



Fungování rozkladových komisí ministerstev a vybraných ústředních orgánů státní správy

Souhrn poznatků
červen 2024



Obsah

Seznam použitých zkratek a pojmů.....	4
Úvodní slovo	5
Shrnutí	8
Právní úprava	10
1. Rozkladová komise.....	10
1.1 Obecné informace	10
1.2 Působnost rozkladové komise	10
1.3 Nastavení rozkladové komise	11
2. Členové rozkladové komise.....	11
2.1 Složení a odbornost	11
2.2 Časové období	12
2.3 Vznik a zánik funkce člena rozkladové komise	12
2.4 Slučitelnost funkcí.....	13
2.5 Podjatost.....	13
2.6 Seznam členů rozkladové komise	13
3. Jednací řád	14
4. Zasedání rozkladové komise	14
4.1 Usnášeníschopnost a kvorum pro přijetí usnesení rozkladové komise	14
4.2 Jednání rozkladové komise	15
4.3 Per rollam.....	15
4.4 Hlasování rozkladové komise.....	15
4.5 Návrh (doporučení) rozkladové komise.....	17
5. Zvláštní senát rozkladové komise	17
Zjištění ochránce	19
1. Rozklady a podněty k zahájení přezkumného řízení.....	19
1.1 Počet rozkladů (ne)vedoucích ke zrušení nebo změně rozhodnutí.....	19
1.2 Počet podnětů k zahájení přezkumného řízení (ne)vedoucích ke zrušení rozhodnutí	21
1.3 Počet zasedání rozkladové komise	22
1.4 Průměrná délka jednoho zasedání rozkladové komise	23
1.5 Průměrný počet rozkladů na jedno zasedání rozkladové komise	23
1.6 Průtahy v řízení	24



1.7	Diskuse na kulatém stole	26
2.	Rozkladová komise	29
2.1	Nastavení rozkladových komisí	29
2.2	Způsob přidělování věcí k projednání	30
2.3	Schvalování jednacích řádů rozkladových komisí	31
3.	Složení rozkladové komise	33
3.1	Kritéria výběru členů rozkladové komise	33
3.2	Informování účastníků řízení o složení rozkladové komise	34
3.3	Snadná dohledatelnost informací o složení rozkladové komise	34
3.4	Obměna členů rozkladové komise	36
3.5	Podjatost členů rozkladové komise	37
3.6	Diskuse na kulatém stole	39
4.	Příprava zasedání rozkladové komise	43
4.1	Příprava podkladů pro zasedání rozkladové komise	43
4.2	Příprava návrhu rozhodnutí rozkladové komise	45
4.3	Diskuse na kulatém stole	46
5.	Zasedání rozkladové komise	50
5.1	Per rollam a distanční jednání	50
5.2	Usnášeníschopnost rozkladové komise	51
5.3	Hlasování rozkladové komise	52
5.4	Zápis ze zasedání rozkladové komise	53
5.5	Odlišná stanoviska členů rozkladové komise	54
5.6	Odchytky od doporučení rozkladové komise	54
5.7	Diskuse na kulatém stole	56



Seznam použitých zkratek a pojmů

ČTÚ – Český telekomunikační úřad

ERÚ – Energetický regulační úřad

instituce – souhrnné označení pro všechna ministerstva, ČTÚ, ERÚ a ÚOOÚ

KVOP – Kancelář veřejného ochránce práv

medián – prostřední hodnota ze seřazené posloupnosti hodnot; hodnota, která dělí řadu vzestupně seřazených výsledků na dvě stejně početné poloviny

MD – Ministerstvo dopravy

MF – Ministerstvo financí

MK – Ministerstvo kultury

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MO – Ministerstvo obrany

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

MSP – Ministerstvo spravedlnosti

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MV – Ministerstvo vnitra

MZD – Ministerstvo zdravotnictví

MZE – Ministerstvo zemědělství

MZV – Ministerstvo zahraničních věcí

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

PrF Brno – Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

představitel instituce – souhrnné označení pro všechny ministry, předsedu Rady ČTÚ, Radu ERÚ a také předsedu ÚOOÚ

rozkladová komise – souhrnné označení pro plénium nebo senát rozkladové komise, specializovaný senát rozkladové komise či specializovanou rozkladovou komisi

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb.,
správní řád

ÚOOÚ – Úřad pro ochranu osobních údajů

zákon o svobodném přístupu
k informacím – zákon č. 106/1999 Sb.,
o svobodném přístupu k informacím

106ka, 106tkové apod. – poskytování
informací nebo rozhodování o opravných
prostředcích podle zákona o svobodném
přístupu k informacím



Úvodní slovo

Rozkladové komise plní funkci poradního orgánu ministra nebo vedoucího ústředního orgánu státní správy zejména při vyřizování rozkladů nebo podnětů k zahájení přezkumného řízení. Jejich úkolem je především zajistit **maximální možnou objektivitu** při přípravě návrhu rozhodnutí,¹ neboť jsou společně s představitelem instituce poslední pojistkou zachování zákonnosti postupu ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy předtím, než o věci rozhodne správní soud. Neměly by tedy toliko obhajovat předchozí postup instituce, ale **zajistit spravedlivé (tj. odborné, nezávislé a nestranné) posouzení projednávaného případu**.

Správní řád obsahuje poměrně kusou právní úpravu fungování rozkladových komisí.² Podrobnosti proto stanoví jednací řády rozkladových komisí jednotlivých institucí (upravují např. působnost a složení rozkladové komise, pravidla pro její svolávání a zasedání, pořizování zápisu ze zasedání apod.).

Rozhodli jsme se proto prozkoumat, zda je nastavení rozkladových komisí na veškerých ministerstvech a třech vybraných ústředních orgánech státní správy (ČTÚ, ERÚ a ÚOOÚ) vstřícné vůči účastníkům správního řízení a zda rozkladové komise plní svou funkci.

K dispozici jsme měli několik souborů dat:

- Zprv šlo o **odpovědi institucí na dvě výzvy** ze září 2022 a prosince 2022, v nichž jsme se formou otevřených otázek ptali na fungování rozkladových komisí z různých hledisek. Zpravidla jsme se přitom zaměřili na období v letech 2019 až 2021. Na výzvy sice reagovaly všechny instituce (návratnost 100 %), nicméně některé z nich (Ministerstvo financí a Ministerstvo obrany) uvedly, že některé požadované údaje neevidují, nebo nám neodpověděly na položené dotazy.
- Druhý soubor dat představovaly **jednací řády rozkladových komisí**, které jsme si vyžádali od institucí. Zaslaly nám je všechny s výjimkou Ministerstva financí (návratnost 94 %). Ministr pro místní rozvoj zřídil sedm specializovaných rozkladových komisí, které mají vlastní jednací řády. Jejich právní úprava se většinou lišila (u vybraných kategorií uvádíme naše komentáře v textu).³

1 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2004, č. j. [6 A 116/2001-120](#).

2 Srov. zejména ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu, které odkazuje na obdobné použití § 14 a § 134 téhož zákona.

3 Z těchto důvodů MF a MMR v prezentovaných grafech zpravidla zahrnujeme do kategorie „Nelze určit“ nebo „Nelze zařadit“.



- Zatřetí jsme pracovali s daty o rozkladové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí, které jsme získali v našem jiném (dosud neukončeném) **šetření z vlastní iniciativy**.⁴
- Poslední vzorek tvořila data získaná **uživatelským testováním snadné dohledatelnosti** informace o složení rozkladových komisí, které provedly právnička a socioložka KVOP v dubnu 2023.

Pro naše zkoumání jsme si zvolili několik výzkumných metod:

- Statistickou analýzu⁵ kvantitativních dat získaných z odpovědí na výzvy a u Ministerstva práce a sociálních věcí z dat získaných z šetření KVOP. Zajímala nás statistická data jednotlivých institucí během let 2019 až 2021 (např. počty rozkladů a podnětů k zahájení přezkumného řízení, počty zasedání rozkladové komise). Předkládané výsledky souhrnně reprezentují praxi institucí v tomto období.
- Obsahovou analýzu⁶ odpovědí institucí na výzvu, ve které jsme se formou otevřených otázek doptávali na různé aspekty fungování rozkladových komisí (např. přípravu zasedání rozkladové komise, jeho průběh aj.). Kromě odpovědí na dotazy jsme jako druhý doplňující zdroj v rámci obsahové analýzy využili i jednací řády rozkladových komisí.
- Obsahovou analýzu jednacích řádů rozkladových komisí, která se zaměřila na nastavení jejich fungování a na kritéria výběru členů rozkladových komisí.
- Uživatelské testování,⁷ jehož cílem bylo zjistit, zda jsou informace o složení rozkladové komise snadno dohledatelné na internetu.

Zjistili jsme, že se nastavení rozkladových komisí značně liší, což může mít vliv na jejich efektivitu a možnost účastníků řízení uplatňovat svá práva. Proto jsme se rozhodli, že seznámíme zástupce institucí s našimi poznatky a umožníme jim se k nim vyjádřit.

Dne 31. května 2023 jsme v KVOP uspořádali **kulatý stůl**. Zúčastnili se jej zástupci všech oslovených institucí. Šlo přitom nejen o zaměstnance, kteří administrativně či organizačně zajišťují činnost rozkladové komise, ale i o její externí členy (odborníky).

Kulatý stůl jsme rozdělili do čtyř tematických bloků. Na začátku každého z nich jsme vždy prezentovali naše poznatky, poté probíhala diskuse.⁸ Během ní mohli účastníci kulatého

4 Šetření vedeme pod sp. zn. 2240/2021/VOP/JG. Zabýváme se v něm složením a odbornou kvalifikací rozkladové komise, délkou projednávání jednotlivých případů a dále respektováním judikatury správních soudů.

5 BUDÍKOVÁ, Marie, MIKOLÁŠ, Štěpán, OSECKÝ, Pavel. *Popisná statistika*. 4. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 1-51.

6 SCHERER, Helmut. Úvod do metodiky obsahové analýzy. In: SCHULZ, Winfried, ed. *Analýza obsahu mediálních sdělení*. Praha: Univerzita Karlova, 2004, s. 29-50.

7 KRUG, Steve. *Nenuťte uživatele přemýšlet! Praktický průvodce testováním a opravou chyb použitelnosti webu*. Brno: Computer Press, 2010, s. 1-167.

8 Poznámka KVOP: Podkapitoly označené jako „Diskuse na kulatém stole“ neobsahují doslovný přepis vyjádření účastníků kulatého stolu, nýbrž stručné shrnutí.



stolu doplnit důvody postupu jejich rozkladové komise či instituce, debatovat o našich zjištěních nebo si vzájemně vyměňovat své zkušenosti a poznatky.

Shrnutí poznatků z kulatého stolu včetně průběhu diskuse jsme zaslali všem institucím. Rovněž jsme je seznámili s našimi dalšími zjištěními. Všem institucím jsme nabídli možnost vyjádřit se k veškerým poznatkům, sdělit nám náměty ke zlepšení činnosti rozkladových komisí, případně revidovat informace, které se jich dotýkají.

Vyjádření institucí jsme zapracovali do tohoto souhrnného dokumentu.

Ochránce na jeho základě vydal **doporučení**⁹ směřující k řešení praktických problémů a sblížení pravidel pro projednání věcí rozkladovou komisí.¹⁰

9 Ve smyslu § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

10 Doporučení je dostupné v Evidenci stanovisek ochránce (<https://eso.ochrance.cz>) pod sp. zn. 20/2022/SZD.



Shrnutí

1. Rozkladové komise projednaly v letech 2019 až 2021 rozdílný **počet rozkladů**. Na některých institucích šlo o tisíce či stovky případů. Jinde o pouhé jednotky. Napříč institucemi se také velmi lišil poměr rozkladů, který v tomto období vedl ke zrušení či ke změně napadeného rozhodnutí.
2. Rozkladové komise projednaly ve stejném období výrazně menší počet **podnětů k zahájení přezkumného řízení** než rozkladů (zpravidla šlo o desítky či jednotky případů). Celkový poměr zrušených napadených rozhodnutí však byl obdobný.
3. Rozkladové komise se v letech 2019 až 2021 průměrně sešly u 48 zasedání. U téměř dvou třetin z nich trvalo zasedání **méně než tři hodiny**. Déle a výrazně častěji projednávaly případy jen dvě rozkladové komise.
4. Přibližně polovina rozkladových komisí se občas nebo pravidelně potýká s **průtahy v řízení**. U většiny z nich je přitom prodleva delší než jeden měsíc. Pouze pět rozkladových komisí zvládá vyřizovat případy v zákonem stanovené lhůtě.
5. Rozkladové komise mají **různé nastavení**. Na některých institucích projednávají případy v plénu. Na jiných institucích prostřednictvím obecných či specializovaných senátů. Další instituce zase zřídily specializované rozkladové komise dle věcného zaměření.
6. U více než tří čtvrtin institucí **schvaluje** jednací řád rozkladové komise její představitel. Pouze na jedné instituci tak činí samotná rozkladová komise.
7. Účastníci řízení mohou vůči členům rozkladové komise namítat jejich **podjatost**. Ve třech jednacích řádech jsme však nenašli informace o tom, komu ji mají oznámit a kdo o ní následně rozhodne.
8. Přibližně polovina institucí **neinformuje** účastníka řízení o složení rozkladové komise. U více než poloviny institucí se nám snadno podařilo dohledat tyto informace na webu nebo v seznamu poradců a poradních orgánů.
9. Přibližně polovina jednacích řádů rozkladových komisí stanoví pravidla pro **projednávání případů per rollam nebo prostřednictvím distančního jednání**. Pouze tři jednací řády rozkladových komisí neupravují ani jednu z těchto možností.
10. Více než polovina jednacích řádů rozkladových komisí stanoví pravidla pro **průběh jejího hlasování**. To zpravidla probíhá tak, že členové hlasují jednotlivě, předseda naposledy. Některé jednací řády také umožňují členům rozkladové komise hlasovat současně nebo tajně.
11. U přibližně poloviny institucí připravují **podklady pro zasedání rozkladové komise** zaměstnanci oddělení nebo odboru, kteří administrativně či organizačně zajišťují její činnost. Většina členů rozkladových komisí obdrží před jejím zasedáním kompletní spis. A to zpravidla alespoň s týdenním předstihem.



12. U převážné většiny institucí došlo v letech 2019 až 2021 ke sporadické **obměně členů rozkladové komise**. Pouze u dvou institucí došlo v tomto období k výraznější změně v obsazení rozkladové komise.
13. Pouze jeden představitel instituce se v letech 2019 až 2021 **odchýlil** ve více než pěti případech **od doporučení rozkladové komise**. U přibližně poloviny institucí tak její představitel neučinil ani jednou.



Právní úprava

1. Rozkladová komise

1.1 Obecné informace

Správní řád¹¹ konstruuje rozkladovou komisi jako **poradní orgán** ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu.¹² Její výstupy tedy představují pouze neformální doporučení.

Na rozkladovou komisi se vztahují pravidla o **podjatosti** úředních osob¹³ a také **řízení před kolegiálním orgánem**.¹⁴ Byť správní řád používá pojem **obdobně**, § 134 na ni bez dalšího použít nelze. A to proto, že rozkladová komise není správním orgánem, který by rozhodoval ve správním řízení.

Zvláštní zákony upravující působnost kolegiálních orgánů **mohou** stanovit odlišný postup. Ten bude mít s přihlédnutím k § 1 odst. 2 správního řádu přednost před obecnou právní úpravou.

1.2 Působnost rozkladové komise

Správní řád předpokládá, že představitel instituce rozhoduje na základě doporučení (usnesení) rozkladové komise v případě projednávání rozkladů a podnětů k zahájení přezkumného řízení.¹⁵

Podle Vedrala nic nebrání tomu, aby představitelé instituce rovněž přijímali rozhodnutí z pozice nadřízeného orgánu na základě doporučení rozkladové komise například o prohlášení nicotného rozhodnutí, potvrzení nebo změně závazného stanoviska či opatření proti nečinnosti.¹⁶ Jemelka rovněž dodává, že není vyloučeno, aby byla rozkladová komise využívána jako poradní orgán představitele instituce i v dalších otázkách týkajících se správního řízení. A to například z hlediska sjednocení pohledu na určitou spornou problematiku či poskytnutí metodické rady do budoucna.¹⁷

11 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2004, č. j. [2 A 11/2002-227](#).

13 Srov. § 14 správního řádu.

14 Srov. § 134 správního řádu.

15 Srov. § 95 odst. 6 správního řádu.

16 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1199.

17 JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In: *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 110. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf.



1.3 Nastavení rozkladové komise

Rozkladové komise zpravidla jednají jako **celek nebo** v minimálně pětičlenných **senátech**, které se mohou střídat v projednávání případů. Takové nastavení umožňuje nejen pravidelnější jednání rozkladové komise, ale i specializaci jednotlivých senátů dle věcného zaměření projednávané agendy. O případném rozdělení působnosti těchto senátů by měl rozhodnout představitel instituce.

Rozkladová komise může být zřízena i *ad hoc*. To se však nejeví jako praktické, resp. efektivní řešení v případě soustavného vyřizování jednotlivých případů. Je to totiž nejen v rozporu se zásadou kontinuity rozhodovací činnosti, ale především v rozporu se zásadou procesní ekonomie a také zásadou legitimního očekávání.¹⁸

2. Členové rozkladové komise

Předsedu rozkladové komise a její členy jmenuje představitel instituce, který tuto kompetenci nemůže delegovat na jinou osobu.

2.1 Složení a odbornost

Správní řád v § 152 odst. 3 stanoví, že rozkladová komise musí mít **alespoň 5 členů**. **Většinu** přitom mají tvořit **odborníci**, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu. To by mělo přispět k tomu, že většina členů rozkladové komise nebude ve věci podjatá, resp. nebude mít tendenci potvrzovat rozhodnutí svých kolegů.^{19,20}

Správní řád **nespecifikuje**, kdo se považuje za odborníka, ani neklade žádné předpoklady či požadavky na odbornost členů rozkladové komise.²¹ Vedral je toho názoru, že by mělo jít o odborníky v oboru, který je předmětem jednání a činnosti rozkladové komise. Samotné vysokoškolské právnické vzdělání bez praxe či vědecké činnosti by podle něho nemělo být, s ohledem na rozmanitost oborů správního práva, jediným předpokladem.²²

Členem rozkladové komise se tedy **může** stát každý, o kom představitel instituce prohlásí, že je odborníkem, resp. ho jmenuje členem rozkladové komise. Jiný právní předpis nicméně může stanovit jinak.²³

18 Srov. § 6 odst. 2 a § 2 odst. 4 správního řádu.

19 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 954, marg. č. 17.

20 Výjimku z tohoto pravidla stanoví § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nebo § 45 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách.

21 Například vysokoškolské vzdělání v určitém studijním oboru, odbornou praxi, trestní bezúhonnost, osobní nebo morální předpoklady.

22 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1193.

23 Srov. § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, nebo § 111 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



Správní řád nezakazuje, ani nijak neomezuje počet rozkladových komisí, ve kterých může působit jedna a tatáž osoba. Jeden odborník tedy **může** být současně členem více rozkladových komisí, a to i napříč ústředními správními úřady.

K odbornosti členů rozkladových komisí se vyjádřil i Krajský soud v Brně. Ten judikoval, že instituce nemají povinnost shromažďovat či uchovávat informace o jejich nejvyšším dosaženém vzdělání či odborné praxi.²⁴

2.2 Časové období

Správní řád **nestanoví**, na jakou dobu lze jmenovat členy rozkladové komise. Je tedy na uvážení jednotlivého představitele instituce, zda je jmenuje na dobu neurčitou či určité časové období.

To však nevylučuje, aby toto období stanovil jiný právní předpis, jako je tomu například v případě zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.²⁵

2.3 Vznik a zánik funkce člena rozkladové komise

Členství v rozkladové komisi vzniká jmenováním. Jeho zánik naopak správní řád výslovně neřeší. Zvláštní zákony tedy mohou stejně jako jednací řády stanovit jednotlivé důvody zániku členství v rozkladových komisích. Ty mohou souviset například s déletrvající neomluvenou nepřítomností člena rozkladové komise na jejím zasedání, skončením služebního poměru v instituci nebo s jeho úmrtím.

Délka funkčního období člena rozkladové komise není směrodatná, neboť se tito sami mohou vzdát výkonu své funkce. Rovněž mohou být v průběhu rozhodného období odvoláni představitelem instituce. K tomu by však mělo dle Jemelky docházet spíše výjimečně a pouze v nezbytných případech – například proto, že člen rozkladové komise není schopen vykonávat svou funkci pro nemoc nebo jiné překážky bránící mu v účasti na zasedání rozkladové komise. Nikoliv tedy kvůli názorům, které neodpovídají názorům představitele instituce.²⁶

Přestože jsou členové rozkladové komise poradním orgánem představitele instituce, **nezaniká** jim ex lege jejich funkce v případě změny osoby v čele instituce. Správní řád totiž nic takového nepřepokládá ani neukládá. Dle Vedrala lze také argumentovat obecným principem kontinuity činností veřejné správy.²⁷

24 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. prosince 2014, č. j. [29 A 37/2013-71](#).

25 Podle § 130 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, platí, že: „[...] Rozkladová komise je ustavena vždy na dobu 5 let; předsedou rozkladové komise je vždy jeden z členů této komise po dobu jednoho kalendářního roku. [...]“

26 JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In: *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 112 a 113. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf.

27 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1193.



2.4 Slučitelnost funkcí

Správní řád **nestanoví**, zda je členství v rozkladové komisi (ne)slučitelné s výkonem jiné funkce. Nejvyšší správní soud judikoval, že tomu tak je v případě výkonu funkce soudce.²⁸

2.5 Podjatost

Účastníci řízení mají **možnost namítat podjatost** vůči členům rozkladové komise, u nichž se domnívají, že by s ohledem na jejich poměr k věci, k nim nebo jejich právním zástupcům, mohli ovlivnit výsledek řízení o rozkladu.²⁹ Samotní členové rozkladové komise mají **povinnost** bezodkladně upozornit představitele instituce na svou případnou podjatost.

Rozkladová komise rozhoduje o námitce podjatosti jako celek. Hlasovat přitom **nemůže** člen rozkladové komise, vůči němuž námitka podjatosti směřuje.

Jelikož je rozkladová komise pouze poradním orgánem, **rozhoduje jen o návrhu usnesení**, které předkládá představiteli instituce. Ten by měl následně sám rozhodnout o námitce podjatosti.³⁰ Měl by přitom postupovat v souladu se zásadou legitimního očekávání (resp. předvídatelnosti). To znamená, že by měl ve shodných nebo podobných případech podjatosti dbát na to, aby nevznikaly bezdůvodné rozdíly.³¹

Vyloučí-li představitel instituce člena rozkladové komise z projednávání případu, měl by ho bezodkladně nahradit jinou osobou a vydat usnesení, které se poznamenává do spisu. Případná podjatost člena, který by jednal a přijímal usnesení rozkladové komise, nemá zásadní vliv na zákonnost rozhodnutí o rozkladu.³²

V případě, že by rozkladová komise nebyla v důsledku vyloučení některých svých členů z důvodu podjatosti usnášeníschopná, není možné z povahy věci postupovat dle § 14 odst. 5 věty třetí, ani podle § 131 odst. 4 správního řádu. Je tedy na představiteli instituce, aby takovou situaci vyřešil. A to buď tak, že požádá o návrh rozhodnutí jiný senát rozkladové komise, nebo rozkladovou komisi „zrekonstruuje“ tak, aby mohla řádně projednávat případy.³³

2.6 Seznam členů rozkladové komise

Přestože jmenný seznam členů rozkladové komise **není** povinnou součástí spisového materiálu,³⁴ instituce je **povinna** ho účastníkovi řízení poskytnout, pokud o to požádá.

28 Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2016, č. j. [13 Kss 5/2016-75](#).

29 Členové rozkladové komise se totiž považují za úřední osoby, které se podílejí na přípravě návrhu rozhodnutí o rozkladu. Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2012, č. j. [62 Af 74/2010-61](#).

30 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1193.

31 KOLMAN, Petr. *Právní aspekty fungování rozkladové komise. Právo a bezpečnost*, 2021, č. 2, s. 63.

32 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1194.

33 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1197.

34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, č. j. [1 Afs 5/2010-163](#), bod 35.



A to i proto, aby se minimalizovala rizika, která s sebou může přinášet případná podjatost některého člena rozkladové komise, je-li zjištěna až *ex post*.³⁵

3. Jednací řád

Rozkladová komise jedná podle jednacího řádu, který upravuje například svolávání a přípravu jejího zasedání, periodicitu jednání, lhůtu pro předložení pokladů k projednání, podrobnější pravidla pro hlasování, pořizování zápisu nebo audiozáznamu ze zasedání, možnosti uplatnit odlišné stanovisko aj.

Jednací řád jakožto **interní předpis** může pouze **doplňovat** zákonnou právní úpravu, resp. upravovat záležitosti, o nichž zákon mlčí. Naopak nemůže zakotvit pravidla, která jsou v rozporu se správním řádem nebo zvláštním právním předpisem, nebo která vylučují použití některých jejích částí.³⁶ Zvláštní právní předpisy mohou stanovit obsahové náležitosti jednacího řádu či jeho další specifikata.

Správní řád blíže nespecifikuje, jakou má mít jednací řád rozkladové komise podobu či formu. Záleží tedy čistě na praxi jednotlivých institucí.

Odborná veřejnost se **neshoduje** na tom, kdo schvaluje jednací řád rozkladové komise. Podle Kolmana³⁷ a Vedrala³⁸ by mělo jít o představitele instituce, který ji zřizuje a odpovídá za její řádný chod. Fiala³⁹ a Jemelka⁴⁰ jsou naopak toho názoru, že jednací řád přijímá samotný kolegiální orgán, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

4. Zasedání rozkladové komise

4.1 Usnášeníschopnost a kvorum pro přijetí usnesení rozkladové komise

Rozkladová komise je způsobilá usnášet se, pokud se jejího zasedání účastní nadpoloviční většina jejích členů. Současně musí být splněna podmínka, že většinu přítomných tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci instituce.

35 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. června 2012, č. j. [62 Af 74/2010-61](#).

36 KOPECKÝ, Martin, STAŠA, Josef, BALOUNOVÁ, Jana, MALAST, Jan, POUPEROVÁ, Olga, KOPECKÝ, Pavel, ADAMUSOVÁ, Zuzana. *Správní řád: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-05-28]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

37 KOLMAN, Petr. Právní aspekty fungování rozkladové komise. *Právo a bezpečnost*, 2021, č. 2, s. 66.

38 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1198.

39 FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina, VETEŠNÍK, Pavel, ŠKUREK, Martin, HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír, SOVOVÁ, Olga, SCHEU, Lenka. *Správní řád: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-05-28]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

40 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 839, marg. č. 15.



Usnesení může rozkladová komise přijmout nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů rozkladové komise. Usnesením se přitom rozumí toliko **projev vůle** kolegiálního orgánu, nikoliv rozhodnutí ve smyslu § 76 správního řádu.⁴¹

Správní řád výslovně nestanoví, jak by se mělo postupovat v případě, že se rozkladové komisi nepodaří přijmout žádné z navržených usnesení. Podle Vedrala by řešení této situace měl upravovat jednací řád rozkladové komise, případně zvláštní zákon.⁴²

4.2 Jednání rozkladové komise

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jednání rozkladové komise řídí její předseda, případně člen, na kterém se rozkladová komise usnese.

4.3 Per rollam

Správní řád výslovně **nevylučuje** možnost jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů. Jemelka se proto domnívá, že je per rollam přípustné. Domnívá se však, že je třeba ho upravit v jednacím řádu tak, aby zabezpečilo aplikaci § 134 odst. 2 správního řádu (tedy otázku usnášeníschopnosti a kvóra pro přijetí usnesení).⁴³ Současně se zamýšlí nad tím, zda a v jakých případech je per rollam vhodné. Osobně preferuje pouze jednoduché věci, které nevyžadují složitou debatu.⁴⁴

4.4 Hlasování rozkladové komise

4.4.1 Průběh hlasování

Každý člen rozkladové komise má možnost podat před zahájením hlasování návrh jejího usnesení.

Správní řád stanoví, že hlasování rozkladové komise řídí její předseda. Může to však být i člen, na kterém se rozkladová komise usnese.

Samotné hlasování probíhá tak, že členové hlasují **jednotlivě** (resp. postupně), předseda rozkladové komise naposled. Smyslem tohoto pravidla je, aby se členové rozkladové komise nenechali ovlivňovat názorem předsedy.⁴⁵ Jednací řád přitom může specifikovat

41 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 837, marg. č. 8.

42 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1016.

43 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 957, marg. č. 27.

44 JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In: *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 117. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf.

45 JEMELKA, Luboš. Význam rozkladové komise v řízení o rozkladu. In: *Právní ochrana proti nepravomocným správním aktům (individuálním i smíšeným)*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 116. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2013/04_Pravni_ochrana_proti_nepravomocnym_spravnim_aktum.pdf.



konkrétní pořadí, v jakém mají členové rozkladové komise hlasovat (například od služebně či věkově nejmladších, podle abecedy apod.).

Má-li hlasovat více než 7 členů, správní řád **dovoluje**, aby všichni členové rozkladové komise hlasovali **současně**. Hlas každého z nich má přitom stejnou váhu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

4.4.2 Protokol o hlasování

O hlasování rozkladové komise se pořizuje **protokol**, který podepisují všichni přítomní členové, případně i osoba, která byla pověřena sepsáním protokolu. V něm **musí** být uvedeno, jak jednotliví členové hlasovali.⁴⁶

Protokol o hlasování rozkladové komise je sice součástí spisového materiálu, nicméně správní řád do něho neumožňuje nahlížet. Rovněž ho není možné získat ani v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.⁴⁷

4.4.3 Účast jiných osob na hlasování

Nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, porady⁴⁸ a hlasování se **mohou** zúčastnit jen členové rozkladové komise, případně i osoba pověřená sepsáním protokolu. Je to kvůli tomu, aby nemohli být při projednávání věci ovlivněni třetími osobami.⁴⁹ A také aby nedošlo k ohrožení realizace zásady materiální pravdy.⁵⁰

Podle jazykového výkladu § 134 odst. 1 správního řádu by měla být účast představitele instituce na zasedání rozkladové komise vyloučena. Je však třeba si uvědomit, že se jedná o jeho poradní orgán. Je proto vhodnější, aby mohl sledovat průběh jednání rozkladové komise.^{51,52}

Vzhledem ke skutečnosti, že rozkladová komise není sama o sobě správním orgánem, nikdo další **nemá** nárok na účast na jejím jednání. Rozkladová komise tak nemusí účastníkům řízení umožnit, aby se účastnili jejího jednání, pokud to nemá stanoveno ve svém jednacím řádu.⁵³

46 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1017.

47 KOPECKÝ, Martin, STAŠA, Josef, BALOUNOVÁ, Jana, MALAST, Jan, POUPEROVÁ, Olga, KOPECKÝ, Pavel, ADAMUSOVÁ, Zuzana. *Správní řád: Komentář [Systém ASPI]*. Wolters Kluwer [cit. 2024-05-28]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

48 Za poradu se považuje nejen závěrečná porada rozkladové komise před jejím hlasováním, ale i předchozí diskuse a jednání. Srov. MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu*. Online. In: Právní rádce-ekonom. Dostupné z: <https://pravniradce.ekonom.cz/c1-21660640-řízení-o-rozkladu> [cit. dne 2024-05-28].

49 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2015, č. j. [6 As 159/2014-52](#), bod 36.

50 KOLMAN, Petr. Právní aspekty fungování rozkladové komise. *Právo a bezpečnost*, 2021, č. 2, s. 63.

51 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 956, marg. č. 23.

52 KOLMAN, Petr. Právní aspekty fungování rozkladové komise. *Právo a bezpečnost*, 2021, č. 2, s. 65.

53 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. dubna 2018, č. j. [3 Afs 168/2016-163](#), bod 76.



Poradě a hlasování rozkladové komise **nemohou** být přítomny ani úřední osoby, které se podílely na vydání prvostupňového rozhodnutí. Jejich přítomnost ostatně není ani dle Vedrala nutná, neboť na základě § 88 odst. 1 správního řádu zpracovávají a předkládají rozkladové komisi své stanovisko k podanému rozkladu. Bylo by proto v rozporu se zásadami spravedlivého procesu, pokud by se jednání rozkladové komise účastnily a vyjadřovaly se, neměl-li by stejnou možnost i účastníci řízení.^{54,55}

4.5 Návrh (doporučení) rozkladové komise

Správní řád **nestanoví**, co má obsahovat doporučení rozkladové komise. Přestože právní úprava výslovně nepožaduje, aby zahrnovalo podrobné skutkové hodnocení a právní posouzení věci, lze ho zcela jistě doporučit. A to kvůli tomu, aby přesvědčilo představitele instituce, jakým způsobem má o rozkladu rozhodnout.

Představitelé instituce se **nemusí** řídit doporučením rozkladové komise. Ve valné většině případů ho však následují.⁵⁶ Je otázkou, zda je to kvůli tomu, že respektují závěry nezávislých odborníků, nebo proto, že rozkladová komise vydává taková doporučení, která jsou pro ně akceptovatelná.⁵⁷

Představitelé institucí rovněž **nemají** povinnost odůvodnit, proč se odchýlili od doporučení rozkladové komise. Je pouze na nich, jaké závěry dovodí. Právní úprava totiž svěřuje pravomoc rozhodnout o rozkladech pouze jim. Pokud by představitelé instituce rozhodli o rozkladu, aniž by obdrželi doporučení rozkladové komise, bylo by jejich rozhodnutí nezákonné.

Doporučení rozkladové komise, resp. návrh rozhodnutí, který se předkládá představiteli instituce, se zakládá do správního spisu. Účastníci řízení o rozkladu tedy **mají** možnost se s ním seznámit.⁵⁸

5. Zvláštní senát rozkladové komise

Správní řád v § 152 odst. 4 upravuje zvláštní pravidla pro případy, kdy je při vyřizování rozkladu nezbytné přezkoumat písemnosti nebo záznamy obsahující **utajované informace**. S ohledem na tyto zvýšené nároky klade na členy zvláštních senátů rozkladových komisí **zvýšené nároky** – musí mít státní občanství České republiky, odpovídající bezpečnostní prověrku a také musí být náležitě poučeni předsedou rozkladové komise.

54 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1195.

55 Obdobný závěr vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2015, č. j. [6 As 159/2014–52](#), bodu 37.

56 POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 761, marg. č. 14.

57 SKULOVÁ, POTĚŠIL a kolektiv. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 172.

58 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2004, č. j. [2 A 11/2002-227](#).



Správní řád neřeší, kdo by měl poučit samotného předsedu zvláštního senátu rozkladové komise. Dle Kopeckého⁵⁹ by se mělo jednat o představitele instituce, v níž je zvláštní senát ustanovený.

Písemný záznam o tomto poučení instituce zašle do 30 dnů od jeho vyhotovení Národnímu bezpečnostnímu úřadu. To neplatí, pokud se člen zvláštního senátu rozkladové komise prokáže poučením podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Zvláštní senát rozkladové komise se skládá z minimálně tří členů, přičemž většina přítomných musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci instituce. Instituce ho může zřídit trvale nebo *ad hoc* dle konkrétní potřeby.

59 KOPECKÝ, Martin, STAŠA, Josef, BALOUNOVÁ, Jana, MALAST, Jan, POUPEROVÁ, Olga, KOPECKÝ, Pavel, ADAMUSOVÁ, Zuzana. Správní řád: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-05-28]. ASPI_ID KO500_p22004CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.



Zjištění ochránce

Zkoumali jsme, zda je nastavení rozkladových komisí na všech ministerstvech a třech vybraných ústředních orgánech státní správy (ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ) **efektivní** a zda instituce **umožňují** účastníkům řízení řádně uplatňovat jejich práva.

Naše zjištění řadíme v následujících kapitolách **tematicky**. V první kapitole prezentujeme základní data o projednaných rozkladech a podnětech k zahájení přezkumného řízení, počtu zasedání a také průtahích v řízení na jednotlivých institucích. Ve druhé kapitole se věnujeme způsobu fungování jednotlivých rozkladových komisí a jejich jednacím řádům. Ve třetí kapitole se zabýváme personálním nastavením rozkladových komisí. Ve čtvrté kapitole jsme se zaměřili na přípravu zasedání rozkladové komise. V poslední, páté kapitole blíže popisujeme samotný průběh zasedání rozkladových komisí.

1. Rozklady a podněty k zahájení přezkumného řízení

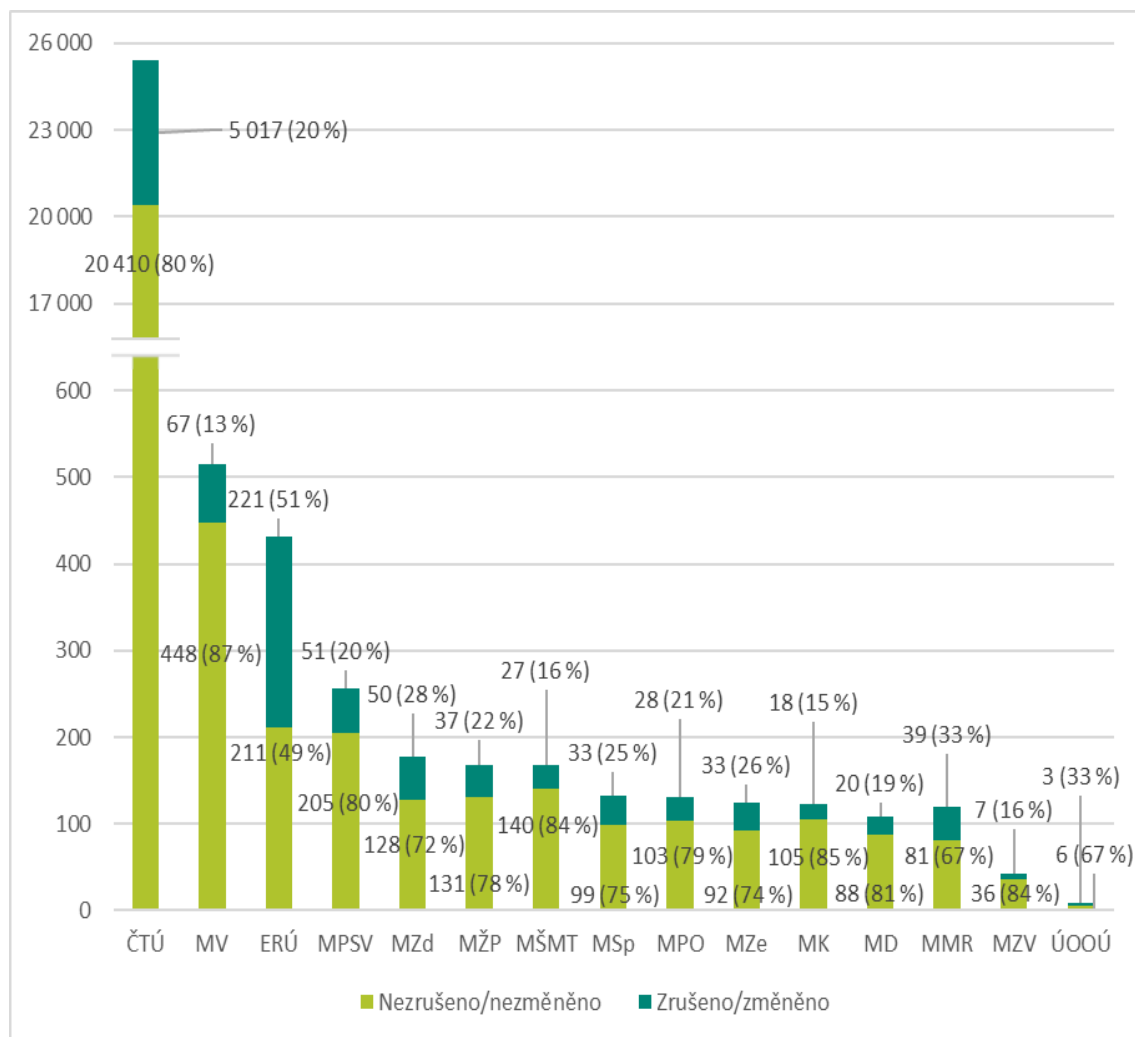
Úvodní kapitola obsahuje převážně statistické údaje, které se vztahují k létům 2019 až 2021. Nejprve se zabýváme počtem projednaných rozkladů a podnětů k zahájení přezkumného řízení, které (ne)vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí (kapitoly 1.1 a 1.2). Následně se věnujeme počtu zasedání rozkladové komise, průměrné délce jednoho zasedání a průměrnému počtu projednaných rozkladů na jednom zasedání rozkladové komise (kapitoly 1.3 až 1.5). V další části se zaměříme na průtahy v řízení a na délku jejich trvání (kapitoly 1.5 a 1.6). V závěru uvádíme shrnutí diskuse z kulatého stolu (kapitola 1.7).

1.1 Počet rozkladů (ne)vedoucích ke zrušení nebo změně rozhodnutí

Nejprve jsme se dotazovali institucí, kolik rozkladů projednaly jejich rozkladové komise v letech 2019 až 2021 a kolik z nich nevedlo k potvrzení napadeného rozhodnutí. Odpovědi nám posloužily jako podklad pro následující statistické vyhodnocení.

Graf 1 ukazuje, že existovaly značné rozdíly v počtu projednaných rozkladů. Nejvíce jich (více než 25 000) vyřídila rozkladová komise předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu. Na druhém místě se umístila rozkladová komise na Ministerstvu vnitra, která v rozhodném období projednala 515 rozkladů. Třetí nejvytíženější rozkladová komise, na Energetickém regulačním úřadu, se zabývala 432 rozklady. Zbývající rozkladové komise vyřídily méně než 260 rozkladů. Dvě z nich rozhodovaly o méně než 50 rozkladech. Konkrétně šlo o rozkladové komise na Ministerstvu zahraničních věcí (43 rozkladů) a na Úřadě pro ochranu osobních údajů (9 rozkladů).

Graf 1 Celkový počet rozkladů (ne)vedoucích v letech 2019 až 2021 ke zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí (N = 15)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Kolik rozkladů projednala rozkladová komise ministerstva v letech 2019, 2020 a 2021? V případě kolika z nich nedošlo k potvrzení napadeného rozhodnutí?“

Z grafu 1 lze také vyčíst, kolik rozkladů vedlo v rozhodném období (v letech 2019 až 2021) ke zrušení nebo ke změně napadeného rozhodnutí. Nejvíce rozhodnutí na základě podaného rozkladu zrušila či změnila rozkladová komise Rady Energetického regulačního úřadu. Jednalo se přibližně o polovinu případů (51 %). Nejmenší poměr zrušených či změněných rozhodnutí naopak vykazují rozkladové komise na Ministerstvu kultury (15 %) a na Ministerstvu vnitra (13 %).

Průměrně vedly rozklady ke zrušení či ke změně téměř čtvrtiny napadených rozhodnutí (24 %).

Ministerstvo financí a Ministerstvo obrany nám neodpověděly na dotaz. Proto jsme je nemohli vyhodnotit.



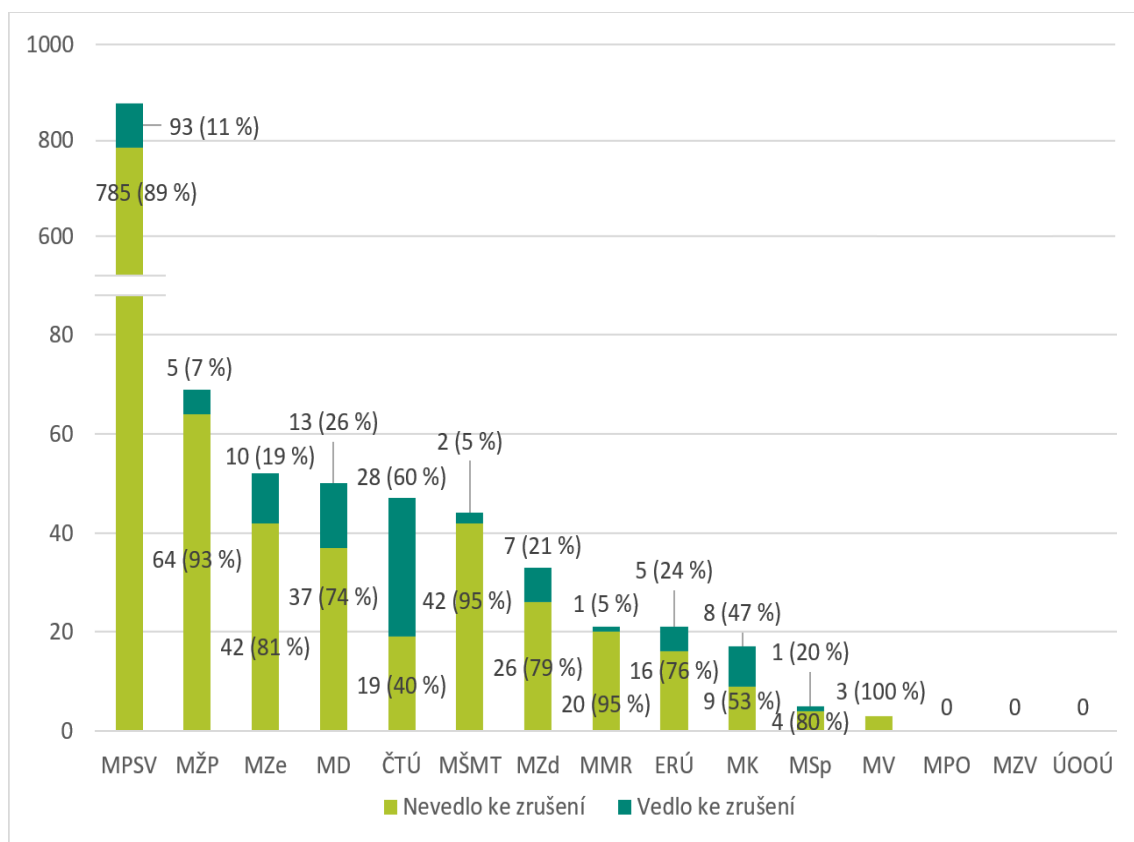
1.2 Počet podnětů k zahájení přezkumného řízení (ne)vedoucích ke zrušení rozhodnutí

Institucí jsme se rovněž ptali na to, kolik podnětů k zahájení přezkumného řízení obdržely v letech 2019 až 2021 a kolik z nich vedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí. Z Grafu 2 lze vyčíst statistické vyhodnocení odpovědí jednotlivých institucí.

V porovnání s předchozím grafem je patrné, že počet projednaných podnětů k zahájení přezkumného řízení byl menší než počet projednaných rozkladů. Zatímco se mediánový počet rozkladů rovnal číslu 132 rozkladů na instituci, u podnětů k zahájení přezkumného řízení činila střední hodnota 21 podnětů na instituci.

Nejvíce vytížená byla rozkladová komise na Ministerstvu práce a sociálních věcí, která vyřídila přes 850 podnětů k zahájení přezkumného řízení. Dalšími dvěma nejvíce vytíženými rozkladovými komisemi byly ty na Ministerstvu životního prostředí (69 podnětů) a na Ministerstvu zemědělství (52 podnětů). Dalších šest rozkladových komisí se zabývalo 20 až 50 podněty k zahájení přezkumného řízení. Tři rozkladové komise (konkrétně na Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu zahraničních věcí a na Úřadu pro ochranu osobních údajů) neobdržely v rozhodném období žádný podnět k zahájení přezkumného řízení.

Graf 2 Celkový počet podnětů k zahájení přezkumného řízení, které (ne)vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí (N = 15)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědí na otázku: „Kolik podnětů k zahájení přezkumného řízení projednala rozkladová komise v letech 2019, 2020 a 2021? Kolik z nich následně vedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí?“



I v tomto případě nás zajímalo, kolik podnětů k zahájení přezkumného řízení vedlo v rozhodném období ke zrušení napadeného rozhodnutí. Nejvíce rozhodnutí zrušila na základě podaného podnětu k zahájení přezkumného řízení rozkladová komise předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (60 % případů). Druhá rozkladová komise s největším poměrem zrušených rozhodnutí na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení na Ministerstvu kultury zrušila přibližně polovinu z nich (47 %). Rozkladová komise na Ministerstvu vnitra naopak neshledala důvodným žádný z podnětů k zahájení přezkumného řízení (0 %).

U rozkladových komisí, které rozhodovaly alespoň o jednom podnětu k zahájení přezkumného řízení, činil průměr zrušených rozhodnutí 20 %.

Ministerstvo financí a Ministerstvo obrany nám neodpověděly na dotaz. Proto jsme je nemohli vyhodnotit.

1.3 Počet zasedání rozkladové komise

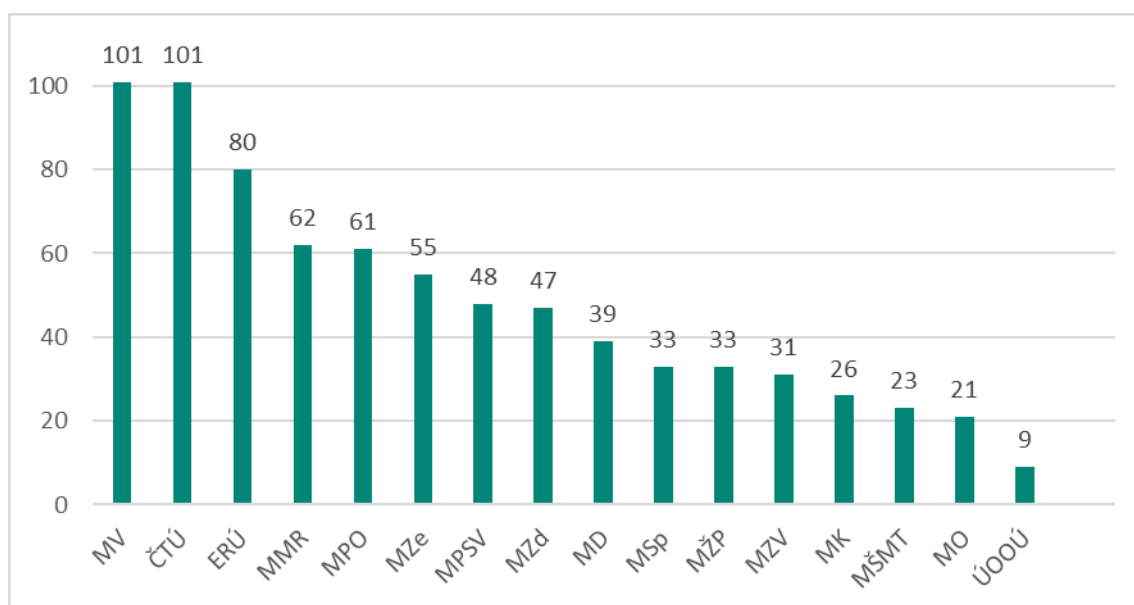
Dále jsme se institucí dotazovali, kolik zasedání rozkladové komise se uskutečnilo v letech 2019 až 2021 (graf 3).

Nejčastěji se scházely rozkladové komise na Ministerstvu vnitra a na Českém telekomunikačním úřadu (101 zasedání). Druhý největší počet zasedání vykazala rozkladová komise Rady Energetického regulačního úřadu (80 zasedání). Naopak nejméně často zasedala rozkladová komise na Úřadu pro ochranu osobních údajů (9 zasedání).

Průměrně se rozkladové komise v rozhodném období sešly u 48 jednání.

Ministerstvo financí nám na tuto otázku neodpovědělo, proto jeho odpověď není zanesena v grafu.

Graf 3 Celkový počet zasedání rozkladových komisí u jednotlivých institucí v letech 2019 až 2021 (N=16)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Kolik zasedání rozkladové komise ministerstva se uskutečnilo v letech 2019, 2020 a 2021?“



1.4 Průměrná délka jednoho zasedání rozkladové komise

Instituce jsme rovněž vyzvali, aby nám sdělily průměrnou délku jednoho zasedání rozkladové komise v letech 2019 až 2021. Na základě odpovědí jsme stanovili hranici tří hodin, podle kterých jsme určili jednotlivé kategorie obsahové analýzy (graf 4).

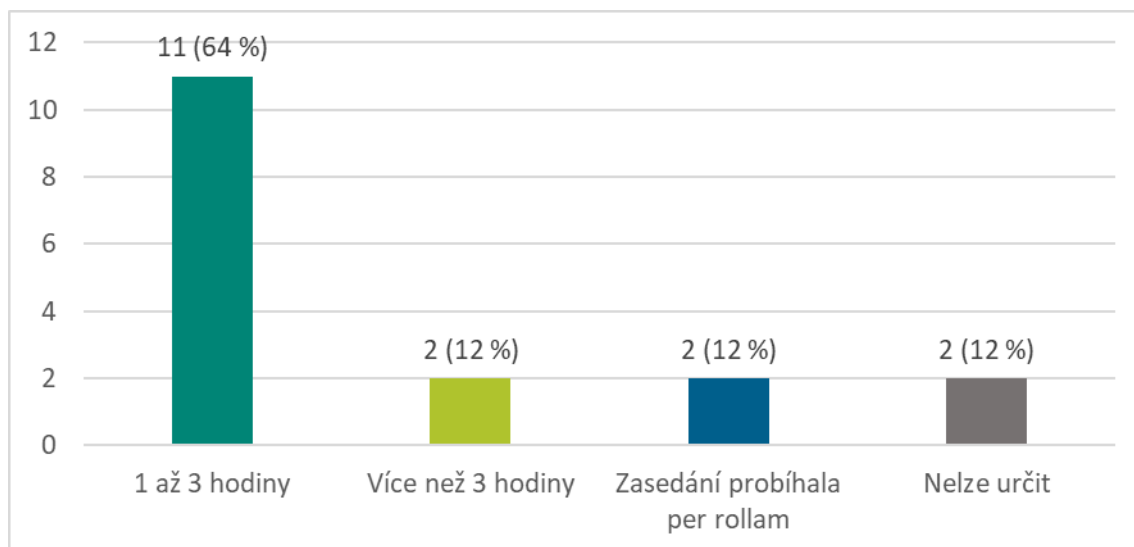
U téměř dvou třetin oslovených institucí trvalo zasedání rozkladové komise méně než tři hodiny (64 %; MD, MMR, MO, MPO, MSP, MŠMT, MV, MZD, MZV, ERÚ).

Pouze na Ministerstvu životního prostředí a na Českém telekomunikačním úřadu trvalo zasedání rozkladové komise déle (12 %).

U Ministerstva kultury a Úřadu pro ochranu osobních údajů se nám nepodařilo určit průměrnou délku zasedání rozkladové komise, neboť některé věci projednávaly per rollam (12 %).

Do kategorie „Nelze určit“ jsme zařadili Ministerstvo financí, protože nám neodpovědělo na otázku, a také Ministerstvo zemědělství, které nám poskytlo pouze informaci o přibližné délce projednávání jednoho rozkladu (12 %).

Graf 4 Průměrná délka jednoho zasedání rozkladové komise v letech 2019 až 2021 (podle odhadu instituce); (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Jaká byla průměrná délka jednoho zasedání rozkladové komise v roce 2019, 2020 a 2021?“

1.5 Průměrný počet rozkladů na jedno zasedání rozkladové komise

Dále jsme zjišťovali, kolik rozkladů průměrně projednala rozkladová komise na jednom zasedání v letech 2019 až 2021. K výpočtu průměru jsme použili údaje obsažené v odpovědích na výzvu o celkovém počtu projednaných rozkladů a o celkovém počtu zasedání rozkladové komise v rozhodném období (graf 5).

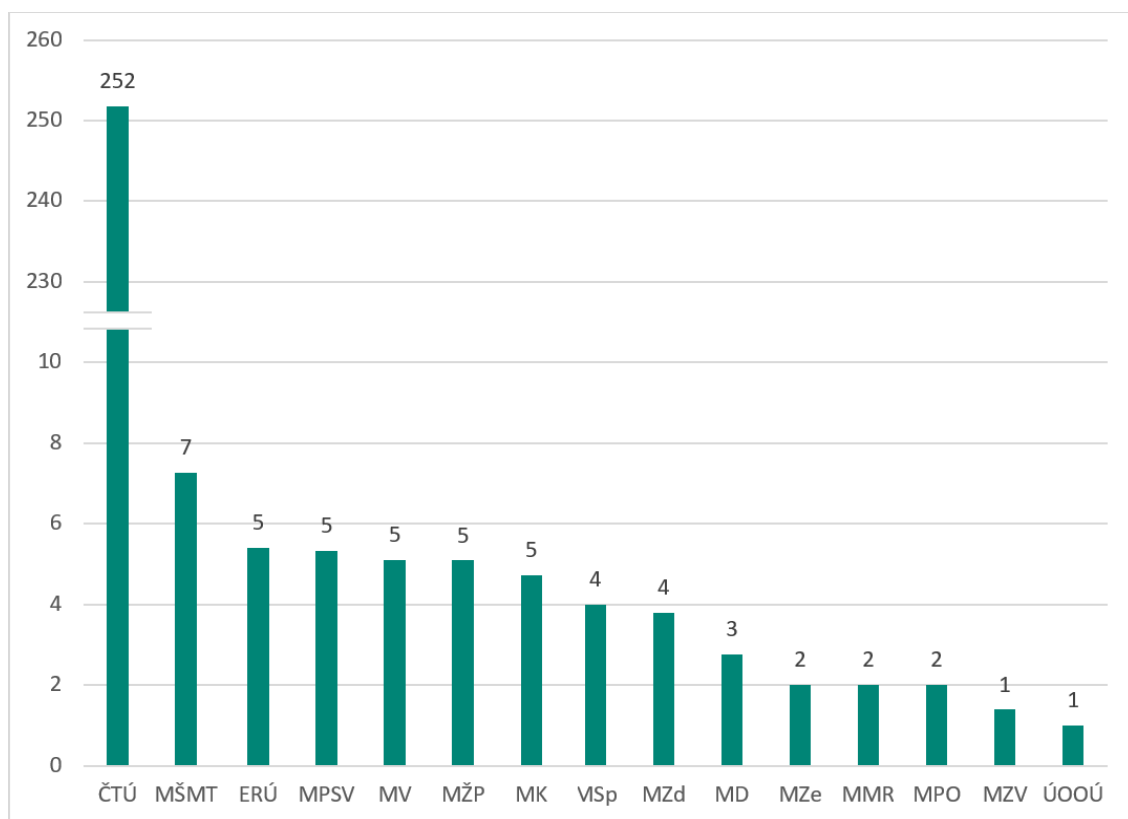
Nejvíce se rozklady na jednom zasedání zabývala rozkladová komise předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu (více než 250 rozkladů na jedno zasedání). Naopak nejméně rozkladů na jednom zasedání vyřídily rozkladové komise na Ministerstvu zahraničních věcí a na Úřadu pro ochranu osobních údajů (1 rozklad na jedno zasedání).



Mediánově se všechny instituce zabývaly čtyřmi rozklady na jednom zasedání.

V případě Ministerstva financí a Ministerstva obrany jsme nemohli vypočítat průměrný počet projednaných rozkladů na jednom zasedání rozkladové komise, neboť nám tyto instituce neposkytly relevantní údaje.

Graf 5 Průměrný počet rozkladů projednaných na jednom zasedání rozkladové komise v letech 2019 až 2021 (N = 15)



1.6 Průtahy v řízení

Dotázali jsme se institucí, zda zvládají vyřizovat rozklady a podněty k zahájení přezkumného řízení v zákonem stanovených lhůtách. Jejich odpovědi jsme použili jako podklad pro obsahovou analýzu.

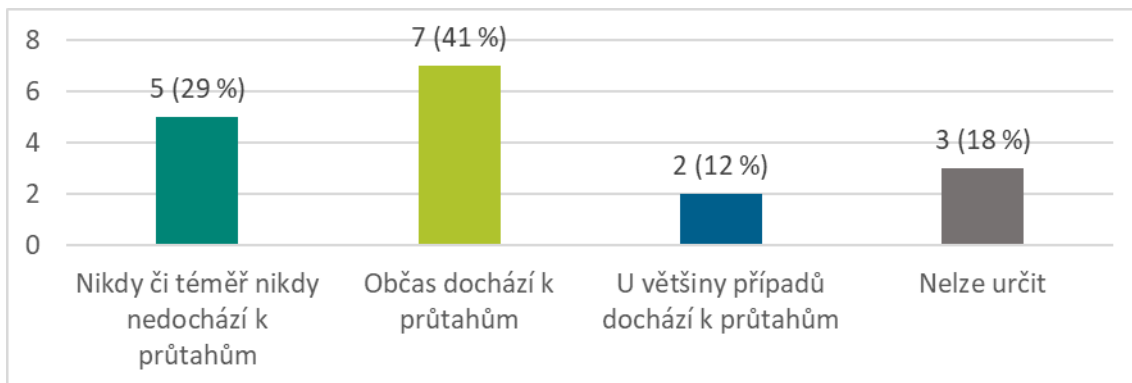
Z grafu 6 je patrné, že u téměř poloviny z nich dochází k občasným průtahům v řízení (41 %; MF, MPO, MPSV, MŠMT, MV, MŽP, ÚOOÚ). Některé z nich v této souvislosti zmiňovaly problémy s krátkou lhůtou pro vyřizování rozkladů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jiné odůvodnily prodlevu v řízení komplikovaností případu, rozsahem námitek k vypořádání, pandemickou situací nebo onemocněním vyřizujícího referenta.

Bez průtahů či téměř bez průtahů projednávají rozklady a podněty k zahájení přezkumného řízení na Ministerstvu dopravy, Ministerstvu spravedlnosti, Ministerstvu zdravotnictví, Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu zahraničních věcí (29 %). Naopak pravidelně se s průtahy v řízení potýkají na Ministerstvu kultury a Energetickém regulačním úřadě (12 %).



Do kategorie „Nelze určit“ jsme zařadili Český telekomunikační úřad, u něhož došlo k podstatné změně nápadu věci k projednání, a dále Ministerstvo obrany a Ministerstvo pro místní rozvoj, jež nám sdělily, že si nevedou evidenci průtahů v řízení (18 %).

Graf 6 Počty institucí podle frekvence průtahů ve vyřizování rozkladů a podnětů k zahájení přezkumného řízení (N=17)



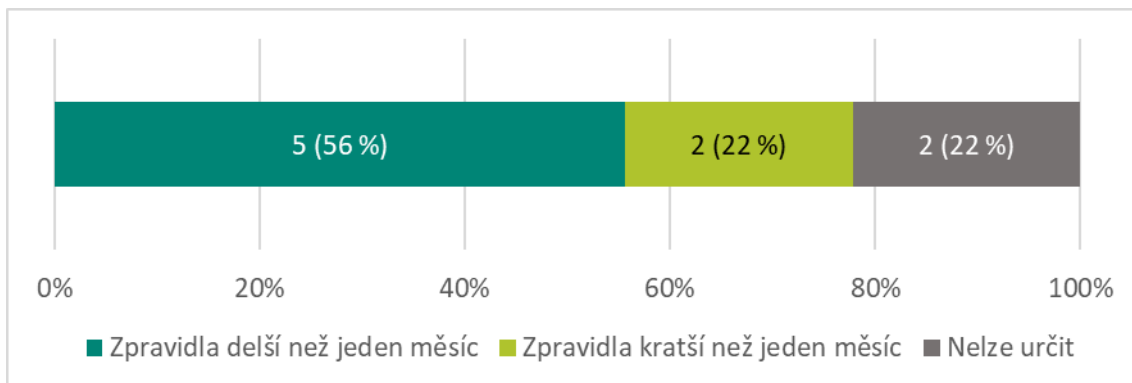
Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Jsou rozklady a podněty k zahájení přezkumného řízení vyřizovány v zákonem stanovených lhůtách?“

U institucí, u nichž dochází k prodlevě při vyřizování rozkladů a podnětů k zahájení přezkumného řízení, jsme dále zkoumali délku průtahů (graf 7). Při vyhodnocení jsme vycházeli z odpovědi na výzvu, ve kterých instituce uváděly průměrnou či nejčastější délku prodlevy a také hraniční hodnotu průtahů. Abychom zvýšili možnost porovnatelnosti dat, nastavili jsme hranici jednoho měsíce, podle které jsme rozřídili odpovědi jednotlivých institucí.

U více než poloviny institucí, u kterých dochází k průtahům v řízení, činí délka prodlevy déle než jeden měsíc (56 %; MK, MPO, MŠMT, ERÚ, ÚOOÚ). Kratší průtahy měly pouze rozkladové komise na Ministerstvu vnitra a Ministerstvu životního prostředí (22 %).

Do kategorie „Nelze určit“ jsme zařadili rozkladové komise Ministerstva financí a Ministerstva práce a sociálních věcí, neboť tyto instituce nespecifikovaly délku jejich průtahů s tím, že si nevedou statistiky a ani nám nesdělily svůj odhad (22 %).

Graf 7 Počet rozkladových komisí podle délky průtahů překračujícího jeden měsíc (odhad instituce); (N=9)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „V případě, že dochází k průtahům v řízení, prosím o sdělení bližších informací (například průměrná délka prodlevy).“



1.7 Diskuse na kulatém stole⁶⁰

1.7.1 Ke statistickým údajům

(PrF Brno): Před 10 lety jsme dělali na fakultě obdobný výzkum, tehdy však byl problém opatřit si data. Zjišťovali jsme například, kolik rozhodnutí projednaných rozkladovou komisí zrušily správní soudy. Některé instituce si vůbec nevedly statistiky. Proto po nás vyžadovaly vysoké částky za poskytnuté informace. Dnes už data mají vypovídací hodnotu, posunuli jsme se kupředu. Měli bychom se zamyslet nad efektivitou a smyslem rozkladových komisí. A také nad činností ústředních správních orgánů, zda vůbec mají rozhodovat v individuálních a marginálních případech.

1.7.2 Průtahy v řízení a vyřizování 106kových rozkladů

(KVOP): Pojdme na průtahy v řízení. Většina institucí se s nimi potýká. Hodně jich, předpokládám, bude ve 106kových věcech. Jaký má agenda 106 vliv na nedodržování lhůt pro vydání rozhodnutí? Jsou krátké 106kové lhůty problém?

(MD): Zákon o svobodném přístupu k informacím jde proti správnímu řádu. Správní řád totiž dává první instanci možnost, aby případ „připravila“ (lhůta pro vydání rozhodnutí běží až ode dne doručení rozkladu a spisu nadřízenému orgánu). U 106ky to neplatí, lhůta pro vydání rozhodnutí běží už od doručení rozkladu. 106kové lhůty naráží na realitu (dotčená osoba musí mít možnost seznámit se s žádostí o informace, reagovat na ni, musí se zprocesovat všechny úkony, rozeslat rozkladové komisi apod.), proto má Ministerstvo dopravy průtahy. Agenda 106 navíc není jednoduchá. Setkáváme se se zneužíváním podávání žádostí o informace, jejichž prostřednictvím si dopravci vyřizují účty.

(MPO): 106kové věci nelze stihnout vyřídit, lhůty jsou nereálné. Máme problém i s tím rozeslat členům rozkladové komise podklady. Ministr navíc nepodepisuje rozhodnutí každý den. Pojdme jednat o tom, proč jsou lhůty dle 106ky odlišné od obecné úpravy. Proč nejsou stejné jako ve správním řádu. Kdo stíhá činit úkony dle zákona o svobodném přístupu k informacím, má můj velký obdiv. Žádosti o informace jsou čím dál tím více o zneužití práva. Třetina žadatelů jen hledá argumenty k soudním sporům nebo sbírá informace o konkurenci.

(MŠMT): Také se nám zvýšil počet případů zneužití práva na informace, hlavně v době pandemie. Asi byl na internetu vzor 106kového podání. Podle správního řádu může rozklady podepisovat jen ministr. Nešlo by to změnit? Když je po volbách a nemáme ministra, nebo jej prezident včas nejmenuje, musíme vyčkávat s vydáním rozhodnutí, neboť jej nikdo nemůže zastoupit.

(MZD): Nám se 106ky v zásadě daří vyřizovat včas, ale jen velmi těsně. Lhůta dle zákona o svobodném přístupu k informacím se nám nelíbí, ale možná nemáme tolik věcí k projednání. Žádosti o informace vyřizuje jeden konkrétní útvar za celé ministerstvo.

⁶⁰ S přihlédnutím k zásadě minimalizace neuvádíme konkrétní jména zástupců či zaměstnanců jednotlivých institucí.



Když ministerstvo dostane 106kový rozklad, ihned o tom jsme informováni a věc se rychle předá rozkladové komisi. Když nestíháme, děláme distanční jednání. Pro tento případ ustanovíme ad hoc senát a vybereme členy rozkladové komise, kteří mají elektronický podpis. Návrh konečného rozhodnutí ministra členům rozkladové komise nezasíláme, schválím ho pouze já a pak už jde rovnou ministroví. Ten ho rychle podepíše.

(KVOP): Jsem členkou rozkladové komise Ministerstva práce a sociálních věcí a 106kové rozklady považuji za nejtěžší. Na každém zasedání máme obvykle 2 případy tohoto typu, které nejsou stejné. Často jde o zneužití práva na informace či přípravu k soudnímu řízení. Ministerstvo nemá specializovaný senát rozkladové komise na 106ky.

(MO): I u našeho ministerstva máme jeden útvar na 106ky. Když přijde rozklad, hned, nejpozději druhý den po doručení o tom informuje tajemníka rozkladové komise a ten ji může svolat. První stupeň má 5 dnů na to, aby nám postoupil spisovou dokumentaci. Někdy se musíme zeptat věcného gestora nebo jiného odboru ministerstva (např. odboru veřejných zakázek) na názor. Většinou sto šestkovou lhůtu nestihneme o pár dnů. Ministryně si může vzít pár dnů na to, aby se na rozhodnutí podívala a seznámila se s ním. Nemáme však tolik rozkladů, jde o jednotky měsíčně.

(ÚOOÚ): V poslední době se také setkáváme se zneužíváním práva na informace a s marginálními rozklady. Například jeden žadatel nejprve tvořil 10 % celkového počtu projednaných věcí, teď je to dokonce 40 %. Ke kverulantům se snažíme přistupovat tvůrčím způsobem, aby nás neokrádali o čas k práci pro „normální“ žadatele o informace.

(MŠMT): U nás je 106ka problematická, neboť ji v prvním stupni nevyřizuje pouze jeden odbor. Občas se také setkáváme s pozdní informovaností o podaném rozkladu (někdy přitom jde dokonce o 15denní prodlevu). Jeden odbor nám se 106kou pomáhá (připravuje podklady), což v praxi znamená, že hrozí námitka podjatosti. 106kové rozklady jsou obsáhlé, mají desítky stran, námitky jsou sofistikované, takže ve lhůtě 15 dnů se těžko připraví návrh rozhodnutí pro ministra. Naše rozkladová komise nemá senáty, zasedá plenárně, takže 106kové rozklady většinou nestihnou projednat ve stanovené lhůtě. Právní úpravu považuji za nešťastnou, lhůty k projednání rozkladů by měly být totožné jako v běžném správním řízení.

(KVOP): Ministerstvo kultury a Energetický regulační úřad mají podle našich zjištění největší průtahy. Přijali jste nějaká opatření k nápravě?

(MK): Průtahy souvisí se složitostí a rozmanitostí případů. Se 106kou až tak velké problémy nemáme, spíše bojujeme s developerskými projekty, autorským právem, registrací církví a především s památkovou péčí, která tvoří dvě třetiny celkového nápadu případů. Průtahy vznikly v době pandemie, řešili jsme je per rollam a distančním jednáním. Pokud se jednalo osobně/online, bylo hned rozhodnuto. Naopak na e-mailovou komunikaci jsme čekali i 14 dnů. Teď se bude situace zlepšovat. Pokud člen rozkladové komise nemůže osobně přijít na zasedání, udělá se videokonference. Někdy se však stane, že se rozklad doplní o informace, které se pak musí znovu projednat. Tím se prodlouží doba jeho vyřízení.

(ERÚ): Průtahy nám bohužel neubývají. Před pár lety významně narostl počet agend, které rozhodujeme. Za rok vyřídíme tolik rozkladů, kolik jich obdržíme + některé předchozí,



ale ještě jsme nedohnali skluz z let minulých. To, o čem bude rozkladová komise rozhodovat, vybíráme – neděláme to vždy v pořadí, v jakém podání přišla, ale podle agendy a podle vztahu k účastníkovi řízení. Máme specifické případy z různých oblastí práva, téměř žádný případ není skutkově stejný. Postupem času se snažíme personálně posilovat. Do budoucna by se nám měl rovněž změnit nápad věcí.



2. Rozkladová komise

Ve druhé kapitole jsme se zaměřili na fungování rozkladových komisí. Konkrétně na způsob jejich nastavení na jednotlivých institucích (kapitola 2.1) a na přidělování jednotlivých případů k projednání (kapitola 2.2). Rovněž nás zajímalo, který subjekt schvaluje jednací řád rozkladové komise (kapitola 2.3).

2.1 Nastavení rozkladových komisí

Zkoumali jsme také nastavení rozkladových komisí na jednotlivých institucích. Naším cílem bylo zjistit, zda projednávají případy v plénu, prostřednictvím obecných či specializovaných senátů, případně zda jsou na institucích zřízeny specializované rozkladové komise pro určité agendy (shrnutí v tabulce 1).

Tabulka 1 Nastavení rozkladových komisí na jednotlivých institucích

MD	2 specializované senáty (pro obecnou agendu v dopravě, pro přestupkovou agendu v dopravě)
MF	12 specializovaných rozkladových komisí
MK	3 obecné senáty
MMR	7 specializovaných rozkladových komisí (ve věcech podle části V. zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje; pro rozhodování podle rozpočtových pravidel; pro rozhodování podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek; pro stavební právo; pro rozhodování o přestupcích na úseku práva cestovního ruchu a pohřebnictví; pro rozhodování dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; pro ověřování a uznávání výsledků dalšího vzdělávání dle zákona č. 179/2006 Sb.)
MO	1 obecný senát
MPO	7 specializovaných senátů + 1 zvláštní senát pro utajované informace (pro věci svobodného přístupu k informacím; pro energetiku a řízení podle stavebního zákona; pro živnosti, technickou harmonizaci a ochranu spotřebitele; pro licenční správu; pro investiční pobídky a řízení ve věcech poskytování dotací; pro komoditní burzy; pro příspěvek horníkům)
MPSV	2 obecné senáty
MSP	rozkladová komise jedná v plénu
MŠMT	rozkladová komise není trvale rozdělená do senátů, zpravidla jedná v plénu
MV	3 obecné senáty + 1 zvláštní senát pro utajované informace
MZD	rozkladová komise jedná v ad hoc senátech, které mají minimálně 5 členů
MZE	rozkladová komise jedná v plénu nebo v senátech
MZV	2 specializované senáty (ve věcech podle zákona o pobytu cizinců, ve věcech podle zákona o svobodném přístupu k informacím)
MŽP	2 specializované senáty + 1 zvláštní senát pro utajované informace (I. senátu se přednostně přidělují právní věci z oblasti ochrany přírody a krajiny, lesa, zemědělského půdního fondu, problematiky CITES, ochrany

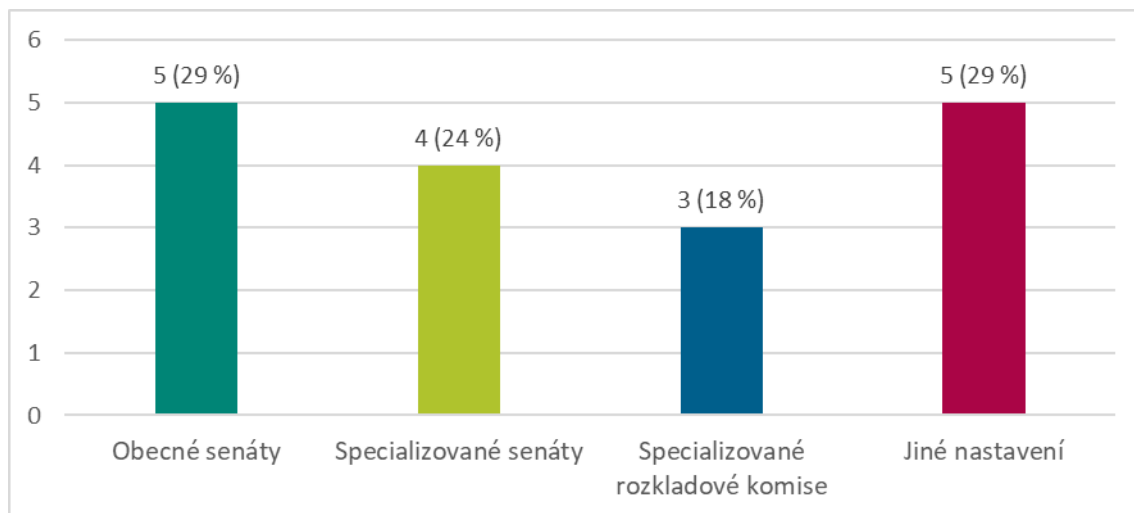


	vod, rybářství, myslivosti, svobodného přístupu k informacím a informacím o životním prostředí; II. senátu se přednostně přidělují právní věci z oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, integrované prevence, odpadů, obalů, environmentálních rizik, chemické bezpečnosti, geneticky modifikovaných organismů, obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ochrany ovzduší, nakládání s regulovanými látkami a fluorovanými skleníkovými plyny, geologie a hornictví)
ČTÚ	rozkladová komise nemá ustanoveny senáty, jedná za účasti alespoň 5 členů (tři z nich musí být externí odborníci)
ERÚ	3 specializované rozkladové komise (pro oblast energetické infrastruktury a obchodu, pro oblast podporovaných zdrojů energie, pro oblast ochrany spotřebitele)
ÚOOÚ	3 obecné senáty + 1 zvláštní senát pro utajované informace

Zjednodušené vyhodnocení nastavení rozkladové komise jsme zachytili v níže uvedeném grafu 8. Z něj vyplývá, že pět rozkladových komisí zřídilo obecné senáty (29 %; MK, MO, MPSV, MV, ÚOOÚ). Stejný počet rozkladových komisí naopak projednává případy v plénu nebo jiným způsobem (29 %; MSP, MŠMT, MZD, MZE, ČTÚ).

Zbývající instituce pro změnu posuzují případy buď ve specializovaných senátech (24 %; MD, MPO, MZV, MŽP) nebo ve specializovaných rozkladových komisích (18 %; MF, MMR, ERÚ) dle jejich věcného zaměření.

Graf 8 Počet institucí podle nastavení rozkladových komisí (N = 17)



2.2 Způsob přidělování věcí k projednání

Z hlediska kontroly vytiženosti členů rozkladové komise (resp. rovnoměrného rozložení případů k projednání) a také zajištění objektivit rozkladové komise jsme požádali instituce o sdělení, jakým způsobem přidělují jednotlivé věci k projednání v případě, že nemají ustanovený specializovaný senát nebo rozkladovou komisi, která by se zabývala danou problematikou.

Níže uvádíme jejich odpovědi (tabulka 2).



Tabulka 2 Způsob přidělování věcí k projednání

MK	První senát obvykle projednává rozklady a podněty směřující proti rozhodnutím ministerstva. Druhý senát se zabývá podněty k zahájení přezkumného řízení proti rozhodnutím ministra. Třetí senát se zabývá opravnými prostředky proti rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení ve věci rozhodnutí ministra.
MPSV	Zařazení spisů k projednání se děje především podle pořadí jejich doručení. Ve zvlášť složitých případech, kdy je potřeba ke spisu zjistit více informací, bývá spis zařazen až na následující zasedání. Naopak pokud je ministerstvu doručen spis, který je urgentní, předradí se na nejbližší zasedání (v neodkladné věci je rovněž možné svolat mimořádné zasedání senátu rozkladové komise). Plán zasedání jednotlivých senátů rozkladové komise je dán předem na 1 rok dopředu.
MV	Přidělení jednotlivých věcí probíhá podle jejich nápadu v daném časovém období se snahou o rovnoměrné rozdělení mezi jednotlivé senáty, přičemž přednostně jsou na nejbližší termín jednání senátu přidělovány takové věci, u kterých je stanovena kratší lhůta k jejich projednání [jde např. o rozklady proti rozhodnutím o (částečném) odmítnutí žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím].

2.3 Schvalování jednacích řádů rozkladových komisí

V předložených jednacích řádech rozkladových komisí, případně v průvodních dokumentech institucí⁶¹ jsme vyhledávali informaci o tom, kdo schvaluje jednací řád rozkladové komise.

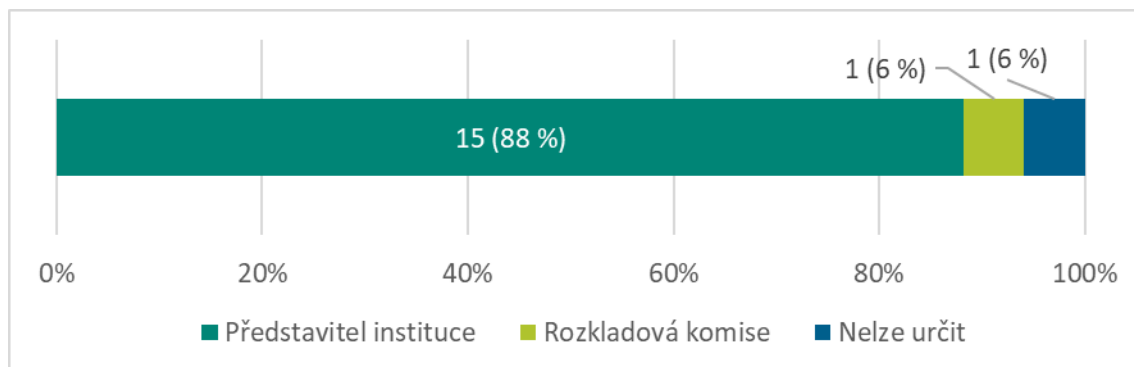
Z grafu 9 vyplývá, že u více než tří čtvrtin institucí (88 %; MD, MK, MMR, MO, MPO, MPSV, MSP, MV, MZD, MZE, MZV, MŽP, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ) tak činí její představitel. Pouze na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy schvaluje jednací řád samotná rozkladová komise (6 %).

U Ministerstva financí se nám nepodařilo zjistit subjekt, který schvaluje jednací řád rozkladové komise, neboť jsme ho od něj neobdrželi (6 %).

61 Zpravidla šlo o přílohy k interním aktům ministra ve formě příkazu či rozhodnutí ministra.



Graf 9 Subjekt, který schvaluje jednací řád rozkladové komise (N=17)





3. Složení rozkladové komise

Ve třetí kapitole se věnujeme personálnímu obsazení rozkladových komisí. Nejprve se zaměříme na kritéria výběru jejich členů (kapitola 3.1). Poté na to, zda jsou účastníci řízení informováni o složení rozkladových komisí (kapitola 3.2) a zda mohou sami snadno dohledat tyto informace (kapitola 3.3). Dále se budeme zabývat obměnou členů rozkladových komisí (kapitola 3.4) a otázkou jejich podjatosti (kapitola 3.5). V závěru uvádíme shrnutí diskuse z kulatého stolu (kapitola 3.6).

3.1 Kritéria výběru členů rozkladové komise

V obsahové analýze jednacích řádů rozkladových komisí jsme se zaměřili na to, zda jasně definují kritéria výběru jejich členů (graf 10).

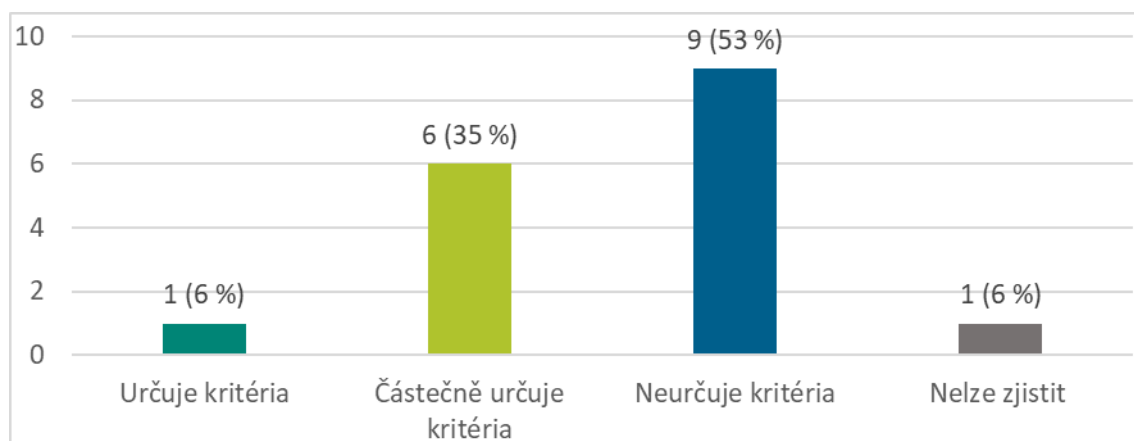
Zjistili jsme, že přibližně polovina z nich nestanoví žádné požadavky, které musí splnit členové rozkladové komise (53 %). Obdobně nám většina ministrů neodpověděla na dotaz, na základě čeho jmenovali členy rozkladové komise. Někteří pouze v obecné rovině uvedli, že v ní působí vysokoškolsky vzdělané osoby, s dlouhodobou praxí nebo vysokým morálním kreditem.

Přibližně třetinu jednacích řádů jsme zařadili do kategorie „Částečně určuje kritéria“ (35 %; MK, MMR, MŽP, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ), neboť uváděly, že by externími členy měli být odborníci v určité oblasti (např. právu, ekonomii, svobodném přístupu k informacím aj.). Blíže však již nedefinovaly, co považují za „odbornost“ (například nejvyšším dosaženým vzděláním, délkou odborné praxe, publikační činností apod.).

Výjimkou byl jednací řád rozkladové komise na Ministerstvu vnitra, ve kterém jsme se dočetli, že po externích členech vyžaduje vysokoškolské vzdělání v oboru právo (6 %).

Do poslední kategorie „Nelze zjistit“ jsme zařadili Ministerstvo financí, které nám neposkytlo jednací řád rozkladové komise (6 %).

Graf 10 Počet jednacích řádů, které určují kritéria výběru členů rozkladové komise (N=17)





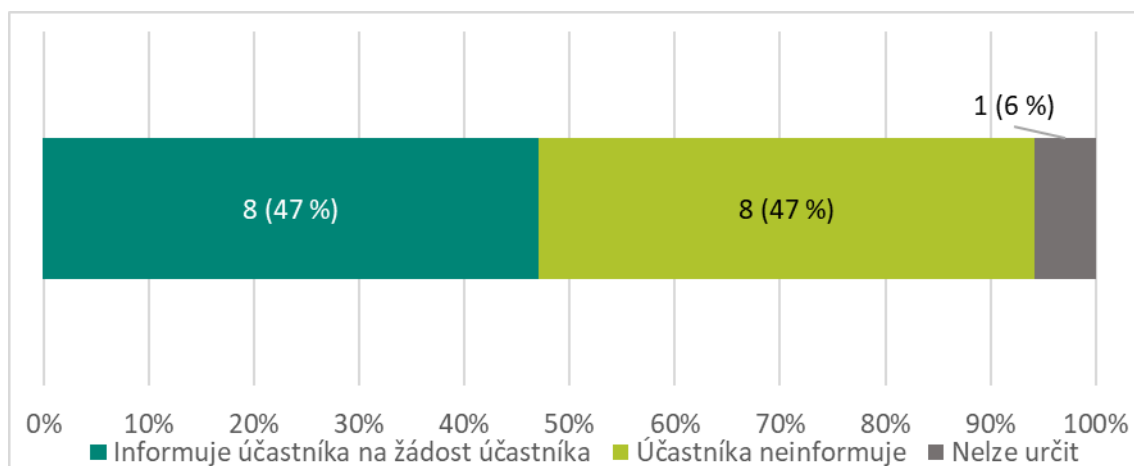
3.2 Informování účastníků řízení o složení rozkladové komise

Dotazovali jsme se institucí, zda informují účastníky řízení o složení rozkladové komise. Jejich odpovědi nám posloužily jako podklad pro obsahovou analýzu.

Z grafu 11 je zřejmé, že přibližně polovina institucí neinformuje účastníky řízení o složení komise (47 %; MO, MMR, MPO, MSP, MV, MZV, ČTÚ, ÚOOÚ). Stejný počet institucí naopak poskytuje účastníkovi řízení tuto informaci na jeho žádost (47 %; MD, MK, MPSV, MŠMT, MZD, MZE, MŽP, ERÚ).

Ministerstvo financí nám nedopovědělo na tento dotaz, proto jsme ho zařadili do kategorie „Nelze určit“ (6 %).

Graf 11 Počet institucí, které informují účastníka řízení o složení rozkladové komise (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Informujete účastníka řízení o složení rozkladové komise?“

3.3 Snadná dohledatelnost informací o složení rozkladové komise

Rozhodli jsme se vžít do role účastníka řízení a zjistit, zda může na webu snadno dohledat informace o složení rozkladové komise. Za snadno dohledatelné jsme považovali informace, které se nám podařilo najít do 15 kliků po zadání předem definovaného slovního spojení⁶² do vyhledávače Google. Jeden klik přitom představoval kliknutí na odkaz v internetovém prohlížeči (nikoliv např. otevírání uzamčených či zazipovaných souborů). Za snadno dohledatelné jsme současně nepovažovali odpovědi na žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, které obsahovaly informaci o složení

62 Do vyhledávače jsme zadali tato slovní spojení:

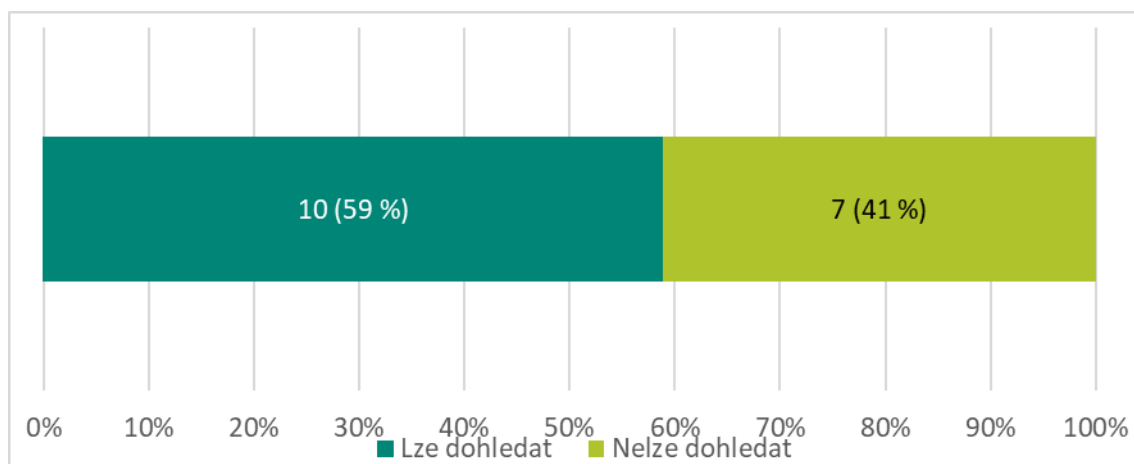
1. „složení rozkladová komise [instituce]“
2. „rozkladová komise [instituce]“
3. „seznam poradců a poradních orgánů [instituce]“
4. „poradci a poradní orgány [instituce]“



rozkladové komise. To proto, že bylo zřejmé, že se někomu nepodařilo tuto informaci získat, a proto si ji musel oficiálně vyžádat.

Z grafu 12 vyplývá, že u více než poloviny institucí se nám podařilo snadno dohledat informaci o složení rozkladové komise (59 %; MMR, MO, MSP, MŠMT, MV, MZE, MZV, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ). Naopak jsme nebyli úspěšní v případě Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí (41 %), přestože některá z nich v odpovědích na výzvu deklarovala, že by informace o složení rozkladové komise měla být veřejně přístupná.

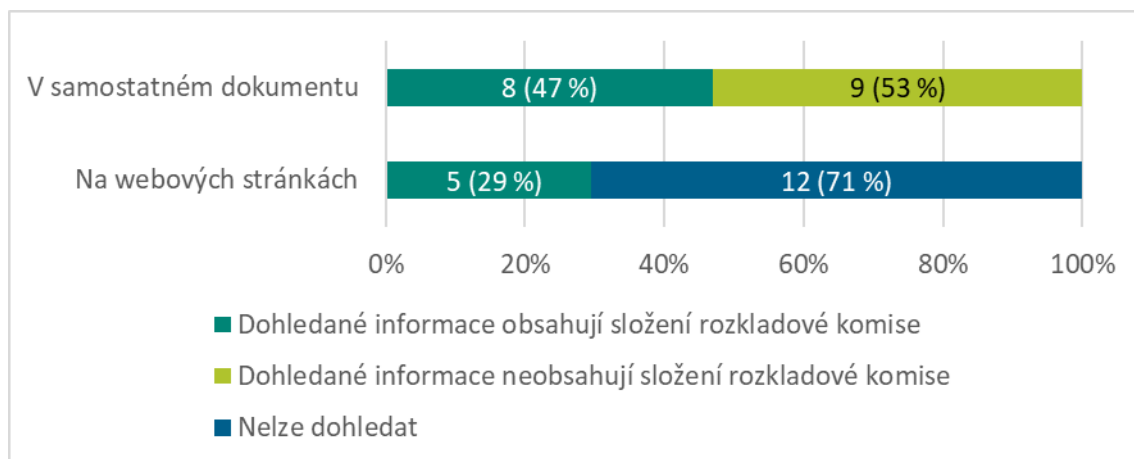
Graf 12 Počet institucí, u kterých lze snadno dohledat informaci o složení rozkladové komise (N=17)



V rámci uživatelského testování jsme dále zkoumali typ zdroje, který obsahuje informaci o obsazení rozkladové komise. Šlo buď o samostatný dokument (seznam poradců a poradních orgánů instituce), nebo webové stránky instituce.

Seznam poradců a poradních orgánů se nám podařilo dohledat u všech institucí. U necelé poloviny z nich jsme našli požadovanou informaci (47 %; MMR, MO, MSP, MŠMT, MV, MZV, ČTÚ, ÚOOÚ). Odlišný výsledek přineslo uživatelské testování webových stránek institucí. Přímo na nich jsme dohledali informaci o složení rozkladové komise u necelé třetiny institucí (29 %; MŠMT, MZE, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ).

Graf 13 Typ dohledaného zdroje, který obsahuje informaci o složení rozkladové komise (N=17)



3.4 Obměna členů rozkladové komise

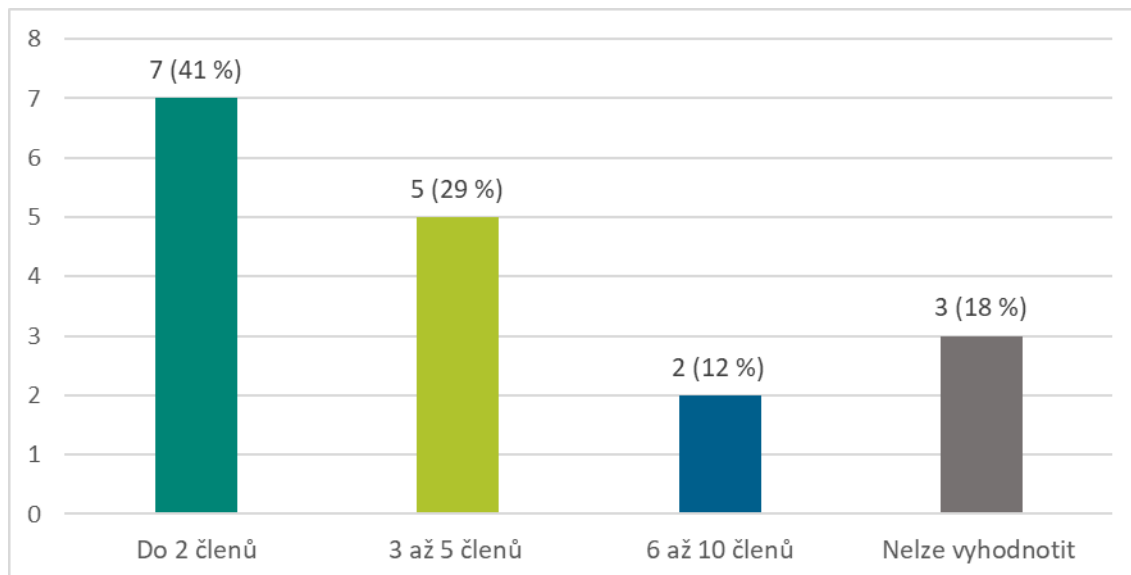
Zeptali jsme se institucí, kolik členů rozkladové komise se v letech 2019 až 2021 obměnilo (graf 14).

Zjistili jsme, že v převážné většině případů došlo ke sporadické obměně obsazení rozkladové komise. Nejčastěji, u přibližně dvou pětin institucí, zaniklo členství maximálně 2 členům rozkladové komise (41 %; MD, MSP, MŠMT, MZD, MZV, MŽP, ČTÚ). U necelé třetiny institucí v rozhodném období skončilo tři až pět členů rozkladové komise (29 %; MK, MPO, MV, MZE, ÚOOÚ). Pouze na Ministerstvu práce a sociálních věcí a na Energetickém regulačním úřadu došlo k významnější změně v obsazení 6 až 10 členů rozkladové komise (12 %).

Tři instituce se nám z různých důvodů nepodařilo vyhodnotit (18 %). U Ministerstva pro místní rozvoj se odpověď lišila dle jednotlivých rozkladových komisí. Ministerstvo financí nám neodpovědělo a Ministerstvo obrany nás pouze odkázalo na seznam poradců a poradních orgánů.



Graf 14 Počet členů rozkladových komisí, kterým v letech 2019 až 2021 zaniklo jejich členství (podle odhadu instituce); (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Kolik členů rozkladové komise se v letech 2019 až 2021 obměnilo?“

3.5 Podjatost členů rozkladové komise

I na členy rozkladových komisí se vztahuje ustanovení § 14 správního řádu. V jednacích řádech jednotlivých rozkladových komisí jsme proto zjišťovali, zda upravují otázku podjatosti členů rozkladové komise. Konkrétně jsme ověřovali, zda ji vůbec zmiňují, a také zda výslovně upravují, komu mají členové rozkladové komise oznámit svou případnou podjatost a kdo o ní následně rozhoduje (graf 15).

Převládaly jednací řády, z nichž jsme se dočetli všechny výše zmíněné informace (41 %; MD, MK, MO, MZD, MŽP, ERÚ, ÚOOÚ).

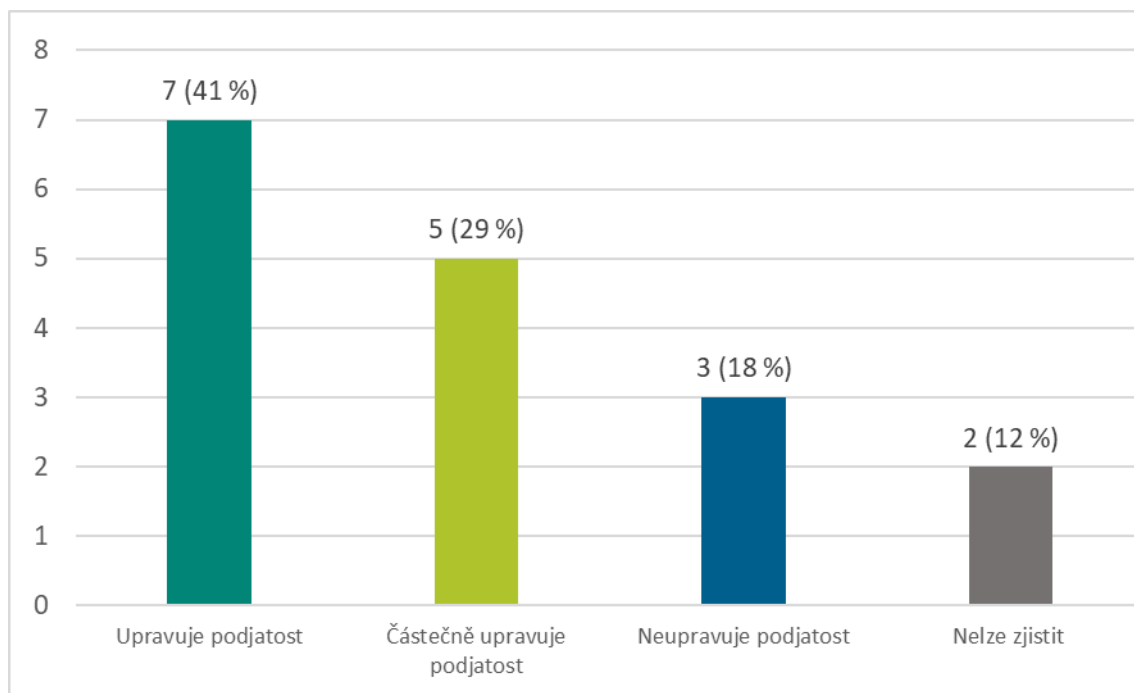


Pět institucí jsme zařadili do kategorie „Částečně upravuje podjatost“, neboť se nám nepodařilo dohledat některý údaj (29 %). V jednacím řádu rozkladové komise na Ministerstvu průmyslu a obchodu jsme se nedočetli, komu mají členové rozkladové komise oznamovat svou případnou podjatost. U rozkladové komise Ministerstva spravedlnosti zase chyběla informace o tom, kdo rozhoduje o podjatosti jejího člena. Rozkladové komise Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zemědělství a Ministerstva zahraničních věcí v této otázce pro změnu pouze odkazovaly na přiměřené použití správního řádu.

Jakoukoliv úpravu podjatosti jsme nedohledali v jednacích řádech rozkladových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra a dále na Českém telekomunikačním úřadu (18 %).

Od Ministerstva financí jsme neobdrželi jednacích řád rozkladové komise. U Ministerstva pro místní rozvoj se pro změnu lišila úprava jednotlivých jednacích řádů (podjatost zmiňovaly 4 ze 7). Proto jsme tyto dvě instituce zařadili do kategorie „Nelze zjistit“ (12 %).

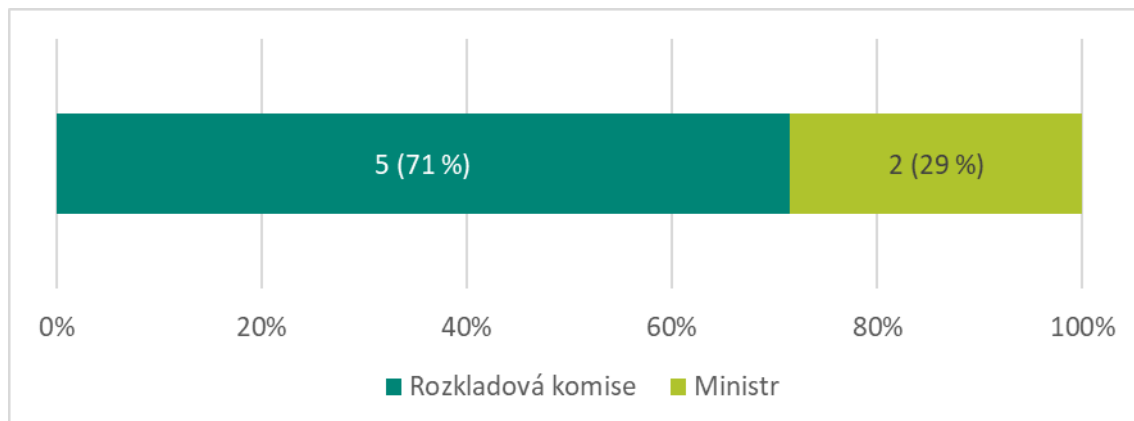
Graf 15 Počet jednacích řádů, které upravují podjatost členů rozkladové komise (N=17)



V jednacích řádech rozkladových komisí, které upravují podjatost, jsme se dále zaměřili na to, který subjekt o ní rozhoduje (graf 16).

V nadpoloviční většině případů rozhoduje o možné podjatosti člena rozkladové komise samotná rozkladová komise (71 %; MD, MZD, MŽP, ERÚ, ÚOOÚ). Pouze na Ministerstvu kultury a Ministerstvu obrany připadá tato úloha ministrovi (29 %).

Graf 16 Typy subjektů, které podle jednacího řádu rozkladové komise rozhodují o podjatosti jejího člena (N=7)



3.6 Diskuse na kulatém stole

3.6.1 Složení rozkladové komise a informování účastníků řízení

(MPO): Rozkladová komise představuje poradní orgán ministra, není to správní orgán. Nevidím proto důvod, aby účastník řízení znal její složení, resp. není důvod, aby o tom kdokoliv věděl. Když to advokáti věděli, obcházeli členy rozkladových komisí a ovlivňovali je. Rozkladová komise se nemění s nástupem nového ministra nebo nové vlády. Členové v ní zpravidla zůstávají až do smrti. Členy rozkladové komise navrhuje ministr nebo ředitel odboru, který organizačně a administrativně zajišťuje činnost rozkladové komise. Nesouhlasím s tím, že by všichni členové rozkladové komise měli mít vysokoškolské a právnické vzdělání. Spousta věcí je totiž technických. Některým členům naší rozkladové komise je 80 let.

(KVOP): Bude-li poradní orgán odborný, bude mít jeho doporučení pro ministra větší význam.

(MO): Za svou 12letou praxi si nepamatuji, že by byl nějaký člen rozkladové komise odvolán. Pouze sám odstoupil z objektivních důvodů. Služebně nejstarší člen rozkladové komise v ní působí od roku 2008. Současnou ministryni jsme požádali, aby doplnila další členy. Kombinujeme akademiky, advokáty, osoby obecně známé. Účastníci řízení se aktivně nezajímají, kdo radí ministrovi (resp. kdo je členem rozkladové komise). Jednou se nám stalo, že se jeden kverulant chtěl účastnit zasedání rozkladové komise a také chtěl předem vědět její složení. To ale ani my předem nevíme, někdo se může na poslední chvíli omluvit. Všechny podklady shromažďujeme ve správním spisu prvního stupně. Zápis ze zasedání rozkladové komise je součástí jejího usnesení. Účastník se může seznámit s obsahem spisu.

(ERÚ): Vedení ERÚ udělalo samo v minulosti čistku v rozkladové komisi. V současné době se již ptá na názor (kdo by měl být členem rozkladové komise) podřízených. Víím, že v minulosti působila v rozkladové komisi ERÚ právnička KVOP. Zajímá mě proto, zda KVOP dále umožňuje svým zaměstnancům se takto angažovat.



(KVOP): KVOP se nebrání zapojení svých zaměstnanců do rozkladových komisí, umíme to vyřešit – pokud v dané věci přijde podnět, předá se k vyřízení jinému právníkovi.

(MD): S příchodem nové vlády jsem zažil jak totální změnu v obsazení rozkladové komise (spřátelenými osobami), tak i kontinuitu a klid. Koho ministr jmenuje, je jeho výsostné právo. Překvapuje mě, že některé instituce stanoví na členy kritéria jednacím řádem či statutem. Za to, co ministr podepíše, sám ručí. I náhrada škody (regres) by šla za ministrem.

(MZD): Nemáme na webu informace o složení rozkladové komise. Proč, to nevím. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím tuto informaci poskytujeme. Klidně to zveřejním, pokud s tím budou členové rozkladové komise souhlasit. Účastníkům řízení informaci o členech rozkladové komise nezasíláme. Máme 20 členů rozkladové komise a z nich ad hoc vybíráme členy pro konkrétní rozklady. Ani veřejná informace proto nemusí účastníkovi řízení prozradit, kdo přesně bude v jeho věci jednat. Dozví se to však alespoň ze zápisu z jednání, který je součástí spisu.

(MF): Máme 12 specializovaných rozkladových komisí, dohromady mají 80 členů. Nejsou společně nijak koordinované či metodicky vedené, každý tajemník zvlášť rozhoduje o jejím fungování. K obměně členů rozkladových komisí nedochází, je jich tolik, že to ani nepřichází v úvahu. Přestože nemáme výslovně stanovený požadavek na vysokoškolské vzdělání, většina členů rozkladové komise (asi až na jednoho člena) ho má, i když to nepovažuji v některých případech za relevantní. Informaci o složení rozkladových komisí nelze dohledat na webu resortu, protože by se ji nepodařilo udržet aktuální (z důvodu množství členů).

(MD): Vládní protikorupční materiál výslovně nestanoví povinnost zveřejnit seznam členů rozkladové komise jako poradního orgánu. Proto ho tam nemáme.

(KVOP): A Vy, kdo máte zveřejněný seznam poradců a poradních orgánů – proč tam máte informaci o složení rozkladové komise? Proč chcete, aby se o členech vědělo? Je to kvůli transparentnosti, nebo něčemu jinému?

(MV): I když je rozkladová komise jen poradní orgán ministra, i na ni se obdobně použije § 14 správního řádu. Členové rozkladové komise jsou prostě někdo, kdo může ovlivnit rozhodnutí. Jakožto zástupci Ministerstva vnitra, strážce správního řádu, razíme nestrannost a té se dá dosáhnout i publicitou.

(MŠMT): I podle našeho názoru by měli být členové rozkladové komise veřejně dohledatelní kvůli požadavku na objektivitu, otázce možné podjatosti a i proto, že jsou placeni z veřejných prostředků (mám za to, že je veřejný zájem na tom, aby se lidé seznámili s tím, kdo čerpá peníze státu), a aby všichni viděli, že to jsou odborníci. I naše rozkladová komise je praktická neměnná. Za posledních 5 let se vyměnil pouze jeden člen. Změny ve vedení ministerstva tedy nemají vliv na složení rozkladové komise.

3.6.2 Podjatost členů rozkladové komise

(MD): S námitkou podjatosti jsme se setkali pouze jednou, a to až v rámci soudního řízení. Soud ji vypořádal tak, že o rozkladu rozhoduje ministr, nikoliv rozkladová komise. Často se



ale sami členové rozkladové komise prohlašují podjatými kvůli vztahu k věci nebo k účastníkovi řízení.

(MV): Nikdo doposud nepodal námitku podjatosti, členové rozkladové komise se ale sami prohlašují podjatými, a to často proto, že o věci rozhodovali v prvním stupni. V takovém případě se neúčastní zasedání rozkladové komise. Jedná se však o výjimečné, náhodné záležitosti.

(ERÚ): Máme bohatou zkušenost s námitkami podjatosti, chodí jich čím dál více. Rozkladová komise sice hlasuje o podjatosti svého člena, ale rozhodnutí o podjatosti vydává Rada Energetického regulačního úřadu. Máme specializované rozkladové komise. Děláme například agendu podporovaných zdrojů energie, čemuž rozumí účastníci řízení a mimo ně asi 15 lidí v celé České republice. V této oblasti se setkáváme s „druhotnou podjatostí“ – člen rozkladové komise není přímo podjatý k věci, o které se rozhoduje, ale v jiné věci zastával nějaké stanovisko, názor, poskytoval právní poradenství, a to jej činí zaujatým i k současně projednávané věci.

(MO): Nesetkali jsme se s námitkou podjatosti od účastníků řízení. Když se některý člen rozkladové komise prohlásí podjatým, zapíše se to do zápisu a pak se zdrží hlasování. Naše logická úvaha je taková, že o podjatosti rozhoduje ministr, neboť jde o jeho poradní orgán.

(MK): Nesetkali jsme se s námitkou podjatosti od účastníků řízení, samotní členové rozkladové komise se však prohlašují podjatými. Ministr to zpravidla neřeší.

3.6.3 Odměňování členů rozkladové komise

(KVOP): Jakým způsobem řešíte odměňování externích členů rozkladových komisí?

(MV): Externí členy rozkladové komise odměňujeme, interní členové to mají zapláceno v rámci výkonu státní služby. Odměna je symbolická. Zasedání trvají průměrně dvě hodiny, dostávají 400 Kč na hodinu dle dohody o provedení práce. Není to trafika. Děsím se však novely zákoníku práce.

(MŠMT): Státní zaměstnanci jednájí v rámci výkonu státní služby. S externími členy rozkladové komise máme dohodu o provedení práce, v níž je sjednána hodinová sazba 500 Kč. Hned po skončení jednání nám podepíší výkaz práce. Proplácíme jednání i čas na přípravu.

(MSP): Máme to stejně.

(MPSV): Stejně. Dohoda o provedení práce, hodinová sazba, proplácíme přípravu i jednání.

(MPO): Obdobně.

(MO): Obdobně. Neproplácíme však jednání, jen přípravu (sami přitom určujeme, kolik jim musela zabrat času).

(MMR): Stejně. Dáváme 500 Kč na hodinu. Rozkladové komise mají stabilní obsazení. Možná před 15 lety byly vydatnější změny v jejich složení. Některé specializované rozkladové komise se už roky nesešly (např. v oblasti zákona o veřejných zakázkách



existuje zápis do seznamu specifických zadavatelů, kde evidujeme historicky snad jen dva rozklady).

(MK): Stejně. 600 Kč na hodinu. Rozkladová komise má v zásadě stabilní obsazení. Od roku 2012 určitě nedochází k čistkám.

(MF): V zásadě to máme obdobně jako ostatní. Jen předseda rozkladové komise má větší odměnu. Členům rozkladové komise neplatíme za hodinu, ale za zasedání.

(MD): Máme 3 různé skupiny. Tajemník a předseda rozkladové komise jsou odměňováni jakožto státní zaměstnanci v rámci výkonu státní služby. Členové jiných institucí mají dohodu o provedení práce. Ostatní externí odborníci, z 99 % advokáti, uzavírají smlouvy v rámci zakázky malého rozsahu (lze je dohledat v registru smluv).

(ÚOOÚ): Členy rozkladových komisí je mix akademiků, advokátů, zaměstnanců veřejného ochránce práv, Ústavního soudu a dr. Vedral. Sjednáváme s nimi DPČ nebo DPP. Symbolická odměna činí 400 Kč za hodinu. Od členů vyžadujeme určitou odbornost (měli by mít povědomí o 4 000 stranách unijních předpisů).

(ERÚ): Dáváme dohody nebo smlouvy na 5 až 10 hodin. Odměna činí 800 Kč na hodinu.

(ČTÚ): Dáváme dohody o provedení práce, o pracovní činnosti a advokátům příkazní smlouvy. Členům rozkladové komise platíme za přípravu i za účast na zasedání.

(MŽP): S externími členy rozkladové komise uzavíráme dohody o práci mimo hlavní pracovní poměr, interní zaměstnanci jsou odměňováni v rámci výkonu státní služby. Předseda rozkladové komise má větší odměnu, protože to má těžší – formuluje návrh, musí mít prostudovaný spis, stráví tím nejvíce času. Platíme 400 až 500 Kč za hodinu. Rozkladové komise jsou stabilní, nový ministr jmenuje nové členy, jen aby doplnil uvolněná místa.

(MZV): U nás projednáme za rok jednotky rozkladů. Letos jsme doposud vyřídili jen jeden. Interní zaměstnanci jsou odměněni v rámci výkonu státní služby, externí mají dohodu o provedení práce. Dříve jsme platili 200 Kč za hodinu, teď 500 Kč za hodinu (udělali jsme si průzkum u jiných institucí). Rozkladová komise je stabilně obsazena.

(MZD): Všichni členové rozkladové komise, až na předsedkyni rozkladové komise (mě), jsou externisty. Jedná se především o akademiky, advokáty, právníky atd. Uzavíráme s nimi smlouvy o expertní spolupráci, aby se na ně nenahlíželo jako na zaměstnance. Nahrazujeme jim jízdné i přípravu. Rozkladovou komisi máme stabilní, ale ne zcela neměnnou. Můžeme ji doplnit o zajímavé, uznávané osobnosti. Sama jsem navrhla obměnu členů, kteří nebyli dostatečně aktivní.

(MO): Jak řešíte cestovní výdaje? My je neřešíme, a to máme členy z Brna.

(MPSV): Cestovní výdaje řešíme v rámci DPP.

(MD): Cestovní výdaje nepřiznáváme, jsou zahrnuty v hodinové sazbě. Vždycky v lednu uzavíráme s členy rozkladových komisí nové smlouvy. Dobře se tak vypořádáme s případnými odcházejícími členy.



4. Příprava zasedání rozkladové komise

Čtvrtá kapitola pojednává o procesu přípravy zasedání rozkladové komise. Nejdříve v ní popíšeme, jaké konkrétní podklady obdrží její členové, kdo je pro ně připravuje a s jakým časovým předstihem (kapitola 4.1). Poté se budeme věnovat tomu, kdo sepisuje návrh rozhodnutí rozkladové komise (kapitola 4.2). V závěru opět uvádíme shrnutí diskuse z kulatého stolu (kapitola 4.3).

4.1 Příprava podkladů pro zasedání rozkladové komise

V souvislosti s přípravou zasedání rozkladové komise jsme považovali za obzvláště důležité zjistit, jaké podklady obdrží její členové před zasedáním a kdo je připravuje. Členové komise si totiž nemohou učinit relevantní právní názor o projednávaném případě na základě nedostatečných informací. Odpovědi institucí na tyto dotazy jsme použili jako podklad pro obsahovou analýzu.

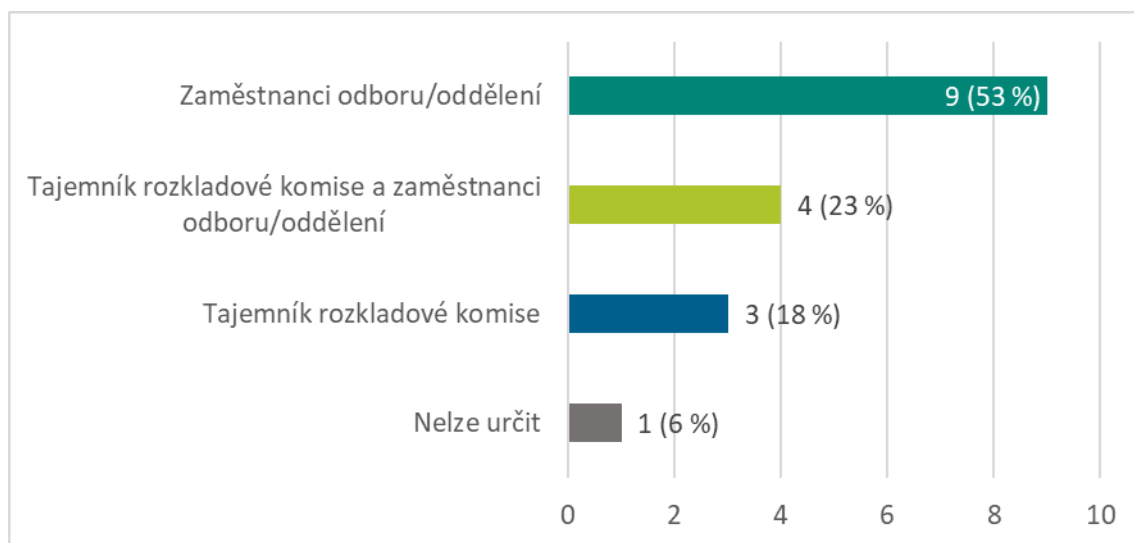
Z grafu 17 je patrné, že u přibližně poloviny institucí připravují podklady pro zasedání rozkladové komise zaměstnanci oddělení či odboru, kteří administrativně či organizačně zajišťují její činnost (53 %; MD, MPO, MPSV, MŠMT, MV, MZE, MZV, MŽP, ČTÚ).

Na Ministerstvu obrany, Ministerstvu pro místní rozvoj, Ministerstvu zdravotnictví a dále na Úřadu pro ochranu osobních údajů se na tom společně s nimi podílejí i tajemníci rozkladových komisí (23 %).

Pouze tajemníci rozkladových komisí chystají podklady pro zasedání rozkladové komise na Ministerstvu kultury, Ministerstvu spravedlnosti a na Energetickém regulačním úřadu (18 %).

Ministerstvo financí nám neodpovědělo na dotaz, proto jsme ho nemohli vyhodnotit (6 %).

Graf 17 Subjekty, které připravují podklady pro zasedání rozkladové komise (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Kdo připravuje podklady pro zasedání rozkladové komise?“



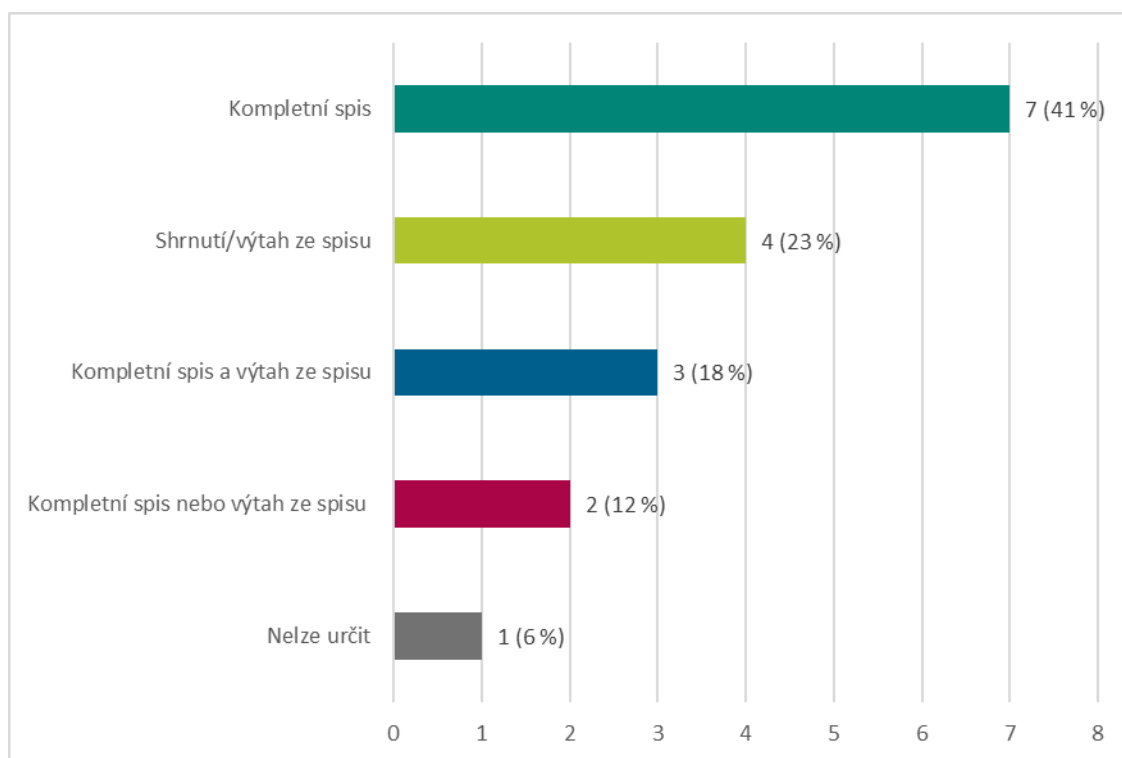
Dále nás zajímalo, jaké konkrétní podklady obdrží členové rozkladové komise před jejím zasedáním. Zda jde o kompletní spis, shrnutí/výtah ze spisu či obojí.

Z grafu 18 vyplývá, že přibližně dvě pětiny institucí poskytují členům rozkladové komise kompletní spis (41 %; MD, MK, MO, MPO, MŠMT, MZD, ČTÚ). Méně než třetina institucí jej občas nahradí (12 %; MSP, MZV) nebo doplní shrnutím či výtahem ze spisu (18 %; MMR, MZE, MŽP).

Pouze shrnutí či výtah ze spisu mají k dispozici členové rozkladových komisí na Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu vnitra a dále na Energetickém regulačním úřadu a Úřadu pro ochranu osobních údajů (23 %).

Ministerstvo financí se nám nepodařilo vyhodnotit kvůli chybějící odpovědi (6 %).

Graf 18 Podklady, které obdrží členové rozkladové komise před zasedáním (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Jaké podklady obdrží členové rozkladové komise ministerstva před samotným zasedáním?“

Institute jsme rovněž požádali, aby nám sdělily, s jakým časovým předstihem zasílají členům rozkladové komise podklady pro její zasedání (graf 19). Chtěli jsme ověřit, zda mají dostatečný prostor na rozbor případu, seznámení se spisovým materiálem a promyšlení argumentace k jednotlivým námitkám nebo přípravu otázek k diskusi.

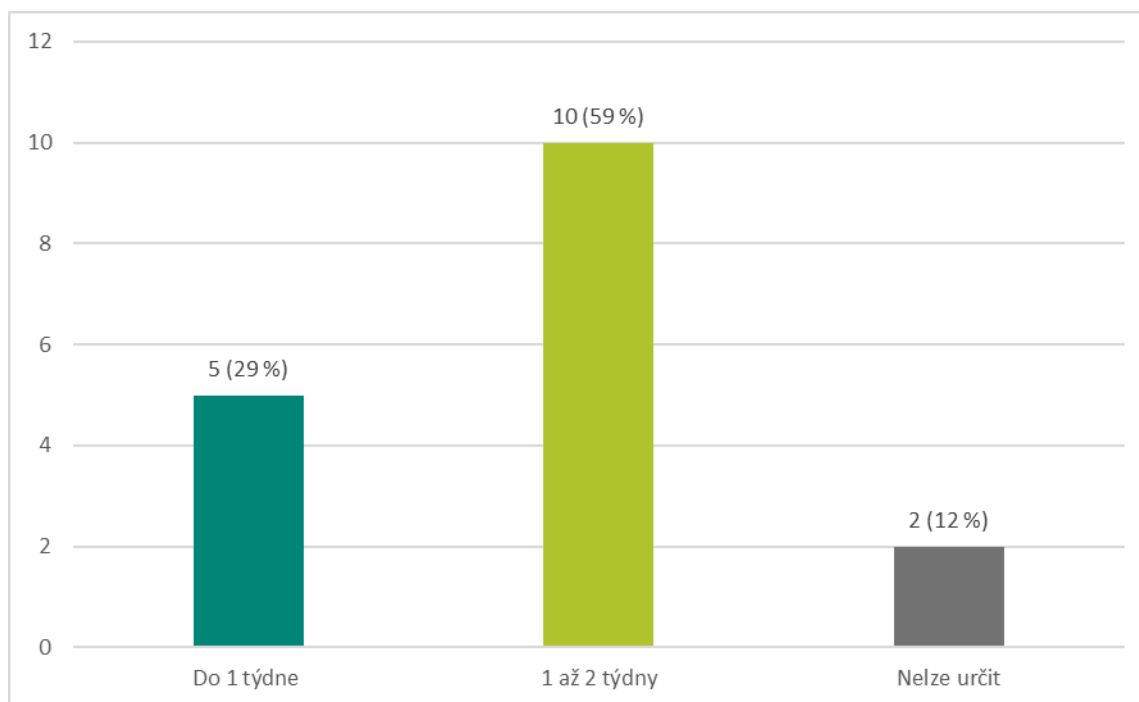
Institute nám sdělily své odhady ve formě jasně vymezeného časového úseku nebo průměrné hodnoty. Při vyhodnocení jsme stanovili maximální hodnotu dvou týdnů a hraniční hodnotu do jednoho týdne, podle kterých jsme instituce třídili do dvou kategorií (graf 17).



Z odpovědí vyplývá, že více než polovina institucí odesílá podklady členům rozkladové komise minimálně s více než týdenním předstihem (59 %; MD, MK, MPO, MPSV, MSP, MZE, MZV, MŽP, ČTÚ, ERÚ). Pouze na Ministerstvu obrany, Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvu vnitra, Ministerstvu zdravotnictví a dále na Úřadu pro ochranu osobních údajů obdrží členové rozkladové komise podklady v kratším termínu (29 %).

Ani v tomto případě se nám nepodařilo vyhodnotit Ministerstvo financí a také Ministerstvo pro místní rozvoj, u něhož se odpověď lišila u jednotlivých rozkladových komisí (12 %).

Graf 19 Předstih zaslání podkladů členům rozkladové komise před jejím zasedáním (odhad instituce); (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „S jakým časovým předstihem obdrží členové rozkladové komise podklady pro její zasedání?“

4.2 Příprava návrhu rozhodnutí rozkladové komise

Dále jsme se institucí dotazovali na to, kdo připravuje návrh rozhodnutí rozkladové komise (graf 20).

Přibližně polovina institucí nám sdělila, že ho mají na starosti zaměstnanci oddělení či odboru, kteří organizačně a administrativně zabezpečují činnost rozkladové komise (47 %; MD, MPSV, MSP, MŠMT, MV, MZD, MZV, ERÚ).

Na třech institucích, jmenovitě jde o Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Český telekomunikační úřad, připravuje návrh rozhodnutí rozkladové komise zpravodaj (18 %).

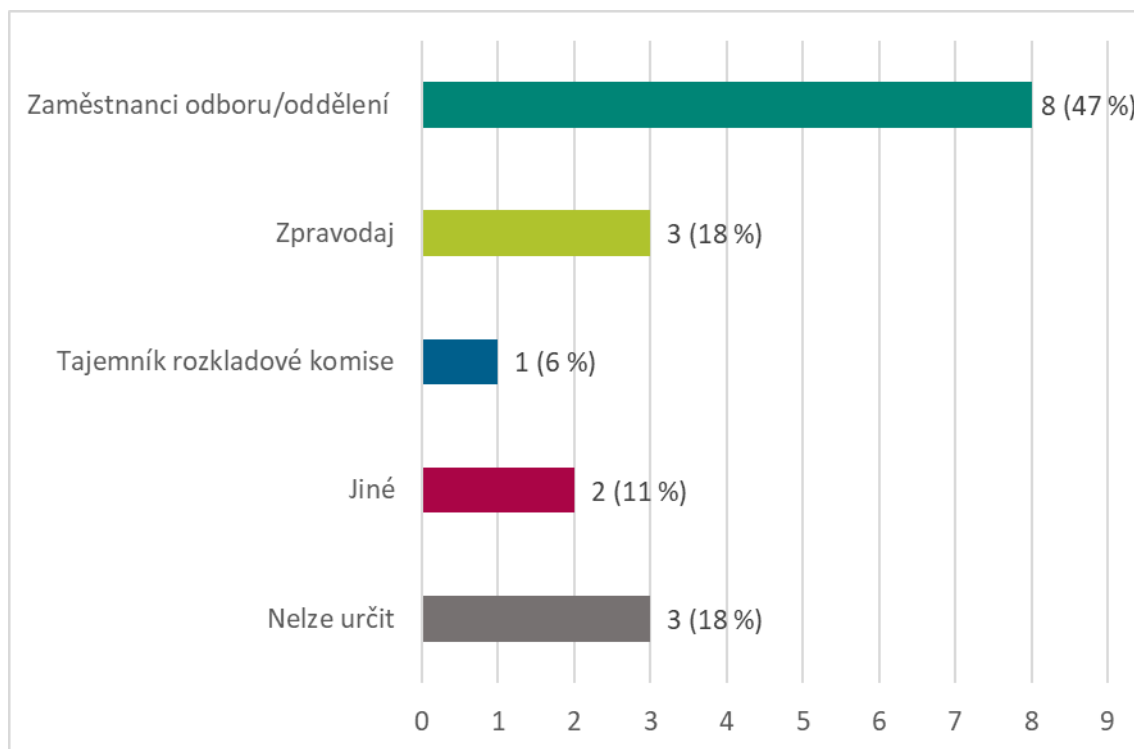
Pouze na Ministerstvu kultury je tímto úkolem pověřen tajemník rozkladové komise (6 %).



Odlišně postupují na Ministerstvu zemědělství, u něhož návrh rozhodnutí rozkladové komise sepisuje její externí člen nebo zaměstnanec resortu a dále na Úřadu pro ochranu osobních údajů, kde má tuto aktivitu na starost sekretariát rozkladové komise a oponent. Proto jsme tyto instituce zařadili do kategorie „Jiné“ (11 %).

Do kategorie „Nelze určit“ jsme zařadili tři instituce (18 %). Ministerstvo financí a Ministerstvo životního prostředí, které nám neodpověděly na dotaz, a dále Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož odpověď se lišila u jednotlivých rozkladových komisí.

Graf 20 Subjekty, které připravují návrh rozhodnutí rozkladové komise (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Kdo připravuje návrh rozhodnutí rozkladové komise?“

4.3 Diskuse na kulatém stole

4.3.1 Podklady pro zasedání rozkladové komise

(MD): Podklady (kompletní spis) zasíláme členům rozkladové komise s předstihem 5 pracovních dnů před jejím zasedáním. 2 dny předem jim pak poskytneme stanovisko zpravodaje (návrh rozhodnutí). Chceme totiž, aby se členové rozkladové komise nejprve seznámili s podklady, vytvořili si určitý názor na případ a teprve poté obdrželi návrh vyřízení věci.

(MSP): Členům rozkladové komise zasíláme kompletní spis a výtah (anotaci). Ta slouží především těm členům, co nepotřebují celý spis, a taky může být užitečná z hlediska rychlé orientace ve spisu. Tajemník nebo zaměstnanci odboru uloží oba podklady na datové úložiště.



(MO): Podklady pro zasedání rozkladové komise odesíláme členům alespoň 5 pracovních dnů předem, někdy i 14 dnů. Posíláme jim celý spis. Když je tlustý, vytáhneme z něj to důležité, celý spis je pak u nás k dispozici. Podklady rozesíláme e-mailem, jeho maximální velikost je 15 MB. Zpravodaje určuje ad hoc předseda rozkladové komise. Většinou jde o zaměstnance Ministerstva obrany. Máme možnost určit i externího zpravodaje, kterým je zpravidla dr. Vedral. Zpravodaj vypracuje zpravodajskou zprávu a zašle ji ostatním členům rozkladové komise k diskusi. Původně jsme jim posílali i návrh rozhodnutí ministra. Tuto praxi jsme zrušili. Ted' obdrží jen spis, abychom jim předem nesdělovali, co si mají myslet. Rozproudila se tím diskuse. Pokud předpokládáme problémy při projednávání případu, připravíme seznam otázek k debatě. Někdy se třeba 3 dny před zasedáním pokusíme rozšířit jednání o další případ. Pokud s tím některý člen vysloví nesouhlas a namítne, že má málo času na přípravu, odložíme to.

(KVOP): Vkládá někdo návrh rozhodnutí už předem do spisu, aby se s tím mohla rozkladová komise seznámit?

Z hlasování vyplynulo, že MF, MV, MZV a ÚOOÚ ano. Ostatní to nedělají.

(MPSV): U nás projednáme 300 až 350 věcí ročně. Na oddělení máme jen 5 zaměstnanců, kteří připravují podklady pro rozkladovou komisi. Není tedy v našich silách naskenovat kompletní spis. Členům proto zasíláme jen napadené rozhodnutí a rozklad. Ostatní podklady jim zasíláme na vyžádání (na každé zasedání o to někdo požádá). Podklady členům posíláme v pátek, zasedání rozkladové komise probíhá ve čtvrtek. Jsou na něm i originály spisů k nahlédnutí.

(ERÚ): E-mailem zasíláme toliko výtah ze spisu, v místě zasedání a na elektronickém úložišti máme spis k nahlédnutí.

(ÚOOÚ): Členům rozkladové komise posíláme kompletní návrh rozhodnutí a otázky, o kterých bychom chtěli na zasedání diskutovat. A také návrh oponenta. Nezahlcujeme je dalšími podklady na úložišti.

(MZE): Externí člen rozkladové komise si vezme spis, nastuduje si jej a připraví návrh rozhodnutí. Zašle ho právnímu odboru, který ho zkontroluje, a pokud s ním souhlasí, následně ho rozešle členům rozkladové komise. Poté se koná její zasedání. Externisti chystají pouze teze či návrhy řešení, spolu s tím zasílají pracovníci ministerstva ostatním členům rozkladové komise podklady (kompletní spis), a to přes datové úložiště.

(MMR): Spisový materiál je k dispozici na zasedání rozkladové komise. Kvůli bezpečnostní politice našeho ministerstva ho nemůžeme posílat přes úschovny. Na Teamsech máme úložiště, kde shromažďujeme poklady. Funguje to dobře.

(MSP): U nás máme od IT chráněné, zabezpečené úložiště.

ERÚ, MV, MZE, MŽP, ÚOOÚ: Máme také chráněné, zabezpečené úložiště.

(MO): My podklady pro zasedání rozkladové komise zasíláme členům e-mailem.



(MD): Podklady pro zasedání rozkladové komise posíláme členům papírově, poštou. Jeden člen rozkladové komise totiž vůbec nemá e-mail. A já musím respektovat komfort členů rozkladové komise, resp. měl bych dělat jen to, co jim vyhovuje.

(KVOP): Z jakých důvodů neposkytujete členům rozkladové komise celý spis?

(MPSV): Kvůli pracnosti. Skenovat celý spis je moc náročné. Uděláme právní rozbor, pošleme členům rozhodnutí a rozklad, a pokud si to vyžádají, tak klidně i zbytek spisu. Ale zasílat vždycky kompletní spis, to nezvládáme.

(MV): Členům rozkladové komise zasíláme spis v omezené podobě, kvůli pracnosti skenování. Dříve jsme měli problém s kapacitou e-mailu, dnes máme zabezpečené úložiště pro členy konkrétního senátu (jiný senát rozkladové komise se do něj nedostane). Kdo si vyžádá doplňující materiály, dostane je. Členům zasíláme prvostupňové rozhodnutí, rozklad, stanovisko prvostupňového orgánu a návrh rozhodnutí ministra. Mohou tedy intelektuálně bádát, proč rozhodnutí prvního stupně říká něco a návrh rozhodnutí ministra je opačný. Většina projednávaných případů se týká nabývání státního občanství, jsou skutkově podobné. Dříve se návrhy rozhodnutí nezasílaly členům rozkladové komise, ale dnes to děláme, abychom sjednotili rozhodovací praxi resortu a aby členové rozkladové komise měli představu, jak rozhodují jiné senáty. Nemáme specializované senáty. Na zasedání je kompletní spis, každý člen do něj může nahlédnout.

(ERÚ): Spisový materiál nezasíláme členům rozkladové komise předem, je na datovém úložišti se zaheslovaným přístupem. E-mailem jim posíláme pouze výťah ze spisu.

(KVOP): Nestěžovali si někdy členové rozkladové komise, že mají málo času na přípravu, resp. prostudování podkladů před zasedáním?

(ERÚ): Zasedání rozkladové komise probíhají v pondělí a úterý. Členové si nestěžují, jsou zvyklí připravovat se až na poslední chvíli, tj. přes víkend.

(MO): Nestalo se nám, že by někdo ze členů rozkladové komise řekl, že nechce projednat určitý případ, protože dostal málo času na přípravu. Nicméně asi 3x nebo 4x vyšla během zasedání najevo meze v podkladech a my jsme si je museli dožádat, nebo vyšly najevo další body/problémy, které bylo potřeba vyřešit. Taky nastala situace, že někteří členové řekli, že si to musí ještě promyslet, a jednání se proto přerušilo.

(MV): Zasedání rozkladové komise probíhají v pátek, podklady zasíláme členům s týdenním předstihem. Mohou si je tedy prostudovat přes víkend. Některé případy (zejména 106ky a opatření proti nečinnosti) zařazujeme na program jednání i dodatečně. I pokud přijdou například ve čtvrtek ráno.

(MSP): Členové rozkladové komise studují podklady hlavně o víkendu, zasedání pořádáme jednou měsíčně, ale dokážeme ho svolat i rychleji (jednou za dva týdny). Členové preferují variantu uspořádat více zasedání a na nich projednat méně rozkladů – hlavně když jde o „tlustospisy“. Snažíme se tedy rozložit nápad věcí k projednání. Zpravidla jde o 10 věcí na jedno zasedání rozkladové komise.



4.3.2 Způsob vedení spisového materiálu

(KVOP): Příprava spisu souvisí se skenováním. Kdo nevede elektronický spis?

(MPSV): Spisy máme jen v papírové podobě.

(MD): U nás jsou spisy hybridní (ministr totiž podepisuje rozhodnutí jen papírově).

4.3.3 Dálkové nahlížení do spisu

(KVOP): Umožňujete dálkové nahlížení do spisu?

(MO): Dálkové nahlížení je nemožné, podklady totiž máme uloženy na vnitřním intranetu ministerstva.

(MSP): Umožňujeme dálkové nahlížení pouze členům rozkladové komise, nikoliv účastníkům řízení.

(MD): U nás není dálkové nahlížení do spisu možné, používáme GINIS.

(MPO), (MZV): Ani u nás není dálkové nahlížení do spisu možné.

(MMR): U nás bude dálkové nahlížení do spisu možné, až bude existovat portál stavebníka.

4.3.4 Příprava návrhů rozhodnutí

(KVOP): Zdá se mi, že účastníci řízení nemají u žádné instituce možnost využít dálkové nahlížení do spisu. Závěrem této části bych se zeptala: „Kdo připravuje návrhy rozhodnutí? Jde vždy o právníka? Můžeme hlasovat, u koho to platí?“

Většina se přihlásila.

(MMR): U nás máme dva inženýry, ale ti nepřipravují návrhy rozhodnutí. Chystá ho vždy právník.

(MSP): U nás připravují návrhy rozhodnutí i studenti práv od 3. ročníku výše pod supervizí našich právníků.

(MZE): Návrhy rozhodnutí rozkladové komise a podklady pro ostatní členy připravuje externista. Musí nastudovat spis a reagovat na námítky ostatních členů.

(KVOP): U Úřadu pro ochranu osobních údajů působí oponent, který připraví k návrhu rozhodnutí rozkladové komise oponentní stanovisko a dostane za to větší odměnu.

5. Zasedání rozkladové komise

V poslední páté kapitole se věnujeme samotnému průběhu zasedání rozkladových komisí. Nejdříve popíšeme, zda rozkladové komise projednávají případy per rollam nebo distančně (kapitola 5.1). Poté se zaměříme na to, zda mají rozkladové komise v jednacích řádech upravenou usnášeníschopnost (kapitola 5.2), průběh jejího hlasování (kapitola 5.3) a také náležitosti zápisu ze zasedání (kapitola 5.4). Dále se budeme zabývat možností členů rozkladové komise uplatnit odlišné stanovisko (kapitola 5.5), odchylkami představitelů instituce od doporučení rozkladové komise a jejich následným postupem (kapitola 5.6). V závěru uvádíme shrnutí diskuse z kulatého stolu (kapitola 5.7).

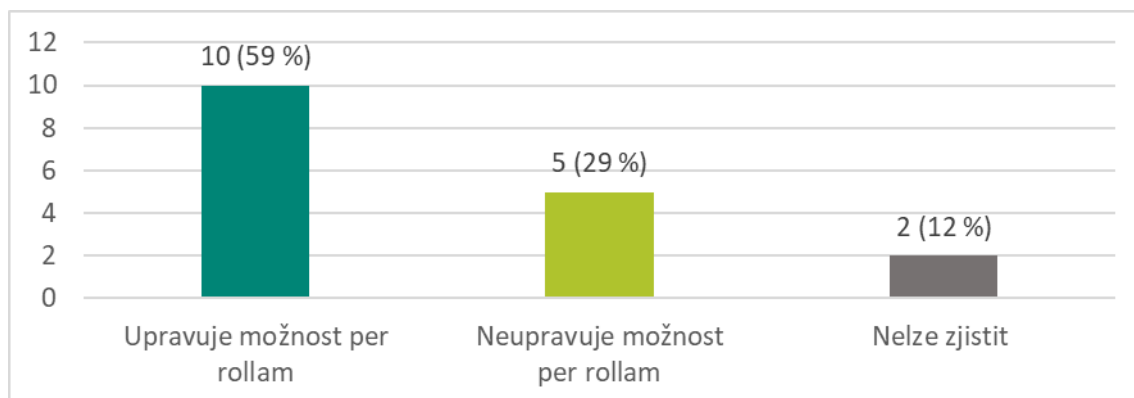
5.1 Per rollam a distanční jednání

V poskytnutých jednacích řádech rozkladových komisí jsme ověřovali, zda upravují možnost projednání případu per rollam (graf 21).

Zjistili jsme, že s ní počítá více než polovina z nich (59 %; MK, MO, MSPV, MSP, MŠMT, MZE, MZV, MŽP, ERÚ, ÚOOÚ). Naopak jsme ji nedohledali v jednacích řádech rozkladových komisí na Ministerstvu dopravy, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu vnitra, Ministerstvu zdravotnictví a dále na Českém telekomunikačním úřadu (29 %).

Do kategorie „Nelze zjistit“ jsme zařadili dvě instituce (12 %). Ministerstvo financí, které nám neposkytlo jednací řád rozkladové komise, a dále Ministerstvo pro místní rozvoj, u něhož se liší jednotlivé jednací řády rozkladových komisí (per rollam upravují 4 ze 7 jednacích řádů).

Graf 21 Počet jednacích řádů, které upravují možnost jednání per rollam (N=17)



Dále jsme v jednacích řádech rozkladových komisí zjišťovali, zda umožňují projednání případů v rámci distančního jednání. Z grafu 22 je patrný takřka vyrovnaný počet jednacích řádů, které s touto možností počítají (47 %), a těch, které nikoliv (41 %).

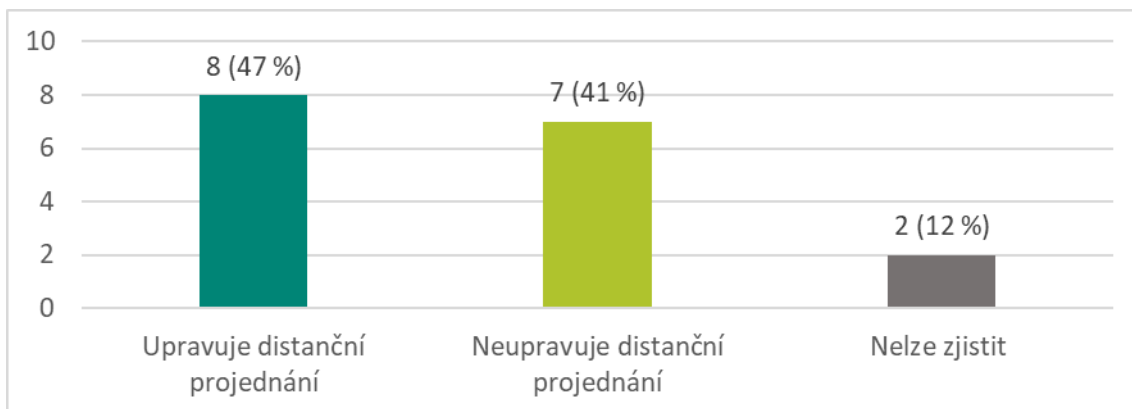
Distanční jednání upravují jednací řády rozkladových komisí na Ministerstvu obrany, Ministerstvu spravedlnosti, Ministerstvu vnitra, Ministerstvu zdravotnictví, Ministerstvu zemědělství, Ministerstvu životního prostředí a dále na Energetickém regulačním úřadu a na Úřadu pro ochranu osobních údajů. Naopak se nám ho nepodařilo dohledat u Ministerstva dopravy, Ministerstva kultury, Ministerstva průmyslu a obchodu,



Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva zahraničních věcí a u Českého telekomunikačního úřadu.

Do kategorie „Nelze zjistit“ jsme opětovně zařadili Ministerstvo financí, které nám neposkytlo jednací řád, a dále Ministerstvo pro místní rozvoj, u něhož distanční jednání upravují 3 ze 7 jednacích řádů (12 %).

Graf 22 Počet jednacích řádů, které upravují možnost distančního jednání (N=17)



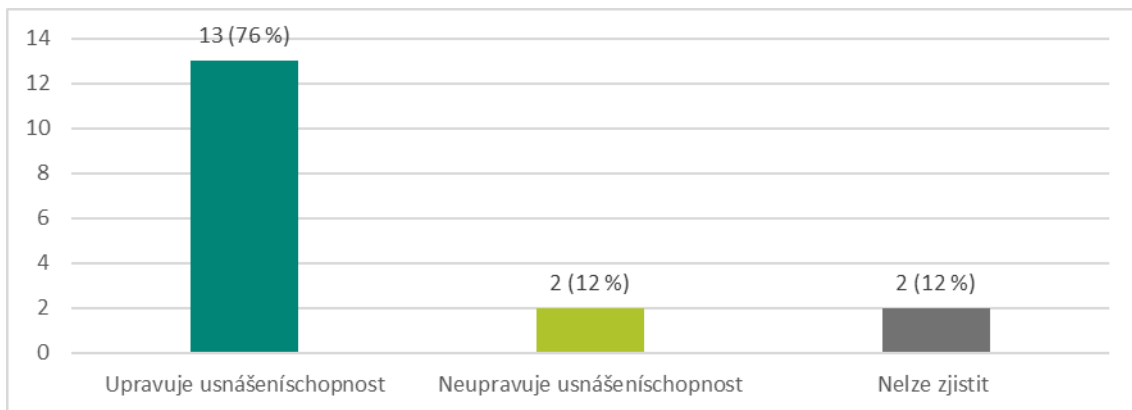
5.2 Usnášeníschopnost rozkladové komise

V jednacích řádech rozkladových komisí jsme hledali informaci o její usnášeníschopnosti (graf 23).

U přibližně tří čtvrtin z nich se nám ji podařilo dohledat (76 %; MD, MK, MO, MPO, MSP, MŠMT, MV, MZD, MZE, MŽP, ČTÚ, ERÚ, ÚOOÚ). Nenašli jsme ji pouze u Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zahraničních věcí (12 %).

Do kategorie „Nelze zjistit“ jsme zařadili rozkladové komise na Ministerstvu financí kvůli nezaslanému jednacímu řádu a na Ministerstvu pro místní rozvoj, u něhož jsme nemohli jednoznačně stanovit odpověď s ohledem na odlišnou úpravu v jednotlivých jednacích řádech rozkladových komisí (12 %).

Graf 23 Počet jednacích řádů, které upravují usnášeníschopnost rozkladové komise (N=17)





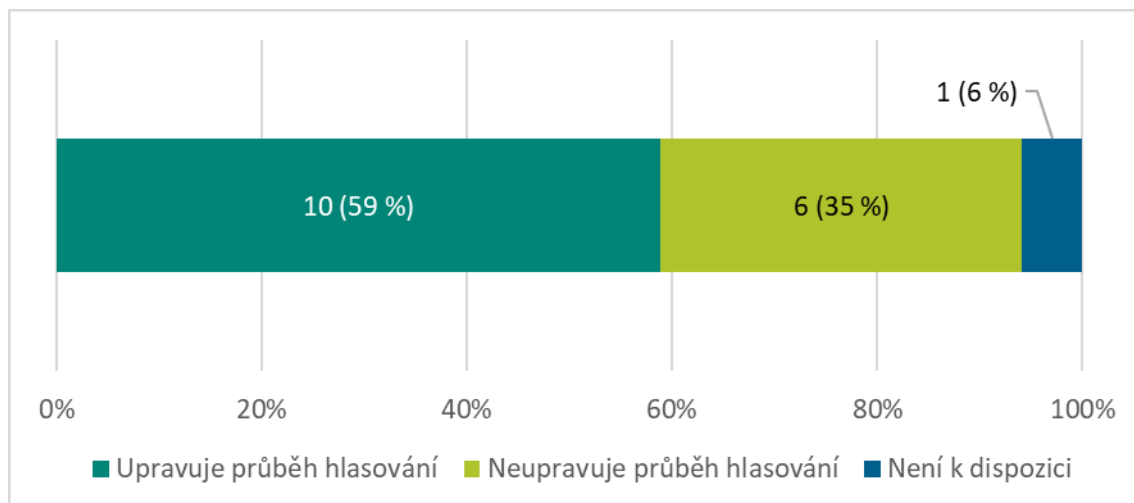
5.3 Hlasování rozkladové komise

V souvislosti s průběhem zasedání rozkladových komisí nás zajímalo, zda jejich jednací řády upravují průběh hlasování (graf 24).

Zjistili jsme, že tomu tak je u více než poloviny z nich (59 %; MD, MO, MPSV, MŠMT, MV, MZD, MZE, MZV, MŽP, ÚOOÚ). Naopak se nám ho nepodařilo dohledat u přibližně jedné třetiny institucí. Konkrétně šlo o Ministerstvo kultury, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti a dále o Český telekomunikační úřad a Energetický regulační úřad (35 %).

I v tomto případě jsme kvůli absenci jednacího řádu zařadili Ministerstvo financí do zbývajících kategorie „Není k dispozici“ (6 %).

Graf 24 Počet jednacích řádů, které upravují průběh hlasování rozkladové komise (N=17)



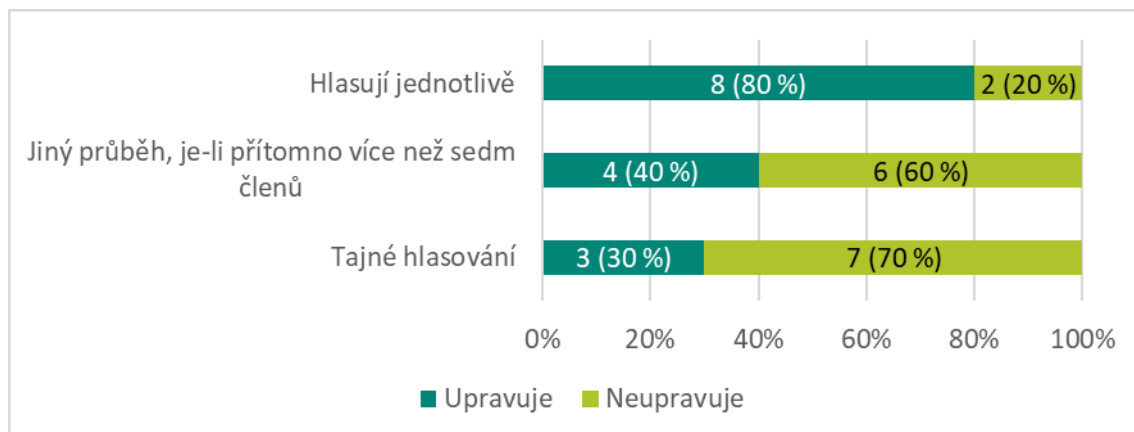
V jednacích řádech, které upravují průběh hlasování, jsme se následně zaměřili na jednotlivé aspekty hlasování. Pro porovnání dat jsme si definovali tři kategorie, které se nejčastěji objevovaly (graf 25).

Nejčastěji jednací řády stanovily, že členové rozkladové komise hlasují jednotlivě, předseda hlasuje naposledy (80 %; MD, MPSV, MŠMT, MZD, MZE, MZV, MŽP, ÚOOÚ). U dvou institucí (Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo zahraničních věcí) navíc počítají s hlasováním dle abecedního pořadí jednotlivých členů rozkladové komise.

Na Ministerstvu dopravy, Ministerstvu zemědělství, Ministerstvu životního prostředí a na Úřadu pro ochranu osobních údajů se průběh hlasování může lišit, účastní-li se zasedání rozkladové komise více než 7 členů. V takovém případě mohou všichni hlasovat současně (40 %).

Na třech institucích, konkrétně jde o Ministerstvo vnitra, Ministerstvo životního prostředí a Úřad pro ochranu osobních údajů, navíc připouští možnost tajného hlasování rozkladové komise, pokud se tato na něm usnese (30 %).

Graf 25 Aspekty hlasování, které upravují jednací řády rozkladových komisí (N=10)



5.4 Zápis ze zasedání rozkladové komise

V jednacích řádech rozkladových komisí jsme vyhledávali informace ohledně náležitostí zápisu z jejího zasedání (graf 26).

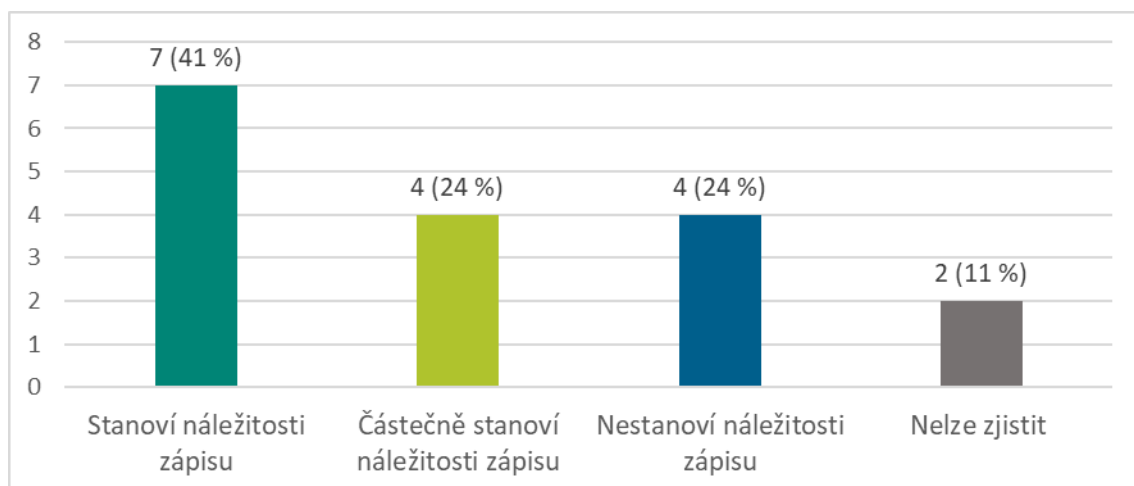
Zjistili jsme, že téměř polovina jednacích řádů rozkladových komisí výslovně stanoví jednotlivé údaje, které musí obsahovat zápis z jejího zasedání (41 %; MK, MPO, MSP, MV, MŽP, ERÚ, ÚOOÚ).

Čtyři jednací řády rozkladových komisí částečně stanoví, co by mělo být součástí zápisu (24 %; MD, MZD, MZE, MZV). Nejčastěji se jednalo o usnesení rozkladové komise. Občas jsme se setkali i s prezenční listinou.

Stejný počet jednacích řádů naopak vůbec neuvádí jakékoliv požadavky na zápis ze zasedání rozkladové komise (24 %; MO, MPSV, MŠMT, ČTÚ).

Do kategorie „Nelze zjistit“ jsme zařadili dvě instituce (11 %). Ministerstvo financí kvůli absenci jednacího řádu a Ministerstvo pro místní rozvoj kvůli odlišné právní úpravě v jednotlivých jednacích řádech (náležitosti zápisu stanoví 4 ze 7 jednacích řádů).

Graf 26 Počet jednacích řádů, které upravují náležitosti zápisu ze zasedání rozkladové komise (N = 17)





5.5 Odlišná stanoviska členů rozkladové komise

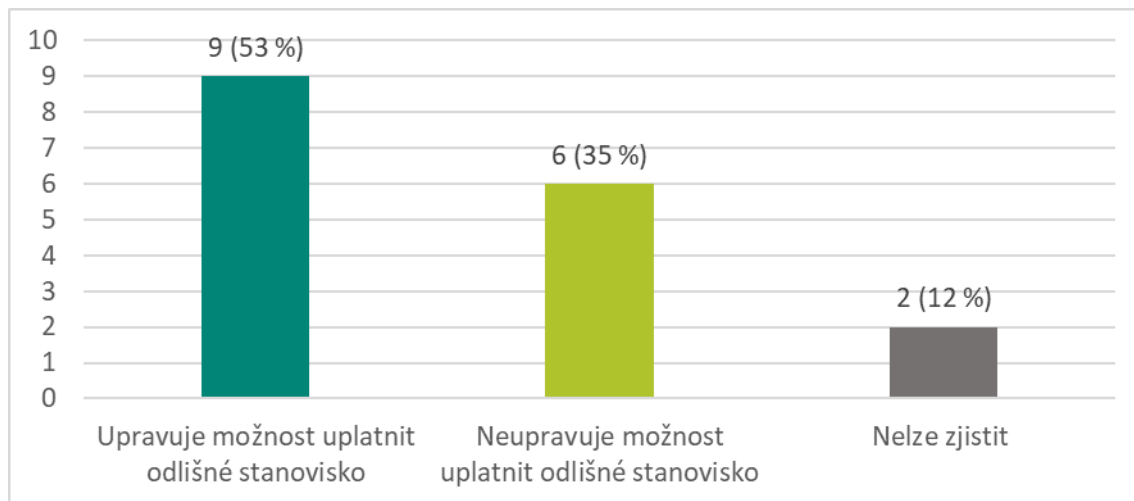
Jedno rčení praví: „Co právník, to názor.“ Proto jsme v jednacích řádech ověřovali, zda mají členové rozkladové komise možnost uplatnit odlišné stanovisko. Vyhledávali jsme přitom pouze daný pojem, tj. „odlišné stanovisko“. Graf 27 tedy nezahrnuje jiné alternativy (např. možnost uplatnit připomínky k návrhu rozhodnutí).

Zjistili jsme, že přibližně polovina jednacích řádů rozkladových komisí umožňuje svým členům uplatnit odlišné stanovisko (53 %, MD, MK, MO, MPO, MSP, MŠMT, MV, MZD, ERÚ). Zpravidla přitom upravují tuto možnost v obecné rovině. Pouze dva jednací řády výslovně stanoví, že se odlišné stanovisko člena doplní i nezbytným písemným odůvodněním (MD, MO).

Možnost uplatnit odlišné stanovisko se nám nepodařilo dohledat u Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva životního prostředí a dále u Českého telekomunikačního úřadu a Úřadu pro ochranu osobních údajů (35 %).

Do kategorie „Nelze zjistit“ jsme zařadili Ministerstvo financí, neboť nám neposkytlo jednací řád, a také Ministerstvo pro místní rozvoj, u něhož odlišné stanovisko upravoval pouze 1 jednací řád ze 7 (12 %).

Graf 27 Počet jednacích řádů, které výslovně upravují možnost člena rozkladové komise uplatnit odlišné stanovisko (N=17)



5.6 Odchyly od doporučení rozkladové komise

Zajímalo nás, zda si představitelé institucí činí vlastní (odlišný) úsudek o projednávaných případech. Proto jsme se institucí dotázali, v kolika případech se jejich představitel odchýlil v letech 2019 až 2021 od doporučení rozkladové komise (graf 28).

Přibližně polovina institucí odpověděla, že se tak nestalo ani v jednom případě (53 %; MD, MK, MMR, MŠMT, MV, MZV, MŽP, ČTÚ, ÚOOÚ).

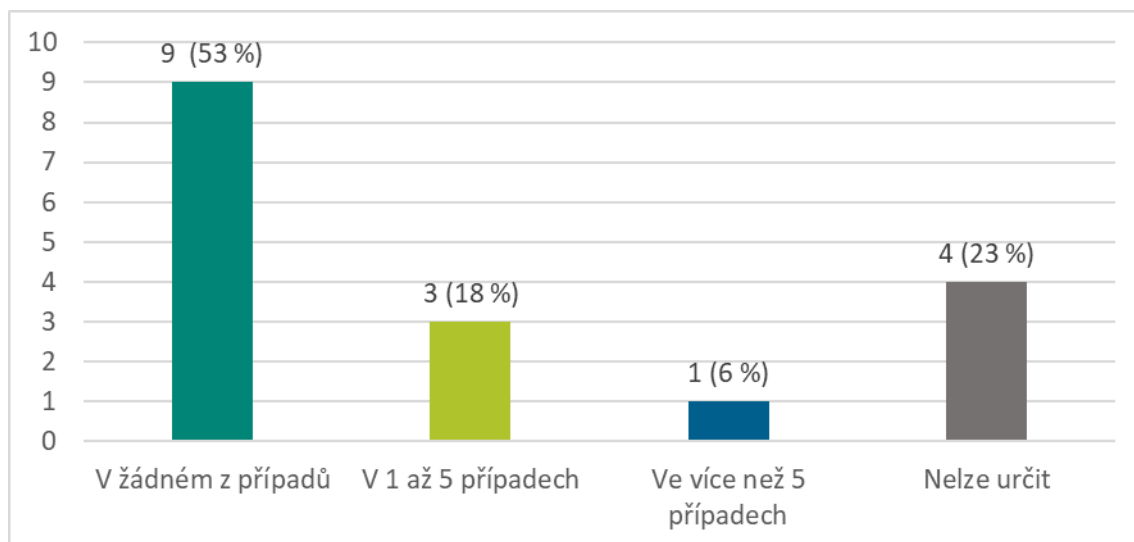
V jednom až pěti případech se od doporučení rozkladové komise odchýlili ministři průmyslu a obchodu, zdravotnictví a zemědělství (18 %).



Pouze jedna instituce (Rada Energetického regulačního úřadu) se odchýlila ve více než 80 případech (6 %).

Ministři financí, obrany, práce a sociálních věcí, spravedlnosti nám na dotaz sdělili, že neevidují informace o počtu odchylek. Proto jsme tyto instituce zařadili do kategorie „Nelze určit“ (23 %).

Graf 28 Počet případů, kdy se představitel instituce odchýlil od doporučení rozkladové komise (odhad instituce); (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „V kolika případech se představitel instituce odchýlil od doporučení rozhodnutí rozkladové komise ministerstva v letech 2019, 2020 a 2021?“

Pouze u dvou institucí (MK, MPSV) jsme z jednacích řádů rozkladové komise zjistili, jakým způsobem postupují v případech, že se jejich představitel neztotožní s doporučením rozkladové komise. Dotázali jsme se proto ostatních institucí, jak tyto situace řeší. Ty nám odpověděly převážně v obecné rovině, neboť většina z nich neměla s negativní reakcí představitelů předchozí zkušenosti (graf 29).

Nejčastěji instituce zmiňovaly, že by jejich představitel požádal někoho jiného než rozkladovou komisi, aby vypracoval rozhodnutí, které bude reflektovat jeho argumenty (35 %; MF, MK, MO, MPO, MŠMT, ERÚ).

Dále čtyři instituce uvedly, že by jejich představitel vrátil případ rozkladové komisi zpět k novému projednání, nebo by ji požádal o přepracování rozhodnutí (23 %; MPSV, MZD, MZE, MŽP).

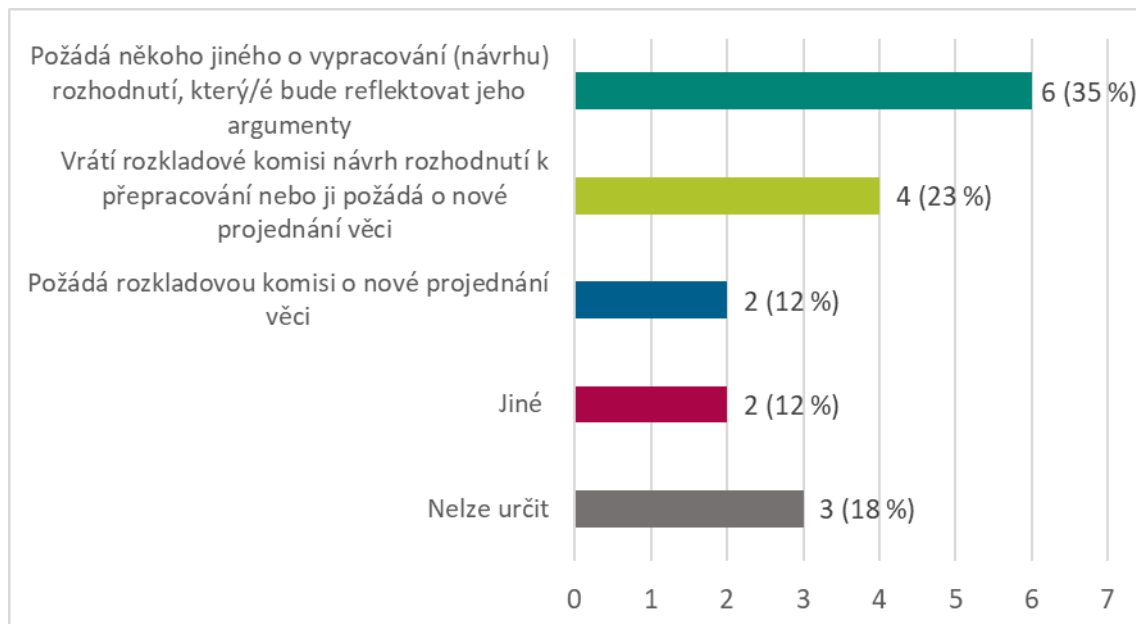
Ministerstvo zahraničních věcí a Energetický regulační úřad zmínily jako jediný možný postup vrácení věci rozkladové komisi k novému projednání (12 %).

Odlišně od ostatních postupují ministři dopravy a spravedlnosti. Proto jsme je zařadili do kategorie „Jiné“ (12 %). Ministr dopravy buď ve věci rozhodne sám, nebo o to požádá odlišnou rozkladovou komisi. Ministr spravedlnosti si ponechává právo na vlastní rozhodnutí.



Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra a také Úřad pro ochranu osobních údajů ve své odpovědi blíže nespecifikovaly další postup instituce v daném případě. Proto jsme je zařadili do kategorie „Nelze určit“ (18 %).

Graf 29 Další postup instituce v případě, že se její představitel neztotožní s doporučením rozkladové komise (N=17)



Data použitá pro obsahovou analýzu vycházela z odpovědi na otázku: „Jak představitel instituce postupuje v případě, že se neztotožní s návrhem rozhodnutí rozkladové komise? Vyzve ji písemně k novému projednání věci nebo písemně požádá o zpracování nového (návrhu) rozhodnutí, který/ý reflektuje jeho argumenty?“

5.7 Diskuse na kulatém stole

5.7.1 Per rollam a distanční jednání

(KVOP): S efektivitou rozkladových komisí souvisí např. jednání per rollam. Využívají ho některé instituce, i když ho nemají upraveno v jednacím řádu?

(MD): V jednacím řádu nemáme upraveno per rollam ani distanční jednání.

Kvůli pandemické situaci jsme však využívali obě možnosti. Trendem zákonodárce je přidělovat ministerstvům více agendy, kterou mají rozhodovat v prvním stupni. O ní pak má zpravidla rozhodovat ministr v řízení o rozkladu. Na našem resortu těžko hledáme argumenty proti námítce, že nejsme systémově podjatí – podřízená organizace (Ředitelství silnic a dálnic) je totiž často účastníkem správního řízení.

(MPO): My jsme o možnosti zavést per rollam a distanční jednání uvažovali a po zralé úvaze jsme ji do jednacího řádu nezpracovali. Setkali jsme se s tím, že člen rozkladové komise poslal písemné právní stanovisko a nepřišel na jednání, jenomže diskuse se následně vyvinula jiným směrem (o jiné otázce), a to stanovisko se nedalo použít. Osobní jednání považuji za nenahraditelné. Co se týče počtu případů na jednom zasedání – některé věci jsou typové a dají se jich projednat i stovky. U nás to tak není, každý případ je jiný („každý pes jiná ves“), máme rozmanitou agendu. Varuji proto před zevšeobecňováním. U 106tek je k diskusi, zda by je měla projednávat rozkladová komise.



(MZD): Per rollam jsme v jednacím řádu původně měli. Později jsme zjistili, že nám to nic nepřináší, neboť je neefektivní. Nahradili jsme je během pandemie distančním jednáním. To nám stačí.

(MV): Per rollam jsme v jednacím řádu nikdy neměli, máme tam pouze distanční jednání. Používali jsme ho v době pandemie. Osobní diskuse je však nenahraditelná. Dokonce existují právní názory, že správní řád per rollam ani neumožňuje, takže jednací řády, které ho upravují, mohou být v rozporu se správním řádem. Pokud bych per rollam dal do jednacího řádu, tak s tímto otazníkem a pouze pro výjimečné případy. Rozhodně by se nemělo nadužívat.

(ČTÚ): V jednacím řádu nemáme upraveno per rollam ani distanční jednání, používali jsme je jen v době pandemie. Souhlasím s tím, že osobní diskuse je mnohem plodnější a smysluplnější. Podotýkám, že jsme výjimečným úřadem, a to zřejmě i v rámci Evropy. Vydáváme totiž exekuční tituly v soukromoprávních sporech mezi společnostmi a jejich zákazníky o zaplacení určité pohledávky.

(KVOP): Jak probíhá zasedání rozkladové komise na ČTÚ, kde projednáte 252 rozkladů?

(ČTÚ): Množství rozkladů souvisí s tím, že se jedná o stále stejné skutkově obdobné případy – např. ve smlouvě s operátorem chybí doložka o smluvní pokutě (ta je pouze ve všeobecných obchodních podmínkách). Podle nálezu Ústavního soudu na takovou smluvní pokutu nemá operátor právo, nicméně to stejně pořád zkouší. Takže se objevuje stále stejná argumentace správního orgánu prvního stupně a nadřízeného orgánu. Očekáváme, že tyto případy budou „dojíždět“ a bude jich ubývat.

(KVOP): Nyní nám sdělte pozitivní reakce Vy, kdo využíváte per rollam a distanční jednání. V čem spatřujete jejich přínos či význam? V jakých případech k nim přistupujete?

(MO): U nás tuto možnost máme od roku 2021, ale jen pro jistotu. Inspirovali jsme se u Ministerstva pro místní rozvoj. Rozkladů máme málo, jednotky za měsíc. 106kových rozkladů je 40 % až 50 %. Jinak je každý případ jiný („každý pes jiná ves“). Když jednáme na dálku, žádám členy rozkladové komise o stanoviska. Ta pak musím rozeslat ostatním členům, stejně jako jejich reakce a další změnu názorů. Osobní diskuse je nenahraditelná. Přispívá ke kvalitě finálního rozhodnutí.

(MSP): Zavedli jsme možnost per rollam pro výjimečné případy už před pandemií, ale používali jsme ji zdrženlivě – je to totiž administrativně náročné. Co by se jinak hodně diskutovalo, se smrklo na jednu větu. Význam má takové jednání hlavně pro 106kové věci. V době pandemie jsme distančně jednali přes Teams (zachycovali jsme přitom písemně průběh jednání a názory členů, hlasování probíhalo e-mailem). V současné době ho využíváme méně. Jde nicméně o moderní a funkční řešení, které se nám osvědčilo i při projednávání složitějších případů. Osobní jednání ale úplně nahradit nejde. Případy k projednání nám zpravidla chodí ve vlnách.

(MŠMT): Jednací řád rozkladové komise ministra upravuje možnost jednání a hlasování per rollam. K tomu jsme také během pandemie přistoupili. Nicméně následně si někteří členové stěžovali na absenci diskuse. Z toho důvodu jsme přistoupili k distančnímu jednání,



a když se pandemická situace o něco zlepšila, ke „kombinovanému“ jednání a hlasování. To znamená, že kdo chtěl přijít osobně, přišel osobně, kdo se chtěl připojit online, připojil se online. Tento způsob jednání nám však založil problém ohledně podepisování protokolu o hlasování. Ti, kteří byli online, ho museli podepsat až ve chvíli, kdy se osobně dostavili. Po „skončení“ pandemie jsme se tedy rozhodli vrátit se k osobnímu jednání bez možnosti online připojení.

5.7.2 Odchýlení se od doporučení rozkladové komise

(MZE): Jednou se nám stalo, že se ministr neztotožnil s doporučením rozkladové komise. Vracet věc rozkladové komisi k novému projednání nemělo smysl, tak to přepracoval odbor právní a ministr to pak schválil. Co by se dělo, kdyby se případ vrátil rozkladové komisi? Přepracovala by ji v rozporu se svým předchozím právním názorem? To by popřela sama sebe.

(MSP): Nevedeme statistiky, ale občas k odlišnému názoru ministra dojde (náš ministr má zpravidla právní vzdělání). V takovém případě ministr vydá pokyn a jeho úředníci sepiší rozhodnutí podle tohoto pokynu, případně ministr rozhodne sám. Rozkladové komisi se obecně případ nevrací, neboť ta už splnila svou povinnost a vydala doporučení, s nímž se ministr neztotožnil. Ledaže by o to ministr sám výslovně požádal. Na našem resortu může ministr požádat rozkladovou komisi o vyjádření k čemukoliv.

(ERÚ): V jednacím řádu máme upravenou možnost vrátit věc k novému projednání rozkladové komisi, ale nemusí se to použít a nedělá se to tak ve všech případech. Pokud se takto postupuje, napíše se rovnou rozkladové komisi, na co se má nově zaměřit a co má ještě zvážit (zejména jde o případy, kdy se nevypořádala s nějakým problémem). Odchylna Rady ERÚ od doporučení rozkladové komise nemusí znamenat nic dramatického. Zpravidla jde o jednotlivosti. Například jde o situaci, kdy se neztotožní s jedním ze čtyř výroků nebo s výměrou pokuty. Zodpovědný odbor ERÚ může Radě ERÚ předložit jiný návrh než rozkladová komise, ta si pak vybere z těch dvou ten, se kterým souhlasí.

(MPSV): Předchozí ministr se od doporučení rozkladové komise neodchýlil nikdy, současný ministr pouze jednou. Pokud ministr návrh rozhodnutí nepodepíše, požádá rozkladovou komisi, aby věc znovu projednala a zaměřila se na některé argumenty. Rozkladová komise si v předchozích případech podržela svou předchozí argumentaci a ministr návrh rozhodnutí nakonec podepsal. Nyní máme ale případ, kdy ministři opětovně projednání věci nestačilo a dal pokyn „chci vyhovět“. Tak úředníci, už mimo rozkladovou komisi, připravili verzi rozhodnutí dle návrhu ministra.

(MŠMT): Ministr se nám jednou odchýlil od doporučení rozkladové komise, protože Nejvyšší správní soud vydal v mezidobí rozsudek, v jehož světle nemohl návrh rozkladové komise obstát. Tak úředníci vypracovali nový návrh rozhodnutí a ministr jej s tímto vědomím podepsal. Jinak jsem za celé své tříleté působení na ministerstvu nezažil, že by se nějaký ministr někdy odchýlil od návrhu rozkladové komise.

(MO): Pokud se ministr chce odchýlit od doporučení rozkladové komise, pravděpodobně tak činí po konzultaci s jiným představitelem resortu (ministr obrany zpravidla není právník). Jednou se stalo, že ministr zadal, jak se má ve věci rozhodnout, a úředníci museli vymyslet potřebnou argumentaci. Nestává se často, že by se členové rozkladové komise



zdrželi hlasování. Mohou uplatnit odlišné stanovisko, dokonce se jich na to ptáme. Nicméně učinili tak pouze ve dvou případech. Argumentaci jsme pak vložili do usnesení rozkladové komise, které je součástí spisu. Účastník se s ním může seznámit, ministr taky. Spis máme elektronický, protokol o hlasování je papírový. Ministr má možnost dostavit se na zasedání rozkladové komise, ale ještě se to nestalo. Naopak se jej účastní zástupci správního orgánu prvního stupně, které přizveme k podání vysvětlení. V těchto případech se hlasuje jen za přítomnosti členů rozkladové komise a tajemníka, ostatní odejdou. Hlasování přitom počíná posledním předloženým návrhem k jednotlivému bodu programu. Členové rozkladové komise hlasují současně, zvednutím ruky.

(ČTÚ): Novému předsedovi Rady ČTÚ vždy připomínám, že se může odchýlit od doporučení rozkladové komise. Současně si je předseda vědom, že může nominovat novou rozkladovou komisi. Pokud by se chtěl odchýlit, musí uvést důvody, které ob stojí z hlediska zákona a správního soudu. Možná i proto se předseda Rady ČTÚ vždy ztotožní s návrhem rozkladové komise – sedí v ní totiž právníci. Na zasedání rozkladové komise chodí zaměstnanci správního orgánu prvního stupně, aby mohli reagovat na případné dotazy. Prvotní diskuse se účastní i úředník, který pak bude psát finální rozhodnutí předsedy Rady ČTÚ, aby nasál argumenty z jednání.

(ÚOOÚ): Odlišná stanoviska sice nemáme výslovně upravena v jednacím řádu, ale předseda úřadu se o nich dozví v předkládací zprávě. Rovněž máme možnost je zapracovat do finálního rozhodnutí, případně můžeme vysvětlit, proč jsme tak neučinili. Předseda úřadu se může účastnit zasedání rozkladové komise osobně. Stejně tak můžeme přizvat i znalce (například z oboru kybernetické bezpečnosti).

(MSP): Odchylný názor ministra nemá obvykle vliv na výsledek soudního přezkumu. Jednou jsme sice u soudu neuspěli, ale jinak naše rozhodnutí obvykle ob stojí (soudy zpravidla neruší celé rozhodnutí z právních důvodů, spíše přistupují ke zrušení některého z výroků nebo k moderaci pokuty). Také přizveme na zasedání rozkladové komise zástupce správního orgánu prvního stupně, a to i proto, aby se poučili ze svých chyb, případně si odnesli nové poznatky.

5.7.3 Účast zástupců správního orgánu I. stupně na zasedání rozkladové komise

(PrF Brno): K možnosti členů rozkladové komise zdržet se hlasování bych byl opatrný. Lepší by bylo, kdyby se nezúčastnili zasedání. Co kdyby se zdrželi všichni? Účast zaměstnanců správního orgánu prvního stupně na zasedání rozkladové komise považuji za problematickou, protože institut rozkladu stírá rozdíl mezi projednáním věci na prvním a druhém stupni. Chodí úředníci obecních úřadů na krajské úřady, když se rozhoduje o odvolání? Co se týče možnosti přizvání dalších osob (znalců) na jednání – nejde pak už o dokazování? Protože pokud ano, muselo by se konat ústní jednání a museli by být přítomni účastníci řízení.

(MZV): V reakci na předchozí argumenty, které přednesl zástupce PrF Brno, uvedl, že právě proto z jednacího řádu vypustili možnost zaměstnanců správního orgánu I. stupně zúčastnit se zasedání rozkladové komise.



5.7.4 Průběh zasedání, případně i hlasování rozkladové komise

(MD): Tajemník a předseda rozkladové komise jsou zaměstnanci ministerstva a oba jsou členy rozkladové komise. Členové obdrží písemnou pozvánku s programem a shrnutím kauzy. Na začátku zasedání dostane slovo zpravodaj, jehož stanovisko už mají členové předem. Vysloví návrh, proběhne diskuse, postřehy a protinávryh členů. Diskuse se uzavře a hlasuje se veřejně. Při rovnosti hlasů je rozhodující hlas předsedy. Členové podepíší protokol, vloží ho obálky, která je vyloučena z nahlížení do spisu. Nedá se zobecnit, jak moc se diskutuje. Někdy je to hladké (jednoduché věci), někdy se diskutuje hodně (anomalie). Z diskuse může vzejít alternativní návrh, o kterém se hlasuje nejdříve, pak až o návrhu zpravodaje. Úředníci, kteří píší návrh rozhodnutí, čerpají poznatky z usnesení rozkladové komise a ze schváleného návrhu (zpravodaje nebo alternativního). Rozkladová komise rozhodnutí ministra nepíše.

(MF): Pokud mají členové rozkladové komise jiný názor na to, jak o věci rozhodnout, nebojí se ho projevit.

(MK): Předseda rozkladové komise přednese bod, o němž se bude jednat, proběhne rozprava, během které zpravidla pokládají doplňující dotazy 1 až 3 právníci. Rozpravy se účastní i zaměstnanec správního orgánu prvního stupně, který může osvětlit některé podrobnosti. Pak odejde a následuje hlasování. Zvukový záznam ze zasedání nepořizujeme, zápis ano. Návrh rozhodnutí vypracují úředníci. Čerpají mimo jiné i z rozpravy, z níž vytáhnou dobré argumenty.

(MMR): Během rozpravy se vycizeluje právní názor rozkladové komise. Hlasuje se společně. Zástupce správního orgánu prvního stupně nezveme, ledaže bychom potřebovali další informace, které se nám nepodařilo získat ze spisu, anebo pokud bychom si nebyli něčím jisti. Ale možná, na základě dnešní diskuse, je přizveme větší měrou.

(MO): Předseda rozkladové komise přednese program, poté předá slovo zpravodaji. Ten vystoupí se zprávou, kterou předem poslal členům rozkladové komise. Zpravodajem je většinou zaměstnanec ministerstva. Následně probíhá diskuse. Většinou nebývají všichni aktivní, přibližně jde o polovinu členů. Nemyslím si však, že by některý z členů byl dlouhodobě pasivní. Může se stát, že nikdo nemá k věci co říci. Někdy nepošlou členům návrh rozhodnutí, právě aby zaručili diskusi. Předseda rozkladové komise řekne, o čem se bude debatovat, mohou být i protinávryh. V takovém případě se nejprve hlasuje o posledním vzneseném návrhu, resp. „odzadu“, dokud není něco přijato. Připouštíme možnost zdržení se hlasování, ale nikdy se to nestalo. Pokud by k tomu došlo, nepočítalo by se to do kvora pro usnášeníschopnost. Pokud by rozkladová komise nebyla schopna jednat, pokračovalo by se v diskusi, dokud by nehlasovalo dost lidí (přesvědčili by se, aby hlasovali). Podjatí členové neopouští zasedání, mohou diskutovat, ale nehlasují. Zpravodaj není členem rozkladové komise, neúčastní se tedy hlasování. Jelikož ale píše rozhodnutí pro ministra, musí se někdy doptat členů rozkladové komise, co má napsat do rozhodnutí, aby to odráželo jejich argumenty. Co se týče délky zasedání, 106kové rozklady mohou být projednány i za minutu. U běžných rozkladů někdy diskutujeme více než dvě hodiny o jednom bodu. Pokud hlasování dopadlo těsně, upozorníme na to ministra a vypícheme opoziční právní názor.



(MPO): Zpravodajem je člen rozkladové komise. Umožňujeme členům rozkladové komise zdržet se hlasování, ale zatím to nikdo neudělal. Účast není formální, v senátu bývá 7 až 10 lidí, jen dva z nich jsou zaměstnanci ministerstva, nejde přitom vždy o předsedy rozkladové komise. Na každé zasedání se dostaví zástupce správního orgánu prvního stupně. Členové rozkladové komise se ho mohou ptát na věci, kterým nerozumí ze spisu. Správní orgán prvního stupně navíc přináší novinky – typicky, když něco aktuálního dojde od policie v trestním řízení. Jinak by se to členové rozkladové komise nedozvěděli. Po shromáždění informací zástupce správního orgánu prvního stupně odejde a začne rozprava. Zápis ze zasedání podepíše zpravodaj a předseda rozkladové komise.

(MPSV): Členům rozkladové komise se pošle program (jehož součástí je návrh výroku a stručné důvody) a právní rozbor. Nejprve se projednají skutkově obdobné věci, o těch se dá hlasovat najednou společně. U nás jde např. o problematiku posouzení zdravotního stavu. Nebo se vyberou všechny rozklady od jednoho účastníka řízení či stejná pochybení. Hlasuje se na hlasovacím archu ANO/NE. Prostor pro debatu je, diskuse je bohatá, předseda rozkladové komise aktivně vybízí, ptá se, aby se všechno vyjasnilo. Odlišný názor člena rozkladové komise zaznamenáváme. Nejprve se hlasuje o původním návrhu předsedy rozkladové komise. Pokud neprojde, hlasuje se o dalším návrhu, který vznikl při jednání. Jednou jsme chtěli ve 106kové věci přizvat zástupce správního orgánu prvního stupně, který opakovaně nerespektoval názory nadřízeného orgánu. Rozkladová komise toto „předvolání“ neschválila. Když se člen rozkladové komise cítí podjatým, neúčastní se jejího zasedání. V případě možnosti zdržet se hlasování jsme si nechali udělat interní audit. Z něj vyplynulo, že to není přípustné.

(MSP): Předseda rozkladové komise je advokát, externista. Přednese vždy návrh rozhodnutí. Diskuse je někdy dlouhá a podnětná, někdy krátká (např. věci týkající se kverulantů). Není omezena (někdy jsme tam až do večera). Všichni členové se do debaty zapojují a jsou připraveni. Hlasujeme písemně do hlasovacího archu „souhlasím – nesouhlasím“. V jednacím řádu nemáme upravenou možnost zdržení se hlasování. Námitku podjatosti jsme dosud neobdrželi, pokud bychom ji dostali, podjatý člen by asi nehlasoval. Zástupce správního orgánu prvního stupně zveme na zasedání, aby si poslechl názory jednotlivých členů rozkladové komise a poučil se. Předkládací zprávy od správního orgánu prvního stupně jsou podrobné, takže doplnění informací od něj spíše nepotřebujeme.

(MŠMT): Pracujeme jen s elektronickým spisem. Máme datovou úschovnu. Tam nahrajeme i program s jednotlivými případy k projednání. Člen rozkladové komise dostane odkaz a heslo, které platí dva týdny. Zasedání probíhají v pátek, podklady zasíláme s týdenním předstihem, nejpozději v pondělí. Věci, které přijdou na poslední chvíli, dodatečně nezařazujeme na program zasedání. Někdy dostaneme podklady od správního orgánu prvního stupně se zpožděním. Pokud v nich něco chybí, vrátíme mu to k doplnění (např. když absentují stanoviska účastníků řízení). Předsedkyní i tajemníkem rozkladové komise jsou zaměstnanci ministerstva. Představí vždy jednotlivý případ, pak se o něm diskutuje. Málokdy se někdo zdrží hlasování. Předseda nebo tajemník navrhne výrok a hlasuje se na archu.

(MV): Předseda rozkladové komise popíše ostatním členům návrh rozhodnutí ministra, o kterém se pak diskutuje. V běžných případech (opakujících se, skutkově obdobných



věcech) se diskutuje méně, v atypických případech více, třeba i hodinu. Do diskuse se zapojuje nadpoloviční většina členů. Jsou mezi nimi i advokáti. Ti případ hodnotí buď z vlastní praxe, anebo argumentují, jak by budoucí rozhodnutí ministra napadli u soudu. Pomáhají tedy s precizací finálního rozhodnutí. Někdy se návrh rozhodnutí zpracovává až po rozpravě rozkladové komise – když na odboru nevíme, jak vyhodnotit sporný případ, počkáme, až co na něj řekne rozkladová komise. Pak teprve píšeme rozhodnutí. Hlasování o návrhu rozhodnutí bývá zpravidla jednoznačné.

(MZD): Zpravodaj přednese věc, pak se diskutuje. Předsedkyně rozkladové komise se snaží zapojit neaktivní členy. Někdo je ale prostě typ člověka a diskutovat nechce. Když je to atypická věc, diskuse proběhne, ale když je to opakovaná věc, tedy něco, co se už řešilo mnohokrát, diskuse se ani nemusí rozjet. Zdržení se hlasování u nás není běžné. Pouze jednou se někdo chtěl zdržet, pak jsme ho přesvědčili, aby přeci jen hlasoval. Menšinové stanovisko mohou členové formulovat, když chtějí. Je součástí protokolu o hlasování, který spolu se zápisem ze zasedání jde ministrowi. Když se ministr chce odchýlit, vyžádáme si jeho pokyn a argumentaci. Pak už to řeší úředníci, nikoliv rozkladová komise.

(MZE): Zasedání rozkladové komise zahajuje její předseda, který je zaměstnancem ministerstva. Zpravodajem naopak bývá externista, který připraví návrh usnesení a analýzu sporných otázek. Tento návrh předem projednají členové rozkladové komise, kteří jsou zaměstnanci ministerstva. Na jednání rozkladové komise probíhá diskuse. Tam, kde je hodnocení případu jasné, diskuse moc neprobíhá, jinak se zapojí většina členů a debata je bohatá. Externí advokáti nám stejně jako na Ministerstvu vnitra poradí, zda není lépe použít jinou formulaci k vypořádání některých námitek. Hlasování probíhá do protokolu (nemáme to upraveno v jednacím řádu), lze do něj zapsat i případné odlišné stanovisko, o němž by se ministr informoval v předkládací zprávě. Co se týče hlasování dle abecedního pořadí, máme to v jednacím řádu zřejmě proto, aby se vědělo, kdo s ním má začít.

(MZV): Projednáváme málo rozkladů, většina je 106kových. Ministerstvo připraví návrh rozhodnutí, zašleme jej členům rozkladové komise. Zasedání od pandemie probíhá výhradně per rollam (i kvůli krátkým lhůtám u sto šestek). Jednací řád umožňuje členům rozkladové komise dělat disenty. Ministrowi se sdělí v zápisu o jednání. Diskuse probíhá e-mailem, přeposílá se všem členům. Pokud se rozhodnutí upraví, zašle se znovu členům rozkladové komise. V případě komplikované věci bychom se mohli sejít osobně, jednací řád s tím počítá.

(MŽP): Předseda komise představí základní teze a navrhne rozhodnutí (zamítnout rozklad/vyhovět mu). Pokud se nemůže zúčastnit, udělá to tajemník. Nemáme zpravodaje. Na zasedání rozkladové komise zveme i zástupce správního orgánu prvního stupně, aby objasnil skutkovou situaci a obsah spisu. Nebereme to jako dokazování. Poté co odejde, probíhá debata. Zasedání se účastní i referent (úředník), který má na starost zpracování rozhodnutí pro ministra. Může se dotazovat členů na jejich názory a navrhopvat body k další diskusi. Do zápisu o zasedání uvádíme případná odlišná stanoviska.

(ČTÚ): Zasedání rozkladové komise probíhají každý pátek a bývají dlouhá. I u nás se vede o jednotlivých případech diskuse. Pověřený zpravodaj zpracuje řešerši spisu a přednese otázky, k nimž by rozkladová komise měla zaujmout stanovisko. Zástupci správního orgánu prvního stupně se mohou účastnit zasedání – reagují na otázky, které se objeví v diskusi



a které nikdo předem nepředpokládal. Zaměstnanec úřadu píšící rozhodnutí se také účastní zasedání, ale už ne hlasování, stejně jako zaměstnanci správního orgánu prvního stupně. Součástí protokolu o hlasování je odlišné stanovisko člena rozkladové komise, případně jeho nesouhlas.

(ERÚ): Tajemníkem rozkladové komise je interní zaměstnanec úřadu, předseda je naopak externista. V jedné rozkladové komisi jsou zpravodaji členové, v jiné komisi jde o tajemníka a v poslední rozkladové komisi jde o předsedkyni. Debata někdy probíhá, jindy ne, záleží na případu. Když se věci opakují, není důvod diskutovat. Průměrně na jednom zasedání vyřídí během 1 až 2 hodin 5 až 6 případů.

(ÚOOÚ): Debaty máme živé. Aktivně vyzýváme k vyjádření zejména ty členy rozkladové komise, kteří na dané téma publikovali. Přizvaného znalce využíváme jen k objasnění věci v obecné rovině.