

**SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

**Kolegiální
orgány
ve veřejné
správě**



**KANCELÁŘ
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

**SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

KOLEGIÁLNÍ ORGÁNY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

**SBORNÍK
Z MEZINÁRODNÍ KONFERENCE**

Kolegiální orgány ve veřejné správě

Sborník ze 7. letní mezinárodní konference
uskutečněné pod záštitou
JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv,
a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc.,
děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity,
ve dnech 24. a 25. června 2013

Editoři: Petra Zdražilová, Alena Kliková



KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sborník z mezinárodní konference

Kolegiální orgány ve veřejné správě

Sborník z mezinárodní konference
Kolegiální orgány ve veřejné správě

Editoři:

Petra Zdražilová, Alena Kliková

Sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv, a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, ve dnech 24. a 25. června 2013

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2013

Adresa:

Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

tel.: 452 542 111, fax: 542 542 112, e-mail: podatelna@ochrance.cz, www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Iva Rolečková, tel.: 246 040 444, fax: 246 040 401, e-mail: knihy@wkcr.cz, www.wkcr.cz.

ISBN 978-80-904579-9-7 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7357-923-4 (brož., Wolters Kluwer ČR, Praha)

ISBN 978-80-87949-00-9 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7478-419-4 (pdf, Wolters Kluwer ČR, Praha)

OBSAH

I. Slovo editorů	7
II. Úvodní slovo Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv	8
A. KOLEGIÁLNÍ ORGÁNY	11
III. Kolegiální orgány v obecné rovině Alena Kliková	13
IV. K postavení a druhům kolegiálních správních orgánů Petr Průcha	19
B. ROZKLAD A ČINNOST ROZKLADOVÝCH KOMISÍ	31
V. Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv Soňa Skulová	33
VI. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku Matej Horvat	44
VII. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení David Kryska	54
VIII. K problematice podjatosti členů rozkladové komise Petr Kolman	66
C. VYBRANÉ KOLEGIÁLNÍ ORGÁNY VE STÁTNÍ SPRÁVĚ	71
IX. Nové kolegiální orgány Jiří Kaucký, Ivan Tobek	73
X. Etické komise ve zdravotnictví jako kolegiální orgány Jakub Král	88

XI. K právní úpravě posudkových komisí MPSV	
Jiří Veselý, Radim Langer	96
XII. Zamyšlení nad rozhodováním Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	
Eva Horzinková	104
XIII. Rada Českého telekomunikačního úřadu	
Pavel Mates	112
D. ROZHODOVÁNÍ KOLEGIÁLNÍCH ORGÁNU ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV	
	117
XIV. Předpoklady demokratického charakteru rozhodování kolegiálních orgánů	
Miloš Matula	119
XV. Realizace práva na informace o činnosti kolegiálních orgánů územních samosprávných celků – poznatky ochránce	
Veronika Gabrišová, Zdenka Svobodová	127
XVI. Výběr ředitelů škol aneb rozhodování konkursních komisí a rady obce či kraje	
Olga Rosenkranzová	141
XVII. Několik poznámek k přestupkovým komisím z pohledu de lege lata a de lege ferenda	
Zdeněk Fiala, Klára Horzinková	153
Rejstřík	159

I. Slovo editorů

Vážené účastnice a vážení účastníci konference, do rukou se Vám dostává sborník ze 7. letní mezinárodní konference, kterou společně tradičně pořádá Právnická fakulta Masarykovy univerzity a veřejný ochránce práv. Ač se jednalo již o 7. ročník této konference, poprvé se uskutečnila v prostorách Univerzitního centra v Telči.

Letošní konference se věnovala kolegiálním orgánům ve veřejné správě. Přestože se mohlo zdát, že jde o téma roztržité, ke kterému toho nebylo moc napsáno, ukázalo se, že je k němu hodně co říci. Některá nastíněná témata by dozajista vydala na konferenci samostatnou. Během dvou dnů jsme se věnovali obecným východiskům právní úpravy kolegiálních orgánů, jejich rozhodování, poskytování informací o jejich činnosti a jejich odpovědnosti. Hovořilo se o konkrétních kolegiálních orgánech (posudkové komisi Ministerstva práce a sociálních věcí, rozkladové komisi, kolegiálních orgánech podle zákona o vysokých školách, Českém telekomunikačním úřadu atd.), o tom, jak jsou kolegiální orgány viděny očima politologa a také jak jsou vymezeny v samosprávě.

Závěrem je třeba poděkovat zejména těm, kteří nám každoročně umožňují tyto konference pořádat, tedy děkance Právnické fakulty Masarykovy univerzity Naděždě Rozehnalové a veřejnému ochránci práv Pavlu Varvařovskému. Současně bychom rády poděkovaly za vřelé přijetí a výbornou spolupráci všem pracovníkům Univerzitního centra v Telči.

Za nás bychom konečně také chtěly poděkovat Vám všem, neboť bez Vás a bez Vašeho zájmu by nemohl proběhnout již 7. ročník konference.

*Alena Kliková
Petra Zdražilová
za organizátory konference*

II. Kolegiální orgány (Slovo na úvod)

Mám-li, jako veřejný ochránce práv, stručně uvést texty vztahující se k postavení a působnosti kolegiálních orgánů ve veřejné správě, mám s tím jistý problém. Sám jsem považován za orgán monokratický. Ve vnějších vztazích to ovšem příliš neplatí, neboť na tomto poli (*de facto*) o ničem nerozhodují - mé výstupy jsou pro veřejnou správu pouhými doporučeními. Jejich ohlas pak odpovídá tomu, jaká v zemi panuje právní a politická kultura. A ta je taková, jaká je. Tedy nevalná.

Vzal jsem si proto na pomoc autoritu sice letitou, leč stále čtivou – *Slovník veřejného práva československého*. Zde se praví, že zatímco při zásadě monokratické tvoří rozhodující vůli jediná fyzická osoba, při zásadě kolegiální se vůle tvoří hromadným usnášením více takových osob, a to zpravidla na základě jejich hlasování. Nejen v tomto slovníku, ale i v jiné odborné literatuře se pak uvádí, že kolektivní rozhodování by mělo zaručovat (vedle odbornosti) především jeho větší objektivnost. Za pozitivum je dále považována vyšší legitimita sborového verdiktu, zejména pokud členové sboru představují pestřejší názorové spektrum.

Kromě literatury právnické existuje (bohudík) i literatura jiná. Také zde se lze dočíst ledacos zajímavého o kolektivním rozhodování a „kolektivním rozumu“ vůbec. V tomto směru stojí za pozornost například tzv. Coblitzův zákon, který praví, že lidé jako kolektiv se zpravidla shodnou na postupu, který by jako jedinci považovali za naprostou hloupost. Myslím, že praktické důkazy o pravdivosti tohoto tvrzení by byly nadbytečné – každý si jich ze své životní praxe jistě dokáže přiřadit dostatek.

Na závěr však vážněji. Věřím, že čtenáři najdou v jednotlivých příspěvcích odpověď na otázky, které kolektivní rozhodování přináší, resp. přinášet může. Pokud jde o mě, vidím největší problém v odpovědnosti za sborové rozhodnutí. Zejména pak v odpovědnosti osoby, která sice sboru předsedá, avšak v podstatě je pouze *primus inter pares*. Slovy zmíněného slovníku, pouze „publikuje vůli kolegia navenek“. Z toho plyne, že nemá-li předsedající právo inhibiční (a to u nás, *de lege lata*, zpravidla nemá), nemůže být volán k odpovědnosti za nesprávné usnesení kolegia. Jak se však zdá, tento zcela logický závěr v současnosti nebrání např. trestnímu stíhání starostů obcí a měst

za problematická rozhodnutí těchto veřejnoprávních korporací, zatímco ostatní členové zastupitelstva zůstávají jaksí mimo „záběr“ orgánů činných v trestním řízení. To ale souvisí s obecným nadužíváním trestní represe u nás a s nepochopením toho, že trestněprávní odpovědnost by měla být prostředkem *ultima ratio*. To už by ale bylo téma pro jinou konferenci a jiný sborník.

Pavel Varvařovský, veřejný ochránce práv

A.

Kolegiální orgány

III.

Kolegiální orgány v obecné rovině

ALENA KLIKOVÁ

*Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity*

Anotace:

Příspěvek se věnuje jednotlivým organizačním principům veřejné správy, na jejichž základě jsou koncipovány kolegiální orgány veřejné správy. Kolegiální správní orgány charakterizuje pomocí tzv. organizačně-technických systémů veřejné správy. Pozornost dále zaměřuje na kolektivní rozhodování, zejména na záruky kvalitního a efektivního rozhodování. Teoretická východiska doplňuje příkladným výčtem komisí jako nejtypičtějšího kolegiálního správního orgánu s důrazem na činnost povodňových komisí.

Klíčová slova: kolegiální orgány, komise, veřejná správa, organizace, povodňové komise

1. ÚVOD

Tématem tohoto příspěvku je problematika kolegiálních správních orgánů, které rozhodují specifickým způsobem ve složení několika členů, kteří se společně na rozhodnutí podílejí. Kolegiální orgány jsou správní orgány, které rozhodují kolektivně, hlasováním jednotlivých členů, a k jejich rozhodnutí je zapotřebí určitého konsenzu těchto členů. Kolegiální orgány nejsou specifikem současné doby, ale existovaly i v minulosti. „Ze starších příkladů konstitučního Rakouska stačí uvést zemské a okresní školní rady, úřady universitní a fakultní, pokud úřady ty jsou činny jako orgány vyučovací správy. Novější doba přinesla množství nových orgánů sborových pod různými názvy (komise volební, rozhodčí aj).“¹

¹ Hoetzel, J., Weyer, F. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948 (reprint, Praha: Eurolex Bohemia, 2000), s. 103.

Pro samotnou výstavbu organizace veřejné správy obecně lze využívat tzv. organizačních principů, které jsou určitými doporučeními při organizování veřejné správy. Asi nejznámější a nejpoužívanější jsou principy:

- územní a věcný,
- centralizace a decentralizace,
- koncentrace a dekoncentrace,
- kolegiální a monokratický,
- volební a jmenovací.²

Z těchto výše uvedených teoretických principů a členění vychází i samotná organizace veřejné správy.

Pokud bychom pojem organizace veřejné správy vymezili v obecnější rovině, můžeme říci, že veřejná správa je podobně jako jiné instituce trvalý, účelově orientovaný sociální jev, a proto potřebuje organizaci představující řád.³ Organizace veřejné správy je upravena různými abstraktními i konkrétními akty, z nichž nejdůležitější jsou pravidla stanovená v ústavních zákonech a v zákonech. Ty stanoví základní pravidla veřejné správy, zřizují správní úřady a jiné jednotky vykonávající veřejnou správu nebo formu jejich zřizování aspoň upravují, stanoví působnost a pravomoc vykonavatelů státní správy nebo subjektů veřejné správy odlišných od státu.⁴

Na základě shora zmíněných principů jsou koncipovány i kolegiální orgány veřejné správy.

2. CHARAKTERISTIKA KOLEGIÁLNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Obecně lze kolegiální orgány charakterizovat pomocí tzv. organizačně-technických systémů veřejné správy, a to porovnáním systému monokratického a kolegiálního, kdy kolegiální princip vyjadřuje skutečnost, že správní orgán je tvořen více osobami a k rozhodnutí takového orgánu je vždy nezbytná určitá souhlasná společná vůle jeho členů.⁵ Monokratické orgány jsou orgány tvořené jednou osobou, která rozhoduje samostatně, stejně tak za své rozhodnutí odpovídá. Naproti tomu členové kolegiálních orgánů o přijetí rozhodnutí rozhodují společně, většinou formou hlasování.

Obdobně charakterizuje kolegiální orgány i *Slovník veřejného práva československého* od autorů prof. Hoetzela a prof. Weyera, který uvádí: „Za jedny z hlavních organizačních zásad považuje slovník mimo jiné i zásadu monokratickou a kolegiální. Při zásadě monokratické tvoří rozhodující vůli úřadu

² Viz blíže Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 81–121.

³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 371.

⁴ Tamtéž, s. 373.

⁵ Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, s. 163.

jediná fyzická osoba. Při zásadě kolegiální tvoří se vůle úřadu hromadným usnášením několika osob fyzických, a to zpravidla hlasováním ve sboru. Při monokratickém principu záleží na tom, že rozhoduje vůle jediné fyzické osoby a že spolupůsobení jiných fyzických osob (referentů apod.) má jen povahu pomocných úkonů. Tyto pomocné úkony projevují se ve formě dělby práce. Přednosta úřadu monokratického odpovídá právně z veškeré činnosti úřadu. Vůli úřadu kolegiálního tvoří několik fyzických osob zároveň a jejich projevy jsou právně rovnocenné.“⁶

Kolegiální organizační princip je charakteristický pro samosprávu (např. zastupitelstvo), nicméně i v oblasti státní správy lze nalézt řadu orgánů koncipovaných na základě tohoto principu a rozhodujících kolegiálně ve sboru. „Princip monokratický je domovem ve správě státní, sborový v samosprávě, ale i tam některé věci se vyřizují monokraticky (kompetence starosta obce apod.). Ale jsou z toho výjimky. I absolutní stát měl orgány sborové, jejichž sborovost měla zaručovat vedle odbornosti také větší objektivnost. Týž úřad může některé věci rozhodovati monokraticky, jiné důležitější sborově.“⁷

Existenci kolegiálních správních orgánů lze odůvodnit větší neustranností a odborností při rozhodování. Způsoby rozhodování kolegiálních orgánů formou hlasování více osob, které by měly být odborníky v rozhodovaných věcech, dávají záruky kvalitního a efektivního rozhodování. *Slovník veřejného práva československého* uvádí, že „sborové orgány mají svým složením dávat záruky dobrého rozhodování“⁸.

Rozhodování ve sboru (kolektivní rozhodování) sice dává záruky odbornosti, ale na druhou stranu vzhledem k většímu počtu rozhodujících osob by mohlo vést k prodlužování řízení. Aby k tomuto nedocházelo, je vedením řízení před kolegiálním orgánem pověřen předseda kolegiálního správního orgánu. Obdobně tomu bylo i v historii. *Slovník veřejného práva československého* k tomu uvádí: „Sborovému úřadu stojí v čele osoba (předseda), která se stará o jednotnost řízení a zastupuje úřad navenek. Tato reprezentační funkce předsedy má zcela jinou právní povahu, než je tomu u přednosta úřadu monokratického. Předseda kolegia nemá rozhodujícího vlivu na tvoření vůle kolegia, jsa jen primus inter pares. On publikuje vůli kolegia navenek. Positivní právo mu poskytuje někdy právo (ale i povinnost) sustovat nekorektní usnesení sboru (srov. § 56 čes. obec. zřiz.). Velikou výjimkou je jeho právo nastoupiti postup stolic proti usnesení sboru. Kde má právo inhibiční, mohl by býti po případě volán k odpovědnosti za nesprávné usnesení kolegia.“⁹

⁶ Hoetzel, J., Weyer, F. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948 (reprint, Praha: Eurolex Bohemia, 2000), s. 103.

⁷ Tamtéž, s. 104.

⁸ Tamtéž, s. 103.

⁹ Tamtéž.

3. ROZHODOVÁNÍ KOLEGIÁLNÍHO SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Vzhledem ke zvláštní povaze kolegiálního orgánu složeného z několika členů je i rozhodování kolegiálního orgánu a postup kolegiálního orgánu zvláštním správním řízením s řadou odchylek od klasického správního řízení monokratického správního orgánu, ve kterém rozhoduje jedna úřední osoba. Při rozhodování kolegiálního orgánu sbor osob přijímá rozhodnutí kolektivně, čemuž musí pak odpovídat i specifická pravidla pro průběh takového řízení a rozhodování. Jak už bylo uvedeno výše, řízení před kolegiálním orgánem vede jeho předseda. V zájmu efektivity vyhrazuje správní řád předsedovi kolegiálního orgánu nejenom řízení jednání kolegiálního orgánu, ale také vydávání některých procesních rozhodnutí (např. předvolání, nařízení ústního jednání), usnesení apod. Stejně tak může předseda kolegiálního orgánu činit některé procesní úkony samostatně. Procesní úkony, které mají přímý dopad na práva účastníka správního řízení (např. usnesení o zastavení řízení), však předseda kolegiálního orgánu vydávat sám nemůže a nemůže o nich ani sám rozhodovat.¹⁰ O těchto úkonech a dalších podobných musí rozhodovat kolegiální orgán jako celek. Správní řád upravuje obecně způsob rozhodování kolegiálních orgánů, a to hlasováním s tím, že kolegiální orgán je usnášeníschopný za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů a usnesení je přijato nadpoloviční většinou přítomných členů. Správní řád také upravuje obecná pravidla pro průběh hlasování členů kolegiálních orgánů. Hlasování členů kolegiálního orgánu řídí předseda. Členové kolegiálního orgánu hlasují jednotlivě, tak aby bylo zřejmé, jak hlasovali. Hlasování se zaznamenává v protokolech z hlasování. Předseda kolegiálního orgánu by měl hlasovat jako poslední, a to obzvláště v případech, kdy má hlas předsedy rozhodující slovo. Protokol o hlasování podepisují všichni přítomní členové kolegiálního orgánu, kteří hlasovali.¹¹

4. KOMISE JAKO KOLEGIÁLNÍ SPRÁVNÍ ORGÁNY

Typickým příkladem kolegiálního správního orgánu jsou různé komise, popř. rady, které rozhodují ve sboru. Ukázkou kolegiálního správního orgánu může být např. přestupková komise jako zvláštní orgán obce (ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Komise pro projednání přestupků jsou zvláštním orgánem obce, „jednají a rozhodují v tříčlenném složení vždy za předsednictví osoby s právníkem“

¹⁰ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 1015.

¹¹ Podrobněji viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012.

vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků a usnášejí se většinou hlasů“¹².

Za kolegiální orgán můžeme také považovat akreditační komisi zřízenou dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů. Akreditační komise má 21 členů.

„Dalším příkladem kolegiálního správního orgánu může být Rada pro rozhlasové a televizní vysílání zřízená § 4 a násl. RTV nebo bankovní rada České národní banky podle § 5 a násl. zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.“¹³

Specifickým typem kolegiálního správního orgánu může být také povodňová komise zřízená dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (vodní zákon). Povodňová komise je orgán složený z více členů, kteří rozhodují o pravomocích svěřených tomuto orgánu. Povodňové komise jsou dle vodního zákona povodňové orgány vykonávající činnosti po dobu povodně. Dle § 77 vodního zákona řízení ochrany před povodněmi zabezpečují povodňové orgány, které jsou dle zákona rozděleny podle toho, zda vykonávají činnost v době mimo povodeň, anebo v době povodně.

V období mimo povodeň jsou povodňovými orgány:

- orgány obcí a v hlavním městě Praze orgány městských částí,
- obecní úřady obcí s rozšířenou působností a v hlavním městě Praze úřady městských částí stanovené Statutem hlavního města Prahy,
- krajské úřady,
- Ministerstvo životního prostředí; zabezpečení přípravy záchranných prací přísluší Ministerstvu vnitra.

Po dobu povodně jsou povodňovými orgány:

- povodňové komise obcí a v hlavním městě Praze povodňové komise městských částí,
- povodňové komise obcí s rozšířenou působností a v hlavním městě Praze povodňové komise městských částí stanovené Statutem hlavního města Prahy,
- povodňové komise krajů,
- Ústřední povodňová komise.¹⁴

Jak je z výše uvedeného zřejmé, dle vodního zákona existuje několik typů povodňových komisí, a to povodňová komise obce, povodňová komise obce s rozšířenou působností, povodňová komise kraje a Ústřední povodňovou komisí je Ministerstvo životního prostředí. Jednotlivé typy povodňových komisí mají odlišný okruh pravomocí a působnosti. Odlišný je také vznik, resp.

¹² Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 489.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Ustanovení § 77 vodního zákona.

zřizování těchto povodňových komisí. Všechny typy povodňových komisí pak začínají vykonávat svoji činnost v době vyhlášení některého z povodňových stupňů, tj. v době povodně. Fungování povodňových komisí je specifické nejenom jejich vznikem, okamžikem kdy začínají vykonávat svoji činnost, ale také tím, že jejich činnost je ovlivněna nutností spolupráce s řadou dalších složek, které vykonávají činnosti na ochranu před povodněmi, a to např. složky krizového řízení, složky integrovaného záchranného systému, kdy povodňová komise se v určitém okamžiku stává součástí orgánu krizového řízení, a na celém území, pro které je krizový stav vyhlášen, přebírá řízení ochrany před povodněmi orgán, který je k tomu podle konkrétního zákona příslušný.

5. ZÁVĚR

Obecně je možné konstatovat, že kolegiální správní orgány jsou většinou určité typy komisí správních orgánů či rady, které rozhodují ve sboru hlasováním jednotlivých členů, i když z tohoto pravidla mohou existovat výjimky, kdy správní kolegiální orgány rozhodují specifickým způsobem s vyloučením správního řádu. Klasickým kolegiálním správním orgánem je např. přestupková komise obce a specifickým kolegiálním správním orgánem může být např. povodňová komise. Jak bylo výše uvedeno, rozhodování kolegiálních správních orgánů ve sborech má být zárukou zajištění kvality a odbornosti postupu příslušného správního orgánu.

IV.

K postavení a druhům kolegiálních správních orgánů

PETR PRŮCHA

Nejvyšší správní soud, Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity

Anotace:

Autor příspěvku se zaměřuje na kolegiální správní orgány zejména ve státní správě. Přes teoretická a ústavněprávní východiska cílí k postavení kolegiálních orgánů a jejich jednotlivým druhům. Přitom poukazuje na jejich nestejnorodost. Příspěvek završuje přehledem nejvýznamnějších kolegiálních orgánů členěných na kolektivní orgány v rámci státní správy, územní, profesní a zájmové samosprávy a ostatní veřejné správy. Neopomíjí ani některé procesní aspekty řízení před kolegiálními správními orgány.

Klíčová slova: kolegiální orgány, státní správa, samospráva, organizace, veřejná správa

Kolegiálních správních orgánů, zejména ve státní správě, není mnoho. Zaslouhují si vůbec zvýšenou pozornost? To je zřejmě otázka, která napadá nejednoho účastníka této konference. V následujících poznámkách bych rád přispěl ke hledání odpovědi na tuto otázku.

1. TEORETICKÁ A ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA

Z **teoretického pohledu** jde v daném případě o problematiku v pojmové rovině veřejné správy vnímané v rovině „organizace“. Veřejná správa je pojmově tradičně chápána buďto jako „činnost“, nebo jako „organizace“. Smyslem veřejné správy je primárně konat, zabezpečovat plnění příslušných úkolů, tj. vykonávat předmětnou činnost, „organizace“ veřejné správy je potom nepominutelným předpokladem veřejné správy jako „činnosti“. S tím souvisí i to, že organizace veřejné správy vyžaduje adekvátnost svého pojetí a uspořádání, což je předpokladem její efektivity.

Organizace veřejné správy je státem zřízený či aprobovaný organizační nástroj výkonu státní a jiné veřejné moci. Problematice organizace veřejné správy z teoretického hlediska se věnuje jednak *správní věda* (s důrazem na tzv. organizační principy), jednak *věda správního práva* (ta potom s důrazem na vymezení působnosti a pravomoci, organizační formy, způsob ustavování orgánů, odpovědnost orgánů i jmenovitých úředních osob etc.). Obě tyto vědní disciplíny přitom vycházejí dílem z poznatků *obecné teorie organizace*, *obecné teorie práva*, stejně jako z poznatků dalších, a to zejm. společenskovedních disciplín.

To souvisí se skutečností, že *organizace veřejné správy* je organizací účelově vytvářenou člověkem a člověkem ovládanou. Jde o sociální systém s technickými prvky, zejm. informačně počítačové technologie. Veřejná správa pracuje především s informacemi, přičemž přichází v úvahu jak problematika přijímání, tak problematika zpracování, stejně jako předávání informací a nakonec i kontroly.

Struktura organizace veřejné správy je důsledkem potřeby dělby práce ve veřejné správě a koncipování struktury veřejné správy je provázáno hierarchickým uspořádáním a subsidiaritou a dále dělbou práce a specializací. V rámci struktury organizace veřejné správy tak vystupují její jednotlivé orgány a dále pak jejich úřední osoby. V jejich postavení se příslušná dělba práce a specializace projevuje v jejich možném rozlišování na generality a speciality.

Pokud jde o *kolegiální správní orgány*, ty představují jeden ze dvou základních typů správních orgánů, jimiž jsou na straně jedné *orgány monokratické* a na straně druhé, jako v jistém smyslu jejich protipól, *orgány kolegiální*. Takto je lze dělit ve smyslu tzv. organizačních principů veřejné správy.

Základní charakteristika kolegiálních správních orgánů je odvoditelná již z významů jednotlivých článků jejich daného slovního označení. Výraz „kolegiální“ signalizuje jejich *sborovost*, potřebu stanovení tzv. kvora pro rozhodování, stejně jako pravidla většinového rozhodování. Na sborovosti nic nemění ani to, že tyto orgány musí mít i svého „řídícího“ představitele, což ostatně odpovídá i občas připomínanému pravidlu, podle něhož se „sólista řídí sám, orchestr potřebuje dirigenta“. Výraz „správní“ potom sleduje výkonný, podzákonný a nařizovací charakter jejich činnosti. Tyto orgány zpravidla disponují rozhodovací pravomocí, potom mají postavení orgánů či útvarů tzv. *lineární*, někdy plní jen úkoly odborné, potom jde o orgány poradní či iniciativní, označitelé jako *štábní*, popř. *pomocné*. Zvláštním případem jsou orgány výlučně *kontrolní*. Výraz „orgán“ evokuje jeho vnímání ve spojení s pojmem „úřad“. Pojem „orgán“ ve veřejné správě standardně vystupuje jako obecnější výraz než pojem „úřad“ a někdy se tak rozlišují správní orgány tzv. úředního typu a správní orgány tzv. neúředního typu.

Při *zřizování a existenci* kolegiálních správních orgánů přichází v úvahu, a také je třeba respektovat, jednak obecné požadavky, jednak i některé požadavky speciální. Pokud jde o *obecné požadavky*, ty jsou v zásadě shodné i pro případy orgánů monokratických. Patří k nim jejich objektivní potřeba a opodstatněnost, stejně jako důraz na jejich legitimní a také legální ustavování (jde o orgány veřejné moci). Mohou být zřizovány jen zákonem nebo na základě zákona. Ke *speciálním požadavkům* u kolegiálních orgánů potom vždy patří předepsání kvora a požadované hlasovací většiny a dále také zpravidla stanovení vlastních bližších pravidel jednání v *jednacích řádech*.

Kolegiální správní orgány z povahy věci přicházejí v úvahu ve veřejné správě tam, kde předmětem jejich činnosti jsou záležitosti spíše strategické než taktické a kde je také třeba posuzovat, zvažovat a respektovat (zohledňovat) různá hlediska či rozdílné zájmy („různorodost“ – různorodost na vstupech musí být zohledněna i v různorodosti ve výstupech).

Kolegiální správní orgány mohou při své činnosti vystupovat jak samostatně, tak také v součinnosti s orgány monokratickými. V takových případech potom jejich činnost může předcházet následnému úkonu či aktu monokratického orgánu nebo také jejich činnost může následovat po předchozím úkonu či aktu takového (monokratického) orgánu.

Pokud jde o **východiska ústavněprávní**, tady myslím pro účely tohoto příspěvku postačí připomenout nejtěsněji spjatá ustanovení ústavněprávní úpravy.

Na prvním místě je nepochybně třeba připomenout pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, v jehož smyslu: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Není přitom bez zajímavosti, že toto pravidlo je do značné míry obdobně formulováno i v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jakkoliv uvedené pravidlo či pravidla mluví toliko o moci státní a evokují ve sféře veřejné správy svůj dopad na státní správu, v teorii i praxi je toto pravidlo bez pochybnosti vztahováno na veškerou veřejnou moc, tj. ve veřejné správě, vedle státní správy, i na samosprávu.

Dále z ústavněprávních východisek postavení a poslání kolegiálních orgánů sehrává nezastupitelnou roli prakticky celá úprava *moci výkonné* obsažená v hlavě III Ústavy, stejně jako dále prakticky celá úprava *územní samosprávy* obsažená v hlavě VII Ústavy – *Územní samospráva*.

2. K VLASTNÍMU POSTAVENÍ A DRUHŮM KOLEGIÁLNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Při vlastním, či bližším pohledu na postavení a druhy kolegiálních správních orgánů je zřejmě třeba nejprve poukázat na **nestejnorodost kolegiálních správních orgánů**.

Kolegiální správní orgány, a to nejen v české veřejné správě, nýbrž i obecně, nepředstavují stejnou soustavu orgánů, přičemž jejich diferenciaci souvisí s více kritérii, z nichž nejvýznamnější jsou zřejmě:

- kritérium vnitřního členění veřejné správy,
- kritérium povahy pravomoci,
- kritérium působnosti,
- kritérium povahy právní úpravy.

V případech prvního z uvedených kritérií, tj. kritéria vnitřního členění veřejné správy, přísluší rozlišovat kolegiální správní orgány státněsprávní, kolegiální správní orgány samosprávné (samospráva územní, profesní a zájmová, vysokoškolská) a příp. kolegiální správní orgány s povahou tzv. ostatní veřejné správy. Podle kritéria povahy pravomoci lze potom lišit mezi kolegiálními správními orgány s pravomocí k přímému rozhodování, s oprávněním vydávat podmiňující akty, s odbornou poradní pravomocí, iniciativní pravomocí a také s kontrolní či dozorovou pravomocí apod. Kritérium působnosti zejména vyjadřuje (či pokrývá), zda jde o kolegiální orgány s územní působností (celostátní, lokální), jak jsou zaměřeny věcně a jakou mají příp. osobní působnost. Kritérium povahy právní úpravy pak dává odpověď na to, zda je danou právní úpravou akcentováno kompetenční postavení daných orgánů či zda je akceptováno spíše jejich postavení procesněprávní.

U jmenovitých kolegiálních správních orgánů v realitě vystupují uvedená kritéria zpravidla v nejrůznějších kombinacích (to potom umocňuje jejich diferenciaci, resp. diverzifikaci).

V návaznosti na dosud uvedené si dovoluji přistoupit k *přiblížení, resp. zřehlednění nejvýznamnějších kolegiálních správních orgánů*,¹ přičemž za základ tohoto zřehlednění bude vzato jako východisko kritérium vnitřního členění veřejné správy, s příkladným zohledněním kritérií dalších.

2.1 Státní správa

Vláda (toliko Ústava) je vrcholným orgánem moci výkonné, s obecnou, resp. všeobecnou působností (je orgánem politického vedení správy, řídí činnost

¹ Uváděný přehled nezahrnuje veškeré naše kolegiální správní orgány, ale jde jen o jejich příkladný výčet, se zaměřením na ty, které podle autora tohoto příspěvku mají obecnější význam.

ministerstev...); nejde o ústřední správní úřad, nicméně některé pravomoci správního úřadu svěřeny či propůjčeny má, např.:

- Podle § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví, platí: „Ministerstvo se souhlasem vlády může učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 církvím a náboženským společnostem, které reprezentují významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, působí na území České republiky a jsou registrovány podle tohoto zákona.“ (Jako příklad lze uvést vyučování náboženství na státních školách, zřizování církevních škol apod.)
- Obdobně je předchozí souhlas vlády nutný například pro povolení vyvézt archiválii prohlášenou za národní kulturní památku podle § 29 odst. 7 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Dále obdobně podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, schvaluje v případě výjimek ze zákazů ve zvlášť chráněných územích, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, tyto výjimky vláda v každém jednotlivém případě svým usnesením; správním orgánem příslušným k udělení výjimky je Ministerstvo životního prostředí; Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády; do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády.

Těmto pravomocem, které vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy, tedy odpovídá postavení vlády jako „správního úřadu“ *sui generis*.

Poradními orgány vlády jsou zejména:

- Legislativní rada vlády (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů),
- Bezpečnostní rada státu (zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů),
- Rada vlády pro národnostní menšiny (zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů),
- Rada pro výzkum, vývoj a inovace (zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů).

Český telekomunikační úřad – ČTÚ (je uveden v zákoně č. 2/1969 Sb., dále v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích) je tzv. dalším ústředním správním úřadem.

- **Má** pětičlennou „radu“, předsedu a členy jmenuje vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu.

- Předseda rozhoduje o určitých věcech v prvním stupni, rada o opravných prostředcích proti rozhodnutí předsedy a o dalších věcech v prvním stupni (jmenovitě o OOP).

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání) je označena za **ústřední správní úřad**.

- Členy (13 členů na 6 let) jmenuje předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, předsedu a 3 místopředsedy volí rada.
- Rada **má „úřad“**.

Rada České televize (zákon č. 483/1991 Sb.), **Rada Českého rozhlasu** (zákon č. 484/1991 Sb.),

- Orgán, resp. orgány, jimiž se uplatňuje právo veřejnosti na **kontrolu** činnosti České televize či Českého rozhlasu, má 15 členů, které volí a odvolává Poslanecká sněmovna tak, aby zde *byly zastoupeny významné regionální, politické, sociální a kulturní názorové proudy*.
- Členství v radě je veřejnou funkcí.

Akreditační komise (zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů) je *odborným pomocným orgánem* Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

- Podává ministerstvu stanoviska.
- Členy (21 členů na 6 let, s obměnou 1/3 každé 2 roky) jmenuje vláda na návrh ministra školství.
- Zřizuje pracovní skupiny či komise, dle statutu, který schvaluje vláda.

Ústřední krizový štáb (zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů).

- **Pracovní orgán** vlády pro řešení krizových situací; jeho složení a činnost upravuje Statut Ústředního krizového štábu, který schvaluje vláda.

Bezpečnostní rady krajů, bezpečnostní rady obcí s rozšířenou působností (zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů).

- Bezpečnostní rada kraje a bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností jsou **poradními orgány** svých zřizovatelů pro přípravu na krizové situace.
- Předsedou bezpečnostní rady kraje je hejtman, který jmenuje členy bezpečnostní rady kraje; předsedou bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností je starosta obce s rozšířenou působností, který jmenuje členy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností.

Ústřední povodňová komise – ústřední povodňový orgán (vedle Ministerstva životního prostředí, [zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

- Zřizuje ji vláda, která též schvaluje její statut. Předsedou Ústřední povodňové komise je ministr životního prostředí a místopředsedou ministr vnitra.
- Schvaluje Povodňový plán ČR, předkládaný Ministerstvem životního prostředí.
- Řídí, kontroluje, koordinuje a v případě potřeby ukládá v celém rozsahu řízení ochrany před povodněmi **v době povodně** ohrožující rozsáhlá území, pokud *povodňové komise krajů* vlastními silami a prostředky nestačí činit potřebná opatření.

Dalšími orgány státní správy jsou:

- povodňové komise obcí,
- povodňové komise obcí s rozšířenou působností,
- povodňové komise krajů.

2.2 Samospráva

a) Územní samospráva

- obce, kraje, hl. město Praha;
- zastupitelstva (výbory), rady (komise);
- zvláštní orgány (k výkonu přenesené působnosti).



b) Profesní a zájmová samospráva

Podle současného stavu se jedná o:

- **advokátní komoru,**
- **lékařskou komoru, stomatologickou komoru, lékárnickou komoru,**
- **komoru veterinárních lékařů,**
- **komoru patentových zástupců,**
- **notářskou komoru,**
- **komoru architektů,**
- **komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,**
- **komoru daňových poradců,**
- **komoru auditorů,**
- **exekutorskou komoru,**
- **hospodářskou komoru,**
- **agrární komoru.**²

PŘÍKLADY

Česká advokátní komora (zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů; orgány „jedny“ – orgány komory):

- samosprávná stavovská organizace, právnická osoba,
- výkon veřejné správy na úseku advokacie,
- orgány – sněm, představenstvo, (předseda komory), kontrolní rada, kárná komise, zkušební komise,
- může zřizovat poradní orgány.

² Právní úprava komor:

- zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví;
- zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a o Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Česká lékařská komora, dtto Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora (zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů; orgány „dvoji“ – orgány komory a orgány okresních sdružení):

- Česká lékařská komora se sídlem v Olomouci, Česká stomatologická komora se sídlem v Praze a Česká lékárnická komora se sídlem v Praze,
- komory jsou samosprávnými nepolitickými stavovskými organizacemi sdružujícími všechny lékaře, stomatology a lékárníky zapsané v seznamech vedených komorami,
- komory jsou právníckými osobami,
- orgány komory – sjezd delegátů, představenstvo komory, (prezident komory), čestná rada komory, revizní komise komory,
- základ organizace – okresní sdružení – orgány: okresní shromáždění, představenstvo okresního sdružení, čestná rada okresního sdružení, revizní komise okresního sdružení.

c) Vysokoškolská samospráva

Orgány jsou „dvoji“ – vysoké školy a fakulty.

- veřejné vysoké školy (zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů),
- orgány veřejné vysoké školy – akademický senát vysoké školy, disciplinární komise vysoké školy, vědecká rada vysoké školy,
- zvláštní postavení – správní rada vysoké školy,
- orgány fakulty veřejné vysoké školy – akademický senát fakulty, disciplinární komise fakulty, vědecká rada fakulty.

2.3 Takzvaná ostatní veřejná správa³

Regionální rady regionu soudržnosti (zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů), (Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko, Praha),

- Regionální rada je řídicím **orgánem** Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti, má postavení právnické osoby.
- Orgány – **výbor Regionální rady**, dále předseda Regionální rady a úřad Regionální rady, vč. jeho ředitele;
 - členy výboru volí z řad svých členů **zastupitelstva krajů**, které tvoří region soudržnosti; je-li region soudržnosti tvořen jedním krajem, má vý-

³ Takzvanou ostatní veřejnou správou bývá rozuměna ta veřejná správa, která nese některé prvky státní správy, stejně jako některé prvky samosprávy.

bor 15 členů, je-li region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy,

- v regionu soudržnosti Praha vykonává pravomoci a působnosti výboru **rada hlavního města Prahy**, s výjimkou výběru projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc, které vykonává **zastupitelstvo** hlavního města Prahy.
- Na vztah státu a Regionální rady se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o **přenesené působnosti krajů** obdobně.
- V regionu soudržnosti Praha vykonává pravomoci a působnosti Regionální rady v **přenesené působnosti** hlavní město Praha, které je řídicím orgánem operačních programů pro region soudržnosti Praha.



3. K PROCESNĚPRÁVNÍMU HLEDISKU ČI VYMEZENÍ KOLEGIÁLNÍCH SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

Pro doplnění výše uvedeného přehledu našich nejvýznamnějších kolegiálních správních orgánů, jejichž postavení je primárně dáno kompetenčně, je třeba také poukázat na zřetelé hodné procesněprávní přístupy ke kolegiálním správním orgánům, a to ve smyslu úpravy obsažené v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Tady je nutno poukázat především na **úpravu řízení před kolegiálním orgánem** (§ 134). Podle této právní úpravy je kolegiální orgán způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, a usnesení kolegiálního orgánu musí být přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.

Naproti tomu však k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Obdobně pak k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Stejně tak i rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, a k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Další zřetelě hodnou úpravou obsaženou ve správním řádu, se vztahem ke kolegiálním správním orgánům, kterou nelze v daných souvislostech pominout, je **úprava řízení o rozkladu** (§ 152). Ta výslovně počítá s nejméně pětičlennými rozkladovými komisemi a dále s jejich taktéž nejméně pětičlennými senáty, kterým přísluší připravovat návrhy rozhodnutí o rozkladech, které mohou podávat účastníci správního řízení proti rozhodnutí, které vydal v prvním stupni ústřední správní úřad, resp. jeho vedoucí představitel (ministr apod.).

4. ZÁVĚREM

Závěrem lze, myslím, shrnout, že kolegiální správní orgány mají své nezastupitelné místo v organizaci veřejné správy a tam, kde se jeví jejich postavení účelnější, velmi vhodně, resp. funkčně doplňují orgány monokratické.

Přitom se, myslím, vcelku zřetelně ukazuje, že významnější zastoupení a pozici mají kolegiální správní orgány v samosprávě než ve státní správě, nicméně i tam je jim třeba věnovat náležitou pozornost. To tím spíše, že jejich postavení je výrazně diferencované a je upraveno v řadě převážně rozdílných zákonů.

Souvisí to mj. s tím, že pro postavení a činnost kolegiálních správních orgánů, což ostatně platí pro celou veřejnou správu, je třeba mít na paměti, že veřejná správa je službou veřejnosti, a poznatky z historie dokládají, že pojem „veřejná služba“ je pojmem předcházejícím *veřejnou správu*. Ostatně již podle starých Římanů jde v latinském „administratio“ vlastně o přísluhování.

To potom evokuje další navazující otázky i pro postavení a činnost kolegiálních správních orgánů. Již ve zmiňované římské době bylo známé klasické dilema, komu má „administrátor“ sloužit, zda občanům nebo politikům. Odpověď se zdá jednoznačná: občanům. Praxe tomu však někdy nenasvědčuje, a proto je dobré to neustále připomínat. Nepochybně i toto je jedním z dílčích posláních této konference a možná i nosným tématem některé z konferencí příštích.

B.

Rozklad a činnost
rozkladových komisí

V.

Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv

SOŇA SKULOVÁ

*Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity*

Anotace:

Autorka příspěvku zdůrazňuje potřebnost zkoumání institutu rozkladu a rozkladového řízení. Věnuje se podrobněji povaze, účelu, právní úpravě i způsobu interpretace platné právní úpravy rozkladu a předchozí praxi. Neopomíjí ani legislativní vymezení rozkladu a faktické působení subjektu, který o rozkladu rozhoduje.

Klíčová slova: rozklad, řízení o rozkladu, principy dobré správy, spravedlivý proces, soudní přezkum

1. K POTŘEBNOSTI ZKOUMÁNÍ INSTITUTU ROZKLADU A ŘÍZENÍ O ROZKLADU

V otázce náhledu na institut rozkladu zastávala autorka od počátku až done dávna názor většinově vyjadřovaný, a to že rozklad¹ je a má být obdobou odvolání, pouze s dobře identifikovatelnou nutnou odlišností, založenou na faktické neexistenci vyšší instance, jejíž projekcí je absence devolutivního účinku.²

Pevnou součástí uvedeného, dobře zažitého a převažujícího pohledu na rozklad bylo, resp. doposud leckdy je mínění, že obdobné jako u odvolání jsou či mají být také varianty rozhodnutí o rozkladu. Názory se pak již rozcházely v tom, zda z uvedených variant rozhodnutí o rozkladu je či není přípustné zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání.³

¹ Srov. § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

² Srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 1183–1206; Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 552–561.

³ V tomto ohledu konzistentně a dlouhodobě nepřipadnost varianty vrácení věci zastává P. Průcha. Srov. např. Průcha, P. In Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 254.

Postupně, na základě některých konkrétních impulzů⁴ a také při důkladnějším pohledu na úpravu, interpretaci a aplikaci institutu rozkladu, zejména pak z pohledu stále důrazněji se prosazujících požadavků na řádný proces a jím mj. podmíněné spravedlivé rozhodnutí vyvstává stále intenzivněji otázka, zda namísto *tradičního* vnímání institutu rozkladu nejde spíše o určitý *stereotyp*, který už pouze přežívá.

V daném případě nejde však pouze o změnu preference v názoru. Dle mínění autorky je načase zabývat se zkoumáním legality současného nakládání s předmětným institutem. Nezbytným kritériem se musí stát ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků řízení, zejména po stránce naplnění požadavků spravedlivého procesu. Tato otázka byla zatím ošetřena spíše okrajově, resp. pouze v základní rovině. Pokud však požadavek ochrany práv dotčených osob má mít smysl, musí být zajištěna ochrana účinná, efektivní, a jistě nikoliv pouze formální, nebo dokonce fiktivní.

V tomto ohledu (i pohledu) je institut rozkladu hoděn zkoumání stále intenzivnějším. Přináší mnoho otázek, event. nejasností, a to v rovině legislativní, interpretační, aplikační i přezkumné. Některé z nich zde budou nastíněny, resp. uvedeny do diskuzního či kritického kontextu. Řešení jednotlivých otázek jsou přitom různé blízká či vzdálená, s větší či menší intenzitou rozpornosti názorů a stanovisek.

Rozeznat lze přitom dvě hlavní skupiny problémů.

První okruh problémů souvisí s povahou, účelem, právní úpravou a způsobem interpretace samotné platné právní úpravy rozkladu, resp. také se vztahem k úpravě rozkladu a praxi předchozí.

Druhá oblast otázek je pak spojena s legislativním vymezením a také faktickým působením subjektu, který o rozkladu rozhoduje, resp. přesněji řízení vede, určuje obsah rozhodnutí a také se na daném postupu podílí. Jak je obecně známo, v řízení o rozkladu nejde o subjekt totožný, resp. subjekty totožné.

Sluší se také upozornit na specifický znak řešené materie, resp. přístupů k ní. I když jde o látku ryze právní povahy, paradoxně (a ptejme se, zda správně a legitimně) je problematika rozkladu silně ovlivňována fakticitou, resp. mimoprávními faktory, a to zejména požadavkem na efektivnost výkonu veřejné správy, resp. také soudní kontroly, včetně event. rozdělení faktické záležitosti agendou přezkumnou.

⁴ Srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 15. 2. 2012, č. j. 62 Af 50/2011-72, ve kterém byl zpochybněn princip dvouinstančnosti správního řízení, s poukazem na dostupnost soudní ochrany.

2. K PROBLEMATICE POVAHY, ÚČELU, PRÁVNÍ ÚPRAVY A INTERPRETACE ROZKLADU

Rozklad je doposud obecně chápán jako institut tradiční. V právní úpravě se však objevil teprve s přijetím předchozí úpravy správního řízení,⁵ na rozdíl od odvolání, jež bylo spojeno již s prvními úpravami správního řízení.⁶

Starý správní řád obecně nastavil princip dvouinstančnosti správního řízení.⁷ Pro současné podmínky však nutno podotknout, že tradice nároku na projednání věci ve dvou stupních správních orgánů byla již přetržena.⁸

Rozklad představoval vždy, i za předchozí úpravy, výjimku z plného působení uvedeného principu, i když s patrnou snahou danou výjimečnost minimalizovat a ponechat z rozdělení rozhodování do dvou úrovní, co jen bylo možno. V dřívějším období, jakož i právním kontextu, se přitom nároky na spravedlivý proces, včetně akcentu na materiální chápání záruk, a tedy také ochranu práv účastníků, jakož i dostupnost (či vůbec existenci) soudní kontroly, rigorózně (či ani obecně) neuplatňovaly. Bylo to tak tehdy zřejmě přijatelné. Je tomu tak i v současných podmínkách, v ústavním a evropském právním kontextu?

Ani dle platné úpravy rozkladu nelze zásadě či snad principu dvouinstančnosti dostát, neboť jeden z jejích účinků, resp. znaků, a to devoluce, se nemůže uplatnit, resp. nikoliv zcela, na rozdíl od účinku suspenzivního.

Materiálně chápáno, jde stále a pouze o rozhodování *uvnitř* jednoho stupně státní správy. Důvodová zpráva k původnímu návrhu nového správního řádu uváděla, že v případě řízení o rozkladu jde o umělé rozdělení správního orgánu; účastník *de facto* ztrácí druhou instanci.⁹

Se zásadou dvoustupňovosti přezkumu uvnitř veřejné správy byl spojen také její přínos spočívající *v možnosti odstranit pochybení* prvostupňového rozhodnutí *uvnitř veřejné správy* (zvláště, když nebyl obecně dostupný soudní přezkum) a přezkoumávalo se ze zákona „v celém rozsahu“. U odvolání tradičně připadá v úvahu dokonce přezkoumání týmž správním orgánem, pokud bude plně vyhověno podanému odvolání (autoremedura), tedy zde v zájmu

⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád; zrušen platným správním řádem s účinností k 1. 1. 2006 (dále jen „starý správní řád“).

⁶ V úpravách předcházejících, majících toliko formu prováděcího právního předpisu – nařízení vlády (z let 1928, 1955 a 1960), nebyl rozklad upraven vůbec.

⁷ Pokud soudní přezkum nebyl dostupný, což se týkalo všech uvedených úprav s výjimkou vládního nařízení z roku 1928, tedy za působení tehdejšího československého Nejvyššího správního soudu, uplatňovala se jiná řešení odpovídající mocenskému základu a povaze tehdejší státní správy; o odvolání rozhodovala mnohdy jiná součást téhož správního orgánu.

⁸ Dvouinstančnost je sice uznávána jako zásada (tedy zřejmě ve smyslu obecného pravidla), a to i judikaturou, avšak nepatří k základním zásadám správního řízení. K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005 č. j. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS.

⁹ Ibid

účastníka, a to poměrně rychle. Vyhovět odvolání bylo a je pak obecně možno také u odvolacího orgánu. Rovněž veřejný zájem bylo možno u odvolacího orgánu takto ochránit, pokud nebyla na překážku zásada zákazu reformace *in peius*; současná úprava toto omezuje ještě podstatněji, a to s ohledem na práva a zájmy účastníků. Ti však musí být nyní bdělejší, neb plný princip apelační již neplatí, a „správnost“ by měla být v jejich prospěch přezkoumána pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání.¹⁰

Pokud však přijmeme tezi, že rovněž správnost se pohybuje v rámci legality a má v ní oporu (zejména skrze hlavní principy, resp. „základní zásady činnosti správních orgánů“¹¹), rozdíl mezi přezkumem „zákonnosti“ a „správnosti“ nemusí být podstatný, pokud jsou vady ze spisu zřejmé.

V uvedené souvislosti bylo brzy po přijetí nového správního řádu poukázováno na užitečnost rozkladu a jeho pojetí jako obdoby odvolání z toho důvodu, že soudy ve správním soudnictví mohou napravit pouze zákonnost, nikoliv však již správnost rozhodnutí (s výjimkou trestů za správní delikty).¹²

Platí uvedený argument doposud? Domnívám se, že pozbyl na relevanci, když do spektra soudního přezkumu zákonnosti byly postupně judikaturou vtaženy (v evropském správním prostoru nevyhnutelně) rovněž obecné principy; přitom již od počátku byl soudním řádem správním založen také přezkum *zneužití správního uvážení* a ochrana před zjevně nepřiměřenou sankcí („trestem“) uloženou správním orgánem,¹³ jež klasickou, resp. formalisticky chápanou zákonnost nepochybně přesahují.

Je zde tedy relevantní právní důvod z hlediska ochrany práv účastníků, jenž by bránil přímé cestě k soudnímu přezkumu? Ponechme zatím stranou hledisko efektivnosti, tedy praktickou užitečnost dvoustupňovosti skutečné, či v případě rozkladu fiktivní, jakožto filtru proti přetížení soudů.

V souvislosti s uvedeným a pod jeho prizmatem je záhodno zabývat se rovněž povahou *rozkladu jako řádného opravného prostředku*. Je jím jistě ve smyslu zacílení na rozhodnutí, jež dosud nenabyla právní moci. S ohledem na zákonné výjimky z jeho uplatnění, jak byly shora zmíněny v souvislosti s dvoustupňovostí, další znak rozkladu jako řádného opravného prostředku – nárokovost uplatnění rozkladu ze strany účastníka nemusí být naplněna. Zvláštní zákony někdy možnost rozkladu vylučují a odkazují přímo k soudnímu přezkumu,¹⁴ nebo k přezkoumání speciálním orgánem.¹⁵

¹⁰ Jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Srov. § 89 odst. 2 správního řádu.

¹¹ Ustanovení § 2 až 8 správního řádu.

¹² Srov. např. příspěvek Mikule, V. *Rádné opravné prostředky podle nového správního řádu*. In Vo-pálka, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 169.

¹³ Srov. § 78 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

¹⁴ Srov. např. rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany (azylu), kde není přípustný řádný opravný prostředek, avšak lze podat žalobu ke správnímu soudu (srov. § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů).

Je tedy vskutku rozklad řádným opravným prostředkem v plném smyslu? Znění § 152 odst. 5 správního řádu, k němuž se obrátíme vzápětí (tedy s jeho „autoremedurním“ nastavením), v tomto směru klade, dle názoru autorky, velký otazník. Povaha rozkladu jako řádného opravného prostředku (či nikoliv?) je přitom otázkou zásadní, neboť je klíčová pro *posouzení přípustnosti žaloby ve správním soudnictví*, kde se vyžaduje vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.¹⁶

Zákonodárce se v ustanovení upravujícím rozklad jednoznačně a výslovně odchýlil od předchozí úpravy. Podstatně zúžil pravomoc vedoucího ústředního správního orgánu na možnost „v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas“ [§ 152 odst. 5 písm. a) správního řádu] „nebo rozklad zamítnout“ [§ 152 odst. 5 písm. b) správního řádu]. Rozhodovací pravomoc orgánu rozhodujícího o rozkladu je tedy v první části předmětného ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu nastavena obdobně, jako je tomu (obecně) u autoremedury. Z vnějšího pohledu, včetně pohledu účastníka řízení, a také obecně z hlediska věcné a místní příslušnosti rozhoduje též správní orgán, což lze považovat za další prvek podobnosti s autoremedurou.

Pokud nebude takto účastníkovi řízení, který rozklad podal, plně vyhovět,¹⁷ pak již v řízení o rozkladu nemůže být rozhodnuto jinak než rozklad zamítnout. Neuspokojenému účastníkovi pak nezbývá než obrátit se na soud.¹⁸ Tím je však zároveň cesta k soudnímu přezkumu, resp. ochraně, zjednodušena oproti úpravě předchozí. Je tomu tak zejména ve srovnání s předchozí, shora zmíněnou praxí (nikoliv však zákonnou dikcí starého správního řádu), kdy bylo obecně akceptováno, aby o rozkladu bylo rozhodnuto tak, že se rozhodnutí ruší a věc se vrací orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, čímž se možnost soudního přezkumu značně vzdalovala.

¹⁵ Srov. např. (zatím ojedinele) působnost specializované Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dle § 170a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů), jež je sice nezávislá, avšak organizační součástí ministerstva, jemuž je nadřizena v případech, kdy ministerstvo rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni.

¹⁶ Srov. § 68 písm. a). s. ř. s.

¹⁷ Správní řád vskutku s částečným vyhověním nepočítá, obdobně jako je tomu u autoremedury v odvolacím řízení (§ 87), kde by tím byla narušena podstata a účel daného institutu.

¹⁸ Důvodová zpráva k úpravě rozkladu uvádí: „Zvláštností řízení o rozkladu je to, že je v podstatě relativizován devolutivní účinek řádného opravného prostředku. Z tohoto důvodu je třeba, aby státní tajemník ministerstva (*tento institut byl ze správního řádu vypuštěn novelou zák. č. 7/2009 Sb. – pozn. aut.*) nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu rozhodoval na návrh relativně nezávislé rozkladové komise. Věcně je toto rozhodování omezeno hlédiský odstavce 4 (*jeho znění odpovídá nynějšímu odst. 5 cit. ustanovení, tj. podmínkami pro „autoremedurní řešení – pozn. aut.*). V ostatních případech bude možné domáhat se ochrany u soudu.“ [cit. 2013-06-10] (Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>).

Dle aktuální úpravy je taková varianta rozhodnutí o rozkladu zákonem dle názoru autorky znemožněna. V tomto závěru se rozchází s názory prezentovanými v respektovaných komentářích ke správnímu řádu.¹⁹ Praxe však této varianty stále (tradičně, či spíše stereotypně?) vcelku běžně využívá a judikatura ji obecně akceptuje.²⁰

Má tomu tak vskutku býti?

Úprava shora přiblížených variant rozhodnutí o rozkladu je zařazena v § 152 odst. 5 správního řádu, evidentně jako ustanovení speciální. Zároveň je tak vymezena pravomoc vedoucího ústředního správního orgánu, který o rozkladu rozhoduje.²¹

Předcházející odst. 4 pro účely řízení o rozkladu (zdůr. aut.), nikoliv v otázce variant rozhodnutí, odkazuje na použití ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci.

S ohledem na jednoznačnost výslovné úpravy, jakož i systematiky zařazení obou pravidel je pak namístež položit si otázku, zda uvedená ustanovení zakládají možnost rozšířit rozhodovací pravomoc vedoucího ústředního správního úřadu o další varianty, zařazené v paletě variant rozhodnutí o odvolání, což odpovídá povaze odvolání jako řádného opravného prostředku, založeného na plném přezkumu,²² v intencích principu dvouinstančnosti.

Odpovídá to však povaze rozkladu (pomineme-li již rozpor se zněním zákonného textu)? V tomto ohledu neposkytuje, dle mínění autorky, přesvědčivou odpověď ani aktuální judikatura.²³

¹⁹ Srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 867–869; Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 559–560.

²⁰ K tomu srov. např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2012 č. j. 3 As 28/2012-21: „Rozhodnutí o rozkladu, kterým se ruší rozhodnutí vydané v prvním stupni a věc se vrací k novému projednání, případně kterým se napadené rozhodnutí pouze ruší, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ To znamená, že nejde o rozhodnutí, které již podléhá soudnímu přezkumu (tedy meritorní), ale rozhodnutí ve věci vedení řízení (tedy „procesní“ povahy), u něhož je soudní přezkum vyloučen.

²¹ Jež s ohledem na princip legality musí být zákonem dáno a rovněž, s ohledem na principy dobré správy, také dostatečně zřetelné srov. preambuli k doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (2007)7, o dobré správě.

²² I když ve srovnání s předchozí úpravou již nikoliv zcela, když principy apelační a revizní byly v určitých ohledech omezeny.

²³ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012 č. j. 3 As 28/2012-21, který usiluje poskytnout k dané problematice ucelenou argumentaci. Pokud jde o interpretaci předmětného § 152 odst. 5 správního řádu, uvádí soud: „Naskýtá se tudíž otázka (...), zda uvedeným ustanovením mínil zákonodárce změnit pravidla pro vydání rozhodnutí o rozkladu a zúžit procesní rámec, v němž se správní orgán při rozhodování může pohybovat, či zda má toto ustanovení jiný význam.“ Jak však již bylo zmíněno, takový záměr zákonodárce v důvodové zprávě vztahující se k původnímu návrhu správního řádu vyjádřil. Cit. znění důvodové zprávy je na stránkách Poslanecké sněmovny přiřazeno ke schválenému textu platného správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb. cit. 2013-06-10 [Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>].

Podpůrně lze argumentovat systematikou zákona; pokud by zákonodárce rozklad nepovažoval za institut *specifický a odlišný* od odvolání, neměl by důvod zařazovat jej do III. části správního řádu, nazvané „Zvláštní ustanovení o správním řízení“, jakož i hlavy VII. nazvané „Zvláštní ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí“, kam vedle rozkladu zařadil ještě institut „Uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví“ (§ 153), jež nese rovněž jistý „autoremedurní“ prvek, kdy na základě uvážení správního orgánu bude požadavku účastníka, resp. žalobce *plně vyhověno*, samozřejmě při respektování principu legality a dalších zásad garantujících eliminaci libovůle.

Problémovou se potom jeví také existující „odnož“ názoru považujícího současný rámec variant rozhodnutí o rozkladu za nedostatečný, dle níž je nutno předmětné ustanovení (§ 152 odst. 5 správního řádu) vykládat v přímém rozporu s jeho zněním, resp. jazykovým a gramatickým (včetně syntaktického) výkladem tak, že stanovené podmínky (tedy plně vyhovění rozkladu a nepůsobení újmy žádnému z účastníků, resp. jeho souhlasu) se vztahují pouze k možné změně rozhodnutí, nikoliv však k jeho zrušení, jež lze provést bez naplnění uvedených podmínek.²⁴ Dle cit. názoru, o kterém má autorka, v intencích nastíněné argumentace, rovněž pochybnosti, je pak nutno aplikovat ustanovení upravující zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení.²⁵

Obdobně je pak velkým otazníkem, zda lze bez jednoznačné zákonné opory vykládat zbývající část zkoumaného ustanovení § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu tak, že by se zde upravené zamítnutí rozkladu mělo rovněž odehrávat na půdorysu úpravy rozhodnutí o odvolání,²⁶ a to zamítnutím rozkladu a *potvrzením* napadeného rozhodnutí (dle § 90 odst. 5 správního řádu).

Vzhledem k povaze rozkladu se toto řešení jeví zřejmě jako nepřipadné, neboť není nutno potvrzovat rozhodnutí vydané tímž správním orgánem, pouze vnitřně, funkčně rozděleným. Cesta k soudnímu přezkumu může pak být

Nelze tedy bez dalšího přijmout tvrzení, že: „důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb. ani v obecné, ani ve zvláštní části nikterak nenaznačuje, že by mělo k takto zásadní změně v pravidlech rozkladového řízení dojít. Nejvyšší správní soud má pak za to, že takovou změnu nelze z textu § 152 odst. 5 správního řádu dovodit.“ Ostatně důvodová zpráva se k namítané zásadní, resp. koncepční otázce vyjadřuje také v doprovodném textu k úpravě odvolání (konkrétně k původnímu § 111 odst. 2): „Jako hlavní problém institutu rozkladu se jeví skutečnost, že tento institut uměle rozděluje ústřední správní úřad a jeho vedoucího do dvou procesních instancí, čímž účastník de facto přichází o instanci. **Z tohoto důvodu by rozklad jako procesní institut měl být pokud možno omezován.**“ (Zdůr. aut.)

²⁴ Srov. Závěr poradního sboru ministra vnitra č. 21 ze dne 5. 12. 2005, nebo také např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 560.

²⁵ Tedy § 90 odst. 1 písm. a) nebo b) správního řádu, dle něhož se rozhodnutí nebo jeho část zruší a buď řízení zastaví, nebo věc vrátí k novému projednání orgánu, jež rozhodnutí vydal, s vyslovením závazného právního názoru a s možností opětovného podání odvolání. Tedy opět řešení pro rozklad nepřihodné, neboť reflektuje tzv. plný přezkum a *skutečnou* dvouinstančnost.

²⁶ Ibid

zřejmě otevřena, neboť v případě zamítnutí rozkladu jde o rozhodnutí v rámci veřejné správy konečné, dle názoru autorky tedy nikoliv pouhé procesní povahy (jež by nenaplnňovalo kritéria přípustnosti žaloby, resp. aktivní legitimace účastníka řízení), zvláště pokud by rozklad nebyl shledán skutečným „řádným“ opravným prostředkem, jak byla tato otázka shora nadnesena.

Pokud by šlo o důvod zamítnutí rozkladu z důvodů nepřípustnosti či opožděnosti odvolání (§ 92 odst. 1 správního řádu), lze jej uplatnit, ovšem stane se tak na základě odkazu na úpravu odvolacího řízení obsaženého v § 152 odst. 4 správního řádu, kde povaha rozkladu není po žádné stránce na překážku jeho aplikaci.

Shrneme-li doposud uvedené, dle názoru autorky je nutno důkladně zvážit povahu rozkladu dle platné právní úpravy, tedy zda představuje „pouze“ institut odvolání adaptovaný na podmínky rozhodování ústředních správních úřadů, jak tomu bylo za předchozí úpravy a dřívějšího právního kontextu.²⁷ Vedle otázek či názorů shora prezentovaných bude nutno dostatečně zohlednit současný ústavní a evropský kontext správního procesu, včetně principů výkonu veřejné správy a požadavků na ochranu práv dotčených osob, včetně práva na spravedlivý proces.

Tato základní otázka a na ni navázané další otázky (jejichž výčet jistě není zcela vyčerpávající), jsou vzájemně propojené, resp. někdy podmíněné. Bude nutno se s nimi dle mínění autorky vypořádat v tomto systémovém pohledu, tedy v potřebných souvislostech a pokud možno uceleně.

Pokud se však má používat při rozhodování o rozkladu v základních aspektech řešení odlišné od znění (a zřejmě i účelu?) zákonné úpravy, měl by být nalezen adekvátní odraz v rovině legislativní, jenž by vycházel z odlišné koncepce, resp. pojetí tohoto institutu a řízení o něm, než jsou ty současné.

Motivace najít dostatečně široký prostředek nápravy správních rozhodnutí vydaných v prvním stupni na ústřední úrovni je sice legitimní, avšak není, stejně jako dlouhodobá praxe vázaná na předchozí úpravu, dostatečným základem pro zákonný a řádný výkon veřejné moci.²⁸

²⁷ Jak je vyjádřeno v již cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012 č. j. 3 As 28/2012-21: „... formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné...“.

²⁸ Ostatně „problémem ČR není ani tak nedostatek opravných prostředků, jako spíše jejich nejasný smysl a nepřehlednost, což hlavně protahuje řízení a prodlužuje jednotlivcovu cestu k rozhodnutí v jeho věci a dělá z ní spíše příležitost pro intelektuální exhibici soudců v procesních otázkách.“ Srov. Molek, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 112. Uvedenou situaci lze ilustrovat na usnesení Ústavního soudu z 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 30/09, jež se zabývalo aplikací § 14 odst. 6 správního řádu, jenž vylučuje uplatnění institutu vyloučení pro podjatost v případě vedoucích ústředních správních úřadů, a to pro podmínky řízení o rozkladu. Dle názoru Ústavního soudu, vycházejícího z nutnosti brát v úvahu také kautely, jež plynou přímo z ústavního pořádku (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), správní soud toto ustanovení „aplikuje v tom smyslu, že je neaplikuje“, protože v případě zjištění důvodů pro vyloučení se musí soud zabývat tím, zda se tato okolnost promítla do nezákonnosti rozhodnutí, resp. v dalších vadách řízení.

3. MNOHO POVOLANÝCH, A MÁLO VYVOLENÝCH V ŘÍZENÍ O ROZKLADU ANEB SYNDROM „VÁLKY S MNOHOZVÍŘETEM“²⁹

Necháme nyní stranou samu problémovou skutečnost, že ústřední správní orgán vystupuje v případech, kdy rozhoduje v prvním stupni a obecně také zároveň v úloze stupně druhého. Plní tedy dvojí úlohu, resp. stává se „dvoje-diným“ orgánem, resp. instancí. Mimo jiné i soudní judikatura tento stav akceptuje, když zdůrazňuje, že jde „pouze“ o otázku funkční příslušnosti.³⁰ Dvouinstančnost je fiktivní; interní vztah je vůči účastníkovi externalizován.

Zaměříme se tedy přímo na vlastní řízení o rozkladu, kde nacházíme další zámoitek problémů. Je totiž obecně – a vpravdě až příliš „ohleduplně“ k tradici – přijímáno, že „uvnitř“ řízení o rozkladu působí několik subjektů. Dle platné úpravy nejsou jejich role v postupu zcela jasně rozděleny, resp. pokud tomu tak je, nejsou ve všech potřebných položkách nastaveny nejhodněji. Určitě tomu tak není z pohledu účastníka řízení.

Pokud má být uvedená problematika seriózně analyzována, bude vyžadovat poměrně rozsáhlé a detailní zpracování. V tomto pokusu o „iniciační“ příspěvek budou uvedeny pouze přehledově vybrané otázky či problémy, jak nabíhaly zejména v souvislosti s problematikou řešenou shora sub 2. Naskýtá se přímo série otázek, jež přicházejí v určitých logických návaznostech či souvislostech.

Kdo je tedy subjektem, jenž v rámci přezkumného postupu v řízení o rozkladu má jednak poskytovat ochranu účastníkům řízení, jednak hájit veřejný zájem? Zde je nutno připomenout ústavní a evropský základ práva na spravedlivý (*fair*) proces založený pro účastníka, jenž rovněž požívá ochrany soudní.

Je tímto subjektem *vedoucí* ústředního správního úřadu, nebo *rozkladová komise*, nebo aparát (*úředníci*) příslušného centrálního úřadu? Jednoduchá a jednoznačná odpověď není k dispozici; pouze je zřejmé, že má být, jak již bylo jednou zmíněno, pro řízení o rozkladu použito ustanovení o odvolání, pro něž se obdobně použijí ustanovení o řízení v prvním stupni (§ 93 odst. 1 správního řádu).

Při hledání odpovědi bude proto nutno položenou základní otázku strukturovat *dle jednotlivých stadií či úkonů v řízení*.

Jde o konkrétní zjištění a z hlediska shora uvedených maxim následné posouzení, např. a zejména toho, který subjekt zajišťuje přijetí rozkladu a řeší odstranění jeho event. nedostatků, doplňuje řízení, opatřuje podklady pro rozhodnutí, přijímá návrhy na provedení důkazů, provádí důkazy, poskytuje účastníkovi informace o řízení a zajišťuje nahlížení do spisu. V případě uvedených

²⁹ V titulku použita parafráze názvu románu Vladimíra Párala.

³⁰ K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004 č. j. 6 A 11/2002-26.

úkonů půjde zřejmě a jednoznačně o činnost (a také odpovědnost?) úředního aparátu, resp. konkrétně určené odpovědné úřední osoby (nemělo by přitom jít o tutéž osobu, která uvedenou úlohu plnila v řízení prvostupňovém).

Obdobně tomu zřejmě v praxi je také s přijímáním vyjádření účastníků, resp. jejich návrhů k řízení. Zde už však dochází k jistému narušení bezprostřednosti vztahu mezi tím, kdo rozhoduje, a účastníkem řízení. Obdobný problém nastupuje také v otázce provádění důkazů, kde by si měl (logicky) úsudek o věci na základě provedených důkazů činit ten, kdo formuluje a vydává rozhodnutí. O koncipování či sestavování návrhu rozhodnutí včetně odůvodnění ani nemluvě; zřejmě výjimečně v praxi dochází k tomu, že by tak činil osobně vedoucí ústředního úřadu.

Shora uvedené úkony však nečiní ani rozkladová komise jakožto „pouze“ poradní orgán, bez jehož návrhu sice vedoucí rozhodnout nemůže, avšak vázán jím zřejmě není.³¹ Rozkladová komise jistě není správním orgánem³² ani se nenachází v postavení oprávněné úřední osoby, pokud formuluje pro vedoucího úřadu návrh rozhodnutí. Návrh komise často připravují úředníci, nebo minimálně podklady pro jeho přijetí. Další otázkou pak je, jak dalece se úředníci na jednání komise podílejí, zda jsou přítomni při diskuzích komise, či dokonce při jejím hlasování o návrhu.

Úřednímu aparátu, resp. jednotlivým oprávněným úředním osobám nelze upírat (ani by to nebylo účelné) nezastupitelnost jejich erudice, zkušeností, znalostí (včetně znalostí konkrétních kauz a jejich souvislostí), včetně problematiky uplatňování veřejného zájmu ve vždy konkrétní správní agendě. Bez toho by bylo možno rozhodovat s respektem k hlavním principům dobré správy (přiměřenost, vhodnost řešení, ustálenost a předvídatelnost rozhodnutí atd.) jen obtížně.

Je však nutno zajistit také další principy, a to zejména nestrannost a objektivitu. A také právo účastníka hájit v průběhu celého správního řízení, a tedy také řízení o rozkladu, svá práva a zájmy, a to skutečně, v materiálním smyslu, nikoliv pouze fiktivně či formálně.

V tomto směru nacházíme jak v úpravě řízení o rozkladu, tak v praxi mnoho nedořešených otázek. S kým má účastník jednat jako s oprávněnou úřední osobou po celou dobu řízení? Jak je mu dostupné právo být přítomen při provádění důkazů, právo být slyšen, a to zejména tehdy, když se jeho věc projednává? Kdo jej bude takto „slyšet,? Není tomu tak při jednání rozkladové komise jakožto orgánu poradního. Je tomu tak předtím, než je věc komisi předložena, a bude tomu tak poté, kdy bude návrh předán vedoucímu úřadu? Kdy vlastně z tohoto pohledu končí fáze přípravy rozhodnutí a kdy přichází

³¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 8. 2. 2006 č. j. 3 Azs 45/2005-70.

³² Není, želbohu, ani nezávislým orgánem typu specializovaného tribunálu.

okamžik vydání rozhodnutí, kdy již toto procesní právo netrvá? Kdy je tedy finalizován proces tvorby vůle správního orgánu? Kdo jej realizuje a kdo za něj následně event. odpovídá (až po rovinu odpovědnosti za újmu z nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu)?

Je možná paradoxem, že politická odpovědnost má zřejmě přesnější kontury než odpovědnost právní.

4. ZÁVĚREM

Obecný požadavek efektivnosti výkonu veřejné moci a v ní také veřejné správy tvoří jeden ze základních pilířů moderní veřejné správy. V právní úpravě a praxi je však nutno jej reflektovat standardně, tedy *intra legem*, nikoliv *extra*, či dokonce *contra legem*, jakkoliv by to mohlo být užitečné k usnadnění výkonu veřejné správy. Efektivnost výkonu veřejné správy sama o sobě, ani doplněna o „filtrační“ funkci na cestě k soudní ochraně, nemůže obstát, pokud zvolený přístup nezaručuje v dostatečné míře ochranu práv dotčených osob, resp. není v souladu s požadavky řádného procesu. Uvedené otázky proto musí být důkladně zkoumány, jakož musí být i následně podniknut pokus o nalezení vhodného (vhodnějšího) poměru uvedených principů, resp. hodnot.

VI.

Osobitosti rozkladu jako riadneho opravného prostriedku¹

MATEJ HORVAT

Ekonomická univerzita v Bratislave, Obchodná fakulta

Abstrakt:

Článok popisuje inštitút rozkladu z jeho teoretickej stránky, pričom zdôrazňuje jeho osobitosti oproti odvolaniu. V druhej časti sa venuje vybraným otázkam z praxe, ktoré sa aplikujú na rozklad a ktoré vyplývajú práve z jeho osobitostí, medzi ktoré možno zaradiť, že sa pri ňom neuplatňuje devolutívny účinok a rozhodnutiu o ňom predchádza prerokovanie v osobitnej (rozkladovej) komisii.

Kľúčové slová: rozklad, rozkladová komisia, devolutívny účinok, lehota pre rozhodnutie o rozklade

1. ÚVOD

V rámci svojho príspevku by som sa chcel venovať niekoľkým tematickým okruhom. V prvom rade pôjde o analýzu inštitútu rozkladu v slovenskom právnom poriadku, jeho zhodnotenie, využitie a aplikáciu v praxi. Na túto rozpravu by som potom nadviazal osobitnými úvahami na viacero problematických otázok spätých s rozkladom. Inšpiráciou na napísanie tohto článku pritom bol predovšetkým jeden z nedávno publikovaných rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako aj viaceré ďalšie publikované výhrady k tomuto inštitútu.

¹ Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

2. TEORETICKÉ VYMEDZENIE ROZKLADU

Rozkladu, ako verejnosti menej známemu riadnemu opravnému prostriedku, je v správnom poriadku² venovaný § 61. Z tohto ustanovenia vyplýva, že rozklad sa podáva voči rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, a to v rovnakej lehote, v akej sa podáva odvolanie (tj. 15 dní), pričom sa mu taktiež pripisuje suspenzívny účinok. Vzhľadom na to, že v organizačnej štruktúre štátnej správy nejestvuje inštančne nadriadený orgán ústrednému orgánu štátnej správy, zákonodarca ustanovuje, že v takom prípade rozhodne vedúci takéhoto orgánu, a to na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie (tj. rozkladovej komisie),³ pričom voči rozhodnutiu vedúceho ústredného orgánu už nie je možné využiť žiaden riadny opravný prostriedok. Ide o konečné rozhodnutie, ktoré sa stane právoplatné okamihom riadneho doručenia účastníkom konania. Na konanie o rozklade sa primerane použijú § 53 až 60a správneho poriadku (odvolacie konanie).

Domnievam sa, že základ terminologického odlišenia týchto dvoch riadnych opravných prostriedkov spočíva v tom, že v prípade odvolania sa zásadne uplatňuje devolutívny účinok, čo vo svojej podstate znamená, že po podaní odvolania, ak nedôjde k autoremedúre, o podanom odvolaní rozhoduje inštančne nadriadený správny orgán správneho orgánu, ktorý vydal prvostupňové rozhodnutie. Podaním odvolania teda dôjde k zmene v rámci vecnej príslušnosti. Devolutívny účinok sa zásadne neuplatní v prípade rozkladu, čo vyplýva z faktu, že ústredné orgány štátnej správy nemajú žiaden inštančne nadriadený orgán. V tomto prípade taktiež nemôže dôjsť ani k zmene vecnej príslušnosti, ale uplatní sa zmena vo funkčnej príslušnosti, čo sa prejavuje v tom, že navonok koná ten istý orgán, ale v jeho mene bude konať iná osoba, než tomu bolo v prvostupňovom konaní.

Ak vychádzame z myšlienky, že ústredné orgány štátnej správy by mali konať ako prvostupňové orgány len vo výnimočných prípadoch, ktoré sú odôvodnené najmä vyššou mierou odbornosti, potom sa dostaneme aj k myšlienke vytvorenia rozkladovej komisie. Jej základnou funkciou je predovšetkým posúdenie predmetného rozkladu z pohľadu nezávislosti a nestrannosti, pričom preskúmavajú rozhodnutie z pohľadu zákonnosti, ako aj správnosti postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal.

Nezávislosť a nestrannosť nie je typickou vlastnosťou štátnej správy. Túto nezávislosť a nestrannosť je ale vzhľadom na uvedenú vysokú odbornosť posudzovaných rozkladov nevyhnutné vo vzťahu k rozkladovej komisii zabezpečiť.

² Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).

³ V ďalšom texte budem používať označenie „rozkladová komisia“.

S týmto cieľom vláda Slovenskej republiky 6. novembra 2002 schválila uznesenie č. 1211/2002 k návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií.⁴ Tieto zásady sa vzťahujú na všetky ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá aj ostatné ústredné orgány štátnej správy).

Uznesenie upravuje základné podmienky fungovania rozkladových komisií od vymenúvania jej členov až po ich hlasovanie. Za najzásadnejšie možno označiť predovšetkým nasledovné:

1. Rozkladová komisia je stály odborný poradný orgán vedúceho⁵ ústredného orgánu štátnej správy (ďalej len „vedúci“); vedúci má možnosť kreovať aj komisiu *ad hoc*.
2. Návrh pripravený komisiou je podkladom pre rozhodnutie vedúceho, pričom v prípade rozkladov účastníkov správneho konania proti prvostupňovým rozhodnutiam ústredného orgánu štátnej správy (ďalej len „ústredný orgán“) je prerokovanie veci v komisií pred rozhodnutím vedúceho povinné.
3. Členov komisie vymenúva a odvoláva vedúci, pričom ide o odborníkov z teórie, ako aj praxe; nadpolovičná väčšina členov komisie nemôže byť v pracovnom pomere k ústrednému orgánu; zamestnancami sú ale vždy predseda komisie a tajomník komisie.⁶
4. Počet členov komisie je minimálne päť; ak viac, musí ísť vždy o nepárne číslo.
5. Komisiu zvoláva a jej rokovanie, ktoré je neverejné, vedie predseda; uznášaniaschopná je, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov, a na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných členov; v prípade rovnosti hlasov je rozhodujúcim hlas predsedu.

S ohľadom na zabezpečenie nestrannosti je nevyhnutné podčiarknúť práve tú časť uznesenia, podľa ktorej nesmie byť členom komisie tá osoba, ktorá vykonáva svoj zamestnanecký pomer na útvare ústredného orgánu, ktorého prvostupňové rozhodnutia komisia prejednáva. Táto úprava je potom ešte doplnená o pravidlo známe už zo správneho poriadku o vylúčení zamestnanca alebo člena správneho orgánu z rozhodovania vo veci,⁷ ak je možné mať pochybnosti o jeho nezaujatosti pre jeho pomer k veci, účastníkom konania alebo k ich zástupcom.

Postavenie rozkladovej komisie ako poradného orgánu zároveň determinuje aj skutočnosť, že jej uznesenia nie sú pre vedúceho záväzné, ale majú len odporúčací charakter. Je na vedúcom, či sa v konečnom dôsledku stotožní s návrhom komisie alebo nie. Uvedené podporuje aj fakt, že ústredné orgány sú kreované zásadne ako monokratické orgány, v ktorých mene koná práve ich vedúci.

⁴ Ďalej len „uznesenie“.

⁵ V ďalšom texte pre zjednodušenie budem používať označenie „vedúci“, majú sa ním na mysli ministri, riaditelia, vedúci a predsedovia ústredných orgánov štátnej správy.

K obdobným záverom dospela jednak právna teória⁸ a jednak aj súdna judikatúra, podľa ktorej „keďže správny poriadok jednoznačne zakotvuje, že vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhoduje na základe návrhu osobitnej komisie, treba dospieť k záveru, že osobitná komisia má len postavenie jeho poradného orgánu. Preto jej návrh na rozhodnutie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy nezaväzuje. V praxi nie je vylúčené, že vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhodne inak, ako mu navrhla rozkladová komisia“,⁹ prípadne ako dodáva v jednom zo svojich ostatných rozhodnutí: „rozhodnutie poradnej odvolacej (rozkladovej) komisie nemôže byť predmetom prieskumu zákonnosti rozhodnutia a postupu v správnom súdnictve, keďže poradná komisia nevydáva záväzné rozhodnutie a vedúci správneho orgánu nie je jej rozhodnutím viazaný.“¹⁰

Na základe uvedeného teoretického úvodu by som v nasledujúcich riadkoch chcel analyzovať niekoľko nejasností súvisiacich s rozkladom.

3. KONTROVERZIA

V súvislosti s rozkladom sa vynára viacero otáznikov, ku ktorým je nevyhnutné zaujať stanovisko, aby sa mohli nielen deklarovať, ale aj plne uplatňovať princípy dobrej správy. V súčasnosti ide predovšetkým o otázky:

- a) rozkladu a presunu vo funkčnej príslušnosti,
- b) postavenia rozkladovej komisie ako poradného orgánu,
- c) prejednávania rozkladu pred inými orgánmi než ústrednými orgánmi,
- d) zabezpečenia nezaujatosti jej členov,
- e) dĺžky lehoty pre vydanie rozhodnutia vo veciach slobodného prístupu k informáciám.

3.1 Rozklad a presun vo funkčnej príslušnosti

V ostatnej dobe je možné postrehnúť viacero výhrad voči rozkladu ako riadnemu opravnému prostriedku, a to z toho dôvodu, že v konečnom dôsledku

⁶ Pre úplnosť treba dodať, že tajomník sa nepovažuje za člena komisie, jeho úloha spočíva hlavne v administratívnych činnostiach spojených s chodom rozkladovej komisie a členom komisie nemôže byť zamestnanec útvaru ústredného orgánu, ktorého rozhodnutia komisia preskúmava.

⁷ § 9 až 13 správneho poriadku.

⁸ Napríklad Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 242; Hutta, V. *Základné inštitúty správneho konania*. In Machajová, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Eurokódex, 2009, s. 179.

⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 38/2009 z 2. septembra 2009.

¹⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo/31/2011 z 18. apríla 2012.

pri jeho uplatnení nedochádza k uplatneniu devolutívneho účinku,¹¹ ktorý so sebou nesie zmenu vo vecnej príslušnosti, ale dochádza pri ňom len k zmene vo funkčnej príslušnosti, inými slovami „dochádza k prejednaníu opravného prostriedku na tom istom stupni (horizontálna línia prejednaníu)“.¹²

V koncentrovanej podobe výhrady voči rozkladu uvádza P. Průcha, ktorý pripomína, že v podmienkach Českej republiky môže vedúci správneho orgánu rozhodnutie napadnuté rozkladom iba zrušiť, alebo zamietnuť. Zmeniť ho je možné len v prípade, ak sa plne vyhovuje rozkladu, nebude tým spôsobená ujma účastníkom konania, jedine že by s tým súhlasili.¹³ Dodáva, že v prípade konania o rozklade zákon neumožňuje postup, keď sa rozhodnutie zruší a vráti na prvostupňové konanie. Týmto postupom by nedošlo k naplneniu zmyslu rozkladu ako opravného prostriedku, s ktorým sa nespája devolutívny účinok. Ústredný orgán je jedinou inštanciou a práve vrátenie veci by bolo naplnením devolutívneho účinku. Zásadne ale prax v tejto súvislosti vychádza zrejme z § 152 ods. 4¹⁴ a pomerne často vedúci ústredného orgánu vec zruší a vráti na nové konanie, čím sa umelo vytvárajú dve inštalácie v rámci jednej inštalácie.¹⁵

Výhrady vychádzajú predovšetkým z toho, že v prípade rozkladu dochádza iba k zmene v rámci funkčnej príslušnosti a nie aj vecnej. Z tohto dôvodu zrejme český zákonodarca priamo neumožnil zmieneny postup s vrátením veci na prvý stupeň.¹⁶

V podmienkach Slovenskej republiky uvedený postup je v súlade so správnym poriadkom, keďže z § 61 nevyplývajú osobitné formy rozhodovania vedúceho, iba odsek 3 podporne odkazuje na ustanovenia o odvolaní.

Môj osobný názor na rozklad spočíva v tom, že ho považujem za overený a tradičný opravný prostriedok, pričom uvedené výhrady sú zrejme, avšak považujem za vhodnejšie a účelnejšie, keď dôjde k vyriešeniu veci už v rámci verejnej správy bez prípadnej ingerencie súdnej moci. Ak by sme totiž pripustili vypustenie rozkladu, je na mieste úvaha, že rozhodnutia ústredných orgánov by potom boli priamo preskúmané súdnou mocou, čo by zrejme viedlo k vyššej zataženosti súdov, predĺženiu konania, ako aj k jeho predraženiu. Ak

¹¹ Osobitnou situáciou je potom situácia, keď by rozhodoval vedúci ústredného orgánu tak v prvom, ako aj v druhom stupni. K uvedenému možno uviesť názor J. Vačoka, podľa ktorého „rozklad ako opravný prostriedok proti rozhodnutiu vedúceho ústredného orgánu štátnej správy je podľa účinnej právnej úpravy úplne zbytočný“. Vačok, J. *Možno vždy považovať rozklad za prostriedok nápravy?* In *Dny práva (Days of Law) 2008*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1666.

¹² Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 240.

¹³ Porovnaj § 152 ods. 2 českého správneho poriadku.

¹⁴ Ak to nevylučuje povaha veci, platia pre konanie o rozklade ustanovenia o odvolaní.

¹⁵ Porovnaj Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 392.

¹⁶ Bližšie napríklad v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 27. júna 2012 sp. zn 3 As 28/2012-21.

by sme potom na druhej strane umožnili správne mu orgánu rozklady iba potvrdiť alebo zrušiť (a zastaviť konanie), rovnako by sme znefunkčnili inštitút rozkladu, keďže po zastavení konania by muselo byť na novo iniciované konanie alebo po potvrdení by prebehlo súdne konanie, ktoré by, opätovne, konanie iba zbytočne predĺžilo a predražilo. Vo vzťahu ku komisii pritom za mimoriadne dôležitý fakt považujem, akým spôsobom je kreovaná rozkladová komisia a jej zloženie,¹⁷ ktoré prispieva k riadnemu a objektívnejšiu posúdeniu veci, než je tomu v prípade klasického prvostupňového konania.

3.2 Postavenia rozkladovej komisie ako poradného orgánu

Ako už bolo na viacerých miestach spomínané, rozkladová komisia má postavenie odborného a poradného orgánu, nemá postavenie správneho orgánu ako takého. Rozhodnutie v konečnom dôsledku prijme a podpisuje vedúci a nie rozkladová komisia, ktorá len navrhuje znenie rozhodnutia. Z tohto dôvodu komisia napríklad nevykonáva dôkazy a ani nežiada ich predloženie od účastníkov správneho konania. Myslím si, že ak by rozkladová komisia bola toho názoru, že je nevyhnutné predkladať a vykonať ďalšie dôkazy, je to už v tomto momente dôvodom na zrušenie rozhodnutia a vrátenia prvostupňovému orgánu z dôvodu nedostatočne zisteného skutkového stavu. Tento postup považujem za efektívnejší a rýchlejší, ako keby vedúci ústredného orgánu vyzýval účastníkov na predloženie ďalších dôkazov v prospech svojej veci.

V prípade ak sa vedúci rozhodne nevziať do úvahy návrh rozkladovej komisie, musí tento návrh byť súčasťou spisového materiálu k správne mu konaniu, pričom sa domnievam, že vo výrokovvej časti rozhodnutia by malo byť uvedené, prípadne terminologicky odlišiteľné, či sa vedúci stotožnil alebo nestotožnil s návrhom rozkladovej komisie. Napríklad ak by sa vedúci stotožnil s návrhom, mohlo by ísť o označenie: „...na základe návrhu rozkladovej komisie...“, alebo ak by sa nestotožnil: „... po prerokovaní rozkladu v rozkladovej komisii...“

Uvedeným spôsobom by sa aj účastníci konania viac dozvedeli o tom, že ich rozklad bol predmetom rokovania rozkladovej komisie a či komisia navrhla podporiť rozklad alebo nie, taktiež by sa tým zvýšila právna istota účastníkov konania a v prípadnom prieskume rozhodnutia v správne mu súdniectve by sa taktiež mohol oprieť o názor rozkladovej komisie.

¹⁷ Vo svetle ďalej uvedených aj negatív a možností ich riešenia.

3.3 Prejednávania rozkladu pred inými než ústrednými orgánmi

Rozhodne nie je bez zaujímavosti, že správny poriadok upravuje rozklad ako opravný prostriedok len voči ústredným orgánom štátnej správy. V podmienkach Slovenskej republiky ale pôsobí viacero orgánov s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré nezaraďujeme medzi ústredné orgány,¹⁸ ale ktoré nemajú inštančne nadriadený orgán. Právna teória ich zvykne členiť na dekoncentrované orgány štátnej správy, inšpekčné orgány a dozorové a regulačné orgány.¹⁹

Z tohto dôvodu právne predpisy osobitne upravujú rozklad ako opravný prostriedok voči rozhodnutiam týchto orgánov.²⁰ Tieto predpisy ale zásadne ďalej neupravujú postup orgánu po podaní rozkladu. Zatiaľ čo v prípade ústredných orgánov je tento postup stanovený v uznesení, ako som ho popísal, v prípade iných orgánov s celoslovenskou pôsobnosťou tento postup stanovený nie je. Pre úplnosť treba ale dodať, že nie vždy zákonodarca používa správnu terminológiu a možno sa stretnúť aj s označením odvolania ako opravného prostriedku a nie rozkladu.²¹

Za najvypätejší problém potom považujem skutočnosť, že v osobitných predpisoch nie je upravená skutočnosť, že vedúci vydá rozhodnutie až po jeho prejednaní v komisii. Pozitívne je preto možné hodnotiť administratívnu prax, ktorá sa vyvinula tak, že postupuje analogicky podľa uznesenia. Je ale na mieste úvaha o tom, že či by nebolo vhodné zjednotiť postupy pre rozkladové komisie aj iných orgánov než ústredných orgánov, tj. spresniť § 61 tak, aby sa vzťahoval nielen na ústredné orgány, ale aj na iné orgány s celoslovenskou pôsobnosťou.

3.4 Zabezpečenia nezaujatosti členov rozkladovej komisie

Spolu s predchádzajúcim bodom súvisí aj otázka zabezpečenia nezaujatosti členov rozkladovej komisie vo vzťahu k účastníkom konania, ich zástupcom alebo k prejednávanej veci. Z osobnej skúsenosti môžem povedať, že v prípade rozkladových komisií iných orgánov než ústredných som sa stretol s tým, že

¹⁸ Ich výpočet je taxatívne vymedzený v zákone č. 575/2001 Z. z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Bližšie Sobihard, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura Edition, 2007, s. 19–20; Martvoň, A. *Organizácia štátnej správy*. In Vrabko, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 132–134.

²⁰ Pozri napríklad § 23 ods. 1 písm. e) zákona č. 581/2004 Z. z., o zdravotných poisťovniach dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov; § 66 zákona č. 122/2013 Z. z., o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²¹ Tejto otázke som sa bližšie venoval inde, pozri Horvat, M. Niekoľko poznámok o zásade jednotnosti konania vo vzťahu k zákonom č. 580/2004 Z. z. a č. 581/2004 Z. z. v platnom znení. In Hamulák, O. (ed.) *Princípy a zásady v právu – teórie a praxe*. Praha: Leges, 2010, s. 326.

členovia komisie boli iba zamestnancami orgánu, a dokonca v niektorých prípadoch člen komisie bol tým, ktorý viedol správne konanie na prvom stupni.

Som toho názoru, že takáto prax je v ostrom protiklade s tým, čo má rozkladová komisia zabezpečovať, aké má funkcie. Rovnako ako v predchádzajúcom prípade by preto riešenie mohlo spočívať predovšetkým v zjednotení pravidiel zásad vytvárania rozkladovej komisie a priebehu jej rokovania spoločne pre komisie ústredných orgánov, ako aj ostatných orgánov s celoštátnou pôsobnosťou.

Vo vzťahu k zabezpečeniu neustrannosti člena komisie by zrejme bolo na mieste uvažovať o možnom zverejňovaní menoslovu členov týchto komisií, aby aj účastník konania mohol namietať zaujatosť člena komisie a neponechávať túto možnosť len na samotného člena komisie. Na strane druhej treba ale vziať do úvahy postavenie rozkladovej komisie ako poradného orgánu a najmä skutočnosť, že jej členovia zrejme nemajú postavenie „úradnej osoby“, čiže osoby, ktorá je oprávnená konať v mene správneho orgánu.

Slovenská právna úprava výslovne nepočíta s možnosťou automatického uvádzania údajov o osobe, ktorá je oprávnená konať za správny orgán (či už na prvom alebo na druhom stupni). V prípade členov rozkladovej komisie, ktorí nie sú ani osobami oprávnenými konať v mene správneho orgánu, je preto táto situácia o to zložitejšia. Je preto zrejme na úvahu, či v prípade podania rozkladu a na žiadosť účastníka konania by nemalo byť povinnosťou správneho orgánu oboznámiť tohto účastníka s menoslovom členov rozkladovej komisie s cieľom prípadného vznesenia námietky zaujatosti.

Pre porovnanie možno spomenúť právnu úpravu v Českej republike, ktorá v tomto prípade vychádza z rovnakých zásad. Podľa tejto právnej úpravy český správny poriadok²² definuje úradnú osobu vo svojom § 14 ods. 1 ako každú osobu bezprostredne sa podieľajúcu na výkone právomoci správneho orgánu. Táto osoba je v prípade zaujatosti vylúčená z konania. Český správny poriadok ešte odlišuje od úradnej osoby oprávnenú úradnú osobu (§ 15 ods. 2), ktorá vykonáva úkony správneho orgánu v konaní a je na to oprávnená podľa vnútorných predpisov správneho orgánu alebo poverenia vedúcim správneho orgánu. O tom, že členovia rozkladovej komisie nemajú takéto postavenie, zrejme svedčí § 152 ods. 3, kde zákonodarca využil odkaz na § 14 (vylúčenie z prejednávania a rozhodovania vo veci) a ktoré platia obdobne aj pre rozkladovú komisiu. Pre člena komisie sa potom neaplikuje § 15 ods. 4, podľa ktorého o tom, kto je v danej veci oprávnenou úradnou osobou, sa urobí záznam do spisu a správny orgán o tom účastníka konania na požiadanie informuje.

²² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (ďalej len „český správny poriadok“).

3.5 Lehota pre vydanie rozhodnutia vo veciach slobodného prístupu k informáciám

V ostatnej dobe možno sledovať prax žiadateľov o informácie, podľa ktorej sa na konanie o rozklade o zamietnutej žiadosti o sprístupnenie informácie vzťahujú ustanovenia § 17 ods. 1²³ v kombinácii s § 18 ods. 3²⁴ a 19 ods. 3²⁵, pričom tieto ustanovenia si vykladali tak, že od okamihu podania odvolania (rozkladu) začína správne orgánu plynúť 15dňová lehota na vydanie rozhodnutia, pričom, ak nebude dodržaná, opätovne nastane fikcia negatívneho rozhodnutia.

Žiadatelia o informácie v tomto prípade nerešpektovali úpravu, ktorá je typická aj pre všeobecné správne konanie a podľa ktorej sa klasické odvolacie konanie začne až vtedy, keď prvostupňový správny orgán sa sám nestotožní s výhradami uvedenými v odvolaní (rozklade), čiže (ak je to možné) nerozhodne v rámci autoremedúry a odovzdá spisový materiál nadriadenému správne orgánu. Správny poriadok upravuje túto lehotu ako 30dňovú.²⁶ Práve nerešpektovanie uvedeného viedlo žiadateľov k presvedčeniu, že fikcia negatívneho rozhodnutia nastala oveľa skôr, než mohla reálne aj nastať, a obracali sa na súdy so žalobami o preskúmanie fiktívneho negatívneho rozhodnutia.

V ostatnej dobe bol publikovaný rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,²⁷ ktorý sa vyjadruje k takémuto postupu, pričom sa nestotožňuje s právnym názorom žiadateľov o informácie a podporil právny názor správnych orgánov. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. marca 2013 sp. zn. 2SŽi/7/2012 (ďalej len „rozsudok“) „lehota na rozhodnutie odvolacieho orgánu, ktorá je v predmetnej právnej veci sporná, je upravená v ustanovení § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. Citované ustanovenie ju upravuje nasledovne: „Odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ide o jednoznačné určenie lehoty, ktorá sa nezačína počítať od doručenia odvolania žalobcu odvolaciemu orgánu, ale až od doručenia odvolania odvolaciemu orgánu povinnou osobou, v tomto prípade prvostupňovým správne orgánom žalovanému, resp. jeho

²³ Správny orgán vybaví žiadosť o sprístupnenie informácie do ôsmich pracovných dní.

²⁴ Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti.

²⁵ Odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v tejto lehote nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil; za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia.

²⁶ Pozri § 57 ods. 2 správneho poriadku.

²⁷ Tento rozsudok odkazuje aj na ďalšie obdobné rozsudky tohto súdu.

osobitnej komisii na prípravu návrhov rozhodnutí o rozkladoch. Zákon č. 211/2000 Z. z. osobitne rieši dobu od podania odvolania (rozkladu) povinnej osobe do predloženia odvolania (rozkladu) odvolaciemu orgánu, preto je potrebné v zmysle ustanovenia § 57 ods. 2 Správneho poriadku²⁸ spojení s § 22 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.²⁹.

Domnievam sa, že je nevyhnutné sa v plnej miere stotožniť s odôvodnením poskytnutým Najvyšším súdom Slovenskej republiky, ku ktorému snáď treba len dodať, že už aj tak lehoty 8 a 15 dní je možné považovať za hraničné, k čomu treba vziať do úvahy aj to, že rozkladové komisie sú tvorené minimálne piatimi členmi, čo dáva zároveň aj podklad pre vyššiu mieru nevyhnutnej kooperácie medzi jej jednotlivými členmi.

4. ZÁVER

Rozklad predstavuje tradičnú dvojčku k odvolaniu ako riadnemu opravnému prostriedku, pričom sa od neho odlišuje niektorými významnými znakmi. Aj napriek tomu, že predstavuje históriou overený inštitút, je aj naďalej niekoľko menej zodpovedaných otázok, na ktoré, dúfam, sa mi podarilo zodpovedať a prispieť tak k lepšiemu a plnšiemu pochopeniu tohto opravného prostriedku.

²⁸ Ak nerozhodne správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, o odvolaní, predloží ho spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo, a upovedomí o tom účastníka konania.

²⁹ Ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

VII. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení

DAVID KRYSKA

*Katedra správního práva a správní vědy Právnické fakulty
UK v Praze, Kancelář veřejného ochránce práv*

Anotace:

Příspěvek se věnuje vývoji právní úpravy rozkladu jako opravného prostředku proti rozhodnutí ústředního správního orgánu. Stávající českou právní úpravu komparuje se střeoevropskou. Upozorňuje na nová řešení přezkumu rozhodnutí ústředních správních úřadů v České republice poukazem na činnost a postavení Komise pro rozhodování ve věcech cizinců a Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.

Klíčová slova: rozklad, správní řád, přezkum, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, Etická komise

1. ÚVOD

Slovo „**rozklad**“ může mít několik významů. Nahlédneme-li do slovníku spisovné češtiny, zjistíme, že může znamenat 1. *rozložení, rozpadnutí na jednotlivé složky*, 2. *ničivou proměnu, zkázu*, 3. *postupný úpadek, zánik, rozpad, rozvat, destrukci* nebo 4. *výklad, rozbor, analýzu či protest*.¹

Pojem „rozklad“ používal J. Hoetzel ve smyslu autoremedury v řízení o odvolání podle **správního řádu z roku 1928**.² O rozklad bylo možno žádat rovněž neformálně, což však nemělo vliv na řízení o formálním opravném

¹ *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 1978, s. 450.

² Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 351. Srov. § 78 odst. 2 věta druhá vládního nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech

prostředku či stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu, včetně plynutí lhůt k jejich uplatnění.³ V judikatuře československého Nejvyššího správního soudu se jako rozklad „označovalo neformální podání, jímž se účastník obrací na správní úřad, který učinil nějaké rozhodnutí, a snaží se jej přesvědčit, že jeho rozhodnutí není správné a mělo by být nahrazeno rozhodnutím jiným“⁴.

Institut rozkladu byl postupem času formalizován, nejprve v rámci dílčích úprav správního řízení, později našel své místo rovněž v jeho obecné úpravě. Aktuální se stal zejména s ohledem na zásadu dvojinstančnosti správního řízení ve vztahu k ústředním správním úřadům (dle dřívější terminologie ústředním orgánům státní správy).⁵

Správní řád z roku 1967 upravil rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy (příslušného orgánu Slovenské národní rady) vydanému v prvním stupni. Včas podaný rozklad měl odkladný účinek. Na řízení o rozkladu se přiměřeně vztahovala ustanovení o odvolacím řízení. Proti rozhodnutí o rozkladu se nebylo možno dále odvolat. O rozkladu rozhodoval vedoucí ústředního orgánu státní správy (orgánu Slovenské národní rady) na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise.⁶ Již před přijetím této obecné úpravy představoval rozklad opravný prostředek proti rozhodnutí Státního úřadu pro vynálezy a normalizaci.⁷

Aby tedy došlo k naplnění zásady dvojinstančnosti správního řízení i v případech, kdy v první instanci rozhodl ústřední správní úřad (ministerstvo), přišel správní řád z roku 1967 s fikcí, že vedoucí ústředního správního úřadu (typicky ministr) je nadřízeným správním orgánem tohoto ústředního správního

náležících do působnosti politických úřadů (správním řízení): „Dospěl-li však úřad, který vydal rozhodnutí, k názoru, že odvolání by se mohlo vyhověti, může sám vyhověti odvolacímu návrhu a vyříditi odvolání, nedotýká-li se rozhodnutí v odpor vzaté nikoho jiného než odvolatele.“

³ Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 351.

⁴ Mikule, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 169 s odkazem na Havelka, J. *Nástin zásad správního řízení podle judikatury Nejvyššího správního soudu*. Praha: Vše- tečka & spol., 1927, s. 56–57. V tomto pojetí byl pojem „rozklad“ chápán již za doby rakouské monarchie. Srov. Pouperová, O., Tomoszková, V. Historický exkurs: správní řízení v rakouské monarchii. In Horáková, M., Tomoszková, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 37–38.

⁵ S ohledem na současný návrat k meziválečné terminologii je v textu používán pojem „ústřední správní úřad“, pokud není přímo citován daný právní předpis.

⁶ Srov. § 61 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁷ Srov. § 20 zákona č. 34/1957 Sb., o vynálezech, objevech a zlepšovacích návrzích: „Proti rozhodnutí Úřadu ve věcech týkajících se vynálezů lze podat rozklad do 30 dnů od doručení rozhodnutí. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozhodnutí o rozkladu je konečné.“ Státní úřad pro vynálezy a normalizaci byl ústředním orgánem státní správy v oboru vynálezů, objevů, zlepšovacích návrhů a normalizace. Srov. § 43 odst. 1 citovaného zákona.

úřadu (ministerstva). Není však možné zapomínat, že ministerstvo a ministr „je jedno a totéž“⁸. Rozklad tak představoval zvláštní případ autoremedury.⁹

Vedoucí ústředního správního úřadu zde tedy vystupoval jako orgán rozhodující o řádném opravném prostředku proti rozhodnutí „svého“ úřadu vydanému v první instanci. Tuto svou pravomoc přitom nemohl přenést na nikoho jiného (např. svého náměstka), jinak by se jednalo o závažnou vadu řízení.¹⁰ Jím ustavená „zvláštní komise“, pro kterou se s ohledem na název opravného prostředku, na jehož rozhodování se podílela, vžil přívlastek „rozkladová“, tedy přímo nerozhodovala, neprováděla ani jiné procesní úkony, včetně dokazování, jednalo se pouze o poradní orgán, který pro vedoucího ústředního správního úřadu připravoval návrh rozhodnutí.¹¹ Tímto návrhem sice nebyl vedoucí ústředního správního úřadu vázán a nemusel se jím řídit,¹² na druhou stranu jeho rozhodnutí musel tento návrh vždy předcházet, jinak by se opět jednalo o závažnou procesní vadu.¹³ O rozkladové komisi správní řád z roku 1967 žádné další podrobnosti nestanovil.¹⁴ Mohla tedy být

⁸ Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 115 s odkazem na Boh. adm. 7724. Československý Nejvyšší správní soud vyjádřil v jiném svém nálezu (Boh. adm. 1729) vztah mezi ministrem a jeho ministerstvem následovně: „Ministerstvo je úřad, tj. souhrn osobních a věcných prostředků, zorganizovaných v jeden celek za účelem výkonu určitého vymezeného úseku veřejné správy. Úřad ten je organizován monokraticky; nositelem kompetencí v tomto úseku veřejné správy je člen vlády, pověřený presidentem republiky, aby jej řídil. Všechna rozhodnutí a opatření vycházející od ministerstva jsou tedy po právu volnými projevy ministra samého, nikoliv projevy nějakého místa, které by stálo samostatně vedle ministra. Z tohoto hlediska jsou tedy ministr a ministerstvo pojmy identické.“ Citováno podle Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. Praha: Arch, 1997, s. 156–157.

⁹ Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. Praha: Arch, 1997, s. 157. Srov. v tomto ohledu výše uvedené úvahy J. Hoetzela.

¹⁰ Srov. např. Šolín, M. In Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 195–196.

¹¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006 č. j. 3 Azs 45/2005-70. Dostupné na: www.nssoud.cz.

¹² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 č. j. 2 A 11/2002-OL-227. Dostupné na: www.nssoud.cz.

¹³ Srov. např. Šolín, M. In Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 194. Podle R. Ondruše však v případě, kdy vedoucí ústředního správního úřadu s návrhem rozkladové komise nesouhlasil, nemělo být rozhodnuto v rozporu s tímto návrhem, ale měla být rozkladové komisi předložena k novému návrhu s odůvodněním nesouhlasného stanoviska vedoucího ústředního správního úřadu, eventuálně měla být ustavena rozkladová komise nová. Ondruš, R. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 534.

¹⁴ „O této zvláštní komisi spr. ř. nic bližšího nestanoví, její složení tedy určuje ‚vedoucí ústředního orgánu státní správy‘ podle vlastní úvahy. Úkolem této komise by ovšem mělo být objektivní posouzení napadeného rozhodnutí ze všech hledisek, proto jsou tyto komise tradičně vytvářeny také z odborně kvalifikovaných osob, které nejsou zaměstnanci úřadu, jehož rozhodnutí jsou komisi přezkoumávána.“ Mikule, V., Kopecký, M., Staša, J. *Správní řízení ve věcech stavebních*. Praha: Arch, 1997, s. 157. Podle R. Ondruše se rozkladová komise měla skládat z odborníků na příslušnou oblast správního práva. Ondruš, R. *Správní řád. Komentář*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 533.

složena jak z externích odborníků, tak pracovníků ústředního správního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal.¹⁵

Současný **správní řád z roku 2004** institut rozkladu a rozkladové komise v obecné úpravě správního řízení ponechal.¹⁶ Úpravu pouze zpřesnil a doplnil. V současné době tak představuje rozklad řádný opravný prostředek proti rozhodnutím, která v prvním stupni vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Rozkladová komise má nejméně pět členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu.

Nadále tak rozhodnutí o rozkladu vydává ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního úřadu (tuto pravomoc nemůže na nikoho převést), nikoliv rozkladová komise, a nadále není vedoucí ústředního správního úřadu návrhem rozkladové komise jako svého poradního orgánu vázán, nicméně její návrh je stále nezbytným předpokladem jeho rozhodnutí.¹⁷ Rozdíl oproti úpravě ve správním řádu z roku 1967 spočívá zejména ve stanovení požadavku na složení rozkladové komise. Na členy rozkladové komise se vedle toho uplatňují požadavky na nepodjatost a pro jednání a usnášení rozkladové komise se použijí ustanovení o řízení před kolegiálním orgánem.¹⁸ Podstatné je, že většinu členů rozkladové komise, eventuálně jejich senátů¹⁹, musí tvořit odborníci nezařazení do ústředního správního úřadu.²⁰

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004 č. j. 6 A 116/2001-120. Dostupné na: www.nssoud.cz. V tomto rozhodnutí k tomu Nejvyšší správní soud dodává: „Tato komise není orgánem, který by o věci rozhodoval; není tedy správním orgánem s vrchnostenskou pravomocí. Otázka, zda členem rozkladové komise může být pracovník, který se účastnil na rozhodování v I. stupni správního řízení, tak není otázkou zákonnosti či procesní správnosti, ale spíše vhodnosti takového řešení.“

¹⁶ Srov. § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Srov. Míkule, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 170–171.

¹⁸ Tamtéž. Dále srov. § 14 a 136 správního řádu z roku 2004.

¹⁹ „Komise může jednat buď v celém složení, nebo nejméně v pětičlenných senátech, s tím, že většina přítomných členů musí být odborníky mimo ústřední správní úřad.“ Mates, P. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*. 2007, č. 7, s. 40.

²⁰ Od návrhu rozhodnutí rozkladové komise se proto očekává „kvalifikované, objektivní a na aparátu úřadu nezávislé stanovisko.“ Míkule, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 171.

2. PŘEZKUM ROZHODNUTÍ ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ VE STŘEDOEVROPSKÉM SPRÁVNÍM PROSTORU

Ačkoliv obecně není příliš vhodné, aby řízení v první instanci bylo vedeno před ústředním správním úřadem, vždy se objeví určitý počet agend, kdy je z různých důvodů právě toto řešení zvoleno. Přitom právě v poslední době jsme v České republice svědky tendence v organizaci veřejné správy, která bývá označována za vertikální koncentraci, a to až na ústřední článek organizace státní správy.²¹ Přezkum rozhodnutí ústředních správních úřadů vydaných v první instanci bývá v různých právních rádech řešen různě.

Na **Slovensku** je stále platná a účinná úprava obsažená ve správním řádu z roku 1967. Řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy vydanému v prvním stupni tak rovněž představuje rozklad. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Na řízení o rozkladu se přiměřeně vztahují ustanovení o odvolacím řízení. Proti rozhodnutí o rozkladu se není možno dále odvolat. O rozkladu rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise.²²

Rovněž v **Polsku** je daný problém řešen obdobně. Ačkoliv je zákoník o správním řízení²³ koncipován na základě dvojinstančnosti správního řízení, má tato zásada určité výjimky. Jednu z nich představuje právě situace, kdy v první instanci rozhodl ministr. V takovém případě pak není odvolání přípustné, ale nespokojená strana může požádat orgán první instance (tedy v tomto případě ministra) o nové projednání věci (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*). Na tuto žádost se přiměřeně použijí ustanovení o odvolání.²⁴

V **Maďarsku** je situace poněkud odlišná. V případě, kdy v první instanci vydá rozhodnutí ministr nebo nezávislý vládní orgán, není odvolání jakožto opravný prostředek vůbec přípustné. V těchto případech je možné se přímo obrátit na správní soud.²⁵

V **Německu** představuje řízení o odporu (*Widerspruchsverfahren*) obligatorní řízení před podáním žaloby ke správnímu soudu. Jestliže správní akt vydal ústřední spolkový nebo zemský správní orgán, rozhoduje o odporu

²¹ Srov. připravovaný výstup sekce správního práva „Vývojové tendence v organizaci státní správy“ VI. ročníku mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2013.

²² Srov. např. Machajová, J. a kol. *Všeobecné správní právo*. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 236–237.

²³ Ustawa z dnia 14. czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 Nr 30, poz. 168).

²⁴ Srov. čl. 127 odst. 3 polského zákoníku o správním řízení. Z českých prací srov. Tomaszek, M. Správní řízení v Polsku. In Horáková, M., Tomaszková, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 177–178.

²⁵ Srov. Madleňáková, L., Nevéry, P., Tomaszková, V. Správní řízení v Maďarsku. In Horáková, M., Tomaszková, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011, s. 267.

správní orgán, který napadený správní akt vydal.²⁶ Tyto případy však představují výjimku a podání odporu je zde fakultativní. Proti takovému rozhodnutí je tak možné se bránit přímo podáním žaloby ke správnímu soudu.²⁷

Ve **Slovinsku** je proti rozhodnutí, které v první instanci vydalo ministerstvo, přípustné odvolání (*pritožba*) pouze tehdy, jestliže tak stanoví zákon. Takový zákon by měl rovněž určit, který orgán bude k rozhodnutí o odvolání příslušný.²⁸ Pozdější novela zákona o obecném správním řízení citované ustanovení doplnila v tom smyslu, že jestliže zvláštní zákon neurčí příslušnost k rozhodnutí o odvolání v takových případech, rozhodne o něm vláda.²⁹

Rovněž v **Srbsku** je možno proti prvoinstančnímu rozhodnutí ministerstva podat odvolání (*žalba*) pouze tehdy, jestliže to zvláštní zákon připouští. Pokud je proti takovému rozhodnutí odvolání přípustné, rozhoduje o něm vláda.³⁰

3. NOVÁ ŘEŠENÍ PROBLÉMU PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ ÚSTŘEDNÍCH SPRÁVNÍCH ÚŘADŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Jak bylo již výše uvedeno, dochází v České republice v poslední době k vertikální koncentraci v takové míře, že si praxe stále častěji již nemůže vystačit s pouhým rozkladem jako opravným prostředkem proti rozhodnutí ústředního správního úřadu.

Jedním z těchto případů je zřízení **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců** (dále též jen „Komise“).³¹ Zřízení tohoto orgánu zjevně souviselo s přesunem rozhodování ve věcech pobytu cizinců z orgánů Policie ČR na Ministerstvo vnitra. Jedním z důvodů bylo, že jediným opravným prostředkem proti rozhodnutím Ministerstva vnitra by byl rozklad k ministru vnitra.³²

²⁶ Tomoszková, V. Správní soudnictví v Německu. In Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 203–204.

²⁷ Kubiak, A. Republika Federalna Niemiec. In Kmiecik, Z. (red.) *Postępowanie administracyjne w Europie*. 2. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2010, s. 335.

²⁸ Srov. čl. 230 odst. 2 slovinského zákona o obecném správním řízení (zákon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS, št. 80/1999.)

²⁹ Srov. novelu slovinského zákona o obecném správním řízení (Ur. l. RS, št. 73/2004).

³⁰ Srov. čl. 214 odst. 1 srbského zákona o obecném správním řízení (zákon o opštem upravnom postupku, Službeni list SRJ, br. 33/97 i 31/2001, Službeni glasnik RS, br. 30/2010), Rašić, M. *Žalba i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku. Priručnik za primenu u praksi*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, 2009, s. 18.

³¹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl s účinností od 1. 1. 2011 novelizován zákonem č. 427/2010 Sb.

³² Srov. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011, Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, s. 12. Dostupné na: www.mvcr.cz.

Komise je v zákoně³³ definována jako „organizační součást Ministerstva vnitra“, které zajišťuje její činnost, a zároveň jako „nadřízený správní orgán“ Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž toto rozhoduje v prvním stupni. Rozhoduje i v dalších případech stanovených zákonem. Nadřízeným správním orgánem Komise je ministr vnitra. Ten jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy Komise. Členem Komise může být jmenován státní občan České republiky, který je bezúhonný a spolehlivý. Předpokladem pro jmenování členem Komise je dále vysokoškolské vzdělání právního směru získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu. Komise jedná a rozhoduje v tříčlenných senátech; většina členů senátu musí být odborníci, kteří nejsou zařazeni v Ministerstvu vnitra. Jednotlivými úkony v řízení, s výjimkou vydání rozhodnutí, mohou být pověřeny úřední osoby zaměstnané v ministerstvu, které nejsou členy Komise. Rozhodnutí podepisuje předseda senátu.

Začteme-li se do těchto ustanovení pozorně, neubráníme se myšlence, že pro tvůrce právní úpravy představovaly předobraz rozkladové komise. Skutečnost, že Komise představuje kolegiální orgán, na jehož složení, ve kterém rozhoduje, se minimálně ze dvou třetin podílejí „odborníci nezařazení v Ministerstvu vnitra“, by mohla naznačovat nezávislost a fenomény judicializace a specializace. Přestože se povaha Komise blíží povaze nezávislých správních úřadů,³⁴ orgánem nezávislým není a nesplňuje tak kritéria nezávislého orgánu instanční kontroly ve správním řízení, tedy ani nezávislého správního tribunálu.

Soudní dvůr EU (Evropský soudní dvůr) ve vztahu k orgánu legitimovanému k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vymezil ve své judikatuře několik atributů nezávislosti tribunálu.³⁵ Jsou jimi absolutní oddělenost od orgánu první instance, neexistence právních prostředků umožňujících vliv jiného orgánu na rozhodovací činnost a soubor záruk, kterými jsou vybaveni členové tohoto orgánu.³⁶

Podle judikatury dřívějšího Evropského soudního dvora pojem „soud nebo tribunál“ může ze své podstaty znamenat pouze orgán působící jako třetí strana (*acting as a third party*) ve vztahu k orgánu, který vydal rozhodnutí, jež se

³³ Srov. § 170a a 170b zákona o pobytu cizinců.

³⁴ Madleňáková, L. In Sládeček, V., Pouperová, O. a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, s. 78.

³⁵ Srov. čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník EU č. 2010/C 83/01; jedná se o bývalý čl. 234 Smlouvy o Evropském společenství), na základě kterého má Soudní dvůr EU pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu zakládacích smluv nebo platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie.

³⁶ Dąbrowski, P. Pojęcie „trybunału“ w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In Sieniawska, K. (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa: Municipium, 2009, s. 372–374.

stalo předmětem řízení.³⁷ O třetí straně přitom nelze hovořit v případě, kdy existuje organizační spojení mezi orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, a orgánem, který o opravném prostředku rozhoduje.³⁸ Podle zákona je přitom Komise organizační součástí Ministerstva vnitra a nadřízeným správním orgánem Komise je ministr vnitra.³⁹ Organizační spojení s Ministerstvem vnitra, jehož rozhodnutí má Komise přezkoumávat, tak vyplývá přímo ze zákona. Komise tak představuje správní úřad, který je jakýmsi hybridem pojmově zahrnujícím částečně jak institucionální pojetí, tak funkční pojetí správního úřadu.⁴⁰ Tento aspekt nezávislosti tak v případě Komise splněn není a na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že při rozhodování musí většinu členů senátu tvořit odborníci nezařazení v Ministerstvu vnitra. K tomu je nutno dodat, že ačkoliv zákon umožňuje, aby byl senát Komise tvořen pouze těmito externími odborníky, zákonným požadavkem je jejich většina. Zákon tak nebrání ani personálnímu spojení (byť částečnému) Ministerstva vnitra a Komise a spíše se zdá, že s ním i implicitně počítá.

Druhé pojetí nezávislosti může představovat neexistence právních prostředků umožňujících vliv jiného orgánu na rozhodovací činnost. Pro to, aby určitý orgán mohl být považován za tribunál, se vyžaduje, aby tento orgán nepodléhal doзору jiného orgánu veřejné správy.⁴¹ Dle zákonné úpravy je nadřízeným správním orgánem Komise ministr vnitra. Ministr vnitra tak může rozhodnutí Komise o odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušit v rámci přezkumného řízení podle správního řádu, jestliže dojde k závěru, že toto rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.⁴² S ohledem na judikaturu dřívějšího Evropského soudního dvora⁴³ nemůže být z tohoto důvodu ani tento atribut nezávislosti v případě Komise naplněn.

Třetí předpoklad nezávislosti správního tribunálu představuje soubor záruk, kterými jsou členové tohoto orgánu vybaveni. Patří sem záruky proti neodvolatelnosti nebo záruky proti neoprávněným zásahům či tlakům ze strany

³⁷ C-24/92, *Pierre Corbiau v. Administration des Contributions du Grand-Duché de Luxembourg*, rozsudek Soudního dvora z 30. 3. 1993, § 15.

³⁸ Srov. tamtéž, § 16. Srov. též C-516/99, *Walter Schmid*, rozsudek Soudního dvora z 30. 5. 2002.

³⁹ Jak bylo již výše uvedeno, jsou ministr a ministerstvo jedno a totéž.

⁴⁰ K vymezení těchto pojmů srov. Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 104–107; Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 244–249.

⁴¹ Dąbrowski, P. Pojęcie „trybunału“ w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In Sieniawska, K. (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*. Warszawa: Municipium, 2009, s. 373.

⁴² Srov. § 94 až 99 správního řádu.

⁴³ Srov. C-53/03, *Synetairismos Farmakopoiou Aitolias & Akarnanias (Syfait) e. a. v. GlaxoSmith-Kline plc, GlaxoSmithKline AEVE*, rozsudek Soudního dvora z 31. 5. 2005.

moci výkonné nebo zákaz vázat členy tohoto orgánu příkazy.⁴⁴ Zákon stanoví, že předsedu a ostatní členy Komise jmenuje a odvolává ministr vnitra. Přitom však zákon členům Komise žádné záruky proti odvolání neposkytuje, když nestanoví ani důvody, ani způsob odvolání. Členové tak mohou být ministrem vnitra odvoláni v podstatě z jakéhokoliv důvodu. Je sice pravdou, že podle zákona jsou členové Komise ve svém rozhodování na Ministerstvu vnitra nezávislí, o nezávislosti vůči ministru vnitra se však již nehovoří. Zákon tak nebrání tomu, aby byli členové vázáni individuálními služebními akty.⁴⁵ Ministr vnitra dále může ovlivňovat činnost Komise nejen z hlediska organizačních opatření, je-li Komise organizační součástí Ministerstva vnitra, které zajišťuje její činnost, ale ministr vnitra může rovněž působit na organizaci její práce. Může tak činit nepřímou prostřednictvím předsedy Komise, neboť ten rozhoduje o rozdělení věcí mezi senáty Komise, zařazuje členy Komise do senátů a jmenuje jejich předsedy. Záruky nezávislosti předsedy Komise v této činnosti zákon rovněž neupravuje. Zákon rovněž neobsahuje ustanovení, podle kterého by byli členové Komise vázáni pouze zákonem, respektive pouze právními předpisy. Zákonná úprava tak nebrání tomu, aby byli vázáni předpisy interními. Ani z hlediska tohoto pojetí nezávislosti nelze Komisi považovat za nezávislou.⁴⁶

Další obdobný případ představuje zřízení **Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu** (dále rovněž jen „Etická komise“).⁴⁷ Etická komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Ministerstva obrany uvedeným v zákoně. Etická komise má devět členů. Po dvou členech volí a odvolává Poslanecká sněmovna, Senát, vláda a Rada Ústavu pro studium totalitních režimů, jednoho člena jmenuje a odvolává prezident republiky. Předsedu Etické komise volí a odvolává vláda z členů volených vládou. Členem Etické komise může být zvolena fyzická osoba, která je způsobilá k právním úkonům a je spolehlivá a bezúhonná. Členové Etické komise jsou voleni na funkční období pěti let. Nikdo nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. Členství v Etické komisi je podle zákona veřejnou funkcí.

⁴⁴ Dąbrowski, P. Pojęcie „trybunału“ w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości a status Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. In Sienkowska, K. (red.) Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji. Warszawa: Muncipium, 2009, s. 374. K tomu srov. jak výše citovaný rozsudek ve věci *Synetairismos*, § 31, nebo C-103/97, *Josef Köllensperger GmbH & Co. KG, Atzwanger AG v. Gemeindeverband Bezirkskrankenhaus Schwaz*, rozsudek Soudního dvora z 4. 2. 1999, § 21.

⁴⁵ K pojmu srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 128–129.

⁴⁶ Rozsah a zaměření tohoto příspěvku mi neumožňuje zabývat se na tomto místě problematikou Komise v celé její šíři. Blíže srov. Kryska, D. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. In Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013 (v tisku).

⁴⁷ Srov. § 7 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu.

Funkční období člena Etické komise je pět let. Jednání Etické komise svolává a řídí její předseda. K platnosti usnesení Etické komise je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Etická komise přijímá jednací řád, ve kterém stanoví podrobná pravidla svého jednání. Etická komise spolupracuje s Ústavem pro studium totalitních režimů a s Archivem bezpečnostních složek, které jí na vyžádání poskytují nezbyté podklady a informace.

Ačkoliv lze právní úpravu postavení Etické komise považovat za o poznání zdařilejší než v případě Komise, a to zejména pro o poznání vyšší garance její nezávislosti, které jsou s ohledem na výše uvedené atributy patrné, ani tato úprava se nevyhnula některým problémům. Zákon totiž neřeší mnohé otázky, které by zjevně upravovat měl. Namátkou lze zmínit případ, kterým se zabýval poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Zákon totiž Etickou komisi označil za příslušnou k rozhodování o odvolání, nikoliv za nadřízený správní orgán, jako tomu bylo kupříkladu v případě Komise. Poradní sbor z toho dovodil, že Etická komise je příslušná vést odvolací řízení a vydat rozhodnutí o odvoláních proti meritorním rozhodnutím Ministerstva obrany v zákonem stanovených případech. K ostatním procesním úkonům, k nimž je podle správního řádu příslušný nadřízený správní orgán, je příslušný ministr obrany.⁴⁸ Etická komise tak ani nemůže plnit plnohodnotnou roli odvolacího správního orgánu, neboť není příslušná k vedení přezkumného řízení.⁴⁹ Zákon rovněž neřeší administrativní, materiální či organizační zajištění činnosti Etické komise, které *via facti* převzal Úřad vlády ČR.⁵⁰

4. ZÁVĚR

Zvláštní právní úpravy, které modifikují rozkladové řízení tím způsobem, že o řádném opravném prostředku rozhoduje kolegiální orgán, nejsou v českém prostředí neznámé a zcela nové.⁵¹ Důvody pro modifikace či úplnou změnu

⁴⁸ Závěr č. 112 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012. Dostupné na: www.mvcr.cz.

⁴⁹ Srov. § 92 odst. 1 správního řádu, podle kterého odvolací správní orgán musí v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání, které již nabylo právní moci, zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Zahájit a vést přezkumné řízení však může nadřízený správní orgán, nikoliv orgán odvolací. Srov. § 95 odst. 1 správního řádu.

⁵⁰ Srov. usnesení vlády České republiky č. 332 ze dne 9. 5. 2012 o materiálním zabezpečení činnosti Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu. Dostupné na: www.vlada.cz.

⁵¹ Např. o rozkladu proti rozhodnutí České národní banky v oblasti dohledu nad kapitálovým trhem rozhoduje bankovní rada České národní banky, o opravných prostředcích proti rozhodnutím předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhoduje Rada Českého telekomunikačního úřadu. Srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 1191.

rozkladového řízení mohou být praktické s ohledem na „nápad“ věci (jako v případě Komise) či mohou být vyvolány potřebou nezávislosti orgánu rozhodujícího o řádném opravném prostředku (jako v případě Etické komise). Zřízení orgánů tohoto typu by však měla předcházet důkladná analýza a příslušný návrh by měl projít standardním legislativním procesem⁵² a měla by být zohledněna hlediska, jako jsou atributy nezávislosti, specializace a odbornost, objektivnost jako opak arbitrárnosti a obecné zvyšování standardů procedurální spravedlnosti. Domnívám se, že vzorem mohou být mimo jiné nezávislé správní tribunály či kvazitribunály již fungující ve státech se společnou správněprávní tradicí na úseku udělování mezinárodní ochrany.⁵³ Mám zde na mysli bývalý rakouský Nezávislý spolkový azylový senát (*Unabhängiger Bundesasylsenat*), resp. dnešní Azylový soudní dvůr (*Asylgerichtshof*), polskou Radu pro věci uprchlíků (*Rada do Spraw Uchodców*) či chorvatskou Azylovou komisi (*Povjerenstvo za azil*).⁵⁴

Zřízení nezávislých správních tribunálů či kvazitribunálů pro dílčí úseky veřejné správy je jednoznačně krok správným směrem. Nemohou však vzniknout na bázi rozkladových komisí.

V obecné úpravě správního řízení by však měl být institut rozkladu zachován. Domnívám se, že teze o vhodnosti jeho zrušení, vyloučení druhé instance ve správním řízení a s tím související přesun „nápadu“ přímo na správní soudy nejsou zcela správné.⁵⁵ Pominu-li důvody organizační a finanční spojené s neúměrným zatížením správních soudů, existují rovněž důvody věcné. Vedle často opomíjeného hlediska, že odvolací správní orgán přezkoumává kromě zákonnosti rovněž věcnou správnost⁵⁶ a že má možnost vydat

⁵² Komise i Etická komise mají společné to, že příslušná ustanovení se do návrhu zákona dostala až jako výsledek projednávání v Poslanecké sněmovně ve formě pozměňovacích návrhů. Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2010, VI. volební období, sněmovní tisky č. 70 a č. 204. Dostupné na: www.psp.cz.

⁵³ Zřizování obdobných orgánů právě na tomto úseku veřejné správy je důsledkem toho, že na jednu stranu s ohledem na význam a složitost problematiky rozhodují v těchto věcech ústřední správní úřady (typicky ministerstvo vnitra), na druhou stranu zde existuje snaha o zajištění nezávislého a specializovaného přezkumu již v rámci opravných prostředků ve správním řízení. Srov. též směrnici Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmítání postavení uprchlíka (Úřední věstník č. 2005/L 326/13), která ve svém čl. 39 ukládá členským státům zajistit žadatelům o azyl právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem.

⁵⁴ K problematice srov. Kryška, D. Idea nezávislých správních tribunálů a její možné uplatnění v cizineckém a azylovém právu se zaměřením na českou a polskou právní úpravu. In Jílek, D., Pořízek, P. (eds.) *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 20. října 2011 v Kanceláři veřejného ochránce práv – „Návratová“ směrnice (2008/115/ES): rok první*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 273–316.

⁵⁵ Srov. Kolman, P. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. Ostrava: KEY Publishing, 2008, s. 27–32.

⁵⁶ Srov. např. Mikule, V. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In Vopálka, V. (ed.) *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005, s. 172.

reformační rozhodnutí, které v případě správního soudu až na výjimky ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu možné není, mám zde na mysli rovněž potřebu existence alternativních prostředků řešení správních sporů.

Ať již budeme považovat rozklad za opravný prostředek, nebo formu auto-remedury či remonstrace, musíme si uvědomit, že všechny tyto formy představují prostředek alternativního řešení správních sporů. Snad nejvýznamnější akt týkající se alternativního řešení sporů mezi jednotlivcem a veřejnou správou v evropském správním prostoru představuje doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2001)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami.⁵⁷ Toto doporučení přitom jako jeden z prostředků alternativního řešení sporů jmenuje vnitřní přezkum (*internal review*), kterým se v souladu s vysvětlujícím memorandem rozumí odvolací řízení před příslušným správním orgánem, jímž může být jak orgán, který napadený akt vydal, tak orgán vyššího článku správní hierarchie.⁵⁸ Zrušení rozkladu v obecné úpravě správního řízení bez náhrady by představovalo krok zpět někam do první poloviny minulého století a možná ještě dále.

⁵⁷ Recommendation R (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Dostupné na: <http://www.coe.int>.

⁵⁸ Blíže srov. Kryška, D. Alternativní řešení sporů a správní soudnictví. In Sládeček, V., Melotiková, P. (eds.) *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 163–171.

VIII.

K problematice podjatosti členů rozkladové komise

PETR KOLMAN

*Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty
Masarykovy univerzity*

Anotace:

Text se věnuje především problematice podjatosti členů rozkladové komise.

Rozklad je řádný (nikoliv mimořádný) opravný prostředek, který se používá u prvoinstančních rozhodnutí, která vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Autor dochází k závěru, že z poslední věty ustanovení § 152 odst. 3 a § 14 odst. 1 správního řádu plyne, že i členové rozkladové komise musí být pokládáni za úřední osoby. Tudíž je možno zcela legálně namítat jejich podjatost s následkem jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci v rámci rozkladového řízení. Citovaná možnost namítat podjatost je i plně v souladu se zásadou materiální (objektivní) pravdy a zásadou legality.

Klíčová slova: podjatost, správní řízení, rozklad, zásada legality

1. ÚVOD

Rozklad je dlouhou dobu v českém (resp. československém) právu existující řádný (nikoliv mimořádný) opravný prostředek, který se používá u prvoinstančních rozhodnutí, která vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Spolu s P. Matesem připomeňme, že i když jde o řádný opravný prostředek, je zařazen do části třetí správního řádu upravující zvláštní ustanovení o správním řízení, což samo o sobě naznačuje jeho určitá specifika. V této souvislosti bývá zvláště zdůrazňován fakt, že rozklad má zásadně účinek suspenzivní (zvláštní zákony jej ovšem někdy *expressis verbis* vylučují), nikoli účinek devolutivní.¹ Absence devolutivního účinku je zcela logická a souvisí

¹ Cit. Mates, P. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, č. 7.

s organizací veřejné správy, zjednodušeně řečeno neexistuje žádné druhoinstanční „nadministerstvo“, kam by se napadené rozhodnutí „odvalilo“.²

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

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

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

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

2. JE MOŽNO NAMÍTAT PODJATOST ČLENA?

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

² Slovo „devolutivní“ v latině vlastně znamená „odvalovací“.

³ Např. předseda ÚOHS.

⁴ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998 č. j. 6 A 202/95 (SJS 410/1999), zmíněné soudní rozhodnutí bylo sice ještě ke „starému“ správnímu řádu, nicméně má relevantní význam i pro dnešní právní stav.

⁵ Srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova polygon, 2006, s. 864.

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

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

Nicméně kterak již shledal Nejvyšší správní soud v roce 2009⁷, „úřední osobou je totiž každý zaměstnanec žalovaného, který se bezprostředně podílí na řízení. Vedle osoby, která písemnosti v řízení schvaluje a podepisuje, jsou to také ti, kteří připravují podklady pro rozhodování nebo provádějí jednotlivé procesní úkony ve věci. Naopak úředními osobami z povahy věci nejsou ti, kdo pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují.“

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

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

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

Námitku, že většina členů nejsou zaměstnanci ústředního orgánu, u kterého je rozklad realizován, též není možno pokládat za relevantní k vyloučení

⁶ Viz též stejný názor jud. 62 Af 1/2011.

⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2009 č. j. 2 As 83/2008-124. Dostupné na: <http://www.nssoud.cz>,

možnosti namítat jejich podjatost. Tato námitka je ve své podstatě příliš formalistická a jdoucí proti smyslu právní úpravy garantující objektivitu řízení a směřující k realizaci zásady materiální pravdy při rozkladovém řízení. To, že někdo není zaměstnancem ústředního správního orgánu, ještě samozřejmě neznamená, že nemůže mít osobní zájem na výsledku řízení.

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

3. JE MOŽNO ZJISTIT JMÉNA ČLENŮ ROZKLADOVÉ KOMISE?

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

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

⁸ Obdobný názor Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova polygon, 2006, s. 864.

⁹ Připomeňme si, že podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod platí, že: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ Dále pak čl. 17 odst. 2 Listiny stanoví, že: „Každý[1] má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice států.“ Dle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že: „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

¹⁰ Srov. § 14 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

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

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

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

4. ZÁVĚR

Z výše předestřených důvodů mám za to, že zejména z poslední věty ustanovení § 152 odst. 3 a § 14 odst. 1 správního řádu plyne, že i členové rozkladové komise musí být pokládáni za úřední osoby. Je tudíž možno zcela legálně namítat jejich podjatost s následkem jejich vyloučení z projednávání a rozhodování věci v rámci rozkladového řízení. Citovaná možnost namítat podjatost je i plně v souladu se zásadou materiální (objektivní) pravdy¹¹ a zásadou legality,¹² na kterých je správní řízení (i jeho podmnožina řízení o rozkladu jako speciální typ odvolacího procesu) v České republice postaveno. Při vlastním posouzení námítky podjatosti by ze strany ministra či jiného vedoucího ústředního správního orgánu měl být naplněn princip legitimity očekávání (resp. předvídatelnosti), tedy aby při aplikaci nevznikaly nedůvodné rozdíly narušující právní jistotu jak členů rozkladových komisí, tak i účastníků správních procesů. Na úplný závěr připomeňme, že by tak vedoucí ústředních správních orgánů měli v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti činit bez zbytečného odkladu.

¹¹ K problematice zásady materiální (objektivní) pravdy blíže např. Skulová, S. a kol. In *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 70 a násl.

¹² K problematice zásady legality blíže např. Skulová, S., tamtéž, s. 57 a násl.

C.

Vybrané kolegiální
orgány ve státní správě

JIŘÍ KAUCKÝ, IVAN TOBEK

*Ministerstvo vnitra***Anotace:**

Příspěvek se věnuje zejména postavení dvou relativně nových kolegiálních orgánů – Komise pro rozhodování ve věcech cizinců a Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu. Autoři popisují důvody zřízení obou kolegiálních orgánů, podmínky členství a kompetence. V neposlední řadě hodnotí stávající záruky nezávislosti a nestrannosti rozhodování těchto orgánů.

Klíčová slova: kolegiální orgány, Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, Etická komise, nestrannost, nezávislost

Úvodem tohoto příspěvku je snad vhodné zamyslet se obecně nad kolegiálními orgány, konkrétně nad samotným názvem tohoto institutu správního práva. Pokud se podíváme do nejstarší odborné literatury, nalezneme „řízení kolegiální“ jako protiklad monokratického principu řízení úřadu (tehdejším výrazem „princip osobní odpovědnosti funkcionářů“); tento pojem se používá k označení faktu sborového rozhodování.¹ Tento pojem je třeba odlišovat od pojmu „jednání komissionální“, který se používá obecně pro jednání (se stranami), případně jako „komisse mimo sídlo úřední“ pro místní šetření.² *Ottův slovník naučný* pojem „kollegiální“ odvozuje od pojmu „kollega“, kterýžto pojem vizionářsky vymezuje jako „soudruh ve škole neb v úřadě“.³ Naproti tomu by bylo nevhodné používat pro sborový orgán pojem „kolegiální orgán“, neboť „kollegiát“ je chápán úžeji jako člen koleje (součásti univerzity).⁴ *Slovník československého práva veřejného* pak v hesle „poradní sbory“ upozorňuje na nejednotné označení sborových orgánů právními

¹ Srov. Čížek, K. *Obrys řízení správního*. Praha: Jindr. Mercy-ho sklad v Praze, 1888, s. 35–43.

² Srov. tamtéž, s. 189 a 196.

³ Srov. heslo „kollega“ v *Ottově slovníku naučném*.

⁴ Srov. heslo „kollegiát“ tamtéž.

⁵ Srov. heslo „poradní sbory“, svazek III, s. 260: „Živel občanský je ku výkonu této poradní funkce organisován zvláštními právními předpisy v kolegiální útvaru (zvané různě: sbory, rady, komise, výbory apod.)...“ (autor hesla: JUDr. Josef Hoffman, odborový rada ministerstva vnitra v Praze).

předpisy.⁵ Z novější literatury kolegiální orgány uvádí například prof. Jiří Hoetzel⁶ nebo prof. František Weyr.⁷

Jak již z citovaných děl (Čížkova, Hoetzelova i Weyrova) vyplývá, je pro organizaci veřejné správy typické monokratické uspořádání. To se odráží i do způsobu rozhodování, které je rovněž zpravidla monokratické, tedy rozhoduje jedna osoba. Tento princip nevylučuje, aby se na rozhodování jedné věci podílelo více úředních osob, nicméně v takovém případě nerozhodují ve sboru, kolegiálně, nýbrž každá samostatně v rámci určité fáze procesu. Správní právo ovšem zná rovněž kolegiální orgány, tedy správní orgány, kde úřední osoby rozhodují ve sboru. Důvodem kolegiálního rozhodování je zpravidla posílení odbornosti rozhodování a také legitimacy rozhodování, neboť rozhodnutí je výsledkem střetu více náhledů na projednávanou věc dle složení kolegiálního orgánu a může tak být z pohledu jeho adresáta nahlíženo jako více nestranné, a tím i lépe akceptovatelné. V některých případech se k těmto účelům přidává rovněž snaha o přiblížení k orgánům soudní moci a jsou tak vytvářeny kvazisprávní tribunály, tedy kolegiální správní orgány disponující kromě kolegiality též další zárukou nezávislosti, nestrannosti a odbornosti rozhodování. Mezi takové správní orgány lze řadit také relativně nové kolegiální orgány, kterými jsou Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, o nichž bude dále pojednáno.

1. KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCÍCH POBYTU CIZINCŮ

Tato komise byla zřízena zákonem č. 427/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Novelizační bod 340 konstituující ustanovení § 170a a § 170b byl do předmětné novely zákona o pobytu cizinců vložen až pozměňovacím návrhem Výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny, který byl dále upraven pozměňovacím návrhem poslance Davida Kádnera, kterým byly do § 170a vloženy odstavce 3 až 7.⁸

Vytvoření komise bylo vyvoláno zásadní změnou organizačních norem cizineckého práva. Došlo totiž k dalšímu přesunu působnosti k rozhodování ve věcech pobytu cizinců v prvním stupni z Policie České republiky na Ministerstvo vnitra.

⁶ Srov. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s., 1934, s. 78 a 269.

⁷ Srov. Weyr, F. *Správní řád, vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n.* Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1930, s. 65.

⁸ Viz sněmovní tisk č. 70 z roku 2010.

Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=70&CT1=0>.

Konkrétně došlo k přesunu působnosti rozhodování v oblasti trvalých pobytů z Oblastního ředitelství služby cizinecké policie⁹ na Ministerstvo vnitra¹⁰ v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, s účinností od 1. 1. 2009.¹¹ U této nové kompetence ministerstva nebylo přikročeno k odchylné organizační ani procesní úpravě, takže opravným prostředkem byl standardně rozklad k ministrovi vnitra. Tato agenda nakonec představovala cca 50 % agendy rozkladového řízení a poměrně výrazně zatěžovala jak administrativní aparát rozkladové komise a samotnou rozkladovou komisi, tak především ministra vnitra.

Následovala agenda povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k přechodnému pobytu etc., což bylo přeneseno na Ministerstvo vnitra rovněž novelou č. 274/2008 Sb., ovšem s účinností až od 1. 1. 2011.¹²

Negativní zkušenost s tímto řešením v oblasti trvalých pobytů zásadně ovlivnila organizační řešení druhého stupně rozhodování předmětné agendy právě v novele č. 427/2010 Sb. Byla-li vůdčí myšlenkou novely č. 274/2008 Sb. myšlenka dalšího odbřemenění cizinecké policie od administrativních činností, snažila se novela č. 427/2010 Sb. řešit důsledky rozsáhlého přenosu kompetence na Ministerstvo vnitra. Doba projednávání reformy policie nepřála vzniku nových úřadů, a tak původně zvažovaný orgán, který by byl podřízen Ministerstvu vnitra a rozhodoval by v prvním stupni (funkčně jej můžeme nazvat imigračním úřadem) nebyl zřízen. V důsledku této neblahé shody okolností bohužel nedošlo k průniku cíle odbřemenění policie s principy organizace veřejné správy, a tak bylo výsledkem reformy cizinecké policie nekoncepční přenesení banální administrativní agendy s desetitisícovým ročním nápadem na ústřední orgán státní správy. Tato skutečnost byla konstatována jako nezměnitelný fakt a bylo rozhodnuto, že je nezbytné nalézt řešení řízení ve druhém stupni, které nebude paralyzovat ministra vnitra rozhodováním v tisících, resp. desetitisících případů ročně řádným pořadem práva dle § 178 odst. 2 a § 152 správního řádu.

Původní nápad autorů věcného řešení počítal s odchylkou spočívající v tom, že bude zachováno standardní rozkladové řízení s tím, že bude jako odchylka od správního řádu pouze stanoveno, že ministr vnitra může tuto

⁹ Srov. § 164 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2008.

¹⁰ Srov. § 165 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010, resp. § 165 písm. j), ve znění účinném po 1. 1. 2011.

¹¹ Viz část šestnáctá, čl. XXIII, novelizační body č. 64 a 68 zákona č. 274/2008 Sb.

¹² Podle dělení účinnosti upravené v čl. LXVIII písm. b) zákona č. 274/2008 Sb. je účinnost části šestnácté, čl. XXIII novelizačního bodu č. 68 odložena k 1. 1. 2011, jenom pokud se jedná o § 165 písm. j) – dlouhodobé a přechodné pobyty, nikoliv i písm. c) – trvalé pobyty, kde nastává účinnost od 1. 1. 2009.

agendu delegovat na některého ze svých náměstků. Toto řešení by kombinovalo nevýhody stávajícího režimu (povrchní projednávání věcí rozkladovou komisí s nulovou praktickou možností decernenta (ministra) seznámit se s obsahem spisu, tedy s tím, o čem formálně rozhoduje) s novými nevýhodami, zejména s faktickým odbouráním vertikálního přezkumu. Praktické nevýhody takového nekoncepčního řešení naštěstí nakonec převážily a toto řešení se neprosadilo.

Další neméně nevhodnou variantou řešení byly úvahy o možnostech horizontálního přezkumu. Představy existence „ministerstva v ministerstvu“, jehož odvolacím orgánem by opět bylo ministerstvo, se naštěstí podařilo věcnými i teoretickými argumenty zpochybnit.

Jako nejméně špatné bylo nakonec zvoleno řešení, kdy nad Ministerstvem vnitra (avšak pod ministrem) bude konstituována zvláštní komise, která však na rozdíl od rozkladové komise bude sama rozhodovat. Taková komise musí z povahy věci být kolegiálním orgánem dle § 134 správního řádu a svým charakterem se v některých ohledech má blížit správnímu tribunálu, tedy orgánu soudního typu, což má posílit důvěryhodnost, legitimitu, nezávislost a nestrannost její rozhodovací činnosti.

Podle § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je komise – ač nadřizena ministerstvu – jeho organizační součástí a ministerstvo zajišťuje její činnost. Komise tak není samostatným správním úřadem v organizačním smyslu (tím méně ústředním úřadem), neboť její činnost je plně zajišťována Ministerstvem vnitra (konkrétně odborem správním zařazeným v kabinetu ministra) a je jeho organizační součástí.¹³ Toto řešení se ovšem z hlediska funkčního nejeví jako vhodné. Pravomoc komise totiž není čistě kasační a přezkum rozhodnutí se nemůže omezovat na formální přezkum zákonnosti. Z tohoto důvodů se komise svou aplikační praxí stává faktickým spolutvůrcem migrační politiky (mj. i tím, že váže podřízený orgán svým právním názorem a teoreticky by mohla vázat i diskreční pravomoc orgánu prvního stupně interními akty). Na druhou stranu orgán prvního stupně je dle § 12 odst. 1 písm. h) kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy pro „povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků“. Tento zjevný rozpor mezi kompetencí podřízeného v oblasti migrační politiky a konkrétní kompetencí nadřizého při rozhodování se nepodařilo odstranit.

¹³ Z povahy věci se ani nemůže jednat o samostatný správní úřad, neboť by se jednalo o správní úřad nadřizovaný ministerstvu. Tím by byl narušen organizační princip na ústřední úrovni, kdy jsou za nejvýše postavené správní úřady považována ministerstva a jiné jim nepodřízené ústřední správní úřady. Nejednalo by se však ani o tzv. nezávislý správní úřad (správní úřady, které nejsou přímo podřízeny vládě, viz například Úřad pro ochranu osobních údajů), neboť nadřizovým správním orgánem komise je ministr vnitra.

Podíváme-li se na komisi z funkčního hlediska, tak se nepochybně jedná o samostatný správní orgán, neboť podle § 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je komise nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni a v dalších případech stanovených zákonem. Ačkoliv je tedy komise organizačně součástí ministerstva (obdobně jako odbor vykonávající působnost ministerstva v oblasti pobytu cizinců), z funkčního hlediska se jedná o samostatný a nezávislý nadřízený správní orgán. Aby však komise mohla takovou roli skutečně plnit, bylo by nutné zakotvit do zákona o pobytu cizinců záruky, kterými by byla zajištěna její reálná funkční samostatnost. Některé se do zákona vtělit podařilo.

První z těchto záruk je právě skutečnost, že se jedná o kolegiální správní orgán (a jeho majoritně externí složení). Kolegialita zvyšuje nestrannost, odbornost a legitimitu rozhodování, a tím také akceptovatelnost rozhodnutí pro jeho adresáty.¹⁴ To by však samo o sobě nebylo dostatečnou zárukou. Z toho důvodu § 170a odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví kvalifikační požadavky člena komise a způsob jeho ustanovení. Předsedu a členy komise jmenuje a odvolává ministr vnitra. S ohledem na absenci určení funkčního období a dalších záruk výkonu funkce člena nebo předsedy komise a s přihlédnutím k tomu, že ministr vnitra je nadřízeným správním orgánem komise a současně stojí v čele správního orgánu podřízeného komisi, se však nejedná o pravidlo, které by mohlo zaručit funkční nezávislost komise.

Uvažujeme-li *de lege ferenda*, tak se jeví jako nezbytné podmínky opravdové nezávislosti a nestrannosti takového orgánu právě doplnění funkčního období členů komise, zákonných důvodů jejich odvolání, podrobnější úprava výběru členů a/nebo jejich jmenování a odvolávání někým stojícím mimo Ministerstvo vnitra, stanovení členství v komisi jako výkon veřejné funkce a honorování členství v komisi nezávisle na Ministerstvu vnitra (nejlépe novelou zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu). A jen takto konstituovaný a nezávisle fungující orgán by se mohl stát zárodkem budoucího správního tribunálu.

Zůstaneme-li u platného práva, tak kvalifikační požadavky na člena komise přece jen určitou záruku skýtají, neboť podle § 170a odst. 3 zákona o pobytu cizinců může být členem komise jmenován státní občan České republiky, který je bezúhonný, spolehlivý a který dosáhl vysokoškolského vzdělání

¹⁴ Při rozhodování ve sboru je rozhodnutí výsledkem diskuze členů sboru, kdy každý z nich obohacuje rozhodnutí vlastním odborným i lidským pohledem na skutkovou podstatu a právo, které se k ní vztahuje. Tím lze docílit rozumnějšího a spravedlivějšího rozhodnutí, které bude obohaceno vícestranným pohledem na rozhodovanou věc. Dále v kolektivu do jisté míry funguje i vzájemná kontrola jeho členů, která může v konkrétním případě zamezit negativní vlivy na rozhodování, respektive excesy rozhodnutí.

právníckého směru řádným ukončením studia v magisterském studijním programu. V § 170a odst. 4 a 6 zákona o pobytu cizinců jsou upraveny podmínky bezúhonnosti a spolehlivosti,¹⁵ přičemž bezúhonnost se prokazuje výpisem z evidence Rejstříku trestů a spolehlivost čestným prohlášením. Z organizačního hlediska je tak funkční nezávislost komise podporována především kvalifikačními požadavky na člena komise.¹⁶

Funkční nezávislost komise je dále upravena v procesní rovině. Na jednání komise se použije § 134 správního řádu upravující jednání kolegiálního orgánu, přičemž § 170a a 170b zákona o pobytu cizinců upravují nezbytné odchylky nebo podrobnosti postupu komise. Podle § 170a odst. 8 zákona o pobytu cizinců předseda komise rozhoduje o rozdělení věcí mezi senáty komise, zařazuje členy komise do senátů a jmenuje předsedy senátů. I zde shledáváme úpravu nedostatečnou. Pro skutečnou nezávislost a nestrannost rozhodování komise chybí objektivně daný rozvrh práce a objektivní zařazování členů komise do senátů tak, aby se vyloučila teoretická manipulace jednotlivými věcmi. Předseda komise *de lege lata* monokraticky určuje organizační strukturu komise a rozhoduje o rozdělení agendy. Zde lze upozornit, že se ve

¹⁵ Podle § 170a odst. 4 zákona o pobytu cizinců podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin, nebo byl v posledních 5 letech odsouzen za trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže by jednání, kterým spáchal trestný čin, mohlo ohrozit důvěru v rozhodování komise; jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno, a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, jestliže by jednání, kterým spáchal trestný čin, mohlo ohrozit důvěru v rozhodování komise; jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby nebo lhůty, v níž může být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynulo ještě 5 let, nebo bylo v trestním řízení, které bylo proti němu vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, jestliže by jednání, kterým spáchal trestný čin, mohlo ohrozit důvěru v rozhodování komise, pokud se na něho nehledí, jako by nebyl odsouzen.

Podle § 170a odst. 6 zákona o pobytu cizinců podmínku spolehlivosti nesplňuje ten, kdo byl v posledních třech letech opakovaně pravomocně uznán vinným z přestupku na úseku státní správy spáchaného tím, že úmyslně uvedl nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu nebo mu požadovaný údaj zatajil, ač měl povinnost takový údaj uvést, úmyslně uvedl nesprávný nebo neúplný údaj správnímu orgánu anebo mu požadovaný údaj zatajil za účelem získání neoprávněné výhody, úmyslně podal nepravdivou nebo neúplnou svědeckou výpověď ve správním řízení, úmyslně uvedl nepravdivý údaj v čestném prohlášení u správního orgánu nebo úmyslně neoprávněně vystupoval jako úřední osoba; z přestupku proti veřejnému pořádku; z přestupku proti občanskému soužití; z přestupku proti majetku; z přestupku podle zákona upravujícího zabezpečování státní politiky zaměstnanosti spáchaného tím, že zprostředkoval zaměstnání bez povolení nebo umožnil výkon nelegální práce nebo z přestupku podle tohoto zákona.

¹⁶ Na rozdíl od správního tribunálu tak není garantována organizační nezávislost komise jako takové ani jejich členů (neodvolatelnost nebo přesně vymezený mandát, záruky nestrannosti členů v podobě jejich nezávislosti apod.). Zejména chybí, že před skončením funkčního období (není stanoveno) lze člena komise odvolat, jen pozbyl-li podmínek, za nichž může být stanoven členem (přestal být státním občanem České republiky, ztratil bezúhonnost nebo spolehlivost, případně pozbyl vzdělání...).

správním procesu sice neuplatní právo na zákonného soudce,¹⁷ které je jednou z garancí spravedlivého a nestranného procesu, nicméně je otázkou, zda právě tento fakt legitimitu rozhodování komise výrazně nesnižuje. Zákon o pobytu cizinců stanoví, že předseda komise určí senát komise a tím i členy komise, kteří budou v konkrétní věci rozhodovat, pravidla tohoto určení ponechává čistě na zvážení předsedovi komise (upravuje se pouze kompetence k určení senátu komise, nikoliv samotné pravidlo, podle kterého by měl být senát komise určen). Dané pravidlo tedy nelze chápat jako právo účastníka řízení na to, aby v jeho věci rozhodoval určitý senát komise nebo určití členové komise ve smyslu Listiny základních práv a svobod. Nejedná se tak o zvláštní záruku nestrannosti rozhodování, avšak jde bezesporu o záruku funkční nezávislosti komise na vnějších vlivech, neboť její organizační struktura a rozdělení agendy nemůže být určováno třetím subjektem nebo jiným orgánem. Tomu odpovídá i to, že podle § 107a odst. 9 zákona o pobytu cizinců komise schvaluje svůj jednací řád. Nepřímé vnější vlivy přes předsedu komise ale zákonnými překážkami vyloučeny nejsou, pročez je nanejvýš potřebné dát *de lege ferenda* i organizaci senátů a rozvrhu práce zákonný podklad.

Podle § 107a odst. 9 zákona o pobytu cizinců jsou členové komise ve svém rozhodování na ministerstvu nezávislí.¹⁸ Jedná se o další procesní záruku funkční nezávislosti komise, ačkoliv dané pravidlo je bez dalších záruk (zejména organizačních a personálních) spíše obecným, obtížně vymahatelným principem než garancí pro účastníky řízení. Neexistence těchto záruk se pak jeví jako největší překážka k tomu, aby se komise v budoucnu mohla přiblížit správnímu tribunálu.

Podle § 107b odst. 2 zákona o pobytu cizinců komise jedná a rozhoduje ve tříčlenných senátech, přičemž nadpoloviční většina členů senátu musí být odborníci (tedy musí minimálně splňovat výše popsané kvalifikační požadavky),¹⁹ kteří nejsou zařazeni v ministerstvu. Zde se jedná o další záruku funkční nezávislosti komise, neboť přes výše popsané nedostatky úpravy postavení členů komise lze s ohledem na toto pravidlo předpokládat značnou míru jejich nezávislosti s ohledem na to, že nejsou na ministerstvu materiálně závislí. Podle § 107b odst. 3 a 4 zákona o pobytu cizinců mohou být jednotlivými

¹⁷ Srov. čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸ Jedná se o zdůraznění základní zásady nestrannosti postupu správního orgánu podle § 2 odst. 4 správního řádu. Dané pravidlo lze chápat též ve smyslu zákazu ovlivňování rozhodování ze strany ministerstva (nemožnost pokynů v konkrétních případech nebo metodického vedení členů komise). S ohledem na právní postavení členů komise (jmenování a odvolávání ministrem bez určení podmínek odvolání nebo délky mandátu, odměňování členů komise ministerstvem atd.) se však jedná o pravidlo do značné míry imperfektní.

¹⁹ Můžeme se domnívat, že pokud zákonodárce užil pojem „odborník“, nešlo mu pouze o splnění požadavku na vzdělání, ale chtěl naznačit, že tito externí členové by měli mít hlubší odborný vztah k předmětné problematice.

kroky, s výjimkou vydání rozhodnutí, které vždy podepisuje předseda senátu, pověřeny úřední osoby zaměstnané v ministerstvu, které nejsou členy komise. Zde se v procesní rovině projevuje propojení komise s ministerstvem, kdy administrativu řízení, ale též řadu procesních úkonů vykonávají úřední osoby ministerstva namísto členů komise. To sice nijak nesnižuje funkční nezávislost komise při rozhodování, v praxi to ovšem může přinášet problémy v tom, že správní odbor vykonávající funkci sekretariátu a jeho jednotlivé úřední osoby nemají dostatečnou vazbu (odpovědnost, odměňování apod.) na pokyny jednotlivých předsedů senátů, respektive zcela chybí formální zpětná vazba správního odboru vůči komisi. Fakticky je věc řešena personální unií ředitel správního odboru – předseda komise. Toto řešení ovšem dále posiluje předsedu komise vůči jednotlivým senátům komise.

Praktická zkušenost naznačuje, že pro kolegiální orgány se některá agenda hodí více, jiná méně. V případě komise lze mít pochybnosti o působnosti v oblasti rozhodování o opatřeních proti nečinnosti orgánu prvního stupně dle § 80 správního řádu a v oblasti víz.²⁰ Složení a samotná podstata komise jako kolegiálního orgánu totiž naznačuje, že s určitou operativní agendou, jako jsou např. tzv. nečinnosti, se takto těžkopádný orgán bude vyrovnávat jen se značným úsilím. V oblasti víz pak vůbec nejde o postup dle části druhé správního řádu, tato agenda by tedy patřila spíše monokraticky rozhodujícím imigračním úředníkům a komisi zbytečně zatěžuje.²¹

O zcela specifickém postavení komise svědčí, že podle § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ministerstva. Jedná se tedy, jak jsme již uvedli výše, o odchylku od § 152 správního řádu, podle něhož se proti rozhodnutí ministerstva podává rozklad, o kterém rozhoduje ministr. Nadřízeným správním orgánem komise je podle § 170a odst. 2 zákona o pobytu cizinců ministr vnitra. Obecně je působnost ministra ve správním řízení vymezena zejména v § 178 odst. 2 správního řádu, podle kterého je ministr nadřízeným správním orgánem ministerstva, resp. též ministra. Zvlášť upravují rozhodování ministra ustanovení § 152 a § 95 odst. 6 správního řádu, která se zabývají rozhodováním o rozkladu jako řádném opravném prostředku a přezkoumáním rozhodnutí v přezkumném řízení.

²⁰ Srov. § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců.

²¹ Dle údajů správního odboru Ministerstva vnitra byl nápad věcí ke komisi k 31. 12. 2012 následující:

- trvalé pobyty – 1316 věcí,
- dlouhodobé pobyty – 4581 věcí,
- dlouhodobá víza – 2065 věcí,
- nečinnost orgánu I. stupně (vyřizování podnětů účastníků) – 1235 věcí,
- nečinnost komise (vyřizování podnětů účastníků) – 318 věcí,
- zpracovaná stanoviska k soudu – 379 věcí,
- ostatní – 269 věcí.

Zřízením komise tedy došlo ke změně působnosti ministra vnitra, který ve věcech svěřených zákonem o pobytu cizinců komisi přestal plnit úlohu nadřízeného správního orgánu vůči ministerstvu; tuto úlohu převzala komise. Ministrovi však zůstává pravomoc k vyřizování mimořádných opravných (resp. dozorčích) prostředků podle správního řádu. Vznikla otázka, jak budou vyřizovány podněty k přezkumu, žádosti o obnovu řízení a žádosti o opatření proti nečinnosti, případně stížnosti podle § 175 správního řádu směřované proti komisi a zda se těchto rozhodování bude účastnit rozkladová komise ministra, která plní roli poradního orgánu ministra při rozhodování ve správním řízení (viz § 152 odst. 3 správního řádu).

Komise není ústředním správním úřadem ve smyslu § 95 odst. 6 správního řádu (srov. § 170a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, viz výše). Ustanovení § 95 odst. 6 správního řádu se proto na komisi nevztahuje, a není tu tedy žádný prostor ani pro ingerenci rozkladové komise.

O podnětech k přezkumu, žádostech o obnovu řízení a žádostech o opatření proti nečinnosti v případech, kdy podle zákona rozhodla komise ve druhém stupni a jejím nadřízeným správním orgánem je ministr, bude rozhodovat ministr vnitra bez předchozího projednání v rozkladové komisi. Ministr může pověřit přípravou podkladů komisi. Využití rozkladové komise podle § 152 správního řádu zřejmě nepřipadá v úvahu, neboť rozkladová komise je poradním orgánem ministra, jehož kompetence je dána příslušnými ustanoveními správního řádu, který vymezuje roli a postavení rozkladové komise ve správním řízení. Je tedy nežádoucí, aby na základě pouhého interního předpisu či pokynu byl rozsah činnosti rozkladové komise modifikován, resp. rozšiřován o další činnosti, které zákon nepředpokládá. Lze se domnívat, že v takovém postupu by mohl být spatřován rozpor s ústavní zásadou zákonnosti výkonu veřejné moci. Protože se jednání rozkladové komise účastní i přízvaní odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ministerstva, mohly by vzniknout problémy v oblasti ochrany osobních údajů, zachování povinné mlčenlivosti či ztráty lhůt způsobené delšími intervaly jednání rozkladové komise.²²

Zpracování podnětů k přezkumu, žádostí o obnovu řízení a žádostí o opatření proti nečinnosti v případech, kdy podle zákona rozhodla komise ve druhém stupni a jejím nadřízeným správním orgánem je ministr, by proto měl zabezpečit věcně příslušný odbor, tj. odbor správní, případně kabinet ministra.

Otázka příslušnosti k přezkumnému řízení proti rozhodnutí ústředního správního úřadu (v případě, kdy ve druhém stupni rozhodovalo ministerstvo prostřednictvím věcně příslušného útvaru) je řešena výslovně v § 95 odst. 6 správního řádu, podle něžž jde-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu,

²² Tím ovšem není dotčena možnost, aby si ministr utvořil specifický poradní orgán, který mu s novou agendou bude pomáhat. Možnost členství v takovém orgánu u osob, které jsou shodou okolností i členy rozkladové komise, je samozřejmě otevřená.

rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; ustanovení § 152 odst. 3, upravující rozkladovou komisi, zde platí obdobně. V souladu s § 95 odst. 1 proto rozkladová komise doporučí ministrovi přezkumné řízení zahájit, nebo naopak nezahájit, a následně mu případně doporučí, jak v přezkumném řízení rozhodnout.

Pokud jde o činnost rozkladové komise při žádosti o obnovu řízení, rozhodoval-li v posledním stupni řízení ministr po projednání v rozkladové komisi,²³ je zde příslušnost řešena odkazovacím způsobem. Rozhodl-li v posledním stupni coby správní orgán ministr na základě návrhu rozkladové komise, je možné doslovným výkladem dojít k závěru, že správním orgánem při žádosti o obnovu řízení bude opět ministr, který rozhoduje na základě návrhu rozkladové komise; vycházíme přitom z předpokladu, že institut rozkladové komise je přesně upraven v zákoně a její složení i způsob rozhodování má zásadní vliv na konečné rozhodnutí.

Pokud jde o vyřizování opatření proti nečinnosti komise, resp. všech ostatních úkonů, které činí ministr jako nadřízený správní orgán podle správního řádu (např. vyřizování stížností), může si ministr vyžádat podklady pro rozhodnutí od věcně příslušného útvaru, který ve věci vedl řízení.

Komise je tedy specifickým správním orgánem nadřízeným ministerstvu, avšak podřízeným ministrovi. Z toho důvodu obsahuje zákon o pobytu cizinců speciální pravidla zaručující určitou míru nezávislosti rozhodování komise, postup při tomto rozhodování a postavení komise v hierarchii správních orgánů. Aby se Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců mohla v budoucnu stát zárodkem správního tribunálu, muselo by dojít k podstatnému doplnění právní úpravy o záruky její nezávislosti a nestrannosti.

2. ETICKÁ KOMISE ČESKÉ REPUBLIKY PRO OCENĚNÍ ÚČASTNÍKŮ ODBOJE A ODPORU PROTI KOMUNISMU

Etická komise byla zřízena § 7 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu (dále jen „zákon o odboji“) (činnost Etické komise zajišťuje Úřad vlády České republiky na základě usnesení vlády č. 332 z 9. května 2012). Toto ustanovení bylo do zákona vloženo pozměňovacím návrhem Františka Bublana.²⁴ Vývoj organizačních norem v zákoně o odboji je poměrně zajímavý. Původně se počítalo, že celou agendu „III. odboje“ bude vyřizovat Ústav pro studium totalitních režimů, který k ní má z povahy věci

²³ Podle § 100 odst. 2 správního řádu o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.

²⁴ Viz sněmovní tisk č. 204 z roku 2010. Dostupné na:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=204&ct1=4>.

nejblíže. Masivní (racionální základ často postrádající) odpor proti tomuto řešení vedl navrhovatele zákona k tomu, že jako orgán prvního stupně bylo vybráno Ministerstvo obrany, které je již příslušné k rozhodování agendy „II. odboje“ a agendy válečných veteránů. Analogicky k těmto agendám se předpokládalo, že druhým stupněm bude klasicky ministr obrany. I toto řešení narazilo na poměrně silný odpor, přičemž bylo namítáno, že nelze tak citlivou oblast ponechat zcela v rukou úředníků a že by bylo lepší zřídit nezávislý orgán, např. po vzoru Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Protiargumentem bylo, že by musel vzniknout poměrně velký ústřední správní úřad, který by takové radě byl sekretariátem, protože se očekával poměrně značný nápad věcí a vyřizování takové agendy zejména v prvním stupni je především odborná právní a historická, chceme-li úřednická práce. Výsledné řešení je tedy kompromisem, kdy nad čistě odborným orgánem – Ministerstvem obrany – stojí v části druhostupňové agendy Etická komise, která, jak již napovídá její název, má mít předmět zkoumání v konkrétních věcech výrazně širší než jen čistě úřední zkoumání splnění zákonných podmínek pro příznání statusu účastníka odboje a odporu proti komunismu.

Podle § 7 odst. 1 zákona o odboji Etická komise rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím ministerstva podle § 6 odst. 3 a 6 tohoto zákona.²⁵ Etická komise je tedy zamýšlena jako zvláštní nezávislý správní orgán nadřízený ministerstvu (opět specialita vůči § 178 odst. 2 správního řádu). Jako taková by však měla rozhodovat pouze o odvolání proti dvěma typům rozhodnutí, v ostatních případech (například odvolání proti procesním rozhodnutím, přezkoumání řízení, obnova řízení, přešetření způsobu vyřízení stížnosti apod.) bude dle názoru Etické komise nadřízeným správním orgánem ministerstva v souladu s § 178 odst. 2 správního řádu ministr.²⁶ Z výše uvedeného vyplývá zvláštní záměr zákonodárce vytvořit specifický správní orgán, který bude schopen po věcné a právní stránce přezkoumat rozhodnutí o nevydání nebo zrušení osvědčení a být přitom v maximální možné míře nezávislý a díky svému složení danému zvláštní metodou volby – jmenování jednotlivých členů se bude věnovat i etickému rozměru jednotlivých kauz. Vzhledem k těmto cílům byla zvolena forma kolegiálního orgánu, který vykazuje některé znaky správního tribunálu. To má posílit důvěryhodnost a legitimitu rozhodování o odvolání proti rozhodnutím, která jsou svým obsahem často velmi složitá skutkově i právně a ve vztahu k odvolateli i třetím osobám mimořádně senzitivní. Jinak řečeno, důraz na maximální spravedlnost výsledného rozhodnutí je pro správní rozhodování netypický.

²⁵ Podle § 6 odst. 3 zákona o odboji Ministerstvo obrany v případě, že nejsou splněny podmínky pro vydání osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu, vydá rozhodnutí o tom, že toto osvědčení nevydává. Podle § 6 odst. 6 zákona o odboji Ministerstvo obrany vydá rozhodnutí o zrušení osvědčení účastníka odboje a odporu proti komunismu v případě, že vyjde najevo, že nebyly splněny podmínky pro vydání tohoto osvědčení.

Zákonodárce zvolil konstrukci, která klade důraz na mandát člena Etické komise, a z toho odvozuje nezávislost celého kolegiálního orgánu. Etické komisi zákon nezajišťuje organizační samostatnost. Byť není zákonem o odboji zřízena jako součást ministerstva (na rozdíl od Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, z toho důvodu není tak aktuální otázka rizika horizontálního přezkumu, viz výše), není to ani samostatná organizační složka státu.²⁷ Máme-li se zabývat povahou Etické komise, dojdeme k závěru, že tento nezávislý správní orgán je organizačně zcela bezprizorní. Vláda jako ten, kdo má uvádět zákony v život, si to krátce po schválení zákona uvědomila a na popud ministra obrany přijala usnesení č. 332 z 9. května 2012, kterým jednak uvolnila dostatečné prostředky pro činnost sekretariátu Etické komise, jednak určila organizační složku státu Úřad vlády České republiky jako tu, která má chod Etické komise zabezpečovat. Mohli bychom samozřejmě přijmout i výklad, který do svého nálezu Pl. ÚS 52/04 vtělil Ústavní soud,²⁸ a v důsledku tohoto výkladu považovat Etickou komisi přímo za – ze zákona zřízený – ústřední správní úřad; na faktické nemožnosti takto (jako takový úřad) působit by to však nic nezměnilo, nehledě na to, že by v této oblasti přestalo *ipso facto* být ústředním úřadem Ministerstvo obrany. To, že činnost Etické komise musí zajišťovat jiná organizační složka státu, narušuje organizační samostatnost Etické komise. Není bez zajímavosti, že přepjatý výklad čl. 2 odst. 3 Ústavy ze strany Úřadu vlády²⁹ vede k tomu, že je sice uspokojivě zajištěna činnost sekretariátu Etické komise, nikoliv však samotné Etické komise. Členové Etické komise tak nemají nárok na cestovní náhrady, telekomunikační ani výpočetní techniku (nebo alespoň spotřební materiál do ní) a samozřejmě ani na jakoukoliv odměnu za výkon své funkce.

Nezávislost Etické komise lze tedy spíše odvíjet od úpravy mandátu člena Etické komise, kdy zákon o odboji upravuje nejen zvláštní postup jmenování člena Etické komise a požadavky na takovou osobu, ale také funkční období (taková úprava v případě Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců chybí). Nejsou ovšem stanoveny odvolací důvody, protože se lze jen domnívat,

²⁶ Blíže viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 112 z roku 2012. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu.aspx>.

²⁷ Organizační složky státu definuje § 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, podle něhož organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady, soudy atd., včetně Úřadu vlády České republiky.

²⁸ „Pouhé zařazení určitého orgánu do (zdánlivě taxativního) výčtu ústředních orgánů státní správy proto nemůže na povaze tohoto orgánu nic změnit. Ústřední správní orgán se stává ústředním správním úřadem v momentě naplnění materiálních znaků ústředního správního úřadu, nikoli momentem formálního zařazení takového úřadu do výčtu ústředních orgánů státní správy, ani momentem explicitního zákonného označení takového úřadu za ústřední orgán státní správy.“

²⁹ Státní moc slouží všem občanům a **lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.**

že jimi může být pouze ztráta volitelnosti; s potvrzením tohoto názoru je však nutno posečkat na první soudní spor (bývalého) člena Etické komise s tím, kdo jej zvolil/jmenoval.

Podle § 7 odst. 2 zákona o odboji má Etická komise devět členů, přičemž po dvou členech volí a odvolává Poslanecká sněmovna, Senát, vláda a Rada Ústavu pro studium totalitních režimů a jednoho člena Etické komise jmenuje a odvolává prezident republiky. Předsedu Etické komise nevolí tato komise, nýbrž vláda, a to z jí volených členů. Zákon o odboji tak pluralitou orgánů, které volí členy Etické komise, umocňuje nestrannost tohoto kolegiálního orgánu alespoň po personální stránce.³⁰ Podle § 7 odst. 3 zákona o odboji může být členem Etické komise pouze fyzická osoba, která je způsobilá k právním úkonům, je spolehlivá a bezúhonná. Zákon o odboji však spolehlivost ani bezúhonnost nedefinuje a zdálo by se, že to ponechává na zvážení orgánu příslušného k volbě nebo jmenování člena této komise, jakým způsobem bude tyto pojmy aplikovat. Zde se sice nabízí analogie např. s § 170a odst. 4 a 6 zákona o pobytu cizinců, především s kritériem, že bezúhonnost (v případě člena Etické komise případně i spolehlivost) není naplněna v případě, že by jednání, kterým člen Etické komise spáchal trestný čin (nebo správní delikt, v takovém případě by bylo vhodné analogicky využít kritérium recidivy ze zákona o pobytu cizinců), mohlo ohrozit důvěru v rozhodování Etické komise. Jdeme-li však po smyslu právní úpravy a poohlížíme-li se v oblasti, do níž zákon o odboji přirozeně spadá, máme problém vyřešen. Bezúhonnost a spolehlivost je třeba posuzovat s využitím § 19 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek, tedy že za spolehlivého se považuje ten, kdo v době od 25. února 1948 do 15. února 1990 nebyl členem nebo kandidátem Komunistické strany Československa nebo Komunistické strany Slovenska, absolventem vysokých škol politických, bezpečnostních a vojenských a školení obdobných směrů ve státech, které byly smluvní stranou Varšavské smlouvy, příslušníkem nebo zaměstnancem bezpečnostních složek anebo evidovaným spolupracovníkem bezpečnostních složek, s výjimkou základní nebo náhradní vojenské činné služby, příslušníkem nebo spolupracovníkem cizí zpravodajské služby státu, který byl smluvní stranou Varšavské smlouvy. Za bezúhonného nelze považovat toho, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin,

³⁰ Ustanovení § 7 odst. 2 věta první zákona o odboji vyvolává při čistě jazykovém výkladu otázku vztahu jednoho z orgánů, které jsou kompetentní k volbě člena Etické komise, k těmto členům, tedy zda může takový orgán odvolat pouze jím jmenovaného člena nebo případně i jiného člena. S ohledem na smysl a účel daného pravidla a též vzhledem k jeho formulaci nelze předmětné ustanovení interpretovat jinak, než že každý z těchto orgánů může odvolat pouze jím voleného člena Etické komise.

pokud jeho odsouzení nebylo zahlazeno anebo pokud se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen.³¹

Nakonec podle § 7 odst. 4 a 5 zákona o odboji je členství v Etické komisi veřejnou funkcí, funkční období je pět let a nikdo nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou. Zákon o odboji tak oproti zákonu o pobytu cizinců v případě komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců stanoví funkční období člena Etické komise a pravidlo pro případnou další volbu. Neurčuje sice žádná kritéria pro odvolání člena Etické komise, takže jedinou zárukou se zdá být pouze proces odvolání,³² nicméně, jak již bylo uvedeno, nezávislost výkonu této veřejné funkce z povahy věci umožňuje odvolání pouze v případě ztráty volitelnosti.

Zákon o odboji upravuje některé procesní zvláštnosti postupu Etické komise. Podle § 7 odst. 6 zákona o odboji jednání Etické komise svolává a řídí její předseda. Zákon *sensu strictu* na rozdíl od § 134 odst. 1 správního řádu neumožňuje, aby jednání řídil jiný člen kolegiálního orgánu. Takový výklad je však v praxi neudržitelný a v podstatě by neobsazení funkce předsedy Etické komise nebo jeho nemožnost vykonávat svůj mandát vedla k paralyzování celé Etické komise, což by bylo nepochybně v rozporu s principem kontinuity veřejné správy, protože toto ustanovení „dotvořil“ jednací řád Etické komise,³³ který stejně jako pro každý jiný kolegiální orgán stanoví podrobná pravidla jejího jednání. K platnosti usnesení Etické komise je třeba nadpoloviční většiny všech jejích členů, což je další odchylka od § 134 odst. 2 správního řádu. Podle § 7 odst. 7 zákona o odboji Etická komise spolupracuje s Ústavem pro studium totalitních režimů a s Archivem bezpečnostních složek, které jí na vyžádání poskytují nezbytné podklady a informace. Tato zvláštní, zákonem předpokládaná míra spolupráce našla odraz v jednacím řádu Etické komise, jež stanoví představitele Rady Ústavu, ředitele Ústavu a ředitele Archivu bezpečnostních složek virilními hosty jednání Etické komise.³⁴ Předmětným ustanovením zákona má být zřejmě zajištěna potřebná odbornost a především zjištění stavu věci v míře nezbytné pro rozhodnutí.

Etická komise má, na rozdíl od Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, štěstí (kterému pravda napomohla negativním kompetenčním

³¹ Tento výklad samozřejmě není jediný možný a praxe může hledat i jiná řešení, což je vidět i na samotném případě aplikace zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek, kdy v obrozené vědecké radě Ústavu pro studium totalitních režimů – dle sdělovacích prostředků – zasedá několik osob, které nesplňují podmínku spolehlivosti. Pravda, § 9 odst. 1 písm. e) nemá přímou vazbu na § 18 zákona č. 181/2007 Sb., argument *a minori ad maius* snad ale platí i v této oblasti práva...

³² Na odvolání člena Etické komise se stejně jako na jeho volbě musí shodnout k tomu příslušný orgán, určitou ochranu členu Etické komise tak poskytuje nutnost nalezení většiny k jeho odvolání.

³³ Srov. čl. 5 odst. 2 jednacího řádu. Dostupné na: http://www.etickakomisecr.cz/data/jednaci_rad_ek.pdf.

³⁴ Srov. č. 4 odst. 4 jednacího řádu.

konfliktem s Ministerstvem obrany), že není zavalena běžnou operativní agendou.³⁵ Ono by to ani při devítičlenném orgánu zasedajícím v plénu a složeným vesměs z osobností nebylo jinak bez negativního dopadu na lhůty v rozhodování o odvoláních žadatelů – většinou kmetského věku – fakticky možné.

Jestliže jsme posuzovali v úvodu Etickou komisi jako možný zárodek správního tribunálu, tak musíme shrnout, že překročení Rubikonu jednoznačně brání organizační a materiální bezprizornost Etické komise a jejích členů. Pokud by se podařilo tento problém uspokojivě vyřešit (zřejmě zřízením Etické komise a jejího sekretariátu jako samostatné organizační složky státu a samostatné rozpočtové kapitoly a doplněním členů Etické komise do zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, jakož i jasným stanovením důvodů, pro něž členové Etické komise mohou být odvoláni), mohla by se Etická komise v budoucnu stát prvním správním tribunálem v českém právu, anebo se alespoň zařadit po bok nezávislých ústředních úřadů.

3. ZÁVĚR

Cílem tohoto článku bylo představit dva relativně nové kolegiální orgány působící ve veřejné správě České republiky. Oba tyto kolegiální orgány vykazují shodné velmi specifické znaky, kterými je jejich nadřazené postavení vůči ústřednímu správnímu úřadu, konkrétně ministerstvu, rozhodujícímu v prvním stupni, zvláštní úprava postavení jejich členů a paradoxně zároveň organizační nesamostatnost. Tyto kolegiální orgány spojuje také požadavek zvýšených záruk nestrannosti a legitimity jejich rozhodování, a proto lze v jejich úpravě spatřovat inspiraci správními tribunály, coby správními orgány soudního typu. Z toho vyplývá, že se jedná v podmínkách správního práva o velmi neotřelá řešení, jejichž funkčnost a případnou trendovost potvrdí praxe. V obou případech nelze než co nejvřeleji doporučit novelizaci příslušné právní úpravy, která dotvoří ty personální, organizační, funkční i materiální aspekty činnosti těchto orgánů, na něž se v legislativním procesu zapomnělo i „zapomnělo“.

³⁵ Ke dni napsání tohoto článku Etická komise rozhodla na 17 zasedáních 105 případů, z čehož 104 rozhodnutí již bylo vypraveno a z vypravených tři doposud nejsou v právní moci. V devíti případech Etická komise změnila rozhodnutí Ministerstva obrany tak, že odvolateli přiznala status účastníka odboje a odporu proti komunismu. Etická komise v současnosti nemá žádné neprojednané věci. Doposud byly proti rozhodnutí Etické komise podány dvě správní žaloby, o nichž soud zatím nerozhodl.

X.

Etické komise ve zdravotnictví jako kolegiální orgány

JAKUB KRÁL

Státní ústav pro kontrolu léčiv

Anotace:

Autor příspěvku představuje stávající etické komise ve zdravotnictví. Přes obecně shodný účel jednotlivých etických komisí poukazuje na odlišnosti etických komisí zřizovaných podle zákona o léčivech, zákona o zdravotnických prostředcích, transplantačního zákona a zákona o specifických zdravotních službách.

Klíčová slova: kolegiální orgány, etická komise, zdravotnictví

1. ÚVOD

Druhá polovina 20. století byla charakteristická dynamickým rozvojem vědy a techniky, přičemž oblast medicíny vždy patřila mezi několik málo vlajkových lodí. Každá vědecká činnost se primárně zaměřuje na zkoumání toho, jak věci jsou (fakticita), a již nehodnotí, jak věci mají být (moralita). Avšak vzhledem k tomu, že klinický výzkum pracuje s lidskými bytostmi, není možné dlouhodobě oddělit čistě vědecký přístup od zkoumání a vyhodnocování etických hledisek.

Klíčovým pojmem v této oblasti je lidská důstojnost, kterou je nutno chránit nejen u zdravých jedinců, ale především u lidí starých a nemocných. Zvýšený standard ochrany je též přisuzován lidskému plodu a stejně tak osobě zemřelé. Dalším fenoménem, který souvisí především s komercializací klinického výzkumu ve zdravotnictví, je problematika střetu zájmů vědeckých pracovníků. Je zjevné, že objektivita a nezávislost vědců je dlouhodobě snižována skutečností, že klesá podíl veřejných prostředků v rámci všech nákladů na financování klinického výzkumu, jinými slovy i ve vědě začíná platit pořekadlo „koho chleba jíš, toho píseň zpívej“. Moderní společnost však musí trvale

usilovat o zachování objektivitu a nezávislosti vědeckého výzkumu a současně musí dbát o ochranu etických hledisek při klinickém zkoušení nových produktů v medicíně.¹

Jedním z institutů, které tohoto cíle mají pomoci dosáhnout, jsou tzv. etické komise. Etická komise je určitým typem odborného sborového orgánu, jenž je ustavován při poskytovatelích zdravotních služeb podle vybraných právních předpisů, a to s různorodým účelem (typicky např. participace na klinickém výzkumu).

Cílem tohoto příspěvku je představit institut etických komisí ve zdravotnictví a dále se zamyslet nad jejich postavením. Existují totiž legitimní otázky, zda nemají etické komise mj. standardní rozhodovací pravomoci, které by z nich činily kolegiální správní orgány vydávající správní rozhodnutí, jež musí být náležitě odůvodněno a které podléhá přezkumu zákonnosti a věcné správnosti.

2. ETICKÉ KOMISE Z HLEDISKA VYBRANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Institut etické komise není ve zdravotnickém právu nikterak neobvyklý, neboť je s ním počítáno hned v několika významných právních předpisech, jako je např. zákon o léčivech,² zákon o zdravotnických prostředcích,³ transplantáční zákon⁴ anebo zákon o specifických zdravotních službách.⁵ Pokaždé se sice právní úprava v detailech liší, nicméně obecný účel je prakticky shodný.

Zároveň platí, že u většiny poskytovatelů zdravotních služeb je ustavena pouze jedna etická komise, která však splňuje požadavky hned několika právních předpisů z oblasti zdravotnického práva. Důvodem je především skutečnost, že renomovaných osob, které jsou způsobilé garantovat dostatečnou odbornost a morální kredit, je limitovaný počet.

2.1 Etické komise podle zákona o léčivech

Nejprve se budeme věnovat vymezení institutu etické komise z pohledu zákona o léčivech. Etickou komisí se zde rozumí nezávislý orgán tvořený jak

¹ Šimek, J. et al. *Etika klinického výzkumu a role etických komisí v jeho regulaci*. Praha: Grada Publishing a. s., 2012, s. 25.

² Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

³ Zákon č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů.

odborníky z oblasti zdravotnictví, tak osobami bez vzdělání z oblasti lékařství, jejichž povinností je chránit práva, bezpečnost a zdraví osob, které se účastní klinického hodnocení (dále jen „subjekty hodnocení“) a zajistit tuto ochranu i vyjádřením svého stanoviska k protokolu klinického hodnocení, vhodnosti zkoušejících a zařízení, k metodám a dokumentům používaným pro informaci subjektů hodnocení a získání jejich informovaného souhlasu.

Etickou komisi je oprávněn ustavit jakýkoli poskytovatel zdravotních služeb. Poskytovatel zdravotních služeb, který si neustaví vlastní etickou komisi, může na základě písemné dohody využívat služeb etických komisí působících u jiného poskytovatele zdravotních služeb. Etickou komisi je oprávněno ustavit také Ministerstvo zdravotnictví a v takovém případě jmenuje členy etické komise ministr zdravotnictví. Podmínky pro činnost etické komise, která musí být nejméně pětičlenná, zejména pravidla jednání a pracovní postupy, zajišťuje sám subjekt, který ji ustavil.

Pravidla pro ustavení, složení, činnost, zajištění činnosti, zveřejňované informace a ukončení činnosti etické komise jsou obsažena v prováděcím právním předpise. Velmi důležitá je skutečnost, že zákon o léčivech výslovně uvádí, že etická komise není správní orgán a na vydávání jejího stanoviska a na postup etické komise se správní řád nevztahuje.

Je však otázkou, zda může zvláštní právní předpis konstatovat, že určitý subjekt není správním orgánem. V právním řádu je sice zcela běžné, že zvláštní právní úprava vyloučí uplatnění správního řádu s výjimkou základních zásad v něm obsažených, avšak pokud jde o označení určitého subjektu za správní orgán, mám za to, že toto je objektivní kategorie daná faktickou činností a pravomocemi tohoto subjektu, a tudíž ji nelze takto zjednodušeně derogovat konstatováním, že se o správní orgán nejedná.

Náplní činnosti správních orgánů je výkon veřejné správy, mimo jiné rozhodování o právech a povinnostech určitých subjektů. Právě zde bych rád poukázal na některá oprávnění etických komisí, jež mají právě tento charakter.

Zákon o léčivech například stanoví, že etická komise vydá na žádost zadavatele stanovisko ke klinickému hodnocení. Toto stanovisko je podmínkou pro zahájení takového klinického hodnocení. Dle mého názoru z výše uvedeného vyplývá, že kladné stanovisko etické komise má charakter jakéhosi povolení provedení klinického hodnocení, resp. významného podkladu takového povolení. Stejně tak negativní stanovisko etické komise má charakter zákazu, resp. dočasného odepření možnosti provést klinické hodnocení. Přestože zákon o léčivech požaduje, aby bylo stanovisko odůvodněno, vůbec se nezabývá otázkou jeho případného přezkumu.⁶

⁶ Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, § 53.

Kromě samotného rozhodování je pro správní orgány typické, že také provádějí jakési kontrolní, resp. dozorové činnosti. Přestože zákon o léčivech konstatuje, že etické komise nejsou správními orgány, přiznává jim kromě rozhodovací taktéž dozorovou pravomoc. Etická komise totiž zajišťuje dohled nad každým klinickým hodnocením, ke kterému vydala souhlasné stanovisko, a to v intervalech přiměřených stupni rizika pro subjekty hodnocení, nejméně však jednou za rok.

Zajímavé je také ustanovení, které *ex lege* zneplatňuje kladné stanovisko etické komise pro případ, že tato etická komise zanikne a současně její činnost nepřevzme jiná etická komise. I tato skutečnost dle mého názoru zásadním způsobem ovlivňuje právní postavení zadavatele klinického hodnocení (reálně totiž musí okamžitě ukončit již započaté klinické hodnocení).

Z výše uvedeného je zřejmé, že pokud jde o formální pojetí, nejsou etické komise ustavené dle zákona o léčivech správními orgány, neboť to tento zákon výslovně uvádí. Zároveň se však domnívám, že vyhodnocení materiálního hlediska již tak jednoznačně nevyznívá. Mám za to, že pokud některý subjekt vydává stanovisko, které má charakter povolení, a současně je nadán pravomocí dohledu nad činností, na jejímž povolení participoval, což jsou v obou případech pravomoci typické pro správní orgány, je vhodné zkoumat, zda i tento subjekt není v materiálním pojetí správním orgánem.⁷

2.2 Etické komise podle zákona o zdravotnických prostředcích

V první řadě je třeba uvést, že institut etické komise je v zákoně o zdravotnických prostředcích charakterizován prakticky totožným účelem, jaký sleduje u etické komise zákon o léčivech, avšak konkrétní ustanovení se v mnoha ohledech liší. Především zákon o zdravotnických prostředcích se nikterak nevymezuje vůči uplatnění správního řádu a zároveň neobsahuje ustanovení, které by stanovilo, že etické komise ustavené podle tohoto zákona nejsou správními orgány.

Zákon o zdravotnických prostředcích nehovoří o statusu etické komise a rovnou se zaměřuje na pravidla jejího ustavení a na úkoly, které jsou jí svěřeny. Etickou komisí ustavuje poskytovatel zdravotních služeb, jenž je způsobilý k provádění klinických zkoušek. Etickou komisí může ustavit taktéž Ministerstvo zdravotnictví.

Členy etické komise jsou zdravotničtí pracovníci a další osoby. Etická komise musí mít nejméně pět členů. Členy etické komise mohou být pouze bezúhonné fyzické osoby bez osobního zájmu nebo účasti na provádění klinických

⁷ Kadečka, S., Průcha, P. *Správní právo – obecná část: multimediální učební text*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, kapitola 4.1.

zkoušek. Za bezúhonnou fyzickou osobu se v tomto případě považuje osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro úmyslný trestný čin spáchaný v souvislosti s klinickým hodnocením nebo v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb.⁸

Stejně jako tomu bylo u zákona o léčivech, i v tomto případě se domnívám, že kompetence svěřené etickým komisím zákonem o zdravotnických prostředcích přináší otázku, zda se nejedná o specifický typ kolegiálního správního orgánu.

Zadavatel klinické zkoušky je povinen příslušné etické komisi předem písemně oznámit záměr provést klinickou zkoušku. Etická komise následně zadavateli udělí souhlas s prováděním klinické zkoušky nebo vydá nesouhlasné stanovisko k záměru provádění klinické zkoušky. Zde je dobré si povšimnout určitého formulačního rozporu, neboť oznámení je obvykle jednostranným úkonem informativní povahy, na který většinou nenavazuje rozhodovací proces na straně adresáta. Domnívám se tedy, že i v tomto případě se reálně nejedná ani tak o oznámení, jako o žádost o vyslovení souhlasu s prováděním klinické zkoušky.

Další ustanovení jasně stanoví, že klinická zkouška může být zahájena a prováděna na subjektech hodnocení pouze v případech, kdy byl zadavateli klinické zkoušky udělen souhlas příslušnou etickou komisí. Zároveň je etické komisi svěřeno právo svůj souhlas kdykoli odvolat, jestliže se vyskytnou nové skutečnosti negativně ovlivňující bezpečnost subjektů hodnocení v případě, že tyto skutečnosti nelze ihned odstranit nebo zadavatel či zkoušející poruší závažným způsobem své povinnosti. Odvolání souhlasu etické komise má za následek ukončení nebo minimálně přerušeni již započaté klinické zkoušky.

Domnívám se, že i v případě etických komisí ustavených podle zákona o zdravotnických prostředcích existují argumenty ospravedlňující pohlížení na činnost těchto etických komisí jako na činnost speciálních správních orgánů. Na druhou stranu je třeba přiznat, že toto pojetí poněkud naráží na absenci potřebných procesních ustanovení, která by řešila například otázku nadřízeného správního orgánu, možnost uplatnění opravných prostředků, rozsah přezkumu atp.

2.3 Etické komise podle transplantačního zákona

Kromě právních předpisů, které se věnují klinickému hodnocení vybraných produktů používaných v medicíně (léčivé přípravky a zdravotnické prostředky),

⁸ Zákon č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 9.

existují i některé další zákony, jež také obsahují vlastní vymezení institutu etické komise. Jedním z těchto předpisů je transplantační zákon.

Etická komise je zde definována jako nezávislá komise, kterou ustavuje a ruší poskytovatel zdravotních služeb provádějící odběr orgánu dárci ve prospěch příjemce, který není jeho osobou blízkou, nebo obnovitelné tkáně nezletilým osobám, osobám zbaveným způsobilosti nebo osobám neschopným vyslovit souhlas. Etická komise může být ustavena jako stálá komise nebo podle potřeby k jednotlivým případům.

Etická komise musí být složena z nejméně pěti členů, přičemž členy etické komise jsou především lékaři. Musí být však zajištěno členství právě jednoho klinického psychologa a jednoho právníka. Nejméně dvě třetiny členů etické komise nesmí být v pracovněprávním vztahu k danému poskytovateli zdravotních služeb. Členové opět nesmí mít žádný osobní zájem na provádění odběru orgánu či tkáně.

Hlavní náplní etické komise je udílení souhlasu, popř. vyslovení nesouhlasu s provedením odběru orgánu dárci ve prospěch příjemce, který není jeho osobou blízkou, nebo obnovitelné tkáně nezletilé osobě, osobě zbavené způsobilosti či osobě neschopné vyslovit informovaný souhlas. Pro případ, že etická komise souhlas udělí, vykonává následně dohled nad průběhem odběru a zachováváním práv zúčastněných osob.⁹

Osobně se domnívám, že v tomto případě jsou kompetence etické komise naprosto zásadní, přičemž ta rozhodně nevystupuje pouze v pozici jakéhosi expertního poradního orgánu, nýbrž reálně rozhoduje o právech fyzických osob, konkrétně o tom, zda u někoho smí být odběr proveden či nikoli. Přestože je evidentní, že primárním účelem etické komise je ochrana osob v oslabeném postavení, zákon neobsahuje žádná procesní ustanovení, která by řešila otázku přezkumu rozhodnutí etické komise.

I zde se domnívám, že etická komise fakticky rozhoduje o právech jednotlivců, a tudíž se její postavení blíží postavení kolegiálního správního orgánu. Reálná praxe je však opět taková, že se při činnosti etické komise správní řízení neuplatňuje, přestože transplantační zákon stanoví, že se podává etické komisi žádost, přičemž vyřízení této žádosti má pro dotčené subjekty zásadní dopady.

2.4 Etické komise podle zákona o specifických zdravotních službách

Dalším vnitrostátním právním předpisem, který obsahuje samostatnou úpravu etických komisí, je zákon o specifických zdravotních službách. V tomto

⁹ Zákon č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 5.

případě se etická komise ustavuje v souvislosti s ověřováním nezavedených metod v rámci poskytování zdravotních služeb.

Etická komise je zde definována jako nezávislá komise, jejímž úkolem je posouzení etických hledisek ve vztahu k ověřování nezavedené metody, jakož i dohled nad průběhem ověřování nezavedené metody z hlediska bezpečnosti a zachování práv pacientů, na nichž je nezavedená metoda ověřována.

Členy etické komise jsou zdravotničtí pracovníci a další osoby, z nichž nejméně dvě třetiny nesmějí být v pracovněprávním vztahu k poskytovateli zdravotních služeb, který ji ustavil. Etická komise musí mít nejméně pět členů, přičemž tito členové nesmí mít osobní zájem na ověřování nezavedené metody.¹⁰

Zásadní odlišností oproti právní úpravě etických komisí obsažené v zákoně o léčivech, v zákoně o zdravotnických prostředcích i v transplantačním zákoně je skutečnost, že v případě zákona o specifických zdravotních službách není výsledkem činnosti etické komise souhlasné či nesouhlasné stanovisko, které by mělo závazný charakter. Etická komise dává pouze podněty Ministerstvu zdravotnictví a dále pak poskytovateli zdravotních služeb, jímž byla ustavena. Tyto subjekty však mohou dále postupovat relativně nezávisle na sdělení etické komise.

Z výše uvedeného dle mého názoru vyplývá, že etické komise podle zákona o specifických zdravotních službách plní pouze funkci jakéhosi poradního orgánu bez přímých či nepřímých rozhodovacích kompetencí, a tudíž na ně nelze ani z materiálního hlediska pohlížet jako na správní orgány.

3. ZÁVĚR

Cílem tohoto příspěvku bylo poukázat na problematiku postavení kolegiálních expertních orgánů, jejichž kompetence v mnoha případech výrazně převyšují běžné pravomoci poradních orgánů.

Je jistě správné, že speciální právní předpisy v oblasti zdravotnictví zakotvují institut etické komise jakožto určitého odborného garanta toho, že morálita neustoupí honbě za fakticitou. Na druhou stranu je třeba vzít v úvahu, že pravomoci současných etických komisí (s výjimkou etických komisí ustavených podle zákona o specifických zdravotních službách) zahrnují důležité kvazirozhodovací procesy, jakož i dozorové činnosti, což jsou tradičně úkoly svěřené správním orgánům.

Rád bych, aby se právnická i zdravotnická obec zamyslela nad dlouhodobou udržitelností takového systému, kde nejsou striktně odděleny vysoce expertní medicínsko-etické činnosti od činností správněprávních. Česká

¹⁰ Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 38.

republika je demokratický právní stát, kde činnost správních orgánů jakožto vykonavatelů veřejné správy směřuje k vydávání správních aktů, které lze obvykle napadnout řádnými i mimořádnými opravnými prostředky a jejichž zákonnost je možné přezkoumat také z moci úřední. Tento standard je shodně uplatňován jak u státních orgánů, tak u všech dalších subjektů, na které je určitý výkon státní správy přenesen.

Domnívám se tedy, že etické komise by neměly být výjimkou. Mám za to, že se nabízí dvě možnosti: buď se lze vydat cestou, která je naznačena v zákoně o specifických zdravotních službách, kde není etickým komisím svěřena žádná reálná rozhodovací či dozorová pravomoc a ty působí výhradně jako expertní poradní orgány, anebo by měly být etické komise označeny za vykonavatele veřejné správy se všemi důsledky z toho plynoucími (např. přezkum jejich činnosti a rozhodnutí).

K právní úpravě posudkových komisí MPSV

JIŘÍ VESELÝ, RADIM LANGER

Ministerstvo práce a sociálních věcí

Anotace:

Příspěvek se věnuje vývoji právní úpravy posudkových komisí MPSV od roku 1990 do současnosti. Neopomíjí ale ani úvahy *de lege ferenda*. Autoři příspěvku zdůvodňují potřebu další existence posudkových komisí MPSV. Pozornost upínají mj. k charakteru posudku komise a vylučují povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu.

Klíčová slova: posudkové komise, závazné stanovisko, přezkum, posudek

Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) se staly součástí našeho právního řádu od 1. 9. 1990, kdy nabyl účinnosti zákon č. 210/1990 Sb. Tyto druhoinstanční posudkové orgány, vzniklé transformací do té doby existujících posudkových komisí sociálního zabezpečení krajských národních výborů (KNV), byly od počátku až do současné doby koncipovány jako orgány vykonávající posudkovou činnost jednak pro účely vymezeného okruhu přezkumných řízení soudních (na základě požadavků soudů na podání posudku), jednak pro účely vymezeného okruhu odvolacích řízení správních (na základě požadavků odvolacích správních orgánů na podání posudku).

1. K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY POSUDKOVÝCH KOMISÍ MPSV

1.1 Vývoj od 1. 9. 1990 do 31. 12. 1991

V roce 1990 byly zrušeny posudkové komise sociálního zabezpečení KNV, které měly povahu správních orgánů vybavených nejen posudkovou, ale i rozhodovací pravomocí, a byla ustavena nová soustava posudkových orgánů sociálního zabezpečení, kterým byla svěřena pouze pravomoc k vydávání posudků.

V té době bylo možno na procesní postupy posudkových komisí MPSV vztáhnout vzhledem k § 3 odst. 5 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), pouze jeho ustanovení o základních pravidlech řízení. Posudkové komise MPSV, jejichž personální základ zůstal z bývalých posudkových komisí sociálního zabezpečení KNV v podstatě zachován, však dále v důsledku mnohaletých návyků fungovaly na poměrně značně formalizované úrovni, která byla, vzhledem k zvláštnímu předmětu posudkového řízení a významu posudku v něm vydávaného pro posuzovanou osobu i pro orgán, který na základě posudku vydával správní rozhodnutí, jistě odůvodněná.

1.2 Vývoj od 1. 1. 1992 do 31. 12. 1993

Ani přijetí zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále též „ZOPSZ“), který stanovil některá zvláštní procesní pravidla pro postupy posudkových orgánů, a vyhlášky č. 182/1991 Sb., která přinesla některá podrobnější procesní pravidla pro posudkové komise MPSV, neodstranilo problémy v praktické aplikaci právní úpravy.

Jednalo se totiž o úpravu značně kusou a dílčí, která ponechala neřešenu řadu procesních institutů, s nimiž se však posudkové orgány sociálního zabezpečení ve své činnosti setkávaly. Problémy byly v tomto směru umocňovány existující organizací sociálního zabezpečení. V ní posudkové orgány vydávaly posudky zčásti i pro rozhodování orgánů stojících mimo soustavu veřejné správy (posudkové komise MPSV pro rozhodování soudu v přezkumném řízení soudním, tj. v rámci správního soudnictví). Vezmeme-li posledně uvedený příklad, vyskytovaly se v té době v posudkové praxi vážné pochyby, zda na postupy při vydávání posudku o invaliditě pro potřeby soudů nemají být, oproti postupům při vydávání posudku o invaliditě pro potřeby rozhodování správního orgánu v odvolacím řízení správním, aplikována ještě některá další procesní pravidla vycházející z občanského soudního řádu. Tyto pochyby pramenily z představy, že posudkové řízení, v němž posudková komise MPSV podává posudek pro potřeby soudu, by mohlo být pojmáno jen jako procesně „nesamostatná“ součást probíhajícího soudního řízení. Při absenci výslovné právní úpravy bylo obtížné se s těmito pochybami vyrovnávat a zejména pak nalézt právně odpovídající řešení procesních problémů a nejasností, vznikajících zejména ve vztahu mezi posudkovým orgánem a posuzovaným občanem, kde se v praxi nebylo možno bez analogie s obecnými předpisy o správním řízení obejít. V návaznosti na shora uvedené schéma začlenění posudkových orgánů v organizační strukturu sociálního zabezpečení bylo u většiny okruhů jejich posudkové činnosti zjevné, že nositelem procesních oprávnění vůči posuzovanému v rámci posudkového řízení nemůže být ten správní orgán, pro

jehož potřeby je posudek vypracováván a který na jeho podkladě ve správním řízení rozhoduje.

1.3 Vývoj od 1. 1. 1994 do 31. 12. 2005

V ZOPSZ byl na základě zákona č. 307/1993 Sb. poprvé stanoven princip přiměřeného užití obecných předpisů o správním řízení na procesní postupy posudkových komisí MPSV při jejich posudkové činnosti pro účely opravných řízení.

Tendence vztáhnout na procesní postupy posudkových orgánů nejen základní pravidla správního řízení (jejichž aplikace měla výrazně přispět i k obsahové správnosti vydávaných posudků), ale i další ustanovení obecných předpisů o správním řízení, upravující procesní instituty ve zvláštní právní úpravě neřešené, byla za popsané právní situace pochopitelná. Zákonné zakotvení principu přiměřeného užití obecných předpisů o správním řízení na procesní postupy posudkových komisí MPSV tak na jedné straně znamenalo krok vpřed vyplněním mezery v právní úpravě řízení před posudkovými komisemi MPSV, na druhé straně se stalo zdrojem dalších problémů při aplikaci této právní úpravy.

Zvláštní podzákonná právní úprava postupů posudkových komisí MPSV totiž v tomto období upravovala jen některé procesní instituty a jinak se odkazovalo na přiměřené užití obecných předpisů o správním řízení. Tato konstrukce nezajišťovala dostatečné právní jistoty účastníků posudkového řízení a byla rovněž zdrojem pochybností o mezích použití některých procesních prostředků, upravených zákonem o správním řízení, posudkovými komisemi MPSV.

1.4 Vývoj od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009

Zákon č. 501/2004 Sb. (doprovodný zákon k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád) přinesl zásadní změnu právní úpravy. Na úrovni ZOPSZ výslovně vyloučil na postup posudkových komisí MPSV při podávání posudků správní řád, s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů a ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci.

Zároveň stanovil lhůtu pro vydání posudku včetně pravidel pro její prodloužení a dále postup posudkové komise MPSV v případě nesoučinnosti posuzované osoby.

S účinností od 1. 7. 2006 (zákonem č. 109/2006 Sb.) pak byla do ZOPSZ doplněna také oprávnění předsedy posudkové komise MPSV vůči posuzované osobě a dále dopad ustanovení správního řádu o spisu na postup posudkové komise.

1.5 Vývoj od 1. 7. 2009 do 31. 12. 2011

Poslední zcela zásadní změnu právní úpravy posudkových komisí MPSV přinesl od 1. 7. 2009 zákon č. 479/2008 Sb.

Ustanovení § 16a odst. 1 ZOPSZ (i na základě zásadních připomínek MV jako gestora správního řádu a jeho aplikace v procesních postupech ve veřejné správě) nově vztáhlo na postup posudkových komisí MPSV část čtvrtou správního řádu o tzv. ostatních úkonech správních orgánů s tím, že výslovně upravilo, která ustanovení této části se nepoužijí, a naopak, k rozvedení ustanovení 154 výslovně uvedlo, že se obdobně použijí § 17 a 38 správního řádu.

Důvodová zpráva k zákonu č. 479/2008 Sb. k této konstrukci uvádí (včetně důvodů odchylek od správního řádu, resp. od jeho dopadu v rozsahu stanoveném částí čtvrtou správního řádu na jiné úkony správních orgánů, kam vydávání posudků posudkových komisí MPSV náleží):

„Na rozdíl od dosavadního stavu, podle něhož je právní úprava procesních postupů při vydávání posudků posudkovou službou úřadů práce pro jiné správní orgány a posudkovými komisemi Ministerstva práce a sociálních věcí pro jiné správní orgány a pro soudy založena na rozsáhlé výluce správního řádu (§ 9a odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění zákona č. 109/2006 Sb., § 16a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 109/2006 Sb.), podřizují se postupy sloučené posudkové služby i posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí ve výrazném rozsahu části čtvrté správního řádu. Dochází tak k významnému posunu směrem k sjednocení postupů při výkonu veřejné správy, a tím i k posílení procesního postavení a jistoty posuzovaných osob. Dopad správního řádu nad rámec stanovený podle části čtvrté je rozšířen ještě o ustanovení o spisu a nově i o nahlížení do spisu. Na druhé straně je nezbytné zachovat minimální okruh odchylek od dopadu správního řádu vyplývajícího z jeho části čtvrté. Okruh odchylek je dán jednak charakterem posudkově medicínské činnosti posudkové služby, blížíci se činnosti znalecké, jednak nutností nižší mírou formalizace zachovat podmínky pro pružnější výkon tohoto typu posudkové činnosti a konečně i dosavadním pojetím posudku v oblasti sociálního zabezpečení. Ten je podkladem pro jiné správní orgány, popřípadě pro soudy, a podléhá tedy zákonnému rámci volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu, popřípadě podle § 77 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Přezkum posudku posudkové služby bude nadále prováděn v rámci opravných postupů podle správního řádu, popřípadě podle soudního řádu správního, jimiž bude přezkoumáváno správní rozhodnutí, které bylo na podkladě posudku vydáno. Případné vztažení samostatných přezkumných postupů podle správního řádu ve vztahu k posudku by dosavadní

konstrukci zásadním způsobem narušilo. Navíc by samostatné přezkumy posudků byly provozně nereálné vzhledem k značnému objemu vydávaných posudků (v současné době jich posudková služba vydává ročně téměř půl milionu) a u posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí i vzhledem k jejich začlenění ve strukturách ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stojí člen vlády.“

1.6 Vývoj od 1. 1. 2012 doposud – platná právní úprava

Platná právní úprava posudkových komisí MPSV je v současné době obsažena pouze v ZOPSZ, kam byla zákonem č. 470/2011 Sb. od 1. 1. 2012 přeusnuta i podrobnější úprava, obsažená do 31. 12. 2011 ve vyhlášce MPSV č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon ČNR o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o ZOPSZ, klíčovým ustanovením pro postavení a kompetence posudkových komisí MPSV je i nyní ustanovení § 4 odst. 2, podle kterého MPSV posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise.

Speciální úprava procesních postupů je obsažena v § 16a a § 16b ZOPSZ:

Pokud jde o § 16a, v jeho odst. 1 je stanoven rozsah použití správního řádu na postup posudkové komise při vydávání posudku (od roku 2009 zůstal nezměněn – viz část IV). V odst. 2 je upravena lhůta pro vydání posudku posudkové komise 60 dnů, nestanoví-li orgán, který o posouzení požádal, lhůtu delší, s tím, že posudková komise je povinna tomuto orgánu sdělit závažné důvody, které vydání posudku v takové lhůtě brání – v takovém případě se lhůta prodlužuje o 30 dnů, nestanoví-li tento orgán lhůtu delší. Podle odst. 3 je posudková komise MPSV povinna zasílat orgánu, který o posouzení požádal, stejnopis posudku. Odst. 4 dává posudkové komisi MPSV pravomoc žádat posuzovanou osobu o součinnost (např. podrobit se vyšetření svého zdravotního stavu nebo předložit lékařské nálezy, které má posuzovaná osoba u sebe) s tím, že pokud poskytnutí takové součinnosti odmítne, je posudková komise povinna o této skutečnosti informovat orgán, který o posouzení požádal.

Pokud jde o § 16b, ve svém odst. 1 určuje, že posudkové komise jsou nejméně tříčlenné a jejich předsedou může být jen lékař. Předseda posudkové komise a její tajemník jsou vždy zaměstnanci zařazení k výkonu práce v MPSV; tajemník je členem posudkové komise a jejími dalšími členy jsou odborní lékaři jednotlivých klinických oborů. Podle odst. 2 je posudková komise

schopna jednat a usnášet se, je-li přítomen posudkový lékař, který je předsedou posudkové komise, tajemník a další lékař. Posudková komise se usnáší většinou hlasů; při rovnosti hlasů rozhoduje hlas jejího předsedy. Odst. 3 stanoví, že posudkový lékař, který je předsedou posudkové komise, řídí její jednání, určuje její konkrétní složení a rozhoduje o zařazení jednotlivých případů na pořad jednání. Podle odst. 4 je k jednání posudkové komise možno se souhlasem posuzované fyzické osoby přizvat na její žádost jiné fyzické osoby, lze-li od nich očekávat, že přispějí k objasnění závažných okolností důležitých pro posudkový závěr.

Pro posudkové komise MPSV je dále důležitá i právní úprava součinnosti orgánů sociálního zabezpečení a poskytovatelů zdravotních služeb, obsažená v § 16 ZOPSZ.

2. Z JUDIKATURY

Již před téměř dvěma desetiletími se Ústavní soud ČR zabýval otázkou ústavnosti samotného základu právní úpravy posudkových komisí MPSV, tedy § 4 odst. 2 ZOPSZ, a to v souvislosti s námitkou, že v přezkumném řízení soudním nelze vycházet z posudku posudkové komise MPSV, když Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) jako jedna ze stran sporu je MPSV podřízena.

Tuto právní úpravu však soud neshledal protiústavní a ve svém nálezu ze dne 1. 11. 1995 sp. zn. II ÚS 92/95, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 4, pod č. 72, mj. uvedl:

„V tomto směru dlužno dodat, že není od věci, když soudy v souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dbají, aby jejich rozhodnutí byla nikoliv jen shora předepsanou, ale též akceptovatelnou spravedlností, což je v daném případě zvláště aktuální, je-li tu námitka směřující proti posudkům posudkové komise jako subjektu podřízeného protistraně. K této námitce navrhovatele a na to navazujícímu vyjádření Vrchního soudu v Praze ohledně pravomoci Ústavního soudu přezkoumat protiústavnost jednotlivých předpisů se uvádí, že úpravu § 4 odst. 2 zák. č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, neshledal Ústavní soud protiústavní (čl. 37 Listiny), a to právě s ohledem na ustanovení § 250q o. s. ř. i § 246 o. s. ř., která umožňují aplikaci zásady skutečného stavu věci prováděním i jiných důkazů, a dále též s ohledem na složení komisí upravené v § 3 vyhl. č. 182/1991 Sb., proto také Ústavní soud ani nepostupoval podle § 78 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.“

Bez zajímavosti není ani rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 Ads 77/2009-59, ve kterém Nejvyšší správní soud potvrdil charakter posudku

orgánů lékařské posudkové služby včetně posudkové komise MPSV jako důkazu poté, co se výslovně zabýval možností pojetí takového posudku jako závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. V citovaném rozsudku soud jednak vyjádřil názor, že posudek splňuje některé materiální znaky závazného stanoviska:

„Jedná se typově o úkon podle části čtvrté správního řádu, který není samostatným správním rozhodnutím, přičemž jeho obsahem je odborné vyjádření správního orgánu hodnotící zdravotní stav žadatele o příspěvek na péči coby skutkovou otázku daného řízení. Jak již bylo uvedeno, legální termín „posudek“ rovněž nevylučuje, že by mohlo jít o správní akt charakteru závazného stanoviska, jak tvrdí stěžovatel. V tomto rozsahu jsou kritéria závazného stanoviska použitelná i pro tento posudek.“

Na druhé straně Nejvyšší správní soud ale zároveň v tomto rozsudku vyloučil, že by posudek splňoval formální znaky závazného stanoviska:

„Naproti tomu jsou zde dva rozhodné deficity, které vylučují, aby tento posudek byl závazným stanoviskem dle ustanovení § 149 správního řádu. Prvním deficitem je samotná otázka použitelnosti správního řádu na vydávání tohoto posudku (...). Druhým deficitem je absence výslovného zákonného příkazu závaznosti posudku pro výrokovou část správního rozhodnutí. Ani zákon o zaměstnanosti, ani zákon o sociálních službách tuto závaznost ve svých zněních s účinností do 30. 6. 2009 výslovně neupravovaly. Ačkoliv se jednalo o tzv. povinný důkaz, který jsou v souladu s ustanovením § 25 odst. 2 zákona o sociálních službách správní orgány povinny nechat pořídit a provést, přičemž je logické, že správní orgány si o stupni závislosti žadatele nemohou samy udělat úsudek, nebyla jeho závaznost pro výrok správního rozhodnutí dle právního stavu platného a účinného v době rozhodování správních orgánů zákonem výslovně stanovena. Nejvyšší správní soud proto dospěl k názoru, že posudek stupně závislosti fyzické osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči nesplňoval dle právního stavu účinného do 30. 6. 2009 kritéria závazného stanoviska dle ustanovení § 149 správního řádu, a pravidla pro vydávání a přezkum závazných stanovisek se tedy na tento posudek nevztahovala.“

Nad rámec závěru tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu lze uvést, že ani podle platného právního stavu nejsou posudky orgánů lékařské posudkové služby včetně posudkové komise MPSV závazným stanoviskem, ačkoli na postup při jejich vydávání byla novelou ZOPSZ, provedenou zákonem č. 479/2008 Sb., s účinností od 1. 7. 2009 v modifikovaném rozsahu vztahena část čtvrtá správního řádu. Tato část správního řádu však ve výčtu ustanovení, podle nichž se postupuje obdobně, stejně jako samotná novela ZOPSZ ustanovení § 149 správního řádu neobsahuje. Kromě toho úprava zásadních stanovisek počítá s tím, že půjde o dva různé orgány, zatímco podle současné

úpravy je MPSV ve věcech nepojistných sociálních dávek současně odvolacím orgánem. Závaznost posudku pro účely přezkumného řízení soudního pak nepřipadá v úvahu vůbec, natož pak podle úpravy ve správním řádu.

3. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

V současné době existují tři hlavní důvody pro další existenci posudkových komisí MPSV. Jsou jimi neexistence klasického dvouinstančního správního řízení ve věcech důchodového pojištění (spojená s tradicí posudků posudkových komisí MPSV v rámci soudního přezkumu), dále skutečnost, že MPSV působí jako odvolací orgán v nepojistných sociálních dávkách (posudková a rozhodovací činnost v odvolacím řízení tak probíhá v rámci jednoho správního orgánu), a konečně jde i o garanci MPSV za vysokou odbornou úroveň a jednotnost posuzování na území celé ČR.

V případě zvažovaného zavedení klasického modelu odvolacího řízení do oblasti důchodového pojištění by odpadl zásadní důvod pro podávání posudků posudkových komisí MPSV pro účely přezkumných soudních řízení, a tím by se otevřela možnost další diskuze nad tím, zda nadále dát přednost garanci ústředního správního orgánu za vysokou úroveň posudků, anebo spíše preferovat pojetí ústředního správního orgánu jako orgánu koncepčního, řídicího a kontrolního, který nemá provádět vlastní výkonnou (zde posudkovou) činnost.

XII. Zamyšlení nad rozhodováním Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

EVA HORZINKOVÁ

Policejní akademie České republiky v Praze

Anotace:

Tématem příspěvku je výkon dohledu nad obsahem televizního a rozhlasového vysílání a postup Rady pro rozhlasové a televizní vysílání při ukládání sankcí provozovatelům televizního a rozhlasového vysílání. Zvláštní pozornost je věnována upozornění Rady na porušení zákona o rozhlasovém a televizním vysílání jako prostředku realizace preventivní funkce správního trestání.

Klíčová slova: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, správní trestání, delikt, dokazování, sankce

1. ÚVOD

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) je důležitým mediálním regulátorem rozhlasového a televizního vysílání v České republice. Jednou ze specifických činností Rady je dohled nad obsahem televizního a rozhlasového vysílání a ukládání sankcí provozovatelům televizního a rozhlasového vysílání (dále jen „provozovatelé vysílání“), kteří nějakým způsobem porušují povinnosti plynoucí ze zákona č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysílání“). Provozovatelé vysílání, kteří porušují povinnosti stanovené zákonem o vysílání, se tímto jednáním dopouštějí tzv. smíšených správních deliktů, kde se obecně nezkoumá zavinění, ale hovoří se o objektivní odpovědnosti. Subjektem tohoto správního deliktu podle výše uvedeného zákona může být fyzická nebo právnická osoba provozující rozhlasové nebo televizní vysílání.

Ve svém příspěvku nebudu rozebírat jednotlivé skutkové podstaty těchto smíšených správních deliktů, ale spíše se zaměřím obecně na proces rozhodování

Rady jako kolektivního orgánu a na některé aspekty tohoto správního řízení. Rada jako kolektivní orgán se řídí jednak výše uvedeným zákonem o vysílání, jednak subsidiárně zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Zákon o vysílání neupravuje podrobně problematiku projednávání smíšených správních deliktů, pouze v § 66 tohoto zákona je zakotveno subsidiární použití správního řádu. Vzhledem k tomu, že se jedná o rozhodování o správních deliktech, je třeba dodržovat i základní principy a zásady správního trestání tak, jak vyplývají z právní teorie, z odborné literatury i z příslušné soudní judikatury zejména Nejvyššího správního soudu.

2. POSTAVENÍ RADY PRO TELEVIZNÍ A ROZHLASOVÉ VYSÍLÁNÍ

Rada je podle zákona ústředním správním úřadem, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání,¹ převzatého vysílání² a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb poskytovaných na vyžádání. Právní základ činnosti a působnosti Rady představuje výše uvedený zákon o vysílání.

Rada kontroluje a dohlíží na činnost provozovatelů vysílání, kteří provozují činnost na základě zákona, na základě udělené licence nebo vykonávají činnost provozovatele převzatého vysílání. Působnost Rady je poměrně široká – od dohlížení na dodržování předpisů v této oblasti přes udělování a odnímání licencí k provozování vysílání, rozhodování o sankcích, přeshraniční spolupráci v oblasti regulace televizního vysílání a řadu dalších činností. V našem článku se budeme stručně zabývat pouze činností Rady spočívající v rozhodování o správních deliktech provozovatelů televizního vysílání.

Rada je kolektivním orgánem, který je složen ze 13 členů jmenovaných předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny; jedná se o veřejnou funkci. Zákon o vysílání stanoví podmínky a předpoklady, které musí člen Rady splňovat. Jedná se pouze o obecné předpoklady pro zvolení člena Rady, přičemž otázka jejich odbornosti zde řešena není.³ Rada volí ze svých členů předsedu a tři místopředsedy.

¹ Rozhlasovým a televizním vysíláním je poskytování pořadů a dalších částí vysílání uspořádaných v rámci programu včetně služeb přímo souvisejících s programem.

² Převzatým rozhlasovým nebo televizním vysíláním se rozumí příjem vysílání původních rozhlasových a televizních programů nebo jejich podstatných částí, včetně služeb přímo souvisejících s programy nebo podstatnými částmi programu.

³ Podle jednacího řádu Rady garantem věcné, právní i formální správnosti všech jím zpracovaných dokumentů Rady je Úřad Rady. U ostatních dokumentů je Úřad Rady povinen upozornit Radu na jejich případnou právní, formální či věcnou nesprávnost.

Orgánem Rady, který zabezpečuje úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Rady, je Úřad Rady (dále jen „Úřad“) jako její organizační složka. V souvislosti s rozhodováním Rady o správních deliktech je jeho postavení dosti významné, jak si uvedeme dále.

3. JEDNÁNÍ A ZASEDÁNÍ RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ

Podle zákona o vysílání je Rada kolektivním orgánem, a proto při rozhodování o správních deliktech se obecně postupuje podle § 134 správního řádu. Členové Rady jsou oprávněné úřední osoby, které rozhodnutí přijímají kolektivně. Zákon o vysílání je speciální normou a obsahuje základní pravidla pro jednání Rady, kdy stanoví, že při rozhodování ve správních řízeních rozhoduje Rada nadpoloviční většinou hlasů svých členů. Usnází se, je-li přítomna nadpoloviční většina jejích členů a je-li současně přítomen předseda Rady nebo některý z místopředsedů. Při jednání se Rada řídí jednacím řádem, který stanoví způsob hlasování a způsob zaznamenávání a zveřejňování rozdílných stanovisek členů Rady, způsob volby a odvolávání předsedy Rady a místopředsedů Rady, jakož i pravidla zastupování předsedy a další pravidla při zasedání Rady. Zasedání Rady se konají bez účasti veřejnosti. Účast dalších osob na zasedání Rady povoluje předseda, resp. předsedající, pokud si toto právo v jednotlivých případech nevyhradí Rada.

Pokud má úkon formu rozhodnutí, rozhoduje Rada jako celek. Jinak může např. přerušit řízení nebo nařídít ústní jednání formou unesení předseda Rady samostatně, nikoliv však zastavit řízení, pokud by jednací řád Rady nestanovil jinak.

Ve správních řízeních přijímá Rada rozhodnutí formou usnesení. Návrh usnesení mohou v rozpravě podávat pouze členové Rady. Podklady pro správní rozhodnutí Rady připravuje Úřad. Ze zasedání Rady se pořizuje zápis, který obsahuje soupis projednaných správních rozhodnutí a text usnesení.

V záležitostech, které nejsou vymezeny zákonem o vysílání nebo nejsou podrobně upraveny jednacím řádem Rady, se postupuje podle správního řádu.

Vzhledem k tomu, že Rada má postavení ústředního správního úřadu,⁴ měl by přicházet v úvahu jako řádný opravný prostředek rozklad podle § 152 správního řádu. Nicméně zákon o vysílání s tímto postupem nepočítá, neboť § 66 tohoto zákona řízení o rozkladu vylučuje. Proti rozhodnutí Rady o udělení pokuty lze podat žalobu ve smyslu zákona č. 150/2002, Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „soudní řád správní“). Podaná

⁴ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 1. 2010.

žaloba má odkladný účinek a soud o žalobě musí rozhodnout ve lhůtě do 90 dnů. Příslušný rozhodnout o podané žalobě je Městský soud v Praze, který může žalobě vyhovět a rozhodnutí Rady zrušit a vrátit zpět k dalšímu řízení, nebo žalobu zamítnout. Opravným prostředkem proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Ten buď rozhodnutí Městského soudu v Praze zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení, nebo kasační stížnost zamítne. Po vyčerpání všech opravných prostředků je možné ještě podat ústavní stížnost k Ústavnímu soudu podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

4. ROZHODOVÁNÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH – DOKAZOVÁNÍ

Jaký je postup Rady při rozhodování o správních deliktech, je možné vysledovat především z jednotlivých soudních rozhodnutí Městského soudu v Praze nebo Nejvyššího správního soudu. Rada velmi často ukládá sankce za porušení zákona o vysílání, spočívající v závadném obsahu televizního vysílání. V těchto rozhodnutích žalobci poukazují na nezákonné nebo nesprávné postupy Rady. Chyby jsou zejména spatřovány v nedokonalém vymezení skutkových podstat správních deliktů, nedostatečném provedení důkazů, v nedostatku důvodů pro uložení sankce, v porušení procesních ustanovení správního řádu nebo žalobci vytýkají další vady řízení.

Obsah televizního vysílání je závadný zpravidla tehdy, pokud provozovatel vysílání nějakým způsobem porušuje základní povinnosti stanovené zákonem o vysílání, čímž naplňuje skutkovou podstatu některého správního deliktu.

Rada o správních deliktech rozhoduje formou klasického správního rozhodnutí, ve kterém definuje např. porušení § 32 odst. 1 písm. i) zákona o vysílání a uloží sankci na základě § 60 odst. 3 písm. d) téhož zákona.

Řízení o správních deliktech se zahajuje buď z podnětu diváka, nebo tak Rada činí z vlastního podnětu na základě monitoringu televizního nebo rozhlasového vysílání, jehož cílem je kontrolovat, zda vysílání je v souladu se zákonem. Rada zahájí řízení, má-li ověřené informace, že byl spáchán správní delikt konkrétním subjektem. Podle zásady legality je Rada povinna stíhat všechny správní delikty, o kterých se dozví. Ve smyslu správního řádu Rada informuje účastníka správního řízení o jeho zahájení. V tomto případě toho, kdo se dopustil správního deliktu. Monitoring pořadu probíhá následně až po jeho odvysílání, jedná se tedy o jakési zpětné posouzení pořadu.

Podle jednacího řádu Rady podklady pro správní rozhodování o správních deliktech připravuje Radě Analytický odbor Úřadu. Tedy obdobně jako rozkladová komise připravuje ministrovi podklady pro jeho rozhodnutí. Tato

skutečnost pak souvisí s dokazováním ve správním řízení před Radou. Pro toto řízení je typický způsob důkazu formou zvukově-obrazového záznamu.

Nejvyšší správní soud se k otázce dokazování vyjádřil např. rozsudkem ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. 2 As 59/2008, kde konstatoval, „že provádění důkazu před Radou formou zvukově-obrazového záznamu probíhá mimo ústní jednání a je svou povahou blízké ohledání“.

Analytické vyhodnocení pořadu neprovádí Rada, ale její organizační složka, která má ve vztahu k Radě jakési postavení poradního orgánu. Úřad sice nepřipravuje rozhodnutí, ale připravuje podklady pro jednání Rady a svým způsobem hodnotí hlavní důkaz.

Může tedy dojít ke dvěma situacím. Rada jako kolektivní orgán se bezprostředně před rozhodnutím seznámí s posuzovaným případem nebo se seznámí pouze s analýzou provedenou Úřadem. V případě, že Rada vychází z analýzy provedené Úřadem, nemůže své rozhodnutí opírat pouze o tuto analýzu, ale v rámci správního řízení by měla zhlédnout záznam pořadu a sepsat o tom písemný protokol ve smyslu § 18 správního řádu. V tomto případě musí být proveden důkaz zvukově-obrazovým záznamem a písemný protokol je obsahem správního spisu. K této otázce se judikatura nevyjadřuje jednoznačně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008 sp. zn. 4 As 34/2007 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009 sp. zn. 6 As 30/2008 a další).

Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012 č. j. 7 As 57/2010-80 Nejvyšší správní soud uvedl, že „analýza Úřadu má podle rozšířeného senátu charakter shrnujícího materiálu, který je pouze zprostředkovaný a obsahuje hodnotící či kritické prvky. Ohledání však vyžaduje přímé a bezprostřední smyslové pozorování samotným kolegiálním správním orgánem, tedy jednotlivými volenými členy Rady, kteří následně rozhodují o správním deliktu. Analýza Úřadu proto nemůže nahradit protokol o provedení důkazu podle § 18 správního řádu“.

Otázka dokazování, zda obsah televizního vysílání byl či nebyl v souladu se zákonem, může někdy způsobovat řadu problémů, o čemž svědčí bohatá soudní judikatura.

5. UPOZORNĚNÍ RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ

Pro samotné správní řízení před Radou při rozhodování o správních deliktech má specifický význam předchozí upozornění Rady podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání, o tom, že došlo k porušení tohoto zákona.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se ve svých rozhodnutích také několikrát zabývala charakterem upozornění podle § 59 odst. 1 zákona o vysílání

a jeho významem ve vztahu k uložení pokuty. V § 59 zákona o vysílání se uvádí, že Rada provozovatele vysílání upozorní, pokud porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem nebo podmínky udělené licence, a stanoví mu přiměřenou lhůtu k nápravě. Dojde-li ve stanovené lhůtě k nápravě, Rada sankci neuloží. Toto ustanovení se nepoužije, jestliže provozovatel vysílání poruší zvláště závažným způsobem některé vymezené povinnosti. Jedná se o případy podle § 32 odst. 1 písm. c), d) a e) a § 63 odst. 1 a § 64 odst. 1 zákona o vysílání. Vzhledem k tomu, že zákon neupravuje formu upozornění, bude se jednat o neformální písemný úkon.

V praxi pak provozovatelé vysílání poukazují na to, že v daném případě Radou nebyli upozorněni a rovnou proběhlo správní řízení o uložení pokuty. K tomu zaujal stanovisko Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích. Například v rozsudku ze dne 14. 5. 2008 č. j. 6 As 21/2007-109 Nejvyšší správní soud uvedl: „Zákon nijak blíže nespécifikuje charakter upozornění a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že v takovém případě je třeba vnímat upozornění v materiálním smyslu, tedy předáním informace o tom, že provozovatel porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu hrozí sankce. Nelze proto dovozovat, že by takové upozornění musela žalovaná činit u každého jednotlivého skutku, kterým byla porušena tatáž zákonná povinnost u téhož provozovatele.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 3. dubna 2012 č. j. 6 As 26/2010-101 pak konstatoval: „Předchozí upozornění podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů o vysílání, je s výjimkou případů podle § 59 odst. 4 tohoto zákona nutnou podmínkou postihu za další obdobné jednání. Teprve dostane-li se provozovateli takového upozornění, lze jej za opakované jednání vykazující v podstatných rysech znaky jako to, na jehož protiprávnost byl upozorněn, postihnout.“

Tímto institutem se tak z obecného hlediska realizuje preventivní funkce správního trestání. Zákon o vysílání nespécifikuje charakter upozornění a ani nestanoví, do jaké míry musí být toto upozornění konkretizováno. Tato povinnost není vázána na konkrétní skutkové jednání provozovatele, nýbrž pouze na to, zda naplňuje příslušnou skutkovou podstatu.⁵ Upozornění je třeba chápat v materiálním smyslu a musí z hlediska svého obsahu být konkrétní.

K tomu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvádí usnesením ze dne 3. 4. 2012 č. j. 6 As 26/2010-101: „V upozornění podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, musí být skutkovými okolnostmi dostatečně

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. 4 As 37/2007.

konkrétně popsáno jednání provozovatele, uvedeno, které povinnosti podle tohoto zákona byly porušeny, a stanovena konkrétní lhůta k nápravě.“

6. HODNOCENÍ HLEDISEK PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

Sankce je právním následkem smíšeného správního deliktu. Za smíšené správní delikty je možné jako sankci uložit peněžitou pokutu. Zákonem o vysílání je upravena pouze horní hranice pokuty, a to pevnou částkou. Rada může při ukládání sankce vycházet výhradně ze zákonem stanoveného rozmezí. Pokud by se od něho odchýlila, jde ve vztahu k výroku o rozhodnutí nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 soudního řádu správního.

Při ukládání pokuty za porušení povinností provozovatelů vysílání podle zákona o vysílání, jak uvádí § 61 odst. 2 a odst. 3 tohoto zákona, přihlíží Rada k několika skutečnostem zde uvedeným.

Pokud jde o výši pokuty, postupuje Rada podle určitých hledisek. Kritéria jsou stanovena jednoznačně a dá se říci, že při rozhodování o výši pokuty by měla Rada posuzovat všechna stanovená kritéria, i když konečná částka udělené pokuty je výsledkem správního uvážení Rady. Rada při ukládání pokut přihlíží k povaze vysílaného programu a k postavení provozovatele vysílání na mediálním trhu se zřetelem k jeho odpovědnosti vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy. Co se týče výše pokuty a její přiměřenosti, Rada stanoví výši pokuty podle závažnosti věci, míry zavinění a s přihlédnutím k rozsahu, typu a dosahu závadného vysílání a k výši případného finančního prospěchu.

Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012 č. j. 7 As 143/2011-87: „Správní orgán je povinen při ukládání sankce zabývat se podrobně všemi hledisky, která mu zákon předkládá, a podrobně a řádně odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo to které hledisko na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“

Z uvedeného lze dovodit, že jednotlivá kritéria nestačí pouze v odůvodnění rozhodnutí konstatovat, ale je nutno uvést i hodnotící úvahy ve vztahu k výši pokuty.

I když se podle zákona o vysílání jedná o smíšený správní delikt, kdy odpovědnost za jeho spáchání je objektivní, přihlíží Rada i k míře zavinění, která může mít vliv na výši udělené pokuty.

Rozhodnutí, kterým se ukládá pokuta, musí být řádně zdůvodněno a Rada se musí se všemi kritérii vypořádat. V případě, že některé z kritérií stanovených

zákonem není pro posouzení věci relevantní, má Rada povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a zdůvodnit jeho nepodstatnost.⁶ Pokud zákon stanoví, jakými hledisky se má správní orgán řídit, je porušení těchto hledisek nezákonnostní. Jen pro úplnost je třeba dodat, že pokuta musí být uložena obligatorně, ale její výše závisí na správním uvážení Rady ve vazbě na kritéria stanovená v § 61 odst. 2 a odst. 3 zákona o vysílání. V souvislosti s tím je pak důležité i stanovisko jednotlivých členů Rady, které je obsaženo v zápisu ze zasedání rady. Rada projednává věci v rozpravě, kdy jednotliví členové mohou podávat své návrhy usnesení. Členové Rady mají právo vyjádřit svá rozdílná stanoviska v písemné podobě a toto vyjádření předložit nejpozději do okamžiku schválení zápisu z jednání Rady.

Při ukládání sankcí je třeba také dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů i pravidla spravedlivého procesu tak, jak to vyplývá ze správního řádu. Účastník řízení má zajisté i právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Nelze opominout zejména princip legitimního očekávání a zákaz překvapivých rozhodnutí, resp. požadavek předvídatelnosti správního rozhodování, který je na řízení v oblasti správního trestání také třeba aplikovat. Rada by měla rozhodovat shodně s tím, jak rozhodovala obdobné případy v minulosti, případně odůvodnit, proč se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlila. V obdobných případech by Rada měla používat obdobné postupy a předem daná obecná měřítká. V mnoha případech v praxi výše uvedené principy však nejsou často dodržovány.

7. ZÁVĚR

Rozhodování před kolektivním orgánem může obecně přinášet řadu problémů. Zákon o vysílání neupravuje problematiku rozhodování Rady o správních deliktech, pouze je zde zakotveno subsidiární použití správního řádu, a proto Rada musí postupovat tak, aby dodržovala základní zásady činnosti správních orgánů a pravidla správního řízení, která vyplývají ze správního řádu. Pro tato správní řízení existují určitá specifika a postupy, které do určité míry upravuje jednací řád Rady. Při rozhodování o správních deliktech se mohou v praxi vyskytovat i některé specifické postupy Rady, které vyplývají z řešení jednotlivých právních otázek.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008 sp. zn. 4 As 34/2007.

XIII.

Rada Českého telekomunikačního úřadu

PAVEL MATES

*Vysoká škola finanční a správní Praha, Fakulta sociálně
ekonomická UJEP Ústí nad Labem*

Anotace:

Autor příspěvku se blíže věnuje organizaci rozhodovací činnosti Českého telekomunikačního úřadu a spojení činnosti Rady ČTÚ a předsedy ČTÚ. Podrobně zkoumá podmínky jmenování a odvolání členů rady a zamýšlí se nad garancemi nezávislého rozhodování rady. V poslední části poukazuje i na speciální režim opravných prostředků.

Klíčová slova: Rada ČTÚ, organizační princip monokratický, organizační princip kolegiální, nezávislost, opravné prostředky

Z hlediska správněvědního je pro státní správu příznačný organizační princip monokratický čili rozhodování je zde svěřeno jedné osobě, která za něj nese odpovědnost právní, resp. politicko-právní. Princip kolegiální, či podle některých kolegiální, kdy rozhodování je svěřeno sborovému orgánu, se objevuje spíše sporadicky, případně v kombinaci s prvním.¹

Je třeba předeslat, že příslušné komunitární předpisy blíže neurčují, jakou strukturu má mít regulátor v oblasti elektronických komunikací, s ohledem na probíranou tematiku, tedy zda to má být orgán kolegiální, nebo monokratický. Určují pouze, že má být zřízen, a kladou důraz na garance jeho nezávislosti. Podle čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/140/ES, kterou se mění směrnice 2002/21/ES o společném předpisovém rámci pro

¹ Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 87–88. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 78–79. Jistou výjimku představuje v tomto směru Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, která rozhoduje jako kolegiální orgán, zatímco její předseda pouze řídí její činnost (§ 4 a násl. zák. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

sítě a služby elektronických komunikací, směrnice 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení a směrnice 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací jsou členské státy povinné zajistit, aby regulační orgány vykonávaly svoje pravomoci nestranně, transparentně a včas. K tomu musí disponovat potřebnými finančními a lidskými zdroji. V čl. 3a směrnice zapovídá, aby tyto orgány při výkonu svojí činnosti, pokud se týče plnění úkolů, které jsou jim svěřeny podle vnitrostátních předpisů provádějících komunitární právo, přijímaly od kohokoli pokyny. K zajištění jejich nezávislosti slouží i to, že vedoucí nebo členové kolegiálních orgánů, které regulátory řídí, mohou být odvoláváni pouze na základě zákona s tím, že takové rozhodnutí musí být řádně odůvodněno.

V organizaci Českého telekomunikačního úřadu, rozumí se, pokud jde o jeho rozhodovací činnost, se prolínají oba dva zmíněné principy. Podle § 107 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o el. komunikacích“), má Český telekomunikační úřad pětičlennou radu a jeden z těchto členů je předsedou, který řídí činnost rady, jedná jménem úřadu a stojí v jeho čele. Ve stanovených případech rozhoduje rada. Proč právě u tohoto regulátoru byla zvolena tato varianta, není zřejmé ani z důvodové zprávy, která se omezuje na pouhé konstatování navržené úpravy.

Členové rady, včetně jejího předsedy, jsou jmenováni a odvoláváni vládou, a to k návrhu ministra průmyslu a obchodu. Z toho plyne, že bez této iniciativy, která náleží výlučně uvedenému ministrovi, se nikdo nemůže stát členem rady. Funkční období všech členů rady je pětileté s tím, že každý rok je jmenován jeden člen. Do funkce předsedy rady je člen jmenován na dobu zbývající do konce jeho členství, maximálně však na dobu tří let (§ 107 odst. 2 zákona o el. komunikacích). Na rozdíl od jmenování do funkcí v jiných orgánech, které je možné zastávat nejčastěji jen na dvě období,² u členů rady není v tomto ohledu žádný limit stanoven. Na druhé straně platí, že žádný „radní“ nemůže být bez dalšího prostě ponechán ve funkci na další období a vždy musí opětovně projít jmenovací procedurou, což platí i o předsedovi rady.³

Podmínky jmenování členem rady jsou vcelku standardní, tj. plná způsobilost k právním úkonům/jednáním a bezúhonnost. Dalším předpokladem je, že kandidát má buď vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu, bez ohledu na to, jakém, nebo nejméně pětiletou praxi v oboru

² Tak je tomu např. podle zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jehož předseda je jmenován na dobu pěti let a nemůže být jmenován na dvě po sobě jdoucí období. Inspektoři tohoto úřadu však v současnosti nepředstavují kolegiální orgán, byť se mohou scházet na poradách, konzultacích apod.

³ Vaníček, Z. *Zákon o elektronických komunikacích. Komentář*. Praha: Linde, 2008, s. 343-344.

elektronických komunikací, ekonomie nebo práva. Jde tu zřejmě o „úlitbu“ konkrétní osobě, která měla být do první rady jmenována.

Obvyklé jsou též důvody zániku funkce člena rady, které nastávají buď *ex lege* (např. uplynutím funkčního období), nebo projevem vůle (např. přijetím usnesení vlády o odvolání člena rady či vzdáním se funkce). Pozbude-li funkce předseda rady, automaticky přestává být předsedou.

Poměrně značná pozornost je věnována zajištění nezávislosti členů rady. Předně tu platí inkompatibilita s funkcemi soudců a státních zástupců, funkcemi v zastupitelských sborech a v politických stranách nebo hnutích (§ 107 odst. 4 zákona o el. komunikacích). Posléze zmíněné omezení se týká právě jen funkcí, nikoli členství.

Mimo to je jim zapovězeno, aby po dobu šesti měsíců po ukončení funkce např. podnikali v oblasti elektronických komunikací či vykonávali v této oblasti poradenskou činnost, nebo provozovali jiné obdobné aktivity. Mohou ovšem vykonávat např. činnost pedagogickou či vědeckou. Vůbec je pak vyloučeno, aby byli v pracovním poměru nebo vykonávali jakoukoli výdělečnou činnost pro Ministerstvo průmyslu a obchodu. Problém, jako ostatně i v jiných případech, spočívá v tom, že není jasné, jak bude případné porušení těchto zákazů sankcionováno.

Mezi významné garance nezávislosti členů rady náleží podmínky, za nichž mohou být vládou odvoláni. Může se tak stát v případě hrubého či méně závažného, ale opakovaného porušení jejich povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jejich úkolů nebo jestliže nevykonávají funkci po dobu delší než šest měsíců. Vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu bezodkladně jmenuje nového člena na zbývající část funkčního období odvolaného člena. Zákon používá výraz „může“, který podle mne nelze v daném případě vykládat jako ustanovení zakládající diskreční oprávnění, nýbrž jako kompetenční, a nastanou-li uvedené podmínky, je vláda povinná stanoveným způsobem jednat.⁴

Další otázkou, která se v této souvislosti nabízí, je, jakou povahu má odvolací akt vlády. Problém nebude v otázce formy, protože podle čl. 76 odst. 2 Ústavy rozhoduje vláda usnesením. Za připomenutí tu stojí známá kauza jmenování justičních čekatelů versus prezident republiky, kde judikatura dovodila, že v daném případě vystupuje prezident republiky jako správní orgán, protože se rozhoduje o veřejných subjektivních právech, která jsou pod soudní ochranou a rozhodnutí o nich musí být odůvodněná.⁵ *Ceteris paribus* to musí platit i o popsané situaci. Nikdo jistě nemá právo být jmenován členem

⁴ Viz k tomu Krecht, J. Může-musí. *Právník*. 1968, č. 11, s. 693 a násl.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006 č. j. 4 Aps 3/2006-45 a ze dne 27. 4. 2006 č. j. 4 Aps 4/2005-42; jak známo, tehdejší prezident republiky ovšem všechny rozsudky v této věci ignoroval.

rady a za zákonných podmínek musí být odvolán, nicméně má další důležitá procesní práva, včetně práva na soudní ochranu, která je třeba garantovat. Pro tento závěr svědčí i citovaná směrnice o společném předpisovém rámci.

S ohledem na kolegiální povahu rozhoduje rada samozřejmě hlasováním. Každý její člen má jeden hlas a všechny stejnou váhu. O hlasování se vede protokol, který podepisují přítomní členové rady a osoba, která byla pověřena jeho sepsáním. Zákon nestanoví žádné kvorum, pokud jde o nezbytný počet přítomných „radních“. To je však dáno tím, že rozhodnutí je přijato, pokud pro něj hlasovali minimálně tři členové rady. Z toho též plyne, že pokud by v případě sudého počtu přítomných nastala rovnost hlasů, rozhodnutí nebude přijato. Jinak se postupuje podle § 134 správního řádu, který upravuje jednání a rozhodování kolegiálního orgánu.

Působnost rady je dvojitá (§ 107 odst. 9 zákona o el. komunikacích). Předně schvaluje některé vnitřní akty Českého telekomunikačního úřadu, jako je jeho statut, plán činnosti nebo jednací řád.

Za významnější je třeba považovat ty její kompetence, které jsou realizovány navenek a týkají se rozhodování o právech a povinnostech adresátů. V tomto rámci rada rozhoduje o: opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou, opatření obecné povahy, rozhodnutí o ceně, určení poskytovatele univerzální služby, stanovení podniku s významnou tržní silou a o uložení povinností takovému subjektu. V tomto případě vystupuje předseda rady, s výjimkou první působnosti, jako *primus inter partes*. Proti žádnému z těchto rozhodnutí není přípustný opravný prostředek sc. podle správního řádu, což odpovídá požadavku výše citované směrnice 2009/140/ES.⁶ V úvahu ovšem přichází žaloba podle dílu 1 a 7 hlavy II soudního řádu správního, o čemž nás též přesvědčuje bohatá judikatura správních soudů.

Poněkud zvláštní a snad až hraničící s ústavní konformitou je ustanovení § 107 odst. 11 zákona o el. komunikacích. Podle něj rozhoduje předseda rady v prvním stupni v řízení podle § 22, 22a, 22b, 23 a 127 (tj. ve věcech přídělu, změny a odnětí rádiových kmitočtů a jejich převodu a rozhodování sporů mezi subjekty, které vykonávají komunikační činnosti podle § 7 zákona o el. komunikacích). Dále platí, že tam, kde zákon stanoví, že o věci rozhoduje úřad, může jeho statut stanovit, že v daném případě v prvním stupni rozhoduje předseda. Z této modifikace jsou však vyňaty záležitosti výlučně svěřené radě, a to organizačního rázu vzhledem k tomu, že tu nejsou přijímána rozhodnutí, a také ty záležitosti, kde rada přijímá rozhodnutí. Onu problematickou stránku spatřuji v tom, že ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy jen zákon může určit, komu jsou svěřeny rozhodovací kompetence, a není jednoznačné, zda

⁶ Nabízí se otázka, zda se tu má na mysli pouze řádný opravný prostředek, nebo i prostředky mimořádné, resp. dozorčí, protože jak je dále zmíněno, není vyloučeno nové rozhodnutí.

k založení takové pravomoci postačí vnitřní akt, byť k této delegaci opravňuje zákon.

V každém případě statut Českého telekomunikačního úřadu z roku 2013 v čl. 6 přiznal předsedovi rady ještě další oprávnění, např. rozhodovat o určení ztráty vzniklé poskytovateli univerzální služby či o určení výše čistých nákladů na poskytování univerzální služby nebo o ukládání povinností v souvislosti s přístupem ke koncovým zařízením.

S ohledem na jistou dichotomii rozhodovacích pravomocí úřadu zde platí speciální režim opravných prostředků. Na rozdíl od rozhodnutí, které vydala rada, kde opravný prostředek, jak zmíněno, není přípustný, je proti rozhodnutí, které prvostupňově vydal úřad, možno podat odvolání či rozklad, o němž rozhoduje předseda. Jestliže vydal rozhodnutí předseda, je k rozhodnutí o rozkladu příslušná rada a předseda zde přirozeně nehlasuje, nicméně může se jejího jednání zúčastnit (§ 123 zákona o el. komunikacích).⁷

Na tomto místě je třeba upozornit, že podle § 122 odst. 5 zákona o el. komunikacích platí speciální režim v případě, že zákon ukládá úřadu, radě či jejímu předsedovi, aby změnil rozhodnutí, nebo mu dává v tomto směru diskreční oprávnění. V takové situaci bude třeba *ex lege* provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu.⁸

Zákon o elektronických komunikacích upravuje povinnost součinnosti s některými dalšími ústředními orgány. Mezi jinými stanoví, že úřad vypracovává výroční zprávu a členové rady jsou povinni se na vyžádání účastnit projednání této zprávy v obou komorách Parlamentu. Jde o ustanovení poněkud platonické, vzhledem k tomu, že tu chybí sankční ustanovení, nebereme-li v úvahu možnost, že by toto jednání bylo chápáno jako hrubé porušení povinnosti, což je důvodem k odvolání člena rady.

Zákon o elektronických komunikacích představuje tu část národních právních úprav, včetně české, kde se významně otiskují předpisy komunitární, což je s ohledem na globální povahu předmětu a obsahu regulace logické. Na otázku, proč u tohoto regulátoru došlo ke zřízení dvou orgánů, jsem marně hledal odpověď. Jak patrně, vyžádala si tato úprava určité zvláštnosti oproti běžným režimům, nicméně jak nám ukazuje dosavadní praxe, v současnosti se již situace natolik zažila, že nečiní komplikace.

⁷ Vzhledem k tomuto rozdělení rozhodovacích kompetencí má úřad rozkladovou komisi předsedy a rozkladovou komisi rady.

⁸ Podle J. Vedrala z výrazu „lze“ provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí plyne, že na tento postup není právní nárok. Tato argumentace ovšem přehlíží, že podle § 101 písm. e) správního řádu musí být vydáno nové rozhodnutí tam, kde to stanoví zvláštní zákon. Na tento fakt autor reaguje konstatováním, že diskrece nemá místo tam, kde zvláštní zákon stanoví, že nové rozhodnutí je nutno vydat, což je nepochybně i citované ustanovení zákona o elektronických komunikacích (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova polygon, 2012, s. 878).

D.

Rozhodování
kolegiálních orgánů
územních samospráv

XIV.

Předpoklady demokratického charakteru rozhodování kolegiálních orgánů

MILOŠ MATULA

Katedra veřejné správy Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni

Anotace:

Autor příspěvku se zamýšlí nad předpoklady demokratického charakteru činnosti kolegiálních orgánů územní samosprávy a prostředky jeho zajištění. Pokazuje na skutečnost, že demokratický charakter kolegiálních orgánů územní samosprávy nelze automaticky vyvozovat z jejich samosprávného charakteru.

Klíčová slova: kolegiální orgány, rozhodování, územní samospráva, odpovědnost, kontrola, demokracie

1. DEMOKRACIE A SAMOSPRÁVA V ROZHODOVÁNÍ KOLEGIÁLNÍCH ORGÁNŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Kolegiální rozhodování je ve srovnání s rozhodováním monokratickým nepochybně složitější a v řadě případů z čistě ekonomického hlediska méně efektivní. Proto musí existovat jiné důvody ve prospěch využití kolegiálních orgánů, které by výhody monokratického rozhodování vyvážily, resp. převážily. Tyto výhody je nutno hledat koneckonců v demokratickém charakteru činnosti kolegiálních orgánů. První otázkou, pokud se budeme zabývat kolegiálními orgány v územní samosprávě, je míra a způsob zajištění demokratického charakteru jejich rozhodování.

Demokratická povaha činnosti kolegiálních orgánů zčásti závisí na jejich samosprávném charakteru. Vytvoření kolegiálních orgánů volbou a jejich vztah k občanům samosprávného společenství jistě představuje základ pro uplatnění demokratických principů jejich rozhodování. Tento základ však není sám o sobě postačující. Mezi pojmy „samospráva“ a „demokracie“ existuje

zřetelný rozdíl a teoreticky si lze představit i nedemokratickou samosprávu.

Mechanismus volby sám o sobě nezajišťuje demokratické rozhodování orgánů. Existují k tomu přinejmenším dva zásadní důvody. První důvod spočívá v omezených možnostech voličů, které jsou dány úrovní politické kultury. Pokud je politická kultura všeobecně nízká, má volič možnost výběru pouze mezi různými subjekty, ve kterých se ovšem tak či onak nízká kvalita politické kultury projevuje. Demokratické rozhodování tak není v takových podmínkách zajištěno ani při samosprávném charakteru činnosti. K tomu je třeba přičíst také omezenou citlivost voličů na porušování demokratických pravidel, která je rovněž součástí nižší politické kultury. Je tedy vidět, že vztah mezi samosprávou a demokracií závisí na úrovni politické kultury jednak ve státě všeobecně, jednak speciálně ve vztahu k územní samosprávě.

Druhou příčinou omezeného vlivu samosprávného charakteru na demokratičnost rozhodování je existence specifických zájmů představitelů samospráv, která sama o sobě je přirozená, musí být ovšem regulována, jinak se tyto zájmy uplatní více než zájmy samosprávného společenství jako takového. V takovém případě dochází nejen k omezení faktického samosprávného charakteru, ale i ke snadnějšímu porušování demokratických pravidel, které je potřeba k tomu, aby se specifické zájmy prosadily.

Na první pohled se rovněž může zdát, že periodické konání voleb je dostatečným mechanismem pro zajištění samosprávného i demokratického charakteru rozhodování kolegiálních orgánů. Ve skutečnosti tomu tak není, neboť voliči hodnotí při volbách řadu různých parametrů a v celkovém hodnocení se může porušování demokratických mechanismů v činnosti samosprávného orgánu schovat. Také již zmíněná omezená možnost výběru voličů nedává předpoklady pro to, aby volební proces mohl poskytnout opravdu účinné sankce pro zajištění demokratického charakteru činnosti kolegiálních orgánů.

Ani v optimálním případě, kdy se volič může dobře orientovat v cílech a zájmech volených představitelů samosprávy, není zaručeno, že realizace těchto cílů a zájmů v činnosti voleného orgánu bude vždy probíhat s respektováním demokratických pravidel. Tady je významná také role adekvátní zákonné úpravy činnosti příslušných orgánů.

2. KONTROLA ROZHODOVÁNÍ KOLEGIÁLNÍCH ORGÁNŮ

Kontrola rozhodování kolegiálních orgánů může probíhat buď na základě horizontální, nebo vertikální hierarchie nebo na základě vnější nezávislé kontroly jinými orgány veřejné moci nebo jako občanská kontrola, případně s využitím sdělovacích prostředků. V této souvislosti je významná otázka, za

jakých podmínek může být kolegiální rozhodování transparentnější než rozhodování monokratické. Transparentnost rozhodování je totiž jedním z nejdůležitějších předpokladů možnosti jeho efektivní kontroly.

V uvedené souvislosti má zvláštní význam velikost kolegiálního orgánu, informovanost o jeho činnosti a veřejnost jeho jednání.

Podíváme-li se ze zmíněných hledisek na rozhodování orgánů územní samosprávy, vidíme, že v ČR jsou uvedené předpoklady nejlépe splněné u zastupitelstva. Jednání zastupitelstva je veřejné, v zastupitelstvu samotném je zastoupena i opozice, současně je zastupitelstvo dostatečně početným orgánem. Lze tedy přehledně kontrolovat projevy různých zájmů v činnosti zastupitelstva i ve vystupování jeho jednotlivých členů. Kontrola má tak dostatek informací pro své působení, a to ve vztahu ke všem druhům kontroly, pokud ovšem u zastupitelstva přicházejí z povahy věci v úvahu.

Složitější situace nastává u jiných kolegiálních orgánů. Vzhledem k tomu, že rozhodování těchto orgánů je buď jen omezeně veřejné (rada), nebo vůbec neveřejné, je informace o činnosti těchto orgánů obtížněji dostupná a možnost zjištění faktorů deformujících nežádoucím způsobem rozhodovací proces slabší. Také menší velikost těchto orgánů snadněji umožňuje vytvoření zájmových skupin fakticky určujících jejich jednání.

Relativně příznivější je situace u právní kontroly. Právní kontrola záleží totiž především na možnosti posouzení výsledků činnosti příslušného orgánu, jeho konkrétních aktů. Tyto akty jsou dostupné, a závisí proto zejména na schopnosti orgánů provádějících kontrolu a dozor a na podmínkách, které k těmto činnostem z právního i faktického hlediska mají, zda bude rozpor se zákonem postižen.

Zjištění, zda kolegiální orgán jedná v rozporu s demokratickými principy ve svém vnitřním rozhodování, je ovšem obtížné, neboť ani zápis z jednání nemusí poskytnout v tomto směru dostatečnou orientaci.

V reálné situaci může tedy dojít k tomu, že promítnutí specifických zájmů do činnosti kolegiálního orgánu bude nejen vyšší než u zastupitelstva, ale dokonce i vyšší než u rozhodnutí monokratického orgánu, kde lze snadno určit, kdo je za rozhodnutí odpovědný, a také je zřetelnější, v jakých podmínkách monokratický orgán rozhodoval. Kolegiální rozhodování nemusí být větší zárukou transparentnosti rozhodování, což pochopitelně ovlivňuje jak možnost kontroly rozhodování, tak jeho demokratický charakter a projevení vůle samosprávného společenství.

3. ODPOVĚDNOST KOLEGIÁLNÍHO ORGÁNU SAMOSPRÁVY

Kolegiální orgán samosprávy je ze své činnosti zpravidla odpovědný základnímu orgánu samosprávy, tedy zastupitelstvu, případně je vytvořen radou, a je tedy také radě odpovědný ze své činnosti. Zastupitelstvo je odpovědné voličům, ovšem nikoliv stejným způsobem, protože voliči mohou uplatnit tuto odpovědnost z hlediska sankce až ve volbách, což samozřejmě nevylučuje uplatnění jiných forem odpovědnosti, třeba v souvislosti s aktivní účastí občanů na jednání zastupitelstva, i v průběhu volebního období. Uvedená základní odpovědnost ve vztahu k voličům a ve vztahu k jiným orgánům samosprávy nepochybně vytváří základní podmínky pro demokratický a samosprávný charakter rozhodování kolegiálních orgánů. Je samozřejmě otázkou, zda je vždy efektivně uplatňována, jak bude ještě zmíněno. Významná je však rovněž otázka právní odpovědnosti členů kolegiálních orgánů za jejich rozhodování.

Právní odpovědnost členů kolegiálních orgánů by formálně přispěla k větší transparentnosti činnosti volených orgánů a k většímu důrazu na souladnost jejich činnosti se zákonem. Z tohoto hlediska je uplatnění individuální odpovědnosti kolegiálních orgánů při rozhodování za přijaté akty vhodné, samozřejmě v závislosti na jejich účasti na rozhodovacím procesu a projeveném stanovisku, zejména v hlasování.

Možnosti individuální odpovědnosti jsou však omezené, a to nejen samotnou povahou kolegiálního rozhodování, za které nutně nesou jeho členové jen limitovanou odpovědnost. Podstatná je také otázka rozhodovacího rizika a jeho přiměřenosti a závislosti odpovědnosti na informovanosti členů kolegiálních orgánů. Kolegiální orgány rozhodují relativně velké množství otázek a v podstatě není v silách členů kolegiálního orgánu posoudit ze všech hledisek otázky, na jejichž rozhodování se podílejí. Někdy může být složité i samo posouzení otázky, zda informace, které členové kolegiálního orgánu obdrželi, jsou postačující pro rozhodnutí. Člen orgánu nebo skupina členů orgánu předkládajících návrh pro rozhodnutí může také s informacemi manipulovat a poskytovat tyto informace selektivně, což zejména v případech rozhodování relativně náročnějších na odborné znalosti nemusí být členy kolegiálního orgánu odhaleno ani při odpovědném přístupu k rozhodování.

Je třeba vzít rovněž v úvahu, že monokratický orgán (starosta nebo na ústřední úrovni ministr, ředitel úřadu apod.) je obvykle buď nadřízeným osob připravujících podklady, nebo má možnost přípravu podkladů ovlivnit. To se o členech kolegiálního orgánu říct nedá, a pokud nebyli předem konzultováni při přípravě návrhu, mohou ovlivnit rozsah své informovanosti teprve na jednání orgánu. Velmi zde záleží také na tom, jak dlouho před jednáním jim byla adekvátní informace poskytnuta. Na rozhodování členů kolegiálního

orgánu působí tedy řada faktorů, kde lze předpokládat jen omezenou ovlivnitelnost samotnými členy tohoto orgánu.

Dalším problémem u odpovědnosti členů kolegiálního orgánu je případné dokazování motivace jejich jednání a rozlišení úmyslného a nedbalostního zavinění v případném protizákonném rozhodnutí.

Uvedené faktory komplikují právní odpovědnost členů kolegiálních orgánů daleko více než samotná kolegiální povaha rozhodování. Zavedení právní odpovědnosti členů kolegiálního orgánu je proto vhodné, ale jeho forma by měla být pečlivě zvážena z pohledu uvedených rizik, aby se tato odpovědnost nestala spíše omezením právní jistoty a prostředkem manipulace s členy rozhodovacího orgánu než prostředkem účinné kontroly a zajištění dodržování zákonů a transparentnosti v činnosti rozhodovacího orgánu.

Rozhodovací riziko v posledních desetiletích výrazně stoupá se zřetelem na vzrůstající složitost společenských procesů, rychlost změn v právní regulaci i ekonomických parametrech rozhodování, politickou nestabilitu a rozostřování hodnot v podmínkách postmoderní společnosti. Tím dochází k vytvoření rozsáhlého prostoru pro selektivní spravedlnost, kdy na jedné straně rozhodovací riziko ospravedlňuje i počínání, při kterém zjevně dochází k upřednostňování soukromých zájmů na úkor veřejného rozhodování, a na druhé straně může být tak značné, že téměř znemožní odpovědné rozhodování.

Také v této oblasti mají významnou roli demokratické mechanismy, tedy možnost dosáhnout projednání určité otázky, včasná předběžná informace, neautomatičnost schvalování předložených návrhů atd.

4. PŘEDPOKLADY PRO DEMOKRATICKÝ CHARAKTER KOLEGIÁLNÍCH ORGÁNŮ V ZÁKONNÉ REGULACI

Ústavní a zákonná regulace v ČR vytváří elementární předpoklady pro demokratický charakter rozhodování kolegiálních orgánů samosprávy. K tomuto základu patří volba zastupitelstva, jeho klíčové postavení v systému volených orgánů, povaha jeho rozhodovacích kompetencí, odpovědnost rady a starosty zastupitelstvu nebo možnost zastupitelstva vytvářet si výbory a využívat jich i ke kontrolní činnosti.

Zákonná regulace obsažená zejména v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, je poměrně stručná. Kromě zmíněného elementárního základu už obsahuje velmi málo ustanovení využitelných k posílení vnitřní demokracie rozhodování v kolegiálních orgánech samosprávy.

V uvedeném smyslu především chybí náležitá konkretizace práv členů kolegiálních orgánů a řešení dalších otázek, které jsou na úrovni zákonodárských sborů zakotveny v jejich jednacích řádech přijatých formou zákona.

Vnitřní mechanismus práce kolegiálních orgánů ponechává zákon o obcích a zákon o krajích fakticky výlučně na jednacích řádech, příp. dalších dokumentech schvalovaných zastupitelstvem, event. příslušným kolegiálním orgánem samotným. To je jistě správné z hlediska autonomie samosprávných orgánů a z hlediska jejich možnosti upravovat otázky jejich jednání i podle specifických potřeb příslušné samosprávy. Na druhé straně však vyvstává otázka, zda uplatnění základních demokratických mechanismů ve vnitřním rozhodování kolegiálních orgánů samosprávy je opravdu otázkou, která by měla být od základu řešena jako specifická z hlediska dané samosprávy. Pokud neexistuje zákonná regulace základního mechanismu rozhodování v činnosti kolegiálních orgánů samosprávy, není zaručena po právní stránce demokratičnost tohoto rozhodování v takových věcech, jako je řádné a včasné informování členů kolegiálních orgánů nebo průběh jednání respektující i uplatnění menšinových názorů a stanovisek.

Uvedené otázky jsou sice upraveny jednacími řády zastupitelstev, ovšem v těchto jednacích řádech se objevují diference, které nemají vždy základ ve specifických potřebách příslušných samospráv, nýbrž jsou někdy výrazem důslednějšího nebo méně důsledného zakotvení vnitřních demokratických mechanismů. Totéž platí ve vztahu k možnosti občanů projevit svůj názor na jednání zastupitelstva. Vyvstává tedy otázka, zda by vnitřní demokratické mechanismy neměly být, v omezeném rozsahu nevylučujícím respektování specifických potřeb jednotlivých samospráv, zakotveny přímo v zákoně.

Uvedená otázka vynikne ve srovnání s parlamentní situací, kde lze předpokládat daleko větší politické zkušenosti a právní servis pro řešení problémových otázek, a přesto by bylo toto řešení bez zákonné úpravy podstatně obtížnější.

Poměrně stručná je zákonná úprava také u vzájemných vztahů kolegiálních orgánů, protože upravuje samotný odpovědnostní vztah, nikoliv však s výjimkou sankce a některých obecných ustanovení konkrétní formy jeho projevu.

V souvislosti s uplatněním forem odpovědnosti a kontrolou činnosti kolegiálních orgánů jinými kolegiálními orgány v samosprávě je vhodné vzít v úvahu, že odpovědnost vede k vytvoření takové rady obce nebo kraje, která má většinu v zastupitelstvu, a není tudíž vždy zaručen zájem většiny zastupitelstva na efektivní kontrole její činnosti. V této souvislosti si zasluhuje zmínku, že zastupitelstva téměř všude zřizují pouze povinné výbory, ačkoliv mohou zřizovat i další výbory využitelné ke spolupráci s radou nebo k hodnocení její činnosti. Za této situace a bez podrobnější zákonné úpravy zůstává uplatnění konkrétních forem odpovědnosti v zásadě závislé na reálné situaci v příslušné samosprávě.

Na jednání kolegiálních orgánů a na jejich vzájemné vztahy má nepochybně vliv také neformální autorita některých členů zastupitelstva nebo rady

jako takové. Význam této neformální autority závisí na faktorech, které vedou k jejímu vzniku. Na jedné straně to může být vyšší přehled a odbornost a efektivnější zpracování informací, na druhé straně je to autorita vyplývající z faktických mocenských poměrů. Proporce mezi těmito typy autority jsou podstatné pro demokratičnost rozhodování samosprávného orgánu.

Efektivnost rozhodování vyžaduje v některých případech jistě rozhodování užšího kolegiálního orgánu, v případě samosprávy je to zejména rada obce, popř. kraje. Z hlediska ústavního požadavku na roli zastupitelstva, tedy spravování samosprávného společenství zastupitelstvem, by však zastupitelstvo mělo možnost vyhradit si rozhodování v jakékoliv otázce. Existence vyhrazené pravomoci rady je tedy z hlediska ústavní konstrukce i z hlediska demokratických mechanismů vztahů mezi zastupitelstvem a radou přinejmenším sporná. Při konkrétním řešení otázky je však třeba vzít v úvahu také otázky limitu efektivnosti jednání zastupitelstva a vlivu na omezení faktické odpovědnosti rady, které atrahování konkrétní otázky zastupitelstvem přináší.

Důležitým faktorem limitujícím rozhodování kolegiálních orgánů je odbornost rozhodování. Tato odbornost se nepředpokládá, resp. jen v omezeném rozsahu předpokládá u členů zastupitelstev, má však význam při rozhodování užších kolegiálních orgánů. Rozhodování užších kolegiálních orgánů je odůvodnitelné především vyšší efektivností a lepšími předpoklady pro uplatnění odborných hledisek. To platí zejména pro orgány, které mají působit na určitém konkrétním úseku, např. u přestupkové komise. Současná zákonná úprava však v tomto případě nevytváří dostatečné předpoklady pro uplatnění odborných hledisek v rozhodování příslušného orgánu, a to již z hlediska jeho složení.

Významnou otázkou je rovněž zákonná úprava činnosti kolegiálních orgánů samosprávy ve vztahu k přenesené působnosti. Na první pohled se zdá být jediným zasahováním kolegiálních orgánů do přenesené působnosti vydávání nařízení obce, resp. kraje radou. Ve skutečnosti však má rada daleko širší možnosti k ovlivňování výkonu přenesené působnosti, zejména z hlediska svých kompetencí ve vztahu k obecnímu, resp. zčásti i krajskému úřadu. Uvedené kompetence dovolují faktické ovlivňování výkonu přenesené působnosti. V tomto směru vyvstává otázka, zda je kolegiální rozhodování samosprávného orgánu vhodným mechanismem k ovlivňování otázek přenesené působnosti, především z hlediska možného uplatnění dílčích zájmů na výkonu této působnosti. V této souvislosti si zaslouží zmínku, že postavení všeobecného kolegiálního orgánu je v podmínkách ČR mimořádně silné a ani v některých jiných zemích využívajících spojeného modelu veřejné správy se obdobný orgán ve vztahu k výkonu přenesené působnosti srovnatelně neuplatňuje. Platí to zejména také pro Německo, bez ohledu na rozdílnost modelů územní samosprávy v rámci Německa samotného.

5. ZÁVĚR

Uvedený přehled si nečiní nárok na podrobný rozbor konkrétních otázek demokratického mechanismu fungování kolegiálních orgánů samosprávy, z nichž každá by si zasloužila samostatnou studii. Cílem bylo ukázat, že demokratický charakter kolegiálních orgánů územní samosprávy nelze automaticky vyvozovat z jejich samosprávného charakteru a že tu existuje řada otázek, které vyžadují další analýzu a podrobnější zákonnou úpravu.

XV.

Realizace práva na informace o činnosti kolegiálních orgánů územních samosprávných celků – poznatky veřejného ochránce práv

**VERONIKA GABRIŠOVÁ,
ZDENKA SVOBODOVÁ**

Kancelář veřejného ochránce práv

Anotace:

Příspěvek se zabývá způsoby, jakými mohou občané obce získat informace o činnosti kolegiálních orgánů územních samosprávných celků. Shrnuje poznatky veřejného ochránce práv, zejména jeho názor na pořizování audiovizuálních záznamů z jednání zastupitelstva obce a poskytování informací zastupitelům.

Klíčová slova: právo na informace, kolegiální orgány, samospráva, ochránce, zasedání zastupitelstva obce, ochrana osobnosti, test proporcionality

1. ÚVOD

Chceme-li dosáhnout plnohodnotné účasti občanů na politickém životě státu a územních samosprávných celků, je třeba pro to vytvořit předpoklady. Z pohledu práva to zejména znamená upravit právní instituty, které zajistí reálnou účast občanů na správě věcí veřejných. Elementárním prostředkem této účasti je realizace politického práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Bez úplných, objektivních a včasných informací zůstává právo občana účastnit se přímo nebo prostřednictvím volených zástupců na správě věcí veřejných pouze prázdným pojmem. Relevantní informace jsou nezbytným předpokladem pro vlastní rozhodování občana o jeho aktivním

zapojení se do procesu správy věcí veřejných (účasti na veřejném zasedání zastupitelstva obce/kraje, ve volbách, při rozhodování referendem, při podání petice apod.) Vedle toho slouží informace o činnosti orgánů územních samosprávných celků potřebám veřejné kontroly činnosti těchto orgánů a jejich členů.

2. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ POZICE OBČANA VE SPRÁVĚ OBECNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ A ÚSTAVNÍ LIMITY PRÁVA NA INFORMACE

Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo využitím práva být volen nebo práva svobodně volit své zástupce.¹

Přístup k informacím zaručuje čl. 17 Listiny, který mimo jiné uvádí: „Každý má právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.“

Právo na informace současně není neomezené a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Vesměs se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby ochrany legitimních veřejných zájmů – podle čl. 17 odst. 4 Listiny se tak děje z důvodu ochrany práv a svobod druhých,² bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví nebo mravnosti. Jak uvedl Ústavní soud:³ „právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. (...) Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvidavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.“ Obdobně lze citovat i z judikatury Nejvyššího správního soudu:⁴ „svoboda projevu, jakož i právo na informace nejsou bezbřehé a jsou nutně omezeny chráněnými zájmy dle čl. 17 odst. 4 Listiny ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami (čl. 10 Listiny), jakož i dalšími pravidly pro možná omezení práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny.“

Omezení práva na informace, má-li být ústavně konformní, musí být v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny stanoveno zákonem (formální podmínka), současně musí být nezbytné (materiální podmínka) pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

¹ Srov. čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“).

² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94: „základní práva jsou prima facie rovnocenná“.

³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02.

⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008 č. j. 5 As 53/2007-85.

Blíže podmínky a postup při poskytování informací státními orgány a orgány územních samosprávných celků stanoví obecný právní předpis – zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „informační zákon“). Právní úpravu poskytování informací o činnosti orgánů veřejné správy obsahují i další právní předpisy, např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o obcích“), zákon č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) či zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o krajích“).

3. POSTAVENÍ OBCÍ A KRAJŮ

Postavení obcí je ústavněprávně zakotveno v hlavě sedmé Ústavy ČR.⁵ Obce jsou zde vymezeny jako základní územní samosprávné celky (územní společenství občanů), které mají právo na samosprávu. Právo na samosprávu představuje základní princip demokratického právního státu.⁶ Právní postavení obce, jejích orgánů a jejích občanů blíže upravuje zákon o obcích; obdobně zákon o hl. m. Praze. Právní postavení krajů upravuje zákon o krajích. Nositeli práva na samosprávu jsou obec, kraj a jejich občané.

4. PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV VE VZTAHU K ORGÁNŮM OBCÍ A KRAJŮ

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o veřejném ochránci práv“) se působnost ochránce vztahuje na orgány územních samosprávných celků, jen pokud vykonávají státní správu.⁷ Ochránce není oprávněn zasahovat do samostatné působnosti obcí s ohledem na čl. 8 Ústavy ČR, který zaručuje územně samosprávným celkům právo na samosprávu. Do samostatné působnosti obce patří i přístup k informacím z této oblasti. Ochránce proto nemá možnost přímo prošetřovat realizaci práva na informace ze samostatné působnosti obcí. Může působit jen zprostředkovaně skrze působnost správních orgánů, které je oprávněn prošetřovat, tj. dozorovou a kontrolní činnost Ministerstva vnitra a působnost krajského úřadu podle informačního zákona.

⁵ Srov. čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR.

⁶ Srov. čl. 8 Ústavy ČR.

⁷ Srov. § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

5. JAK ZÍSKAT INFORMACE O ČINNOSTI ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ?

- a) **Přímou účastí na zasedání zastupitelstva obce/kraje**⁸ – jednání zastupitelstva územních samosprávných celků jsou ze zákona veřejná, to znamená, že se každý (nejen občan dané obce či kraje a další oprávněné osoby,⁹ dále jen „občané obce“) může jednání zúčastnit. O jednání se pořizuje zápis, s nímž se mohou přímo seznamovat občané obce.¹⁰
- b) **Přímým přístupem občana obce k dokumentům orgánů obce/kraje**¹¹ – s „občanstvím k obci“ je spojeno i právo nahlížet a pořizovat si výpisy z usnesení zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce.
- c) **Na základě zveřejnění informace jiným způsobem v místě obvyklým,**¹² např. zveřejňování zápisů a usnesení zastupitelstva a usnesení rady na úřední desce obecního úřadu, případně v jiných informačních prostředcích obce (místní tisk, obecní rozhlas, kabelová televize, internet, někde i návratem k tradici – vyhlášováním informací vybubnováním). Jednací řád zastupitelstva obce může upravit konkrétní úpravu zveřejňování dokumentů z činnosti zastupitelstva a podmínky informování o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva.
- d) **Na základě žádosti podle informačního zákona** – informační zákon představuje hlavní zdroj informací o činnosti orgánů obce pro osoby odlišné od občanů obce. Občanům obce může sloužit jako prostředek k získání informací, ke kterým nemají přímý přístup ze zákona.
- Na základě dosud uvedeného lze shrnout, že rozdíl v přístupu občanů obce a dalších osob k informacím o činnosti orgánů územních samosprávných celků může být v zásadě dvojitý. Občanům obce garantuje právní úprava ve stanovených případech přímý přístup k informacím, tj. bez anonymizace a dalších omezení, která vyplývají z aplikace informačního zákona. V ostatních (zákonem neurčených) případech mají všichni přístup k informacím zajištěn na základě informačního zákona. Další, neméně významný rozdíl je možné spatřovat v možnosti zpoplatnění poskytnutí informace dle informačního zákona.¹³

⁸ Srov. § 97 a § 93 odst. 3 zákona o obcích, § 42 odst. 1 zákona o krajích, § 60 odst. 4 zákona o hl. m. Praze.

⁹ Srov. § 16 odst. 1 a odst. 3 a § 17 zákona o obcích.

¹⁰ Srov. § 16 odst. písm. e) zákona o obcích.

¹¹ Srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, § 7 písm. e) zákona o hl. m. Praze, § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích.

¹² Srov. § 97 zákona o obcích.

¹³ Srov. § 17 informačního zákona.

5.1 Přístup k informacím o činnosti rady obce

Schůze rady jsou na rozdíl od zastupitelstva neveřejné.¹⁴ To znamená právo a povinnost účasti pro členy rady a v obcích, kde je zřízena funkce tajemníka, účast tajemníka s hlasem poradním.¹⁵ Jiné osoby mohou být na schůzi rady přítomny jen na pozvání (se souhlasem) rady.¹⁶

Občan územně samosprávného celku má právo nahlížet do usnesení rady daného celku a pořizovat si z nich výpisy,¹⁷ nemá však právo nahlížet do zápisů o průběhu schůze rady, s výjimkou zápisu ze schůze rady hlavního města Prahy.¹⁸ V případě obcí a krajů přiznává zákon¹⁹ toto právo pouze členům zastupitelstva obce či kraje. Dále ovšem platí, že k získání informací ze zápisu o průběhu schůzi rady může každý využít žádosti podle informačního zákona.

5.2 Přístup k informacím o činnosti dalších obecních orgánů (orgánů zastupitelstva obce a rady obce)

Popsaným způsobem je možné získat i informace o činnosti dalších kolegiálních obecních orgánů, např. seznámit se se zápisy o kontrole výborů zastupitelstev, komisí rad. I v těchto případech platí, že přímý přístup k informacím obsaženým v usneseních těchto orgánů mají pouze občané obce.²⁰

6. POZNATKY Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

S ohledem na skladbu podnětů, kterými se ochránce doposud zabýval, je možné vymezit tři základní okruhy problémů týkajících se tématu tohoto

¹⁴ Srov. § 101 odst. 1 zákona o obcích, § 58 odst. 1 zákona o krajích, § 70 odst. 1 zákona o hl. m. Praze.

¹⁵ Srov. § 110 odst. 5 zákona o obcích.

¹⁶ Srov. § 101 odst. 1 zákona o obcích, § 58 odst. 1 zákona o krajích, § 70 odst. 1 zákona o hl. m. Praze.

¹⁷ Srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, § 7 písm. e) zákona o hl. m. Praze, § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích.

¹⁸ Srov. § 70 odst. 3 zákona o hl. m. Praze: „Rada hlavního města Prahy pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje primátor hlavního města Prahy spolu s náměstkem primátora hlavního města Prahy nebo jiným radním. V zápisu se vždy uvede počet přítomných členů rady hlavního města Prahy, pořad schůze rady hlavního města Prahy, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady hlavního města Prahy musí být pořízen do 7 dnů od jejího konání. O námitkách člena rady hlavního města Prahy proti zápisu rozhodne nejbližší schůze rady hlavního města Prahy. Zápis ze schůze rady hlavního města Prahy musí být uložen u Magistrátu hlavního města Prahy k nahlédnutí.“

¹⁹ Srov. § 101 odst. 3 zákona o obcích a § 58 odst. 3 zákona o krajích.

²⁰ Srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, § 7 písm. e) zákona o hl. m. Praze, § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích.

příspěvku. Vedle samotného vyřizování žádostí podle informačního zákona se ochránce opakovaně zabýval podněty občanů, které se týkaly pořizování a zveřejňování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstev. Za neméně významné považuje ochránce podněty související s realizací práva na informace členů zastupitelstev. V dalším textu zaměříme bližší pozornost na poslední dva zmíněné okruhy podnětů.

6.1 Pořizování zvukových a obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce

Podle názoru ochránce nelze občanu zakázat pořizovat si na zasedání zastupitelstva obrazový a zvukový záznam, neruší-li průběh a účel zasedání. V opačném případě by šlo o porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Občan sám by si však měl být vědom své povinnosti respektovat ochranu osobnosti podle občanského zákoníku,²¹ tzn. že natáčí (resp. může natáčet) i projevy osobní povahy (např. náhlá zdravotní indispozice jiného občana) a že tak může činit jen se svolením natáčené osoby.

K vyslovení uvedeného názoru vedou ochránce zejména následující skutečnosti.

Žádný právní předpis přímo neupravuje otázku pořizování zvukových ani obrazových záznamů. Danou situaci je proto třeba řešit jako střet práva jednotlivce na ochranu osobnosti (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 3 Listiny) s právem občanů na přístup k informacím podle čl. 17 Listiny. Zasedání zastupitelstva je veřejné; dochází při něm k výkonu veřejné moci i k realizaci subjektivních veřejných práv přítomných osob. Jeho cílem je co nejvyšší dostupnost informací.

O tom, zda je pořízení záznamu v souladu s právem, rozhoduje v konečném důsledku v případě sporu soud, který vždy hodnotí okolnosti konkrétního případu.

²¹ Srov. čl. 10 Listiny, který zakotvuje právo na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života. Dále srov. § 11 občanského zákoníku, podle něhož má fyzická osoba „právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy“. Problematiku pořizování obrazových a zvukových záznamů a jejich použití upravuje občanský zákoník v ustanovení § 12: „podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením. Svolení není třeba, použijí-li se podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona. Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby poříditi nebo použítí přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby“. Znamená to tedy, že pro pořízení a použití záznamu bez souhlasu fyzické osoby musí být naplněn účel (například účel zpravodajský nebo vědecký) a současně zveřejnění nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby.

Stanovisko ochránce²² se po dohodě s Ministerstvem vnitra stalo podkladem pro metodické stanovisko Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2008 „Oprávnění zastupitelstva kraje nebo obce zakázat pořizování zvukových a obrazových záznamů ze svého zasedání“²³.

6.2 Povaha vystupování občanů na zasedání zastupitelstva obce

K samotné právní povaze vystupování občanů obce na zasedání zastupitelstva obce se ochránce poprvé vyjádřil v souvislosti s řešením podnětu, kdy se na ochránce obrátil stěžovatel, který nesouhlasil s pořízením záznamu zachycujícího jeho podobu jiným zúčastněným občanem města. Stěžovatel pořízení záznamu považoval za zásah do svých práv. Z podnětu vyplynulo, že na zasedání zastupitelstva došlo k výměně názorů na tento problém a zastupitelstvo poté přijalo usnesení, kterým schválilo, že od příštího zasedání zastupitelstva se bude jednání zastupitelstva natáčet a přímo vysílat kabelovou televizí. Do Kanceláře veřejného ochránce práv se dostavil i občan, pro jehož potřebu měl být záznam zasedání tohoto zastupitelstva natáčen. Oba případy prošetřoval Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který v souladu s výše uvedeným stanoviskem ochránce oběma aktérům sporu sdělil, že zastupitelstvo obce není oprávněno zakázat účastníkům zasedání zastupitelstva obce pořizovat audiovizuální záznamy, pokud jejich pořizováním není rušen průběh a účel zasedání.

Ochránce z již popsaných důvodů se závěry ministerstva souhlasil a na další argumenty stěžovatele reagoval následujícím způsobem.

Zastupitelstvo může v jednacím řádu stanovit možnost přijetí opatření k zabránění rušení průběhu zasedání, např. může občanu zakázat pořizovat obrazový nebo zvukový záznam, pokud jím ruší zasedání, tj. maří cíl jednání, kterým je účast a slyšení veřejnosti. Obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejich projevů osobní povahy smějí být pořízeny bez svolení osoby v případech, kdy to dovolí zákon (zákonná licence), tj. k účelům úředním na základě zákona nebo pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. S odkazem na judikaturu²⁴ vyslovil ochránce názor, že právo na ochranu osobnosti je chráněno, jen pokud jde o pořízení a použití záznamů projevů osobní povahy. Ne každý projev fyzické osoby je projevem osobní povahy. **Právo na ochranu osobnosti se nemůže**

²² Sp. zn. 3454/2007/VOP/ZS, obdobně 4191/2007/VOP/ZS.

²³ Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-2008.aspx>.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005 sp. zn. 30 Cdo 64/2004: „Ustanovení § 11 a § 12 občanského zákoníku poskytují ochranu jen těm projevům fyzických osob, jež mají osobní povahu. Osobní povahu proto, jak z logiky věci plyne, zpravidla nemají projevy, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti.“

vztahovat na takové projevy, k nimž dojde na veřejných shromážděních či jinak na veřejnosti v rámci činnosti úřední. Fyzická osoba, která se účastní zasedání zastupitelstva obce, realizuje buď práva občana obce, vykonává funkci člena zastupitelstva obce, nebo pouhou účastí čerpá informace o činnosti obce, a tím současně vykonává veřejnou kontrolu; zapojuje se do správy věcí veřejných. Závěr ochránce potvrdil v následujícím období i Městský soud v Praze.²⁵

6.3 Shrnutí stanoviska ochránce

Ochránce obecně považuje pořizování záznamů ze zasedání zastupitelstva obce za přínosné, protože prohlubuje informovanost občanů o činnosti územních samosprávných celků a umožňuje jim, aby se sami podíleli na správě těchto celků. V neposlední řadě slouží ke kontrole činnosti jimi zvolených zástupců. V tomto smyslu je pořizování záznamů v souladu s právy občana obce na samosprávu a se základními právy v oblasti svobody projevu a práva na informace. Ochránce nepovažuje projevy osob, které se účastní zasedání zastupitelstev, učiněné v kontextu výkonu veřejné činnosti, k níž zde dochází, za projevy osobní povahy. Z tohoto důvodu nepodléhají ochraně osobnosti a mohou být natáčeny bez souhlasu přítomných osob.

7. ZVEŘEJŇOVÁNÍ AUDIOZÁZNAMŮ ZE ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA OBCE

Na téma, zda a za jakých podmínek lze zveřejňovat videozáznamy ze zasedání zastupitelstva obce, včetně osobních údajů, se vede dlouhodobě veřejná diskuze. Podle názoru ochránce je třeba rozlišit důvody pořízení a následného zveřejnění záznamu z jednání zastupitelstva. V případě, že záznam slouží pouze jako podklad pro zápis z jednání, je nutné vycházet z autentického záznamu jednání. Dalších úprav může doznat samotný zápis v návaznosti na to, kdo se s jeho obsahem hodlá seznámit. Jak již bylo uvedeno výše, občané obce mají ze zákona zaručen přímý přístup k zápisu z jednání, ostatním osobám

²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012 č. j. A 316/2011-47: „Jednání zastupitelstva obce je veřejné, což se týká všeho, co se v průběhu tohoto zasedání odehraje, tedy včetně případných proslavů či jiných projevů soukromých osob, tedy těch, které nejsou členy zastupitelstva obce a ani jinak nejsou spojeny s fungováním obecní samosprávy. Každý je oprávněn pořizovat si pro své účely zvukový záznam zasedání zastupitelstva obce, a to včetně proslavů či jiných projevů soukromých osob, neboť nemají charakter projevů osobní povahy. Pokud by i přesto některá ze soukromých osob měla za to, že pořizováním zvukového záznamu jsou dotčena její osobnostní práva, může se ochrany těchto práv domáhat jen cestou žaloby k soudu ve věcech občanskoprávních.“

je možné poskytnout informace k zápisu s omezeními plynoucími z aplikace informačního zákona, což zpravidla vyvolává potřebu anonymizace a dalších úprav.

Jiná situace nastává, pokud obec zvolí zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstva jako další formu informování veřejnosti ve smyslu § 97 zákona o obcích. V takovém případě se ochránce domnívá, že je namístě obezřetnost při zveřejňování zejména osobních údajů třetích osob a publicitě projevu osobní povahy, k nimž může na jednání zastupitelstva docházet.

K tématu zveřejňování se aktuálně vyjádřil Městský soud v Praze,²⁶ a to v mediálně prezentovaném sporu obce Psáry a Úřadu pro ochranu osobních údajů, který obci udělil pokutu za neoprávněné zveřejnění osobních údajů (odvolané ředitelky školy). V kontextu informací zveřejněných obcí²⁷ Městský soud v Praze konstatoval: „Zveřejnění videozáznamu prostřednictvím internetu nemůže být nijak nepřiměřené nebo porušující § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, naopak takové zveřejnění jednání zastupitelstva přispívá k poskytnutí úplné a autentické informace.“

K danému tématu se hodí doplnit, že Úřad pro ochranu osobních údajů aktuálně zveřejnil své, dlouhodobě poptávané „ucelené“ stanovisko k problematice pořizování a zveřejňování obrazových a zvukových záznamů z jednání zastupitelstva,²⁸ které obsahuje mj. základní pravidla pořizování a zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstva.

Konečně je namístě zmínit připravované novelizace zákona o obcích, o krajích a o hl. m. Praze, jejichž společným ukazatelem je snaha předkladatelů o zajištění výslovného zákonného zmocnění pro pořizování a zveřejňování zvukových a obrazových záznamů z jednání zastupitelstev, potažmo dalších orgánů obcí. Oprávnění pořizovat a zveřejňovat záznamy z jednání orgánů územních samosprávných celků se aktuálně snaží upravit tři návrhy na změnu zákonné právní úpravy, a to vládní návrh (sněmovní tisk č. 904), poslancový návrh (sněmovní tisk č. 757) a návrh zastupitelstva Libereckého kraje (sněmovní tisk č. 992).

8. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ ČLENŮM ZASTUPITELSTVA OBCE

Přístup k informacím je rovněž nezbytným předpokladem výkonu funkce člena zastupitelstva obce. Člen zastupitelstva se podílí na tvorbě vůle obce a z tohoto důvodu mu právní úprava zabezpečuje nejbližší přístup k informacím,

²⁶ Srov. rozsudek ze dne 17. dubna 2013 č. j. 10A 54/2012-73-79.

²⁷ V rozsahu: jméno, příjmení, informace o dříve vykonávané funkci ředitelky školy, výši superhrubé mzdy za rok 2010, výši odměny za měsíc srpen 2010.

²⁸ Jedná se o stanovisko č. 2/2013 z června 2013.

Dostupné: <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=14&loc=329>

kteřé jsou podkladem pro rozhodovací činnost zastupitelstva obce.²⁹ Zastupitel má proto mj. právo získávat informace od zaměstnanců obecního úřadu a zaměstnanců právnických osob založených či zřízených obcí, které souvisí s výkonem jejich funkce.

Základ posouzení rozsahu „informačního oprávnění“ zastupitele podle § 82 písm. c) zákona o obcích tvoří zodpovězení otázky, které informace souvisí s výkonem funkce zastupitele obce. Přitom platí, že pro získání ostatních informací, tedy informací nesouvisejících s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, musí zastupitel využít informační zákon, případně jiné předpisy.

8.1 Které informace souvisí s výkonem funkce člena zastupitelstva obce?

S přihlédnutím ke skutečnosti, že se člen zastupitelstva obce podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce, lze bezpochyby za informace, které se týkají výkonu jeho funkce, považovat **ty informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva obce**. To znamená informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích a informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si ale zastupitelstvo může vyhradit.³⁰ Jak je patrné, jedná se v převážné míře o informace vypovídající o samostatné působnosti zastupitelstva obce a jen ve výjimečných případech o informace vypovídající o přenesené působnosti, byla-li zastupitelstvu svěřena.³¹

Stejně tak je možné za informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, považovat i další informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných orgánů obce, než je zastupitelstvo obce,³² neboť nelze zastupitelstvu obce jako hlavnímu samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně „kontroloval“ činnost rady či starosty obce (případně obecního úřadu) v samostatné působnosti.

Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, ovšem nejsou informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti jinými orgány než zastupitelstvem obce,³³ a to s výjimkou informací využitelných pro

²⁹ Srov. § 82 písm. c) zákona o obcích.

³⁰ Srov. § 102 odst. 3 ve spojení s § 84 odst. 4 zákona o obcích.

³¹ Srov. § 84 odst. 3 zákona o obcích.

³² Jedná se o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích, informace vztahující se k pravomocem starosty obce podle § 103 odst. 4 zákona o obcích a k úkolům tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 zákona o obcích, které si z jejich povahy zastupitelstvo nemůže vyhradit.

³³ Např. přestupková agenda, stavební a územní rozhodování apod.

rozhodovací pravomoci zastupitelstva. Informace tohoto charakteru je možné členům zastupitelstva poskytnout v režimu informačního zákona, obdobně jako komukoliv jinému.

8.2 Jak naložit s chráněnými informacemi?

Je nutné si uvědomit, že součástí informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, mohou ovšem být i informace, jež jsou zvláštními zákony chráněny z obecného zpřístupnění. Jedná se především o osobní údaje chráněné zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo informace vypovídající o obchodním tajemství, jež je chráněno § 17 a 51 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Právní základ ochrany těchto informací je však nutné hledat již v Listině.³⁴

Konflikt vyvolaný (na jedné straně) existencí práva zastupitele na získání informací nutných pro výkon jeho funkce a (na druhé straně) potřebou chránit některé informace je nezbytné řešit vážením zájmů neboli skrze tzv. test proporcionality (test veřejného zájmu)³⁵. Test veřejného zájmu znamená (zjednodušeně řečeno) povinnost poměřovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu při uplatnění v zásadě jakéhokoliv omezení přístupu k určité informaci na jedné straně povahu této informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejím zpřístupnění a na druhé straně důvod, pro který je nutné danou informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí.³⁶ Před uplatněním principu proporcionality je nutné zjistit účel (cíl) určitého zásahu do ústavně chráněného práva (v daném kontextu práva na informace). Algoritmus posuzování přípustnosti zamýšleného zásahu (platí zákaz nadměrného zásahu do ústavního práva) lze (ve stručnosti) vyjádřit skrze tři základní principy, kdy se zkoumá, zda příslušné opatření:

1. je schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu (princip způsobilosti či vhodnosti);
2. je nevhodnějším (nejšetrnějším) z možných legálních prostředků (princip potřebnosti) a
3. je nejprůměrnějším prostředkem ve vztahu k zamýšlenému cíli (princip přiměřenosti).

Uplatnění testu proporcionality by mělo ve výsledku přinést řešení, kdy upřednostnění jednoho základního práva (svobody / veřejného zájmu) je spojeno s minimálním zásahem do konkurujícího práva (svobody) a mezi oběma

³⁴ Např. v čl. 10 Listiny (ochrana soukromí a osobních údajů), v čl. 11 (ochrana vlastnického práva).

³⁵ Srov. Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, zejm. s. 26–27 a 506–536.

dotčenými právy (svobodami) zůstává zachována proporcionalita (úměrnost).

Rozhodující pro posouzení, zda je možné chráněný údaj zastupiteli poskytnout či nikoliv, je skutečnost, zda se zastupitelem „poptávané“ a jinak chráněné informace vztahují k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce (§ 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 3 zákona o obcích) nebo k jeho „kontrolní“ pravomoci vůči ostatním obecním orgánům (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 4, § 110 zákona o obcích). Pouze v případě první skupiny informací je možné zastupiteli garantovat přímý a neomezený přístup i k chráněným údajům. V případě údajů týkajících se „kontrolní“ pravomoci zastupitelstva je nutné přiměřeně aplikovat omezení, s nimiž počítá informační zákon, což by mělo ve výsledku znamenat to, že zastupiteli budou vydány v zásadě veškeré informace, které lze podle informačního zákona každému poskytnout.³⁷

Zvažuje-li zastupitel, v jakém režimu má o určité informace požádat, tj. zda podle § 82 písm. c) zákona o obcích nebo žádostí podle informačního zákona, lze pro získání informací vztahujících se k rozhodovací činnosti zastupitelstva jednoznačně doporučit podání žádosti podle zákona o obcích. V případě informací vztahujících se ke kontrolní činnosti zastupitelstva se jeví být rozsah informací poskytovaných podle obou předpisů stejný, je tedy v zásadě jedno, podle kterého zákona člen zastupitelstva o informace požádá. Pro případ informací o přenesené působnosti vykonávané jinými orgány než zastupitelstvem se jeví vhodnější režim informačního zákona.

8.3 Subsidiární použití informačního zákona pro vyřizování žádostí dle zákona o obcích

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o obcích nestanoví podrobnosti o vyřizování takových žádostí o informace, nabízí se logicky otázka, zda lze v procesu realizace práva na informace člena zastupitelstva obce podle § 82 písm. c) zákona o obcích použít subsidiárně informační zákon a následně v jakém rozsahu.

Ochránce se v minulosti otázkou možnosti subsidiárního použití informačního zákona zabýval pouze v jediném případě, a to v případě podnětu zastupitele obce, který nadto vykazoval znaky zneužívání práv člena zastupitelstva obce na informace k osobním účelům. V případě posuzovaném ochránce požádal člen zastupitelstva obce obecní úřad o kopie zápisů z jednání rady obce písemnou žádostí podanou podle § 82 a výslovně i podle informačního zákona. Obec zastupiteli sdělila, že do požadovaných dokumentů může nahlédnout u obecního úřadu, a kopie požadovaných podkladů mu

³⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998 sp. zn. IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10.

³⁷ V podrobnostech Stanovisko Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2011 ze dne 13. května 2011.

nezaslala. Žadatel se proto obrátil stížností na krajský úřad, který mu sdělil, že v řízení o žádosti podle § 82 obecního zřízení nelze postupovat podle informačního zákona, a jeho žádost předal k vyřízení obci.

Za stavu, kdy otázka podpůrného použití informačního zákona pro případ žádostí členů zastupitelstva obcí nebyla podložena judikaturou,³⁸ se ochránce k podpůrnému použití informačního zákona nepřiklonil, zejména proto, že v tomto případě právo zastupitele na informace podle § 82 zákona o obcích nebylo stěžovateli odpíráno; stěžovatel měl k požadovaným informacím obce prokazatelně přímý přístup jako člen zastupitelstva v rámci výkonu svého mandátu.

Aktuálně se k otázce subsidiárního použití informačního zákona jednoznačně vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2013 č. j. 8 Aps 5/2012-47:

„Pro poskytování informací členům zastupitelstva obce podle § 82 zákona o obcích je třeba použít procesní úpravu obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je-li povinný subjekt podle zákona o obcích zároveň povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Povinností žadatele není právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření.“

Na úplný závěr tohoto příspěvku lze demonstrovat, jak může informační zákon posloužit k částečnému překlenutí problémů spojených s výkonem mandátu člena zastupitelstva v případě sporu uvnitř práva na samosprávu.

Ochránce se v loňském roce věnoval případu,³⁹ kdy informační zákon byl jediným prostředkem, který přinesl člence zastupitelstva informace, které potřebovala pro výkon funkce členky finančního výboru zastupitelstva v situaci, kdy ji předseda výboru soustavně nezval na kontroly a schůze výboru, čímž dlouhodobě porušoval zákon o obcích. Nepomohly ani interpelace zastupitelky směřované k předsedovi výboru na zasedání zastupitelstva. Zastupitelstvo obce bylo o této situaci informováno, aniž zjednálo nápravu. Dotčená členka

³⁸ Možnost subsidiárního použití zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. právního předpisu obecného, připustil Nejvyšší správní soud pouze v rozsudku ze dne 15. 10. 2010 č. j. 2 Ans 7/2010-175, a to ve vztahu k zákonu č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kdy mj. uvedl: „Pokud má povinná osoba uloženo poskytovat některé informace v procesu upraveném zákonem o svobodném přístupu k informacím, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.“

³⁹ Spis 1573/2012/VOP/ZS. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-ostatni-organy-statni-spravy/dozor-nad-samospravou/>.

zastupitelstva obce se situaci rozhodla řešit cestou podání žádosti o informace dle informačního zákona, kdy požádala obec o podklady a informace z činnosti finančního výboru a obec jí požadované informace poskytla. Na základě metodického působení Ministerstva vnitra, k němuž došlo v souvislosti s šetřením ochránce, zastupitelstvo obce přijalo opatření k nápravě a uložilo předsedovi výboru, aby členku výboru na jednání finančního výboru zval.

XVI.

Výběr ředitelů škol aneb rozhodování konkursních komisí a rady obce či kraje

OLGA ROSENKRANZOVÁ

Kancelář veřejného ochránce práv

Anotace:

Autorka příspěvku prezentuje poznatky veřejného ochránce práv, k nimž dospěl v souvislosti s vyřizováním stížností týkajících se rozhodování konkursních komisí. Podrobně se věnuje procesu jmenování ředitelů škol s důrazem na roli konkursních komisí a rad obcí a krajů. Neopomíjí ani problematiku uplatnění dozorových a kontrolních mechanismů nad územní samosprávou.

Klíčová slova: konkursní komise, rada obce, dozor, kontrola, jmenování, ředitel školy

Na veřejného ochránce práv se často¹ obracejí učitelé nebo neúspěšní kandidáti na ředitele školy a žádají prověření způsobu vyřízení stížnosti ze strany krajského úřadu či Ministerstva vnitra, potažmo právní zhodnocení celého postupu od vyhlášení výběrového řízení po jmenování ředitele či ředitelky školy. Na ochránce se zpravidla stěžovatelé obracejí poté, co neuspěli s požadavkem na uplatnění dozorových oprávnění podle ustanovení § 82 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), nebo podle § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Podle stěžovatelů nebylo předmětné výběrové řízení včetně jeho vyhlášení v souladu se zákonem o obcích nebo o krajích a s vyhláškou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního

¹ Poslední nejvýznamnější případy jsou evidovány pod sp. zn. 3843/2012/VOP/OR, 4089/2012/VOP/OR a lze je nalézt mezi stanovisky ochránce. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-ostatni-organy-statni-spravy/dozor-nad-samospravou/>.

řízení a konkursních komisí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o konkursním řízení“). Často nejsou stěžovatelé uspokojeni reakcí kraje nebo obce a žádají prověření své stížnosti a jejího vyřízení územní samosprávou v rámci kontroly Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

Důvodem pro zařazení tohoto příspěvku je tematika ustanovení a rozhodování konkursní komise, která doporučuje radě samosprávného celku vítězného kandidáta/kandidátku pro jmenování do pozice ředitele/ředitelky školy. Konkursní komise je orgánem kolektivu osob složeného ze zástupců zřizovatele školy, z obecního nebo krajského úřadu, z pedagogického sboru, z inspektorátu České školní inspekce a ze školské rady. Jednání komise je neveřejné a vyhláškou o konkursním řízení jsou přesně dána pravidla pro její usnášení, pro posouzení přihlášek kandidátů do výběrového řízení a kritéria pro posouzení vhodnosti kandidátů včetně výchozích podkladů. Komise vybere buď jednoho vhodného kandidáta, nebo v případě více vhodných kandidátů určí svým usnesením jejich pořadí. O průběhu konkursu se pořizuje zápis, jenž má přesně stanovené náležitosti.

Nespokojenost se jmenováním určité konkrétní osoby je obvykle důvodem řady stížností, v nichž se napadají závěry konkursní komise. Je-li zpochybňována činnost konkursní komise, vyvstává otázka, do jaké míry se tyto pochybnosti mohou promítnout do jmenování a zda mohou námitky směřující proti konkursní komisi (ať již vůči jejímu složení, či průběhu nebo usnesení o vhodném kandidátovi, případně vůči usnesení určujícím pořadí vhodných kandidátů) právně znehodnotit usnesení rady samosprávného celku o jmenování určité osoby do funkce.

S tím souvisejí také otázky, jakým způsobem si lze účinně stěžovat proti jmenování na pozici ředitele školy a jakou funkci při tom může plnit Odbor dozoru a kontroly. S ohledem na rozsah působnosti ochránce, která se až na jisté výjimky (například diskriminace) nevztahuje na územní samosprávu přímo, nebudou na tomto místě blíže zmiňovány možnosti působení na samosprávu (např. formou stížností, petice či jiného podání občanů obce nebo kraje).

Pochybnosti o průběhu konkursního řízení je třeba v zásadě adresovat zřizovateli, kterému právní normy svěřují značné pravomoci, ale i odpovědnost za průběh konkursu. Přesto není vyloučeno využít dozorových a kontrolních mechanismů nad územní samosprávou.

Ochránce dospěl k následujícím závěrům:²

- a) Usnesení rady kraje, kterým se vyhláší konkurs a kterým se jmenují členové konkursní komise, může být předmětem dozoru podle ustanovení § 82 zákona o krajích.

² Závěry a navazující právní hodnocení zde uvedené vycházejí z případu, kdy byl zřizovatelem školy kraj. Nicméně analogicky lze podle závěrů postupovat v případě zřizovatele obce.

- b) Usnesení konkursní komise, kterým je určováno pořadí kandidátů, je pro radu kraje doporučující a nemůže být jako usnesení orgánu kraje v samostatné působnosti předmětem dozoru podle ustanovení § 82 zákona o krajích.
- c) Usnesení rady kraje, kterým dochází ke jmenování do funkce ředitele/ředitelky školy, nemůže být v rozsahu hodnocení případného porušení předpisů pracovního práva předmětem dozoru podle ustanovení § 82 zákona o krajích.
- d) Hledisko zákonitosti, jež je zkoumáno při výkonu dozoru podle ustanovení § 82 zákona o krajích, neznamená, že je zkoumán toliko soulad se zákonnou normou, nýbrž také s podzákonnou prováděcí právní úpravou.
- e) Odbornost kandidáta na člena konkursní komise ve vztahu k druhu a typu školy je dána jak u ředitele gymnázia, tak u ředitele střední průmyslové školy.
- f) Usnesení konkursní komise má doporučující charakter a nemůže zpochybnit jmenování ředitele/ředitelky do funkce ze strany zřizovatele.
- g) Ústřední orgány státní správy jsou vázány zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů a zásadou dostatečného zjištění skutkového stavu při vyřizování stížností. Není proto přípustné, aby přenášely dokazování na osoby, které se na ně obrátí s podnětem k provedení dozoru či kontroly v oblasti samostatné působnosti obce či kraje.
- h) Způsob vyřízení stížnosti orgány kraje, včetně postupů kraje při obsazování konkursní komise, může být předmětem kontroly podle ustanovení § 86 zákona o krajích.

1. PRÁVNÍ HODNOCENÍ, SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST KRAJE

Jmenování ředitelů škol, jejichž zřizovatelem je kraj, spadá ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o krajích do samostatné působnosti kraje. Podle § 57 zákona o krajích je rada výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Ustanovením § 59 odst. 1 písm. i) zákona o krajích je radě vyhrazeno vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právníckým osobám (tedy i příspěvkovým organizacím), které byly zřízeny krajem, včetně jmenování a odvolávání ředitelů a stanovení jejich platu a odměn.

Právo na samosprávu je zaručeno čl. 101 Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů, který dle odst. 4 dává státu právo zasahovat do samosprávy krajů, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Právo na samosprávu, resp. příkaz minimalizace zásahů státu však nemohou být chápány absolutně, neboť s právem na samosprávu koresponduje povinnost územních samosprávných celků respektovat zákony a jiné právní předpisy.

Podle Evropské charty místní samosprávy³ je místní samospráva právem a schopností místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Článek 8 Evropské charty místní samosprávy vymezuje možnosti dozoru nad samosprávou tak, že jakýkoliv správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má hájit.

Z toho lze dovodit, že i samotné právo na samosprávu musí mít určitý právní zákonný (ústavní) základ a hranice možného uskutečnění. A hovořili-li se o zákonu, nutno tím rozumět obecně platný normativní akt, včetně vyhlášky ústředního orgánu státu provádějící konkrétní zákonné ustanovení. S tím, že každé prováděcí ustanovení se musí vykládat a aplikovat ústavně konformně, tedy v rámci svého „ústavního kořene“, z něhož vychází. Prováděcí předpis by měl upravovat jen detailnější a konkrétnější formu již vyjádřeného a existujícího práva či povinnosti.⁴

Podle ustanovení § 16 písm. b) zákona o krajích se kraj při výkonu samostatné působnosti v ostatních záležitostech, než je vydávání obecně závazných vyhlášek, řídí zákonem a též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Občané kraje mají podle ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích právo nahlížet do usnesení rady a komisi rady a pořizovat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání jiné zákony, a podle písm. e) podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty.

Ve smyslu ustanovení § 82 a násl. zákona o krajích vykonává dozor nad vydáváním usnesení orgánů krajů v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra. Dozorová opatření se dle ustanovení § 82 zákona o krajích uplatní tehdy, je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje. Dále podle ustanovení § 82 odst. 6 zákona o krajích se ustanovení o dozoru nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případech, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti krajů upraveny zvláštním právním předpisem.

³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

S ohledem na shora uvedené není důvod, proč by za „jiný právní předpis“ nemohla být považována právě vyhláška o konkursních řízeních. Proto tedy lze dospět k dílčímu závěru, že v daných souvislostech tohoto případu **hlediskem zákonnosti lze rozumět i kritérium jiného právního předpisu – vyhlášky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**. Není totiž žádný důvod, aby nebyla vyhláška ministerstva ze strany rady kraje dodržována, byť je nakonec po celé proceduře výsledek konkursního řízení jen doporučující. Doporučující charakter usnesení konkursní komise nemůže ospravedlnit „hospodárnost“ postupu dozorového a kontrolního orgánu.

Souhrnné poznatky České školní inspekce z průběhu a výsledků konkursů na ředitele ve školním roce 2011/2012 ze srpna 2012 (č. j. ČŠIG-2238/12-G21)⁵ uvádí, že v 96 % případů zřizovatelé respektovali doporučení komise a na pozici ředitele jmenovali uchazeče navrženého komisí jako prvního v pořadí. Odlišné stanovisko zřizovatele (resp. rady) je tedy přijímáno minimálně.

Ustanovení § 82 odst. 1 zákona o krajích uvádí, že předmětem dozoru ze strany Ministerstva vnitra jsou usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření orgánů kraje v samostatné působnosti. Samostatná působnost kraje je vymezena v ustanovení § 14 zákona o krajích jako zbytková působnost ve vztahu k přenesené působnosti, jejíž rámec je dán ustanovením § 29 zákona o krajích (jedná se o působnost orgánů krajů ve věcech, které stanovil zákon). Na výkon přenesené působnosti je kraji poskytován příspěvek ze státního rozpočtu.

Orgány kraje určuje zákon o krajích a zmiňuje se o zastupitelstvu, radě, hejtmanovi, zvláštních orgánech a krajském úřadu. Dále zákon o krajích předpokládá, že zastupitelstvo si zřizuje určité výbory a rada své komise. Zvláštní orgány zřizuje hejtman pro výkon přenesené působnosti v případech stanovených zákonem. Podle § 80 zákona o krajích zřizuje rada jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise předkládají svá stanoviska a náměty radě. Komise je odpovědná ze své činnosti radě. Usnesení takové komise není usnesením rady a podle jazykově-logického výkladu a ze systematiky zákona o krajích lze dovodit, že **komise je orgánem rady, nikoliv orgánem kraje** ve smyslu hlavy IV zákona o krajích.

Jestliže se dozorová oprávnění podle ustanovení § 82 zákona o krajích vztahují na usnesení orgánů kraje, pak je tím **vyloučeno, aby bylo předmětem dozoru usnesení komise rady**.

Konkursní komise se zřizuje jmenováním jednotlivých členů zřizovatelem školy nebo školského zařízení. Funkci zřizovatele plní rada kraje. Konkursní komise podle vyhlášky o konkursním řízení je tedy zřizována radou, a jedná se proto o komisi rady ve smyslu ustanovení § 80 zákona o krajích.

⁴ Např. čl. 78 a 79 Ústavy ČR.

⁵ Dostupné na: <http://www.csicr.cz/cz/Dokumenty/Tematicke-zpravy/Souhrnne-poznatky-CSI-z-prubehu-a-vysledku-konkurs>.

Pokud jde o odmítnutí výkonu dozoru s odůvodněním, že se případ týká pracovněprávních vztahů, lze s tímto závěrem v zásadě souhlasit. To je ovšem významné, **pouze pokud jde o usnesení rady, jímž dochází ke jmenování ředitele školy.**

Jmenováním ředitele dochází k uzavření pracovního poměru ve smyslu ustanovení § 33 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Mimo jiné soud podle ustanovení § 19 zákoníku práce přihlédne k neplatnosti právního úkonu, který odporuje zákonu nebo jej obchází a zároveň nejsou naplněny základní zásady pracovněprávních vztahů. **Otázku případného porušení ustanovení zákoníku práce nemůže Ministerstvo vnitra při své dozorové činnosti zkoumat.**⁶

Je pak ovšem sporné, jak je to s dalšími ustanoveními, která nejsou přímo upravena pracovněprávním předpisem. Protože **v takovém případě, kdy je dané pravidlo upraveno jiným než pracovněprávním předpisem (například právním předpisem veřejného práva – jako je i vyhláška o konkursním řízení), je nutné vedle jazykově-logického výkladu (kterým bychom dospěli k tomu, že v ostatních případech je dozor možný a nezbytný) aplikovat výklad teleologický (a ptát se, k jakému účelu dané speciální pravidlo slouží) a ústavně konformní výklad.**

Teleologický výklad právních norem spočívá v přihlédnutí k cíli, kterému právní norma slouží. Jestliže Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy svěřílo určité oprávnění posuzovat vhodné kandidáty konkursním komisím, pak v tom lze sledovat nejen zájem upravit „předsmluvní“ fázi před vznikem pracovního poměru, ale také z důvodu veřejného zájmu zajistit kvalitní, odborný a slušný, demokratický výběr osoby, která se pak může stát ředitelem školy v konkrétních místních podmínkách. Jinak by taková ustanovení mohla být obsažena v zákoníku práce nebo by regulace mohla být ponechána čistě na samosprávě. **Konkursní řízení nelze považovat za ryze pracovněprávní vztah nebo předpis.**

Z hlediska ústavně konformního výkladu lze naopak uvést, že samospráva působí v určitém autonomním prostoru a zásahy do tohoto prostoru musí mít „zákonný“ podklad. Kdybychom určitý podklad shledávali jen v samotných prováděcích právních předpisech, uplatnilo by se zde také pravidlo **„o pochybnostech ve prospěch“ zachování svobody**, jestliže by podzákonný právní předpis neměl zákoný podklad nebo z něj v něčem vybočoval.

Na tomto místě je vhodné poukázat na to, že právo není rozhodně pouze tím, co lze zjistit z textů právních předpisů pouhým přečtením, ale je nutné je vyložit a mnohdy teprve zjišťovat. To platí také pro otázku právního posouzení odbornosti člena komise. Taková aplikace práva je odrazem přepjatého

⁶ Ustanovení § 82 odst. 6 zákona o krajích.

formalismu,⁷ který byl opakovaně judikatorně zapovězen.⁸ Právo není samoúčelné, neexistuje jen pro formu.⁹ Aplikace práva vycházející pouze z jeho jazykového výkladu je neudržitelná. „Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“¹⁰ Je nutné zkoumat význam a účel jím dovozené právní normy (rovina teleologického výkladu). Tato teze je notoriíou v judikatuře Ústavního soudu.¹¹

Jestliže tedy Ministerstvo vnitra „pracovněprávní vztahy“ nedozoruje, tak s tímto závěrem lze s výhradou právě uvedeného souhlasit. **Ministerstvo vnitra neučiní předmětem dozoru usnesení kraje, jímž kraj jmenuje do funkce ředitele/ředitelku školy.**

Jiná situace ale je, pokud jde o usnesení rady kraje, kterým se vyhlašuje konkurs a jmenuje konkursní komise. Námitka, že se věc týká pracovněprávních vztahů, se nedá uplatnit ve vztahu k usnesení rady, jímž bylo vyhlášeno

⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2010 sp. zn. I. ÚS 1595/10: „Formalismus je taková aplikace práva, která nesleduje účel práva, ale účel shledává jen v právu samotném (v jeho formě, tj. textu).“

⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010 sp. zn. I. ÚS 2736/07: „Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistickovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjiřřovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbířka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbířka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19).“

⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1898/09.

¹⁰ Srov. např. plenární nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

¹¹ Dále lze citovat kupř. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96: „soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku...“ Nebo usnesení sp. zn. II. ÚS 1773/07: „Výklad zákona podávaný stěžovatelem nese rysy formalismu, který pomíjí smysl a účel zákona. V ústavní stížnosti je argumentováno pouze jazykovým, resp. doslovným výkladem. Tím je však zcela nereflktována základní teze interpretace práva, a to sice, že nelze ztotožňovat text právního předpisu a právní normu, která je významem tohoto textu. Právní norma se ne vždy musí krýt s tím, jak je vyjádřena v textu zákona, a to ani v takovém případě, kdy se text může jevit jako jednoznačný a určitý (srov. např. I. ÚS 138/06). Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.“

konkursní řízení a jímž byli jmenováni členové konkursní komise. **Usnesení rady kraje, jímž se vyhláší konkurs a jmenují se členové konkursní komise, může být jak předmětem dozoru, tak kontroly.**

Rozhodnutí konkursní komise určující pořadí kandidátů, ačkoliv má formálně jen doporučující charakter, je nezbytnou součástí, a dokonce základem pro jmenování do funkce ředitele školy. Argumentaci spočívající v tom, že rozhodnutí komise s ohledem na doporučující charakter nemá vliv na zákonnost jmenování ředitele školy, sice lze považovat za věcně správnou, ale nezbavuje Ministerstvo vnitřní povinnosti provést kontrolu výkonu samostatné působnosti, svěřené orgánům kraje podle ustanovení § 86 zákona o krajích, a postupovat v souladu s principy dobré správy, mezi něž patří zásada dostatečně zjištěného skutkového stavu a spolupráce mezi jednotlivými orgány.

Usnesení rady kraje o jmenování ředitele předchází usnesení, kterým je celé výběrové řízení zahajováno a kterým jsou současně jmenováni členové komise. Dozorová oprávnění Ministerstva vnitřní nejsou v obou případech (usnesení o jmenování ředitele a usnesení o jmenování konkursní komise a vyhlášení konkursu) stejná. A do určité míry mají svůj samostatný právní život. Usnesení, kterým dochází ke jmenování do funkce, pravděpodobně jen těžko může existovat samostatně, aniž by došlo ke jmenování na základě vyhlášeného konkursního řízení. K tomu se podrobněji vyjádřím níže.

2. ŠKOLSKÝ ZÁKON A KONKURNÍ ŘÍZENÍ

Jmenování ředitelů školských zařízení a s ním související konání konkursního řízení se řídí ustanovením § 166 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 166 školského zákona stanoví, že: „ředitele školské právnické osoby zřizované ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, ředitele příspěvkové organizace nebo vedoucího organizační složky státu nebo její součásti jmenuje na vedoucí pracovní místo zřizovatel na základě jím vyhlášeného konkursního řízení na období 6 let.“ V daném paragrafu je stanoveno, že ke jmenování má dojít „na základě jím vyhlášeného konkursního řízení“. **Z toho plyne, že nezbytnou podmínkou jmenování je, aby proběhlo výběrové řízení, protože to je slovy školského zákona základem jmenování.**

Dle ustanovení § 166 odst. 6 školského zákona je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zmocněno stanovit prováděcím právním předpisem náležitosti vyhlášení konkursního řízení, složení konkursních komisí pro posuzování uchazečů o jmenování na vedoucí pracovní místa uvedená v odst. 2 a pravidla pro sestavování, činnost a rozhodování těchto konkursních komisí.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy tak učinilo prostřednictvím vyhlášky o konkursním řízení. Vedle toho musí ředitel školy splňovat i požadavky stanovené zákonem č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Konkursní vyhláška přesně vymezuje složení konkursní komise u jednotlivých škol v návaznosti na jejich zřizovatele. Ochránce se setkal s případem, kdy bylo napadáno složení konkursní komise, jež prováděla výběrové řízení na pozici ředitele gymnázia. Hlavní námitkou bylo, že jeden z členů komise nebyl toho času ředitelem právě gymnázia, ale toliko ředitelem střední průmyslové školy. Stěžovatelé brojili proti celému jmenování kandidáta do funkce, vzhledem k nekompetentnímu složení komise.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) vyhlášky o konkursním řízení je členem komise v případě konkursu na funkci ředitele právnické osoby vykonávající činnost školy zřizované krajem jmenován mimo jiné také jeden člen, kterým je odborník v oblasti státní správy, organizace a řízení ve školství podle druhu a typu příslušné školy nebo školského zařízení.

Školský zákon ve svém ustanovení § 7 odst. 3 vymezuje druhy škol – mezi mateřskou a základní školou také střední školu (gymnázium, střední odbornou školu a střední učiliště) atd. Tímto ustanovením je ministerstvo zmocněno k vydání prováděcího právního předpisu ke stanovení typů škol podle jejich zaměření pro účely jejich označování.

Typy středních škol jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 13/2005 Sb., o středním vzdělání a vzdělávání v konzervatoři, ve znění pozdějších předpisů. Dle ustanovení § 1 předmětné vyhlášky jsou gymnázia a střední průmyslové školy odlišné typy středních škol. Je tedy otázkou, zda ředitel střední průmyslové školy je odborník v oblasti státní správy, organizace a řízení ve školství ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) vyhlášky o konkursním řízení.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy¹² v jednom svém stanovisku uvádí, že nelze vycházet z doslovného znění vyhlášky o konkursním řízení, kde je kladen požadavek odbornosti ve vztahu k druhu a typu školy. Účelem složení komise je zajistit širší odborné spektrum hodnotitelů, kteří naplní požadavek kvalifikovaného a demokratického posouzení jednotlivých uchazečů.

Nadto je třeba vycházet z toho, že účelem vymezení typů škol bylo jejich označování, tedy identifikace a rozlišení jednotlivých škol, nikoliv odborné strukturování. Proto lze učinit další dílčí závěr, že **skutečnost, že nějaká osoba není ředitelem gymnázia, ale ředitelem střední průmyslové školy, nemá vliv na odbornost daného člena komise**. Posouzení požadavků na členy

¹² Jehož stanovisko ochránce získal při šetření a s jehož závěry se ochránce v této věci ztotožnil.

komise by mělo být úkolem krajského či obecního úřadu v rámci vyřízení stížnosti a následně Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

I kdyby bylo možné shledat nesplnění požadavků, je otázkou, zda by ne odbornost jednoho člena ze sedmi (jak vychází z vyhlášky o konkursním řízení) byla významná pro rozhodnutí komise jako celku. Ve jmenovaném případě se nejedná o tak závažný nedostatek, který by byl natolik intenzivní, že by zpochybnil výsledné rozhodnutí komise.

Může být sporné, zda by testem zákonnosti a souladu s ostatními právními předpisy „prošlo“ usnesení kraje, jímž je vyhlášeno konkursní řízení a jmenování členové. Ačkoliv tak bylo učiněno formou jedné listiny, jednoho usnesení, jedná se o sumu určitých výroků, které mají do určité míry samostatný právní „život“. Lze mít za to, že **nedostatky ve složení komise by pak nezpochybnily vyhlášení konkursního řízení jako podmínku dalšího usnesení.**

Maximálně bychom mohli teoreticky dospět k závěru o neplatnosti jmenování jednoho člena. A to mohlo a mělo být namítáno včas. Jestliže je vyhláškou ministerstva (vyhláškou o konkursním řízení) kogentně stanoven průběh výběrového řízení a jeho podmínky, pak je to jistě podmínka konání výběrového řízení. Zvažme však, zda nezbytná. Z celého textu vyhlášky o konkursním řízení lze nabýt dojmu, že průběh je značně formalizovaný, a proto záleží na každém detailu. Z ustanovení § 4 odst. 3 vyhlášky o konkursním řízení plyne, že komise je usnášeníschopná, je-li přítomno alespoň pět členů. Jestliže bychom (teoreticky) mohli považovat nějakého člena za nekompetentního, pak by bylo možné na něj nahlížet jako na člena nepřítomného. A pokud by byl splněn minimální limit, pak komise byla funkční. K tomu by se pak mělo dále přihlédnout i v rozhodování komise.

Z hlediska teorie tvorby vůle a dělby moci v organizaci (v právním společenství, korporaci) se rozlišují případy, kdy jde o tzv. dělenou působnost mezi jednotlivými orgány (obecně většinou formulováno jako tzv. podmíněný souhlas), které společně rozhodují, resp. je-li rozhodnutí určitého orgánu podmíněno rozhodnutím jiného orgánu. Domnívám se však, že o tento případ zde nejde, protože rozhodnutí komise má doporučující charakter, v zákoně rovněž není vytvářena konstrukce případné nicotnosti nebo neplatnosti v případě absence kladného rozhodnutí (často souhlasu) jednoho z orgánů.

Vyhláška o konkursním řízení stanoví náležitosti průběhu konkursu a složení konkursních komisí. V § 5 odst. 6 vyhlášky o konkursním řízení je stanoveno, že po vyhodnocení konkursu předseda komise vyhlásí výsledné pořadí přítomným uchazečům, přičemž budou o pořadí informováni písemně. Výsledné pořadí, které předseda komise stanoví, má pro zřizovatele doporučující charakter. Orgány rady kraje (komise) jsou koncipovány zákonem o krajích (v § 80) jako doporučující a iniciativní a navíc se nejedná o tzv. dělenou

působnost orgánů, kdy by jedno rozhodnutí určovalo právní existenci druhého. Proto lze tento koncept akceptovat.

3. DOZOR A KONTROLA

Z dikce ustanovení § 82 zákona o krajích lze usoudit, že aplikace předmětného ustanovení není spojena se správním uvážením, tedy rozhodnutím Ministerstva vnitra, zda aplikuje oprávnění v rámci své dozorové činnosti.¹³ Nelze proto akceptovat závěry dozorového orgánu, že v daném případě nenastala taková míra porušení zákona, aby nastoupila jeho dozorová funkce dle § 82 zákona o krajích.

Podle § 86 odst. 2 zákona o krajích Ministerstvo vnitra v rámci kontroly prověřuje, zda v rámci samostatné působnosti orgány kraje postupují v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Může jít třeba o námitku rozporu s vyhláškou o konkursním řízení, resp. školským zákonem.

Proto i v případě, že dozorový orgán dospěl k závěru, že namítaný rozpor v postupu konkursní komise nemohl mít vliv na zákonnost samotného usnesení rady kraje, **mohl postupovat dle § 86 a násl. zákona o krajích a zahájit kontrolu a prověřit, zda postup orgánů kraje při obsazování konkursní komise byl v souladu s platnými právními předpisy**, zejména vyhláškou o konkursním řízení. Dále se kromě dozoru nabízí možnost zabývat se **v rámci kontroly tím, jak byla vyřízena stížnost stěžovatelů**.

Při dozoru i kontrole je zapotřebí postupovat v souladu se základními zásadami správního řádu, a to zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností, která je zakotvena v § 3 správního řádu.¹⁴ Je tedy povinností vyžádat si a zjistit všechny relevantní informace tak, aby bylo možné stížnosti posoudit. Odkázání na jiný orgán veřejné moci je v podstatě v dané věci odmítnutím stížnosti. **Doporučující charakter závěrů komise sice má vliv na zvažování dalšího hospodárného postupu ve věci usnesení rady kraje, kterým došlo ke jmenování ředitelky, ale nedotýká se nijak možnosti dozоровat usnesení rady kraje, kterým bylo výběrové řízení vyhlášeno a kterým byla rovněž jmenována komise, resp. její jednotliví členové.**

¹³Tento názor uveřejnil veřejný ochránce práv ve vztahu dozorové funkce Ministerstva vnitra k ustanovení § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve zprávě o šetření sp. zn. 695/2011/VOP/PPO ze dne 23. dubna 2012. Z totožného názoru ve vztahu k ustanovení § 124 zákona o obcích vycházel rovněž Krajský soud v Českých Budějovicích v řízení sp. zn. 10 Ca 231/2001. Analogicky je právní hodnocení aplikovatelné také vůči krajům.

¹⁴Viz § 3 správního řádu: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ustanovení § 2.“

Co do požadavku na předložení podkladů stěžovatelem je Ministerstvo vnitra vázáno zásadou vzájemné spolupráce správních orgánů, která je zakotvena v § 8 odst. 2 správního řádu.¹⁵ To o to více, že dle § 6 odst. 2 věty druhé vyžaduje správní orgán podklady od dotčených osob jen tehdy, stanoví-li to právní předpis. K naplnění zásad úplného zjištění skutkového stavu a vzájemné spolupráce mezi orgány je povinností Ministerstva vnitra si vyžádat veškeré relevantní podklady od orgánů kraje nebo obce a tyto podklady dodat Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, aby se ministerstvo mohlo kvalifikovaně a dostatečně k problému vyjádřit.

Přestože je neúčinnější adresovat stížnosti na průběh konkursního řízení na ředitele/ředitelku škol přímo zřizovateli školy, není zde vyloučen stížnostní postup a aktivování dozorových a kontrolních mechanismů. Proto je vhodné věnovat zvýšenou pozornost obsazování konkursních komisí tak, aby jejich složení odpovídalo vyhlášce o konkursním řízení, a řádně vyřizovat stížnosti občanů v oblasti samostatné působnosti. V případě pochybností stran interpretace jednotlivých ustanovení vyhlášky o konkursním řízení se lze obracet ještě před vyřízením stížnosti na gestora právní úpravy, tj. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, s žádostí o metodickou pomoc.

¹⁵ Viz § 8 odst. 2 správního řádu: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

XVII.

Několik poznámek k přestupkovým komisím z pohledu de lege lata a de lege ferenda

ZDENĚK FIALA, KLÁRA HORZINKOVÁ

Policejní akademie České republiky v Praze

Anotace:

Příspěvek se zaměřuje na přestupkové komise jako jeden ze zvláštních orgánů starosty obce. Specifika projednávání přestupků před tímto kolegiálním orgánem, jakož i otázky personálního a organizačně-technického charakteru jsou diskutovány v reflexi na praktické poznatky autorů v této oblasti.

Klíčová slova: přestupkové komise, jmenování, podjatost

1. POZNÁMKY DE LEGE LATA

Komise k projednávání přestupků (dále jen „přestupková komise“) je zvláštním orgánem starosty obce, tzn. že jde o fakultativně zřizovaný orgán s rozhodovací pravomocí. Starosta ji zřizuje podle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a § 106 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Při zřizování přestupkové komise v souladu s § 106 zákona o obcích starosta vyhotoví zřizovací listinu, jmenuje jednotlivé členy, včetně předsedy, a pověří přestupkovou komisí výkonem přenesené působnosti. Z uvedeného vyplývá, že se starosta při zřizování přestupkové komise zabývá následujícími okruhy otázek:

1.1 Koho jmenovat členem

V tomto směru zákon vyslovuje kvalifikační požadavky toliko na osobu předsedající přestupkové komisi, kterou může být buď osoba s právnickým

vzděláním, anebo osoba mající zvláštní odbornou způsobilost k projednávání přestupků. Ostatní členové komise žádné požadavky splňovat nemusí. Ani zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, na ně nedopadá.

Při úvahách o tom, koho jmenovat členem přestupkové komise, by však měl starosta zohlednit i případnou otázku podjatosti. V praxi se lze poměrně často setkat s tím, že členy přestupkové komise jsou zastupitelé obce, strážníci obecní police, zaměstnanci obecního úřadu či členové jiných orgánů obce. Lze uvést, že zejména v těch případech (zvláště u malých obcí), kdy oznamovateli přestupků jsou sami někteří zastupitelé, starosta či místostarosta, by pak mohla být poměrně úspěšně vnesena námitka na podjatost některých jejích členů, neboť určité riziko ovlivnění tu potenciálně může být. V této souvislosti je vhodné připomenout, že přestože je přestupková komise kolegiálním orgánem a nepochybně se tak na ni vztahují i příslušná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je ustanovení § 148 zákona o obcích při řešení námítky podjatosti speciální vůči § 134 odst. 4 správního řádu, tzn. že o námitce podjatosti rozhoduje starosta, a teprve nelze-li podjatého člena nikým nahradit, bylo by namíste aplikovat § 14 odst. 3 a 4 správního řádu, tj. uvědomit odvolací orgán a věc předat k atrakci či delegaci dle § 131 správního řádu.

1.2 Kolik členů jmenovat

Jak vyplynulo z přecházejícího textu, otázka počtu členů přestupkové komise sehrává svou roli při řešení případné podjatosti, rovněž však nabývá na významu v případě dlouhodobých onemocnění či úmrtí anebo nutnosti odvolání některých jejích členů.

Co do samotného počtu členů komise, ze zákona v tomto směru vyplývá toliko to, že přestupková komise musí být minimálně tříčlenná. Vzhledem k výše nastíněným situacím se však pro praxi jeví efektivnější jmenovat členů více. Pro tyto případy lze doporučit, aby pravidla náhradnictví byla stanovena v jednacím řádu přestupkové komise. V této souvislosti lze uvést, že zásada nezměnitelnosti složení komise se v přestupkovém řízení neuplatňuje. Jinak vyjádřeno, v případě změny složení komise – např. nahrazení dlouhodobě nemocného člena komise – v průběhu řízení nemusí být již jednou řádně provedené procesní úkony opakovány před změněnou komisí.

1.3 Jak vymežit kompetence komise

Otázka, jak vymežit kompetence komise, má dva základní rozměry. Jednak jde o samotné rozdělení příslušnosti k projednávání přestupků v rámci obce,

resp. mezi orgány obce, jednak o rozdělení pravomocí mezi jednotlivé členy komise.

Přestupkové komise lze pověřit k projednávání přestupků vymezených toliko v ustanovení § 53 odst. 1 přestupkového zákona (např. přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku). Zvláštní pozornost je třeba této skutečnosti věnovat zejména v rámci obcí s rozšířenou působností, neboť u nich do jisté míry provedl volbu věcně a funkčně příslušného správního orgánu k projednávání přestupků sám zákonodárce – viz § 53 odst. 2 přestupkového zákona: „Obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky ve věcech, které spravují, a ostatní přestupky, pokud k jejich projednávání nejsou příslušné jiné správní orgány.“ V této souvislosti je tedy nutné při určování pravomocí striktně rozlišovat mezi dikcí „přestupky projednávají obce“ a dikcí „přestupky projednávají obecní úřady s rozšířenou působností“ (uvedené platí i pro zvláštní právní předpisy). Výstižněji vyjádřeno, jestliže zákon stanoví, že přestupky projednávají obecní úřady obce s rozšířenou působností, nemůže starosta jejich projednáváním pověřit přestupkovou komisi. V případě, že by komise rozhodla o přestupku, k jehož projednání je funkčně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, nejednalo by se o absolutní věcnou nepřislušnost (nicotnost), neboť vada v popisovaném případě spočívá toliko v nedostatku příslušnosti funkční jakožto druhu příslušnosti věcné.

Starosta může pověřit komisi k projednávání buď všech přestupků vymezených v § 53 odst. 1 přestupkového zákona, anebo jejich části, tj. pouze vybraných přestupků (uvedené opět platí pro zvláštní předpisy), tzn. že část přestupků na obci projednává přestupková komise a část obecní úřad. Charakteristickým znakem tohoto řešení je existence dvou odlišných správních orgánů. Nevýhodou je zejména skutečnost, že za situace, kdy je k projednávání jednoho přestupku příslušná komise a jiného přestupku téhož pachatele obecní úřad, nelze postupovat podle § 57 odst. 1 přestupkového zákona (společné řízení). V praxi se lze dále někdy setkat s ještě složitějšími konstrukcemi, kdy např. přestupková komise provádí pouze zkrácená řízení a obecní úřad následně projednává přestupky v ústním jednání. Rovněž může být část přestupkové agendy přenesena veřejnoprávní smlouvou na jinou obec. V této souvislosti si však již lze klást otázku, do jaké míry jsou tyto varianty efektivní, systémové a přehledné.

Pokud jde o rozdělení kompetencí mezi jednotlivými členy, je třeba tuto problematiku uvést tím, že přestupková komise je kolegiálním orgánem, tzn. že rozhodnutí činí všichni její členové společně. Z uvedeného vyplývá, že lze rozdělovat pouze kompetence organizačně-technického charakteru (např. podepisování dokumentů, umožnění nahlížení do spisů mimo ústní jednání, zápis, odesílání dokumentů apod.), nikoli však povahy rozhodovací (odložení

věci, odmítnutí nahlídnutí do spisu, podání vysvětlení apod.). Nastíněné rozdělení kompetencí je nejvhodnější provést v jednacím řádu přestupkové komise, který má řešit právě otázky organizačně-technického rázu – mimo jiné např. kde se komise schází, podle jakého klíče se určí tři členové z několika jmenovaných, jak se komise svolává, zdali má zapisovatele nebo v jakém pořadí se hlasuje o návrzích členů komise.

Další z otázek, která se v rámci pojednání o platné právní úpravě přestupkových komisí nabízí, je ta, jaký je **vztah starosty k přestupkové komisi**. Bylo již uvedeno, že starosta je jejím zřizovatelem, tj. je pouze na jeho rozhodnutí, zda přestupková komise bude zřízena či nikoli. Uvedené však neznamena, že by byla přestupková komise vázána na volební období starosty. Vycházíme-li ze zásady kontinuity správních orgánů, přestupková komise působí do té doby, než je její činnost stanoveným způsobem ukončena. V této souvislosti je nutno si uvědomit, že jde o komise jmenované starostou jakožto orgánem obce, nikoli starostou jakožto konkrétní fyzickou osobou. Vztah komise a starosty je tedy spíše vztahem kontrolním, a to ani ne tak ve směru procesním (dohled nad zákonností – starosta není nadřízeným správním orgánem komise), ale zejména personálním a odpovědnostním. Starosta obce by mohl nahlédnout do určitého spisu a tím se seznámit s jednotlivými případy zejména proto, aby posoudil kontrolní výtky nadřízeného orgánu, případně způsob vyřízení stížnosti, tj. za účelem hodnocení kvality činnosti jednotlivých členů komise, a na tomto základě případně přijal opatření vedoucí k nápravě – např. v podobě odvolání některých či všech členů komise. Z uvedeného vyplývá, že jedním z možných postihů za špatný výkon svěřené činnosti je právě odvolání člena komise. Další řešením může být snížení odměny za funkci člena komise, o čemž rozhoduje podle § 102 odst. 3 zákona o obcích rada obce, pokud si tuto záležitost nevyhradilo zastupitelstvo obce. Oběma orgánům starosta zpravidla předsedá. V případě škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem by bylo možno se za podmínek uvedených v § 17 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou orgánem veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným postupem, ve znění pozdějších předpisů, domáhat regresem náhrady škody na členech komise. Jiné možnosti postihu pravděpodobně uplatňovat nelze.

Závěrem uvedme, že přestupkovou komisí, jako orgán starosty, nelze zaměňovat s komisí rady obce pověřenou k projednávání přestupků (§ 53 odst. 3 přestupkového zákona poslední věta), byť některé výše uvedené poznámky platí i pro ni.

2. POZNÁMKY DE LEGE FERENDA

Současný systém kompetencí obcí v oblasti správní agendy a přestupkového řízení je nastaven již řadu let a zdárně odolává modernizačním trendům, jakož i možným efektivním a na ně navázaným ekonomickým snahám a potřebám. Podle odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra je „stávající právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zastaralá, řízení o přestupcích není upraveno dostatečně.“¹

I s ohledem na tyto postuláty byl v „Plánu legislativních prací na rok 2012“ zpracován Ministerstvem vnitra ČR „Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“,² který předpokládá novelizaci platného přestupkového zákona, zefektivnění procesů v přestupkovém řízení a tím celkové zkvalitnění služeb poskytovaných veřejnou správou v této oblasti.

Podle zmíněného věcného záměru by mimo jiné měl být k řízení o přestupku v prvním stupni příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze úřad městské části, který určuje Statut hlavního města Prahy. Právo zřizovat a rušit přestupkové komise, jakož i jmenovat a odvolávat jejich členy a možnost vymezit druhy přestupků, kterými se bude tato komise zabývat, zůstávají zachovány. Komise by stále projednávaly přestupky v počtu nejméně tří osob.

Jednou z mnoha změn, se kterou představený věcný záměr zákona o přestupcích přichází, je určité zpřísnění požadavků kladených na oprávněnou úřední osobou. Předseda přestupkové komisi by do budoucna mohla pouze osoba s magisterským vysokoškolským vzděláním v oboru právo. Toto řešení by mělo zajistit, že přestupkové řízení bude vedeno vždy na nejvyšší možné odborné úrovni. Určité změny lze zaznamenat i na úseku veřejnoprávních smluv. Byla-li by obcí uzavřena veřejnoprávní smlouva k výkonu přestupkové agendy s obcí s rozšířenou působností, musela by na tuto obec s rozšířenou působností přenést prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy celý rozsah přestupkové agendy. Reforma v oblasti uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi stejného i jiného typu je zdůvodňována především tím, že současný počet a struktura veřejnoprávních smluv uzavíraných k problematice přestupkové agendy jsou nepřehledné a nesystematické. Přenesení celé přestupkové agendy na obce s rozšířenou působností by mělo značně zlepšit efektivitu projednávání přestupků a celkově snížit finanční náročnost v této oblasti.

Se samotným záměrem přenést přestupkovou agendu na obce s rozšířenou působností, jakož i s reformou v oblasti veřejnoprávních smluv lze jistě

¹ Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, *Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*, 3 s.

² Blíže viz <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>.

souhlasit. Uvedené v zásadě odpovídá i vývojovým tendencím v organizaci veřejné správy, zvláště pak na úseku přenesené působnosti obcí.

O něco diskutabilnější je požadavek kladený na vzdělání předsedající osoby, neboť jeho realizace v praxi by byla podle našeho názoru spojena s výraznými personálními změnami. Otázkou, která se v této souvislosti nabízí, je ta, kde se k osobám s takovým vzděláním dostat. Pokud by úřady začaly vzdělávat zaměstnance, které už na oddělení správních agend mají, otázka zní, kde sehnat finance k jejich pozdějšímu finančnímu ocenění vzhledem k postupu v tabulce platových tříd. Pokud by měly být tyto funkce obsazeny čerstvými absolventy právnických fakult, lze se ptát, zda by ti byli ochotni tuto práci vykonávat s přihlédnutím k finančnímu ohodnocení v rámci nástupních platů ve spojení s jinými nabídkami na trhu práce. V tomto směru lze rovněž diskutovat o otázce, zda příčinou v záměru deklarované nedostatečné kvality není spíše než neodbornost (nedostatek vzdělání) zatíženost pracovníků s ohledem na personální úspory.

REJSTŘÍK

A

akreditační komise 17, 24

B

bezpečnostní rady krajů 24
bezpečnostní rady obcí s rozšířenou působností 24

Č

Česká advokátní komora 26
Česká lékařská komora 26, 27
Česká lékárnická komora 26, 27
Česká stomatologická komora 26, 27
Český telekomunikační úřad 7, 23, 63, 113, 115, 116
– Rada pro Český telekomunikační úřad 16, 113

D

delikt 36, 85, 104–108
demokracie 119, 120, 123
dokazování 56, 104, 107, 108, 123, 143
dozor 61, 121, 133, 141–148, 151

E

Etická komise (Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu) 54, 62–64, 73, 74, 82–88
etické komise podle zákona o léčivech 89–91
etické komise podle zákona o zdravotnických prostředcích 91–92
etické komise podle transplantčního zákona 92, 93
etické komise podle zákona o specifických zdravotních službách 93, 94

I

informace 20, 41, 63, 69, 70, 86, 90, 107, 109, 110, 121, 127–140

institut rozkladu a řízení o rozkladu 33, 34–41, 55, 57

J

jmenování 60, 77, 83, 84, 85, 112, 113, 141, 148, 153

K

kolegiální správní orgány
– kritéria 22, 34
– nestejnorodost 22
– zřizování a existence 21
Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců 59, 74, 82, 86
konkursní komise 141, 142–150
kontrola 20, 24, 34, 70, 120, 121, 123, 124, 128, 131–144, 148, 151

L

Listina základních práv a svobod 21, 79, 101, 127, 128, 132, 137

N

nepodjatost 57
nestrannost 15, 42, 45, 46, 51, 74, 77–82, 85
nezávislost 45, 60–62, 64, 67, 73–88, 112

O

odpovědnost 15, 20, 43, 72, 82, 104, 110, 112, 122–124, 142, 157
ochrana osobnosti 127, 132–134
opravné prostředky 24, 36–40, 44–53, 54–65, 80, 92, 98, 106, 107, 112, 115
organizace veřejné správy 14, 19, 20
organizační principy 13, 14
– centralizace a decentralizace 14
– kolegiální a monokratický 14
– koncentrace a dekoncentrace 14
– územní a věcný 14
– volební a jmenovací 14

KOLEGIÁLNÍ ORGÁNY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

P

- podjatost 40, 66–70, 153, 154
- postavení obcí a krajů 129
- posudek 96–98, 102
- posudková komise 96–103
- povodňová komise 13, 17, 18, 25
- Pracovní orgán vlády pro řešení krizových situací 24
- právo na informace 69, 70, 127, 128
- profesní a zájmová samospráva 22, 26
 - rozdělení 26
- přezkum 33, 38–38, 54, 58, 76, 81, 92, 99

R

- Rada České televize 24
- Rada Českého rozhlasu 24
- Rada Českého telekomunikačního úřadu 63
- rada obce 29, 125
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání 17, 24, 83, 104, 105–108
 - jednání a zasedání 106
 - postavení 105
 - upozornění 108
- Regionální rady regionu soudržnosti 27

Ř

- ředitel školy 135, 141–143, 147–152

S

- sankce 104, 107, 110, 120, 122, 124
- správní orgány
 - neúředního typu 20
 - úředního typu 20

správní řád

- z roku 1928 54, 74
- z roku 1967 35, 55, 56–58
- z roku 2004 28, 33, 51, 57, 105
- správní řízení 70, 96, 97, 105, 109
- správní trestání 104
- starosta 15, 24, 122, 123, 136, 153, 155, 156
- syndrom „války s mnohozvřetem“ 41

Š

- školský zákon 148, 149

T

- test proporcionality 127, 137
- tzv. ostatní veřejná správa 22, 27

U

- Ústřední krizový štáb 24
- Ústřední povodňová komise 25
- územní samospráva
 - rozdělení 25, 26

V

- vláda 22, 23, 25, 84
- východiska ústavněprávní 21
- vysokoškolská samospráva 27

Z

- zásada legality 66
- zasedání zastupitelstva obce 127, 130, 133
- závazné stanovisko 96
- zdravotnictví 88, 90