

RECENZE

ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) *Kolegiální orgány ve veřejné správě*, Sborník ze 7. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv, a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, ve dnech 24. a 25. června 2013, Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, ISBN 978-80-87949-00-9, 160 s.

Zajímavá a podnětná publikace shrnuje vystoupení některých účastníků na mezinárodní konferenci k tématu kolegiálních orgánů, která se uskutečnila před rokem v Telči.

Sborník obsahuje po úvodním slově tehdejšího veřejného ochránce práv, *JUDr. Pavla Varvařovského*, obecnou část, která zahrnuje dva příspěvky. Následuje samostatná část k problematice rozkladu a činnosti rozkladových komisí čítající čtyři články různého rozsahu. Třetí část publikace pak tvoří texty zaměřené na vybrané kolegiální orgány ve státní správě, konkrétně se čtenář má možnost seznámit s Komisí pro rozhodování ve věcech cizinců, Etickou komisí České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu, činností etických komisí ve zdravotnictví, posudkových komisí na Ministerstvu práce a sociálních věcí, s úvahami nad činností a rozhodováním Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a Rady Českého telekomunikačního úřadu. Poslední část je věnována rozhodování kolegiálních orgánů územních samospráv, rozhodování konkursních komisí při výběru ředitelů škol, glosuje také činnost přestupkových komisí. Čtenářův komfort pak zvyšuje na závěr zařazený věcný rejstřík.

To, že téma kolegiálního rozhodování je živé a zahrnuje celou řadu ne zcela zodpovězených otázek, naznačuje již úvodní slovo tehdejšího veřejného ochránce práv, JUDr. Pavla Varvařovského, které výstižně obsahuje mimo jiné i tuto větu: „... stojí za pozornost například tzv. Coblitzův zákon, který praví, že lidé jako kolektiv se zpravidla shodnou na postupu, který by jako jedinci považovali za naprostou hloupost.“. Přitom, jak je také vzápětí řečeno, právě odpovědnost za sborové rozhodnutí je z pohledu Varvařovského ten největší problém.

Úvodní pasáž *JUDr. Aleny Klikové, Ph.D. z Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity* se věnuje jednotlivým organizačním principům veřejné správy, na jejichž základě jsou kolegiální orgány veřejné správy koncipovány. Autorka připomíná, že kolegiální orgány nejsou specifikem současné doby, dnes se existence těchto orgánů odůvodňuje větší nezájmovostí a odborností při rozhodování, více odborníků v rozhodovaných věcech dává záruku kvalitního a efektivního rozhodování. V této souvislosti zdůrazňuje, že předseda takového orgánu by měl být pouze *primus inter pares*, ne vždy tomu tak

nyní je, a proto v případě, že předseda má rozhodující hlas, měl by hlasovat jako poslední. Jako typický kolegiální orgán pak autorka blíže popisuje komise, a to zejména komise povodňové. Solidní teoretický úvod pak poskytuje druhý autor obecného úvodu, *prof. JUDr. Petr Průcha, CSc. působící na Nejvyšším správním soudu a rovněž na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity*. Jeho příspěvek představuje teoretická a ústavněprávní východiska k postavení kolegiálních správních orgánů. Upozorňuje na skutečnost, že kolegiální správní orgány nepředstavují stejnorodou soustavu orgánů, jejich členění záleží na různých kritériích, se kterými čtenáře seznamuje. Příspěvek zahrnuje systematický výčet kolegiálních správních orgánů jak v oblasti státní správy, tak v oblasti samosprávy (územní i profesní a zájmové), neopomíjí ani tzv. ostatní veřejnou správu, která nese některé prvky státní správy a některé prvky samosprávy – v této kategorii autor zmiňuje regionální rady regionu soudržnosti. Na závěr se autor zabývá krátce i procesněprávním hlediskem. Závěrem autor konstatuje, že kolegiální orgány mají své nezastupitelné místo v organizaci veřejné správy, domnívá se, že funkčně doplňují orgány monokratické.

V části věnované institutu rozkladu a činnosti rozkladových komisí představili své názory Soňa Skulová, David Kryška a Petr Kolman. S úpravou tohoto institutu ve Slovenské republice pak čtenáře seznamuje Matej Horvat. Všemi příspěvky se prolíná zamýšlení se nad zařazením tohoto institutu do systému prostředků ochrany práv, nad tím, zda by nebylo vhodnější tento institut zrušit či nějakým způsobem transformovat. *Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D. z Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity* se ve svém příspěvku zaměřuje na povahu rozkladového řízení, zdůrazňuje, že materiálně chápáno, jde stále a pouze o rozhodování uvnitř jednoho stupně státní správy. Rozklad proto nemůže být řádným opravným prostředkem v plném smyslu, anebo může? Autorka v příspěvku otázky spíše klade, než aby na ně dávala odpovědi, což ovšem nepramení z její pohodlnosti, ale ze složitosti materie, protože, jak sama konstatuje, na řadu otázek kolem rozkladového řízení neposkytuje odpověď ani aktuální judikatura. Za ukvapené lze v příspěvku považovat snad jen konstatování, že s ohledem na právo účastníka hájit svá práva v průběhu celého správního řízení, „... nacházíme jak v úpravě řízení o rozkladu, tak v praxi mnoho nedořešených otázek.“¹⁾ Praxe totiž tyto otázky vyřešeny má, nehodnotím přitom zda dobře nebo špatně, a rozhodně jsem si vědoma toho, že je nemá řešeny jednotně, bez jejich praktického vyřešení by však nebylo možno řízení o rozkladu vést. *JUDr. Matej Horvat, Ph.D. z Ekonomické univerzity v Bratislavě* nazval svůj příspěvek Zvláštnosti rozkladu jako řádného opravného prostředku, porovnává slovenskou právní úpravu odvolání a rozkladu, zmiňuje otázky, které ve slovenském právním kontextu přináší praxe. Autor otevřeně prezentuje svůj názor, že rozklad je vyzkoušený a tradiční opravný prostředek, ke kterému jsou sice některé oprávněné výhrady, ale preferoval by jejich vyřešení v rámci veřejné správy.

¹⁾ Sborník s. 42, poslední odstavec.

Upozorňuje na skutečnost, že přímé přezkoumávání soudy by vedlo nejen k přetížení soudů, ale také k prodloužení délky řízení i ke zvýšení nákladů na řízení. Autor upozorňuje na skutečnost, že na Slovensku působí více orgánů s celostátní působností, které však nepatří mezi ústřední správní úřady a nemají nadřízený orgán. Činnost těchto orgánů je upravena zvláštními zákony, což v rozkladovém řízení má tu slabinu, že tyto zvláštní zákony nezakotvují povinnost projednat před rozhodnutím rozklad v komisi, autor však kladně hodnotí, že úřední praxe postupuje i přesto analogicky jako při řízení před ústředními správními úřady a rozklady (v některých zákonech se hovoří o odvoláních) před komisí projednává. Jako prostředek zabezpečení nestrannosti a nezájatosti v rozhodování komisí považuje autor uveřejnění jmenného seznamu členů komisí. Tím by byla lépe realizovatelná případná námitka podjatosti u konkrétních členů komise. *Mgr. David Kryška z Kanceláře veřejného ochránce práv* nazval svůj příspěvek Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení. Právě proto začíná text stručným popisem vývoje právní úpravy rozkladu počínaje jeho úpravou ve správním řádu z roku 1928, přes správní řád z roku 1967 až po současnost, nechybí ani stručná zmínka o způsobu přezkoumávání rozhodnutí ústředních správních úřadů na Slovensku, v Polsku, v Maďarsku, Německu, Slovinsku a Srbsku. Jako avizovaná nová řešení problémů přezkumu rozhodnutí ústředních správních úřadů pak autor uvádí zřízení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu. Důvody pro modifikaci orgánu rozhodujícího o rozkladu vidí autor prakticky – toto řešení je vyvoláváno buď velkým „nápadem“ věci nebo je vyvoláno potřebou nezávislosti orgánu, který o rozkladu rozhoduje. Nezávislostí je přitom míněna nezávislost, jak ji vymezil Evropský soudní dvůr k předběžné otázce atributů nezávislosti tribunálu. Nezávislý ze své podstaty je pouze orgán, který působí jako třetí strana, nepodléhá dozoru jiného orgánu veřejné správy a jehož členové jsou vybaveni souborem záruk proti neodvolatelnosti, neoprávněným zásahům či tlakům.²⁾ Na závěr autor vyslovuje svůj názor, že zřízení nezávislých správních tribunálů a kvazitribunálů pro dílčí úseky veřejné správy je jednoznačně krok správným směrem, nemohou však vznikat na bázi rozkladových komisí. V obecné úpravě správního řízení by však měl být institut rozkladu zachován. Doplňuje, že ať již budeme považovat rozklad za opravný prostředek nebo formu autoremedury či remonstrace, musíme si uvědomit, že všechny tyto formy představují prostředek alternativního řešení správních sporů (v souvislosti s tím upozorňuje, že „internal review“ předpokládá i doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(2001)9 o alternativních způsobech řešení sporů mezi úřady a soukromými osobami). Krátkým a prakticky laděným příspěvkem uzavírá kapitolu o rozkladech *JUDr. Petr Kolman, Ph.D. z Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity*. Text shrnuje odpovědi na některé praktické otázky řízení o rozkladu, je zopakováno, že rozkladová komise nerozhoduje meritorně, leč pouze připravuje návrh

²⁾ Sborník s. 60 – 61.

rozhodnutí pro vedoucího ústředního správního úřadu, na informaci o složení rozkladové komise se vztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím, samozřejmě není vyloučena námitka podjatosti vůči členům rozkladové komise.

V části věnované vybraným kolegiálním orgánům nás nejprve autoři *Mgr. Ivan Tobek* a *Mgr. Jiří Kaucký*³⁾ z Ministerstva vnitra seznamují s okolnostmi vzniku, zaměřením, podmínkami členství a podmínkami fungování orgánů jako takových i kompetencemi Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu. Oba zmíněné kolegiální orgány jsou v tomto příspěvku představeny komplexně a čtenář má možnost na několika málo stranách získat nejen zajímavá dílčí fakta, ale především solidní ucelený pohled na tyto dva relativně nové orgány.

JUDr. Jakub Král Bc. ze Státního ústavu pro kontrolu léčiv přibližuje ve svém příspěvku etické komise ve zdravotnictví. Nemohu necitovat několik vět, kterými svůj text uvozuje: „Každá vědecká činnost se primárně zaměřuje na zkoumání toho, jak věci jsou (fakticity), a již nehodnotí, jak věci mají být (moralita). Avšak vzhledem k tomu, že klinický výzkum pracuje s lidskými bytostmi, není možné dlouhodobě oddělit čistě vědecký přístup od zkoumání a vyhodnocování etických hledisek. Klíčovým pojmem v této oblasti je lidská důstojnost, ...“⁴⁾ Moderní společnost musí usilovat o zachování objektivity a nezávislosti vědeckého výzkumu a současně musí dbát o ochranu etických hledisek. Etická komise je určitým typem sborového odborného orgánu, který je ustavován při poskytovatelích zdravotních služeb podle vybraných právních předpisů (zákon o léčivech, zákon o zdravotnických prostředcích, transplantační zákon, zákon o specifických zdravotních službách). Autor se postupně věnuje podrobněji atributům etických komisí podle jednotlivých zákonů, poukazuje na rozdíly i na to, že u jednoho poskytovatele zdravotních služeb bývá obvykle ustavena jenom jedna etická komise. Může zvláštní právní předpis konstatovat, že určitý subjekt není správním orgánem? Má stanovisko komise, které je podmínkou pro zahájení klinického hodnocení, charakter povolení provedení tohoto klinického hodnocení? Měly by etické komise vydávat správní akty, které lze napadnout opravnými prostředky? Autor poskytuje čtenáři k zamyšlení spoustu otázek a dlužno dodat, že se netají vlastními odpověďmi.

JUDr. Jiří Veselý, Ph.D. a JUDr. Radim Langer z Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) se ve svém příspěvku věnují vývoji právní úpravy posudkových komisí MPSV od roku 1990 do současnosti. Zdůvodňují také potřebu existence těchto druhoinstančních posudkových orgánů a upozorňují na judikaturu k jejich existenci i činnosti. Za jeden ze stěžejních úkolů těchto komisí považují udržení vysoké odborné úrovně a jednotnosti posuzování na území České republiky.

³⁾ Mgr. Jiří Kaucký působí jako předseda Etické komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu.

⁴⁾ Sborník s. 88.

Doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D. z Policejní akademie České republiky v Praze přispěla zamyšlením nad rozhodováním Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Ve svém článku popisuje význam Rady, její postavení, činnost (s akcentem na rozhodování o správních deliktech), zmiňuje související judikaturu.

Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. z Vysoké školy finanční a správní Praha, Fakulty sociálně ekonomické Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem se zaměřil na Radu Českého telekomunikačního úřadu. Zabývá se zejména spojením činnosti Rady ČTÚ a předsedy ČTÚ podle zákona o elektronických komunikacích a garancemi nezávislého rozhodování Rady.

JUDr. Miloš Matula, CSc. z Katedry veřejné správy Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni zahajuje svým příspěvkem další ucelený blok Sborníku. Zvolil si přitom jako téma předpoklady demokratického charakteru rozhodování kolegiálních orgánů. Ve svém příspěvku správně poukazuje na skutečnost, že demokratický charakter kolegiálních orgánů územní samosprávy nelze automaticky vyvozovat z jejich samosprávného charakteru. Poukazuje také na to, že rozhodování kolegiálních orgánů obecně je ve srovnání s rozhodováním těch monokratických nepochybně složitější a méně ekonomické. Pokud jde o možnost kontroly rozhodování těchto orgánů, naprosto klíčový je faktor transparentnosti. Z tohoto pohledu je nejlépe kontrolovatelná činnost zastupitelstva. Složitě je to s odpovědností kolegiálního orgánu samosprávy, autor zmiňuje jak právní (formální) stránku – odpovědnost zřizovaných orgánů orgánu základnímu a zastupitelstva voličům, tak stránku materiální – lze prokázat, že zastupitel jednal neodpovědně s ohledem na jeho možnost být řádně a včas informován?, atd.

V tomto duchu vhodně navazuje příspěvek *JUDr. Veroniky Gabrišové a JUDr. Zdenky Svobodové z Kanceláře veřejného ochránce práv*, který cílí právě na realizaci práva na informace o činnosti kolegiálních orgánů územních samosprávných celků, a to nejen z hlediska občanů, ale též z hlediska zastupitelů. Podkladem jsou poznatky veřejného ochránce práv z této oblasti a jakkoliv jde o čtení zajímavé, čtenář se místy neubrání hořkému pousmání.

Mgr. Olga Rosenkranzová, Ph.D. z Kanceláře veřejného ochránce práv se zaměřila na výběr ředitelů škol, resp. na rozhodování konkursních komisí a rady obce či kraje. Vyhlášení výběrového řízení podléhá režimu krajského nebo obecního zřízení a dále vyhláše Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisí⁵⁾. Jednání komisí je neveřejné a zmíněnou vyhláškou jsou přesně dána pravidla pro její usnášení. Při zpochybnování činnosti konkursní komise je otázkou, do jaké míry se tyto pochybnosti mohou promítnout i do jmenování. Autorka si klade nejen tuto otázku, sděluje nám, komu je třeba případné pochybnosti o činnosti konkursních komisí adresovat.

⁵⁾ Vyhláška č. 54/2005 Sb.

vat, zabývá se tím, zda aplikace předmětné vyhlášky je jednou z podmínek pro naplnění zákonnosti, zodpovídá otázku, zda usnesení rady kraje, jímž se vyhláší konkurs a jímž se jmenují členové konkursní komise, může být předmětem dozoru a kontroly ze strany Ministerstva vnitra. Velmi zajímavá je pasáž rozebírající některá ustanovení školského zákona v souvislosti s posuzováním toho, zda do konkursní komise byly jmenovány osoby s patřičnou odborností.

Sborník uzavírá příspěvek autorů *Ing. Kláry Horzinkové, Ph.D. a JUDr. Zdeňka Fialy, Ph.D. z Policejní akademie České republiky v Praze* nazvaný Několik poznámek k přestupkovým komisím z pohledu *de lege lata* a *de lege ferenda*. Stejně jako příspěvek Kolmanův k rozkladovému řízení, i tento příspěvek spíše opakuje známé notoriety jako nároky na složení přestupkových komisí, vztah starosty k přestupkové komisi, atp. Závěrem autoři zmiňují zamýšlené změny v nárocích na předsedy přestupkových komisí, které obsahoval v době pořádání konference věcný záměr nového přestupkového zákona připravovaný Ministerstvem vnitra. Do sborníku o kolegiálních orgánech ovšem informace o přestupkových komisích nepochybně patří.

Publikace je velmi čtivá, což se u sborníků z právnických konferencí nedaří běžně. Jistě je to dáno i tím, že téma samo o sobě zahrnuje celou škálu situací, které se dotýkají takřka denně běžného lidského života, takže nejen úředníci, ale opravdu každý, si v tomto sborníku najde nějaký styčný bod. Neméně pak ovšem ke svižnému tempu ve čtení vybízí šikovně seřazená posloupnost příspěvků, po krátkém obecném úvodu, který téma nezbytně vymezuje, ale nezabředá do (zde) zbytečných vědeckých detailů, následují již praktická témata a otázky, které život přináší. Dalo by se přitom říci, že čím dále v publikaci je příspěvek zařazený, tím širšího okruhu osob se v reálném životě dotýká, a tak není divu, že publikace „vrcholí“ právě v oblasti územní samosprávy.

Sborník, se kterým se čtenáři mohou potkat nejen v tištěné podobě – ve formátu PDF jej mají volně k dispozici i na webových stránkách veřejného ochránce práv, lze doporučit každému, kdo má povinnost, potřebu nebo „jen“ zájem mít dobrý přehled o institutech správního práva.

*Petra Gronwaldtová Wagnerová
za redakci Správního práva*