouze „podepisovat“ *předrozhodnuté rozkladové akty*. *Pozor*, de lege lata **ministr** tuto kompetenci nesmí delegovat na jiný subjekt (např. na jiného pracovníka ministerstva). Souhlasím s názorem J.Vedrala, že pokud by zmíněná pravomoc byla delegována na jinou osobu a tato pověřená osoba by o rozkladu skutečně rozhodla, jednalo by se o vážnou procesní vadu, která by měla za následek stav tzv. funkční nepřislušnosti, jenž je relevantním důvodem pro zrušení takového procesního aktu.⁴

Návrh na rozhodnutí předkládá ministrovi (nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu) tzv. **rozkladová komise**. *Ex lege* má rozkladová komise nejméně 5 členů.

Je zde uplatněn jmenovací nikoliv volební princip, jelikož předsedu rozkladové komise a ostatní členy rozkladové komise **jmenuje** ministr (resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu). Správní řád opět neumožňuje, aby úkol sestavení a jmenování komise ministr převedl na jiný subjekt. Což může být „provozní“ problém zejména u ad hoc poradních rozkladových komisí. Členové rozkladové komise mohou být jmenováni jak na dobu určitou tak i neurčitou.⁵

Zánik členství v rozkladové komisi nastává smrtí člena, vzdáním se členství (v demokratickém právním státě nikdo nemůže být přirozeně nucen k participaci na výkonu veřejné správy), ztrátou způsobilosti k právním úkonům člena a odvoláním člena ministrem (resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu). Tytéž důvody jsou relevantní i pro zánik funkce předsedy komise.

Zajímavou otázkou, kterou se mj. zabývá i Josef Vedral je zda zaniká členům komise členství i v případě odvolání či smrti ministra⁶ (resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu), zde docházíme k závěru, že nikoliv! Členové „rozkladovky“ zůstávají ve svých funkcích až do případného odvolání novým ministrem.⁷

Správní řád stanoví, že většinu členů rozkladové komise tvoří **odborníci**, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Správní řád nestanoví na odbornost „odborníků“ žádné limitní podmínky (vzdělání, zvláštní dovednosti, minimální

* Příspěvek byl zpracován za podpory GA ČR – standardní grantový projekt reg. číslo 407/06/1159, článek je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.6.2007.

** JUDr. Petr Kolman Ph.D., odborný asistent na PF MU v Brně

¹ Včetně pedagogů a vědců zabývajících se především soukromoprávními obory.

² Tedy jeden z 130 tisících paragrafů, kterými je tvořeno české pozitivní právo – alespoň jak vypočítí v Hospodářských novinách dne 14.6.2007 ministerský právník D. Veřmiřovský.

³ Srov. § 152/2 SR.

⁴ Viz. VEDRAL, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, 2006, str. 855.

⁵ Srov. ONDRUŠ, R.: Správní řád, Linde Praha, 2005, str.446.

⁶ Např. při atentátu.

⁷ Viz. VEDRAL, J. in op.cit., str. 858.

věk či délku praxe), takže ministru nic (mimo politické odpovědnosti a případného tlaku veřejného mínění) nebrání v tom, aby do komise najmenoval i „sprátelené kvazi-odborníky“.⁸ Parciálně souhlasím s názorem R. Ondruše, že je možné aby se „účastník“ dle z.č. 106/1999 Sb., seznámil s údaji prokazujícími odbornost jednotlivých členů komise⁹, zde bych jen dodal že právo na informace dle dle z.č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu¹⁰ k informacím má **každý** (tedy nejen účastník), avšak získání informací je asi konečná fáze, které účastník (i kdokoliv jiný) zde může dosáhnout. Bylo by snad možné tu namítat rozpor se zásadou dobré správy – špatný odborník nemůže řádně konat službu veřejnosti, ale zde i nepravník cítí chůzi po tenkém ledu.

Zákonodárce, tedy v ustanov. § 152 odst.3 SRŽ „volá do zbraně“ nezávislé odborníky, avšak vzhledem k velikosti naší země a s tím spojeným úzkým personálně-odborným zázemím (zejména při vysoce specializovaných causách), možno mít se špetkou nadsázky za to, že *ti co o problému něco „odborně“ vědí, tak nejsou nezávislí, a naopak „nezávislí myslitelé“ zase nesplňují zákonný požadavek „na to býti odborníkem“*. Otázkou také je, co by nastalo v případě, pokud by určitý ústřední správní úřad byl zavalen větší množstvím rozkladových řízení, kterak by si vynutil účast (včetně důkladné přípravy) třeba i každodenní odborník-externisty, který by se pak stal existenčně de facto závislým na příjmu od ústředního úřadu, na kterém by měl být podle díkce a smyslu z.č. 500/2004 Sb., správního řádu nezávislým.¹¹ Na načrtnutém půdory-

su mj. vidíme menší míru nezávislosti komisí v porovnání se správním soudnictvím.

Ustanovení § 14 (vyloučení pro podjatost)¹² a § 134¹³ (řízení před kolegiálním orgánem) platí u rozkladu obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení *v nejméně pětičlenných senátech* a že většina (tedy minimálně 3 osoby) přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu. U otázky podjatosti členů (včetně předsedy) komise je třeba mj. zmínit tuto podjatost možno reálně namítnout jen tehdy, když je účastník seznámen se složením rozkladové komise. Správní orgán by o složení komise měl účastníka písemně informovat, jinak brání řádné aplikaci § 14 odst.2 správního řádu a takovýto postup je i proti zásadě dobré správy.¹⁴

Správní řád dále stanoví, že pokud to nevylučuje povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Což je logické jelikož oba dva tyto opravné prostředky jsou opravnými nástroji **řádnými**. Můžeme tu hovořit o určité subsidiární platnosti ustanovení o odvolání.

Nestanovali-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu – dle § 152/odst.5 jen :

- 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**.

⁸ Toto je samozřejmě ryze teoretická úvaha, v praktickém životě ČR se nic takového nemůže stát.

⁹ ONDRUŠ, R., op.cit. str. 447.

¹⁰ Je to informační lex generalis.

¹¹ Ideálním naplněním požadavků § 152 odst. 3 by se pak stal patrně odborník t.č. v starobním či invalidním důchodě.

¹² Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že 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, je **vyloučena ze všech úkonů v řízení**, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.

Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.

Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

¹³ Nestanovali-li zvláštní zákon jinak, vede **řízení před kolegiálním orgánem** jeho předseda nebo předsedající, popřípadě člen, na němž se orgán usnese (dále jen „předseda“). 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. Kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním. Nestanovali-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. Každý člen kolegiálního orgánu je oprávněn při poradě před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu.

Kolegiální orgán je způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů; usnesení kolegiálního orgánu je přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.

Hlasování řídí předseda. Členové hlasují jednotlivě, předseda hlasuje naposled. Má-li hlasovat více než 7 členů, mohou členové hlasovat současně. Protokol o hlasování kolegiálního orgánu podepisují všichni přítomní členové a osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu; při nahlížení do spisu (§ 38) je vyloučeno nahlížet do tohoto protokolu. O námitce podle § 14 odst. 2 rozhoduje usnesením kolegiální orgán jako celek, hlasovat však nemůže ten jeho člen, proti němuž námitka směřuje. Není-li kolegiální orgán způsobilý se usnést, postupuje se obdobně podle § 14 odst. 4 věty třetí. Kolegiální orgán jedná podle jednacího řádu, v němž stanoví podrobnosti o jednání kolegiálního orgánu.

¹⁴ Srov. PROKOP, M. in Černý, P. a kolektiv: Průvodce novým správním řádem, Linde Praha, 2006, str.272.

De lege lata rozklad musí být zamítnut i v případě, že je napadené správní rozhodnutí které vydal ústřední správní úřad, (resp. ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni) vadné, avšak zároveň by jeho zrušením či změnou být způsobena újma žádnému z účastníků řízení.¹⁵ S jedinou výjimkou, že by s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, což jak správně připomíná i zkušený praktik M. Prokop těžko lze očekávat konsenzus v řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí, jímž se povoluje nějaká činnost, s níž jeden z účastníků, typicky odvolatel, nesouhlasí a požaduje jeho zrušení či změnu pro nezákonnost či věcnou nesprávnost a jiný účastník (navrhovatel) rozhodnutí podporuje, protože je vydáno v jeho prospěch.¹⁶

Vypustíme rozklad z našeho SŘ

De lege ferenda zastávám názor, že institut rozkladu by měl být ze správního řádu jako vůdčího správně-procesního předpisu vypuštěn! Není efektivní! Jediným řádným opravným prostředkem ve správním řádu by mělo být odvolání. Rozklad vnímám, tak jak je dnes koncipován v SŘ, jako neefektivní procesní opravný nástroj. Mám za to, že jeho vypuzení z českého správního řádu by nebylo v rozporu se smyslem a účelem demokratického správního řádu, není ani protiústavní¹⁷ ani v rozporu s žádnou ČR ratifikovanou mezinárodní smlouvou.

Domnívám se, že dnešní úprava rozkladu v nezanebatelném množství případů vede „jen“ k oddalování možnosti využití soudní obrany, jelikož ve správním soudnictví je možno se domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon – lex specialis ve vztahu k SŘS.

Připouštím, že by zrušení rozkladu v SŘ vedlo, po určitý čas, k větší míře intenzity „zavalení“ správních soudů, toto však nesmí být důvodem pro uchování tohoto neefektivního a devolutivním účinkem neoplyvajícího, procesního instrumentu. Pokud by administrativní soudy nezvládaly potenciální nápor (poté co by přišly o pomyslný rozkladový veřejnosprávní polštář) nejde o problém právní ale technicko-organizační či ekonomický.

Avšak mám za to, že k dlouhodobému nezvladatelnému enormnímu nárůstu by zde nakonec nedošlo. Taky by stálo za úvahu, zda finanční prostředky nyní vynakládané na řízení o rozkladech by posléze nešlo z ústředních správních úřadů strategicky převést směrem ke správním soudům?¹⁸

Dalším důvodem pro zrušení, jak jsem již naznačil výše, je moje obava o skutečnou nezávislost a objektivitu při rozhodování o rozkladu. Pro neprávnický zdůrazněme, že ze zákona o rozkladu rozhoduje ministr (resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu) a nikoliv rozkladová komise (byť sebe-nezávislejší a sebe-odbornější), jak se mylně domnívá leckdy veřejnost. Stejně tak pokud bychom měli porovnat míru nezávislosti správních soudů a rozkladových „poradních“ komisí, miska vah se dle mého soudu naklání směrem soudním!

Positivum případného zrušení rozkladu vidím i v tom, že dojde k posílení vědomí odpovědnosti pracovníků ústředních orgánů veřejné správy, kteří se již nebudou do jisté míry podprahově „spoléhat“ na to, že jejich případné špatné rozhodnutí bude napraveno v rámci řádného opravného prostředku – tedy rozkladu, ale posílí se jejich vědomí, že bude přímo následovat přezkum v rámci správního soudnictví! Mám za to, že vzhledem k tomu, že se tu jedná o pracovníky ústředních správních úřadů – personální *creme de la creme* české veřejné správy – tak posílení odpovědnostního prvku, je krokem správným směrem.

Dalším možným řešením celé situace je, dle mého názoru, eventualita nezachovávat současný rozklad v jeho generální podobě pro celou veřejnou správu – jako řádný opravný prostředek, který subjekty musí vyčerpat, než se dostanou ke správnímu soudu, ale popř. jej ponechat pouze v modifikovaném charakteru¹⁹ jen u zvláštních typů řízení, kde se dlouhodobě osvědčil²⁰

Svým názorem se nechci samozřejmě nijak dotknout pracovníků a pracovníc působících v těchto rozkladových komisích, jde mi o systémovou změnu (resp. o zahájení diskuze o ní).

Podtrženo a sečteno: Zahájme diskuzi nad tématem (ne)zrušení institutu rozkladu v SŘ.

Použitá literatura:

- Černý, P. a kolektiv: *Průvodce novým správním řádem*, Linde Praha, 2006
 Ondruš, R.: *Správní řád*, Linde Praha, 2005
 Skulová, S et Průcha, P. a kol.: *Správní právo procesní*, Eurolex Bohemia, Praha, 2005
 Vedral, J.: *Správní řád – komentář*, Bova Polygon, Praha, 2006
 Veřmiřovský, D.: *Záplava zákonů a jak ji zastavit*, *Hospodářské noviny*, 14.6.2007, *Economia a.s.* Praha, 2007

¹⁵ K obdobnému závěru dochází i PROKOP, M. in Černý, a P. kolektiv: *Průvodce novým správním řádem*, Linde Praha, 2006, str. 273.

¹⁶ PROKOP, M. in op.cit., str. 273.

¹⁷ Neexistuje ústavní právo na řádné ani mimořádné opravné prostředky v SŘ, pouze na nezávislý soudní přezkum.

¹⁸ Ale nejsem ekonomem, jde pouze o zevrubnou – k budoucí debatě – směřující úvahu.

¹⁹ Pozornější čtenář si tu patrně povšiml autorova mírného kroku zpět z radikálních pozic.

²⁰ Zde by se musely vyhodnotit i zkušenosti s rozkladem z minulého správního řádu.