

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Pavel Chodúr

Rozklad jako řádný opravný prostředek

Bakalářská práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Rozklad jako řádný opravný prostředek“
vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Lazníčkách dne 21. května 2015

.....

Pavel Chodúr

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval své vedoucí bakalářské práce JUDr. Monice Horákové, Ph.D. za odborné vedení, konzultace a cenné připomínky. Rovněž bych chtěl poděkovat advokátní kanceláři JUDr. Michala Marcinky za praxi v oblasti vedení rozkladových řízení.

Obsah

Poděkování	3
Seznam zkratk.....	6
Úvod	7
1. Charakteristika opravných prostředků ve správním řízení	10
1.1 Obecná charakteristika opravných prostředků.....	10
1.2 Opravné prostředky ve správním řízení dle Správního řádu	11
1.3 Společné a odlišné obecné znaky odvolání a rozkladu ve správním řízení	13
1.3.1 Společné obecné znaky odvolání a rozkladu.....	13
1.3.2 Odlišné obecné znaky odvolání a rozkladu	15
2. Průběh rozkladového řízení	17
2.1 Podání rozkladu	17
2.2 Postup orgánů prvního stupně po podání rozkladu.....	19
2.3 Rozhodování o rozkladu	21
3. Specifika rozkladového řízení	24
3.1 Postavení ministerstva a jiného ústředního správního úřadu.....	24
3.2 Lhůty v řízení o rozkladu.....	24
3.3 Rozkladová komise.....	25
3.3.1 Postavení rozkladové komise	26
3.3.2 Jednací řády rozkladových komisí	27
3.3.3 Podjatost člena nebo předsedy rozkladové komise	28
3.4 Postavení ministra nebo jiného vedoucího ústředního správního úřadu při rozhodování o rozkladu	30
3.5 Způsoby rozhodnutí o rozkladu	33
4. Rozkladové řízení v účastnickém sporu před Českým telekomunikačním úřadem	35
Závěr.....	39
Seznam použitých zdrojů a literatury	41

Shrnutí	46
Klíčová slova	47

Seznam zkratek

ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
č.	číslo
ČTÚ	Český telekomunikační úřad
KompZ	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
novoty	nové skutečnosti a důkazy neuplatněné v řízení v prvním stupni
NSS	Nejvyšší správní soud
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
popř.	popřípadě
resp.	respektive
rozkladový orgán	ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu pověřený rozhodovat o rozkladu
srov.	srovnej
SŘ, Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
tzn.	to znamená
ust.	ustanovení
ÚSÚ	ústřední správní úřad
ZEK	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Člověk není tvorem neomylným. Pravdivost tohoto výroku potvrzuje každodenní zkušenost každého z nás. Historie i mytické báje a pověsti jsou plné příkladů, kdy chybovali jak prostí lidé, tak i králové či věhlasní velitelé celých armád. Jelikož chybování je vlastností, která je pro lidské pokolení typická, ani veřejná správa jako činnost vykonávaná lidmi nemůže být vždy bez vad.

Jednou ze základních činností veřejné správy je vydávání správních rozhodnutí ve správním řízení. Tato správní rozhodnutí autoritativně řeší poměry určitých osob, respektive zakládají, mění nebo ruší v určité věci jejich práva anebo povinnosti, popřípadě prohlašují, že osoba tato práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo se jimi v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Následky pochybení v této oblasti mohou být pro adresáta správního rozhodnutí často fatální, zejména v případech, kdy je zasaženo do jeho práv, svobody či důstojnosti. Zákonodárce, vědom si této skutečnosti, konstruuje řadu prostředků, jimiž lze ve správním řízení dosáhnout nápravy vad těchto správních rozhodnutí. Mezi tyto prostředky patří i rozklad, o němž pojednává tato práce.

Rozklad je řazen mezi řádné opravné prostředky, zároveň však z této kategorie díky své specifčnosti vybočuje. Obdobně jako odvoláním, tak i rozkladem se může účastník řízení domáhat nápravy nepravomocného správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Institut rozkladu však reaguje na zvláštní situaci, kdy orgánu, jenž rozhodnutí vydal, chybí instančně nadřazený správní orgán, který by rozhodnutí mohl obdobně jako u odvolání přezkoumat. Tato situace se týká ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. V rámci nich se proto fiktivně vytváří „druhá instance“, kterou je osoba ministra nebo jiného vedoucího ústředního správního úřadu pověřená o rozkladu rozhodovat.

Cílem mé bakalářské práce je analyzovat institut rozkladu jako řádného opravného prostředku, podat jeho obecnou a právní charakteristiku ve Správním řádu a poukázat na jeho specifika a největší problémy. Ve své práci se tedy zaměřím nejen na samotný průběh rozkladového řízení, ale zejména na jeho zvláštnosti oproti odvolání, jakými jsou například účast rozkladové komise, funkční příslušnost k rozhodování o rozkladu, otázky podjatosti a nečinnosti v rozkladovém řízení a také ve Správním řádu problematicky upravené rozhodování o podaném rozkladu. Na základě analýzy vymezené problematiky zaujmu stanovisko k dalšímu rozvoji a úpravě institutu rozkladu *de lege ferenda*. S ohledem na poměrně častou kritiku institutu rozkladu, se kterou jsem se setkal v odborné literatuře, rovněž

posoudím, zda je současná úprava rozkladu ve Správním řádu vhodná a nakolik rozklad splňuje hlavní účel opravného prostředku, kterým je dosahování nápravy vadných rozhodnutí.

Během mé téměř roční praxe v advokátní kanceláři JUDr. Michala Marcinky, kdy jsem měl na starosti část agendy správního řízení před Českým telekomunikačním úřadem, konkrétně účastnických sporů o zaplacení ceny za služby elektronických komunikací, jsem se s rozklady setkával denně. Podílel jsem se na podávání rozkladů proti vydaným rozhodnutím a rovněž jsem se vyjadřoval k rozkladům odpůrců. Práci tedy považuji za zajímavou a domnívám se, že má praktická zkušenost obsah této práce obohatí.

V práci budu čerpat kromě Správního řádu a dalších právních předpisů zejména z komentářové literatury, odborných publikací, článků v odborných časopisech a příspěvků ve sbornících. Podstatným zdrojem informací rovněž bude judikatura Nejvyššího správního soudu, která se problematiky rozkladu a obecně řádných opravných prostředků dotýká. Do práce také zahrnu příklady z rozhodovací činnosti správních orgánů a zdrojem informací mi budou i mé osobní postřehy nabyté z praxe u JUDr. Michala Marcinky. Pro vymezení teoretického rámce v první kapitole budu čerpat z učebnic správního práva, teorie práva, správního procesu a částečně i civilního procesu. Dalšími zdroji mi budou jednacích řády rozkladových komisí, výroční zprávy a internetové stránky jednotlivých ústředních správních úřadů. Téma obecně považuji za dobře zpracované, ačkoliv v jednotlivých klíčových pramenech, zejména komentářové literatuře a odborných člancích k dané problematice, jsem často nacházel protichůdné informace.

Metody použité v této práci budou deskriptivní, kdy popíši institut rozkladu a obecně řádných opravných prostředků ve Správním řádu, analytická, kdy rozeberu jednotlivé fáze rozkladového řízení a jeho specifika a komparační, kdy porovnáím obecné znaky institutů rozkladu a odvolání.

Práce je členěna do čtyř základních kapitol. V první kapitole provedu charakteristiku opravných prostředků ve správním řízení, tato kapitola bude tvořit teoretický základ práce. Ve druhé kapitole se zaměřím obecně na průběh rozkladového řízení od jeho zahájení až po vydání rozhodnutí. Následně v kapitole třetí provedu rozbor jednotlivých specifík rozkladového řízení, jakými jsou postavení ústředního správního úřadu, úprava lhůt, rozkladová komise, rozhodování ministra nebo jiného vedoucího ústředního správního úřadu o rozkladu, ochrana před nečinností v rozkladovém řízení, otázka podjatosti v rozkladovém řízení a specifika rozhodování o rozkladu. Ve čtvrté kapitole popíši faktický průběh

rozkladového řízení před Českým telekomunikačním úřadem. V závěru práce se pak zaměřím na zhodnocení fungování institutu rozkladu a nastíním další možnosti jeho rozvoje.

1. Charakteristika opravných prostředků ve správním řízení

1.1 Obecná charakteristika opravných prostředků

Obecně je opravný prostředek možné definovat jako procesní institut, jenž je v plné dispozici účastníka řízení a jehož prostřednictvím se účastník domáhá přezkoumání vydaného aktu aplikace práva a nápravy jeho vad. Podstatným znakem opravného prostředku je existence právního nároku na jeho projednání a rozhodnutí (za podmínky, že opravný prostředek zákon připouští a pro jeho uplatnění jsou splněny zákonem stanovené podmínky).¹ Dalším podstatným znakem je vázanost opravného prostředku na zákonem stanovenou lhůtu, jejímž uplynutím právní nárok na opravný prostředek zaniká. Mezi typické znaky, které však nenastávají vždy a u všech opravných prostředků, jsou dále řazeny účinky suspenzivní a devolutivní.²

Suspenzivním neboli odkladným účinkem opravného prostředku rozumíme odklad právní moci a vykonatelnosti napadeného aktu. Devolutivním neboli odvalovacím účinkem opravného prostředku pak rozumíme přesun rozhodování o napadeném aktu na orgán vyšší instance.³

Opravné prostředky ve vztahu k právní moci napadeného aktu rozlišujeme na řádné a mimořádné. Řádným je takový opravný prostředek, jímž se napadá rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moci a ve vztahu k právní moci má suspenzivní účinek. Mimořádným opravným prostředkem je pak prostředek, jímž se napadá rozhodnutí, které již právní moci nabýlo, suspenzivní účinek zde tedy chybí. Z důvodu, že mimořádné opravné prostředky představují závažné zásahy do právní jistoty účastníků řízení, vyžaduje zákonodárce pro jejich uplatnění splnění přísných podmínek, možnost jejich využití proto bývá značně omezena.⁴

Podle principů, které opravné řízení ovládají, můžeme opravný prostředek řadit do některého z opravných systémů. Ty se od sebe odlišují především rozsahem přezkumu rozhodnutí (skutkové a právní přezkoumávání věci), rozsahem práv a povinností účastníka v řízení a konečně způsobem rozhodování o opravném prostředku. Opravnými systémy jsou systém apelační, kasační a revizní.

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 147.

² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 190.

³ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 244-245.

⁴ WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 420.

Apelační opravný systém co do způsobu přezkumu napadeného rozhodnutí umožňuje přezkoumání jak po stránce skutkové, tak po stránce právní⁵. V tomto systému je možné napadené rozhodnutí potvrdit, zrušit nebo změnit. Ve vztahu k uplatňování nových důkazů a skutečností v řízení, které účastníkem nebyly v prvním stupni uplatněny (tzv. novoty v řízení), rozlišujeme tento opravný systém na systém úplné apelace (novoty v řízení jsou přípustné) a systém neúplné apelace (novoty v řízení přípustné nejsou).

Kasační opravný systém co do způsobu přezkumu napadeného rozhodnutí umožňuje přezkum pouze po stránce právní, nikoliv po stránce skutkové. Napadené rozhodnutí je v tomto systému možné pouze potvrdit nebo zrušit, pověřený orgán o věci tedy nemůže sám rozhodnout. Novoty v tomto systému nejsou připuštěny.

Revizní opravný systém co do způsobu přezkumu rozhodnutí umožňuje opět pouze přezkum po stránce právní. Odlišností od kasačního systému však je, že napadené rozhodnutí může pověřený orgán nejen potvrdit nebo zrušit, ale také změnit (sám o věci rozhodnout). Taktéž v tomto systému nejsou novoty přípustné.⁶

V teorii je možné setkat se rovněž s názory, že opravným prostředkem je pouze takový procesní institut, který splňuje určitá stanovená kritéria. Těmito kritérii jsou cíl prostředku, který směřuje k nápravě vadného rozhodnutí, devolutivní účinek, zákonná úprava prostředku, vázanost prostředku lhůtou pro jeho podání a založení prostředku na některém z výše uvedených opravných systémů. Pokud prostředek některé z těchto kritérií nesplňuje, nedá se o něm dle těchto názorů hovořit jako o opravném prostředku, ale jde o jiný prostředek nápravy vadných rozhodnutí.⁷

1.2 Opravné prostředky ve správním řízení dle Správního řádu

Uvnitř veřejné správy se setkáváme s dvěma typy prostředků směřujících k přezkumu správních rozhodnutí, a to s opravnými prostředky a dozorčími prostředky⁸. Obecně jsou oba typy uplatňovány v rámci instančního dozoru vykonávaného nadřízenými správními úřady⁹ vůči podřízeným a směřují k nápravě vad správních rozhodnutí.¹⁰ Co však oba typy odlišuje, je nárok účastníka řízení vůči správnímu orgánu na přezkum správního rozhodnutí. U

⁵ Právní stránkou přezkumu se zde má na mysli přezkum z hmotněprávního i procesněprávního hlediska.

⁶ WINTEROVÁ: *Civilní právo procesní...*, s. 421-423.

⁷ SVOBODA, Karel a kol. *Civilní proces: obecná část a sporné řízení*. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 362.

⁸ Mezi dozorčí prostředky směřující k přezkumu správních aktů se v SR řadí přezkumné řízení (§94 – 99), obnova řízení z moci úřední (§ 100) a řízení o prohlášení nicotnosti (§78)

⁹ Pro instanční dozor v rámci ústředních správních úřadů, které nemají instančně nadřízený správní orgán, konstruuje zákonodárce fikci, že tímto orgánem je ministr nebo vedoucí jiného ÚSÚ, správním orgánem ve smyslu SR však není, viz dále.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 146.

opravných prostředků, pokud jsou přípustné a účastník splní zákonem stanovené podmínky, existuje právní nárok na jejich projednání a rozhodnutí. Opravné prostředky jsou plně v dispozici účastníka řízení, jsou jeho subjektivním procesním právem, kterým může kvalifikovaně vyjádřit svůj nesouhlas se správním rozhodnutím a domáhat se jeho nápravy ve svůj prospěch. Dozorčí prostředky jsou naopak uplatňovány zásadně z moci úřední, právní nárok na zahájení řízení zde tedy není. Navíc dozorčí prostředky chrání zásadně objektivní právo, které nemusí být vždy v souladu s tím, čeho se domáhal v řízení jeho účastník.¹¹

Opravné prostředky ve správním řízení je možné dělit na řádné a mimořádné. V samotném SŘ však toto rozlišení přímo nenalezneme (hovoří se zde nanejvýše o „opravném prostředku“ nebo „prostředku ochrany“), výslovně jej obsahuje až SŘS v souvislosti s přípustností žaloby proti správnímu rozhodnutí.¹²

Mezi řádné opravné prostředky ve SŘ jsou řazeny odvolání (§ 81 – 93), rozklad (§ 152) a odpor (§ 150 odst. 3). Odvolání směřuje proti správním rozhodnutím orgánů, které mají nadřízený správní orgán, jenž slouží jako jejich orgán odvolací, rozklad pak proti správním rozhodnutím ústředních správních úřadů, ministrů nebo jiných vedoucích ústředních správních úřadů, které instančně nadřízený orgán k přezkumu nemají. Odpor se podává proti příkazu v příkazním řízení, následkem jeho uplatnění v zákonem stanovené lhůtě je zrušení příkazu a projednání věci v nezkráceném, řádném řízení. K řádným opravným prostředkům bývají některými autory řazeny i námitky při správní exekuci (§ 117)¹³, jiní autoři však tyto námitky řadí pod opravné prostředky *sui generis*¹⁴. Mimořádný opravný prostředek upravuje SŘ pouze jeden, a to obnovu řízení na návrh účastníka řízení (§ 100).

Zejména k řádným opravným prostředkům – odvolání a rozkladu, je třeba poznamenat, že ačkoliv je správní řízení postaveno na dvojinstančnosti řízení, která je vyjádřena v § 81 odst. 1 SŘ, podle ustálené judikatury platí, že „*mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních*“¹⁵. Zásada dvojinstančnosti nevyplývá ani z ústavního pořádku. Z tohoto důvodu je možno podat řádný opravný prostředek jen v případě, pokud to zákon nebo implicitní povaha

¹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006, sp. zn. 1 Afs 56/2004

¹² HORÁKOVÁ, Monika. Řádné opravné prostředky ve správním řízení – vybrané otázky. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.). *Contemporary Administrative Law Studies 3/2008*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2008, s. 55.

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*, s. 148.

¹⁴ MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In VOPÁLKA, Vladimír (ed.). *Nový správní řád, zákon č 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 154.

¹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, sp. zn. 2 As 47/2004

věci nevyklučuje.¹⁶ Absencí dvojinstančnosti řízení však není dotčeno právo účastníka řízení na soudní kontrolu rozhodnutí, kterým mohl být zkrácen na svých právech.¹⁷

1.3 Společné a odlišné obecné znaky odvolání a rozkladu ve správním řízení

Stěžejním cílem této práce je analyzovat institut rozkladu. Vzhledem k faktu, že rozklad je velice blízký odvolání, považuji na tomto místě za vhodné vymezit vzájemný vztah obou institutů a poukázat na jejich společné a odlišné obecné znaky.

1.3.1 Společné obecné znaky odvolání a rozkladu

Již ze zařazení obou institutů v systematice a struktuře SŘ, kdy odvolání je upraveno v části druhé pod obecnými ustanoveními o správním řízení a rozklad pak v části třetí pod zvláštními ustanoveními o správním řízení, vyplývá, že ustanovení o odvolání pro veřejnou správu představují obecně použitelnou úpravu, kdežto rozkladové řízení je řešením jisté speciální situace a obecnou použitelnost nemá.¹⁸ Podstatné je rovněž to, že úprava rozkladu, která je vtěsnána pouze do jednoho ustanovení ve SŘ, představuje s ohledem na zakotvení přiměřené použitelnosti ustanovení o odvolání¹⁹ spíše řadu výjimek z odvolacího řízení. S jistou mírou nadsázky by se tedy dalo říci, že rozklad je vlastně „odvoláním“, pro které platí některá zvláštní pravidla daná specifickou situací absence nadřízeného správního úřadu. Vzhledem k těmto skutečnostem mají odvolání a rozklad řadu shodných znaků.

V prvé řadě jsou odvolání i rozklad procesní prostředky, kterých účastník řízení může využít (pokud zákon nestanoví jinak nebo to nevyklučuje implicitní povaha věci) k rozporování rozhodnutí a usnesení²⁰ správních orgánů v zákonem stanovené lhůtě po jejich oznámení.²¹ Uplynutím stanovené lhůty pro jejich podání nabývají nenapadená správní rozhodnutí právní moci a právní nárok na podání odvolání nebo rozkladu prekluduje. Výjimku zde představuje institut „navrácení v předešlý stav“, který za splnění podmínek v ust. § 41 SŘ umožňuje z omluvitelných důvodů zameškaný úkon dodatečně učinit.

Účastník může napadat odvoláním i rozkladem celou výrokovou část správního rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo pouze jeho vedlejší ustanovení. Pokud je napaden jen

¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, sp. zn. 2 As 37/2011

¹⁷ Čl. 36 odst. 2 LZPS

¹⁸ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 391.

¹⁹ § 152 odst. 4 SŘ

²⁰ Podat odvolání nebo rozklad nelze dle ust. § 76 odst. 5 SŘ proti usnesením, která se účastníku podle SŘ neoznamují nebo která se poznamenávají pouze do spisu a usnesením, u nichž to zákon vylučuje.

²¹ § 81 odst. 1, § 83, §84, § 76 odst. 5 a § 152 odst. 1,5 SŘ

jednotlivý výrok rozhodnutí nebo jeho vedlejší ustanovení, platí, že pokud netvoří nedílný celek s ostatními částmi výroku, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci.²²

Domáhat se může účastník v odvolání i rozkladu přezkumu jak po stránce skutkové, tak i po stránce právní. Příslušný správní orgán vždy v plném rozsahu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy včetně základních zásad činnosti správních orgánů. Přezkoumávána je tedy z hlediska zákonnosti jak procesní stránka – možné vady řízení, tak i samotný obsah správního rozhodnutí.²³ Pro přezkum vad řízení však platí pravidlo, že k těmto se přihlíží pouze za předpokladu, že mohly mít vliv na soulad napadeného správního rozhodnutí s právními předpisy a dále, že je na odpovědnosti účastníka řízení, aby na ně upozorňoval, pokud je nelze zjistit ze spisu.²⁴ Tento přístup vychází z hlediska procesní ekonomie – bylo by totiž neekonomické, aby se správní orgán zabýval vadami malé intenzity, jež by fakticky neměly vliv na konečný výsledek řízení.²⁵ Přezkoumávána je také správnost napadeného správního rozhodnutí, avšak jen v rozsahu namítaném účastníkem, jinak jen z důvodu veřejného zájmu. Definování pojmu „správnost rozhodnutí“ je z teoretického hlediska problematické. Obecně je možné tento pojem vymezit jako jisté vhodné, citlivé a účelné řešení věci výběrem z více možných alternativ v mezích správního uvážení, pokud je zákon umožňuje.²⁶

V odvolání i rozkladu může účastník uplatňovat nové skutečnosti a důkazy pouze za předpokladu, že je nemohl uplatnit dříve. V opačném případě se k nim nepřihlíží.²⁷ Vzhledem k řízení v prvním stupni se tedy u obou opravných prostředků uplatňuje zásada koncentrace.

Společným znakem odvolání i rozkladu je suspenzivní účinek ve vztahu k právní moci a vykonatelnosti, popřípadě také k jiným účinkům správního rozhodnutí. Výjimkou ze suspenzivního účinku může být vyloučení odkladu vykonatelnosti (tzv. předběžná vykonatelnost) nebo jiného účinku rozhodnutí, a to zákonem nebo rozhodnutím správního orgánu. U právní moci vyloučení suspenzivního účinku nepřichází v úvahu, právní moc správního rozhodnutí tedy nastane vždy až s ukončením řízení.²⁸

²² § 82 odst. 1,3 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ

²³ VEDRAL, Josef. *Správní řád Komentář*. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 739.

²⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. února 2008, sp. zn. 2 As 56/2007

²⁵ HORÁKOVÁ: *Řádné opravné prostředky ve správním řízení...*, s. 65.

²⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 387.

²⁷ § 82 odst. 4 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ

²⁸ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 739.

Z hlediska zařazení do opravného systému náleží dle mého názoru odvolání i rozklad do systému neúplné apelace. Rozklad sem však řadím s velkými výhradami, a to zejména z důvodu absence devolutivního účinku.

1.3.2 Odlišné obecné znaky odvolání a rozkladu

Institut odvolání a rozkladu od sebe zásadním způsobem odlišuje postavení prvoinstančního správního orgánu v hierarchii správních úřadů. Pro institut odvolání obecně platí, že v prvním stupni rozhoduje orgán, který je v hierarchické podřízenosti vůči jinému správnímu orgánu, jenž nad ním vykonává instanční dozor a je tedy funkčně příslušný k rozhodování o odvolání. Obecné pravidlo ve SŘ stanoví, že odvolacím orgánem je, není-li stanoveno jinak, nejbližší nadřízený správní orgán.²⁹ Kdo je tímto nadřízeným správním orgánem, bývá většinou určeno zvláštním zákonem; není-li tomu tak, uplatní se pro určení pravidla zakotvená v ust. § 178 SŘ.³⁰ Pro rozklad naopak platí, že v první instanci správní rozhodnutí vydalo ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad³¹, tedy takový orgán, který ze své povahy nemůže být instančně podřízen jinému správnímu orgánu. O rozkladu proto rozhoduje stejný správní orgán, u kterého probíhalo řízení v prvním stupni, rozdílná je pouze funkční příslušnost uvnitř tohoto orgánu, když pověřenou osobou k rozhodnutí o rozkladu je ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu.³² Pro účely rozkladového řízení se tak v rámci jednoho úřadu fiktivně vytváří dvě instance.³³

Z výše uvedeného tedy vyplývá další zásadní odlišnost mezi oběma instituty, tedy že odvolání má devolutivní účinek (výjimku zde představuje autoremedura), kdežto u rozkladu devolutivní účinek absentuje.

Odvolání a rozklad od sebe rovněž odlišuje obligatorní účast poradního orgánu při rozhodování o opravném prostředku. Rozkladového řízení se povinně účastní tzv. rozkladová komise, která dává doporučující návrh na rozhodnutí, kdežto u odvolacího řízení podobný orgán neexistuje.³⁴

Další odlišnost mezi oběma instituty představuje úprava rozhodování o obou opravných prostředcích. U odvolání jsou dle SŘ přípustné čtyři způsoby meritorního rozhodnutí.

²⁹ § 89 odst. 1 SŘ

³⁰ JEMELKA, Luboš, POLEDNÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 432.

³¹ Včetně případů, kdy rozhodnutí vydal jejich ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ (§ 152 odst. 1 SŘ).

³² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2004, sp. zn. 6 A 11/2002

³³ ADAMEC, Martin. *Fenómén uměle vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu* [online]. Právní prostor, 8. 1. 2015 [cit. 27. února 2015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/fenomen-umele-vytvarene-druhe-instance-v-rizeni-o-rozkladu>>.

³⁴ § 152 odst. 3 SŘ

V případě, že odvolací orgán dojde k závěru, že napadené správní rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, může napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit, což přichází v úvahu tehdy, když rozhodnutí vůbec nemohlo být vydáno. Dále je možné rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc se závazným právním názorem vrátit zpět orgánu prvního stupně k novému projednání. Konečně je také za splnění podmínek v ust. § 90 SŘ možné rozhodnutí či jeho část změnit. Pokud odvolací správní orgán rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí nezjistí, rozhodnutí potvrdí a odvolání zamítne.³⁵ Pro rozklad je úprava meritorního rozhodnutí velice problematická a jejím specifickým je proto věnována celá podkapitola 3.5. Na tomto místě je však možné zmínit, že rozsah možností, jak o rozkladu rozhodnout, byl zákonodárcem pojat značně omezeně a v podstatě odpovídal rozsahu, v jakém bylo možno rozhodnout o odvolání v autoremeduře.³⁶ Praxe správních úřadů a posléze i judikatura NSS se však přiklonily k výkladu ust. § 152 odst. 5 SŘ, který umožňuje o rozkladu rozhodovat velice podobně jako o odvolání.³⁷

Jako odlišnost mezi oběma instituty je konečně možno vnímat i fakt, že část teorie by z důvodu absence devolutivního účinku neřadila rozklad vůbec mezi opravné prostředky, kam odvolání bezpochyby patří, viz kapitola 1.1. Přesto je však třeba poznamenat, že rozklad je obecně vnímán jako řádný opravný prostředek a teoretické spory o to, zda jím je či není, jsou bez jakýchkoliv praktických dopadů.

³⁵ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 768-770.

³⁶ srov. § 87 a § 152 odst. 5, písm. a) SŘ

³⁷ PRŮCHA: *Správní řád...*, s. 392.

2. Průběh rozkladového řízení

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, celá právní úprava rozkladu je ve SŘ upravena pouze v jednom ustanovení, a to v § 152. To ve svém čtvrtém odstavci stanovuje pravidlo, podle kterého, nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Jinak řečeno, zakotvuje se zde přiměřená použitelnost ustanovení o odvolání, jehož limitací je zachování specifík a podstaty rozkladu.³⁸ Vzhledem k tomu je možno konstatovat, že průběh řízení o rozkladu je z velké části shodný s průběhem odvolacího řízení.

V této kapitole se zaměřím na průběh rozkladového řízení obecně z hlediska souslednosti jeho jednotlivých fází, přičemž podrobnému rozboru jeho jednotlivých specifík a rozporných otázek věnuji kapitolu následující.

2.1 Podání rozkladu

Rozklad je dispozičním úkonem účastníka řízení proti rozhodnutí, popř. usnesení ústředního správního úřadu (včetně rozhodnutí a usnesení ministrů nebo vedoucích těchto úřadů) v prvním stupni. Rozklad podaný kýmkoliv jiným, včetně samotného správního orgánu, nepřichází v úvahu.³⁹ Podání rozkladu je přípustné tam, kde to zákon nebo implicitní povaha věci nevyklučují, účastník se po oznámení správního rozhodnutí práva na podání rozkladu nevzdal nebo jej nepodává znovu poté, co jej po předchozím podání vzal zpět.⁴⁰

Rozklad rovněž musí být podaný včas. Obecně dle SŘ platí pro podání rozkladu lhůta 15 dnů ode dne oznámení správního rozhodnutí.⁴¹ Speciálně jsou pak upraveny lhůty pro podání rozkladu v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení o této lhůtě a v případě, že správní rozhodnutí nebude účastníkovi správním orgánem oznámeno.⁴² Lhůta pro podání rozkladu je dle ust. § 40 odst. 1, písm. d) SŘ zachována, je-li podání učiněno nejpozději posledního dne lhůty u příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podání zasláno tomuto orgánu prostřednictvím držitele poštovní licence. Je třeba taktéž uvést, že správní orgán může účastníkovi z omluvitelných důvodů a za dodržení podmínek uvedených v ust. § 41 SŘ zmeškanou lhůtu prominout.

Rozklad účastníka řízení je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu ve smyslu ust. § 37 SŘ, proto se na jeho formální stránku vztahují požadavky uvedené v tomto ustanovení a dále také požadavky dle ust. § 82 odst. 2 SŘ. V rozkladu tedy musí být uvedena přesná

³⁸ KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 309.

³⁹ MIKULE: *Řádné opravné prostředky...*, s. 156-157.

⁴⁰ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 792.

⁴¹ § 152 odst. 4 ve spojení s § 83 odst. 1 SŘ

⁴² § 152 odst. 4 ve spojení s § 83 odst. 2 a § 84 SŘ

identifikace rozkladatele, označení napadeného správního rozhodnutí (zejména číslem jednacím, označením orgánu, který jej vydal a datem vyhotovení), označení ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ, kterému je adresován, označení ústředního správního úřadu, prostřednictvím kterého se rozklad podává a podpis rozkladatele.

Dále by rozklad měl obsahovat údaj, v jakém rozsahu je správní rozhodnutí napadáno, tedy zda je napadána celá výroková část, jednotlivý výrok či pouze vedlejší ustanovení. Je však třeba zmínit, že při absenci tohoto údaje se uplatní domněnka, že se rozkladatel domáhá zrušení celého správního rozhodnutí.⁴³ Ohledně nenapadené části výroku pak platí pravidlo, že pokud netvoří nedílný celek s ostatními, pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků a pokud to neodporuje povaze věci, nabývá nenapadená část výroku právní moci. Jako příklad z praxe mohu uvést rozklad odpůrce proti rozhodnutí ve sporném řízení před ČTÚ o zaplacení dlužné ceny služeb elektronických komunikací⁴⁴, kdy odpůrce napadl pouze výrok č. II o povinnosti nahradit navrhovateli náklady řízení, přičemž výrok č. I o povinnosti zaplatit dlužnou cenu nerozporoval. Výrok č. I tak nabyl právní moci a vykonatelnosti, byla k němu správním orgánem vyznačena jejich doložka a povinnost v něm uložená tak mohla být vymáhána v exekučním řízení, zatímco o výroku č. II bylo vedeno rozkladové řízení před předsedou Rady ČTÚ.

Mezi náležitosti rozkladu patří rovněž uvedení údajů o tom, v čem konkrétně rozkladatel ve správním rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost. Uvedení konkrétních námitek je podstatné z hlediska rozsahu přezkumu. Jak již bylo uvedeno dříve, v rozkladu je bez návrhu přezkoumáván pouze soulad s právními předpisy. Správnost je pak přezkoumávána pouze v rozsahu uplatněných námitek, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.⁴⁵

V případě, že některá z náležitostí uvedených v ust. § 37 odst. 2 SŘ nebo § 82 odst. 2 SŘ v podaném rozkladu chybí, což se týká i údajů o rozsahu, v jakém je správní rozhodnutí napadáno nebo absence konkrétních námitek, „*je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu*“⁴⁶. Tuto povinnost ale správní orgán nemá v případě, že rozklad „*obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod, a je z něj tedy*

⁴³ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 270.

⁴⁴ řízení o účastnickém sporu ve smyslu § 129 ZEK

⁴⁵ § 152 odst. 4 ve spojení s § 89 odst. 2 SŘ

⁴⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2009, sp. zn. 1 As 4/2009

*zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy*⁴⁷ nebo pokud „účastník výslovně označil odvolání jako „blanketní“ a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést“⁴⁸.

Pro neodstranění vad rozkladu může být řízení zastaveno dle ust. § 66 odst. 1, písm. c) SŘ pouze v situaci, kdyby nebylo zřejmé, kdo podání učinil nebo pokud by nebylo jasné, proti jakému rozhodnutí směřuje, nikoliv však pro neuvedení námitek nebo rozsahu, v jakém se správní rozhodnutí napadá.⁴⁹ Pro tyto případy se totiž vždy uplatní výše uvedená podpůrná pravidla.

Konečně je třeba uvést, že se rozklad podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby jeden stejnopis dostal také každý účastník rozkladového řízení. Pokud není podán potřebný počet stejnopisů, vyhotoví se na náklady rozkladatele. Toto pravidlo se neuplatní v případě, kdy je s účastníky komunikováno elektronicky, a náklady na pořizování stejnopisů nevznikají.⁵⁰

Ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ by měl být rozklad podáván prostřednictvím odboru nebo útvaru ÚSÚ, který o věci rozhodoval v prvním stupni.⁵¹

2.2 Postup orgánů prvního stupně po podání rozkladu

Ústřední správní úřad (resp. jeho odbor nebo útvar), který vydal správní rozhodnutí v prvním stupni, je povinný po podání rozkladu učinit řadu úkonů, jejichž účelem je zajistit podklady pro řádný průběh rozkladového řízení, popřípadě využít možnosti autoremedury, přichází-li v dané věci v úvahu.

V prvé řadě je úkolem úřadu posoudit, zda podaný rozklad splňuje všechny formální a obsahové náležitosti. V případě, že v podání shledá nedostatky, má povinnost rozkladateli pomoci s jejich odstraněním nebo jej k jejich odstranění vyzvat a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.⁵² Pokud rozkladatel nedostatky neodstraní, musí úřad posoudit, zda není na místě řízení zastavit z důvodu nemožnosti v něm dále pokračovat (např. pro anonymní rozklad, neoznačení napadaného správního rozhodnutí). Jak již bylo uvedeno výše, důvodem

⁴⁷ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. listopadu 2011, sp. zn. 5 Ca 298/2008

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ NĚMEC, Jiří. Odvolání jako zvláštní druh podání §82/2 – důsledky nedodržení povinných obsahových náležitostí. In KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 104.

⁵⁰ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 722-723.

⁵¹ § 86 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ

⁵² § 37 odst. 3 SŘ

k zastavení nemůže být neodstranění nedostatků spočívajících v absenci námitek nebo rozsahu, v jakém se rozhodnutí napadá.⁵³

V praxi jsem se setkal s případem, kdy odpůrce podal rozklad blanketní, tedy bez uvedení námitek. Současně v něm však sdělil, že svůj rozklad doplní do 15 dnů, a to z důvodu vážné nemoci a s ní spojené hospitalizace. ČTÚ následně využil výzvy k odstranění nedostatků dle ust. § 37 odst. 3 SŘ (přestože v tomto případě tuto povinnost neměl, viz výše), na kterou však odpůrce nereagoval. Proto ČTÚ postupoval dále tak, že zaslal tento blanketní rozklad k vyjádření navrhovateli, jemuž nezbylo, než se omezit na pouhé konstatování, že v napadeném rozhodnutí ani řízení, jež mu předcházelo, neshledává rozpor s právními předpisy, a navrhuje tedy rozklad zamítnout. Odpůrce rozklad o své námitky skutečně později doplnil. Podání, kterým tak učinil, však bylo posouzeno jako vyjádření stanoviska účastníka v probíhajícím řízení dle ust. § 36 odst. 2 SŘ, nikoli jako doplnění rozkladu. V uvedeném případě nešel odpůrci zvolený postup k tíži, jelikož povinností správního orgánu je zabývat se souladem rozhodnutí s právními předpisy i bez návrhů (což platí i pro sporné řízení) a námitky v jeho stanovisku právě na tento nesoulad poukazovaly. Kdyby ale odpůrce ve svém stanovisku poukazoval na nesprávnost rozhodnutí, nemohl by se jí správní orgán zabývat, jelikož ta musí být namítána přímo v rozkladu, nikoliv později.⁵⁴

Současně se zhodnocením formální a obsahové stránky podaného rozkladu musí úřad posoudit, zda není rozklad opožděný nebo nepřipustný.⁵⁵ Pokud by tomu tak bylo, musel by do 10 dnů od jeho podání předat spis spolu se svým stanoviskem ministrově nebo jinému vedoucímu ÚSÚ, který by na návrh rozkladové komise rozhodl, že se pro opožděnost nebo nepřipustnost rozklad zamítá⁵⁶ nebo by rozklad vrátil zpět prvnímu stupni k provedení příslušných úkonů.⁵⁷

Splňuje-li rozklad všechny výše uvedené náležitosti, zasílá úřad jeho stejnopis ostatním účastníkům řízení, kteří mohli proti rozhodnutí sami rozklad podat. Stejnopis rozkladu se zasílá i účastníkům, kteří rozklad již podali nebo jej po jeho podání vzali zpět. Současně jsou tito účastníci úřadem vyzváni k tomu, aby se ve lhůtě, jež nesmí být kratší 5 dnů, k rozkladu vyjádřili.⁵⁸

⁵³ NĚMEC: *Odvolání jako zvláštní druh podání...*, s. 104.

⁵⁴ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1094.

⁵⁵ § 86 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ

⁵⁶ V případě opožděného rozkladu se však zkoumá, zda zde nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v rámci přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí ve smyslu ust. § 152 odst. 4 ve spojení s § 92 odst. 1 SŘ

⁵⁷ § 88 odst. 1 a § 92 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ

⁵⁸ Tamtéž, s. 746.

Na základě tvrzení a návrhů důkazů obsažených v rozkladu nebo ve vyjádřeních účastníků může úřad v prvním stupni řízení doplnit o další potřebné podklady pro následný přezkum. Možnost doplnit podklady je však do jisté míry omezená koncentrací řízení zakotvenou v ust. § 82 odst. 4 a § 86 odst. 3 SŘ.⁵⁹

Po provedení výše uvedených úkonů má první stupeň dvě možnosti, jak dále postupovat.⁶⁰ První možností je využití autoremedury, která spočívá ve zrušení či změně napadeného správního rozhodnutí, za předpokladu, že se tím rozkladu plně vyhoví a současně tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni vyslovili souhlas. Autoremedura zde představuje praktický projev zásady rychlosti a efektivnosti řízení. Výsledkem autoremedury je nové správní rozhodnutí prvního stupně, proti němuž je možné znovu podat rozklad. Jestliže jsou pro autoremeduru splněny všechny zákonné předpoklady, je povinností úřadu k ní přistoupit.⁶¹ Pokud ale bylo řízení doplněno o nové podklady, musí úřad před rozhodnutím v autoremeduře vyzvat účastníky k vyjádření se k podkladům dle ust. § 36 odst. 3 SŘ.

V případě, že autoremedura využita nebyla, je povinností prvního stupně postoupit spis (nebo jeho část, která se týká napadaných výroků rozhodnutí) spolu se svým stanoviskem ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ, resp. jeho rozkladové komisi.

Konečně je třeba uvést, že se na provedení výše uvedených úkonů prvního stupně před postoupením spisu uplatní v zákoně stanovené lhůty. O těchto lhůtách je pro jejich specifičnost pojednáno zvláště v kapitole 3.2.

2.3 Rozhodování o rozkladu

Poté, co jsou v prvním stupni učiněny všechny nezbytné úkony, je věc předána k vyřízení ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ jako funkčně příslušnému orgánu v druhém stupni, resp. jeho rozkladové komisi k přípravě návrhu na rozhodnutí o rozkladu.⁶²

Účast rozkladové komise je obligatorní součástí rozkladového řízení a současně specifikem, které se u odvolacího řízení nevyskytuje. O specifikách a postavení rozkladové komise bude podrobně pojednáno v kapitole 3.3. Na tomto místě je však třeba uvést, že stěžejním úkolem této komise je příprava návrhů na rozhodnutí, jež má povahu odborného

⁵⁹ JEMELKA, POLEDNÍČKOVÁ, BOHADLO: *Správní řád...*, s. 427.

⁶⁰ Pokud není důvod řízení zastavit dle § 88 odst. 2 ve spojení s § 152 odst. 4 SŘ z důvodů uvedených v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo § 66 odst. 2 SŘ

⁶¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha a.s., 2005, s. 280-281.

⁶² § 152 odst. 3 a 4 SŘ

stanoviska, kterým není ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ vázán, a může tedy rozhodnout i v rozporu s jeho zněním. V případě, že by však bylo o rozkladu rozhodnuto bez tohoto návrhu, šlo by o nezákonný postup, jehož důsledkem by mohlo být zrušení rozhodnutí v rámci soudního přezkumu.⁶³

Hlavní funkcí návrhu rozkladové komise je poskytnout ministrovi objektivní, odborné a nestranné posouzení věci.⁶⁴ K tomuto účelu je rozkladové komisi předáván spis včetně rozkladu, stanoviska prvního stupně a vyjádření účastníků, popřípadě dalších doplněných podkladů. Rovněž jsou komisi postupována stanoviska účastníků učiněná dle § 36 odst. 2 SŘ. Jednací řády komisí pak mohou stanovit další oprávnění v rámci úřadu, například jednací řád rozkladové komise ČNB zakotvuje oprávnění přizvat k jednání osobu, která v prvním stupni vydala rozhodnutí a požadovat od ní její ústní stanovisko.⁶⁵ Domnívám se, že komise může navrhopvat ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ rovněž nezávazné návrhy na doplnění dokazování, pokud tato potřeba po prostudování předložených materiálů vyvstane a pokud doplnění zákon v dané věci umožňuje. Navrhovat může komise rovněž vydání dalších procesních správních rozhodnutí, tyto návrhy však nebudou pro ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ podmiňující, jako je tomu u návrhů na meritorní rozhodnutí, bez kterých by rozhodnout vůbec nemohl.

Komise svůj návrh přijímá usnesením, přičemž obsah návrhu tvoří zpravidla navrhovaný výrok rozhodnutí včetně jeho stručného odůvodnění. Lhůty pro přijetí a postoupení návrhu na rozhodnutí pak mohou zakotvovat jednotlivé jednací řády komisí.⁶⁶

Po předložení návrhu rozkladové komise může ministr nebo jiný vedoucí jiného ÚSÚ vrátit návrh rozkladové komisi k přepracování, což vyplývá z faktu, že komise je jemu podřízený poradní orgán. Pokud tak neučiní, musí ve věci rozhodnout, a to ať už v souladu s obsahem návrhu nebo i jinak.⁶⁷ Rozhodnutí však nemůže vydat jiná osoba. Kompetence rozhodovat o rozkladu je dle ust. § 152 odst. 2 SŘ přiznána zásadně příslušnému ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ. V případě, že ten by svoji kompetenci převedl na jinou osobu, např. svého náměstka, nešlo by sice o věcnou nepřislušnost, jež by vedla k nicotnosti vydaného rozhodnutí, ale o nepřislušnost funkční, která vede k jeho nezákonnosti. Zrušení

⁶³ MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, roč. 7, č. 7, s. 39.

⁶⁴ Tamtéž, s. 39.

⁶⁵ jednací řád rozkladové komise České národní banky po změně č. 1

⁶⁶ Např. čl. 8 Jednacího řádu rozkladové komise České národní banky

⁶⁷ MATES: *Řízení o rozkladu...*, s. 40.

takového rozhodnutí se může následně účastník domáhat před správním soudem.⁶⁸ Je třeba uvést, že ust. § 152 odst. 2 SŘ se netýká pouze vydávání meritorních rozhodnutí, ale rovněž i správních rozhodnutí procesní povahy.⁶⁹

O možných způsobech rozhodnutí a jeho specifikách bude pojednáno v kapitole 3.5. Zde však je možné uvést, že vydání rozhodnutí je vázáno na lhůty, které obvykle vychází ze speciálních úprav, např. § 129 odst. 1 ZEK stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladu na 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. O počátku běhu lhůty pro vydání rozhodnutí a její specifické povaze bude pojednáno v kapitole 3.

⁶⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 1998, sp. zn. 6 A 202/1995

⁶⁹ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1190.

3. Specifika rozkladového řízení

3.1 Postavení ministerstva a jiného ústředního správního úřadu

Rozklad lze dle ust. § 152 odst. 1 SŘ podat proti rozhodnutí ministerstva nebo jiného ústředního správního orgánu vydanému v prvním stupni. Z tohoto důvodu je vymezení pojmu ústřední správní úřad více než nezbytné. Samotná právní úprava ve SŘ k pojmu ústřední správní úřad odkazuje⁷⁰ v poznámce pod čarou na kompetenční zákon. Ten ve své části první nazvané „zřízení ústředních orgánů státní správy“ předkládá výčet ministerstev⁷¹, v jejich čele stojí člen vlády a výčet dalších ústředních správních orgánů jako např. Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Český telekomunikační úřad.⁷² Zatímco výčet ministerstev je možné považovat za taxativní, výčet dalších ústředních orgánů státní správy vzhledem k judikatuře Ústavního soudu taxativní není.

Ústavní soud odmítá formální pojetí ústředního správního úřadu, za který byl dle dřívější judikatury NSS považován pouze takový úřad, který byl takto výslovně označen v kompetenčním zákoně (nepostačovalo ani označení v jiném zákoně). Dle Ústavního soudu jsou pro určení, zda se v konkrétním případě jedná o ÚSÚ, rozhodující materiální znaky takového úřadu.⁷³ Kritéria pro ÚSÚ vyznačil pak následovně: „výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy (Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných).“⁷⁴

Postavení ÚSÚ má tak mimo kompetenční zákon také například Úřad pro ochranu osobních údajů nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.⁷⁵

3.2 Lhůty v řízení o rozkladu

Jednou ze sporných otázek v rámci řízení o rozkladu je úprava lhůt pro úkony orgánu prvního stupně a pro vydání rozhodnutí. Jelikož samotné ust. § 152 SŘ otázky těchto lhůt

⁷⁰ poznámka pod čarou č. 6 k ust. § 11 odst. 2 SŘ

⁷¹ § 1 KompZ

⁷² § 2 KompZ

⁷³ usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04

⁷⁴ Tamtéž.

⁷⁵ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *SPRÁVNÍ PRÁVO*, 2014, roč. 47, číslo 4, s. 217 – 218.

neupravuje, měla by se na tyto lhůty užít přiměřeně ustanovení o odvolání.⁷⁶ V odvolacím řízení platí, že správní orgán prvního stupně předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání (u opožděného nebo nepřipustného odvolání je lhůta zkrácena na 10 dnů).⁷⁷ Od okamžiku předání spisu se stanoviskem pak počíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.⁷⁸

NSS však judikoval, že uvedená obdobná aplikace ustanovení o lhůtách je v řízení o rozkladu pojmově vyloučena, což odůvodnil takto: „*V tomto řízení je totiž orgán, který o něm rozhoduje, a správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jedním správním orgánem; rozdílné je pouze to, kdo je v jeho rámci funkčně příslušný rozhodnout. Z tohoto důvodu nemůže běžet třicetidenní lhůta pro předložení rozkladu k rozhodnutí, jak je tomu u odvolacího řízení, a lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, počíná běžet ode dne doručení rozkladu podatelně ústředního orgánu státní správy.*“⁷⁹

Tento judikát však doktrínou nebyl přijat zcela bez výhrad. Dle názoru J. Vedrala je třeba vycházet z toho, že věc, která byla před NSS rozhodována, se týkala řízení, v němž byl pouze jeden účastník (řízení o žádosti o poskytnutí informace). Nebyl u ní proto naplněn hlavní účel výše uvedených lhůt, kterým je poskytnout prvnímu stupni dostatečný prostor pro rozeslání stejnopisů rozkladu dalším účastníkům, shromáždění jejich vyjádření a případné doplnění podkladů řízení. V případě, že by však v řízení bylo účastníků více a první stupeň by musel všechny uvedené úkony činit, lhůta 30 dnů pro postoupení spisu rozkladovému orgánu by se uplatnila.⁸⁰

S výše uvedeným názorem se plně ztotožňuji. Nebylo by totiž logické, aby lhůty pro vydání rozhodnutí v rozkladovém řízení byly oproti obdobnému odvolacímu řízení fakticky zkracovány z důvodu absence lhůt pro postoupení věci rozkladovému orgánu.

3.3 Rozkladová komise

Jak již bylo uvedeno výše, účast rozkladové komise představuje obligatorní náležitost řízení o rozkladu a vydání rozhodnutí bez jejího návrhu vede k jeho nezákonnosti. Obdobné

⁷⁶ § 152 odst. 4 SŘ

⁷⁷ § 88 odst. 1 SŘ

⁷⁸ § 93 odst. 1 ve spojení s § 71 SŘ

⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 7 A 76/2002

⁸⁰ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1200-1201.

úkoly jako v rozkladovém řízení plní rozkladová komise i v přezkumném řízení proti správním rozhodnutím ministerstev a jiných ÚSÚ ve smyslu ust. § 94 SŘ a násl.⁸¹

3.3.1 Postavení rozkladové komise

Rozkladová komise je kolektivním poradním orgánem ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ. Z tohoto jejího postavení vyplývá, že není nadána žádnou samostatnou rozhodovací pravomocí a její činnost je omezená zejména na předkládání nezávazných doporučujících návrhů.⁸² Členy komise včetně jejího předsedy si jmenuje svým organizačním aktem sám ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ, přičemž tuto pravomoc nemůže delegovat na jinou osobu.⁸³ Rozkladová komise může být zřízena jako stálá nebo i ad hoc pro určitou jednotlivou věc.⁸⁴ Vnitřně se pak komise může členit na jednotlivé senáty, které mohou být i rozdílně věcně zaměřeny.⁸⁵

Ust. § 152 odst. 3 SŘ stanoví, že složení rozkladové komise nebo i jejích jednotlivých senátů, pokud jsou zřízeny, je minimálně pětičlenné, přičemž většinu členů tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazenými do daného úřadu. Platí tedy, že v případě pětičlenné rozkladové komise musí být minimálně tři členové nezávislými odborníky stojícími vně úřadu. Vzhledem ke skutečnosti, že SŘ ani jiný právní předpis nestanoví kvalifikační požadavky „odbornosti“, jimiž jsou obvykle příslušné vzdělání a praxe, může být v jednotlivých případech sporné, zda ten který člen komise podmínku odbornosti splňuje. Úroveň odbornosti členů rozkladové komise může veřejnost (včetně samotného účastníka řízení) kontrolovat prostřednictvím žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vzpp.⁸⁶

Funkce členům rozkladové komise zaniká zejména jejich odstoupením nebo odvoláním, nezaniká však zánikem funkce osoby, která je jmenovala, tedy např. odstoupení ministra, což vyplývá z obecného principu kontinuity veřejné správy.⁸⁷

Pro jednání rozkladové komise, popř. jejích jednotlivých senátů, platí obdobně ust. § 134 SŘ o řízení před kolegiálním orgánem, použití tohoto ustanovení je však limitováno specifickou povahou komise jako poradního orgánu bez rozhodovací pravomoci a v souladu

⁸¹ § 95 odst. 6 SŘ

⁸² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2004, sp. zn. 6 A 116/2001

⁸³ JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In HAVLAN, Petr, HEJČ, David, VALDHANS, Jiří (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 112.

⁸⁴ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1192.

⁸⁵ JEMELKA, POLEDNÍČKOVÁ, BOHADLO: *Správní řád...*, s. 635.

⁸⁶ KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008, s. 28 - 29.

⁸⁷ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1193.

s ní je nutno ho vykládat. Obecně tedy platí, že komise přijímá svůj návrh hlasováním po předchozí poradě, při které mohou jednotliví členové vyjadřovat své názory a navrhnout znění návrhu na rozhodnutí o rozkladu. Jak porady, tak i následného hlasování se mohou účastnit pouze členové komise a osoba pověřená sepsáním protokolu. Přípustná bude rovněž účast ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ, což vyplývá ze skutečnosti, že komise je zřízena jako jeho poradní orgán. Jednat a přijímat návrh na rozhodnutí však komise může pouze za podmínky, že je přítomná nadpoloviční většina jejích členů a nadto většina z takto přítomných členů jsou odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ÚSÚ. Jednání i hlasování řídí předseda komise. Pravidlem je, že členové hlasují jednotlivě a předseda naposled, pro případ, že by však komise měla více než 7 členů, mohou členové hlasovat současně. Usnesení rozkladové komise je pak přijato hlasy nadpoloviční většiny přítomných členů. Protokol o hlasování pak podepisují všichni členové a osoba, která jej vyhotovila. Při nahlížení do spisu je nahlížení do tohoto protokolu vyloučeno.⁸⁸

3.3.2 Jednací řády rozkladových komisí

Podrobnosti jednání rozkladové komise stanoví její jednací řád, který pro komisi, jež sama žádnou rozhodovací pravomoc nemá, vydává příslušný ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ.⁸⁹ Jednací řád tedy sám o sobě má povahu interního normativního aktu a jeho obsah tak nesmí být v rozporu se zákonem a se základními zásadami správního řízení.⁹⁰

Na základě prostudování několika jednacích řádů rozkladových komisí⁹¹ jsem provedl následující analýzu. Jednotlivé jednací řády mají obdobnou strukturu, nikoliv však rozsah. Lze se tedy setkat jak s jednacími řády velice obsáhlými, tak i lakonickými. Strukturu jednacích řádů tvoří úprava několika následujících oblastí.

V úvodu jednacích řádů bývá vymezena působnost rozkladové komise. V rámci ní je stanoveno, že komise předkládají návrhy na rozhodnutí o rozkladech a posuzují podněty k přezkumnému řízení. U některých komisí je však působnost rozšířena i na další úkoly,

⁸⁸ Tamtéž, s. 1195 – 1196.

⁸⁹ Tamtéž, s. 1198.

⁹⁰ ONDRUŠ: *Správní řád...*, s. 384.

⁹¹ jednací řád rozkladové komise České národní banky po změně č. 1
jednací řád rozkladové komise ministra práce a sociálních věcí
jednací řád rozkladové komise ministra průmyslu a obchodu pro projednávání problematiky zákona č. 38/1994 Sb., zákona č. 594/2004 Sb. a zákona č. 228/2005 Sb.
jednací řád rozkladové komise předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu
jednací řád rozkladové komise Rady Českého telekomunikačního úřadu
rozhodnutí č. 5/2008 předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 29. srpna 2008, kterým se vydává statut a jednací řád rozkladové komise předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů
rozkaz ministryně obrany ze dne 6. listopadu 2008 ve znění RMO č. 22/2010 Věstníku, kterým se zřizuje rozkladová komise ministryně obrany a stanovuje jednací řád komise

například na vydávání stanovisek k otázkám předloženým komisi nebo na posuzování žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti dle ust. § 80 SŘ.

Další oblast představuje úprava postavení členů rozkladové komise. Ta zahrnuje vznik a zánik funkce, podmínky jejího výkonu, postavení předsedy a místopředsedy komise, odměňování nezávislých členů komise za výkon funkce a rovněž v některých případech i kvalifikační požadavky na odbornost členů komise.

Dále jsou v jednacích řádech upravena opatření při předkládání podaného rozkladu rozkladové komisi. Tato oblast zahrnuje úkoly, jež musí vůči rozkladové komisi plnit útvar úřadu, jenž ve věci rozhodl v prvním stupni. Typicky je zde stanovena lhůta pro předložení rozkladu spolu s příslušnými materiály, stanovení obsahových náležitostí stanoviska prvního stupně, povinnosti poskytnout komisi součinnost, zejména doplňovat spisový materiál nebo podávat potřebná vysvětlení k řízení v prvním stupni.

Upraveno je v jednacích řádech také administrativní zabezpečení činnosti komise. To bývá svěřeno buď tajemníkovi rozkladové komise, který je zaměstnancem úřadu, nebo příslušnému administrativnímu odboru. Jejich úkoly jsou organizačně-technického charakteru a spočívají například v rozesílání pozvánek na jednání komise, pořizování protokolu z jednání a podobně.

Stěžejní oblast pak představuje samotná úprava jednání v jednacích řádech. Zde bývá upraveno zahájení jednání s referátem věci, vyjadřování členů komise k věci, usnášeníschopnost komise, úkoly předsedy a místopředsedů komise při vedení jednání, účast třetích osob na jednání a způsoby hlasování o návrhu. V jednacím řádu rozkladové komise ČNB je možné se setkat se specifickou úpravou jednání per rollam bez osobní účasti členů komise. Vzhledem k faktu, že zákon tuto úpravu nevyklučuje, a naopak připouští úpravu podrobností v jednacích řádech, je tento způsob jednání přípustný.⁹²

Některé jednací řády rovněž upravují postup při zjištění podjatosti člena nebo předsedy rozkladové komise.

3.3.3 Podjatost člena nebo předsedy rozkladové komise

Dle ust. § 152 odst. 3 SŘ se i na členy rozkladové komise, jakožto na osoby bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, přiměřeně aplikuje ustanovení o podjatosti v § 14 SŘ. Za vyloučeného ze všech úkonů v řízení pro podjatost je považován takový člen rozkladové komise, o němž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení,

⁹² JEMELKA: *Význam rozkladové komise...*, s. 117.

pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti.⁹³ Dále je rovněž vyloučený takový člen komise, jenž se účastnil řízení v téže věci na jiném stupni⁹⁴, k čemuž například může dojít, pokud o stejné věci jako úřední osoba rozhodoval v prvním stupni nebo i za situace, kdy se jako člen rozkladové komise účastnil přípravy návrhu na rozhodnutí v rámci přezkumného řízení a účastník následně proti rozhodnutí v přezkumném řízení podal rozklad.⁹⁵ K vyloučení z výše uvedených důvodů dochází ex lege.⁹⁶

Podjatost člena rozkladové komise je možno shledat buďto na základě včasné námitky podjatosti účastníkem řízení, nebo na základě sdělení člena rozkladové komise, popřípadě také na základě jiného podnětu.⁹⁷

V případě, že je podjatost člena rozkladové komise namítána účastníkem řízení, postupuje se s ohledem na přiměřené použití ust. § 134 odst. 4 SŘ tak, že o této námitce podjatosti jedná sama komise (popřípadě její senát, jde-li o námitku proti členovi senátu). Výsledkem tohoto jednání je přijetí návrhu na rozhodnutí o podjatosti, hlasování o tomto návrhu se však neúčastní osoba, jejíž podjatost se posuzuje. Následně je návrh bezodkladně předložen ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ, jenž o podjatosti člena rozkladové komise s konečnou platností usnesením rozhoduje. Opět zde přitom platí, že návrh komise je pouze doporučující a tudíž nezávazný. Za vyloučeného člena jmenuje ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ ad hoc jinou vhodnou osobu.

Odlišný je postup, když svou podjatost shledá sám člen rozkladové komise. V takovém případě je jeho povinností o okolnostech nasvědčujících jeho vyloučení z důvodu podjatosti bezodkladně informovat přímo ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ, jenž ho do funkce ustanovil. Ten následně důvody podjatosti posoudí a v případě, že je shledá jako relevantní, usnesením deklaruje vyloučení tohoto člena a současně na jeho místo jmenuje ad hoc jinou vhodnou osobu. Obdobně se pak postupuje i tehdy, dozví-li se ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ o podjatosti na základě jiného podnětu, což vyplývá ze skutečnosti, že k vyloučení pro podjatost dochází ex lege a také z faktu, že rozkladová komise je poradním orgánem ministra, který si ji sám zřizuje i odvolává, a tedy nad ní vykonává i dozor.

V případě, že by nastala situace, kdy by pro podjatost byla vyloučena celá rozkladová komise, popřípadě celý senát, který má danou věc projednávat, nezbývá ministrovi nebo

⁹³ § 14 odst. 1 SŘ

⁹⁴ § 14 odst. 5 SŘ

⁹⁵ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1198.

⁹⁶ Tamtéž, s. 180

⁹⁷ Tamtéž, s. 186.

jinému vedoucímu ÚSÚ jiný postup, než rozkladovou komisí pro danou věc vhodně zrekonstruovat nebo věc k vyřízení přidělit jinému senátu rozkladové komise.⁹⁸

3.4 Postavení ministra nebo jiného vedoucího ústředního správního úřadu při rozhodování o rozkladu

V rozkladovém řízení plní ministr nebo vedoucí jiného ÚSÚ stěžejní funkci, neboť je to právě on, komu zákon svěřuje výhradní oprávnění o rozkladech rozhodovat.⁹⁹ Je však třeba uvést, že se pro tyto účely nestává samostatným správním orgánem, nýbrž je pouze funkčně příslušnou osobou, která v rámci úřadu rozhoduje o řádném opravném prostředku bez devolutivního účinku. Rozhodnutí o rozkladu tak jako správní orgán vydává samotný úřad a pouze ten může mít procesní subjektivitu pro případný přezkum tohoto rozhodnutí ve správním soudnictví.¹⁰⁰

Se zvolenou konstrukcí, kdy o rozkladech rozhoduje ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ, je spojena celá řada praktických i právních problémů a sporných otázek. V následujícím textu se je pokusím přiblížit.

Předně, ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ svou pravomoc nemůže delegovat na žádnou jinou osobu, a to včetně svého náměstka. Pokud by tak učinil, bylo by rozhodnutí o rozkladu z důvodu funkční nepříslušnosti nezákonné.¹⁰¹ Problematickou tak může být situace, kdy by ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ nemohl dlouhodobě svou funkci vykonávat. S ohledem na striktní formulaci ust. § 152 odst. 2 SŘ a starší judikaturu je i v tomto případě rozhodování o rozkladech vyhrazeno pouze ministrovi nebo jinému vedoucímu ÚSÚ. Z tohoto důvodu by například při dlouhodobé nemoci ministra nemohl rozhodování o rozkladech převzít jeho náměstek, přestože v jiných věcech týkajících se působnosti ministerstva by byl oprávněn ministra zastupovat.¹⁰²

S výhradní rozhodovací pravomocí ministrů a jiných vedoucích ÚSÚ v rozkladovém řízení je spojen i další problém. Obecně totiž platí, že osoby nadané rozhodovací pravomocí by měly rozhodovat kvalifikovaně a nenáhodně, tedy nepodepisovat pouze předpřipravené akty, nýbrž se na rozhodování aktivně podílet.¹⁰³ Tento požadavek je však v rozkladovém řízení s ohledem na českou realitu jen stěží splnitelný, neboť ministři jsou v ČR jmenováni

⁹⁸ Tamtéž, s. 1196 – 1197.

⁹⁹ § 152 odst. 2 SŘ

¹⁰⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 7 Afs 86/2007

¹⁰¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 1998, sp. zn. 6 A 202/1995

¹⁰² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. 5 A 8/2002

¹⁰³ KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008, s. 27.

zejména na základě politických dohod a nikoliv jejich odbornosti. U vedoucích jiných ÚSÚ pak shledávám problém v případech, kdy mají jako jediná osoba se vši náležitostí rozhodovat o abnormálně vysokém počtu rozkladů, což se týká např. předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, který za rok 2013 rozhodl pouze v oblasti účastnických sporů o 2161 rozkladech.¹⁰⁴ Rozkladová komise dle mého názoru nemůže plně nahradit nedostatek odborné či faktické způsobilosti rozhodovat, její funkce má být primárně poradní a má do jisté míry vyvažovat absenci devolutivního účinku rozkladu.

Jistou kontroverzní situaci rovněž představuje rozhodování ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ o rozkladu proti správnímu rozhodnutí, jež sám vydal v prvním stupni. Oprávnění rozhodovat v určitých věcech v prvním stupni může této osobě vyplývat buďto ze samotného zákona nebo z vnitřního organizačního řádu daného úřadu. Přestože obecně platí, že úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni, je vyloučena ze všech úkonů řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit¹⁰⁵, na vedoucí ÚSÚ se toto pravidlo nevztahuje¹⁰⁶. Naopak, pro účely rozkladu je výslovně uvedeno, že proti rozhodnutí, které vydal ministr nebo jiný vedoucí ÚSÚ v prvním stupni, je možno podat rozklad, o němž rozhoduje znovu on.¹⁰⁷ Dle mého názoru rozklad v tomto případě ztrácí způsobilost být efektivním opravným prostředkem, neboť správní rozhodnutí není přezkoumáváno objektivní a nestrannou osobou. Tuto „vadu“ nemůže kompenzovat ani fakt, že se rozhodnutí o rozkladu vydává na základě návrhu rozkladové komise, jelikož ten je pouze doporučující. Z tohoto důvodu je pro účastníka řízení velice nepravděpodobné, že by se domohl nápravy vad správního rozhodnutí v rámci samotného správního řízení a bude tak odkázán až na přezkum před správním soudem.

Dalším sporný bod představuje podjatost ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ v rámci rozkladového řízení. Pro vedoucí ÚSÚ totiž neplatí obecná pravidla o vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost¹⁰⁸, což bývá odůvodněno tím, že ministerstva a jiné ÚSÚ jsou zřízeny podle monokratického principu a vede je tudíž pouze jedna osoba, jíž jsou ostatní osoby pracující v tomto orgánu podřízené¹⁰⁹ a dále, že nad ministry a jinými vedoucí ÚSÚ již není nikdo, kdo by o jejich podjatosti mohl rozhodovat a kdo by je při

¹⁰⁴ ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD. *Výroční zpráva 2013* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad, 2013, s. 50 [cit. 31. března 2015]. Dostupné na <https://www.ctu.cz/cs/download/vyrocní_zpravy/vyrocní_zprava_ctu_2013_.pdf>.

¹⁰⁵ § 14 odst. 1 a 5 SŘ

¹⁰⁶ § 14 odst. 6 SŘ

¹⁰⁷ § 152 odst. 1 a 2 SŘ

¹⁰⁸ § 14 odst. 6 SŘ

¹⁰⁹ usnesení Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09

vyločení mohl ve výkonu jejich pravomocí zastoupit. Mohou a také nastávají situace, kdy o rozkladech rozhoduje osoba, jež by podle obecných pravidel musela být považována za podjatou pro svůj poměr k věci, účastníků řízení nebo k jejich zástupcům. V tomto případě nezbývá neúspěšnému účastníkovi rozkladového řízení jiná možnost, než domáhat se svých práv ve správním soudnictví. Ústavní soud pro tyto případy judikoval, že „...v případě, shledá-li soud v přezkumu správního řízení dle § 152 správního řádu důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem.“¹¹⁰ Z toho vyplývá, že důvodem ke zrušení rozhodnutí ve správním soudnictví by nebyla situace, kdy by sice rozhodovala podjatá osoba, ale správní rozhodnutí by samo o sobě nebylo nezákonné.

Je však třeba poznamenat, že ust. § 14 odst. 6 SŘ, které vylučuje ve vztahu k vedoucím ÚSÚ aplikaci institutu „vyloučení z projednávání a rozhodování věci“, není přijímáno bez kritiky a je považováno vzhledem k požadavku na nestranný výkon veřejné správy za protiústavní.¹¹¹

Konečně je třeba uvést, že problematické je v rozkladovém řízení i uplatňování opatření proti nečinnosti ve smyslu ust. § 80 SŘ. Tato opatření proti nečinnosti obecně činí nadřízený správní orgán.¹¹² Vzhledem k faktu, že vedoucí ÚSÚ žádný nadřízený orgán nemá, je sporné, jakým způsobem se účastník řízení může této ochrany domáhat. Dle ust. § 178 odst. 2 SŘ sice platí, že nadřízeným vedoucího ÚSÚ je on sám, avšak fakticky je nesmyslné, aby se toto ustanovení v daném případě uplatnilo a vedoucí ÚSÚ tak například v souladu s ust. § 80 odst. 4 SŘ sám sobě přikazoval vydat rozhodnutí nebo si prodlužoval lhůty pro vydání rozhodnutí.¹¹³ Rozhodovací praxe správních soudů vzhledem k těmto specifickým situacím stanovila, že účastník řízení nemá před využitím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle ust. § 79 SŘS povinnost domáhat se ochrany před nečinností v rámci správního řízení, neboť ta fakticky neexistuje.¹¹⁴

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ srov. BURSÍKOVÁ, Lenka. (Ne)podjatost v řízení o rozkladu. In HAVLAN, Petr, HEJČ, David, VALDHANS, Jiří (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 32-40.

¹¹² § 80 odst. 1 SŘ

¹¹³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, s. 78-79.

¹¹⁴ usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008

3.5 Způsoby rozhodnutí o rozkladu

K nejspornější a nejproblematictější části celé úpravy rozkladu ve Správním řádu patří způsoby rozhodnutí o rozkladu. Ty jsou vymezeny v ust. § 152 odst. 5 SŘ tak, že nestanoví-li zákon jinak, lze v řízení o rozkladu „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 rozklad zamítnout“¹¹⁵ Dle gramatického výkladu této části ustanovení jsou vymezené možnosti rozhodnutí o rozkladu podstatně užší, než jak by tomu bylo u běžného odvolání¹¹⁶ a v podstatě odpovídají autoremeduře dle ust. § 87 SŘ.

Podle důvodové zprávy ke Správnímu řádu zákonodárce zvolil tuto úpravu proto, že dle jeho názoru je celý institut rozkladu problematický, uměle rozděluje ústřední správní úřad na dvě instance, a tudíž je třeba jeho užívání omezit ve prospěch soudní ochrany.¹¹⁷

Úprava způsobů rozhodnutí o rozkladu byla odbornou veřejností přijata velice kriticky. Vytýkáno jí bylo zejména to, že v rámci rozkladového řízení není možné rozhodnutí pro nezákonnost zrušit v těch případech, kdy se tím současně rozkladu nevyhoví a také, pokud tím je jinému účastníku způsobena újma. Tato faktická nemožnost zrušit rozhodnutí pro nezákonnost byla shledávána naprosto v rozporu se zásadou legality.¹¹⁸ Další zásadní výtky směřovaly k tomu, že rozkladu nemůže být vyhověno pouze částečně, resp. nemůže být zrušena pouze část napadeného rozhodnutí, ale vždy rozhodnutí jako celek a dále, že neexistuje možnost po zrušení rozhodnutí věc vrátit prvnímu stupni k novému projednání. Zásadní problém byl spatřován také v neodůvodněné nerovnosti v procesních právech, jež mají účastníci rozkladového řízení oproti účastníkům řízení odvolacího, jelikož možnost účastníka domoci se nápravy vad je fakticky závislá na tom, který orgán v prvním stupni jeho věc rozhodoval.¹¹⁹

Praxe správních orgánů se však nepřiklonila k výkladu ryze gramatickému, jež by vedl ke všem výše uvedeným problémům, ale zvolila výklad podle smyslu a účelu celého ustanovení § 152 a dalších ustanovení Správního řádu. Na základě toho bylo dovozeno následující: „V řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 5 rozhodnutí změnit za podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas. Možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle §

¹¹⁵ § 152 odst. 5 SŘ

¹¹⁶ srov. způsoby rozhodování v ust. § 90 SŘ

¹¹⁷ ONDRUŠ: *Správní řád...*, s. 445-446.

¹¹⁸ VEDRAL: *Správní řád...*, s. 1205.

¹¹⁹ ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 174-175.

90 odst. 1 písm. a) nebo písm. b). Na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje.¹²⁰

Výše uvedený názor praxe byl potvrzen i rozsudkem NSS, který judikoval, že ÚSÚ má při svém rozhodování o rozkladu pravomoc napadené rozhodnutí zrušit a vrátit zpět prvnímu stupni, ačkoliv to výslovně ust. § 152 odst. 5 SŘ neuvádí. Rovněž NSS konstatoval, že doslovná aplikace ust. § 152 odst. 5 SŘ by vedla k absurdním důsledkům, které zjevně ani sám zákonodárce nezamýšlel.¹²¹

O napadeném rozhodnutí lze tedy rozhodnout následujícími způsoby. Rozhodnutí lze zcela nebo z části zrušit a řízení zastavit, což se bude týkat případů, kdy nemělo být vůbec vydáno, zejména pro svou nezákonnost.¹²²

Dále je možno napadené rozhodnutí zcela nebo z části zrušit a věc vrátit k novému projednání odboru nebo útvaru ÚSÚ, který jej vydal v prvním stupni, s tím, že ten bude vázán právním názorem rozkladového orgánu.¹²³ Tento postup se užije v případech, kdy nebude na místě ani zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, ani jeho změna.

Změnit napadené rozhodnutí lze za předpokladů, že se tím plně vyhová rozkladu a nebude tím způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.¹²⁴ Újmou se přitom má mít na mysli ztráta možnosti účastníka podat proti takovému rozhodnutí rozklad.¹²⁵

Konečně je možné rozklad zamítnout a rozhodnutí prvního stupně potvrdit, shledá-li rozkladový orgán napadené rozhodnutí správné a v souladu s právními předpisy.¹²⁶

¹²⁰ PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 - Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2005, s. 1 [cit. 8. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/21a-pdf.aspx>>.

¹²¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, sp. zn. 3 As 28/2012

¹²² § 152 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) SŘ

¹²³ § 152 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) SŘ

¹²⁴ § 152 odst. 5 písm. a) SŘ

¹²⁵ PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 - Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2005, s. 1 [cit. 8. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/21a-pdf.aspx>>.

¹²⁶ § 152 odst. 5 písm. b) SŘ

4. Rozkladové řízení v účastnickém sporu před Českým telekomunikačním úřadem

Český telekomunikační úřad je ústředním správním úřadem¹²⁷, do jehož působnosti spadá zejména regulace trhu elektronických komunikací a poštovních služeb.¹²⁸ Z postavení ČTÚ v hierarchii správních úřadů vyplývá, že řádným opravným prostředkem proti jeho správním rozhodnutím je rozklad. K rozhodování o rozkladu je povolán předseda Rady ČTÚ.¹²⁹ Zvláštností od obecné úpravy v SR je, že v případě, kdy by v prvním stupni rozhodoval předseda Rady ČTÚ, nerozhoduje o rozkladu proti svému rozhodnutí opět on sám. Místo něj nastupuje ve druhém stupni Rada ČTÚ, jež o rozkladu rozhoduje na základě doporučujícího návrhu své vlastní rozkladové komise.¹³⁰

Jednou z podstatných činností ČTÚ je rozhodování tzv. účastnických sporů, neboli sporu mezi osobou vykonávající komunikační činnost¹³¹ na straně jedné a účastníkem, popřípadě uživatelem, na straně druhé, a to na základě návrhu některé ze stran.¹³² Typickým účastnickým sporem je spor o plnění povinnosti k peněžitému plnění za poskytnutou službu elektronických komunikací, zjednodušeně řečeno, spor mezi operátorem a jeho zákazníkem o neuhrazenou částku za vyúčtované hovorné. Jedná se tedy o soukromoprávní spor rozhodovaný v rámci správního řízení. Na řízení se mimo ustanovení ZEK subsidiárně vztahuje SR, zejména v části o sporném řízení¹³³.

Přestože ČTÚ je jednotným úřadem s celostátní působností, vnitřně se organizačně člení na 7 územních odborů.¹³⁴ Tyto územní odbory jsou v prvním stupni povolány provádět řízení a rozhodovat o účastnických sporech.¹³⁵

Po provedení všech nezbytných úkonů a shromáždění potřebných podkladů pro vydání rozhodnutí vydávají tyto odbory ČTÚ rozhodnutí, v jejichž výroku se podle výsledku řízení

¹²⁷ § 2 odst. 1 KompZ

¹²⁸ ¹²⁸ ASCAY, Ludovít. Právo elektronických komunikací v ČR. *Revue pro právo a technologie*, roč. 1, číslo 2, s. 40.

¹²⁹ § 123 odst. 1 ZEK

¹³⁰ § 107 odst. 9 ZEK

¹³¹ § 7 ZEK

¹³² § 129 odst. 1 ZEK

¹³³ § 141 SR

¹³⁴ Územní obvody a sídla odborů odpovídají územním obvodům a sídlům krajů dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, vzpp.

¹³⁵ Z vlastní zkušenosti mohu říci, že návrhy na zahájení řízení nebývají mezi jednotlivé odbory rozdělovány podle místa trvalého pobytu odpůrců, ale spíše z důvodu momentální vhodnosti. Jako příklad mohu uvést případ, kdy byla věc odpůrkyně s trvalým pobytem v Aši řešena odborem pro severomoravskou oblast se sídlem v Ostravě. Právě tam pak byla odpůrkyně úřadem vyzývána, aby se dostavila k nahlédnutí a vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí, přestože logicky vhodnější a hospodárnější bylo, aby věc řešil odbor pro západočeskou oblast se sídlem v Plzni.

objeví, zda se návrh zamítá, nebo se návrhu vyhovuje a odpůrce má povinnost zaplatit dlužnou částku spolu s úroky z prodlení, eventuálně i smluvní pokutou, byla-li ve smlouvě sjednána. Možné je taky návrhu vyhovět částečně a částečně jej zamítnout.¹³⁶ V druhé části výroku se typicky rozhoduje o výši náhrady nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva, která je dána poměrem úspěchu ve věci.¹³⁷ Rozhodnutí dále obsahuje odůvodnění a poučení, že proti rozhodnutí je možno do 15 dnů od jeho doručení podat rozklad k předsedovi Rady ČTÚ a že se rozklad podává prostřednictvím odboru, jež rozhodnutí vydal.

Je velice běžnou praxí, že odpůrci jsou po celou dobu řízení pasivní a nevyužívají svých prostředků obrany, zejména se nevyjadřují k návrhům, nenamítají relevantní skutečnosti, nenavrhují důkazy a nenahlíží do spisu. Reagovat začínají až v okamžiku, kdy je jim doručeno rozhodnutí prvního stupně, a to formou podání rozkladu. Mezi časté námitky v rozkladech patří například falzifikace podpisu na účastnické smlouvě, výpověď smlouvy po jejím uzavření, zneužití občanského průkazu, krádež SIM-karty, nedoručování vyúčtování služeb ze strany operátora, promlčení dluhu a podobně. Vzhledem k faktu, že rozkladové řízení je vybudováno na principu neúplné apelace a promítá se v něm zásada koncentrace, není možné k těmto novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů přihlížet, odpůrce je totiž mohl uplatňovat již dříve, což bez omluvitelných důvodů neučinil.¹³⁸ Odpůrci však poměrně často podávají rozklad pouze do části výroku o nákladech řízení, kde nesouhlasí s výší náhrady nákladů právního zastoupení navrhovatele.

Po podání rozkladu odbor, jenž věc rozhodoval v prvním stupni, zašle rozklad odpůrce navrhovateli a vyzve jej, aby se k němu ve lhůtě vyjádřil. Obvyklá bývá lhůta 7 dnů. Následně odbor zváží, zda nejsou ve věci předpoklady pro autoremeduru, což v těchto sporech nebývá obvyklé, a ve lhůtě 30 dnů od doručení rozkladu zašle rozklad spolu se spisem, vyjádřením navrhovatele a svým stanoviskem odboru přezkoumávání rozhodnutí, který sídlí v ústředí ČTÚ v Praze. Tento odbor pak administrativně-technicky zabezpečuje činnost rozkladové komise předsedy Rady ČTÚ. Rozkladová komise po prostudování věci a právním a skutkovém zhodnocení dává předsedovi Rady ČTÚ návrh na rozhodnutí ve věci.

¹³⁶ § 141 odst. 7 SŘ

¹³⁷ § 129 odst. 4 ZEK

¹³⁸ § 82 odst. 4 SŘ

Rozkladová komise předsedy Rady ČTÚ se skládá z deseti členů, přičemž dle zveřejněného personálního obsazení se jedná o odborníky zejména z oblasti práva.¹³⁹ Při posuzování rozkladu smí rozkladová komise a předseda Rady ČTÚ přezkoumávat správnost napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu uplatněných námitek¹⁴⁰, vyloučeno je tedy přezkoumávání správnosti z veřejného zájmu, jak by tomu mohlo být dle § 89 odst. 2 SŘ. Soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy však bude přezkoumáván vždy i bez návrhů.

V případě, že předseda rady ČTÚ neshledá žádné nedostatky napadeného rozhodnutí, rozhodnutí potvrdí a rozklad zamítne. Rozklad zamítne také z důvodu jeho opožděnosti nebo nepřípustnosti, následně však zkoumá, zda u pravomocného rozhodnutí nejsou podmínky pro jeho přezkum v rámci přezkumného řízení. Z praxe mohu uvést příklad, kdy došlo po podání opožděného rozkladu k jeho zamítnutí, avšak v zápětí bylo zahájeno zkrácené přezkumné řízení, ve kterém bylo rozhodnutí prvního stupně pro jeho nezákonnost zrušeno a řízení bylo zastaveno.

V případě, že správní rozhodnutí prvního stupně je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, může předseda Rady ČTÚ rozhodnutí zcela nebo z části zrušit a řízení zastavit. Takový postup nastal například v případě, když řízení v prvním stupni probíhalo s osobou, která nebyla z důvodu záměny správním orgánem pasivně legitimována a vůči této osobě tak bylo vydáno rozhodnutí, jež nikdy vydáno být nemělo.

Dále je možno napadené rozhodnutí změnit za podmínek, že se tím rozkladu plně vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím všichni, jichž se změna týká, vyslovili souhlas. Takto rozhodováno bude vzhledem k přísným podmínkám velice zřídka. Jen obtížně si lze představit, že strany, jež jsou v kontradiktorním postavení, budou souhlasit se změnou vydaného rozhodnutí, ve kterém jedna z nich měla úspěch.

Nejčastější možností, pokud se rozkladu vyhoví, je, že se rozhodnutí zcela nebo z části zruší a řízení se vrátí odboru, který věc rozhodoval v prvním stupni. V odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví předseda Rady ČTÚ svůj právní názor, jímž je první stupeň vázán. Současně strany mohou proti novému rozhodnutí prvního stupně podat znovu rozklad.¹⁴¹

¹³⁹ ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD. *Rozkladová komise předsedy Rady ČTÚ* [online]. Český telekomunikační úřad, 27. 8. 2014 [cit. 9. dubna 2015]. Dostupné na <<https://www.ctu.cz/o-ctu/rozkladove-komise-ctu/rozkladova-komise-predsedy-rady-ctu.html>>.

¹⁴⁰ § 141 odst. 9 SŘ

¹⁴¹ ASCAY: *Právo elektronických komunikací...*, s. 62.

Na závěr je třeba uvést, že jelikož tato sporná řízení pramení ze soukromoprávních vztahů, soudní přezkum tak není prováděn v rámci správního soudnictví dle SŘS, ale v civilním soudnictví dle části páté OSŘ.¹⁴²

¹⁴² § 244 odst. 1 OSŘ

Závěr

Ve své bakalářské práci jsem podrobně popsal a analyzoval institut rozkladu, přičemž jsem kladl důraz zejména na jeho specifika a největší slabiny.

V první kapitole bylo mým cílem vytvořit teoretický základ celé práce. Proto jsem se v ní zaměřil na charakteristiku opravných prostředků z teoreticko-právního pohledu a následně na postavení jednotlivých opravných prostředků ve Správním řádu. Stěžejní část kapitoly jsem věnoval komparaci odvolání a rozkladu z hlediska jejich společných a rozdílných obecných znaků.

Ve druhé kapitole jsem se zaměřil na samotný průběh rozkladového řízení od podání rozkladu až po vydání rozhodnutí. Podal jsem zde ucelený přehled jednotlivých fází a úkonů v řízení o rozkladu, který jsem navíc podpořil konkrétními příklady z vlastní praxe.

Samotné jádro práce představuje třetí kapitola. V ní bylo mým cílem vymezit a analyzovat jednotlivá specifika rozkladového řízení a poukázat na jejich slabá místa. Podrobně jsem se zde zabýval zejména postavením rozkladových komisí, postavením ministra nebo jiného vedoucího ÚSÚ při rozhodování o rozkladech a problematice upravenými způsoby rozhodnutí o rozkladu.

Čtvrtou kapitolu jsem věnoval rozkladovému řízení v účastnickém sporu před Českým telekomunikačním úřadem. Na tomto řízení jsem přiblížil praktický průběh konkrétního typu rozkladového řízení, přičemž podstatnou část informací jsem čerpal z vlastní praxe.

Pokud bych měl zhodnotit institut rozkladu z hlediska jeho právní úpravy, musím konstatovat, že ta je velice problematická. Předně je dle mého názoru velice zavádějící vymezení způsobů rozhodnutí o rozkladu v ust. § 152 odst. 5 SŘ. Vzhledem k faktu, že se praxe zcela odklonila od doslovného znění tohoto ustanovení a o rozkladech rozhoduje ve své podstatě stejnými způsoby jako o běžných odvoláních, domnívám se, že by se toto ustanovení mělo de lege ferenda zcela zrušit.

Další zásadní problém spatřuji v tom, že rozhodování o rozkladech je svěřeno výhradně ministrům nebo jiným vedoucím ÚSÚ bez možnosti jejich zastoupení jinou vhodnou úřední osobou v případech, kdy nemohou svou funkci dočasně vykonávat. De lege ferenda by měla být tato možnost zastoupení upravena, aby se předešlo případným neúměrným průtahům v rozkladových řízeních.

Rovněž se domnívám, že ne zcela vhodně je zvoleno „přiměřené použití ustanovení o odvolání na řízení o rozkladu“ zakotvené v ust. § 152 odst. 4 SŘ. Mnohem vhodnější by zde mohl být přímý výčet ustanovení, která se pro účely řízení o rozkladu nepoužijí. Tím by se

předešlo některým výkladovým komplikacím, například ohledně lhůt v rozkladovém řízení, viz kapitola 3.2.

De lege ferenda bych ve vztahu k řízení o rozkladu za velice vhodnou považoval i úpravu SŘS. Ta by se měla týkat možnosti podat správní žalobu proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni ministrem nebo jiným vedoucím ÚSÚ bez nutnosti předtím vyčerpat rozklad. Dle mého názoru totiž rozklad v těchto případech není z materiálního hlediska řádným opravným prostředkem, jelikož faktická možnost domoci se nápravy správního rozhodnutí u stejné osoby, jež rozhodnutí vydala v prvním stupni, je jen obtížně představitelná. Oprávnění podat správní žalobu přímo by proto pro účastníka řízení bylo mnohem rychlejší a účelnější.

I přes výše uvedené výhrady k právní úpravě však považuji rozklad za institut, jenž má ve Správním řádu své místo. Při jeho absenci by byli účastníci provostupňových řízení před ministerstvy nebo jinými ÚSÚ připraveni o možnost domoci se nápravy vad správních rozhodnutí v rámci správního řízení, a byli by tak odkázáni až na případný soudní přezkum. To by je nejen neodůvodněně znevýhodňovalo oproti účastníkům řízení před klasickými správními orgány, kteří se mohou domáhat nápravy vad odvoláním, ale nadto by jim vznikaly i náklady spojené s vedením případného soudního řízení (zejména soudní poplatky), které by jinak probíhat vůbec nemuselo. Absence institutu rozkladu by rovněž zvýšila nápad věcí na soudy, o kterých je obecně známo, že jsou již nyní zahlcené.

Nemohu se tedy ztotožnit s názory některých odborníků, že by měl být institut rozkladu ze Správního řádu zcela vypuštěn. Za mnohem vhodnější řešení považuji zásadní revizi jeho právní úpravy.

Seznam použitých zdrojů a literatury

Monografie

- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 328 s. ISBN 978-80-87576-22-9
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 500 s. ISBN 978-80-7357-424-6.
- JEMELKA, Luboš, POLEDNÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, 844 s. ISBN 978-80-7400-484-1.
- KADEČKA, Stanislav a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006. 632 s. ISBN 80-7357-226-5.
- KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008, 127 s. ISBN 978-80-87071-63-2
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha a.s., 2005, 515 s. ISBN 80-7201-523-0
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SVOBODA, Karel a kol. *Civilní proces: obecná část a sporné řízení*. Praha: C.H.Beck, 2014, 432 s. ISBN 978-80-7400-279-3
- VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012. 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- WINTEROVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní*. 6. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. 711 s. ISBN 978-80-7201-842-0.

Články v odborných časopisech a příspěvky ve sbornících

- ASCAY, Ludovít. Právo elektronických komunikací v ČR. *Revue pro právo a technologie*, roč. 1, číslo 2, s. 30 – 71.
- BURSÍKOVÁ, Lenka. (Ne)podjatost v řízení o rozkladu. In HAVLAN, Petr, HEJČ, David, VALDHANS, Jiří (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 32 – 40. ISBN 987-80-210-6811-7.
- HORÁKOVÁ, Monika. Řádné opravné prostředky ve správním řízení – vybrané otázky. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.). *Contemporary Administrative Law Studies 3/2008*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2008, s. 55 –70. ISBN 978-80-903400-8-4.
- JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In HAVLAN, Petr, HEJČ, David, VALDHANS, Jiří (eds.). *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 108 – 121. ISBN 987-80-210-6811-7.
- KADEČKA, Stanislav, MAREK, David (eds). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/ workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 215 s. ISBN 978-80-7380-072-7.
- MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, roč. 7, č. 7, s. 39 – 43.
- MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 151-172. ISBN 80-7357-109-9.
- POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *SPRÁVNÍ PRÁVO*, 2014, roč. 47, číslo 4, s. 209 – 226.
- ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In VOPÁLKA, Vladimír (ed). *Nový správní řád, zákon č 500/2004 Sb., správní řád. Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 173-176. ISBN 80-7357-109-9.

Judikatura

- usnesení Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04
- usnesení Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 1998, sp. zn. 6 A 202/1995
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2003, sp. zn. 7 A 76/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2004, sp. zn. 6 A 11/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2004, sp. zn. 6 A 116/2001
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. 5 A 8/2002
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, sp. zn. 2 As 47/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2006, sp. zn. 1 Afs 56/2004
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. února 2008, sp. zn. 2 As 56/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 7 Afs 86/2007
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2009, sp. zn. 1 As 4/2009
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, sp. zn. 2 As 37/2011
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, sp. zn. 3 As 28/2012
- rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. listopadu 2011, sp. zn. 5 Ca 298/2008
- usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. července 2008, sp. zn. 62 Ca 39/2008

Právní předpisy

- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
- zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Jednací řády rozkladových komisí

- jednací řád rozkladové komise České národní banky po změně č. 1 (získáno 30. března 2015 z https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/o_cnb/bankovni_rada/poradni_organy_br/rozkladova_komise/rozkladova_komise_jednaci_rad.pdf)
- jednací řád rozkladové komise ministra práce a sociálních věcí (získáno 30. března 2015 z <http://blogs.law.harvard.edu/chovanec/files/2014/10/JednaciRadRozkladovaKomise.pdf>)
- jednací řád rozkladové komise ministra průmyslu a obchodu pro projednávání problematiky zákona č. 38/1994 Sb., zákona č. 594/2004 Sb. a zákona č. 228/2005 Sb. (získáno 30. března 2015 z <download.mpo.cz/get/36233/40616/483573/priloha001.doc>)
- jednací řád rozkladové komise předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (získáno 30. března 2015 z https://www.ctu.cz/cs/download/aktualni_informace/boj-s-korupci_ukol_2-2-4_externi-clenove_poradni-organy-ctu_ctu_2-pololeti_2014.pdf)
- jednací řád rozkladové komise Rady Českého telekomunikačního úřadu (získáno 30. března 2015 z https://www.ctu.cz/cs/download/aktualni_informace/boj-s-korupci_ukol_2-2-4_externi-clenove_poradni-organy-ctu_ctu_2-pololeti_2014.pdf)
- rozhodnutí č. 5/2008 předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 29. srpna 2008, kterým se vydává statut a jednací řád rozkladové komise předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů (získáno 30. března 2015 z https://www.uoou.cz/files/rozhodnuti_5-2008.pdf)
- rozkaz ministryně obrany ze dne 6. listopadu 2008 ve znění RMO č. 22/2010 Věstníku, kterým se zřizuje rozkladová komise ministryně obrany a stanovuje jednací řád komise (získáno 30. března 2015 z www.mocr.army.cz/scripts/file.php?id=159887&down=yes)

Internetové zdroje

- ADAMEC, Martin. *Fenomén uměle vytvářené druhé instance v řízení o rozkladu* [online]. Právní prostor, 8. 1. 2015 [cit. 27. února 2015]. Dostupné na <<http://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/fenomen-umele-vytvarene-druhe-instance-v-rizeni-o-rozkladu>>.
- ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD. *Rozkladová komise předsedy Rady ČTÚ* [online]. Český telekomunikační úřad, 27. 8. 2014 [cit. 9. dubna 2015]. Dostupné na <<https://www.ctu.cz/o-ctu/rozkladove-komise-ctu/rozkladova-komise-predsedy-rady-ctu.html>>.
- ČESKÝ TELEKOMUNIKAČNÍ ÚŘAD. *Výroční zpráva 2013* [online]. Praha: Český telekomunikační úřad, 2013, s. 50 [cit. 31. března 2015]. Dostupné na <https://www.ctu.cz/cs/download/vyrocni_zpravy/vyrocni_zprava_ctu_2013_.pdf>
- PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. *Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 - Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2005, s. 1 [cit. 8. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/soubor/21a-pdf.aspx>>.

Shrnutí

Bakalářská práce „Rozklad jako řádný opravný prostředek“ se zaměřuje na řízení o rozkladu, jež je upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Cílem této práce je podat obecnou a právní charakteristiku institutu rozkladu ve Správním řádu a následně jej analyzovat. Práce především analyzuje průběh rozkladového řízení a jeho zvláštnosti oproti klasickému odvolání, jakými jsou například účast rozkladové komise, specifické postavení vedoucího ústředního správního úřadu, který o rozkladu rozhoduje a způsoby rozhodnutí o rozkladu. Důraz v práci klade na judikaturu týkající se rozkladů. Dále popisují praktický průběh rozkladového řízení před Českým telekomunikačním úřadem. Na závěr se zamýšlím nad dalším možným rozvojem institutu rozkladu a nad možnými změnami právní úpravy rozkladu.

Abstract

The bachelor thesis “Remonstrance as a Standard Remedial Measure” focuses on the remonstrance proceedings, which is regulated by Act No. 500/2004 Coll. Administrative Code, as amended. The aim of this thesis is to introduce general and legal characteristic of remonstrance in Czech Administrative Code and to analyze it. My work is mainly focused on analysis of remonstrance proceedings and its peculiarities in comparison with classic appeal such as remonstrance commissions, specific position of head of the central state administration body who decides about the remonstrance, and forms of decision on the remonstrance. In my thesis I place emphasis on case law relating to remonstrance. Then I describe a practical course of remonstrance proceedings before the Czech Telecommunication Office. At the end, I think about a possible further development of remonstrance and possible changes in legislation.

Klíčová slova

Rozklad, řízení o rozkladu, ústřední správní úřad, řádný opravný prostředek, správní řád, rozkladová komise, vedoucí ústředního správního úřadu, Český telekomunikační úřad

Key words

Remonstrance, remonstrance proceedings, central state administration body, standard remedial measure, Administrative Code, head of the central state administration body, Czech Telecommunication Office