

# DISKUSE

Dominik Beránek<sup>1)</sup>

## Rozhodnutí o rozkladu

Rozklad běžně chápeme jako řádný opravný prostředek proti prvoinstančním rozhodnutím ústředních orgánů státní správy.<sup>2)</sup> Taková rozhodnutí není možné napadnout obecným řádným opravným prostředkem (odvoláním), neboť nelze dosáhnout devolutivního účinku; není zde žádný výše postavený orgán, který by mohl odvolání projednat. Tím rozklad vytváří dodatečný prostor pro odstranění těch nezákonných rozhodnutí správních orgánů, která pro absenci nadřízeného správního orgánu nelze napadnout odvoláním.

V současné podobě byl rozklad do českého právního řádu zaveden správním řádem z roku 1967.<sup>3)</sup> V této podobě bylo možné rozkladem napadnout rozhodnutí ústředního orgánu státní správy vydané v prvním stupni. O rozkladu rozhodoval vedoucí toho ústředního orgánu státní správy, proti jehož rozhodnutí rozklad směřoval, a to na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Rozklad měl rovněž výslovně přiznaný odkladný účinek. Podrobnější úprava však chyběla, proto správní řád počítal s přiměřeným použitím ustanovení o odvolacím řízení.

S přijetím nového správního řádu z roku 2004 prodělal institut rozkladu některé podstatné změny. Změnil se okruh rozhodnutí, která lze napadnout (nově také rozhodnutí ministra nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni), a institut rozkladové komise se dočkal podrobnější úpravy. Stále však rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Není již výslovně zmíněn odkladný účinek, o jeho existenci přesto odborná literatura ani soudní praxe nepochybují, neboť nevyklučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.<sup>4)</sup>

---

<sup>1)</sup> Autor je asistent soudce Nejvyššího soudu a doktorand na Katedře správního práva a práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

<sup>2)</sup> SKULOVA, S.: *Správní právo procesní*, 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 253.

<sup>3)</sup> Ustanovení § 61 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>4)</sup> JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád*. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 738; dále třeba POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D.: *Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 680.

Pro následující úvahy je však podstatné především to, že došlo k nové úpravě forem rozhodnutí: Správní orgán může nyní v řízení o rozkladu napadené rozhodnutí „**zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo rozklad zamítnout**“.<sup>5)</sup>

V literatuře je nicméně takřka jednomyslně zastáván názor, podle kterého je **nutné dovodit, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje, ta se uplatní pouze při změně rozhodnutí**.<sup>6)</sup> Opačné názory jsou ojedinělé.<sup>7)</sup>

Pro takový závěr lze nalézt v zásadě pět argumentů, které pro potřeby pozdějšího odkazování číslují:

1. Pokud by také zrušení rozhodnutí bylo podmíněno plným vyhověním rozkladu (stejně jako změna), mohla by nastat situace, kdy rozhodnutí bude sice nezákonné, avšak správní orgán jej přesto bude muset potvrdit (resp. rozklad zamítnout), a to právě proto, že návrhu nebude moci vyhovět *plně*; to by však odporovalo jak § 2 odst. 1 správního řádu, tak čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.<sup>8)</sup>

2. Pokud by navíc v takové situaci došlo k zamítnutí rozkladu jen proto, že by mu nebylo možné plně vyhovět, nebylo by takové rozhodnutí nezákonné a správní žaloba by proto neměla naději na úspěch.<sup>9)</sup>

3. Správní orgán prvního stupně (orgán, který vydal původní rozhodnutí), by navíc nebyl vázán rozhodnutím o rozkladu.<sup>10)</sup>

4. Jestliže by zrušení rozhodnutí bylo podmíněno plným vyhověním

---

<sup>5)</sup> Ustanovení § 152 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“ nebo „s. ř.“).

<sup>6)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 8 A 171/2010-45; závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005; MATES, P., KOPECKÝ, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-100-7; VEDRAL, J. *Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd.* Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1202 a násl.; POTĚŠIL, HEJČ, RIGEL, MAREK, 2016 (op. cit.), s. 680.; FIALA, Zdeněk et al. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 774 a násl.

<sup>7)</sup> SKULOVÁ, S. *Úvahy nad institutem rozkladu jako prostředku ochrany práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. Shodně také SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a HEJČ, D. in SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol.: *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017., s. 163 a násl.

<sup>8)</sup> Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005, (op. cit.); JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO (op. cit.), s. 740; VEDRAL (op. cit.), s. 1205.

<sup>9)</sup> Žáčková, M. K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, in VOPÁLKA, V. *Nový správní řád: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. Praha: ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9., s. 172

<sup>10)</sup> JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO (op. cit.), str. 739; VEDRAL (op. cit.), s. 1205.

rozkladu, nebylo by v některých případech vůbec možné o věci rozhodnout, protože správní řízení musí být nejprve zahájeno a posléze také předepsaným způsobem ukončeno.<sup>11)</sup>

5. Vznikal by zcela neodůvodněný rozdíl oproti možným formám rozhodnutí v odvolacím řízení, což by mohlo představovat zásah do ústavně zaručené rovnosti v právech.<sup>12)</sup>

Stejný názor zastává i soudní praxe; Nejvyšší správní soud v minulosti dokonce vyslovil, že v konečném důsledku lze o rozkladu rozhodnout stejnými způsoby jako v odvolacím řízení.<sup>13)</sup> Později sice uvedené korigoval podle převažujícího názoru teorie tak, že alespoň změna rozhodnutí skutečně je podmíněna plným vyhověním rozkladu;<sup>14)</sup> i to pak ale v některých případech relativizoval.<sup>15)</sup>

### Devolutivní účinek

Všechny uvedené argumenty vychází z představy rozkladu jako řádného opravného prostředku, v jehož rámci dochází k přezkumu napadeného rozhodnutí instančně vyšším správním orgánem.<sup>16)</sup> Tím se ale rozkladu přisuzuje devolutivní účinek, který mu nepřísluší.<sup>17)</sup>

---

<sup>11)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21 (op. cit.).

<sup>12)</sup> Žáčková, M. (op. cit.), s. 172.

<sup>13)</sup> „Nejvyšší správní soud je [...] toho názoru, že formy výroku rozhodnutí správního orgánu v rozkladovém řízení a v řízení odvolacím nejsou odlišné a i tam, kde by výrok pro různé doktrinální názory na definici správního orgánu formálně odlišný být mohl, nemá odlišné důsledky“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21, op. cit.).

<sup>14)</sup> V rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, Nejvyšší správní soud nejprve uvedl, že ustanovení § 152 odst. 6 s. ř. sice podle svého textu připouští změnu rozhodnutí vydaného v prvním stupni jen v rozsahu obdobném jako u tzv. autoremedury, avšak „je zde ještě ustanovení § 152 odst. 4 správního řádu o tom, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci, z čehož správní praxe a judikatura – s přiznanou kritikou nevhodnosti a nepraktičnosti úpravy rozkladového řízení – dovozuje přípustnost i jiných postupů včetně rušení a vracení věci do fáze rozhodování v prvním stupni, jako by šlo o dvě procesní *quasi* instance (viz např. VEDRAL J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Bova Polygon. Praha: 2012, s. 1203).“ Uzavřel však, že „pokud jde o změnu rozhodnutí, uplatní se přednostně zvláštní právní úprava limitující možnost změny rozhodnutí na tam uvedené podmínky; obdobnou úpravu odvolacího řízení tak v tomto rozsahu uplatnit nelze“.

<sup>15)</sup> V rozhodnutí ze dne 3. 4. 2017 č. j. 5 As 173/2016-24 Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčil v tom, že žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže porušil zákon, když prvostupňové rozhodnutí změnil, aniž by plně vyhověl rozkladu, nicméně neshledal, že by se jednalo o natolik podstatné porušení, které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť provedenou změnou nemohla nastat stěžovateli žádná újma.

<sup>16)</sup> Tento předpoklad je zřetelně přítomen všem uvedeným argumentům. Nejvíce je to patrné z tvrzení, že je možné věc zrušit a vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, nicméně všechny argumenty upozorňují na možné negativní důsledky spojené s instančním postupem typickým pro odvolací řízení (k tomu ještě podrobněji v další části).

<sup>17)</sup> Této skutečnosti si všimá P. Průcha; kritizuje ji s tím, že není ale pojmově možné vrátit věc

Tento rozpor bývá vysvětlován tvrzením, že v řízení o rozkladu nedochází k instančnímu postupu, nýbrž ke změně funkční příslušnosti.<sup>18)</sup> Funkční příslušnost v oboru správního práva je totiž chápána jinak, než je tomu tradičně v oboru práva civilního i práva trestního. Zatímco v trestním a civilním právu funkční příslušnost stanoví rozsah působnosti mezi orgány stejného druhu, stejné soustavy, tedy typicky odpovídá na otázku, který orgán z hlediska stupně je příslušný věc projednat (právě k její změně při rozkladu z povahy věci nemůže dojít),<sup>19)</sup> ve správním řízení se otázka hierarchie běžně slučuje s příslušností věcnou. Funkční příslušností se zpravidla rozumí vnitřní vztahy v rámci správního orgánu; určuje, který z orgánů vnitřní organizační struktury věcně příslušného orgánu veřejné správy správní řízení povede.<sup>20)</sup> Řízení o rozkladu tak nevede orgán vyšší instance, nýbrž jiná organizační složka vnitřní organizační struktury téhož správního orgánu.

Nemožnosti projednání rozkladu nadřízeným či instančně vyšším správním orgánem se tak teorie správního práva elegantně vyhýbá konstrukcí quasi-devolutivního účinku (projednání jinou organizační složkou téhož správního orgánu).

Současná právní úprava nicméně vymezila okruh příslušných orgánů odlišně a konstrukce postavená na změně funkční příslušnosti tak již jen stěží obstojí. Nyní je totiž možné podat rozklad nejen proti rozhodnutí ústředních správních orgánů (jak tomu bylo právě za účinnosti správního řádu z roku 1967), nýbrž také přímo proti rozhodnutí ministrů a jiných vedoucích ústředních správních orgánů jako správních orgánů prvního stupně.<sup>21)</sup>

Mohla-li dříve nastat výhradně situace, kdy v prvním stupni rozhodl správní úřad a o rozkladu (jakoby ve druhém stupni) pak rozhodoval vedoucí tohoto úřadu jako jiná organizační složka vnitřní struktury téhož orgánu, skutečně se jednalo z pohledu teorie správního práva o změnu funkční příslušnosti, a s určitými výhradami bylo snad možné hovořit i o přezkumu rozhodnutí, jakkoli to úplně neodpovídalo tradičnímu chápání tohoto pojmu.

---

nižší instanci tam, kde nižší instance není, a tedy není možný přezkum instancí vyšší tam, kde chybí vyšší instance (PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou: podle stavu k 1. 1. 2013*. Praha: Leges. 2012, s. 392.).

<sup>18)</sup> PRŮCHA, P.: (op. cit.), s. 392; SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. (op. cit.), s. 167; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007-72.

<sup>19)</sup> FIALA, J.: *Funkční příslušnost v civilním řízení*. In: HENDRYCH, D., a kol.: *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

<sup>20)</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2019. Student. ISBN 978-80-7502-365-0, str. 57; SKULOVÁ (op. cit.), s. 76.

<sup>21)</sup> Jde přitom patrně právě o reakci na dříve vedené debaty o tom, může-li být rozkladem napadeno rovněž rozhodnutí osob, které stojí v čele ústředních správních úřadů (Viz VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN M.: *Správní řád: komentář*. 2., dopl. a přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 194.).

Pokud ale nyní může v obou stupních rozhodnout tentýž správní orgán (ministr, případně vedoucí jiného ústředního orgánu státní správy), tatáž vnitřní organizační složka, a dokonce stejná úřední osoba, nelze nadále hovořit ani o změně funkční příslušnosti ani o přezkumu rozhodnutí. Přezkum napadeného rozhodnutí úřední osobou, která sama prvostupňové rozhodnutí vydala, není jen popřením principu dobré správy a dvojinstančnosti správního řízení, jak uvádí S. Skulová,<sup>22)</sup> ale přičí se také právní moci rozhodnutí.<sup>23)</sup> Pokud bychom navíc v takové situaci nadále hovořili o možnosti přezkumu rozhodnutí, rozklad by zcela ztratil význam; museli bychom totiž připustit možnost napadnout rozhodnutí ústředního orgánu státní správy odvoláním k přímo nadřízenému orgánu určenému podle § 178 odst. 2 správního řádu.

Jestliže tedy v řízení o rozkladu může dojít k situaci, v níž rozhoduje stejný orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, dokonce stejná úřední osoba, není nadále vhodné odůvodňovat stávající pohled na formy rozhodnutí o rozkladu změnou funkční příslušnosti, protože k té v některých případech nedochází.<sup>24)</sup> Tuto zásadní změnu v koncepci rozkladového řízení ovšem dosud nezohledňuje rozhodovací praxe správních soudů, ani teorie správního práva.

### Úprava obecná a zvláštní

Nepoužitelnost předepsaných forem rozhodnutí v řízení o rozkladu má dále podtrhovat skutečnost, že nic nenaznačuje zásadní změnu v pravidlech rozkladového řízení oproti předchozí právní úpravě; podle Nejvyššího správního soudu ji nelze dovodit z důvodové zprávy ani ze samotného § 152 odst. 6 správního řádu.<sup>25)</sup>

Důvodová zpráva ovšem zřetelně naznačuje, že ke změně dojít mělo – zmiňuje přímo omezené možnosti rozhodnutí.<sup>26)</sup> Tím spíš je pak změna patrná ze samotné právní úpravy: zatímco podle § 90 správního řádu

---

<sup>22)</sup> SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. (op. cit.) str. 170-171.

<sup>23)</sup> Ustanovení § 73 odst. 2 s. ř.

<sup>24)</sup> Na tomto místě je třeba připustit, že v případě celé řady pravomocí náležejících ministrům a jiným vedoucím ústředních orgánů státní správy může být sporné, zdali se vůbec jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu; typicky půjde o nejrůznější jmenovací pravomoci. Tomu lze ovšem oponovat jednak tím, že v teoretické debatě o povaze rozkladu je důležitá již samotná možnost takových rozhodnutí, jednak lze uvést konkrétní příklady situací, v nichž podle platného práva správní rozhodnutí vydávaná v prvním stupni přímo ministr nebo jiný vedoucí ústředního správního orgánu – lze zmínit třeba rozhodnutí ministra spravedlnosti o uznání jiných odborných zkoušek za odbornou závěrečnou zkoušku státních zástupců (§ 17 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství), které bezpochyby představuje autoritativní rozhodnutí orgánu veřejné moci o existenci subjektivního veřejného práva.

<sup>25)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 3 As 28/2012-21, op. cit.

<sup>26)</sup> „Věcně je toto rozhodování omezeno hlediský odstavce 4 [odst. 4 v návrhu zákona odpovídá nyníjšímu odst. 6]. V ostatních případech bude možné domáhat se ochrany u soudu.“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb.).

odvolací správní orgán může napadené rozhodnutí zcela nebo zčásti zrušit a řízení zastavit, vrátit správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, změnit (dojde-li k závěru, že je nesprávné), anebo odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit (dojde-li k závěru, že je správné), podle § 152 odst. 6 správního řádu v řízení o rozkladu lze rozhodnutí jen zrušit nebo změnit, a to jen za specifických podmínek plného vyhovění rozkladu či souhlasu dotčených účastníků (je-li rozhodnutí nesprávné), anebo rozklad zamítnout (je-li rozhodnutí správné).

Možná vůbec nejdůležitější pro stávající pojetí rozkladu se zdá být legislativní odkaz zakotvený v § 152 odst. 5 správního řádu, podle kterého nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Tím má být umožněno použití pravidel pro rozhodnutí v odvolacím řízení.<sup>27)</sup>

Nicméně jak vyplývá právě z § 152 odst. 5 správního řádu, úprava rozhodnutí o rozkladu je k odvolání v poměru speciality a má proto aplikační přednost. Poměr obecnosti a speciality umožňuje doplnění rozkladu přiměřeným použitím úpravy odvolání, ale jen tam, kde rozklad nemá samostatná pravidla.<sup>28)</sup> Částečné použití pravidel pro rozhodnutí o odvolání proto nelze přesvědčivě odůvodnit tím, že by snad šlo o doplnění neúplné úpravy rozkladu – ta je totiž co do forem rozhodnutí úplná. Zbývá dodat, že není vhodné uvažovat ani o přednosti obecné úpravy před úpravou zvláštní, neboť tím by speciální pravidla rozkladu ztratila jakékoli využití a takový výklad by byl v rozporu s výkladovým pravidlem rozumného zákonodárce.<sup>29)</sup>

Tím se dostáváme k podstatě argumentů, kterými je odůvodňován závěr, podle kterého je nutné dovodit, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje (tedy že se mají alespoň zčásti použít pravidla pro rozhodnutí v odvolacím řízení). Tím, že vychází z apriorní použitelnosti úpravy odvolání v řízení o rozkladu, berou takový závěr za premisu, čímž se dopouští argumentace kruhem. Jinak řečeno: všechny výše uvedené argumenty spatřují nepřijatelné důsledky jazykového výkladu § 152 odst. 6 správního řádu v kolizi s právní úpravou odvolání, která však má být podle § 152 odst. 5 správního řádu použita až tehdy, není-li pro rozklad zvláštní úprava a nebrání-li tomu povaha věci. Ovšem rozklad má plně použitelnou zvláštní úpravu, která zároveň do značné míry určuje i jeho povahu.

---

<sup>27)</sup> Viz poznámku č. 14.

<sup>28)</sup> Např. § 86 odst. 1 s. ř., podle kterého se podává odvolání u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

<sup>29)</sup> Výkladové pravidlo rozumného zákonodárce nespočívá ve zjevně nesprávném předpokladu, že zákonodárce netvoří nesmyslné či zbytečné právní normy. Jeho podstata spočívá v racionalizaci výkladu právních norem – má být upřednostněn takový výklad, který zachovává praktickou použitelnost co nejvyššího počtu právních norem současně. Ústavní soud jej formuluje jako požadavek na chápání jednotlivých ustanovení právního předpisu ve vzájemné souvislosti a jejich logické propojení (např. nález ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03).

Není tak například možné kritizovat domnělé důsledky potvrzení napadeného rozhodnutí (argument 1), když potvrdit napadené rozhodnutí podle § 152 odst. 6 správního řádu nelze; správní řád počítá jen se zamítnutím rozkladu. Stejně tak není jasné, proč by správní orgán neměl být vázán rozhodnutím o rozkladu (argument 3), když pravomocné rozhodnutí je závazné pro všechny správní orgány, i pro orgán, který je vydal (§ 73 odst. 2 s. ř.). Ne jinak je tomu s námitkou, že správní řízení musí být nejprve zahájeno a posléze také předepsaným způsobem ukončeno (argument 4). Má-li být podstatou této výhrady tvrzení, že bez formalizovaného uzavření věci, resp. postupu vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně nemůže tento pokračovat v dalším řízení (např. rozhodování o žádosti), opět jsou přehlížena specifika rozkladu a předčasně se sahá po obecné úpravě odvolání. Vyhoví-li totiž správní orgán rozkladu, nevrací napadené rozhodnutí níže postavenému správnímu orgánu, neboť žádný takový orgán zde není, a ve věci bez dalšího postupuje sám.

Vůbec nejzřetelněji to pak vyniká u tvrzení, že by vznikala „zcela neodůvodněný rozdíl“ v možnostech rozhodnutí v odvolacím řízení a v řízení o rozkladu (argument 5). K tomu nezbyvá než konstatovat, že takový rozdíl je odůvodněn právě zvláštní právní úpravou, která rozklad a odvolání odlišuje.

Připouštím, že stejně snadno nelze odmítnout námitku, podle které správní žaloba proti zamítavému rozhodnutí nebude mít naději na úspěch, jestliže důvodem zamítnutí bude výhradně skutečnost, že rozkladu nebylo možné plně vyhovět – rozhodnutí o rozkladu totiž nebude přísně vzato nezákonné a nebude dán důvod k jeho zrušení (argument 2). Domnívám se však, že tato skutečnost nemůže sama o sobě odůvodnit paušální odmítnutí zvláštní úpravy rozkladu a její nahrazení pravidly rozhodnutí o odvolání. Řešení problému prezentovaného argumentem 2 lze totiž nalézt i při použití zvláštní úpravy rozkladu; lze si představit například zrušení obou rozhodnutí ve správním soudnictví současně (rozhodnutí „prvostupňového“ spolu s „druhostupňovým“ rozhodnutím o rozkladu), a to s poukazem na jejich spojenou povahu (obě jsou vydána týměž správním orgánem v téže věci) a zákaz odeprání spravedlnosti.

Ostatně všechny tyto argumenty lze bezezbytku vztáhnout na institut autoremedury, kde ale jejich řešení zjevně nečiní problém. Jak se v rámci autoremedury vypořádat s potvrzením napadeného rozhodnutí či vázaností správního orgánu prvního stupně rozhodnutím o autoremeduře? A je možné odvolací řízení předepsaným způsobem ukončit, přistoupí-li správní orgán prvního stupně k autoremeduře? Zde teorie ani praxe zpravidla problém nenachází.

Znovu se tak ukazuje, že podstata problému se zdá být spíše v představě rozkladu jako obdoby odvolání, ačkoli v rozkladovém řízení vůbec nedochází k přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu úpravy odvolání.

## Autoremedura?

Jestliže způsoby rozhodnutí pro řízení o rozkladu jsou zákonem stanoveny identicky s formami rozhodnutí v rámci autoremedury, nabízí se pochopitelně otázka, neměl-li zákonodárce v úmyslu vystavět rozklad (nově) právě na tomto principu. To opakovaně připustil i Nejvyšší správní soud.<sup>30)</sup> Není přitom bez zajímavosti, že by se v takovém případě rozklad stal určitou kombinací dvou již dříve známých institutů: rozkladu jako specifického opravného prostředku správního řádu z roku 1967 (výše již popsaného) a rozkladu coby dřívějšího označení pro autoremeduru.<sup>31)</sup>

Tím spíše, že rozklad ve smyslu správního řádu z roku 1967 (jak je chápán dosud) svůj původní smysl prakticky ztratil se zavedením efektivně fungujícího správního soudnictví. Význam rozkladu ve správním řádu z roku 1967 spočíval zejména v neexistenci správního soudnictví, což dělalo z prvostupňového rozhodnutí ústředního orgánu státní správy rozhodnutí v zásadě konečné. V současné době, kdy máme efektivně fungující správní soudnictví, umožňující obecný přezkum správních aktů, ztrácí takový institut ve svém základě opodstatnění,<sup>32)</sup> přičemž hlasy upozorňující na tuto skutečnost se objevily již nedlouho po nabytí účinnosti správního řádu z roku 2004.<sup>33)</sup>

Pojetí rozkladu jako zvláštní obdoby autoremedury pro ústřední orgány státní správy by přitom lépe odpovídalo systematické i účelu zákona. Autoremedura vychází z představy, že orgán, který správní akt vydal, není způsobilý takové rozhodnutí sám přezkoumat; podstatou přezkumu je totiž revize jiným orgánem, než který rozhodnutí vydal (devolutivní účinek), nicméně ta je zde z povahy věci vyloučena. Právě proto správní orgán v rámci autoremedury nemůže rozhodnout jinak než plným vyhověním návrhu, protože k přezkumu rozhodnutí v pravém smyslu slova vůbec nedochází; význam autoremedury je třeba spatřovat v hospodárnosti řízení – rozhodujícím orgánu je dána dodatečná možnost si výrok pod tíhou argumentů účastníka řízení za splnění specifických podmínek „rozmyslet“ a vyhnout se tak zrušení rozhodnutí přezkumným správním orgánem. Může-li být námitkám plně vyhověno již orgánem, který rozhodnutí vydal, je hospodárné předejít zbytečnému zatěžování odvolacího orgánu, který musí celou věc nejprve nastudovat.

---

<sup>30)</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 8 A 171/2010-45 (op. cit.), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 28/2012-21 (op. cit.).

<sup>31)</sup> Termín rozklad jako označení pro formu opravného prostředku se začal objevovat v souvislosti se zavedením ministerského nařízení č. 124/1868 ř. z. Synonymem bylo také *představení*. Podle Pražáka je rozklad „prostředek, jímž se strana může domáhat změny nebo modifikace správního rozhodnutí při témže úřadě, který je byl vynesl“. PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné*. Jednota právnická. Praha. 1905, str. 176 a násl.

<sup>32)</sup> Zde je třeba dodat, že zásadu dvojinstančnosti nelze považovat za bezvýjimečně platný princip správního řízení a sama o sobě nemá tato zásada ani ústavní rozměr (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 2 As 50/2005, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02).

<sup>33)</sup> KOLMAN, P.: Správní řád – není třeba zrušit institut rozkladu? *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2007, XV, č. 3.



Zdá se tedy, že nově měl dostat tuto možnost i ústřední správní orgán; i on by mohl ve světle podaného opravného prostředku (správní žaloby) námitkám vyhovět, aby zbytečně nedocházelo k řízení před správním soudem<sup>34)</sup> – stejně jako tuto možnost dostávají správní orgány nižších stupňů ve formě autoremedury či uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním řízení.

Jak ale do uvedeného zapadá role rozkladové komise, která do jisté míry přináší prvky přezkumu a tím může posilovat představu rozklad jako řádného opravného prostředku, spíše než obdoby autoremedury?

Domnívám se, že na roli rozkladové komise se lze dívat i opačně: můžeme ji dobře vnímat jako prvek evoluce autoremedury, posilující její praktickou použitelnost. Tradiční slabinou autoremedury (stejně jako uspokojení účastníka po podání správní žaloby) je totiž skutečnost, že rozhoduje stejná úřední osoba, která se zpravidla se všemi potřebnými argumenty již seznámila a k věci zaujala konkrétní postoj – proto také rozhodla, jak rozhodla, a zpravidla tak nemá důvod ze svého rozhodnutí ustoupit. Včasná náprava chybného rozhodnutí ústředních správních úřadů je ovšem zásadní, protože rušení rozhodnutí ústředních správních úřadů správními soudy vážně narušuje důvěru ve výkon veřejné správy. Zapojení nezávislých odborníků do procesu rozhodování umožňuje tento problém řešit jakýmsi předběžným, interním „přezkumem“ ještě v předsoudní fázi, a případně se vyhnout zrušení nezákonného rozhodnutí soudem tím, že rozkladu vyhoví. I existence rozkladové komise je tak dobře slučitelná s představou rozkladu jako specifického institutu dodatečné změny správního rozhodnutí u téhož úřadu, který je vydal.

## **Závěr**

V praxi dosud zcela převládá názor, že § 152 odst. 6 správního řádu je třeba vykládat tak, že na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje. Pokusil jsem se ukázat, že takový názor nelze přesvědčivě odůvodnit změnou funkční příslušnosti rozhodujícího správního orgánu, protože ke změně funkční příslušnosti – přinejmenším v některých případech – nedochází; jiné argumenty se přitom neobjevují. Domnívám se proto, že by mělo být od současného pojetí upuštěno. Vše nasvědčuje tomu, že s přijetím správního řádu z roku 2004 mělo dojít ke změně pojetí rozkladu a jeho přiblížení institutům nápravy vadného rozhodnutí u téhož orgánu, který je vydal, což v konečném důsledku nabourává samotné chápání rozkladu jako opravného prostředku založeného na přezkumu rozhodnutí.

---

<sup>34)</sup> To, že dnes běžně rozklad tvoří poměrně rozsáhlou agendu, kterou lze stěžii označit za prvek hospodárnosti řízení, je právě věcí praktického pojetí tohoto institutu (kdy se vychází z představy o „přezkumu“ rozhodnutí), nikoli zákonné úpravy.