



DOPORUČENÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

ve věci rozkladových komisí ministerstev a ústředních orgánů státní správy

Obsah

Úvodní slovo	2
A. Doporučení pro Ministerstvo vnitra	2
A.1 Počátek lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu v oblasti tzv. infoagendy	2
B. Doporučení pro všechny instituce	3
B.1 Zánik členství v rozkladové komisi	3
B.2 Složení rozkladové komise	3
B.3 Informování účastníka řízení o složení rozkladové komise	4
B.4 Podjatost členů rozkladové komise.....	5
B.5 Usnášenischopnost rozkladové komise v případě vyloučení jejích členů kvůli podjatosti.....	6
B.6 Podklady pro zasedání rozkladové komise.....	6
B.7 Jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů	6
B.8 Účast jiných osob na zasedání rozkladové komise.....	7
B.9 Průběh hlasování o návrzích usnesení rozkladové komise	8
B.10 Hlasování rozkladové komise	9
B.11 Možnost člena rozkladové komise uplatnit písemně odlišné stanovisko	9
B.12 Doporučení rozkladové komise	9
B.13 Odchýlení se od doporučení rozkladové komise	10
C. Srovnání obsahu jednacích řádů rozkladových komisí	10

Úvodní slovo

Z vlastní iniciativy jsem zkoumal fungování rozkladových komisí na všech ministerstvech a třech vybraných ústředních orgánech státní správy¹ (instituce).

Zjistil jsem, že se jejich nastavení značně liší, což může mít vliv na jejich efektivitu a možnost účastníků řízení uplatňovat svá práva.²

Rozhodl jsem se proto využít svého oprávnění podle § 22 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv,³ a vydat doporučení směřující k **řešení některých praktických problémů a sblížení pravidel pro projednání věcí rozkladovou komisí**.

Své doporučení rozdělím pro větší přehlednost do třech částí. V první z nich navrhu Ministerstvu vnitra úpravu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ve druhé části popíši několik doporučení pro všechny instituce. V poslední části se zaměřím na srovnání obsahu jednacích řádů rozkladových komisí.

A. Doporučení pro Ministerstvo vnitra

A.1 Počátek lhůty pro vydání rozhodnutí o rozkladu v oblasti tzv. infoagendy

Podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že rozklad je třeba vyřídit do 15 pracovních dnů. Lhůta pro vydání rozhodnutí přitom běží **ode dne jeho doručení** povinnému subjektu a není ji možné prodloužit.

Některé instituce mě během mého šetření upozornily na to, že je pro ně nereálné dodržet lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladu. Argumentovaly přitom tím, že:

- občas několik dnů trvá, než jim povinný subjekt postoupí rozklad společně se spisovým materiálem k projednání,
- obvykle neprojednávají rozklady týkající se totožné věci,
- v řízení musí učinit řadu (procesních) úkonů – seznámit se s obsahem žádosti o informace, vyzvat v případě potřeby dotčenou osobu k vyjádření, rozeslat podklady členům rozkladové komise, připravit návrh rozhodnutí o rozkladu a předat věc ke konečnému posouzení představiteli instituce,⁴
- často naráží na nesnadné případy – musí se vypořádat s rozhodnutím ve věci rozsáhlé žádosti o informace či s četnými rozkladovými námitkami nebo přezkoumat, zda v posuzovaném případě skutečně (ne)dochází ke zneužití práva na informace.

1 Konkrétně se jednalo o Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad a Úřad pro ochranu osobních údajů.

2 Souhrn mých zjištění je dostupný v Evidenci stanovisek ochránce (<https://eso.ochrance.cz/>) pod sp. zn. 20/2022/SZD/MG.

3 Podle daného ustanovení jsem oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu.

4 Jedná se o souhrnné označení pro všechny ministry, předsedu Rady ČTÚ, Radu ERÚ a také předsedu ÚOOÚ.

Tyto instituce současně dodaly, že nerozumí tomu, proč lhůta pro vyřízení rozkladu začíná běžet v jiný okamžik než u odvolání. Požádaly mě proto, abych se zasadil o změnu právní úpravy.

Argumenty institucí považuji za přesvědčivé.

Předávám proto Ministerstvu vnitra podnět k novelizaci informačního zákona. Ta by měla spočívat buď **v prodloužení lhůty** pro vydání rozhodnutí **na 30 dnů**, anebo v tom, že lhůta pro vydání rozhodnutí **začne běžet až ode dne předložení rozkladu** povinným subjektem.

Uvítám, pokud mě Ministerstvo vnitra informuje o tom, zda s tímto návrhem souhlasí, či nikoliv.

B. Doporučení pro všechny instituce

V této části se budu věnovat několika doporučením pro všechny instituce. Ty jsem z praktických důvodů formuloval v obecné rovině.

Moje doporučení směřují především k těm institucím, které nemají v jednacích řádech rozkladových komisí zakotvená určitá (procesní) pravidla týkající se jejího složení a fungování. Nebo je tam naopak mají, a já je považuji z níže popsaných důvodů za problematická či nezákonná.

B.1 Zánik členství v rozkladové komisi

Členství v rozkladové komisi vzniká jmenováním.⁵ Jeho **zánik** ovšem **správní řád výslovně neřeší**.

Zvláštní zákony tedy mohou stejně jako jednacích řády stanovit jednotlivé důvody zániku členství v rozkladových komisích. Ty mohou souviset například s déletrvajícím neomluvenou nepřítomností člena rozkladové komise na jejím zasedání, časově omezeným funkčním obdobím, skončením služebního či pracovního poměru v instituci, odvoláním, vzdáním se členství nebo s úmrtím člena.

Výčet jednotlivých důvodů zániku členství považuji za vhodný z hlediska **předvídatelnosti**. Napomůže podle mého názoru k tomu, aby se předešlo sporům o to, zda je některý způsob vůbec možný. A také aby se postavilo na jisto, do jakého časového okamžiku může člen rozkladové komise uplatňovat svá práva a do kdy má naopak povinnost plnit své povinnosti.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby **upravili** v jednacích řádech rozkladových komisí **výčet možností zániku členství**, nestanoví-li je zvláštní právní předpisy.

B.2 Složení rozkladové komise

Správní řád v § 152 odst. 3 stanoví, že rozkladová komise musí mít alespoň 5 členů. Většinu z nich přitom mají tvořit **odborníci, kteří nejsou zaměstnanci instituce**. To by mělo přispět k tomu, aby neměli tendenci potvrzovat rozhodnutí svých kolegů.

⁵ Srov. § 152 odst. 3 správního řádu.

Zjistil jsem, že v některých rozkladových komisích působí i zaměstnanci podřízených orgánů instituce. Ti se přitom podle jednacího řádu rozkladové komise nepovažují za zaměstnance v širším slova smyslu.

Domnívám se, že **pojem zaměstnanec je nutné vykládat extenzivně**. A to s přihlédnutím k požadavku na zajištění objektivního, nezávislého a nestranného projednání případu rozkladovou komisí.⁶

Obdobný názor mají i odborní autoři, kteří považují za zaměstnance veškeré osoby, které působí u organizačního subjektu v působnosti dané instituce nebo ty, které jsou na této instituci finančně závislé.⁷ A také Nejvyšší správní soud,⁸ který pokládá za klíčovou neprovázanost většiny členů rozkladové komise se správním orgánem, jehož prvostupňová rozhodnutí posuzuje.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby **přeobsadili** rozkladovou komisi tak, aby většinu jejích členů tvořili osoby, které **nelze** považovat za zaměstnance instituce v širším slova smyslu.

A také, aby v jednacích řádech rozkladové komise **výslovně vymezili** to, kdo se považuje za zaměstnance instituce.

B.3 Informování účastníka řízení o složení rozkladové komise

Správní řád neukládá institucím povinnost informovat účastníka řízení o složení rozkladové komise. Pokud o to však tento požádá, je instituce povinna poskytnout mu informaci o obsazení rozkladové komise. A to kvůli tomu, aby se **minimalizovala rizika spojená s případnou podjatostí** některých jejích členů.⁹

Zjistil jsem, že přibližně polovina institucí má veřejně dostupné informace o obsazení rozkladové komise. A to buď na svých webových stránkách, nebo v seznamu poradců a poradních orgánů. Druhý způsob informování o členech rozkladové komise nepovažuji za ideální. A to z následujících důvodů:

- seznam se aktualizuje jednou za půl roku – údaje o složení rozkladové komise tedy nemusí být v určitém případě aktuální,
- seznam je u některých institucí obtížně dohledatelný, případně v něm není snadné rychle najít informaci o složení rozkladové komise,¹⁰

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

7 MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu*. Online. In: Právní rádce-ekonom. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ekonom.cz/c1-21660640-řízení-o-rozkladu> [cit. dne 2024-05-28]. ONDRUŠ, Radek. *Správní řád; nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 447. KOLMAN, Petr. *Vybrané kapitoly ze správního řízení*. Ostrava: Key Publishing, 2008, s. 29.

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2019, č. j. [9 As 19/2019-67](#), bod 35.

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

10 Některé seznamy poradců a poradních orgánů totiž nejsou členěny dle jejich věcného zaměření (např. členové rozkladové komise, členové akreditační komise nebo rady pro program specifické agendy), ale dle organizačního uspořádání instituce. Je tedy nutné spojit si údaje s oddělením či odborem, který administrativně a organizačně zajišťuje činnost rozkladové komise.

- seznamy bývají často nekompletní – instituce v nich zpravidla neuvádějí jména členů rozkladové komise, kteří u ní působí jako její zaměstnanci ve služebním či pracovním poměru. Jména externích členů rozkladové komise instituce pro změnu zveřejňují pouze za situace, že k tomu obdrží jejich souhlas.

Některé instituce mi sdělily, že poskytují účastníkovi řízení informace o složení rozkladové komise, když o ně sám požádá. Účastník řízení tedy musí vyvinout snahu, aby se dozvěděl informaci o obsazení rozkladové komise. Obávám se, že v některých případech se k němu tyto údaje nemusí dostat včas. Narážím tím zejména na situace, kdy právní úprava stanoví krátkou dobu pro projednání rozkladu (například v oblasti tzv. infoagendy činí lhůta pro vyřízení rozkladu 15 pracovních dnů), a protáhne se zpracování žádosti o informace nebo doručování této odpovědi účastníkovi řízení.

Domnívám se, že informace o složení rozkladové komise by měla být veřejně dostupná u všech institucí. A to nejen kvůli možnosti účastníka řízení včas rozporovat podjatost některého člena. Ale i z hlediska možné kontroly veřejné správy ze strany veřejnosti.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby:

- zakotvili v jednacích řádech rozkladových komisí povinnost **zveřejnit** seznam členů rozkladové komise na webových stránkách instituce, a dále
- určili **subjekt**, který bude mít tento úkol na starosti a současně bude dohlížet na to, aby tyto údaje byly **aktuální**.

B.4 Podjatost členů rozkladové komise

Účastníci řízení mají možnost namítat podjatost vůči členům rozkladové komise, u nichž se domnívají, že by s ohledem na jejich poměr k věci, k nim nebo jejich právním zástupcům, mohli ovlivnit výsledek řízení o rozkladu.¹¹ Samotní členové rozkladové komise mají povinnost bezodkladně upozornit představitele instituce na svou případnou podjatost.

Jelikož je rozkladová komise pouze poradním orgánem, **může rozhodovat jen o návrhu usnesení**, které předkládá představiteli instituce. Ten by měl následně sám rozhodnout o námitce podjatosti.¹²

Šetřením jsem zjistil, že na téměř všech institucích rozhoduje o námitce podjatosti rozkladová komise. Pouze na dvou z nich připadá tato úloha ministrově.

Postup většiny institucí nereflektuje povahu rozkladové komise (nejde o správní orgán). Doporučuji proto institucím, aby **změnily svou rozhodovací praxi** o námitce podjatosti člena rozkladové komise.

Současně jim doporučuji, aby v jednacích řádech **upravily** bližší podrobnosti týkající se posuzování podjatosti členů rozkladové komise – například lhůtu pro předložení věci představiteli instituce k rozhodnutí, výčet podkladů aj.

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

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

B.5 Usnášeníschopnost rozkladové komise v případě vyloučení jejích členů kvůli podjatosti

Pokud rozkladová komise není v důsledku vyloučení některých svých členů z důvodu podjatosti usnášeníschopná, **není možné** z povahy věci postupovat dle § 14 odst. 5 věty třetí, ani podle § 131 odst. 4 správního řádu. Je tedy na představiteli instituce, aby takovou situaci vyřešil. A to buď tak, že požádá o návrh rozhodnutí jiný senát rozkladové komise nebo rozkladovou komisi, či ji „zrekonstruuje“ tak, aby mohla řádně projednávat případy.¹³

Doporučuji proto představitelům institucí, aby **upravili** v jednacích řádech rozkladových komisí způsob projednávání věci v případech, kdy tato nebude kvůli podjatosti jejích členů usnášeníschopná.

B.6 Podklady pro zasedání rozkladové komise

Správní řád výslovně neupravuje, jaké podklady a s jakým časovým předstihem musí obdržet členové rozkladové komise před jejím zasedáním.

Šetřením jsem zjistil, že většina jednacích řádů rozkladových komisí stanoví termín, kdy jim je musí pověřená osoba zaslat. Liší se však jednotlivé lhůty. Na některých institucích jde o dny, jinde o týdny. Různí se i samotný obsah podkladů. Někteří členové rozkladové komise mají možnost seznámit se s kopií kompletního spisového materiálu. Jiní předem dostávají pouze shrnutí či výtah písemností ze spisu. A do spisového materiálu mohou nahlédnout až na zasedání rozkladové komise.

Považuji za důležité, aby členové rozkladové komise obdrželi podklady s dostatečným předstihem, aby měli možnost se s nimi řádně seznámit. A to s přihlédnutím k tomu, že někteří z nich si je musí nastudovat mimo své běžné zaměstnání. V případě podkladů nepovažuji za vhodné, aby členové rozkladové komise měli možnost vycházet pouze z výtahu či shrnutí spisu, neboť při jejich zpracování může dojít ke zkreslení či opomenutí některých údajů. Rovněž bych chtěl podotknout, že na zasedáních rozkladových komisí zpravidla není časový prostor na to, aby si členové mohli v klidu prostudovat celý spisový materiál a následně si učinit názor na hodnocení případu.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby **upravili** v jednacích řádech rozkladových komisí:

- **právo** členů rozkladové komise **seznámit se s co největším rozsahem podkladů** (ideálně ve formě kopie kompletního spisového materiálu), a dále
- **dostatečnou lhůtu** pro odeslání těchto podkladů před zasedáním rozkladové komise.

B.7 Jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů

Správní řád výslovně **nevylučuje** možnost jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů. Ty tedy mohou projednávat případy per rollam či prostřednictvím distančního zasedání.

13 Tamtéž, s. 1197.

Šetřením jsem zjistil, že většina jednacích řádů rozkladových komisí stanoví pravidla pro alespoň jednu z těchto možností. Pouze ve třech jednacích řádech jsem nedohledal žádnou z nich.

Jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů shledávám **přínosným** z následujících důvodů:

- umožňuje představiteli instituce jmenovat členy rozkladové komise odborníky napříč Českou republikou, případně i ze zahraničí,
- instituce mohou ušetřit finanční prostředky vynakládané za cestovné členů rozkladové komise na její zasedání,
- je vhodné pro projednávání případů ve výjimečných situacích (například v době pandemie onemocnění),
- umožňuje rychlejší svolávání zasedání rozkladové komise zejména v případě projednávání věcí s krátkou lhůtou pro jejich vyřízení a také může přispět k zamezení nebo ke zkrácení průtahů v řízení.

Doporučuji proto představitelům instituce, aby **upravili** v jednacích řádech rozkladových komisí pravidla pro **alespoň jednu variantu** jednání rozkladové komise bez osobní účasti jejích členů. Při výběru mohou čerpat ze zkušeností jednotlivých institucí, které popsali jejich zástupci během kulatého stolu. Některá varianta totiž nemusí z různých důvodů vyhovovat všem institucím.

Současně jim doporučuji, aby přitom nezapomněli na některé **praktické otázky** – například kybernetickou bezpečnost, termín a formu podpisu dokumentů ze zasedání rozkladové komise, termín pro vyjádření názoru člena v případě jednání per rollam a následky toho, co se stane, pokud tak neučiní aj.

B.8 Účast jiných osob na zasedání rozkladové komise

Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, porady rozkladové komise se mohou zúčastnit pouze její členové a osoba pověřená sepsáním protokolu.¹⁴ Za poradu se přitom považuje nejen závěrečná porada rozkladové komise před jejím hlasováním, ale i předchozí diskuse a jednání.¹⁵

Rozkladová komise nemá postavení správního orgánu, který by rozhodoval ve správním řízení. Jedná se o poradní orgán, jehož výstupy představují pouze neformální doporučení. Nikdo (vyjma představitel instituce) proto nemůže mít nárok na to, aby se zúčastnil jejího zasedání.¹⁶ Je to kvůli tomu, aby se členové rozkladové komise **nenechali ovlivnit třetími osobami**.¹⁷

14 Srov. § 134 odst. 1 správního řádu.

15 MATES, Pavel. *Řízení o rozkladu*. Online. In: Právní rádce-ekonom. Dostupné z: <https://pravnicradce.ekonom.cz/c1-21660640-rizeni-o-rozkladu> [cit. dne 2024-05-28].

16 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 953-954, marg. č. 14.

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

Účast zástupců prvostupňového správního orgánu na zasedání rozkladové komise ostatně není nutná, neboť jí předkládají stanovisko, které má členům rozkladové komise pomoci zorientovat se v provedeném řízení. Vyloučení těchto úředních osob ze zasedání rozkladové komise souvisí s požadavkem na posílení nezávislosti druhostupňového orgánu a zajištění rovných podmínek pro obě strany řízení. Řízení tedy může být zatíženo vadou, pokud se jednání rozkladové komise účastní osoby, které se podílely na vydání prvostupňového rozhodnutí, nemá-li stejnou možnost i účastník řízení.¹⁸

Zjistil jsem, že některé instituce umožňují zástupcům správního orgánu I. stupně, aby se zúčastnili zasedání rozkladové komise. Odůvodňují to zejména tím, že od nich potřebují zjistit některé informace, které nelze vyčíst ze spisu nebo ověřit údaje, kterým nerozumí; potřebou reagovat na případné dotazy členů rozkladové komise a také podáním vysvětlení k případu. Účastníky řízení přitom dle svého vyjádření na zasedání zpravidla nezvou. Rovněž jsem nedohledal v jednacích řádech rozkladových komisí, že by jejich účast výslovně připouštěly.

Doporučuji proto institucím, aby **upustily** od této nezákonné praxe.

Umožní-li představitelé institucí, aby se zasedání rozkladové komise zúčastnily i jiné osoby, doporučuji jim, aby **upravili** v jednacích řádech rozkladové komise související **procesní pravidla**. Například způsob pozvání těchto osob na zasedání, dodržování zásady rovnosti, zaznamenání vyjádření těchto osob, délku jejich účasti na zasedání apod.

B.9 Průběh hlasování o návrzích usnesení rozkladové komise

Každý člen rozkladové komise má možnost podat před zahájením hlasování návrh usnesení rozkladové komise.¹⁹ Správní řád výslovně nestanoví, v jakém pořadí se mají tyto návrhy projednávat.

Zjistil jsem, že některé jednacích řády rozkladové komise stanoví, že tato nejdříve hlasuje o návrhu předsedy. Je-li návrh schválen, je vyloučena možnost hlasovat o ostatních návrzích. V opačném případě se o nich hlasuje v pořadí, v jakém byly podány.

S takovýmto průběhem hlasování o návrzích usnesení rozkladové komise nesouhlasím. Domnívám se, že by se analogicky mělo postupovat obdobným způsobem, který správní řád stanoví pro průběh hlasování rozkladové komise, která nemá více než sedm členů.²⁰ Tedy, že by se měly nejprve projednat návrhy členů rozkladové komise a teprve až poté návrh předsedy. A to kvůli smyslu tohoto principu, jímž je, aby se členové **nenechali ovlivnit** jeho názorem.²¹

18 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1195. Obdobný závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2015, č. j. [6 As 159/2014-52](#), bod 37.

19 Srov. § 134 odst. 1 správního řádu.

20 Podle § 134 odst. 3 správního řádu platí, že: „(..) Členové hlasují jednotlivě, předseda hlasuje naposled (...).“

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

Doporučuji proto představitelům institucí, aby **vypustili** z jednacího řádu rozkladové komise pravidlo týkající se přednostního hlasování o návrhu usnesení předsedy rozkladové komise.

A dále aby v zájmu předvídatelnosti postupu rozkladové komise **upravili** v jejím jednacím řádu pravidla pro projednávání většího množství návrhů usnesení.

B.10 Hlasování rozkladové komise

Hlasování rozkladové komise probíhá tak, že členové hlasují jednotlivě (resp. postupně), předseda rozkladové komise naposled. Má-li hlasovat více než 7 členů, správní řád dovoluje, aby všichni členové rozkladové komise hlasovali současně. **Hlas každého z nich má přitom stejnou váhu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.**²²

Zjistil jsem, že některé jednací řády rozkladových komisí stanoví, že v případě rovnosti hlasů všech členů rozhoduje hlas předsedy.

Doporučuji proto institucím, aby **upustily** od této nezákonné praxe, nemá-li oporu ve zvláštních právních předpisech.

B.11 Možnost člena rozkladové komise uplatnit písemně odlišné stanovisko

O hlasování rozkladové komise se pořizuje protokol, ve kterém musí být uvedeno, jak její jednotliví členové hlasovali.²³ Správní řád nicméně **neukládá** členům, kteří mají odlišný názor na hodnocení posuzovaného případu, povinnost uvést konkrétní důvody jejich nesouhlasu.

Považuji za žádoucí, aby členové rozkladové komise písemně odůvodnili, proč se neztotožnili s hodnocením ostatních členů. A to kvůli tomu, aby měli představitelé instituce možnost vzít v potaz veškeré skutečnosti a argumenty při zvažování toho, zda se budou řídit doporučením rozkladové komise. A aby mohli případně zapracovat tyto výhrady do návrhu konečného rozhodnutí, případně se s nimi řádně vypořádat.

Doporučuji proto představitelům institucím, aby zakotvili v jednacích řádech rozkladových komisí **možnost** jejího člena **uplatnit** v protokolu o hlasování, případně v zápise o průběhu zasedání rozkladové komise, **písemně odlišné stanovisko**.

B.12 Doporučení rozkladové komise

Správní řád **nestanoví**, co přesně má obsahovat doporučení rozkladové komise.

Považuji za vhodné, aby doporučení zahrnovalo odkaz na ustanovení právního předpisu, podle něhož rozkladová komise navrhuje představiteli instituce vyřídit věc. A také alespoň stručný nástin toho, jakými skutečnostmi tento postup odůvodnit. Čím podrobnější

22 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1017.

23 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 838, marg. č. 10.

odůvodnění rozkladová komise zpracuje, tím lépe si představitel instituce učiní představu o tom, zda ho má reflektovat, nebo by se od něho měl odchýlit.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby v jednacích řádech rozkladové komise **vymezili** dle vlastního uvážení **obsah** jejího doporučení.

B.13 Odchýlení se od doporučení rozkladové komise

Představitelé institucí se nemusí řídit doporučením rozkladové komise. Správní řád totiž svěřuje pravomoc rozhodnout o rozkladu či o podnětu k zahájení přezkumného řízení pouze jim.²⁴

Právní úprava **nestanoví**, jak se má v řízení dále postupovat, pokud se představitel instituce neztotožní s doporučením rozkladové komise. Proto jsem se v rámci šetření dotázal institucí, jak tyto situace řeší. Jejich odpovědi se různily.

Některé instituce zmínily, že by jejich představitel požádal buď jinou rozkladovou komisi, anebo jiný subjekt o to, aby vypracoval konečné rozhodnutí, které bude reflektovat jeho argumenty. Dva představitelé instituce by si ho dokonce sepsali sami. Jiné instituce zase uvedly, že by jejich představitel požádal rozkladovou komisi o nové projednání případu.

Domnívám se, že poslední varianta (vrácení věci rozkladové komisi k novému projednání) postrádá opodstatnění, neboť rozkladová komise již splnila svou zákonnou povinnost předložit představiteli instituce návrh svého doporučení, resp. její hodnocení posuzovaného případu. Navíc bych považoval za podivné, pokud by v rámci nového projednání dospěla k odlišnému názoru. Současně dodávám, že nové projednání případu může ovlivnit hospodárnost a také délku řízení, neboť se bude muset připravit nové zasedání rozkladové komise.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby od této poslední varianty **upustili**.

A také aby z hlediska předvídatelnosti průběhu projednání věci **upravili** v jednacích řádech rozkladových komisí další procesní postup v případě jejich nesouhlasu s doporučením rozkladové komise.

C. Srovnání obsahu jednacích řádů rozkladových komisí

Rozkladová komise jedná podle **jednacího řádu**. Jeho účelem je především **doplňovat** zákonnou právní úpravu, resp. upravovat záležitosti, o nichž správní řád či zvláštní zákon mlčí. Jednací řád naopak nemůže zakotvit pravidla, která jsou v rozporu s právní úpravou, nebo která vylučují použití některých jejích částí.²⁵

Porovnal jsem obsah jednacích řádů²⁶ rozkladových komisí na všech institucích, které mi tyto zaslaly na konci roku 2022 v rámci mého šetření (viz přílohu²⁷). Zjistil jsem, že některé

24 Srov. § 152 odst. 2 a § 95 odst. 6 správního řádu.

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

26 Včetně jejich statutů či jiných interních aktů (například příkazy nebo rozkazy představitelů instituce) a jejich novelizací.

z nich upravují řadu otázek velmi podrobně. Jiné jednací řády naopak upravují jen pár dílčích pravidel.

Rád bych se zasadil o to, aby:

- se sblížila pravidla pro projednání věcí rozkladovou komisí,
- jednací řády umožňovaly novým členům rozkladové komise možnost seznámit se podrobně s fungováním rozkladové komise,
- byl postup rozkladové komise předvídatelný a její činnost byla co nejvíce efektivní.

Doporučuji proto představitelům institucí, aby se **seznámili** s mým přehledem obsahu jednacích řádů rozkladových komisí. Domnívám se, že jsem shromáždil poměrně unikátní soubor dat, který přehledným způsobem srovnává obsah jednotlivých jednacích řádů rozkladových komisí.

Nechávám na zvážení představitelů institucí, zda se inspirojí některými pravidly nad rámec zákonné právní úpravy a následně přistoupí k novelizaci jednacích řádů rozkladových komisí.

Pokud tak učiní, uvítám, pokud mě o tom informují.

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv

Příloha

Přehled obsahu jednacích řádů rozkladových komisí

27 Přehled obsahu jednacích řádů rozkladových komisí není vyčerpávající. Reflektoval jsem v něm pravidla, která se v nich často opakovala a která navazují na má doporučení. Rovněž v něm demonstruji příklady dobré praxe.