Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo

Katedra správní vědy a správního práva



Diplomová práce

Rozkladové řízení

Patrik Drozd

2013/2014

Čestné prohlášení

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Rozkladové řízení* zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury."

V Brně, dne 20. 3. 2014 .....

Poděkování

Tímto bych rád vyjádřil poděkování vedoucímu svojí diplomové práce, *JUDr. Petrovi Kolmanovi, Ph.D.*, za cenné a inspirativní poznatky, jakož i za veškerou pomoc poskytnutou při jejím zpracování.

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřena na problematiku rozkladového řízení, které můžeme de lege lata označit za zvláštní druh odvolacího řízení vedeného proti prvostupňovým rozhodnutím vydaným na úrovni ústředních správních úřadů. Úvodní část se zabývá vymezením základních institutů s rozkladovým řízením úzce spjatých, jejichž znalost je stěžejním předpokladem pro pochopení zvolené tematiky. Práce dále pojednává o jednotlivých aspektech obecné úpravy rozkladového řízení, a to také ve vztahu k předchozí či zahraniční úpravě nebo ve srovnání s řízením odvolacím. Poslední část práce je věnována specifikům zvláštní úpravy rozkladového řízení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jakož i seznámení čtenáře s některými otázkami vycházejícími z praxe. Autor průběžně poukazuje na problematické body jednotlivých rozebíraných oblastí a v závěru práce prezentuje svůj vlastní pohled na vhodný způsob jejich řešení.

Abstract

This thesis is focused on issues concerning special appeals procedure against first instance decisions of central state administration bodies that is called remonstrance procedure. The introductory part deals with defining closely related basic institutes, whose knowledge is a fundamental prerequisite for understanding the chosen topic. The thesis also discusses various aspects of general regulation of remonstrance procedure, even in relation to previous and foreign regulation or in comparison with general appeals proceeding. The last part is devoted to remonstrance procedure of the Office for the protection of competition, with an emphasis on specifics of its special regulation as well as on acquainting a reader with some practice-based questions. Author is continuously pointing out the problematic points of analyzed areas and presents his own view of the appropriate way to solving them in thesis conclusion.

Klíčová slova:

rozkladové řízení, rozklad, rozkladová komise, odvolací řízení, řádný opravný prostředek, správní řízení, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ústřední správní úřad, veřejná správa

Key words:

remonstrance procedure, remonstrance, remonstrance commission, appeals procedure, regular remedial measure, administrative procedure, Office for the protection of competition, central state administration body, public administration

Obsah

ÚVOD **8**

1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ **11**

1.1. VEŘEJNÁ SPRÁVA 11

1.2. ÚSTŘEDNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY 14

1.3. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ 17

1.4. ŘÁDNÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY 20

1.5. ROZKLAD 21

2. ROZKLADOVÉ ŘÍZENÍ **24**

2.1. HISTORICKÝ VÝVOJ 24

2.2. UPLATNĚNÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD 26

2.2.1. Zásada dvoustupňovosti 26

2.2.1.1. Suspenzivní účinek 27

2.2.1.2. Devolutivní účinek 28

2.3. ORGANIZACE ROZKLADOVÉHO ŘÍZENÍ 29

2.3.1. Vedoucí ústředního správního úřadu 30

2.3.2. Rozkladová komise 33

2.3.2.1. Složení a členství 34

2.3.2.2. Podjatost 35

2.4. STÁDIA ROZKLADOVÉHO ŘÍZENÍ 37

2.4.1. Zahájení řízení 38

2.4.2. Předání spisu 40

2.4.3. Dokazování 41

2.4.4. Jednání rozkladové komise 43

2.4.4.1. Návrh na rozhodnutí 45

2.4.5. Rozhodnutí 46

2.5. SROVNÁNÍ SE ZAHRANIČNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVOU 49

2.5.1. Rozkladové řízení na Slovensku 49

3. ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE....53
3.1. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA....53
3.2. ORGANIZACE ROZKLADOVÉHO ŘÍZENÍ....55
3.2.1. Předseda úřadu....55
3.2.1.1. Požadavek odbornosti kladený na předsedy....56
3.2.2. Rozkladová komise....58
3.2.2.1. Složení a členství....59
3.3. VYBRANÁ STÁDIA ROZKLADOVÉHO ŘÍZENÍ....61
3.3.1. Předání spisu....61
3.3.2. Jednání rozkladové komise....62
3.3.2.1. Návrh na rozhodnutí....64
3.3.3. Rozhodnutí....65
3.4. KAZUISTIKA ROZKLADOVÝCH ŘÍZENÍ....67
3.4.1. Hospodářská soutěž....68
3.4.2. Veřejné zakázky a veřejná podpora....69

ZÁVĚR....71

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ....75
Publikace a články....75
Právní předpisy....77
Judikatura....80
Ostatní prameny....81

PŘÍLOHA....83
Jednací řád rozkladové komise ÚOHS....83

Úvod

Svoji diplomovou práci jsem se rozhodl zasvětit problematice rozkladového řízení. Institut rozkladu, který řadíme mezi řádné opravné prostředky uplatňované ve správním řízení, mne zaujal, neboť je na jednu stranu poměrně neznámým a přehlíženým termínem pro širokou veřejnost, nicméně v odborné sféře bývá často předmětem mnoha diskusí nad jeho smyslem a poněkud problematickou právní úpravou. Tyto diskuse jsou však zcela na místě, protože vezmeme-li v potaz jeho současnou kusou a chaoticky uspořádanou zákonnou úpravu ve spojení s jeho dalšími vlastnostmi prezentovanými dále v této práci, musíme nutně zauvažovat, zda je jeho existence v právním řádu vůbec potřebná.[1] Svoji diplomovou práci však nechci omezovat pouze na teoretizování o určitém právním institutu, tudíž věřím, že bude přínosem rovněž nahlédnout více do praxe a zkoumat specifika rozkladového řízení konkrétního ústředního správního úřadu, kterým jsem pro tyto účely zvolil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“).

Cílem této práce je podat čtenáři ucelený přehled o podstatě, organizaci, celkovém průběhu a dalších aspektech rozkladového řízení, a to jak z hlediska obecné úpravy, tak i z pohledu vybraného ústředního správního úřadu.[2] Při bádání v rámci obecné úpravy řízení o rozkladu si stanovuji za cíl vytyčit hlavní problematické body a pokusit se navrhnout vhodná řešení, která by byla schopna tyto problémy odstranit nebo alespoň minimalizovat. Během zkoumání rozkladového řízení zvoleného úřadu budu především porovnávat, nakolik se právní předpisy upravující jeho konkrétní organizaci a činnost odchylují od obecné zákonné úpravy, případně i od zvláštní úpravy jiných ústředních správních úřadů, za účelem charakterizace zvláštností tohoto řízení. V případě zjištění některých mezer či nedostatků na ně poukážu a pokusím se navrhnout vhodná řešení.

[1] Při obdobných úvahách je však vždy zapotřebí vzít v potaz možná úskalí, která by mohla vyvstanout v případě jeho eventuálního vypuštění

[2] Pro získání širšího povědomí čtenáře o rozkladovém řízení tohoto úřadu jsem do práce zařadil nejen otázky spojené s jeho právní úpravou, ale také část zaměřenou na případy z praxe

Pro psaní této práce volím nejprve metodu abstrakce a deskripce klíčových pojmů spojených se systémovým zařazením zvolené problematiky. Následuje komparace současné a předchozí právní úpravy, analýza a syntéza předmětné materie z hlediska stávající právní úpravy, judikatury soudů a vědecké doktríny, a pozornost nezapomínám věnovat rovněž komparaci současné situace v České republice ve vztahu k zahraničí. Průřezově přitom upozorňuji i na jednotlivé rozdíly získané komparací rozkladového a odvolacího řízení. Poté navazuji analýzou právních předpisů upravujících rozkladové řízení ÚOHS a jejich komparací s obecnou úpravou a zvláštní úpravou dalších ústředních správních úřadů.

Obsah diplomové práce rozčleňuji do kapitol a subkapitol uspořádaných s postupným přechodem od obecnějších institutů ke specifičtějším. Jelikož zastávám názor, že pro řádné pochopení zvoleného tématu je nezbytné a priori vymezit některé základní pojmy s ním úzce spjaté, věnuji tomuto vymezení první kapitolu své diplomové práce. Jedná se o pojmy, které bezprostředně souvisejí jak s rozkladovým řízením samotným, tak s jeho zařazením do systému správního práva a bez jejich znalosti lze jen stěží pochopit podrobnější výklad rozkladového řízení.[3]

Ve druhé kapitole se již přesouvám k problematice obecné úpravy rozkladového řízení. Po nastínění historického kontextu vývoje institutu rozkladu v našem právním řádu se dostávám k zásadám uplatňovaným ve správním řízení a kladu zde důraz na výklad principu dvojinstančnosti, a to zejména na problémy spojené s devolutivním účinkem. Další část už náleží organizaci rozkladového řízení, v níž sehrávají nejdůležitější roli vedoucí ústředního správního úřadu a rozkladová komise, avšak určité procesní úkony zde činí i prvoinstanční správní orgán.[4] Následně se již dostávám k jednotlivým stádiím rozkladového řízení,[5] přičemž bude zajímavé pozorovat projevy jejich

[3] K tomu nutno poznamenat, že každý z uvedených pojmů by mohl být předmětem minimálně další samostatné diplomové práce, avšak pro účely této práce se musím omezit pouze na jejich stručnou charakteristiku.

[4] Nejvýznamnějším subjektem současné podoby systému rozkladového řízení je zřejmě vedoucí příslušného ústředního správního úřadu, jelikož je to právě on, kdo rozhoduje o výsledku řízení

[5] Za stádia rozkladového řízení jsem pro lepší přehlednost v této práci označil zahájení řízení, předání spisu, dokazování, jednání (a návrh) rozkladové komise a rozhodnutí

zvláštností oproti subsidiárně používaným ustanovením o odvolacím řízení. Závěrem této kapitoly pojednávám o vztahu české právní úpravy rozkladového řízení k zahraničí, přičemž v důsledku naší dřívější společné existence považuji za zajímavé srovnat, nakolik se česká a slovenská úprava v tomto ohledu za 20 let od svého rozdělení stačily odlišit.

Obsahem třetí kapitoly je zkoumání zvláštní úpravy rozkladového řízení ÚOHS.[6] Po úvodním obecném vymezení zvoleného úřadu postupuji dle obdobné struktury jako v kapitole druhé, tedy rozborem organizace a stádií rozkladového řízení. Nutně však podotýkám, že zmiňuji pouze otázky, které jsou předmětem zvláštní úpravy vylučující úpravu obecnou nebo jsem z nějakého jiného důvodu shledal jako podstatné se k nim vyjádřit.[7] Na závěr kapitoly jsem se rozhodl umístit kazuistiku rozkladových řízení, v rámci které chci čtenáře seznámit s podrobnějšími údaji z reálné praxe rozkladových řízení vedených ÚOHS. Uvádím zde jak statistiky, tak i některé modelové kauzy projednávané v rámci tohoto úřadu ve vybraném časovém období.

V závěru diplomové práce se snažím na základě výsledků svého bádání formulovat vlastní názory a úvahy de lege ferenda, v jakých ohledech by mohla budoucí legislativa změnit dikci zákona za účelem dosažení kvalitnějšího zákonného vymezení institutu rozkladu, jakožto plnohodnotného řádného opravného prostředku, jehož proces se řídí jasně stanovenými pravidly a poskytuje záruky pro jeho řádné posouzení patřičně kvalifikovanými osobami.

Přílohou této práce je Jednací řád rozkladové komise ÚOHS získaný na základě práva na svobodný přístup k informacím. Tento vnitřní předpis přikládám z důvodu, že mi posloužil jako jeden z významných pramenů pro vypracování třetí kapitoly této práce a na rozdíl od ostatních zdrojů není veřejně přístupný.

Při zpracování této diplomové práce vycházím z právního stavu platného a účinného k 1. 1. 2014.

[6] Tím myslím jak zákonnou úpravu, tak i úpravu na úrovní interních předpisů ÚOHS

[7] Např. v případě absentujícího požadavku odbornosti kladeného na předsedy ÚOHS, se kterým zásadně nesouhlasím

1. Vymezení základních pojmů

Pro náležité uvedení do předmětné problematiky považuji za stěžejní vymezit několik základních pojmů úzce souvisejících s rozkladovým řízením. Mezi tyto pojmy jsem se rozhodl zařadit následující instituty - veřejná správa, ústřední správní úřady, správní řízení, řádné opravné prostředky a rozklad. Při jejich charakteristice jsem zvolil způsob postupovat v pořadí od nejširšího institutu plynule k institutům specifičtějším.

1.1 Veřejná správa

Nejširším z uvedených pojmů je právě institut veřejné správy, který je v rámci mnou zvolených pojmů tím nejvýše nadřazeným a současně se jedná o ústřední pojem správního práva. Petr Průcha jej definuje jako souhrnné označení správy společnosti, správy státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek jako složek územní organizace státu, včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci.[8] Josef Staša zase namísto podávání nějaké souvislé definice upřednostňuje charakteristiku jednotlivých pojmových znaků veřejné správy.[9] Dušan Hendrych naopak vedle pozitivního vymezení veřejné správy zmiňuje i její možné negativní vymezení – veřejnou správou je souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné, ani jako soudní.[10]

Pojem veřejné správy je též úzce spjat s pojmem veřejná moc, jelikož veřejná správa představuje její výkon. Mocí přitom rozumíme schopnost vnutit jinému určitý způsob chování a v případě jeho porušení jej také vynutit, případně porušitele potrestat. Z toho vyplývá, že veřejná moc slouží k zabezpečení žádoucího stavu vztahů ve společnosti. Subjekty disponující veřejnou mocí ji uskutečnují ve veřejném zájmu a k jeho zabezpečení. Veřejnou moc potom můžeme rozdělit na státní moc a zbývající veřejnou moc. Státní mocí

[8] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 48

[9] Srov. STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 4. dopl. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, s. 8

[10] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, s. 18

se rozumí veřejná moc, která je v dispozici státu samotného, kdežto zbývající veřejnou moc vykonávají decentralizovaně subjekty nestátního charakteru, na něž byla tato moc státem přenesena – hovoříme zde zejména o subjektech územní samosprávy.[11]

Veřejnou správu lze chápat ve dvou rovinách, a to v organizačním (nebo také „formálním“) či ve funkčním (nebo také „materiálním“) pojetí. Organizační pojetí nahlíží na veřejnou správu jako na soustavu orgánů, které ji vykonávají. Těmi jsou jednak stát prostřednictvím vlastních orgánů, další veřejnoprávní korporace (vykonávající samosprávu, kterou rozvádím níže) a za určitých okolností i soukromoprávní subjekty.[12] Oproti tomu funkční pojetí vyjadřuje výkonnou činnost těchto orgánů spočívající ve správě veřejných záležitostí. Tato činnost je realizována jako projev výkonné moci ve státě a svým obsahem se zaměřuje na výkon mocenských pravomocí, organizování výkonu veřejných služeb a na mocenskou ochranu veřejných zájmů.[13]

Veřejnou správu nejčastěji členíme na státní správu a samosprávu. Státní správou chápeme veřejnou správu uskutečňovanou státem prostřednictvím svých orgánů vůči jejím adresátům. Tato činnost je specifická svým výkonným, podzákonným a nařizovacím charakterem. Výkonný charakter se projevuje prováděcí činností ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci. Podzákonný charakter je projevem vázanosti zákony, které státní správa nejenom provádí, ale také se jimi řídí. Nařizovací činnost je potom výrazem mocenské převahy orgánů státní správy vůči jejím adresátům, pro které jsou akty vydané správními orgány závazné.[14] Prostřednictvím státní správy se také realizuje státní politika na jednotlivých úsecích správy.[15] Stát plní své úkoly buď přímo prostřednictvím orgánů státní moci nebo jím podřízených územních

[11] Srov.: FILIP, Jan, SVATOŇ, Jan a ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 20

[12] Za předpokladu, že si u nich subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, které by jinak měly provést samy

[13] PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 58

[14] Tamtéž, s. 61-62

[15] Např. bezpečnostní politika státu

pracovišť (tzv. přímý výkon státní správy)[16] nebo nepřimo skrze jiné nositele veřejné správy (tzv. nepřímý výkon státní správy). [17] V některých případech zajišťují výkon státní správy i státní úřady stojící mimo organizační strukturu řízenou vládou[18] - hovoříme o tzv. nezávislém výkonu státní správy. [19]

Samospráva je druhou kategorií veřejné správy, uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem – tzv. veřejnoprávními korporacemi. Posláním těchto decentralizovaných subjektů nestátního charakteru je samostatné rozhodování o vlastních otázkách a spravování vlastních záležitostí podle svých potřeb. Jednají ze své vůle, řídí se při tom pouze zákony a zřizují k tomu příslušné samosprávné orgány zabezpečující výkon samosprávy v příslušných vztazích.[20] Obdobně jako u státní správy můžeme vypozorovat i u samosprávné činnosti její výkonný, podzákonný a nařizovací charakter rozšířený o oprávnění tvorby samosprávné moci.[21] Samosprávu můžeme ještě vnitřně rozčlenit na územní (obce a kraje), zájmovou (jejich zřizování souvisí s výkonem nějakého povolání, tzv. komory) a někdy se uvádí též samospráva věcná , u níž je členství založeno na věcném reálném základě, tj. souvisí s vlastnictvím k určité věci, např. zájmová sdružení obcí.[22]

Vztah státní správy a samosprávy pak můžeme charakterizovat tím, že státní správa v zákonem stanovených případech a zákonem stanoveným způsobem dozoruje činnost samosprávy. Jejich rozdíly můžeme spatřovat např. v tom, že státní správa je narozdíl od samosprávy vertikálně hierarchicky

[16] Přímý výkon státní správy vykonávají prezident, vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, jiné správní úřady s celostátní působností, územní odborné správní úřady a veřejné sbory.

[17] Nepřímý výkon státní správy vykonávají v přenesené působnosti krajské úřady (popř. jiné orgány kraje), obecní úřady (popř. jiné orgány obce) a právnické nebo fyzické osoby, jímž byl výkon státní správy propůjčen.

[18] Jedná se např. o Úřad pro ochranu osobních údajů, Radu pro televizní a rozhlasové vysílání nebo Nejvyšší kontrolní úřad.

[19] HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, s. 41-44

[20] PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 65-66

[21] Projevem uvedeného oprávnění je ústavně zakotvená pravomoc zastupitelstev územních samosprávných celků vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky – srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky

[22] HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 16

organizována na principu nadřízenosti a podřízenosti. Další odlišností může být skutečnost, že státní správa vykonává vždy činnost veřejné správy – má vyjadřovat zájmy celospolečenské, které se projeví na úrovni celého státu. Samospráva naopak nemusí vždy vykonávat funkci veřejné správy, ale může např. organizovat určitou činnost vedoucí k uspokojení místních potřeb jiným způsobem.[23]

Vedle státní správy a samosprávy se někdy uvádí ještě tzv. ostatní veřejná správa, kterou můžeme označit za zbytkovou oblast veřejné správy, která není vykonávána ani státem, ani veřejnoprávními korporacemi územního charakteru.[24] Názory na tuto část veřejné správy se však mohou různit.

1.2 Ústřední správní úřady

V následující subkapitole se zaměříme na charakteristiku ústředních správních úřadů, coby přímých vykonavatelů státní správy, jelikož jsou to právě jejich rozhodnutí (popř. rozhodnutí jejich vrchních představitelů), která podléhají přezkumu v rozkladovém řízení, jež je předmětem této diplomové práce.

Vrcholným ústředním správním úřadem je vláda mající všeobecnou působnost. Ústavou je charakterizována jako vrcholný orgán výkonné moci, přičemž ostatní ústřední správní orgány jsou jí podřízeny a jsou jí řízeny. Skládá se z předsedy, místopředsedů a jednotlivých ministrů vlády.

Ústřední správní úřady působící na jednotlivých úsecích státní správy dělíme na tzv. ministerstva (v jejich čele je člen vlády) a na tzv. jiné ústřední správní úřady (v jejich čele není člen vlády). Ústava ve svém článku 79 odst. 1 stanovuje, že ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Podrobnější úpravu potom nalezneme v zákoně o

[23] SVOBODA, Ivo a SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2006, s. 46-47

[24] Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ASPI – Wolters Kluwer, 2004, s. 21

zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR[25] (dále jen „kompetenční zákon"), který byl od doby svého vzniku již mnohokrát novelizován. Kompetenční zákon však upravuje pouze věcnou působnost ministerstev, navíc jen rámcově, tudíž její podrobnější úpravu, stejně jako úpravu věcné působnosti tzv. jiných ústředních správních úřadů, musíme hledat ve zvláštních zákonech.

Ministerstva[26] můžeme charakterizovat jako monokratické orgány, v jejichž čele stojí člen vlády – ministr. Mají dílčí věcnou působnost s územně celostátní působností a jsou organizační složkou státu, tedy nikoliv právnickou osobou. Zpracovávají koncepce rozvoje svěřených odvětví a řeší základní otázky, které předkládají vládě. V rámci oblasti jejich působnosti připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů. V rámci své nařizovací činnosti a za předpokladu zákonného zmocnění vydávají právní předpisy označené jako vyhlášky. Mají rovněž právo zavazovat uvnitř systému státní správy nižší správní úřady a subjekty, na které byl výkon státní správy přenesen prostřednictvím tzv. vnitřních předpisů či služebních příkazů. Taktéž mají pravomoc vydávat správní akty v rámci oblasti své věcné působnosti, dále mohou uzavírat veřejnoprávní smlouvy, vykonávat správní dozor nebo řídit a kontrolovat podřízené dekoncentrované správní úřady.[27]

Ve správním řízení ministerstvo rozhoduje buď jako orgán prvního stupně nebo jako odvolací orgán, přičemž dále v práci bude věnována pozornost zejména jeho rozhodování v prvním stupni, jelikož právě proti takovým rozhodnutím směřuje případný rozklad. Přestože bývá ministerstvo označováno za monokratický orgán, fakticky zde působí ministr spolu s úředním aparátem a také nezřídka rozhoduje ve správním řízení jako správní orgán. Například v rámci rozkladového řízení sice o opravném prostředku rozhoduje ministr,

[25] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů

[26] V České republice jsou jimi Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí

[27] SVOBODA, 2006, op. cit., s. 38

avšak ani v tomto případě nejde o monokratické rozhodování v pravém slova smyslu, neboť podklady k rozhodnutí připravuje rozkladová komise jako kolegiální poradní orgán ministra.

Jiné ústřední správní úřady[28] jsou rovněž monokratické orgány s celostátní územní a dílčí věcnou působností a platí pro ně v podstatě to samé, co bylo řečeno o ministerstvech. Jisté odlišnosti však můžeme spatřit např. v tom, kdo stojí v čele úřadu, jak je do funkce ustanoven a ve způsobu vymezení věcné působnosti. V čele úřadu tedy není ministr, ale předseda nebo jinak nazvaný vedoucí. Ustanovení do funkce neprobíhá jako u ministrů jmenováním prezidentem na návrh předsedy vlády, ale u většiny těchto úřadů vedoucího jmenuje usnesením vláda, případně po vyjádření Poslanecké sněmovny, výjimečně na omezenou dobu. Pro některé z nich však platí odlišný režim – v případě Českého statistického úřadu a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vedoucího jmenuje prezident republiky na návrh vlády. Co se týče vymezení věcné působnosti – je rovněž dílčí, ovšem velice úzce specializovaná (např. jaderná bezpečnost, průmyslové vlastnictví, apod.) a dále je narozdíl od vymezení věcné působnosti ministerstva zcela vymezena ve zvláštních zákonech. Jistou anomálií vůči ostatním jiným ústředním správním úřadům je Český telekomunikační úřad v tom smyslu, že je úřadem kolegiálním.[29]

Ještě donedávna teorie i soudní praxe vycházely z toho, že ústředními správními úřady jsou jen ty, které vyjmenovává kompetenční zákon. Ústavní soud však v jednom ze svých usnesení[30] judikoval, že relevantním prvkem je materiální hledisko a mezi ústřední správní úřady zařadil i Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Zákonodárce na toto rozhodnutí Ústavního soudu reagoval tím, že novelizoval zákon o České televizi[31] a doplnil i zákon o provozování

[28] V České republice jsou to Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňký úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad a de facto i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů

[29] SLÁDEČEK, 2004, op. cit., s. 286-287

[30] Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 52/04

[31] Zákon. č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů

rozhlasového a televizního vysílání[32] o slovo „ústřední“, čímž Radu pro rozhlasové a televizní vysílání explicitně označil za ústřední správní úřad.[33] Výše zmíněné rozhodnutí Ústavního soudu vyvolalo řadu kritiky, nicméně já se s ním ztotožňuji, jelikož si myslím, že pokud některý správní úřad splňuje veškeré materiální znaky, jež jsou pro ústřední správní úřady charakteristické, bylo by přepjatě formalistické nepovažovat jej za „ústřední“ jen proto, že chybí v zákonném katalogu ústředních správních úřadů. Zároveň však pociťuji nutnost takové zjištění nějakým způsobem reflektovat v zákonné úpravě, tudíž jsou podle mě výše uvedené novelizace zcela na místě.

Postavení ústředního správního úřadu má ale taktéž Úřad pro ochranu osobních údajů. Podle zákona o ochraně osobních údajů jsou totiž tomuto Úřadu „*svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů v rozsahu stanoveném tímto zákonem a další kompetence stanovené zvláštním právním předpisem, mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádů, a přímo použitelnými předpisy Evropských společenství*“.[34] Namísto obdobných legislativních kroků v podobě dílčích novelizací zvláštních zákonů bych se však spíše přikláněl k řešení formou doplnění výčtu ústředních správních úřadů v kompetenčním zákoně.

1.3 Správní řízení

Nyní se přesouváme do oblasti správního práva procesního, kde si přiblížíme podstatu správního řízení, prostřednictvím kterého dochází k aplikaci hmotněprávních norem správního práva a jehož pochopení je základem pro pozdější rozbor řízení rozkladového. Jeho obecnou zákonnou úpravu najdeme v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také „SŘ“).

[32] Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

[33] SLÁDEČEK, 2004, op. cit., s. 287-288

[34] § 2 odst. 2 zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů

Legální definici obecného správního řízení poskytuje ustanovení § 9 SŘ, podle něhož se jedná o *„postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“[35] Jedná se o definici jednoduchou, tj. není složena jako jeden celek z pozitivního a negativního výčtu jeho prvků. Správní řízení je vnějším, zákonem formalizovaným projevem činnosti veřejné správy, a to jak územní samosprávy, tak státní správy. Správní orgány v něm rozhodují o věcech, v nichž jsou zvláštními zákony povolány rozhodovat prostřednictvím vydávání tzv. konstitutivních (zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby) nebo deklaratorních rozhodnutí (prohlašují, že jmenovitě určená osoba určitá práva nebo povinnosti má nebo nemá).[36]

Obecná úprava správního řízení obsažená v SŘ však není vždy aplikovatelná sama o sobě. Existují případy, kdy ji aplikujeme v kombinaci s výjimkami stanovenými ve zvláštních právních předpisech, které odráží specifickou povahu příslušného úseku veřejné správy.[37] Správní řízení s uvedenou kombinovanou úpravou označujeme jako tzv. zvláštní správní řízení, přičemž je pro něj typická přednost úpravy zvláštní a subsidiární použití správního řádu. Nastíněná subsidiární povaha SŘ tedy znamená, že se podle něj postupuje vždy, není-li zvláštními předpisy stanoveno jinak.[38]

Správní řízení je do značné míry ovlivněno tzv. základními zásadami činnosti správních orgánů, stejně jako tzv. zásadami správního řízení. Základní zásady činnosti správních orgánů můžeme označit za základní pravidla, jejichž účelem a cílem je vytvoření a garance předpokladů a podmínek pro řádný výkon veřejné správy.[39] Jejich vymezení jsou věnována úvodní ustanovení první části

[35] § 9 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[36] HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009*. 3., aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 36-37

[37] Např. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

[38] SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 33-34

[39] KADEČKA, Stanislav. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006. s. 32

SŘ, a to konkrétně § 2 až § 8.[40] Tyto zásady vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy a bývají souhrně označovány jako principy „dobré správy". Jejich působnost plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy upravené správním řádem, čili vedle správního řízení i na postupy podle části čtvrté (vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení), na režim veřejnoprávních smluv podle části páté, na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté a rovněž na řešení stížností z části sedmé. Vedle již takto široce vymezené působnosti se navíc vztahují i na širší okruh vztahů přesahujících rámec působnosti SŘ – podle § 177 odst. 1 SŘ se totiž tyto zásady použijí při výkonu veřejné správy i v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně použití SŘ vylučuje, avšak sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.[41]

Zatímco základní zásady činnosti správních orgánů nemají nutně pouze procesněprávní povahu a v určitých případech se vztahují i na otázky hmotněprávní povahy, existují ještě další zásady – tzv. zásady správního řízení, jež jsou zásadami ryze procesními a s jejichž pojmem SŘ výslovně neoperuje.[42] Jedná se o projevy klasických procesních zásad a nacházíme je jednak v úpravě správního řízení v SŘ, ale také ve zvláštních zákonech. Podobně jako u zásad činnosti správních orgánů můžeme hovořit o jejich právní závaznosti a o jejich interpretačním významu ve vztahu ke konkrétním ustanovením zákona. Některé ze zásad správního řízení se neprojevují v absolutní podobě, ale s určitými modifikacemi, některé zase existují v určitých dvojicích, přičemž se u konkrétních procesních institutů mohou objevit v určité kombinaci, v určitých stádiích řízení nebo může převládat jedna ze dvojice protikladných zásad.[43] O

[40] Jmenovitě jsou to: zásada legality, zásada proporcionality, zákaz zneužití správního uvážení, zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, zásada souladu s veřejným zájmem, zásada subsidiarity, zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů, zásada veřejné správy jako služby, zásada spolupráce právních orgánů a souladnosti jejich postupů a zásada rychlosti a hospodárnosti

[41] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 37-38

[42] Jsou to zejména: zásada písemnosti modifikována zásadou ústnosti, zásada neveřejnosti, zásada oficiality a zásada dispoziční, zásada dvoustupňovosti, zásada jednotnosti řízení modifikována zásadou koncentrace řízení, zásada zjištění skutkového stavu věci, zásada vyšetřovací modifikována zásadou projednací, zásada volného hodnocení důkazů

[43] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 64-65

tom, které zásady se projevují v rámci rozkladového řízení, budu pojednávat dále v práci ve zvláštní kapitole.

1.4 Řádné opravné prostředky

V rámci správního řízení se přesouváme do oblasti přezkoumávání správních rozhodnutí a zaměříme se na charakteristiku řádných opravných prostředků, mezi které náleží i dále rozebíraný rozklad.

Účelem právní úpravy přezkoumávání správních rozhodnutí je zjednání nápravy vydaných rozhodnutí stižených vadami, pro které je třeba jejich změny nebo zrušení. Opravné prostředky jsou potom takové procesní instituty, prostřednictvím kterých dochází k přezkumu výše uvedených rozhodnutí. Podle nepravomocnosti či pravomocnosti přezkoumávaných rozhodnutí rozlišujeme opravné prostředky řádné, respektive opravné prostředky mimořádné. Platná právní úprava správního řízení toto pojmové označení opravných prostředků sice neužívá, avšak v právní teorii i praxi je používáno v hojné míře. Mezi opravnými prostředky lze dále rozeznávat takové, jež jsou v dispozici adresáta a takové, jež jsou uplatnitelné pouze z moci úřední – zde se jeví vhodnější užívat pojem tzv. dozorčí prostředky.[44]

Řádné opravné prostředky jsou tedy těmi, jejichž uplatnění přichází v úvahu do doby, dokud dané správní rozhodnutí nenabylo právní moci – jakmile právní moci nabude, nelze proti němu řádné opravné prostředky uplatnit. Dalším jejich charakteristickým rysem je skutečnost, že pokud jejich uplatnění přichází v úvahu a byly uplatněny včas, je na takové přezkoumání právní nárok a příslušné orgány mají povinnost takto napadená rozhodnutí přezkoumat.[45] Řádnými opravnými prostředky ve smyslu právní úpravy SŘ jsou podle některých autorů (např. Stanislav Kadečka[46] nebo Soňa Skulová[47])

[44] Tamtéž, s. 241

[45] KADEČKA, 2006, op. cit., s. 300

[46] Tamtéž

[47] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 242

odvolání a rozklad. Někteří další autoři (např. Vladimír Mikule[48] nebo Michal Bartoň[49]) mezi ně navíc řadí i odpor proti příkazu a rovněž námitky, a to buď v rámci správní exekuce nebo v souvislosti s výkonem správního dozoru.

1.5 Rozklad

Závěrem úvodní kapitoly bych ještě rád vymezil v obecné rovině institut rozkladu pro uvedení čtenáře do základního rámce problematiky, přičemž podrobnější otázky týkající se jednotlivých aspektů rozkladového řízení budu popisovat až dále v práci.

Rozkladem tedy rozumíme řádný opravný prostředek uplatňovaný v případech, kdy prvoinstančně rozhodoval ústřední správní orgán, ministr, státní tajemník ministerstva nebo vedoucí jiného správního úřadu. O podaném rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu na návrh rozkladové komise, která zde plní funkci poradního orgánu.

Ústavněprávním východiskem poskytujícím účastníkovi správního řízení právo podávat rozklad (stejně tak i další opravné prostředky) je právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.[50] Co se týče mezinárodněprávních dokumentů, z nichž bychom mohli dovozovat možnost podávání rozkladu, lze zmínit např. Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která kromě práva na spravedlivý proces[51] zakotvuje také právo na účinný právní prostředek nápravy.[52] Jako další

[48] MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb. Sborník ASPI*. Praha: Nakladatelství ASPI, 2005. s. 153-154

[49] BARTOŇ, Michal a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 26

[50] Čl. 36 odst. 1 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů – „*Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.*"

[51] Čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se však zabývá spíše otázkami soudního přezkumu

[52] Čl. 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – „*Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.*"

mezinárodní pramen bychom mohli uvést také Listinu základních práv Evropské unie obsahující mj. právo na řádnou správu,[53] kde se sice výslovně nehovoří o právu na účinný právní prostředek nápravy, avšak jsem toho názoru, že bychom jej mohli dovodit extenzivním výkladem, jelikož právo na řádnou správu zde obsahuje pouze demonstrativní výčet svých prvků.

Zákonnou úpravu institutu rozkladu na národní úrovni nalezneme v ustanovení § 152 SŘ, přičemž ji můžeme charakterizovat spolu s mnoha odborníky jako přinejmenším problematickou. Jedná se totiž o úpravu značně kusou, která obsahuje pouhých 5 odstavců s tím, že se přiměřeně užijí ustanovení SŘ o odvolání. I takto skromná právní úprava však může činit celou řadu problémů, např. co se týče možných způsobů rozhodnutí o rozkladu, o kterých bude pojednáno dále v práci, aj. Výtky můžeme mít však nejen k dikci zákona, ale i obecně k umístění úpravy institutu rozkladu v rámci systematiky SŘ, který se nachází poněkud nepřehledně až v jeho koncových ustanoveních v části třetí obsahující zvláštní ustanovení o správním řízení. Petr Průcha sice zdůvodňuje jeho současné umístění tím, že rozklad nemá obecnou použitelnost ve vztahu k rozhodnutí veřejné správy, [54] avšak podle mého názoru by stálo za zvážení zvolit spíše takovou systematiku SŘ, která by seskupovala všechny opravné prostředky pohromadě a každý z nich by SŘ náležitě vymezil.

Objevují se však i radikálnější názory, např. Petr Kolman[55] se domnívá, že by institut rozkladu měl být ze SŘ zcela vypuštěn pro jeho neefektivnost. Má za to, že dnešní úprava rozkladu ve velkém množství případů vede pouze k oddalování možnosti využít soudní ochrany, neboť pro tu je nutné vyčerpání všech řádných opravných prostředků. Zde je však nutné zamyslet se i nad možnou funkcí rozkladu jako tzv. „filtru" poskytovaného veřejnou správou ve prospěch moci soudní, na kterou za současné situace nedoléhá takový nátlak, který by s jistotou vznikl v případě zrušení rozkladu. Soudy by byly dle mého názoru doslova zasypány obrovským počtem správních žalob.

[53] Čl 41 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie – *„Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě."*

[54] Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 391

[55] Srov. KOLMAN, Petr. Zrušit, či nezrušit rozklad?. *Právní rádce*, 2009, roč. 17, č. 2, s. 69

Kromě uvedeného bych rovněž připomenul skutečnost, na kterou upozorňuje i Vladimír Mikule,[56] že v rozkladovém řízení může být přezkoumávána nejen nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, ale i jeho nesprávnost, což v soudním řízení nelze.[57] Z toho tedy vyplývá, že v rozkladovém řízení, narozdíl od řízení soudního, mohou být odstraněny vady předcházejícího řízení spočívající jak v aplikaci nevhodné právní úpravy, tak i v chybné interpretaci příslušné právní normy. V případě vypuštění institutu rozkladu z našeho právního řádu by byla prvostupňová rozhodnutí ústředních správních úřadů za současného systému přezkoumatelná pouze v rovině souladu s právními předpisy.

Pravdou nicméně zůstává, že současná podoba zákonného zakotvení institutu rozkladu trpí mnoha vadami, které budu podrobněji rozebírat v další kapitole. Úvahy de lege ferenda jsou tudíž podle mého mínění zcela na místě a budu jim proto věnovat patřičnou pozornost v závěru práce.

[56] MIKULE, 2005, op. cit., s. 169

[57] Výjimku z uvedeného představují tresty za správní delikty

2. Rozkladové řízení

V následující kapitole se již odpoutáme od zkoumání širších souvislostí spojených s rozkladovým řízením a začneme postupně detailněji rozebírat jeho jednotlivé dílčí aspekty vycházející z obecné úpravy obsažené v SŘ. Přitom se budu pozastavovat nad těmi otázkami, které považuji za problematické a jejichž možnému řešení budu věnovat pozornost v závěru této práce. Pro získání komplexnějšího povědomí o této materii seznámím čtenáře také s historickým kontextem postupného vývoje institutu rozkladu v jednotlivých právních předpisech, stejně jako se vztahem naší úpravy k zahraničí. Vzhledem k současné podobě zákonného zakotvení tohoto institutu bude logické, že v případě stádií rozkladového řízení bude právní úprava v mnoha ohledech totožná s řízením odvolacím. V tomto směru se tedy budu snažit náležitě vymezit všechna podstatná specifika řízení o rozkladu.

2.1 Historický vývoj

Jako první kodifikaci správního práva procesního na našem území označujeme správní řád z roku 1928.[58] V té době ještě nebyl institut rozkladu právně upraven a rozumělo se jím neformální podání, prostřednictvím něhož se účastník obrací na správní úřad, jež vydal nějaké rozhodnutí, přičemž se účastník snaží úřad přesvědčit o nesprávnosti tohoto rozhodnutí a požaduje jeho nahrazení jiným rozhodnutím. V úpravě správního řádu bylo odvolání proti rozhodnutí ústředního úřadu vyloučeno – bylo možno jít rovnou cestou správního soudnictví.[59]

Další etapou vývoje byla kodifikace správního řádu z roku 1967,[60] která pocházela z doby bez správního soudnictví. Tato úprava již v ustanovení § 61 vymezuje rozklad jako řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy vydanému v prvním stupni. Důvodová zpráva objasňuje

[58] Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), ve znění pozdějších předpisů

[59] MIKULE, 2005, op. cit., s. 169

[60] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

potřebnost zakotvení rozkladu tím, že i navzdory své presumované odbornosti může ústřední orgán státní správy pochybit, a proto je nutná existence možnosti nápravy takových vad.[61] Samotné ustanovení týkající se rozkladu obsahovalo pouhé 3 odstavce, což se sice na první pohled zdá jako velmi nedostatečné, přesto v něm však můžeme oproti dnešní úpravě spatřovat jistá pozitiva. Institut rozkladu byl totiž zakotvený ve společné části s odvoláním a na způsoby rozhodnutí o rozkladu se užila přiměřeně ustanovení o odvolání, čímž oproti dnešní úpravě nevznikaly dále v práci rozváděné problémy v aplikační praxi. Jako negativní prvek uvedené úpravy naopak spatřuji např. absenci úpravy rozkladové komise.

Dnešní platná právní úprava tzv. nového správního řádu z roku 2004[62] u institutu rozkladu i nadále setrvává. V době projednávání tohoto zákona však byl jeho osud ještě velmi nejistý. Původní vládní návrh zákona totiž samostatné ustanovení o rozkladu, coby řádném opravném prostředku, neobsahoval. Byl upraven jen zmínkou v rámci ustanovení o odvolání, kdy zákon vymezil pouze některé odlišnosti řízení o něm.[63] V důvodové zprávě navíc stálo, že „*tento institut by měl být pokud možno omezován, protože uměle rozděluje ústřední správní úřad a jeho vedoucího do dvou procesních instancí, čímž účastník de facto přichází o instanci.*“[64] Tato argumentace však opomíná již výše uvedenou skutečnost, že v rozkladovém řízení může být odstraněna nejen nezákonnost, ale i nesprávnost rozhodnutí prvního stupně, což správní soud učinit nemůže.[65]

Nakonec byl tedy přijat zákon obsahující samostatné ustanovení o rozkladu v § 152 a ten je považován za řádný opravný prostředek, ačkoliv je upraven v odlišné části zákona od ostatních opravných prostředků. Otázkou však zůstává, zda tato „narychlo“ přijatá úprava vykazující zjevné nedostatky opravdu plní požadovaný účel nebo spíše přináší aplikační problémy do praxe. K případné větší novelizaci SŘ by však mělo být přistupováno s nejvyšší mírou

[61] Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

[62] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[63] ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 446

[64] Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

[65] MIKULE, 2005, op. cit., s. 169

opatrnosti a po náležitém zvážení všech možných důsledků, které by mohly po jejím přijetí nastat.

2.2 Uplatnění základních zásad

Rozkladové řízení je, coby zvláštní druh správního řízení, ovlivňováno celou řadou základních zásad. Jak bylo již popsáno v předchozí kapitole, SŘ upravuje v části první[66] výše vyjmenované základní zásady činnosti správních orgánů, resp. principy „dobré správy". Ty se uplatňují ve všech formách činností upravených SŘ, tedy v plné míře i v rozkladovém řízení.

Co se týče tzv. zásad správního řízení, tedy ostatních procesních zásad mimo okruh výslovně stanovených v úvodních ustanoveních SŘ, platí zde obdobně zásady typické pro odvolací řízení, což plyne z podstaty subsidiárního použití ustanovení o odvolání. Patří mezi ně tedy např. zásada písemnosti, zásada neveřejnosti, zásada dispoziční, zásada materiální pravdy, zásada vyšetřovací kombinovaná se zásadou projednací, zásada volného hodnocení důkazů či zásada koncentrace řízení.[67] Jisté zvláštnosti oproti odvolacímu řízení však vykazuje zásada dvoustupňovosti, které věnuji následující oddíl.

2.2.1 Zásada dvoustupňovosti

Zásada dvoustupňovosti (nebo též dvojinstančnosti) je procesní zásadou správního řízení související s obecným oprávněním účastníků řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem. Tato zásada se skládá ze dvou složek – suspenzivního a devolutivního účinku. Suspenzivním účinkem se rozumí dosažení odkladu

[66] Konkrétně v §§ 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[67] Zásada koncentrace řízení je upravena v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – „*K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*"

realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí. Devolutivním účinkem máme na mysli přezkoumání dané věci správním orgánem bezprostředně vyššího stupně. Ve vztahu k platnému SŘ můžeme obecně konstatovat, že zásada dvoustupňovosti je prosazována důsledněji a upravena podrobněji, než v předchozí právní úpravě. Tomu odpovídá i širší a podrobnější nastavení mechanismů přezkoumávání a nápravy pochybení, k nimž může ve správním řízení dojít.[68]

2.2.1.1 Suspenzivní účinek

Právní úprava SŘ pro něj používá český ekvivalent odkladný účinek a je upraven v rámci úpravy odvolacího řízení.[69] V řízení o rozkladu se tento účinek užije obdobně s ohledem na subsidiární použití ustanovení o odvolání a jelikož mu podstata rozkladu nikterak neodporuje.

Jedná se o důsledek podaného řádného opravného prostředku, jež má přispět k ochraně práv a zájmů dotčených osob, resp. k minimalizaci zásahů pro dobu, než bude o věci pravomocně rozhodnuto.[70] Projevuje se tím, že díky němu nenastává právní moc, vykonatelnost ani další účinky rozhodnutí.

V určitých případech zákon suspenzivní účinek vylučuje přímo, jindy nechává jeho vyloučení po splnění taxativně vymezených podmínek na správním uvážení daného správního orgánu – v takových případech hovoříme o tzv. předběžné vykonatelnosti rozhodnutí. Zákon rovněž umožňuje předběžně vykonat potencionálně vadné rozhodnutí z důvodu ochrany práv nabytých v dobré víře, oprávněných zájmů účastníků nebo veřejného zájmu. Pokud však k vyloučení suspenzivního účinku dojde, správní orgán má povinnost tuto skutečnost v rozhodnutí náležitě odůvodnit a podání rozkladu proti takovému výroku je vyloučeno.

---

[68] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 68

[69] § 85 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[70] Avšak projevy zásady dvoustupňovosti můžeme spatřovat také u mimořádných opravných prostředků, a to jak u přezkumného řízení, tak i v případě obnovy řízení.

2.2.1.2 Devolutivní účinek

Devolutivním účinkem chápeme skutečnost, že o opravném prostředku rozhoduje správní orgán vyšší instance, který přezkoumává rozhodnutí, resp. postup přislušného správního orgánu prvního stupně. Tímto dochází k naplnění zásady spravedlivého procesu a k vytvoření dalších záruk pro objektivitu, nestrannost a také vyšší odbornost, která se u orgánu vyššího stupně presumuje.[71]

V plné míře se tento účinek však uplatňuje pouze u odvolání, v případě rozkladu někteří autoři hovoří o tzv. neúplném devolutivním účinku,[72] jiní zase zastávají názor, že rozklad devolutivní účinek zcela postrádá.[73] Problém spočívá v tom, že projednávaný případ se nepřesouvá na žádný nadřízený správní orgán, ale pouze na osobu, která stojí v čele správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Nejedná se tedy o přezkoumání vyšší instancí ve smyslu věcné působnosti, nýbrž přislušnosti funkční, jak uvádí sám Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) v jednom ze svých rozsudků – „*V rozkladovém řízení je orgán o rozkladu rozhodující a orgán, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti; rozdílné je to, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost o rozkladu rozhodovat.*“[74] Z uvedené argumentace nepřímo vyplývá, že ačkoliv se jedná o stále tentýž správní orgán, musíme v rámci vnitřních poměrů daného ústředního správního úřadu postupovat tak, jakoby se mezi jeho aparátem a vedoucím úřadu jednalo právě o dvě instance.

Podle Soni Skulové je z povahy samotného rozkladu patrné, že v rámci rozkladového řízení pro vedoucího úřadu nepřichází v úvahu možnost (uplatňovaná v odvolacím řízení) dané rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí. Tato skutečnost plyne právě z důvodu absence devolutivního účinku, jelikož vrácení věci je jedním z důsledků jeho uplatnění spočívající v jeho vratné fázi. V praxi však toto pojetí

[71] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 68

[72] HRABÁK, 2009, op. cit., s. 500

[73] HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 389

[74] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002

rozkladu příliš nevyhovuje, protože vedoucí úřadu často rozhodnutí ruší a vrací věc k novému projednání a rozhodnutí složce aparátu orgánu, která rozhodnutí vydala.[75] Pokud se tedy pro aplikační praxi jeví takové rozhodování přínosné, bylo by dle mého soudu nanejvýš vhodné právní úpravu rozkladu v tomto směru změnit.

Již výše jsem zmiňoval, že přezkoumáním určitého rozhodnutí orgánem vyšší instance dochází k naplnění zásady spravedlivého procesu a k vytvoření dalších záruk pro objektivitu, nestrannost a vyšší odbornost. Zajímavá otázka však může vyvstanout při posuzování toho, zda naopak nepřítomnost vyšší instance ve správním řízení není sama o sobě porušením práva na spravedlivý proces. Právě k této otázce se vyjadřoval Ústavní soud v jednom ze svých nálezů, kde tvrdil, že *„absence dvou instancí ve správním řízení při danosti soudního přezkumu bez dalšího nezakládá rozpor takovéto procesní úpravy s kautelami obsaženými v čl. 6 Úmluvy a čl. 36 Listiny*".[76] Na základě toho poté NSS dovodil, že rozhodování ve dvou instancích nepatří mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány.[77]

2.3. Organizace rozkladového řízení

V této části práce bude pojednáno o rozkladovém řízení z pohledu jeho organizačního zabezpečení v rámci jednotlivých složek ústředního správního úřadu. Samostatný oddíl bude věnován vedoucímu úřadu a rozkladové komisi, přičemž však nesmíme zapomínat, že jisté úkony v rámci rozkladového řízení, specifikované dále v práci, činí i aparát ústředního správního úřadu, jež rozhodoval v prvním stupni.

Na tomto místě je vhodné upozornit, že u některých ústředních správních úřadů existují oproti výše uvedené struktuře orgánů činných v rozkladovém řízení jisté odchylky. Obecná instanční příslušnost ministra nebo vedoucího

[75] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 254

[76] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04

[77] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 2 As 47/2004

jiného ústředního správního úřadu k rozhodnutí o rozkladu vyplývající ze SŘ totiž nevylučuje zvláštní právní úpravu. Jedním z takových případů je Česká národní banka (dále jen „ČNB“), kde podle zvláštní úpravy[78] o podaném rozkladu proti rozhodnutí ČNB v oblasti dohledu nad kapitálových trhem nerozhoduje vedoucí úřadu, ale bankovní rada ČNB.

Další odlišnosti v souvislosti se zvláštní úpravou[79] lze vypozorovat u Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „ČTÚ“), kde o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným předsedou Rady ČTÚ rozhoduje Rada ČTÚ a nikoliv sám předseda (jak by vyplývalo z obecné úpravy SŘ). Rada ČTÚ je pětičlenným orgánem, přičemž jeden z jejich členů je jejím předsedou a zároveň jedná jménem ČTÚ a stojí v jeho čele.

Zvláštní úprava[80] příslušnosti k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím ministerstva existuje také v souvislosti s pobytem cizinců na území České republiky, kde byla zřízena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako organizační složka ministerstva. Tato Komise jedná a rozhoduje ve tříčlenných senátech, přičemž většina jejich členů musí být odborníci nezařazení v ministerstvu. Komise je nadřízeným správním orgánem ministerstva u věcí, kde ministerstvo rozhodovalo v prvním stupni a lze k ní podávat odvolání. Jejím nadřízeným správním orgánem je ministr vnitra, který rovněž jmenuje a odvolává předsedu a ostatní členy komise.

2.3.1. Vedoucí ústředního správního úřadu

Jak jsem již zmiňoval v předchozích kapitolách, je to právě vedoucí ústředního správního úřadu, jemuž přísluší dle obecné úpravy SŘ[81] rozhodnout o podaném rozkladu. Tímto vedoucím je myšlen ministr nebo vedoucí tzv. jiného

[78] § 6 odst. 3 zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, ve znění pozdějších předpisů

[79] § 107 odst. 8 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

[80] § 170a a § 170b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

[81] § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

ústředního správního úřadu. Petr Kolman v této souvislosti zdůrazňuje, že o rozkladu skutečně musí nenáhodně a kvalifikovaně rozhodnout přímo vedoucí úřadu, z čehož vyplývá, že jeho úkolem není jen podepisovat předrozhodnuté akty projednané rozkladovou komisí.[82]

Vedoucí úřadu nesmí svoji rozhodovací pravomoc delegovat na jinou osobu. Tuto myšlenku dovozovala soudní judikatura již ve vztahu k předchozímu správnímu řádu. Vrchní soud v Praze uvedl, že *„je-li rozhodnutí vydáno někým jiným, než ministrem (vedoucím ústředního orgánu státní správy), je takovým postupem porušen zákon v ustanoveních o příslušnosti. Nejde tu o nepříslušnost věcnou (k níž by musel soud přihlédnout z úřední povinnosti a která by způsobila nulitu aktu), ale o nepříslušnost funkční (porušení pořadu správních stolic), která způsobuje nezákonnost výsledného aktu.*“[83] K tomu mi nezbývá než souhlasit s názorem Josefa Vedrala, že pokud by o rozkladu rozhodla pověřená osoba, jednalo by se o vážnou procesní vadu vzhledem k porušení ustanovení o funkční příslušnosti (rozhodnutí by bylo vydáno někým, kdo k tomu není dle zákona funkčně příslušný), což by bylo důvodem pro zrušení takového rozhodnutí.[84]

Na vedoucí ústředních správních úřadů se dle SŘ[85] neaplikují ustanovení o podjatosti úředních osob. NSS již ve vztahu k předchozímu SŘ dospěl k názoru, že s ohledem na existující organizaci veřejné správy zřejmě tuto věc ani nelze řešit jinak – *„organizace správy... neumožňuje naplnit ustanovení o vyloučení vedoucích ústředních správních orgánů státní správy při řízeních o rozkladu i z toho důvodu, že není specializovaného nadřízeného orgánu, který by o vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodoval, a není nikoho, kdo by případně mohl místo vyloučeného vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodovat.*“[86] To sice neznamená, že by případná podjatost vedoucího úřadu nemohla být důvodem pro zrušení jím vydaného rozhodnutí, a to buď v rozkladu, v přezkumném řízení, nebo nejspíše na základě správní žaloby. Dané rozhodnutí by však

[82] KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2008. s. 27

[83] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 6 A 202/95

[84] VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1190

[85] § 14 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[86] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 6 A 90/2002

nemohlo být zrušeno na základě toho, že jej vydala podjatá osoba, ale pro obsahové vady rozhodnutí, jež nastaly v důsledku nikoliv nestranného postupu, a k nimž by nedošlo, kdyby rozhodnutí vydala osoba nepodjatá.[87]

Poměrně čerstvou záležitostí je návrh NSS směřovaný k Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 14 odst. 6 SŘ pro rozpor s ústavně zakotvenými principy nestrannosti při rozhodování, proporcionality a přístupu k soudu. Ústavní soud však namísto očekávaného rozboru jádra problému a zaujmutí nějakého stanoviska tento návrh usnesením s poměrně stručným odůvodněním odmítnul jako podaný osobou zjevně neoprávněnou. Správní soud totiž dle názoru Ústavního soudu toto ustanovení neaplikuje, jelikož představuje bariéru pro uplatnění námitky podjatosti úřední osoby ve správním řízení, nikoliv ale pro její posouzení v soudním řízení správním.[88]

Dalším bodem, u kterého bych se chtěl pozastavit, je požadavek odbornosti kladený na vedoucího úřadu. Vzhledem ke složitosti projednávaných případů a ke skutečnosti, že vedoucí úřadu je vrcholným subjektem v rámci rozkladového řízení, tedy tím, kdo s definitivní platností o rozkladu rozhodne, by bylo vcelku logické očekávat od takové osoby naplnění jistých požadavků odbornosti. Bohužel ne vždy tomu tak bývá, např. v případě ustanovení ministrů do funkce se do značné míry uplatňují politické vlivy, což může mít za následek skutečnost, že se ministrem může stát i osoba nejen právnicky nevzdělaná, ale i bez patřičných znalostí v rámci okruhu věcné působnosti daného ministerstva. V případě tzv. jiných ústředních správních úřadů se v uvedených požadavcích na vedoucího úřadu zvláštní zákony různí. Tímto problémem se budu podrobněji zaobírat ve třetí kapitole svojí diplomové práce.

Jistou zárukou odborného posouzení rozkladu je projednání věci rozkladovou komisí, která ex lege odborníky zahrnovat musí (blíže viz. následující oddíl). Avšak nesmíme zapomínat, že rozkladová komise plní pouze funkci poradní, a že konečné rozhodnutí je vždy na vedoucím úřadu. Jeho nedostatečná odbornost (ve spojení kupříkladu se zahlcením větším množstvím

[87] VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1191

[88] Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09

podaných rozkladů) by mohla vést k výše uvedenému podepisování předrozhodnutých aktů. To však shledávám jako nežádoucí jev, neboť vedoucí úřadu by měl z pozice rozhodujícího subjektu skutečně individuálně projednávat každý jednotlivý případ a vždy postupovat maximálně profesionálně, spravedlivě a nestranně. Pokud toho v praxi není schopen, bylo by vhodné zamyslet se nad změnou stávajícího systému organizačního zabezpečení subjektů rozhodujících o rozkladu.

2.3.2. Rozkladová komise

Rozkladová komise je pojem, který v souladu s běžnou praxí zavádí nový SŘ a je nástupníkem tzv. „zvláštní komise" z předchozí úpravy SŘ.[89] Oproti ní výslovně stanovuje požadavky na její složení, vůči jejím členům uplatňuje postupy při pochybnostech o jejich nepodjatosti, a na její jednání a usnášení vztahuje obecná ustanovení o řízení před kolegiálním orgánem.[90] Nutno však dodat, že její právní úprava obsažená v rámci ustanovení SŘ o rozkladu je velmi okrajová a v mnoha směrech nedostatečná, tudíž bych považoval za žádoucí její úpravu ve smyslu myšlenek uvedených v této práci doplnit a obohatit, čímž by se předešlo mnoha nejasnostem.

Rozkladovou komisi tedy můžeme označit jako poradní či pomocný orgán vedoucího ústředního správního úřadu, který má do přezkoumávání prvoinstančního rozhodnutí vnášet určitý prvek odbornosti, objektivizace a nezávislosti na konkrétním úřadu, čímž zčásti alespoň navozuje dojem devolutivního účinku. Hraje roli určitého mezičlánku mezi prvoinstančním správním orgánem a vedoucím úřadu, kterým musí podaný rozklad projít, než o něm bude možné s konečnou platností rozhodnout. V následujících odstavcích budu rozebírat rozkladovou komisi z hlediska jejích organizačních aspektů a dále v práci bude pojednáno o problematice spojené s její činností.

[89] Srov. § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

[90] MIKULE, 2005, op. cit., s. 171

2.3.2.1 Složení a členství

Každý ústřední správní úřad má zvolenou pouze jednu rozkladovou komisi, ta se však může členit na senáty, jež mohou být ustanoveny jak trvale, tak i ad hoc pro konkrétní případ. Zákon[91] potom stanovuje, že rozkladová komise má nejméně pět členů, přičemž většinu z nich musí tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do daného ústředního správního úřadu. V případě existence senátů musí každý z nich rovněž splňovat výše uvedené podmínky. Výraz „zaměstnanec" bývá vykládán extenzivně v tom smyslu, že se jedná o veškeré osoby působící v rámci řídící, organizační či ekonomické působnosti úřadu. Tento výklad sice přímo ze zákona výslovně nevyplývá, avšak v zájmu dosažení maximální míry objektivity přezkumu je vhodné jej respektovat.[92]

Při ustanovování členů rozkladové komise do funkce se uplatňuje jmenovací princip. To znamená, že předseda rozkladové komise (taktéž předsedové senátů) i její jednotliví členové jsou jmenováni vedoucím úřadu. Zmíněná pravomoc nemůže být převedena na jiný subjekt, v opačném případě by se totiž jednalo o vážnou procesní vadu s následkem funkční nepříslušnosti. Uvedené může v praxi často činit provozní problémy především v případech nutnosti operativního zřízení rozkladových komisí ad hoc, pokud vedoucí úřadu není schopen členy těchto komisí v důsledku aktuálních okolností ustanovit do funkce.[93]

Oproti tomu zánik členství v rozkladové komisi (jak jednotlivých členů, tak i předsedy komise) může nastat různými způsoby, jimiž jsou smrt člena, vzdání se členství, ztráta způsobilosti k právním úkonům nebo jeho odvolání vedoucím úřadu. Josef Vedral rozebírá i otázku, zda by v případě změny osoby vedoucího úřadu (odvoláním či smrtí) muselo nutně dojít k i ukončení činnosti rozkladové komise, popř. k jejímu novému jmenování. Dospívá však k závěru, že zákon nic takového nepředpokládá ani neukládá, tudíž s ohledem na obecný princip kontinuity činnosti veřejné správy zůstávají členové rozkladové komise

[91] § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[92] MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*, 2007, č. 7, s. 40

[93] ONDRUŠ, 2005, op. cit., s. 447

ve svých funkcích až do případného odvolání novým vedoucím úřadu, resp. vzdání se své funkce.[94]

Vrátíme-li se ke složení rozkladové komise, zákon zde vždy (tzn. i pro každý její senát) předpokládá naplnění podmínky nadpoloviční účasti externích odborníků. Dle mého názoru však zásadní nedostatek tkví v tom, že zákon tento požadavek již dále nerozvádí. Minimálně by bylo vhodné nastavit určitou spodní hranici, kterou musí všichni odborníci splňovat, např. potřebný stupeň dosaženého vzdělání se současným absolvováním několika let praxe v daném oboru.

Pokud jde o vztah účastníka řízení ke složení komise, tento účastník má dle mínění Radka Ondruše právo na seznámení se s podklady o odbornosti jednotlivých členů komise skrze právo na svobodný přístup k informacím.[95] S tímto názorem sice souhlasím, avšak v případě, že účastník shledá odbornost člena rozkladové komise jako nedostatečnou, nedisponuje žádným dalším účinným prostředkem k dosažení nápravy.

Ohledně nezávislosti externích odborníků na daném ústředním správním úřadu se mi líbí myšlenka Petra Kolmana, že pokud by došlo k „zavalení" úřadu velkým množstvím podaných rozkladů, což by si vynutilo jejich každodenní účast, tak by se de facto stali závislými na příjmech od tohoto úřadu, přitom by na něm měli být dle zákona nezávislí.[96] Nastíněnému jevu by se však dle mého soudu dalo vyvarovat operativním zřízením více ad hoc senátů vedoucím úřadu. Jediným potencionálním problémem však spatřuji obstarání potřebného počtu odborníků v relativně krátkém čase.

2.3.2.2 Podjatost

Otázka, zda lze proti členovi rozkladové komise námitat podjatost, úzce souvisí s tím, jestli jej můžeme považovat za úřední osobu ve smyslu § 14 odst. 1

[94] VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1193

[95] ONDRUŠ, 2005, op. cit., s. 447

[96] KOLMAN, 2009, op. cit., s. 69

SŘ či nikoliv. Jistým vodítkem pro toto posouzení může být jeden z rozsudků NSS, dle kterého „*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, kteří pouze technicky manipulují se spisem, přepisují jednotlivé přípisy podle předlohy nebo písemnosti vypravují.*“[97] K tomu ještě blíže uvádí Krajský soud v Brně v jednom ze svých rozsudků, že „*Je-li za úřední osobu považován ten, kdo připravuje pouze podklady pro rozhodnutí, tím spíše jí musí být člen rozkladové komise, který připravuje přímo návrh rozhodnutí. Do sféry účastníka totiž může zasáhnout silněji než ten, kdo pouze připravuje podklady a nebo ve věci činí jen procesní úkony.*“[98] S tímto názorem se zcela ztotožňuji, protože úloha člena rozkladové komise je opravdu ještě významnější než úloha osoby „pouze“ připravující podklady pro rozhodnutí.

Pro členy rozkladové komise v pozici úředních osob se tedy uplatní ustanovení SŘ[99] o vyloučení z projednávání a rozhodování věci a možnosti účastníka řízení namítat jejich podjatost. Jsou tedy ex lege vyloučeni z výkonu své pravomoci, jestliže lze s ohledem na jejich poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům pochybovat o jejich nepodjatosti. Ve spojení s § 134 odst. 4 SŘ dovozujeme, že o námitce podjatosti rozhoduje rozkladová komise jako celek, potencionálně podjatý člen však hlasovat nemůže.[100] Není-li rozkladová komise úsnášeníschopná, vzniká jí povinnost uvědomit o tom nadřízený správní orgán (kterým je v tomto případě vedoucí úřadu) a současně s tím mu i předat spis. Vedoucí úřadu poté analogicky dle § 131 odst. 4 usnesením sám pověří k projednání a rozhodnutí věci jiného člena (popř. členy) rozkladové komise.

Podjatost členů rozkladové komise lze však efektivně namítat jen tehdy, když je účastník řízení seznámen s jejím složením. Správní orgán by tedy ideálně měl účastníka o jejím složení písemně informovat - v opačném případě bude

[97] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 25. 3. 2009, sp. zn. 2 As 83/2008

[98] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 11. 2011, sp. zn. 62 Af 1/2010

[99] § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[100] Existují však i názory, že o námitce podjatosti by měl rozhodovat přímo vedoucí ústředního správního úřadu, viz. KOLMAN, Petr. K problematice podjatosti členů rozkladové komise. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 17, s. 596

zabraňovat řádné aplikaci § 14 odst. 2 a jeho postup bude rovněž odporovat zásadě dobré správy.[101] Dle převažujícího názoru existuje rovněž právo účastníka řízení (resp. nejen účastníka, ale právo každého) na požadování informace o složení rozkladové komise na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.[102]

2.4. Stádia rozkladového řízení

V následující subkapitole si podrobněji rozebereme jednotlivá stádia rozkladového řízení od jeho zahájení až po vydání rozhodnutí. Již předem můžeme prohlásit, že v mnohých aspektech se na základě § 152 odst. 4 SŘ uplatní subsidiární použití příslušných ustanovení o odvolacím řízení, avšak rozkladové řízení bude v některých ohledech vykazovat jisté odchylky a narazíme zde i na místa s nejednoznačnou či problematickou úpravou, na kterou se budu snažit upozornit. Ještě předtím však považuji za podstatné vymezit, proti kterým rozhodnutím je vůbec přípustné rozklad podávat.

Z dikce zákona vyplývá, že rozklad je možné podat proti rozhodnutí, které v prvním stupni vydal ústřední správní úřad, vedoucí tohoto úřadu (ministr či vedoucí tzv. jiného ústředního správního úřadu) nebo státní tajemník ministerstva.[103] Co se týče státních tajemníků, jejich postavení upravuje služební zákon,[104] jehož účinnost je však již déle než deset let stále odkládána. Prozatím tedy funkce státních tajemníků de iure neexistuje, což má za následek skutečnost, že ustanovení SŘ odkazující na státní tajemníky jsou v tuto chvíli neaplikovatelná. Z toho vyplývá, že ústřední správní úřady tedy mohou vydávat

[101] ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, s. 271-272

[102] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

[103] § 152 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[104] Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

prvoinstanční rozhodnutí buď skrze svůj příslušný aparát nebo k tomu zvláštní zákony v určitých případech zmocňují přímo vedoucího úřadu.[105]

Právě zmíněné přenesení prvoinstančního rozhodování na vedoucího úřadu však shledávám jako krajně nežádoucí. Ačkoliv mají vedoucí těchto úřadů postavení úředních osob, lze jen stěží předpokládat, že by sami plnili funkci správního orgánu v prvostupňovém řízení a prováděli jednotlivé procesní úkony. Tyto úkony budou tak či tak činit úřední osoby zařazené v příslušném odboru úřadu, což bude mít za následek redukci role vedoucího jen na podpis předloženého rozhodnutí.[106] Navíc bychom mohli označit za značně nepravděpodobné, aby vedoucí úřadu následně zrušil rozhodnutí, které předtím sám vydal v prvním stupni. V neposlední řadě bych rád poznamenal, že pokud se v případě, kdy vedoucí úřadu přezkoumává prvostupňové rozhodnutí vydané jiným odborem úřadu, dá hovořit o „modifikovaném" devolutivním účinku, tak v tomto případě by byl devolutivní účinek zcela vyloučen a de facto i popřen smysl rozkladu jako skutečného opravného prostředku.

2.4.1. Záhájení řízení

Zahájení rozkladového řízení se řídí zásadou dispoziční. To znamená, že k jeho zahájení dochází na základě podaného návrhu (v tomto případě rozkladu) účastníka, který tak uplatňuje svůj subjektivní zájem na tomto řízení. Pro zjištění okamžiku zahájení rozkladového řízení použijeme obecná ustanovení SŘ týkající se zahájení řízení o žádosti,[107] podle nichž je zahájeno dnem, kdy rozklad dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (tedy příslušnému ústřednímu správnímu úřadu). Účastník má ve své dispozici taktéž případné zpětvzetí rozkladu, jež má za následek zastavení řízení. Tento úkon je možné učinit nejpozději do vydání rozhodnutí a pokud jej účastník využije, ztrácí tím možnost opětovně podat rozklad ve stejné věci.

[105] Např. § 107 odst. 11 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

[106] VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1187

[107] § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Lhůtu pro podání rozkladu určíme subsidiárně dle ustanovení o lhůtě pro podaní odvolání[108], která tedy činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.[109] Pro případ chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení zákon stanovuje lhůtu pro podání rozkladu 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení, nejpozději však 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. V případě neoznámení rozhodnutí účastníkovi (vyjma tzv. neopomenutelných účastníků uvedených v § 27 odst. 1 písm. a), b) SŘ) má tento účastník možnost podat rozklad v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě 1 roku ode dne oznámení rozhodnutí poslednímu z účastníků. Tohoto ustanovení se však nemůže dovolávat ten účastník, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil.

Obsahové náležitosti rozkladu dovodíme taktéž z příslušných ustanovení SŘ o odvolání, navíc ještě ve spojení s úpravou podání.[110] Kromě obecných obsahových požadavků kladených SŘ na jakékoliv podání[111] musí rozklad obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu jej napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy či nesprávnost rozhodnutí nebo předcházejícího řízení. Co se týče rozsahu, lze napadnout výrokovou část, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, rozklad napadající pouze odůvodnění je však nepřípustný. Přezkum prvostupňového rozhodnutí je, obdobně jako u odvolání, možný nejen po stránce právní, nýbrž i po stránce skutkové, tedy když ústřední správní úřad na daný případ aplikoval správné právní normy, ale při jeho posuzování dospěl k nesprávným závěrům.

Z obecných ustanovení SŘ o podání[112] můžeme taktéž odvozovat možné formy podání rozkladu, kterými rozumíme písemnou formu, ústně do protokolu nebo elektronicky (s uznávaným elektronickým podpisem). Zákon umožňuje podávat rozklad také pomocí jiných technických prostředků, přičemž

[108] Tamtéž, §§ 83, 84

[109] Např. § 42 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů, stanovující lhůtu pro podání rozkladu 1 měsíc ode dne doručení rozhodnutí

[110] § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[111] Např. kdo jej činí, které věci se týká, co se navrhuje, označení správního orgánu, atd.

[112] § 37 odst. 4, 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

demonstrativně vyjmenovává dálnopis, telefax a veřejnou datovou síť bez použití uznávaného elektronického podpisu. Podmínkou využití těchto prostředků je následné potvrzení či doplnění jedním z výše zmíněných způsobů ve lhůtě pěti dnů.[113]

2.4.2. Předání spisu

V rozkladovém řízení se podpůrně využijí taktéž příslušná ustanovení SŘ odvolacího řízení týkající se postupu správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.[114] Daný ústřední správní úřad má tedy povinnost zaslat stejnopis včas podaného rozkladu všem účastníkům, kteří jej mohli také podat, vyzvat je v přiměřené lhůtě (ne kratší než pět dnů) k vyjádření a podle okolností řízení dále doplnit. Vyjádření účastníků jsou součástí spisu a platí pro ně rovněž podmínky související s koncentrací řízení upravené v § 82 odst. 4 SŘ. Ústřední správní úřad v roli rozhodujícího subjektu v první instanci má taktéž možnost využití autoremedury dle § 87 SŘ – může zrušit nebo změnit své rozhodnutí za podmínky plného vyhovění rozkladu a nezpůsobí-li tím újmu žádnému z účastníků, ledaže s tím každý z nich vyslovil souhlas.

Pokud ústřední správní úřad nepřistoupí k autoremeduře, předá spis (popř. oddělitelnou část spisu) spolu se svým stanoviskem ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozkladu nadřízenému správnímu orgánu, kterým je dle SŘ[115] v případě tohoto úřadu jeho vedoucí. Zmíněná 30 denní lhůta je však v případě rozkladového řízení poněkud sporná. Sám NSS ještě k předchozí úpravě SŘ (situaci lze však vztáhnout i k současné úpravě, jelikož uvedená lhůta zde zůstala zachována) judikoval, že *„v řízení o rozkladu je pojmově vyloučena aplikace § 57 odst. 2 správního řádu. V tomto řízení je totiž orgán, který o něm rozhoduje, a správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jedním správním orgánem;*

[113] K uvedenému je ještě vhodné připomenout, že všechny jmenované lhůty jsou lhůtami procesněprávními, tudíž pro jejich zachování postačí předání k poštovní přepravě, resp. předání a převzetí ústředním správním úřadem v případě osobního doručení.

[114] § 86 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[115] Tamtéž, § 178 odst. 1

rozdílné je pouze to, kdo je v jeho rámci funkčně příslušný rozhodnout. Z tohoto důvodu nemůže běžet třicetidenní lhůta pro předložení rozkladu k rozhodnutí, jak je tomu u odvolacího řízení..."[116]

Já se však s názorem NSS neztotožňuji, a to z následujících důvodů. Jsem si plně vědom, že v případě prvostupňového rozhodnutí ústředního správního úřadu rozklad putuje pouze mezi organizačními složkami v rámci jediného úřadu, avšak zmíněná třicetidenní lhůta neslouží pouze k jeho předání nadřízenému orgánu. Správní orgán, který dané rozhodnutí vydal, má totiž v uvedené lhůtě i další povinnosti - v případě existence dvou a více účastníků řízení musí ostatním účastníkům zaslat podaný rozklad, vyzvat je k vyjádření a případně podle okolností doplnit spis. Nadto musí ještě vyloučit postup dle § 87 SŘ (autoremedura), dále posoudit oprávněnost, přípustnost a včasnost podaného rozkladu a vyhotovit své stanovisko. Pokud by neběžela ona 30 denní lhůta pro uvedené úkony prvostupňového orgánu, následkem by bylo zkrácení lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu nadřízeným orgánem právě o tuto dobu potřebnou pro provedení výše uvedených úkonů.[117]

2.4.3. Dokazování

Základní zásadou uplatňující se v rozkladovém řízení, která částečně limituje účastníka řízení v navrhování důkazů, je zásada koncentrace řízení vyjádřená v ustanovení § 82 odst. 4 SŘ. Podle ní může účastník uvádět nové skutečnosti a navrhovat provedení nových důkazů pouze za podmínky, že je nemohl uplatnit dříve. Tyto nové skutečnosti či důkazy potom mohou být účastníkem uplatněny dvojím způsobem.

Prvním a také častějším z nich je provedení uvedených úkonů přímo v podaném rozkladu. Sám zákonodárce navíc stanovuje ve výše uvedeném ustanovení SŘ povinnost účastníka provést úkon, jež mu dle jeho názoru nebyl

[116] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 7 A 76/2002

[117] Na základě toho se domnívám, že je nezbytné tuto lhůtu pro předání spisu zachovat i v rámci rozkladového řízení

umožněn učinit v prvostupňovém řízení, spolu s rozkladem. Dokazování potom provádí správní orgán prvního stupně v rámci výše zmiňovaného doplnění řízení.[118]

Druhý možný způsob je uplatnění nových skutečností a důkazů prostřednictvím podání účastníka již po předání spisu nadřízenému orgánu. Právní úprava SŘ[119] totiž dovoluje v odvolacím (tedy i v rozkladovém) řízení obdobné užití ustanovení hlavy III. Nadřízeným orgánem je zde sice vedoucí úřadu, nicméně k provádění důkazů budou stejně pověřeni příslušní zaměstnanci dle organizačního řádu daného ústředního správního úřadu.[120]

Kromě zásady koncentrace řízení se v rozkladovém řízení uplatňují ještě další zásady týkající se dokazování. Jednou z nich je zásada materiální pravdy,[121] dle které musí být v řízení zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Další uplatňující se zásadou je zásada volného hodnocení důkazů poskytující vodítko pro posuzování podkladů pro rozhodnutí a hodnocení důkazů. Správní orgán tedy musí brát v úvahu všechny relevantní skutečnosti a důkazy a provést s nimi potřebné logické operace, ze kterých následně vzejde řešení vycházející z dostatečně zjištěného skutkového stavu, čímž je navázáno i na zásadu materiální pravdy. Zde je však třeba připomenout, že obecná ustanovení SŘ[122] také počítají s existencí tzv. závazných podkladů pro rozhodnutí, které správní orgán musí vzít v potaz, a volné hodnocení důkazů se zde uplatní pouze ve zbývajícím prostoru posuzování skutkové stránky dané věci.[123]

---

[118] § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[119] Tamtéž, § 93 odst. 1

[120] Nikoliv však rozkladová komise, jelikož jejím posláním je až na základě provedených důkazů danou věc projednat a předložit vedoucímu úřadu návrh na rozhodnutí.

[121] § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[122] Tamtéž, § 50 odst. 4

[123] SKULOVÁ, 2012, op. cit., s. 71

2.4.4. Jednání rozkladové komise

Po předání spisu vedoucímu ústředního správního úřadu nedochází ihned k přezkumu a rozhodování tímto nadřízeným správním orgánem. Úprava SŘ[124] na tomto místě předpokládá projednání věci jeho poradním orgánem v podobě rozkladové komise, jehož úkolem je vypracování návrhu na rozhodnutí. Při posuzování podaného rozkladu přitom platí obdobně jako u odvolání, že se v plné míře přezkoumává pouze soulad napadeného rozhodnutí (resp. předcházejícího řízení) s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí je podrobena přezkumu taktéž, nicméně pouze v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, s výjimkou případů potřeby veřejného zájmu.[125]

Na jednání rozkladové komise se užijí obdobně ustanovení SŘ o řízení před kolegiálním orgánem.[126] Přitom si však musíme uvědomit, že v případě rozkladové komise se nejedná o správní orgán rozhodující ve správním řízení, nýbrž pouze o poradní orgán rozhodujícího subjektu – nevydává tedy rozhodnutí, ale jen návrh na rozhodnutí. Její jednání tedy není ústním jednáním ve smyslu § 49 SŘ, koná se bez přítomnosti účastníků řízení, a návrh rozkladové komise není podkladem rozhodnutí, ke kterému by účastníci měli právo vyjádření ještě před vydáním rozhodnutí.[127]

Zákon stanovuje, že řízení před kolegiálním orgánem vede předseda, ovšem tím může být dle dikce zákona předseda rozkladové komise (či senátu), předsedající (neboli pověřený člen komise k dočasnému zastupování předsedy komise) nebo člen, na němž se orgán usnese. Protože však rozkladové komisi nepřísluší o dané věci rozhodovat a přiřazujeme jí pouze poradní funkci, přikláněl bych se tedy primárně k interpretaci konformní s ustanovením SŘ o rozkladu, tedy že předsedou rozumíme subjekt jmenovaný vedoucím úřadu.[128]

---

[124] § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[125] Tamtéž, § 89 odst. 2

[126] Tamtéž, § 134

[127] JANEČKOVÁ, Eva; BARTÍK Václav. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu. *Správní právo*, 2006, č. 8, s. 508

[128] Samozřejmě s tím, že v jeho nepřítomnosti může k vedení řízení pověřit předsedajícího

Při poradě a hlasování kolegiálního orgánu mohou být přítomni pouze jeho členové a osoba pověřená sepsáním protokolu, pokud jej nesepisuje některý ze členů. Aplikace tohoto ustanovení však může být v případě rozkladové komise s ohledem na její poradní povahu sporná. Podle názoru Luboše Jemelky by se zmíněné ustanovení aplikovat mělo, jelikož právní úprava rozkladu na jeho obdobné použití odkazuje. Přitom zdůrazňuje, že v praxi často dochází k situacím, kdy na jednání rozkladové komise bývají přítomné i další osoby (např. úřední osoby, které se podílely na prvostupňovém rozhodnutí), což je i podle mého názoru značně nežádoucím jevem. Sporným shledává i to, zda je uvedené ustanovení aplikovatelné vůči vedoucímu úřadu. Dle jazykového výkladu by jeho účast měla být vyloučena, avšak rozkladová komise je jeho poradním orgánem, tudíž by bylo z logiky věci vhodnější, aby jeho účast na jednání byla přípustná.[129]

Rozkladová komise je způsobilá se platně usnášet pouze tehdy, když je přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. Ustanovení SŘ o rozkladu k tomu navíc ještě přidává další podmínku, že většinu přitomných osob musí tvořit odborníci, kteří nejsou v zaměstnaneckém poměru k danému ústřednímu správnímu úřadu, to samé platí i pro jednotlivé senáty. O každém jednotlivém případu řešeném rozkladovou komisí je pak nutné pořídit protokol o hlasování. Tento protokol je dle dikce zákona vyloučen z nahlížení do spisu. Do samotného návrhu na rozhodnutí (jež je součástí spisu) však nahlížet lze, jak ostatně vyplývá i z judikatury NSS[130] ještě ve vztahu k předchozímu SŘ, přičemž jeho závěry lze vztáhnout i na současnou úpravu.

Jednání rozkladové komise probíhá podle jednacího řádu daného ústředního správního úřadu. Právní úprava SŘ přitom výslovně nestanoví, kdo má jednací řád schválit – zda kolegiální orgán (rozkladová komise) či subjekt zřizující kolegiální orgán (vedoucí úřadu). V úvahu tedy připadají obě varianty, přičemž povaze rozkladové komise spíše odpovídá, aby jednací řád zřizoval

[129] JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. s. 635

[130] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002

vedoucí úřadu.[131] Jednací řád rozkladové komise má povahu vnitřní směrnice zavazující její členy a zaměstnance daného úřadu, a jako takovou ji úřady většinou samy aktivně nezpřístupňují. Je však možné její vyžádání na základě práva na svobodný přístup k informacím.

2.4.4.1. Návrh na rozhodnutí

Výsledkem jednání rozkladové komise je vypracování návrhu na rozhodnutí o rozkladu a jeho předložení vedoucímu ústředního správního úřadu. Ohledně povahy, resp. závaznosti tohoto návrhu, však můžeme zpozorovat rozcházející se názory vědecké doktríny. Podle Josefa Vedrala je rozkladová komise „pouze" poradním orgánem, tudíž její návrh pro vedoucího úřadu není nikterak závazný (jak výrok, tak i odůvodnění) a má pouze doporučující povahu.[132] Oproti tomu Radek Ondruš zdůrazňuje, že o rozkladu lze rozhodnout pouze a jenom na návrh rozkladové komise, nikoliv v rozporu s tímto návrhem. V případě nesouhlasu vedoucího úřadu s návrhem jej může vrátit zpět rozkladové komisi k přepracování s námitkami, a ta se s nimi musí vypořádat.[133] K tomu bych jen dodal, že ačkoliv ve mně současná podoba právní úpravy spíše vzbuzuje dojem nezávaznosti návrhu rozkladové komise, tak za účelem zajištění vyšší míry objektivního posouzení věci a vyloučení libovůle vedoucího úřadu by bylo vhodnější přijmout raději názor Radka Ondruše. De lege ferenda by však bylo žádoucí, už jen pro posílení právní jistoty, zakotvit povahu tohoto návrhu přímo v zákoně.

Další otázkou je, co by nastalo v případě, kdyby vedoucí úřadu rozhodnul bez návrhu rozkladové komise. Mnozí odborníci se přiklánějí k názoru, že by za daných okolností mohlo být rozhodnutí napadnuto žalobou ve správním soudnictví.[134] Odlišného názoru je např. Petr Kolman, který shledává zrušení celého aktu vydaného vedoucím úřadu pouze z důvodu

[131] VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1198

[132] Tamtéž, s. 1199

[133] ONDRUŠ, 2005, op. cit., s. 446

[134] Srov. HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 240

absence návrhu rozkladové komise jako příliš formalistickou interpretaci.[135] Já bych se v tomto ohledu přikláněl spíše k většinovému názoru, už jen díky výše zmíněné možné neodbornosti vedoucího úřadu. Návrh rozkladové komise zde tedy může plnit funkci určitého odborného podkladu pro správné rozhodnutí, nehledě na to, že absencí návrhu by nebyl splněn zákonem stanovený postup v rozkladovém řízení.

2.4.5. Rozhodnutí

Jakmile dojde k předložení návrhu na rozhodnutí rozkladovou komisí, přechází aktivní role při posuzování podaného rozkladu na vedoucího úřadu. Jeho úkolem je seznámit se s projednávanou věcí, stejně jako s návrhem rozkladové komise, na jeho základě dále věc náležitě posoudit a dobrat se rozhodnutí ve věci. Jisté interpretační problémy však činí poněkud nedotažená právní úprava možných způsobů jeho rozhodnutí.

Ustanovení SŘ o rozkladu[136] omezují (kromě možné zvláštní úpravy) možnosti rozhodování o něm na zrušení nebo změnu prvostupňového rozhodnutí, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo zamítnutí rozkladu. Z uvedeného zřetelně vyplývá nerovnost mezi možnými způsoby rozhodnutí o rozkladu a o odvolání. V odvolacím řízení lze totiž narozdíl od výše uvedeného dané rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, dále jej zrušit a věc vrátit prvoinstančnímu orgánu k novému projednání, a také jej změnit nehledě na to, zda je odvolateli plně vyhověno.[137] Martina Žáčková zastává názor, že s ohledem na obdobnou úpravu institutů odvolání a rozkladu, coby řádných opravných prostředků, není důvodné, aby

[135] KOLMAN, 2009, op. cit., s. 68

[136] § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[137] Srov. § 90 odst. 1 písm. a), b), c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon upravil rozdílně způsob jejich vyřízení. V uvedeném dokonce spatřuje rozpor s čl. 1 Ústavy České republiky zakotvující rovnost v právech.[138]

Z výše jmenovaného ustanovení SŘ upravujícího způsoby rozhodnutí o rozkladu, konkrétně v případě zrušení nebo změny prvostupňového rozhodnutí, lze vyčíst prakticky stejnou formulaci, jaká je obsažena v § 87 SŘ upravující autoremeduru. Navzdory jejich jazykové podobnosti je však nutné vykládat je rozdílně, neboť v případě zamítnutí rozkladu (oproti autoremeduře) nedochází k předání věci vyšší instanci k rozhodnutí. Navíc by v praxi bylo prakticky nemožné vycházet jen z doslovného výkladu, jelikož by případné zrušení potencionálně nezákonného rozhodnutí bylo možné pouze za plného vyhovění rozkladu. Problémy by se ještě umocnily v případě současného podání rozkladu více účastníky, kde by se každý z nich domáhal něčeho jiného. Takový postup by měl za následek jednak porušení základních zásad (zejména zásady legality) a taktéž by se značně zkomplikovala cesta soudní ochrany před takovým rozhodnutím, jelikož by zamítnutí rozkladu z důvodu nemožnosti mu plně vyhovět zřejmě nebylo rozhodnutím nezákonným a tudíž by takové rozhodnutí bylo pro správní soud nezrušitelné.[139]

Vzhledem k tomu, že právní úprava rozkladu je zařazena do zvláštních ustanovení o přezkoumávání rozhodnutí, dalo by se předpokládat, že zmíněná úprava možných způsobů rozhodnutí o rozkladu bude mít přednost před obecnou úpravou pro odvolání, přestože se v rozkladovém řízení přiměřeně užijí ustanovení o odvolání. Avšak právě v důsledku zmiňovaných aplikačních problémů doslovného výkladu v praxi je nutné uchýlit se k extenzivnímu výkladu odkazujícímu na příslušná ustanovení o odvolání, který upřednostnil i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu. Podle něj je třeba v případě zamítnutí rozkladu postupovat obdobně dle § 90 odst. 5 SŘ, tedy rozhodnutí zcela nebo zčásti potvrdit, nebo podle § 92 odst. 1 SŘ rozklad zamítnout pro opožděnost nebo nepřípustnost. Při zrušení prvostupňového rozhodnutí by se potom s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení mělo v souladu

[138] ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb. Sborník ASPI*. Praha: Nakladatelství ASPI, 2005, s. 173

[139] VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1204-1206

s ustanovením § 90 odst. 1 písm. a) SŘ toto řízení zastavit nebo věc vrátit k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) SŘ. Podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému z účastníků se potom vztahuje pouze ke změně rozhodnutí, přičemž zmíněnou újmu je třeba chápat jak ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) SŘ, tzn. jako újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se, tak i podle § 90 odst. 3 písm. c) SŘ, jako změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.[140]

I zde se však názory vědecké doktríny na interpretaci možných způsobů rozhodnutí o rozkladu různí. Jedním ze zastánců zmíněného extenzivního (nebo také teleologického) výkladu je Josef Vedral, který vychází z výše uvedeného názoru Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Oproti tomu někteří další odborníci striktně upřednostňují gramatický výklad. Jedním z nich je Radek Ondruš, který tvrdí, že zákonodárce omezil pravomoc vedoucího úřadu rozhodnout o rozkladu pravděpodobně z důvodu chybného přepisu ustanovení o autoremeduře. Trvá však na doslovném výkladu, dle kterého vedoucí úřadu může na základě svého uvážení rozklad pouze zamítnout. Vyhovět mu změnou či zrušením prvostupňového rozhodnutí může pouze za stejných podmínek, za jakých lze toto rozhodnutí změnit či zrušit v rámci autoremedury s tím, že případné nezákonné rozhodnutí je možné zrušit využitím mimořádných opravných prostředků.[141]

Já s tímto názorem však nesouhlasím a naopak bych se přikláněl k tvrzení Martiny Žáčkové, že jediným přijatelným výkladem je použití ustanovení o způsobech rozhodnutí o odvolání i na rozhodování o rozkladu, přičemž § 152 odst. 5 SŘ je možné považovat pouze za jakousi deklaraci.[142] De lege ferenda bych tedy viděl řešení buď ve vypuštění uvedeného odstavce ze SŘ, přičemž by platila pouze subsidiární úprava rozhodování o odvolání, nebo v rámci

[140] Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 - Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, 3 s.

[141] ONDRUŠ, 2005, op. cit., s. 448

[142] ŽÁČKOVÁ, 2005, op. cit., s. 176

rekodifikace institutu rozkladu jako celku zavést komplexně řešené ustanovení o způsobech rozhodnutí o rozkladu po vzoru odvolání, zohledňující požadavky vycházející z praxe.

K výše uvedenému je ještě závěrem vhodné dodat, že sám zákonodárce předpokládá možnost odchylné úpravy způsobů rozhodnutí o rozkladu zvláštními zákony.[143] Přestože je touto cestou možné v jednotlivých případech vyřešit zmíněnou nedotaženost obecné úpravy obsažené v SŘ, shledávám takové řešení vykazující znaky roztříštěnosti úpravy jako zcela nesystematické a uvítal bych raději zavedení jednotné kvalitní obecné úpravy v rámci SŘ.[144]

2.5. Srovnání se zahraniční právní úpravou

V předešlých odstavcích bylo pojednáno o jednotlivých aspektech obecné úpravy rozkladového řízení dle vnitrostátního práva. Závěrem této kapitoly bych ještě rád rozebral vztah naší právní úpravy v České republice se zahraničím. Zaměříme-li se na úpravu organizace veřejné správy ve vedlejších evropských státech, dospějeme k závěru, že řízení o řádném opravném prostředku v těchto státech neprobíhá u stejného správního orgánu, jež napadené rozhodnutí vydal. Nacházíme však jeden stát, ve kterém je situace velmi podobná té naší, a tím je Slovensko. V následujícím textu se tedy pokusím v základních bodech charakterizovat slovenskou úpravu rozkladového řízení, přičemž se pokusím nastínit její východiska, současnou podobu a v příslušných ohledech ji porovnat s tou naší.

2.5.1. Rozkladové řízení na Slovensku

Podobnost právních úprav Slovenska a České republiky vychází ze společné mnohaleté historie, kdy obě tato území tvořila jeden stát. Z toho vyplývá jejich společný právní základ, který se však již díky více než dvacetileté

[143] Viz. § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[144] O konkrétní podobě odchylné úpravy v rámci zvláštních zákonů budu pojednávat ve třetí kapitole této diplomové práce

samostatné existenci obou zemí v každé z nich začal ubírat svým vlastním směrem.

Zatímco v České republice byl roku 2004 přijat nový SŘ,[145] na Slovensku stále platí předchozí úprava SŘ[146] vzniklá ještě za dob naší společné existence, nadále udržovaná formou novelizací. Tento předpis v ustanovení § 61 rovněž zakotvuje rozklad jako řádný opravný prostředek proti rozhodnutím ústředních orgánů státní správy v prvním stupni. Systematicky je zařazen mezi ustanovení o odvolacím řízení, což považuji za vhodnější a přehlednější řešení než v našem SŘ.

Rozklad se zde podává ve lhůtě patnácti dnů ode dne oznámení prvostupňového rozhodnutí ústředního správního orgánu. V případě jeho včasného podání mu zákon taktéž přiznává suspenzivní účinek a devolutivní účinek rovněž absentuje díky neexistenci orgánu vyššího stupně.[147] Rozhoduje o něm vedoucí ústředního správního orgánu na základě návrhu jím ustanovené zvláštní komise (tzv. osobitnej komisie), která obdobně jako u nás plní funkci poradního orgánu a může být zřízena jako stálá komise i jako komise ad hoc.[148] Její návrh na rozhodnutí má dle Jozefa Sobiharda pouze doporučující charakter, avšak vedoucí úřadu nemůže rozhodnout bez existence tohoto návrhu a musí se s ním vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Obligatorní projednání rozkladu komisí podle jeho názoru zvyšuje objektivitu rozhodování.[149] Podobně jako u nás podle Petra Kolmana se i v odborných kruzích na Slovensku v podání např. Juraje Vačoka objevují tendence vedoucí ke zrušení institutu rozkladu a nasměrování obrany proti prvostupňovým rozhodnutím ústředních orgánů státní správy přímo před správní soudy.[150]

---

[145] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[146] Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znení neskorších predpisov

[147] HORÁKOVÁ, Monika a TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde, 2011, s. 222

[148] KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správny poriadok, komentár*. Bratislava: Heuréka, 2013. s. 285

[149] SOBIHARD, Jozef. *Správny poriadok: komentár*. 5. prepracované vyd. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 245

[150] VAČOK, Juraj. Možno vždy považovať rozklad za prostriedok nápravy? In: *Dny práva – 2008 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 5

I na Slovensku se obdobně setkáme se situacemi, kdy o podaném rozkladu nerozhoduje přímo vedoucí úřadu, ale zvláštní zákony delegují rozhodovací pravomoc na kolegiální orgán. Jedná se o dva případy, přičemž prvním z nich je Protimonopolní úřad SR delegující rozhodovací pravomoc na Radu tohoto úřadu, a stejně tak Rada rozhoduje i o rozkladu podaném u Národní banky slovenské.[151]

Jedním z jasných nedostatků slovenské právní úpravy rozkladu v SŘ je neexistence jakékoliv bližší charakteristiky členství v rozkladové komisi, ať už z hlediska požadavků na odbornost členů či jejich počet a složení. Úplnou absencí takových požadavků v právním řádu by však prakticky byla dána svévole vedoucích úřadů k vytvoření komisí dle vlastního výběru. Na tento problém reaguje vládní usnesení[152] zakotvující zásady zřizování a činnosti rozkladových komisí, obsahující čtyři články.[153] Ovšem pouhého půl roku poté vydala vláda SR další usnesení[154] zrušující část předchozího usnesení týkající se postupu při zřizování rozkladových komisí. Ze zrušujícího vládního usnesení přitom není zcela jasně patrné, zda se má zrušit jen první článek nebo se zrušení týká prvního i druhého článku.[155] Jisté však je, že zbylé dva články, tedy úlohy a jednání komise, zůstaly v platnosti. Kromě těchto procedurálních otázek je zde např. zajímavé, že narozdíl od naší obecné úpravy není úkolem rozkladové komise pouze vypracovat návrh na rozhodnutí o rozkladu, ale působí také v rámci řízení o obnově řízení, v přezkumném řízení či v řízení o protestu prokurátora.

Poměrně zásadním nedostatkem je dle mého názoru už jen skutečnost, že podrobnosti týkající se rozkladových komisí neupravuje samotný SŘ, ale podzákonné předpisy. Zmíněné zrušení dvou článků z výše uvedeného vládního

[151] SOBIHARD, 2011, op. cit., s. 243

[152] Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 1211 zo 6. novembra 2002, k návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. Vláda Slovenskej republiky, 2002

[153] Všeobecná ustanovení, složení komise, úlohy komise a jednání komise

[154] Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 346 zo 7. mája 2003, k návrhu na zrušenie a zmenu úloh z uznesenie vlády SR, bod B 97. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. Vláda Slovenskej republiky, 2003

[155] SOBIHARD, 2011, op. cit., s. 239

usnesení taktéž považuji za krok špatným směrem, jelikož praxe jednotlivých úřadů v ustanovování rozkladových komisí bude tím pádem nejednotná, což do celé problematiky vnáší jen další nesystematičnost a absenci garance náležité kvality přezkumu prvostupňového rozhodnutí u všech ústředních orgánů státní správy.

Nahlédneme-li na věc z druhého úhlu pohledu, tak slovenská právní úprava rozkladu je sice ještě skromnější než ta naše, avšak podle mého názoru je v určitých ohledech o to méně rozporuplná. Zejména je tomu tak v případě možných způsobů rozhodnutí o rozkladu, kdy slovenský SŘ výslovně neupravuje tyto způsoby zvlášť pro institut rozkladu, a pouze odkazuje na subsidiární použití ustanovení o odvolacím řízení,[156] což podle mě nezpůsobuje takové interpretační problémy, jak jsem uváděl výše v případě české úpravy. Na základě toho si závěrem neodpustím jednu poznámku, že srovnáme-li naši nezdařilou právní úpravu rozkladového řízení s tou slovenskou, tak nebudu daleko od pravdy s konstatováním, že méně je někdy více.

[156] § 61 odst. 3 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znení neskorších predpisov

3. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Poslední kapitola této diplomové práce bude již zaměřena na zkoumání konkrétní podoby rozkladového řízení v rámci zvoleného ústředního správního úřadu, kterým je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Na základě provedeného rozboru obecné úpravy z předchozí kapitoly vytýčím hlavní body, v nichž se zvláštní úprava rozkladového řízení tohoto úřadu od zmíněné obecné úpravy odchyluje. Přitom se budu opět pozastavovat nad problematickými okruhy, jejichž možným řešením se budu dále zaobírat v závěru práce. Kromě toho čtenáře pro zajímavost seznámím i s konkrétními údaji vycházejícími z předmětné činnosti úřadu v uplynulém období.

3.1. Základní charakteristika

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je tzv. jiným ústředním správním úřadem sídlícím v Brně[157] a působícím na úseku podpory a ochrany hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Z jeho povahy vyplývá, že v čele úřadu nestojí člen vlády (ministr), nýbrž předseda úřadu, jehož postavení budu rozebírat dále v práci.[158]

K organizaci a činnosti úřadu se vztahuje celá řada zvláštních právních předpisů, mezi nimiž zaujímají nejdůležitější místo zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže[159] vymezující pouze rámcově působnost a některé otázky týkající se funkce předsedy úřadu, a zákon o ochraně hospodářské soutěže[160] (dále jen „ZOHS"), který dále podrobněji rozvádí kompetence úřadu v oblasti ochrany hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu narušení dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení, spojením soutěžitelů nebo orgány veřejné správy při výkonu státní

[157] V průběhu roku 2012 byla obnovena též pobočka v Praze

[158] V minulosti (konkrétně v letech 1992 – 1996) však ÚOHS fungoval jako Ministerstvo pro hospodářskou soutěž

[159] Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

[160] Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

správy, resp. samosprávy. Do působnosti úřadu však nepatří pouze ochrana hospodářské soutěže, ale také dohled nad zadáváním veřejných zakázek nebo monitoring a koordinace veřejné podpory, přičemž tyto činnosti jsou upraveny v dalších zvláštních zákonech.[161] Přitom nemůžeme opomenout uvést rovněž příslušné právní předpisy Evropské unie vztahující se k dané problematice.[162]

Kromě výše zmíněných obecně závazných právních předpisů však úřad upravuje taktéž poměry uvnitř své organizace prostřednictvím vnitřních předpisů závazných pro zaměstnance úřadu. Mezi tyto interní předpisy se obvykle řadí např. organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém a další organizační, metodické či řídící dokumenty. Pro účely této diplomové práce jsem, v souladu s právem na svobodný přístup k informacím, úřad požádal o zaslání organizačního řádu a jednacího řádu rozkladové komise za účelem možnosti detailnějšího rozboru této oblasti. Jednací řád rozkladové komise[163] (rovněž uvedený v příloze této práce) jsem sice obdržel, avšak poskytnutí organizačního řádu mi bylo odmítnuto s odůvodněním, že se dle svého obsahu netýká výkonu veřejné správy navenek, ale výlučně k vnitřním pokynům úřadu, z čehož v daném případě plyne legitimita omezení práva na informace. V organizačních otázkách mi tedy nezbývá, než čerpat převážně z veřejně dostupných informací zveřejněných v elektronické podobě na webových stránkách úřadu.[164]

Na rozkladové řízení ve věcech ochrany hospodářské soutěže se dle ZOHS primárně užije obecná úprava SŘ. Odchylná úprava ZOHS však SŘ vylučuje v otázkách týkajících se zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, lhůt pro vydání rozhodnutí, zvláštností řízení o

[161] Především zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, ve znění pozdějších předpisů

[162] Např. čl. 101 – 106 Smlouvy o fungování Evropské unie a celou řadu sekundárních právních předpisů

[163] Směrnice Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže OS 6/2011 ze dne 3. 1. 2011 o jednacím řádu rozkladových komisí [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

[164] http://www.uohs.cz/

rozkladu, složení rozkladové komise a možného způsobu ukončení řízení o rozkladu.[165] Tyto odlišnosti budou podrobněji rozebírány v následujícím textu.

3.2. Organizace rozkladového řízení

Ve druhé kapitole jsme si již v obecné rovině nastínili, že orgány činnými v rozkladovém řízení jsou zejména vedoucí úřadu a rozkladová komise. Při rozboru jednotlivých stádií řízení jsme rovněž zjistili, že určitou procesní roli zde sehrává i prvostupňový správní orgán, kterým je v případě ÚOHS příslušný odbor dle organizační struktury úřadu, jež rozhodoval ve věci v prvním stupni. Jeho role v rozkladovém řízení však koresponduje s tím, co bylo již řečeno v obecné části, tudíž se zaměříme na specifika z našeho pohledu zajímavějších výše jmenovaných subjektů.

3.2.1. Předseda úřadu

Poněvadž ÚOHS spadá do kategorie tzv. jiných ústředních správních úřadů, v jeho čele stojí nikoliv ministr, ale vedoucí úřadu. Zvláštní zákon[166] zavádí pro vedoucího ÚOHS pojmenování předseda. V souladu s tím, co již bylo řečeno, připomínám, že předseda úřadu vystupuje v rozkladovém řízení jako správní orgán druhého stupně, je tedy nadán pravomocí o podaném rozkladu s konečnou platností rozhodnout.

Předseda je ustanovován do funkce na období šesti let na základě jmenovacího principu tak, že prezident republiky jmenuje kandidáta navrženého vládou. Překážkami pro výkon této funkce je členství v politické straně či v politickém hnutí a skutečnost, že by jedna osoba byla do funkce jmenována více než dvakrát. Možnými způsoby zániku funkce jsou uplynutí funkčního období,

[165] § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

[166] § 1 odst. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

odvolání prezidentem na návrh vlády,[167] vzdání se funkce, zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům, odsouzení pro úmyslný trestný čin nebo smrt předsedy.[168] V současné době je předsedou ÚOHS Petr Rafaj, který byl do této funkce ustanoven dne 9. července 2009.

Předseda úřadu ex lege jmenuje a odvolává 3 místopředsedy, kteří jej v případě potřeby zastupují a plní další stanovené úkoly. Mají stejně jako předseda nárok na plat, náhradu výdajů, naturální plnění a případné odchodné, které je v případě předsedy stejné jako u prezidenta (a v případě místopředsedů jako u viceprezidenta) Nejvyššího kontrolního úřadu.[169]

3.2.1.1. Požadavek odbornosti kladený na předsedy

Na tomto místě bych se rád pozastavil nad zákonem uloženými požadavky z hlediska odbornosti, jež se kladou na osoby vedoucích ústředních správních úřadů. Přitom je to právě předseda, kdo má v procesu rozhodování o rozkladu poslední slovo, a jeho úkolem skutečně není pouze podepisovat návrhy rozkladové komise, ale na základě potřebných znalostí danou věc objektivně posoudit a správně rozhodnout. Vzhledem k tomu, že na úrovni ústředních správních úřadů se často rozhoduje o poměrně složitých a specifických otázkách, odbornost vedoucího je dle mého názoru více než na místě. Toto téma otevírám zejména proto, že nejsem spokojený s nejednotností uvedených požadavků, které se na bázi zvláštních úprav u jednotlivých úřadů liší případ od případu.

Jako příklad náležitě vymezených požadavků na svého vedoucího mohu uvést Energetický regulační úřad, kde zvláštní úprava[170] vypočítává veškeré dle mého názoru podstatné podmínky, které musí vedoucí před jmenováním

[167] Odvolání předsedy z funkce připadá v úvahu pouze v případě jejího nevykonávání po dobu delší než 6 měsíců nebo pokud předseda závažným způsobem narušuje důstojnost své funkce či nezávislost a nestrannost úřadu

[168] §§ 3 – 8 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

[169] Tamtéž, §§ 9, 10

[170] § 17b odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

splňovat. Patří mezi ně plná způsobilost k právním úkonům, ukončené vysokoškolské vzdělání technického, ekonomického či právnického směru, nejméně 7 let praxe v oboru energetiky (z toho alespoň 3 roky v řídící funkci), bezúhonnost a absence výkonu neslučitelné funkce nebo činnosti s funkcí předsedy. Takové podmínky by měly být podle mého soudu nikoliv ojedinělostí, nýbrž naprostým standardem v rámci všech těchto úřadů.

Příkladem ústředního správního úřadu vyžadujícího poněkud mírnější požadavky, než jak tomu bylo v předchozím případě, mohu uvést Českou národní banku. O rozkladu zde nerozhoduje jednotlivec, nýbrž kolektivní orgán, jímž je bankovní rada. Zvláštní zákon[171] upravuje požadavky na členství v ní tak, že kromě potřebné plné způsobilosti k právním úkonům a bezúhonnosti (což je samozřejmostí) upravuje pouze abstraktní formou podmínku ukončeného vysokoškolského vzdělání a nutnosti být uznávanou a zkušenou osobností v měnových záležitostech nebo v oblasti finančního trhu. Už takto vymezené požadavky se mi však zdají nedostatečné, neboť jsou dosti nespecifické a nejednoznačné – vysokoškolské vzdělání by v daném případě mělo být přinejmenším stanoveno v ekonomickém směru, protože v problematice bankovnictví se těžko bude orientovat vysokoškolsky vzdělaný jedinec z jiného oboru, stejně tak pojem „uznávaná a zkušená osobnost" se mi jeví jako značně subjektivní a postrádající jasně prokazatelné a hmatatelné znaky.

Ve srovnání s ÚOHS však můžeme výše jmenované požadavky označit ještě za relativně obsáhlé, jelikož v tomto případě se jim zvláštní zákon[172] nevěnuje vůbec, což považuji za velice závažnou chybu zákonodárce. Protiargumentem by sice mohla být skutečnost, že v procesu jmenování předsedy úřadu se s největší pravděpodobností k odbornosti kandidáta přihlédne. Jsem však zastáncem toho, že pravidla by měla být předem jasně stanovená, aby se a priori vyloučila možná libovůle jmenujících subjektů.

De lege ferenda jsem každopádně toho názoru, že by se zákonná úprava požadavků na vedoucí ústředních správních úřadů měla na patřičné úrovni

[171] § 6 odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

[172] Otázky týkající se předsedy ÚOHS upravuje zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

sjednotit, a to v obecné úpravě a nikoliv pro každý jednotlivý úřad odlišně. Přinejmenším by na jednom místě měly být zakotveny dostatečně vysoko nastavené minimální limity s tím, že by zvláštní zákony tyto požadavky specifikovaly pro svůj konkrétní obor, popř. by mohly obsahovat požadavky přísnější.

3.2.2. Rozkladová komise

Rozkladová komise slouží jako poradní orgán předsedy ÚOHS, jež na základě svých jednání připravuje návrhy na rozhodnutí v případech, kdy předseda přezkoumává rozhodnutí vydaná tímto úřadem v prvním stupni. Podrobnější otázky spojené s rozkladovou komisí upravuje ÚOHS vnitřním předpisem nazvaným „Směrnice o jednacím řádu rozkladových komisí". Zde bych však chtěl upozornit na terminologickou nesrovnalost. Ve světle toho, co již bylo uvedeno v obecné části práce[173] chci připomenout, že každý ústřední správní úřad má pouze jedinou rozkladovou komisi, která se dle potřeby může členit na senáty. V případě ÚOHS se tedy nejedná o „rozkladové komise" v množném čísle, nýbrž pouze o její senáty.[174]

Účelem činnosti komise je dle jejího jednacího řádu zejména zajištění podrobné právní analýzy určité řešené problematiky pro předsedy úřadu, a to z pohledu jak hmotněprávního, tak procesněprávního. Sám jednací řád potom stanovuje charakter závaznosti konečného návrhu komise na rozhodnutí, který je pouze doporučující, tedy koresponduje s výše uvedeným výkladem Josefa Vedrala.[175] Podobně, jako jsem již zmiňoval v části týkající se slovenské právní úpravy rozkladového řízení, má taktéž rozkladová komise ÚOHS v kompetenci nejen vypracování návrhu na rozhodnutí o rozkladu, ale posuzuje také např. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu, důvody pro zahájení

[173] Viz. str. 34 této diplomové práce

[174] Všude tam, kde jednací řád hovoří o „rozkladové komisi" ve smyslu jejího senátu, budu tedy uvádět pouze pojem „senát rozkladové komise" nebo zkráceně „senát"

[175] Srov. VEDRAL, 2012, op. cit., s. 1199

přezkumného řízení, žádosti o obnovu řízení a podmínky pro vydání rozhodnutí nového, a další předsedou úřadu či předsedou komise požadované otázky.

3.2.2.1. Složení a členství

Rozkladová komise ÚOHS se tedy člení na jednotlivé senáty[176] podle okruhu specializace na určitou problematiku v rámci věcné působnosti ÚOHS, což je dle mého názoru účelné a praktické řešení. Kromě těchto stálých senátů má předseda úřadu pravomoc dle potřeby zřizovat další senáty prostřednictvím svého tzv. příkazu.[177] Organizačně a administrativně potom zajišťuje činnost rozkladové komise odbor druhostupňového rozhodování ÚOHS, přičemž ředitel tohoto odboru odpovídá za kontrolu dodržování jednacího řádu komise.

Nejnižší počet členů rozkladové komise (senátu) je pět, což koresponduje s obecnou úpravou v SŘ.[178] Členem se může stát pouze fyzická osoba a ve funkci ji nemůže nikdo zastupovat. Jednací řád naopak povoluje, aby jedna osoba mohla být členem více senátů. Podobně, jako stanovuje obecná úprava, tak i zde mohou být členové komise zaměstnanci úřadu s výjimkou těch zaměstnanců, u kterých by jejich funkce zakládala podjatost spojenou se členstvím v komisi. Avšak většinu členů komise (senátu) musí opět tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ÚOHS – úřad s nimi uzavře dohodu o poradenské činnosti nebo dohodu o pracovní činnosti. Jednací řád zde stanovuje podmínku, že musí jít o odborníky z oboru práva a ekonomie, či oboru vztahujícího se k činnosti komise (senátu). Tato podmínka je sice dle mého názoru příliš obecná, nicméně je zde odbornost alespoň o poznání rozvedenější než u obecné úpravy rozkladové komise v SŘ, kde se hovoří pouze o odbornosti.

Vznik členství v rozkladové komisi probíhá obdobně jako v obecné úpravě jmenováním předsedou úřadu. Jednací řád zde pouze upravuje procesní

[176] ÚOHS má specializované senáty rozkladové komise pro tyto oblasti: hospodářská soutěž, veřejné zakázky, veřejná podpora, významná tržní síla a přístup k informacím

[177] Příkazem se rozumí vnitřní řídící dokument ÚOHS, nikoliv příkaz ve smyslu § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[178] § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb, správní řád, ve znění pozdějších předpisů

instrument, prostřednictvím kterého jmenování probíhá, a kterým je výše zmíněný příkaz předsedy úřadu. Členství v rozkladové komisi vzniká dnem vydání příkazu, sám příkaz však může den vzniku členství upravit odchylně.[179]

Jednací řád předpokládá dva způsoby zániku členství v rozkladové komisi. První z nich je závislý na vůli předsedy úřadu, který může člena rozkladové komise odvolat opět svým příkazem. Druhým způsobem je vzdání se členství na základě písemného úkonu člena rozkladové komise. Den zániku členství se potom spojuje se dnem vydání příkazu, resp. se dnem doručení písemného úkonu vzdání se členství úřadu, opět je však možné v obou těchto úkonech stanovit den zániku členství jinak.

Předsedové senátů rozkladové komise jsou rovněž jmenováni do funkce předsedou úřadu. Bývají jmenováni na dobu neurčitou a jednací řád zde oproti obecné úpravě v SŘ navíc počítá s tím, že tito předsedové musí být zaměstnanci úřadu. Tato podmínka vychází zřejmě z přesvědčení, že předseda má za úkol provádět celou řadu procesních, administrativních a řídících povinností,[180] které budou s větší pravděpodobností důsledněji naplněny přímo osobou, která je v zaměstnaneckém poměru k danému úřadu. Navíc lze předpokládat že zaměstnanec úřadu bude častěji přítomen jednání senátu rozkladové komise než dojíždějící externí odborník, tudíž nebude muset tolik využívat možnosti pověřovat jiného člena senátu (tzv. předsedajícího), aby jej v plném rozsahu jeho pravomocí zastupoval.

Na dobu neurčitou je ke každému senátu předsedou úřadu přiřazen rovněž jeden nebo i více tajemníků. Není členem senátu a má za úkol zejména zabezpečovat jednotlivé administrativní úkony[181] k zajištění činnosti senátu. Dá se tedy říct, že působí jako pomocná ruka předsedy senátu, ale i předsedy úřadu.

[179] Ke jmenování je ještě vhodné dodat, že v jeho případě nedochází ke vzniku pracovního, ani jiného obdobného poměru

[180] Mezi povinnosti předsedy senátu rozkladové komise patří zejména svolávat a řídit jednání senátu, nést odpovědnost za přípravu jednání a taktéž za přípravu návrhu rozhodnutí o podaném rozkladu, podepisovat usnesení senátu a činit další úkony stanovené předsedou úřadu

[181] Zejména připravuje podklady (výběrem z předloženého spisového materiálu) pro jednání senátu, dle pokynů předsedy senátu zajišťuje doplnění podkladů rozhodnutí, spisového materiálu a připravuje návrh rozhodnutí či usnesení předsedy úřadu, informuje předsedy úřadu o každém jednotlivém případu, zajišťuje uložení písemností ohledně jednání senátu dle spisového řádu, aj.

Činí však také další úkony, např. ve vztahu vůči účastníkům řízení.[182] Samotným přidělením k určitému senátu mu nevzniká pracovní ani jiný podobný poměr. Tajemník má možnost se své funkce písemně vzdát a taktéž může být odvolán předsedou úřadu.

3.3. Vybraná stádia rozkladového řízení

Obecný přehled o jednotlivých stádiích rozkladového řízení jsem již rozváděl v předešlé kapitole. Tudíž se na tomto místě již nebudu zmiňovat o těch stádiích řízení, která se v případě ÚOHS ničím výrazně neliší od obecné úpravy v SŘ, a zaměřím se na ta stádia, jež jsou speciálně pro rozkladové řízení ÚOHS upravena v rámci zvláštních předpisů. Jedná se o určitá specifika či podrobnosti týkající se předání spisu prvostupňovým správním orgánem, jednání rozkladové komise (včetně jejího návrhu na rozhodnutí) a způsobů rozhodování o podaném rozkladu.

3.3.1. Předání spisu

Jednací řád rozkladové komise ÚOHS obsahuje také příslušné pasáže dotýkající se problematiky předávání spisu mezi první a druhou instancí rozkladového řízení. Tato úprava je v jednacím řadu zařazena do bodu 5 nazvaného „Opatření k zajištění činnosti komise".

Příslušný odbor ÚOHS, jež v dané věci rozhodoval v prvním stupni, má povinnost bez zbytečných průtahů (nejpozději ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozkladu) předat materiál[183] týkající se projednávaného případu odboru druhostupňového rozhodování úřadu. K němu musí přiložit také předkládací zprávu, kterou podepisuje zástupce prvostupňového odboru, a v níž tento odbor

[182] Vede spis jako oprávněná úřední osoba a umožňuje oprávněným osobám do něj nahlížet, dále umožňuje účastníkům řízení (popř. zástupcům) vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhovat jejich doplnění. V neposlední řadě rovněž zabezpečuje doručení stejnopisu rozhodnutí o rozkladu účastníkům řízení a navrácení podkladových materiálů prvostupňovému odboru úřadu

[183] Tento materiál se skládá z originálu podaného rozkladu a originálu správního spisu

vyjádří své stanovisko k obsahu podaného rozkladu. Zde je patrná účelnost zřízení odboru druhostupňového rozhodování, který v rámci administrativně-organizačního zabezpečení činnosti rozkladové komise zajišťuje rovněž předávání zmíněného materiálu příslušnému senátu rozkladové komise. Dochází tím k redukci povinností předsedy úřadu, který se namísto podobných administrativních úkonů může lépe soustředit na kvalitu svého rozhodování.

Předseda senátu rozkladové komise může v případě potřeby požádat prvostupňový orgán o doplnění předloženého materiálu. Tento orgán má potom povinnost materiál doplnit ve lhůtě stanovené předsedou a pokud ji nestanoví, tak do 10 dnů ode dne jeho obdržení. Další možností předsedy senátu je vyzvat zástupce prvostupňového orgánu k poskytnutí potřebné informace o daném správním řízení či jiné informace podstatné pro náležité posouzení případu.

3.3.2. Jednání rozkladové komise

Jednání jednotlivých senátů rozkladové komise mohou svolávat jejich předsedové či předseda úřadu. Jednací řád rozkladové komise umožňuje předsedovi senátu podle vlastní úvahy přizvat na své jednání i členy jiného senátu rozkladové komise ÚOHS. Pokud tak učiní, má tento přizvaný člen stejná práva a povinnosti jako řádný člen. Uvedenou předsedovu pravomoc považuji za efektivní zejména v případech, kdy by daný senát nebyl v důsledku absence potřebného počtu externích odborníků usnášeníschopný.[184] V takovém případě může předseda jednoduše přizvat odborníky z jiného senátu a zajistit tak jejich potřebný počet.

Přeseda senátu, resp. předseda úřadu stanoví termín jednání senátu a jeho program v závislosti na počtu případů, které je dle aktuální potřeby nutno projednat.[185] Pozvánku na jednání (s přiloženými materiály k projednání) obdrží členové senátu nejpozději pět pracovních dnů před jednáním, přičemž tuto lhůtu jednací řád připouští v odůvodněných případech zkrátit. S tím bych si však

[184] Připomínám, že každý senát rozkladové komise musí splňovat požadavek minimálního počtu pěti členů, z čehož musí více než polovinu tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci úřadu

[185] Přitom však musí v nejvyšší možné míře dbát na dodržování příslušných procesních lhůt dle SŘ

dovolil nesouhlasit, protože vezmeme-li v potaz, že většina členů má mnoho dalších povinností vyplývajících z jejich primárního zaměstnání či jiné činnosti, tak již zmíněných pět dnů se mi na přípravu často složitých kauz zdá nedostačujících a zkrácení lhůty by s velkou pravděpodobností mohlo ohrozit řádné projednání případu. Pokud by byl předseda daného senátu nucen tuto lhůtu zkracovat v důsledku nutnosti stihnout projednat v krátkém časovém úseku velké množství případů, bylo by na místě spíše zvážit možnost rozšíření senátů rozkladové komise na potřebný počet.

Existují-li u některého člena skutečnosti zakládající jeho podjatost v projednávaném případu ve smyslu příslušného ustanovení SŘ,[186] má povinnost o tom uvědomit předsedy senátu ještě před započetím samotného jednání a současně se vzdát účasti na něm. O otázkách podjatosti rozhoduje ještě před započetím jednání senát jako celek v podobě usnesení. Potencionálně podjatý člen o tomto usnesení nemůže hlasovat a pokud bude jeho podjatost potvrzena, tak je vyloučen z projednávání daného případu.[187]

Průběh jednání řídí předseda senátu rozkladové komise, popřípadě pověřený předsedající. Jednání je ovládano zásadou neveřejnosti, přičemž při poradě a hlasování mohou být přítomni jen členové a tajemník. Každý z nich je v souvislosti s projednávanými skutečnostmi vázán povinností mlčenlivosti. Jednání se skládá z porady a následného hlasování. Při poradě je věc prodiskutována členy senátu a vznikají zde možné způsoby řešení nastoleného problému. O nejvhodnějším způsobu řešení se posléze rozhoduje formou hlasování, které budu blíže rozebírat v následujícím oddíle. Na tomto místě bych rád zdůraznil, že členové by se měli daným problémem skutečně náležitě zaobírat a diskutovat o různých způsobech řešení a jejich dopadech na účastníky řízení, přičemž z těchto možných řešení by mělo zvítězit to nejúčelnější. To znamená, že celý proces jednání by rozhodně neměl probíhat pouze formou

[186] § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[187] Obdobně by se postupovalo i v případě podjatosti předsedy senátu. Rozdíl by byl pouze v tom, že by svoji podjatost oznamoval předsedovi úřadu a ten by písemně pověřil k projednání případu jiného člena senátu jako předsedajícího.

krátkého shodnutí se na určitém kompromisu a jeho bezprostředního jednomyslného odhlasování.[188]

3.3.2.1. Návrh na rozhodnutí

Možné varianty návrhu na rozhodnutí o podaném rozkladu tedy vznikají při projednání dané věci na poradě příslušného senátu rozkladové komise a nejúspěšnější z nich je následně v podobě usnesení přijata formou hlasování, které následuje bezprostředně po poradě. Senát je usnášeníschopný tehdy, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, přičemž i zde platí podmínka, že většinu přítomných členů musí tvořit externí odborníci.

Celý průběh hlasování řídí předseda senátu (resp. předsedající), který současně předloží první návrh usnesení. Další návrhy může již předkládat kdokoliv ze členů. Hlasování probíhá tak, že každý ze členů hlasuje jednotlivě a předseda (resp. předsedající) jako poslední. Sejde-li se však při hlasování více než sedm členů, jednací řád umožňuje hlasovat současně. Za přijatý můžeme považovat takový návrh usnesení, pro který vyslovila souhlas nadpoloviční většina přítomných členů.[189]

Tajemník senátu má povinnost vyhotovit jednak prezenční listinu přítomných hlasujících členů, a také protokol o provedeném hlasování, k němuž musí spolu se členy připojit svůj podpis. Tento protokol je vyloučen z případného nahlížení do spisu. Tajemník připravuje rovněž návrh usnesení,[190] jež musí podepsat předseda senátu (resp. předsedající), a který musí obsahovat kromě návrhu způsobu vyřízení projednávané věci i výsledek hlasování členů a odkaz na související ustanovení právního předpisu, dle kterého se má daná věc posuzovat.

---

[188] Je však otázkou, zda nebudeme příliš velcí idealisté s přesvědčením, že k uvedenému jevu ve skutečnosti opravdu nedochází

[189] V případě rovnosti hlasů se za rozhodující považuje hlas předsedy senátu (resp. předsedajícího)

[190] Na tomto místě připomínám již zmíněné, že sám jednací řád rozkladové komise ÚOHS výslovně stanovuje, že návrh rozkladové komise je pro předsedy úřadu pouhým doporučením

3.3.3. Rozhodnutí

Rozhodování o podaném rozkladu je jednou z oblastí, u nichž zvláštní zákon modifikuje její obecnou úpravu v SŘ, jenže v některých dále specifikovaných ohledech poněkud nezdařilým způsobem. Jak vyplývá ze ZOHS,[191] obecná úprava SŘ je vyloučena v případě ustanovení o zákazu změny prvostupňového rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydávání rozhodnutí a o možných způsobech ukončení rozkladového řízení.

Jedním z velmi problematických bodů je zmíněné vyloučení obecných ustanovení SŘ[192] o lhůtách pro vydávání rozhodnutí. Při takové formulaci má zákonodárce na mysli jak lhůty pro vydávání prvostupňových, tak i druhostupňových rozhodnutí. Vyloučení této obecné úpravy ještě samo o sobě chybou není, problémy však nastávají tehdy, když ZOHS dané lhůty sám neupravuje, což v mnohých případech může vést k absurdním důsledkům. Co se týče prvostupňových rozhodnutí, ZOHS upravuje pouze lhůtu pro vydání rozhodnutí v případě řízení o spojování soutěžitelů,[193] v ostatních řízeních tedy ÚOHS při svém rozhodování není vázán žádnými lhůtami, a to včetně druhostupňového rozhodování – tedy rozhodování v rozkladovém řízení. To je podle mého názoru zásadním problémem narušujícím jak právní jistotu účastníků řízení, tak i jejich legitimní očekávání či zásadu procesní ekonomie, jelikož vydání rozhodnutí může úřadu trvat dlouhé měsíce, což je rozhodně nežádoucím jevem.

Jistým protiargumentem k tomu by mohl být fakt, že v případě nepřiměřeně dlouhého projednávání věci může účastník řízení využít ochrany před nečinností dle SŘ,[194] kterou ZOHS nevylučuje. Vzhledem k organizaci veřejné správy v České republice bych však podotkl, že v případě rozkladového řízení by jediným nástrojem nadřízeného správního orgánu v podobě předsedy úřadu připadalo v úvahu přikázání příslušnému senátu rozkladové komise, aby

[191] § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů

[192] § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[193] Dle § 16 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, je lhůta pro vydání rozhodnutí stanovena na 30 dnů od zahájení řízení

[194] § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

návrh na rozhodnutí o rozkladu vydal v jím stanovené lhůtě.[195] Pokud by vázlo vydání rozhodnutí pouze na předsedovi, tak by neobstálo ani zmíněné přikázání rozhodnutí v náhradní lhůtě, protože by v tomto případě předseda úřadu musel ad absurdum přikazovat sobě samému. Případným dalším krokem by mohla následovat ochrana proti nečinnosti správního úřadu ve správním soudnictví.[196]

Dále by bylo možné oponovat poněkud slabšími argumenty, a to např. tím, že jednací řád rozkladové komise ÚOHS alespoň požaduje stanovení termínu jednání senátu s přihlédnutím k tomu, aby byly v co nejvyšší míře dodržovány procesní lhůty dle SŘ, nebo např. skutečností, že ÚOHS často rozhoduje o složitých kauzách, u kterých nelze rozumně předpokládat, že by se daná věc vyřídila ve lhůtách stanovených obecnou úpravou. I v takovém případě si však stojím za tím, že by ZOHS měl upravovat lhůty pro vydání rozhodnutí ve všech úřadem prováděných řízeních, byť by tyto lhůty byly v porovnání s obecnou úpravou delší.

Za další problematický bod můžeme označit výše zmíněné vyloučení ustanovení o zákazu změny prvostupňového rozhodnutí v neprospěch odvolatele. V době platnosti předchozí úpravy SŘ[197] byly na platnost této tzv. zásady zákazu reformatio in peius ve správním řízení rozdílné názory, dle judikatury[198] však bylo možné změnit prvostupňové rozhodnutí i v neprospěch odvolatele. Až teprve současná úprava nového SŘ[199] tuto zásadu zakotvuje, a to v rámci rozhodování v odvolacím řízení, čímž subsidiárně platí i pro řízení rozkladové. Někteří odborníci (např. Pavel Mates[200]) si dokonce stojí za tím, že musí platit úplný zákaz reformatio in peius, a to v rámci všech typů odvolacího správního řízení, přičemž vycházejí z principu práva na spravedlivý proces a

[195] Teoreticky by ještě připadalo v úvahu založení zvláštního ad hoc senátu, který by danou věc posoudil namísto senátu původního (což by však celý proces nejspíš ještě prodloužilo) nebo rozšíření počtu členů původního senátu přizváním více odborníků z ostatních senátů úřadu

[196] § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

[197] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

[198] Srov. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, sp. zn. 6 A 4/95 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, sp. zn. 7 A 4/2001

[199] § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[200] MATES, Pavel. Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 18, s. 671

tvrdí, že zásada zákazu reformatio in peius je nedílnou součástí tohoto principu. Takže i přes skutečnost, že předseda úřadu v praxi zmíněnou zásadu obvykle respektuje,[201] otázkou k zamyšlení stále zůstává, zda v případě vyloučení této zásady v rámci úpravy ZOHS nedochází k porušování onoho základního ústavněprávně i mezinárodněprávně zakotveného principu práva na spravedlivý proces.

Odhlédneme-li od všech výše uvedených negativ, můžeme ve zvláštní úpravě ZOHS vylučující určitá ustanovení SŘ spatřit i pozitivní prvky. Jedním z nich je právě vyloučení ustanovení SŘ[202] o možných způsobech ukončení rozkladového řízení. Jelikož sám ZOHS tato příslušná ustanovení neobsahuje, využije se tedy v plné míře podpůrná právní úprava způsobů ukončení řízení odvolacího v rámci SŘ.[203] Na základě toho, co již bylo vytýkáno právní úpravě způsobů ukončení rozkladového řízení v kapitole druhé (mám zde na mysli nedostatky týkající se zejména nevhodné a neúplné formulace těchto způsobů ukončení zakládající rozebírané interpretační a aplikační problémy), spatřuji nastíněný postup zákonodárce jako krok správným směrem.

3.4. Kazuistika rozkladových řízení

Na konec třetí kapitoly jsem se rozhodl zařadit tuto prakticky zaměřenou část, a to zejména za účelem, aby se čtenář seznámil nejen s právní úpravou rozkladového řízení ÚOHS, ale pronikl ještě více do praxe skrze konkrétní informace vycházející z aktuální činnosti úřadu. Tyto údaje vycházejí z nejaktuálnějšího uveřejněného dokumentu úřadu v době tvorby mojí diplomové práce, kterým je Výroční zpráva ÚOHS za rok 2012.[204] V následujícím textu rozeberu jak statistiky týkající se rozkladových řízení v daném období, tak modelové případy řešené ve vybraných oblastech věcné působnosti úřadu.

---

[201] PETR, Michal. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010. s. 455

[202] § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[203] Tamtéž, § 90 odst. 1

[204] Výroční zpráva 2012. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2013. 68 s.

3.4.1. Hospodářská soutěž

V oblasti hospodářské soutěže úřad v roce 2012 zaznamenal sedm podaných rozkladů, přičemž pouze ve dvou případech můžeme hovořit o meritorním řízení. Předseda úřadu v tomto roce vydal celkem 21 rozhodnutí,[205] z čehož 13 bylo pouze procesního charakteru.[206]

Jako modelový případ jsem zvolil uvést rozkladové řízení ve věci uskutečňování nepovoleného spojení společností Best a Beta,[207] které je zároveň příkladem situace, kdy předseda úřadu rozhodoval v rozporu s výše uvedenou zásadou zákazu reformatio in peius.[208] Jednalo se o kauzu, kde společnost Best postupně nabývala akcie společnosti Beta a získala na jejím základním kapitálu rozhodující podíl. Na základě toho začala vykonávat svá hlasovací práva vyplývající z těchto akcií na valné hromadě a tím ovlivňovala zejména volbu členů představenstva, vykonávala rozhodující vliv na činnost této společnosti a vystupovala jako akcionář ve vztahu k významným obchodním partnerům. Později nabyla veškeré její akcie a na základě výkonu svých hlasovacích práv změnila obsazení představenstva a rozhodla o uzavření některých provozních kapacit této společnosti. Teprve až poté podala společnost Best návrh na zahájení řízení o povolení spojení soutěžitelů. Toto spojení bylo prvostupňovým rozhodnutím ÚOHS povoleno, a současně byla společnosti Best vyměřena pokuta ve výši 517 000 Kč, jelikož dle názoru úřadu došlo k uskutečňování spojení soutěžitelů ještě před podáním návrhu na zahájení daného řízení.[209] Předseda úřadu se potom v rozhodnutí o podaném rozkladu nejenže shodl s názorem prvostupňového orgánu ohledně deklarace deliktu, ale vyměřenou pokutu dokonce ještě o dalších 100 000 Kč navýšil v neprospěch účastníka. Odůvodnil to tím, že se s prvostupňovým orgánem neshoduje ohledně

[205] Počet rozhodnutí je vyšší než počet podaných rozkladů z toho důvodu, že předseda úřadu v roce 2012 rozhodoval i o rozkladových řízeních již zahájených v předešlých letech

[206] Výroční zpráva 2012, op. cit., s. 23

[207] Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 3. 2012, sp. zn. R72/2011 / S29/2010. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012, 24 s.

[208] Připomínám, že ZOHS tuto zásadu vylučuje a předseda úřadu tedy nemá povinnost se jí řídit

[209] Toto spojení mělo trvat již od prvního výkonu výkonu hlasovacích práv až do právní moci rozhodnutí o povolení jejich spojení

polehčující okolnosti, podle které společnost nemusela vědět o tom, že její jednání naplňovalo znaky uskutečňování spojování soutěžitelů. Předseda si s poukazováním na praxi a přístup Evropské komise naopak stál za tím, že se jedná o věc veřejně známou, a že jednání účastníka musí být jako úmyslné naopak považováno za přitěžující okolnost.[210]

K tomu bych dodal, že ačkoliv předseda ÚOHS zde není vázán zásadou zákazu reformatio in peius, měl by se ji dle mého názoru v zájmu posílení právní jistoty účastníků řízení v co nejvyšší míře snažit dodržovat a pokud již přistoupí k rozhodnutí v rozporu s ní, mělo by se jednat o skutečně závažné pochybení prvostupňového orgánu a předseda by se měl s touto skutečností náležitě vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí.

3.4.2. Veřejné zakázky a veřejná podpora

V oblasti veřejných zakázek pokračoval v roce 2012 nárůst počtu podaných rozkladů proti prvoinstančním rozhodnutím z předešlých let. Úřad jich v tomto roce zaznamenal 356, což je např. více než součet počtu podaných rozkladů v letech 2009 a 2010. Předseda úřadu vydal celkem 229 druhostupňových rozhodnutí, z čehož ve 169 případech potvrdil prvoinstanční rozhodnutí úřadu, 46 jeho rozhodnutí na žádost rozkladů zrušil, pět rozkladů zamítl pro opožděnost a vydal devět procesních usnesení. Uloženo bylo celkem 44 pokut, jejichž součet přesahoval 22 milionů Kč. Nejvyšší z nich byla udělena společnosti Vodovody a kanalizace Pardubice a činila 9 milionů Kč.[211]

Co se týče sféry veřejné podpory, úřad zde ve zvoleném roce přijal pouhé tři podané rozklady a vydal čtyři rozhodnutí, přičemž ve všech z nich potvrdil prvostupňové rozhodnutí ÚOHS. Celkový součet všech pokut potvrzených předsedou úřadu zde činil 150 900 Kč.[212]

[210] Výroční zpráva 2012, op. cit., s. 23

[211] Tamtéž, str. 37

[212] Tamtéž, str. 47

Vzhledem k tomu, že v oblasti veřejné podpory nebyla onoho roku řešena žádná zajímavější kauza, vybral jsem modelový případ z problematiky veřejných zakázek, v rámci které proběhlo mnohonásobně více rozkladových řízení. Jedná se o případ úklidu stanic metra,[213] ve kterém se Dopravní podnik hlavního města Prahy (dále jen „Dopravní podnik“) jako zadavatel tendru dle názoru prvostupňového orgánu dopustil deliktu nedovoleného omezení počtu zájemců o zakázku, jelikož tyto zájemce omezil jen na ty společnosti, které již v minulosti služby úklidu stanic metra zajišťovaly.[214] Trval totiž na tom, že takový úklid stanic podzemní hromadné dopravy je zcela specifickou činností, kterou nelze přirovnávat k úklidu v ostatních prostorách. Dopravní podnik tedy vyhlásil tendr s těmito přísnými podmínkami, avšak žádný ze tří uchazečů je nesplňoval, tudíž bylo výběrové řízení zrušeno a zadavatel následně uzavřel smlouvu s jedním z neúspěšných uchazečů. Předsedy úřadu však argumenty Dopravního podniku v podaném rozkladu nepřesvědčily a zamítnutím rozkladu prvostupňové rozhodnutí ÚOHS ukládající pokutu ve výši 800 000 Kč potvrdil.[215]

V uvedeném rozhodnutí se s názorem předsedy úřadu ztotožňuji, neboť podmínky tendru vyhlášené Dopravním podnikem byly nastavené opravdu nepřiměřeně vysoko. Ačkoliv posouzení tohoto případu nepovažuji za příliš složité, znovu bych zdůraznil, že předseda úřadu by měl na základě návrhu rozkladové komise své rozhodnutí vždy důkladně promyslet a rozhodnout maximálně spravedlivě. Takový postup je pro účastníky řízení o to zásadnější vzhledem ke skutečnosti, že pokuty ukládané ÚOHS bývají často velmi vysoké a účastníky tím mohou přivést do značně komplikovaných existenčních situací.

[213] Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 3. 2012, sp. zn. R22,23/2011 / S267/2008. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012, 14 s.

[214] Podmínkou k přihlášení do tendru byl stabilní průměrný obrat za obdobnou činnost, který v posledních třech letech nesměl klesnout pod 20 milionů Kč, a rovněž doložení předchozího poskytování služeb komplexního a nepřetržitého úklidu minimálně 6 stanic podzemní hromadné dopravy po dobu minimálně 12 měsíců

[215] Výroční zpráva 2012, op. cit., s. 39

Závěr

S neúprosně blížícím se koncem této diplomové práce nastává okamžik, ve kterém se nabízí pronést několik posledních slov. Nebudu se zde pokoušet v několika závěrečných větách znovu opakovat vše podstatné, co již bylo řečeno. Jednak to není smyslem této části práce, a rovněž by to prakticky ani nebylo možné. Chtěl bych se řídit starým latinským příslovím „finis coronat opus", ale co by takový silný závěr měl obsahovat?

V prvé řadě chci poděkovat každému čtenáři, kterého obsah této práce doposud neodradil a zvládl se dočíst až sem. Napsat zajímavý a poutavý text o poměrně složité právní problematice totiž není zcela jednoduchým úkolem. Neočekávám, že bych tu na pár desítkách stran objevil něco doposud neznámého, doufám však, že jsem se náležitě zhostil svého úkolu a splnil cíle vytyčené v úvodu práce. Na tom samém místě jsem taktéž slíbil, že v závěru práce shrnu možné úvahy de lege ferenda, které by alespoň částečně eliminovaly problémy naznačené v průběhu psaní práce.

Budu-li postupovat podle zvoleného obsahu této práce, začnu krátce k problematice širších základních pojmů. Svoji pozornost zde soustřeďuji na oblast tzv. jiných ústředních správních úřadů, přičemž si myslím, že by stálo za zvážení novelizovat kompetenční zákon.[216] Přestože byl tento zákon v dřívějšku již nespočetněkrát novelizován, jeho současná podoba nezachycuje veškeré instituce stojící v pozici ústředních správních úřadů.[217] Pokud si tedy zákonodárce klade za cíl poskytnout v kompetenčním zákoně katalog vyčerpávajícího výčtu ústředních správních úřadů, měl by prostřednictvím jeho novelizací reagovat i na nově vzniklé závěry NSS a neřešit celou situaci pouze novelizacemi zvláštních zákonů vnášejících do právního řádu pouze další nesystematičnost a roztříštěnost. V rámci novelizace kompetenčního zákona bych se rovněž přikláněl k jasnému vymezení věcné působnosti všech tzv. jiných ústředních správních úřadů, stejně jako je tomu v případě ministerstev, a neopomenul bych

[216] Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů

[217] Na základě výkladu z kapitoly první za ně kromě institucí obsažených v kompetenčním zákoně můžeme považovat i Radu pro rozhlasové a televizní vysílání a Úřad pro ochranu osobních údajů

rovněž na centrální zakotvení dostatečně vysoko nastavených podmínek pro osoby stojící v čele ústředních správních úřadů za účelem nastolení jistého minimálního standardu a vyloučení vzniku situace, že by se do čela jakéhokoliv ústředního správního úřadu dostala osoba bez patřičných předpokladů pro výkon takové funkce.[218]

Ve sféře obecné úpravy rozkladového řízení je již situace o poznání komplikovanější. Nemyslím si, že by institut rozkladu musel být z našeho právního řádu nutně vypuštěn, avšak vzhledem k jeho kusé úpravě a ke všem rozporuplným otázkám nastíněným ve druhé kapitole by si jeho právní úprava dle mého názoru v budoucnu zasluhovala výraznějších změn. Pokud bych se měl nejprve vyjádřit k jeho úpravě ve světle systematiky SŘ, zvolil bych její přesun z koncových ustanovení SŘ mezi úpravu ostatních opravných prostředků v rámci obecných ustanovení o správním řízení, stejně jako rozšíření příslušných ustanovení upravujících institut rozkladu za účelem jeho náležitého zákonného vymezení, coby plnohodnotného řádného opravného prostředku. V souvislosti s konstatováním veškerých uvedených myšlenek si plně uvědomuji skutečnost, že ke každé novelizaci by mělo být přistupováno s maximální mírou obezřetnosti a mělo by k ní docházet jen ve výjimečných a předem prodiskutovaných případech.[219]

Možných variant změny současného systému druhostupňového rozhodování v rámci rozkladového řízení je samozřejmě více. Kromě již zmiňovaného názoru Petra Kolmana,[220] prosazujícího zrušení institutu rozkladu a přenechání přezkumu prvostupňových rozhodnutí ústředních správních úřadů přímo správním soudům, by bylo rovněž možné ponechat tento přezkum v rukou moci výkonné a zřídit k tomu specializované správní úřady, které by byly v oblasti rozkladového řízení považovány za instančně nadřízené ústředním správním úřadům. Za finančně i organizačně výhodnější a taktéž dostačující řešení však považuji transformaci současné podoby rozkladové

[218] Účelem související právní úpravy zvláštních zákonů by potom byla pouze specifikace obecně nastavených podmínek pro konkrétní oblast věcné působnosti daného úřadu, popřípadě fakultativní nastavení podmínek přísnějších

[219] Jsem však toho názoru, že změna právní úpravy institutu rozkladu mezi uvedené případy patří

[220] KOLMAN, 2009, op. cit., s. 69

komise z jejího poradního charakteru na subjekt, který by namísto vedoucího úřadu disponoval rozhodovací pravomocí o podaném rozkladu. Úloha vedoucího úřadu by se tedy omezila pouze na jmenování členů rozkladové komise a nemohlo by docházet k absurdním situacím, jako je tomu nyní, kdy vedoucí úřadu v některých případech přezkoumává rozhodnutí, jež sám vydal v prvním stupni.[221]

Současně s tím považuji za stěžejní posílit záruku odbornosti členů rozkladové komise stanovením taxativního výčtu dostatečně vysoko nastavených podmínek vzniku členství. Organizaci rozkladové komise by podle mého názoru mohl i nadále vykonávat příslušný ústřední správní úřad, zákonné požadavky na její složení bych však upravil tím způsobem, aby byla kompletně složená pouze z odborníků, kteří nejsou zaměstnanci daného úřadu.[222] Zároveň apeluji na nutnost, aby jednotlivé úřady zajistily svými vnitřními předpisy dostatečný počet senátů svých rozkladových komisí a měly tak dostatek prostoru náležitě projednat každý podaný rozklad.

Zákonodárce by v případné novele SŘ rozhodně neměl opomenout odstranit nedostatky spojené s možnými způsoby rozhodnutí o rozkladu, o kterých pojednávám výše v práci. Mám za to, že k jejich odstranění by mohlo dojít dvěma způsoby, a to vypuštěním ustanovení SŘ o možných způsobech rozhodnutí o rozkladu (čímž by se dle současné právní úpravy subsidiárně použila příslušná ustanovení o odvolacím řízení)[223] nebo lépe přepracováním tohoto ustanovení, stejně jako i dalších, za účelem komplexnějšího vymezení jednotlivých aspektů (lhůt, postupů jednotlivých orgánů, aj.) rozkladového řízení. Tím by se jeho úprava nemusela téměř ve všech ohledech spoléhat pouze na ustanovení o odvolacím řízení a měla by vlastní podobu reflektující všechna jeho specifika.

[221] De facto by se jednalo o obdobu již zavedeného fungujícího modelu v případě Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců

[222] Uvedené opatření by podle mého názoru posílilo devolutivní účinek, který by sice měl pouze modifikovanou formu (jelikož rozkladová komise by stále byla organizační součástí úřadu), avšak de facto by se skládal z osob, které nejsou s úřadem nikterak spojeny

[223] Jednotlivé ústřední správní úřady se stejně v praxi často řídí příslušnou úpravou o odvolacím řízení, jelikož zvláštní zákony upravující jejich věcnou příslušnost ustanovení o možných způsobech rozhodnutí o rozkladu v mnohých případech vylučují

Při studiu zvláštní právní úpravy rozkladového řízení ÚOHS jsem v práci taktéž upozorňoval na některé její slabší stránky. Skutečnost, že v této úpravě nenalezneme ani zmínku o odborných požadavcích kladených na předsedy úřadu by mohla být zhojena výše uvedenou novelizací kompetenčního zákona. Za kritický bod kromě toho považuji vyloučení ustanovení SŘ o lhůtách pro vydání rozhodnutí[224] v souvislosti s tím, že zvláštní zákon u některých druhů řízení tyto lhůty sám neobsahuje.[225] Pokud je tedy zákonodárce toho názoru, že lhůty stanovené obecnou úpravou nejsou v případě řízení vedených ÚOHS použitelné, měl by je pro každý specifický druh řízení ve zvláštní úpravě zcela jasně stanovit.[226] Zvláštní právní úprava ZOHS vylučuje i zásadu zákazu reformatio in peius,[227] v rozkladovém řízení obyčejně uplatňovanou na základě subsidiárního použití ustanovení o odvolacím řízení. V zájmu posílení právní jistoty účastníků řízení bych navrhoval toto ustanovení buď zcela vypustit, nebo jej alespoň omezit pouze na výjimečné případy za podmínky patřičného odůvodnění takové volby.

Kde však leží těžiště celého problému? Neleží nikde jinde, než v obecné úpravě rozkladového řízení. Je to právě ona, která by měla poskytovat základní právní rámec pro zvláštní úpravu a jednoznačně definovat veškeré podstatné náležitosti s danou problematikou spojené. Je snad vhodné setrvávat na současném modelu odkazování na ustanovení o odvolacím řízení, který nereflektuje specifické vlastnosti rozkladu a vnáší do praxe řadu aplikačních problémů? Na modelu, který všeho všudy obsahuje pět odstavců problematicky formulovaného textu, jež navíc musí být pro své nedostatky odchylně upravován zvláštními zákony? Anebo už konečně nastal čas na změnu? Posuďte sami.

[224] § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[225] V důsledku toho se může rozkladové řízení protáhnout i na dlouhé měsíce, což je podle mého názoru v rozporu jak s právní jistotou účastníků řízení, tak i s principem legitimního očekávání a zásadou procesní ekonomie

[226] Byť by tyto lhůty byly v porovnání s obecnou úpravou delší, myslím si, že pro důsledné naplnění principu právní jistoty je jejich zakotvení nutné

[227] Tedy zásadu zákazu změny prvostupňového rozhodnutí v neprospěch odvolatele zakotvenou ustanovením § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použitých zdrojů

Publikace a články

- BARTOŇ, Michal a kol. *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.
- ČERNÝ, Pavel a kol. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006, 439 s. ISBN 8072016008.
- FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan a ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 266 s. Edice učebnic právnické fakulty MU; č. 399. ISBN 978-80-210-4057-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 9788071792543.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3. aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009, 231 s. ISBN 9788073574581.
- HORÁKOVÁ, Monika a TOMOSZKOVÁ, Veronika. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde, 2011, 190 s. ISBN 9788072018444.
- HORZINKOVÁ, Eva a FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, 208 s. ISBN 978-80-87212-55-4.
- HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2012, 368 s. ISBN 9788087212349.
- HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 233 s. ISBN 9788073802639.
- HRABÁK, Jan a NAHODIL, Tomáš. *Správní řád: s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: podle právního stavu ke dni 1. 5. 2009*. 3. aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2009, 500 s. ISBN 9788073574246.
- JANEČKOVÁ, Eva a BARTÍK Václav. Otázky aplikace ustanovení § 152 odst. 4 a 5 správního řádu. *Správní právo*, 2006, č. 8, s. 507-512. ISSN 0139-6005
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára a BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 818 s. ISBN 978-80-7400-157-4.
- KADEČKA, Stanislav. *Správní řád: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2006, 601 s. ISBN 8073572265.
- KOLMAN, Petr. K problematice podjatosti členů rozkladové komise. *Právní rozhledy*, 2013, roč. 21, č. 17, s. 595-597. ISSN 1210-6410

- KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2008, 124 s. ISBN 9788087071632.
- KOLMAN, Petr. Zrušit, či nezrušit rozklad?. *Právní rádce*, 2009, roč. 17, č. 2, s. 68-70. ISSN 1210-4817.
- KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správny poriadok, komentár*. Bratislava: Heuréka, 2013, 360 s. ISBN 978-80-8912-285-1.
- MATES, Pavel. Řízení o rozkladu. *Právní rádce*. 2007, roč. 15, č. 7, s. 39-43. ISSN 1210-4817
- MATES, Pavel. Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 18, s. 671-673. ISSN 1210-6410.
- MIKULE, Vladimír. Řádné opravné prostředky podle nového správního řádu. In: *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb. Sborník ASPI*. Praha: Nakladatelství ASPI, 2005, s. 151-172. ISBN 8073571099.
- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, 515 s. ISBN 8072015230.
- PETR, Michal. *Zakázané dohody a zneužívání dominantního postavení v ČR*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, 607 s. ISBN 9788074003073.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 9788072392810.
- PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 464 s. ISBN 978-80-87576-35-9.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 9788073803810.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství ASPI – Wolters Kluwer, 2004, 380 s. ISBN 80-7357-060-2.
- SOBIHARD, Jozef. *Správny poriadok: komentár*. 5. prepracované vyd. Bratislava: Iura Edition, 2011, 376 s. ISBN 9788080784034.
- STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 4. dopl. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2001, 187 s. ISBN 80-7251-067-3.
- SVOBODA, Ivo a SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2006, 206 s. ISBN 8023980114.

- VAČOK, Juraj. Možno vždy považovať rozklad za prostriedok nápravy? In: *Dny práva – 2008 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 6 s. [cit. 23. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/vacok.pdf.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.
- VOPÁLKA, Vladimír; CHROMÁ, Marta. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2005, 555 s. ISBN 8073571099.
- ŽÁČKOVÁ, Martina. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb. Sborník ASPI.* Praha: Nakladatelství ASPI, 2005, s. 173-176. ISBN 8073571099.

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znení neskorších predpisov In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].

- Zákon. č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].

- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 16. 2. 2014].
- Vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správním řízení), ve znění pozdějších předpisů In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 16. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mjzgi4f6oa.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 52/04 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 4. 11. 2003, sp. zn. 7 A 76/2002 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 6 A 90/2002 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 6 A 11/2002 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2004, sp. zn. 7 A 4/2001 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. 2 A 11/2002 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 2 As 47/2004 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 25. 3. 2009, sp. zn. 2 As 83/2008 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, sp. zn. 6 A 4/95 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].

- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 6 A 202/95 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 11. 2011, sp. zn. 62 Af 1/2010 In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 12. 2. 2014].

Ostatní prameny

- Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 5. 2. 2014].
- Důvodová zpráva k zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 5. 2. 2014].
- Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005 - Způsob rozhodnutí v řízení o rozkladu podle § 152 odst. 5 správního řádu. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, 2005, 3 s. [cit. 20. 2. 2014]. Dostupný z: http://www.mvcr.cz/soubor/21a-pdf.aspx.
- Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 1211 zo 6. novembra 2002, k návrhu zásad vlády SR na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. Vláda Slovenskej republiky, 2002 [cit. 22. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-3810?prefixFile=u_.
- Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 346 zo 7. mája 2003, k návrhu na zrušenie a zmenu úloh z uznesenie vlády SR, bod B 97. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. Vláda Slovenskej republiky, 2003 [cit. 22. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-3110?prefixFile=u_.
- Listina základních práv a svobod Evropské unie, 2007/C 303/01 [online]. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 2. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm.
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy, ve znění protokolu č. 11 a 14. *European court of human rights* [online]. European court of human rights, 2010 [cit. 4. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf.

- Smlouva o fungování Evropské unie, C 83/47 [online]. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 4. 2. 2014]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF.

- Směrnice Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže OS 6/2011 ze dne 3. 1. 2011 o jednacím řádu rozkladových komisí [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [cit. 20. 2. 2014].

- Webové stránky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012 [cit. 25. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.uohs.cz/.

- Výroční zpráva 2012. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2013. 68 s. [cit. 7. 3. 2014]. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/tiskove_zpravy/2013/Vyrocni-zprava_2012_CZ_web.pdf.

- Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 3. 2012, sp. zn. R72/2011 / S29/2010. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012, 24 s. [cit. 25. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/dokumenty/2011_R72.pdf.

- Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 3. 2012, sp. zn. R22,23/2011 / S267/2008. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012, 14 s. [cit. 25. 2. 2014]. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/sbirky_rozhodnuti/VZ/2011_R22_23.pdf.

Příloha

- **Jednací řád rozkladové komise ÚOHS**

Směrnice o jednacím řádu rozkladových komisí

Článek 1 - Účel
Článek 2 - Oblast platnosti
Článek 3 - Pojmy, definice, zkratky
Článek 4 - Pravomoci a odpovědnosti
Článek 5 - Postup (popis)
5.1 Charakter a účel zřízení Komise
5.2 Organizace Komise
5.3 Členství v Komisi
5.4 Předseda Komise
5.5 Tajemník Komise
5.6 Opatření k zajištění činnosti Komise
5.7 Jednání Komise
5.8 Hlasování Komise
Článek 6 - Související předpisy
Článek 7 - Přílohy

Článek 1 - Účel

Tato směrnice je vydávána za účelem zavedení Jednacího řádu rozkladových komisí, kterým se stanoví pravomoc, působnost a pravidla jmenování a jednání rozkladových komisí Úřadu ve smyslu § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Článek 2 - Oblast platnosti

Směrnice je závazná:

a. pro zaměstnavatele;
b. zaměstnance, kteří jsou k němu v pracovním nebo obdobném poměru, tj. právní vztah založený dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr;

c. na fyzické osoby, které mají s Úřadem uzavřenou Dohodu o poradenské činnosti a současně byly předsedou Úřadu jmenovány členy rozkladových komisí;
d. na fyzické osoby, které mají s Úřadem uzavřenou Dohodu o pracovní činnosti a současně byly předsedou Úřadu jmenovány členy rozkladových komisí.

Článek 3 - Pojmy, definice, zkratky

Pro účely této organizační směrnice se rozumí:

a. Úřadem či ÚOHS organizační složka státu Česká republika – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
b. předsedou Úřadu vedoucí organizační složky státu Česká republika – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
c. SŘ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,
d. Komisí rozkladová komise zřízená jako poradní orgán předsedy Úřadu podle § 152 odst. 3 SŘ,
e. ODR odbor druhostupňového rozhodování Úřadu, který organizačně a administrativně zajišťuje činnost Komise,
f. OPS orgán prvního stupně, tedy Sekce či Odbor Úřadu, který vedl správní řízení v prvním stupni a případně zpracoval prvostupňové rozhodnutí Úřadu, které je předmětem jednání Komise,
g. předsedajícím člen Komise, který byl pověřen, aby dočasně zastupoval předsedu Komise v plném rozsahu jeho pravomocí,
h. příkazem vnitřní řídící dokument Úřadu vydávaný předsedou Úřadu v souladu se směrnicí Úřadu „Soustava organizačních a řídících dokumentů“; nejedná se o příkaz ve smyslu § 150 SŘ,

Článek 4 - Pravomoci a odpovědnosti

4.1 Za dodržování této organizační směrnice odpovídají všichni zaměstnanci Úřadu.

4.2 Za kontrolu dodržování této organizační směrnice odpovídá ředitel ODR.

Článek 5 - Postup (popis)

5.1 Charakter a účel zřízení Komise

5.1.1 Komise předsedy Úřadu je odborným poradním orgánem předsedy Úřadu pro přípravu návrhů rozhodnutí v případech, kdy podle správního řádu předseda Úřadu přezkoumává prvostupňová rozhodnutí Úřadu vydaná ve správním řízení či postup Úřadu v prvním stupni.

5.1.2 Komise posuzuje zejména:

a. rozklady (§ 152 SŘ),
b. žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti Úřadu (§ 80 SŘ),
c. důvody pro zahájení přezkumného řízení a vydání rozhodnutí (§ 94 a násl. SŘ),
d. žádosti o obnovu řízení a podmínky pro vydání nového rozhodnutí (§ 100 a § 101 SŘ),
e. další právní a výkladové otázky dle pokynů předsedy Úřadu či předsedy Komise.

5.1.3 Účelem činnosti Komise je především zajistit předsedovi Úřadu podrobnou právní analýzu řešené problematiky ve všech vzájemných souvislostech, a to jak po stránce hmotné, tak i procesní. Závěry Komise mají charakter doporučení.

5.2 Organizace Komise

5.2.1 Komisi zřizuje předseda Úřadu svým Příkazem.

5.2.2 Komise má nejméně 5 členů.

5.2.3 Předseda Úřadu může s přihlédnutím k jednotlivým oblastem působnosti Úřadu zřídit více rozkladových komisí Úřadu.

5.2.4 Činnost Komise organizačně a administrativně zajišťuje ODR.

5.3 Členství v Komisi

5.3.1 Členy Komise jmenuje předseda Úřadu Příkazem. Jmenováním nevzniká pracovní ani jemu obdobný poměr.

5.3.2 Pokud v Příkaze není stanoveno jinak, vzniká členství v Komisi ke dni, kdy byl tento Příkaz vydán.

5.3.3 zániku členství v Komisi předseda Úřadu rozhoduje svým Příkazem, nebo se člen Komise může svého členství písemně vzdát. V takovém

případě zaniká členství v Komisi ke dni, kdy byl Příkaz předsedy vydán, nebo ke dni, kdy byl písemný úkon člena Komise doručen Úřadu, pokud v těchto písemných úkonech není uvedeno jinak.

5.3.4 Členem Komise může být pouze fyzická osoba. Členství v Komisi je nezastupitelné. Členové Komise jsou jmenováni zejména z řad odborníků z oboru práva a ekonomie, či oboru vztahujícího se k činnosti Komise.

5.3.5 Členy Komise mohou být i zaměstnanci Úřadu, většinu členů Komise však musí tvořit odborníci, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu.

5.3.6 Členství v Komisi je slučitelné pouze s takovou další funkcí či pracovní pozicí, která nezakládá podjatost člena Komise.

5.3.7 Jedna osoba může být členem více Komisí Úřadu.

5.3.8 Se členy Komise, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu, uzavře Úřad Dohodu o poradenské činnosti nebo Dohodu o pracovní činnosti, ve které si strany sjednají odměnu za výkon povinností člena Komise.

5.4 Předseda Komise

5.4.1 Předsedu Komise jmenuje předseda Úřadu ze členů Komise, kteří jsou zaměstnanci Úřadu. Předseda Komise je jmenován na dobu neurčitou. Předsedu Komise odvolává předseda Úřadu, nebo se předseda Komise může své funkce písemně vzdát s uvedením dne, ke kterému tak činí.

5.4.2 Předseda Komise zejména:

a. svolává a řídí jednání Komise,
b. odpovídá za přípravu jednání Komise,
c. podepisuje Usnesení Komise (viz příloha č. 1),
d. odpovídá za přípravu návrhu rozhodnutí předsedy Úřadu,
e. činí jiné úkony dle pokynů předsedy Úřadu.

5.4.3 Předseda Komise může v odůvodněných případech písemně pověřit jiného člena Komise, aby jako Předsedající dočasně zastupoval předsedu Komise v plném rozsahu jeho pravomoci.

5.4.4 Funkce předsedy Komise je slučitelná s další funkcí či pracovní pozicí na Úřadě, stejně jako s členstvím či předsednictvím v jiné Komisi Úřadu, pouze pokud tímto souběhem funkcí není založena podjatost předsedy Komise.

5.5 Tajemník Komise

5.5.1 Tajemníka Komise přiděluje vždy ke konkrétní Komisi předseda Úřadu. Tajemník Komise je přidělován na dobu neurčitou. Do jedné Komise může být přiděleno více Tajemníků. Tajemníka Komise může odvolat předseda Úřadu. Tajemník Komise se může svého přidělení písemně vzdát s uvedením dne, ke kterému tak činí. Přidělením ke Komisi nevzniká pracovní ani jemu obdobný poměr.

5.5.2 Tajemník není členem Komise.

5.5.3 Tajemník Komise zejména:

a. připravuje podklady pro jednání Komise; vybírá je přitom ze spisového materiálu předloženého OPS, který zpracoval prvostupňové rozhodnutí Úřadu napadené rozkladem či jiným podáním; na základě těchto podkladů Komise posuzuje jednotlivé případy a doporučuje způsob a formu jejich vyřízení,

b. vede správní spis jako oprávněná úřední osoba podle § 15 odst. 2 SŘ a umožňuje osobám oprávněným podle § 38 SŘ nahlížet do příslušného správního spisu a účastníkům řízení nebo jejich zástupcům realizovat jejich právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění, případně navrhovat jejich doplnění,

c. zajišťuje podle pokynu předsedy Komise a v souladu s usnesením Komise doplnění podkladů rozhodnutí a spisového materiálu,

d. podle pokynů předsedy Komise a předsedy Úřadu připravuje návrh rozhodnutí či usnesení předsedy Úřadu,

e. připravuje ke každému jednotlivému případu Informaci pro předsedu Úřadu (viz příloha č. 2),

f. zajišťuje doručení stejnopisu rozhodnutí předsedy Úřadu účastníkům správního řízení a vrácení podkladového materiálu (originálu správního spisu a souvisejících dokumentů) zpět příslušnému OPS,

g. zajišťuje uložení písemnosti týkající se jednání Komise v souladu se Spisovým řádem Úřadu,

h. plní další úkoly související s činností Komise uložené předsedou Úřadu nebo předsedou Komise.

5.6 Opatření k zajištění činnosti Komise

5.6.1 Materiál k projednání případu předkládá Komisi OPS. OPS je povinen připojit k materiálu Předkládací zprávu (viz příloha č. 3), jejímž obsahem je stanovisko OPS k obsahu rozkladu či jiného podání. Předkládací zprávu podepisuje zástupce OPS.

5.6.2 OPS je povinen předložit Komisi originál rozkladu (podání), spolu s originálem správního spisu a Předkládací zprávy, a to bez zbytečných průtahů, nejpozději však do 30 dnů od doručení rozkladu (podání) Úřadu. Materiál předkládá OPS Komisi prostřednictvím ODR.

5.6.3 OPS je povinen na požádání předsedy Komise předložený materiál doplnit, a to ve lhůtě stanovené předsedou Komise. Není-li lhůta stanovena, OPS doplní materiál do 10 dnů ode dne, kdy jej k doplnění obdržel.

5.6.4 Zástupce OPS je povinen na výzvu předsedy Komise poskytnout Komisi potřebné informace o dotčeném správním řízení, případně jakékoli další informace, které budou nezbytné pro řádné posouzení případu.

5.7 Jednání Komise

5.7.1 Jednání Komise svolává předseda Komise či předseda Úřadu.

5.7.2 Předseda Komise může na základě vlastního uvážení přizvat na jednání Komise vedle řádných členů Komise i členy jiné Komise Úřadu. Pokud tak učinil, jedná tento přizvaný člen jako řádný člen Komise se všemi jeho právy a povinnostmi. Dále v této Směrnici je tato osoba zmiňována již pouze jako člen.

5.7.3 Datum jednání Komise a její program stanovuje předseda Komise nebo předseda Úřadu podle aktuálního nápadu případů, které je třeba v Komisi projednat. V této souvislosti v nejvyšší možné míře přihlíží k dodržování procesních lhůt dle SŘ.

5.7.4 Pozvánku na jednání Komise (viz příloha č. 4), která obsahuje místo, čas, program jednání a jejíž přílohou jsou materiály k projednání, pokud

nebyly členům doručeny dříve, obdrží členové Komise a další přizvané osoby nejpozději 5 pracovních dnů před jednáním. Ve zvláště odůvodněných případech může být tato lhůta přiměřeně zkrácena, ale vždy tak, aby nebylo ohroženo řádné projednání daného případu.

5.7.5 Jednání řídí předseda Komise nebo předsedající.

5.7.6 Člen Komise je povinen sdělit předsedovi Komise před započetím jednání Komise veškeré skutečnosti, které mohou zakládat jeho podjatost pro projednání konkrétního případu ve smyslu § 14 SŘ a současně je povinen se vzdát účasti na jednání Komise o tomto případě. O námitce podjatosti dle § 14 odst. 2 SŘ a dále při pochybnostech o podjatosti člena Komise, rozhoduje Komise jako celek svým usnesením, a to před započetím projednávání dotčeného případu. Hlasovat o usnesení nemůže ten člen Komise, na kterého se případná podjatost vztahuje. Podjatý člen Komise nesmí být přítomen projednávání dotčeného případu.

5.7.7 V případě podjatosti předsedy Komise se postupuje obdobně dle bodu 5.7.6 s tím rozdílem, že předseda Komise oznamuje svou podjatost předsedovi Úřadu, který písemně pověřuje předsedajícího pro projednání dotčeného případu.

5.7.8 Jednání Komise je neveřejné. Při poradě a hlasování Komise mohou být přítomni pouze členové Komise a tajemník Komise, který je pověřen sepsáním Protokolu o hlasování Komise (viz příloha č. 5). Členové Komise jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které se dozvěděli v souvislosti s členstvím v Komisi.

5.7.9 Písemné vyhotovení Usnesení Komise podepisuje předseda Komise či předsedající. Vedle návrhu způsobu vyřízení projednávaného případu obsahuje Usnesení odkaz na příslušné ustanovení právního předpisu, podle něhož bude věc vyřizována a výsledek hlasování členů Komise.

5.8 Hlasování Komise

5.8.1 Komise je způsobilá se usnášet hlasováním, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů Komise, a současně tvoří-li většinu těchto přítomných členů odborníci, kteří nejsou zaměstnanci Úřadu. Komise se usnáší nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů.

5.8.2 Hlasování řídí předseda Komise nebo předsedající, který předkládá první návrh usnesení Komise. Návrh usnesení Komise je oprávněn předložit každý člen Komise. Členové Komise hlasují jednotlivě, předseda Komise či předsedající hlasuje naposled. Má-li hlasovat více než 7 členů Komise, mohou hlasovat současně.

5.8.3 Členové Komise mohou hlasovat pro návrh usnesení Komise a proti návrhu.

5.8.4 Návrh usnesení je přijat, pokud se pro něj vyslovila nadpoloviční většina přítomných členů Komise. Dojde-li v hlasování k rovnosti hlasů, rozhoduje hlas předsedy Komise.

5.8.5 každém hlasování vyhotovuje tajemník Komise Protokol o hlasování, který jsou povinni podepsat všichni přítomní členové Komise a tajemník, který jej sepsal. Při nahlížení do správního spisu je vyloučeno nahlížet do tohoto Protokolu o hlasování.

5.8.6 Při hlasování o každém případu vyhotovuje tajemník Komise rovněž Prezenční listinu (viz příloha č. 6) osob, které byly přítomny hlasování Komise.

Článek 6 - Související předpisy

6.1 Organizační řád

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

Článek 7 - Přílohy

Tato směrnice zavádí jako přílohy následující vzory:

1) Usnesení Komise
2) Informace pro předsedu Úřadu
3) Předkládací zpráva
4) Pozvánka na jednání Komise
5) Protokol o hlasování
6) Prezenční listina