15. 4. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K problematice rozkladové komise – vybrané otázky

K rozkladu nutno na úvod stručně uvést, že se jedná se o dlouhou dobu v českém (resp. československém) právu existující řádný (nikoliv mimořádný) opravný prostředek, který se používá u prvoinstančních rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Spolu s P. Matesem připomeňme, že i když jde o řádný opravný prostředek, je zařazen do části třetí správního řádu upravující zvláštní ustanovení o správním řízení, což samo o sobě naznačuje jeho určitá specifika. V této souvislosti bývá zvláště zdůrazňován fakt, že rozklad má zásadně účinek suspenzivní (zvláštní zákony jej ovšem někdy expressis verbis vylučují), nikoli účinek devolutivní.[1] Absence devolutivního účinku je zcela logická a souvisí s organizací veřejné správy, zjednodušeně řečeno neexistuje žádné druhoinstanční „nadministerstvo“, kam by se napadené rozhodnutí „odvalilo“.[2]

Podle ustanovení § 152 odst. 2 a 3 správního řádu o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.[3] Návrh na rozhodnutí předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. Rozkladová komise ve věcimeritorně nerozhoduje, ale připravuje „jenom“ návrh rozhodnutí, který vedoucí ústředního orgánu státní správy (nebo ministr) není povinen přijmout. Pokud by místo ministra (nebo jiného vedoucího ústředního orgánu státní správy) rozhodla sama rozkladová komise šlo by o postup contra legem – in concreto o porušení funkční příslušnosti, která má za následek nezákonnost předmětného správního aktu.[4]

Rozkladové řízení můžeme v teoreticko-právní rovině označit jako zvláštní typ odvolacího řízení a pro právní praxi je významné, že pro rozkladové řízení platí obecná ustanovení o odvolacím řízení.[5]

Rozkladová komise má ex lege nejméně 5 členů. Předsedu a taktéž všechny ostatní členy rozkladové komise *jmenuje* ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Z důvodu posílení relativní nezávislosti, v zájmu objektivity a k realizaci zásady materiální pravdy, ex lege většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu u kterého rozkladová komise realizuje svoji činnost. Jeden odborník může být současně členem i více rozkladových komisí u více ústředních správních úřadů.

Rozkladová komise je s to jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a i většina přítomných členů musí být externí odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu .

Podjatost člena

Definice podjatosti: Podjatost je takový vztah úřední osoby (k účastníkům řízení, jejich zástupcům nebo k předmětu řízení), jenž může vyvolat pochybnosti o objektivitě projednávání a rozhodování ve věci. Pro podjatost má být ze správního (resp. rozkladového) řízení vyloučena každá úřední osoba, o které lze důvodně předpokládat, že může mít osobní zájem na výsledku řízení. Účastník správního řízení může napadnout podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví a to podáním námitky.

Mám za to, že z poslední věty § 152 odst. 3 a § 14 odst. 1 správního řádu plyne, že i členové rozkladové komise musí být legitimně pokládáni za úřední osoby se všemi důsledky z toho plynoucími.

Pakliže členy rozkladové komise považujeme za zmíněné úřední osoby, mají účastníci, dle mého názoru, právo namítat jejich podjatost.[6] Mohla by se vyskytnout námitka, že je tomu naopak, jelikož rozkladová komise ve věci sama meritorně nerozhoduje, ale připravuje pouze návrh rozhodnutí, který vedoucí ústředního orgánu, jak bylo uvedeno i výše, není povinen obligatorně uznat. A další proti-argument , že členové rozkladové komise nejsou, a většinou ani z povahy právní úpravy být nemohou, zaměstnanci příslušného ústředního orgánu.

Nicméně kterak již shledal Nejvyšší správní soud v roce 2009[7] *„úřední osobou je totiž každý zaměstnanec žalovaného, který se bezprostředně podílí na řízení…Vedle osoby, která písemnosti v řízení schvaluje a podepisuje, jsou to také ti, kteří připravují podklady pro rozhodování nebo provádějí jednotlivé procesní úkony ve věci. Naopak úředními osobami z povahy věci nejsou ti, kdo pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují.*“.

Z povahy a systematiky celého rozkladového řízení musíme na členy rozkladové komise nahlížet jako na úřední osoby, které připravují návrh na rozhodnutí o rozkladu. A tím se logicky bezprostředně podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu. Členové rozkladové komise provádějí zejména odborné, analytické a hodnotící operace, takže je rozhodně nemůžeme pokládat za osoby neúřední, které jen *pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují* .

Členy rozkladové komise tedy nutno pokládat za úřední osoby ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu a účastníkům umožnit legitimně namítat jejich podjatost s následkem jejich vyloučení z projednávání a rozhodování (resp. *předrozhodování*) ve věci.

Kterak trefně vyjádřil Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí 62Af 1/2011: Je-li za úřední osobu považován ten, kdo připravuje pouze podklady pro rozhodnutí, tím spíše jí musí být člen rozkladové komise, který připravuje přímo návrh rozhodnutí. Do sféry účastníka totiž může zasáhnout silněji, než ten, kdo pouze připravuje podklady a nebo ve věci činí jen procesní úkony. Lidověji řečeno, postavení člena rozkladové komise je silnější, než by se na první pohled mohlo zdát.

Námitku, že většina členů není zaměstnanci ústředního orgánu u kterého je rozklad realizován, též nemožno pokládat jako relevantní k vyloučení možnosti namítat jejich podjatost. Tato námitka je své podstatě příliš formalistická a jdoucí proti smyslu právní úpravy garantující objektivitu řízení a směřující k realizaci zásady materiální pravdy při rozkladovém řízení. To, že někdo není zaměstnancem ústředním správního orgánu, ještě samozřejmě neznamená, že nemůže mít osobní zájem na výsledku řízení.

O námitce podjatosti by měl rozhodnout přímo ministr nebo vedoucí ústředního správního orgánu odlišného od ministerstva a nikoliv rozkladová komise sama. Mělo by se tak stát formou usnesení o námitce podjatosti člena rozkladové komise.[8] I při posouzení podjatosti ze strany ministra by měl být uplatněn princip legitimního očekávání (resp. předvídatelnosti), tj. ministr nebo vedoucí ústředního správního orgánu by při rozhodování shodných nebo podobných případů podjatosti měl dbát toho, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tedy aby nebyla narušována právní jistota jak členů rozkladových komisí, tak především účastníků správních řízení.

Možno zjistit jména členů rozkladové komise?

Na předešlou problematiku logicky navazuje otázka - zda má účastník správního řízení právo zjistit jména členů rozkladové komise? Lidově napsáno, těžko namítat podjatost proti někomu jehož identifikaci nemožno reálně určit.

Zastávám názor, že na základě z.č.106/1999 Sb., o svobod. přístupu k informacím toto oprávnění má. Dle tohoto právního předpisu, sloužícího k realizaci ústavního práva na informace[9], platí, že každá informace je poskytnutelná, pokud se nenajde relevantní legální důvod k neposkytnutí. Informace o složení rozkladové komise nespadá pod žádné z omezení obsažených v 106/1999 Sb. a je tudíž povinně poskytnutelná v režimu citovaného zákona. Dle mého soudu, jde informaci „jednoduchou“ tudíž je nutné ji poskytnout v základní lhůtě - bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 kalendářních (nikoliv pracovních) dnů ode dne přijetí žádosti.[10] Odborné veřejnosti myslím netřeba zdůrazňovat, že ústřední orgány státní správy jsou nepopiratelně povinnými subjekty dle z.č.106/1999 Sb. Právo na informace je přímo právem ústavním, tedy právem té nejvyšší právní síly.

Dodejme, že právo žádat informace dle citovaného zákona má nejen účastník správního řízení ale každý, žadatelem může být i cizinec nebo dokonce i nezletilá osoba.

Pakliže tedy právo znát složení rozkladových komisí má každý, tak to právo má samozřejmě i účastník správního řízení a to jak ze zmíněného z.č.106/1999 Sb., o svobod. přístupu k informacím , tak i interpretací přímo správního řádu. Jak jsme již naznačili výše, pokud by takové právo účastník neměl stala by se jeho obrana proti podjatosti členů rozkladové komise zcela nerealizovatelnou a ustanovení zabraňující podjatosti členů, a tím pádem i nesprávnému podjatému jednání, obsoletním.

Právo na informace o členech rozkladových komisí také úzce souvisí s principem demokratické kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti, což platí obzvláště u ústředních správních orgánů u kterých jsou rozkladová řízení jako zvláštní typ odvolacího řízení vedena.

Závěr k podjatosti

Z výše předestřených důvodů, máme za to, že zejména z poslední věty ustanovení § 152 odst. 3 a § 14 odst. 1 správního řádu plyne, že i členové rozkladové komise musí být pokládáni za úřední osoby. A tudíž možno zcela legálně namítat jejich podjatost s následkem jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci v rámci rozkladového řízení. Citovaná možnost namítat podjatost je i plně v souladu se zásadou materiální (objektivní) pravdy[11] a zásadou legality[12] na kterých je správní řízení (i jeho podmnožina řízení o rozkladu jako speciální typ odvolacího procesu) v České republice postaveno. Při vlastním posouzení námitky podjatosti by ze strany ministra či jiného vedoucího ústředního správního orgánu měl být naplněn princip legitimního očekávání (resp. předvídatelnosti), tedy aby při aplikaci nevznikaly nedůvodné rozdíly narušující právní jistotu jak členů rozkladových komisí, tak i účastníků správních procesů. Na úplný závěr připomeňme, že by tak vedoucí ústředních správních orgánu měli v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti měli činit bez zbytečného odkladu.

Pro posílení teoreticko-právního hlediska se na závěr na řešenou na věc krátce podíváme i optikou stále populárnější tzv. *fuzzy logiky*.[13] Jádrem *fuzzy logiky* je, jak výstižně napsal P. Molek, rezignace na odvěký požadavek formální výrokové logiky, podle nějž má každý výrok toliko jednu ze dvou pravdivostních hodnot: pravdu a nepravdu. Dle P. Molka zmíněná *fuzzy logika*[14] tyto dvě hodnoty rozvolňuje a činí z nich nikoli hodnoty absolutní, nýbrž polární a mezi nimi vytyčuje škálu mezihodnot, jež umožňuje označit výroky nejen za (zcela) pravdivé či (zcela) nepravdivé, ale také za velmi pravdivé, ne úplně pravdivé, ne úplně nepravdivé či velmi nepravdivé.[15] V rámci nazírání „ fuzzy logickými brýlemi“ na řešenou problematiku podjatosti členů rozkladových komisí si vytyčíme dva krajní body hodnotící FL-škály : nemožnost namítat podjatost – možnost namítat podjatost[16]. Jelikož jde o relativně jednoduchý problém, stanovíme si hodnotící škálu 0 (minimum) až 10

(maximum)[17]. Vzhledem k výše zmíněným argumentům dochází autor k závěru, že jde o relativně vzácný případ, kdy možno na FL stupnici zakroužkovat hodnotu 10 – tedy maximální polarita: možnost namítat podjatost. Z tohoto posouzení také plyne odpověď, zda účastník správního řízení právo zjistit jména členů rozkladové komise, jak jsem již argumentoval výše, toto oprávnění mu legitimně náleží. [18]

Vymezení dalšího problému – hlasování rozkladové komise

Nyní se dostáváme k další výzkumné otázce týkající se činnosti rozkladové komise. Kdo může být reálně přítomen hlasování zmíněné rozkladové komise? Jak jsme zjistili „z veřejnosprávního terénu“ aplikační praxe je zde nejednotná. Což nutno pokládat za nedobrý stav, a to zejména proto, že se jedná o ústřední úroveň české veřejné správy.

Spr. řád v ustanovení § 134 odst. 1 mj. autoritativně určuje podmínku - pakliže nestanoví zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze (!) členové kolegiálního orgánu. Jedinou legální výjimku tvoří ex lege osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, tedy v našem případě pokud jej nesepisuje přímo některý ze členů rozkladové komise.[19]

V praxi vyvstává problém, zda je nutné toto ustanovení aplikovat rovněž v případě rozkladové komise, která sice není správním orgánem, který by vydával správní rozhodnutí, ale, jak bylo nota bene zmíněno výše, „jen“ poradním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu.

Připomeňme si, že řízení před kolegiálním orgánem je ve správním právu majoritně upraveno v ustanov. § 134 spr. řádu.

Máme za to, že pokud se má ustanov. § 134 použít podle § 152 odst. 3 obdobně[20], je zcela právně nepřípustné, aby při hlasování byly přítomni další osoby – nečlenové rozkladové komise. V praxi se stává, že jde zejména o zaměstnance ústředního správního úřadu, kteří jsou přítomni hlasování (či diskuzi před vlastním hlasováním), tuto praxi nutno odmítnout jako nesouladnou s dnešním pozitivním právem.[21]

Cui bono?

Smysl tohoto ustanovení je zřejmý, jde o ochránu (resp.posílení) nezávislosti jednání rozkladové komise. Taktéž napomáhá k plnohodnotnější realizaci zásady materiální pravdy na které je český správní proces postaven. Relevantní ohrožení citované zásady materiální pravdy a nezávislosti nutno spatřovat zejména v tom, kdyby se hlasování zúčastňovali úřední osoby, které se podílely na vydání napadeného rozhodnutí v prvním stupni! Kdyby zasahovaly či jakkoliv ovliňovaly citované osoby jednání, ustanovení o nezávislosti rozkladové .komise by se stávala obsoletními. Právě zde vidím hlavní raison d etre existence a řádného použití ustanov. § 134 odst.1 SprŘ. (použitý na základě odkazu z ustanov. § 152 odst. 3 SprŘ.).

Další problém – účast ministra

V našem textu řešíme zejména problém kdo může být reálně přítomen hlasování rozkladové komise, aby nedocházelo k ohrožení nezávislosti tohoto kolegiálního (poradního) orgánu.

Přemýšlivějšího čtenáře jistě už napadla navazující otázka , zda může být na jednání a zejména při hlasování přítomen přímo samotný ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Vzato čistě v režimu gramatické interpretace výše analyzovaného ustanov. § 134 odst. 1 Spr.Ř by měla být jeho účast při poradě a hlasování rozkladové komise ex lege vyloučena.[22] Žádnou výjimku

zde spr.řád nestanoví.

Nicméně teleologickým a systematickým výkladem správního řádu můžeme dojít a docházíme k závěru opačnému. Kterak jsme zmiňovali výše, rozkladová komise je ministrovým poradním orgánem. Máme za to, že z prapodstaty a smyslu řešené problematiky by bylo případnější, kdyby byla ministrova účast při poradě a hlasování rozkladové komise přípustná.[23] Právní odpovědnost nese za rozhodnutí této komise ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního úřadu, proto zákaz jeho účasti nevidím jako smysluplný, byť samozřejmě ryzí gramatický výklad ustanov. § 134 odst. 1 Spr.Ř k němu leckdy (částečně) svádí. Nepokládáme též za vhodné, aby ministr byl de facto vnímán v této věci stejně jako zaměstnanci správního úřadu – ke kterým by byl de facto přiřazen, pakliže by na něj byl aplikován stejný zákaz plynoucí z citovaného ustanov. § 134 odst. 1 Spr.Ř.

De lege ferenda bych pledoval za novelizaci předmětného ustanov. § 134 odst. 1Spr.Ř ve smyslu výslovného umožnění účasti ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu při poradě a hlasování „jeho“ rozkladové komise.[24] Resp., že by se na něj nevztahovalo omezení dané analyzovaným ustanov.§ 134 odst. 1Spr.Ř.

Závěr

Zastáváme silný názor – při aplikaci ustanov. § 134 odst.1 a § 152 odst. 3 SprŘ – že je de lege lata zcela právně vyloučené, aby při hlasování byly přítomni další osoby – nečlenové rozkladové komise.[25]

Pokud nějaký ústřední orgán státní správy ve své aplikační praxi zmíněné omezení (zcela či zčásti) nerespektuje, jedná contra legem. Zejména je nutné dbát na skutečnost, aby při hlasování nebyly nikdy účastny úřední osoby, které se podílely na vydání napadeného správního. rozhodnutí v tzv. prvním stupni!

Dále docházíme k jednoznačnému závěru, že ustanov. § 134 odst. 1 Spr.Ř a conto zákazu účasti při poradě a hlasování rozkladové komise na ministra resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu nedopadají. Jelikož rozkladová komise ve věci ex lege meritorně nerozhoduje, ale připravuje „jenom“ návrh rozhodnutí, který vedoucí ústředního orgánu státní správy (nebo ministr) není povinen přijmout, nevidíme zde relevantní logický důvod, proč by ministr nemohl být při hlasování přítomen. Jak jsme již konstatovali výše vhodnější se nám tu jeví komplexnější teleologický a systematický výklad před ryzí gramatickou interpretací ustanov. § 134 odst. 1 Spr.Ř.

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,
odborný asistent na PF MU v Brně
právník a publicista

---

[1] Cit. Mates P., Řízení o rozkladu, Právní rádce 7/2007, Economia, Praha, 2007

[2] Devolutivní v latině vlastně znamená odvalovací
[3] Např. předseda ÚOHS
[4] Viz jud. Vrchní soud v Praze – SJS 410/1999, zmíněné soudní rozhodnutí bylo sice ještě ke „starému“ správnímu řádu, nicméně má relevantní význam i pro dnešní právní stav.
[5] Srov. Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, 2006, s.864
[6] Viz též stejný názor jud. 62Af 1/2011
[7] Viz jud. NSS č. j. 2 As 83/2008 – 124 , přístupné např. na www.nssoud.cz,
[8] Obdobný názor Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, 2006, s.864
[9] Připomeňme si, že podle čl. 17 odst. 1 LZPS platí, že „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ Dále pak článek 17 odst. 2 LZPS stanoví, že „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“ Dle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“
[10] Srov. § 14 odst. 5 z.č.106/1999 Sb., o svobod. přístupu k informacím
[11] K problematice zásady materiální (objektivní) pravdy blíže např. Skulová, S. a kol. in Správní právo procesní, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008 s.70 a násl.
[12] K problematice zásady legality blíže např. Skulová, S. a kol. in Správní právo procesní, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008 s. 57 a násl.
[13] Aktuálně se v české doktríně těší oblibě především mezi mladšími právními vědci a právníky.
[14] Dále též FL
[15] Cit. Molek, P.: Právní pojem "pronásledování" v souvislostech evropského azylového práva, dizertační práce obhájená na PF MU Brno v březnu 2009, s. 145 a násl. A literatura zde dále uvedená např. (zejména) : Cryan, D., Shatil, S., Mayblin, B.: Logika, Portál, Praha 2002 a McCawley, J. D.: Everything that Linguists have always wanted to know about logic, but were ashamed to ask, The University of Chicago Press, Chicago 1981
[16] Samozřejmě s následkem jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci v rámci rozkladového řízení
[17] Hodnotící stupnice 0-100 by byla zbytečně detailní a mohla by čtenáře mást. Stejně tak by nebylo vhodné používat hodnoty za desetinou čárkou.
[18] Jak si pozornější čtenář povšiml, autor se snaží názorně ukázat, že FL je užitečná a použitelná i pro tzv. „jednoznačné“ či „jednoznačnější“ případy, a nikterak nezastírá, že se tímto snaží o její popularizaci i v širších právnických kruzích.
[19] Srov. Jemelka L.: Správní řád, 3. vydání, 2011, C.H.Beck s. 556
[20] Cit.: Ustanovení § 14 a 134 platí obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.
[21] Jak bylo zmíněno výše, jedinou výjimku tvoří nečlen – zapisovatel RK.
[22] Srov. Jemelka L.: Správní řád, 3. vydání, 2011, vyd. C.H.Beck, Praha, s. 557
[23] K obdobnému (byť ne tak vyhraněnému) závěru dochází i Jemelka, L. in op.cit. (2011)
[24] Přirozeně zcela nepřípustná je účast ministra ne jednání „cizí“ rozkladové komise – např. na jiném ministerstvu či jiném ústřed. orgánu státní správy.
[25] S výjimkou zapisovatele

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví