

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

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**

V řízení o rozkladu lze podle § 152 odst. 5 rozhodnutí změnit za podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a nemůže tím být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.

Možností zrušit rozhodnutí je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 1 písm. a) nebo písm. b). Na možnost zrušení rozhodnutí se podmínka plného vyhovění rozkladu nevztahuje.

Možností zamítnout rozklad podle § 152 odst. 5 písm. b) je třeba rozumět postup podle § 90 odst. 5 nebo podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Odůvodnění:

Poradní sbor ke správnímu řádu se na svém zasedání zabýval výkladem ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu, konkrétně zda se v řízení o rozkladu podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) vztahuje pouze ke změně rozhodnutí nebo i ke zrušení rozhodnutí, a dále otázkou, jaký je vztah § 152 odst. 5 a § 90 odst. 1 správního řádu.

Podle § 152 odst. 5 správního řádu lze v řízení o rozkladu (nestanoví-li zvláštní zákon jinak),

a) 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

b) rozklad zamítnout.

Při použití výhradně gramatického výkladu § 152 odst. 5 písm. a) by bylo nutno podmínku plného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému z účastníků vztáhnout na obě možnosti alternativně uvedené v první části ustanovení, tedy na zrušení i změnu rozhodnutí.

Při výkladu podle smyslu ustanovení a v souvislosti s dalšími ustanoveními zákona je však nutno dojít i k odlišnému závěru.

Podle § 152 odst. 5 písm. b) lze rozklad zamítnout. Tímto ustanovením je však s přihlédnutím k § 152 odst. 4 a ustanovením o odvolání třeba rozumět jednak možnost rozklad (zcela nebo zčásti) zamítnout a rozhodnutí (zcela nebo zčásti) potvrdit (§ 90 odst. 5), jednak možnost rozklad zamítnout pro opožděnost nebo nepřípustnost (§ 92 odst. 1). Při využití shora uvedeného gramatického výkladu by to znamenalo, že pokud nelze rozkladu vyhovět plně (a nejde o opožděný nebo nepřípustný rozklad), je jedinou možností zamítnutí rozkladu a potvrzení rozhodnutí, které přitom může být zčásti nebo zcela nezákonné, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a také čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejasnou otázkou by pak byl i případný přístup k soudní ochraně. Ačkoli je formulace § 152 odst. 5 písm. a) jakousi parafrází ustanovení § 87 o tzv. autoremeduře, v případě zamítnutí rozkladu není upravena žádná možnost automatického předání věci vyšší instanci nebo soudu a v důsledku toho není možné interpretovat obě ustanovení shodně, byť jsou prakticky shodně formulována.

Ustanovení § 152 odst. 5 je sice třeba považovat za speciální ve vztahu k ustanovení § 90 správního řádu, zároveň je ale nutno vycházet z pravidla uvedeného v § 152 odst. 4, podle kterého platí i pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (i když systematicky je odstavec 4 předřazen ustanovením o způsobech rozhodnutí v odstavci 5). Ustanovení § 152 odst. 2 písm. a) na rozdíl od § 90 odst. 1 nestanoví, co se má učinit v případě zrušení rozhodnutí v rozkladovém řízení, zatímco ustanovení § 90 odst. 1 spojuje se zrušením rozhodnutí buď zastavení řízení nebo vrácení věci k novému projednání. Ustanovení § 152 písm. a) proto výslovně ani nestanoví, že by byl právní názor vyjádřený v rozhodnutí o rozkladu závazný pro správní orgán prvního stupně a čistě formalistický výklad tohoto ustanovení by tedy mohl vést k závěru, že správní orgán prvního stupně v novém řízení není vázán právním názorem nadřízeného orgánu vysloveným v rozhodnutí o rozkladu a rozhodne-li stejným způsobem jako rozhodl ve svém dřívějším (zrušeném) rozhodnutí, nešlo by o nezákonné rozhodnutí. Taková argumentace by však byla chybná, protože by rozkladové řízení ztrácelo v případě zrušení rozhodnutí svůj smysl.

Při použití tohoto východiska je možné použít kromě výše uvedené rozšiřující interpretace pojmu „zamítnutí“ v písmenu b) také rozšiřující interpretaci pojmu „zrušení rozhodnutí“ podle písmene a) odst. 5. Pod pojmem zrušení rozhodnutí je tak třeba s ohledem

na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení (§ 90 odst. 1 písm. a), jednak zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b).

S ohledem na to, že takový výklad ustanovení § 152 odst. 5, podle kterého by mimo zamítnutí rozkladu bylo jedinou další možností jeho plné vyhovění, by byl v rozporu se smyslem a účelem dalších ustanovení tohoto zákona, se Poradní sbor přiklonil k výkladu, podle kterého se podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) vztahuje pouze ke změně rozhodnutí. Způsobením újmy účastníkovi řízení je pak třeba rozumět jak újmu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy *újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se*¹, tak újmu podle § 90 odst. 3 písm. c), tedy *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*. Další možností správního orgánu je proto také zrušení rozhodnutí a zastavení řízení nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

¹ Podle § 90 odst. 1 písm. c), jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.