

6. 8. 2013

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Podjatost vedoucích ústředních správních úřadů

Každý správněprávní nadšenec s očekáváním sledoval, jak se Ústavní soud vypořádá s návrhem Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu, jež vylučuje možnost zkoumání podjatosti u vedoucích ústředních správních úřadů. Na začátku dubna tohoto roku Ústavní soud vydal usnesení, které mnohé překvapilo.

## K podjatosti obecně

Zákon č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) upravuje podjatost úředních osob v ustanovení § 14. Toto ustanovení je reflexí nejen obecných zásad správního řízení obsažených v části první správního řádu, nýbrž i práva na spravedlivý proces upraveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod („Listina“). Konkrétně je zakotvení institutu podjatosti projevem zásady rovnosti dotčených osob (§ 7 správního řádu), resp. zásady nestranného přístupu (§§ 7 a 2 odst. 4 správního řádu). [1] Kromě tohoto ustanovení se s institutem podjatosti lze setkat napříč správním řádem, příkladem u členů kolegiálních orgánů (§ 134 odst. 4).

Institut vyloučení úřední osoby pro podjatost je založen na koncepci důvodného předpokladu zakládajícího pochybnost o nepodjatosti úřední osoby. Tato koncepce je zakotvena v § 14 odst. 1 správního řádu následovně: *„Každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.“* Podjatost, jak výše zmíněné ustanovení napovídá, se skládá ze dvou složek, jež musí být naplněny kumulativně. První složkou je poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Složka druhá je naplněna zájmem úřední osoby na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Poměr i zájem je nutno prokázat.

Na podjatost může (a má) upozornit sama úřední osoba (§ 14 odst. 3 správního řádu) nebo podjatost úřední osoby může namítat účastník řízení (§ 14 odst. 2 správního řádu). V obou případech o podjatosti rozhoduje představený, což je legislativní zkratka pro osobu úřední osobě služebně nadřízenou nebo pro osobu s obdobným postavením.

Nyní se dostáváme k zásadnímu ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu, které stanoví, že předchozí odstavce (1 - 6) se nevztahují na vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, tedy u těchto osob stanovuje výluk z možnosti vyloučení pro podjatost, ba co více - vylučuje, aby o podjatosti u těchto osob v rámci správního řízení bylo vůbec možno uvažovat.

Je důležité připomenout, kdo vše je vedoucím ústředního správního úřadu. Vedoucími ústředních správních úřadů jsou jednak ministři [2], jednak vedoucí (osoby stojící v čele) tzv. jiných ústředních orgánů státní správy. Těmito jinými ústředními orgány státní správy jsou nejen ty uvedené v § 2 kompetenčního zákona, ale také ty úřady, jež splňují materiální kritéria uvedená v nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.[3] Když správní řád užívá pojmu státní tajemník, má na mysli institut služebního zákona, jehož účinnost byla odložena na 1. 1. 2015, tudíž pro praxi zatím

nemá význam.

Důvodová zpráva k správnímu řádu poněkud lakonicky uvádí: „*Náš právní řád bohužel nepředpokládá možnost podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu, neboť předseda vlády je jen jedním z členů vlády a varianta, že by v tomto případě vláda rozhodovala ve sboru, je velmi nepraktická.*“[4] Domnívám se, že vláda, orgán nadaný zákonodárnou iniciativou, mohla a měla zkusit nalézt řešení pro situaci, kdy vzniknou pochybnosti o nepodjatosti vedoucího ústředního správního úřadu.

Správní řád z roku 1967 (zákon č. [71/1967](#) Sb., ve znění pozdějších předpisů) výluku pro podjatost vedoucího ústředního správního úřadu nezakládal. Tato výluka však byla dovozována judikatorně, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 6 A 90/2002 uvádí, že „*(...) ministr vnitra není pracovníkem správního orgánu, takže použití ustanovení správního řádu o jeho vyloučení z projednávání a rozhodování věci nepřipadá v úvahu. Organizace správy přitom neumožňuje naplnit ustanovení o vyloučení vedoucích ústředních orgánů státní správy při řízeních o rozkladu i z toho důvodu, že není specializovaný nadřízený orgán, který by o vyloučení vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodoval a není nikdo, kdo by případně mohl místo vyloučeného vedoucího ústředního orgánu státní správy rozhodovat.*“[5] K obdobnému názoru dospívá i dobový komentář.[6] Jsem toho názoru, že první část citovaného odůvodnění je poměrně formalistická, když z vlastnosti ministra jako „nepracovníka“ dovozuje nemožnost podjatosti. Druhá část citovaného odůvodnění je logickým argumentem a contrario, na kterém NSS pro případ vyloučení ministra pro podjatost ilustruje nepřijatelnost důsledků.

Nový správní řád (zákon č. [500/2004](#) Sb., ve znění pozdějších předpisů) zakotvil výluku možnosti zkoumání podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu přímo do ust. § 14 odst. 6.

### **Návrh Nejvyššího správního soudu na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu**

Nejvyšší správní soud („NSS“) zaregistroval tuto problematickou právní úpravu a v souvislosti se svou rozhodovací činností podal dne 9. 10. 2009 Ústavnímu soudu návrh na posouzení ústavnosti tohoto ustanovení.[7] Spor, který se formou kasační stížnosti dostal až před NSS, spočíval v tom, že předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („ÚOHS“) se v průběhu řízení o správním deliktu vyjadřoval k výsledku řízení - uváděl kategorická tvrzení o vině, čímž měl nejen ovlivnit rozhodování samotného Úřadu (má přímou řídicí působnost vůči zaměstnancům Úřadu), ale také zaset sémě pochybnosti o své nepodjatosti při rozhodování o rozkladu. NSS vyslovil závěr, že Krajský soud při přezkumu rozhodnutí postupoval logicky rozporně, když se meritorně zabýval námitkou podjatosti předsedy ÚOHS, a když současně uvedl, že ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu vylučuje, aby soud hodnotil podmínky podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu. Zároveň NSS dospěl k závěru, že ust. § 14 odst. 6 správního řádu je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, a proto podal návrh na jeho zrušení.

Samotný nesoulad předmětného ustanovení s čl. 36 Listiny NSS ve svém návrhu objasňuje ve 3 částech: 1) porušení principu nestrannosti, 2) porušení principu proporcionality, 3) porušení práva na přístup k soudu.

Ad nestrannost: Dle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Není pochybnosti o tom, že správní orgán, tedy i ÚOHS, je v kontextu tohoto článku považován za jiný orgán.[8] NSS poukázal na to, že pojistka nestranného rozhodování je ust. § 14 odst. 6 správního řádu vyloučena a za určitých okolností může dojít i k porušení principu *nemo iudex in casa sua*. V návrhu je dále přirovnáno postavení vedoucího ústředního správního úřadu při rozhodování o právech a povinnostech k postavení soudce. O to více se tato podobnost projevuje při správním trestání. Z

tohoto závěru NSS dovozuje stejné požadavky na nestrannost rozhodování ve správním řízení jako v tom soudním. Mimo výše uvedené ohrožuje ust. § 14 odst. 6 správního řádu důvěru společnosti v řádný výkon veřejné správy.

Ad proporcionalita [9]: Podle názoru NSS předmětné ustanovení neobstojí v druhém a třetím bodu testu proporcionality, tedy neexistuje racionální spojení mezi cílem a prostředky zvolenými k jeho provedení (když otázka podjatosti vedoucích ústředních orgánů státní správy je řešena absolutní nepřijatelností samotného položení takové otázky) a existuje šetrnější způsob provedení cíle, jež ust. § 14 odst. 6 správního řádu sleduje (zde NSS odkazuje především na zahraniční právní úpravy).

Ad přístup k soudu: Dle NSS předmětné ustanovení nepřímou zakládá vyloučení ze soudního přezkumu podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu. Správní soudy jakožto strážci zákonnosti veřejné správy přezkoumávají rozhodnutí orgánů veřejné správy. Dle názoru NSS však ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu, jelikož vylučuje možnost vznést námitku podjatosti proti vedoucímu ústředního správního úřadu ve správním řízení, vylučuje i možnost posuzovat podjatost vedoucích ústředních správních úřadů před soudem.

## Usnesení Ústavního soudu

Usnesením ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09 Ústavní soud návrh jako návrh podaný zjevně neoprávněnou osobou odmítl. Ústavní soud rekapituluje, že „*Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je taková pozice zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu kmenového řízení, jež pro obecný soud buď zakládá rozhodovací důvody pro hmotněprávní posouzení věci anebo upravuje postup daného řízení. Jádrem posuzované věci je přitom otázka, zdali ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu představuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu bariéru posuzování vad správního řízení založených skutečností, že věc byla rozhodována podjatou úřední osobou a zdali tudíž pro rozhodování správního soudu je oním zákonným ustanovením, jež v rozhodované věci zakládá rozhodovací důvody pro její hmotněprávní posouzení, anebo upravuje postup daného řízení.*“

Z odůvodnění především vyniká aplikace Russellova paradoxu vesnického holiče při hodnocení aktivní legitimace NSS: „*Holiče můžete definovat jako člověka, který holí všechny a jen ty, kteří neholí sami sebe. Otázka zní, zda holič holí sám sebe.*“ Následně aplikováno na danou situaci: „*(...) správní soud v dané věci ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu aplikuje v tom smyslu, že ho neaplikuje, tj. aplikuje ho v tom smyslu, že pro posouzení rozhodované věci nedopadá, jelikož představuje, jak již bylo vyloženo, bariéru pro postup uplatnění námítky podjatosti úřední osoby ve správním řízení dle § 152 správního řádu, nikoli ale pro její posouzení v soudním řízení správním.*“ Ústavní soud dospěl k závěru, že ust. § 14 odst. 6 může NSS vykládat ústavně konformním způsobem tak, že ho nebude při soudním přezkumu aplikovat. Správní soudy musí posuzovat vady správního řízení nejen z pohledu kautel, jež na správní řízení dopadají ze správního řádu, nýbrž i těch, jež plynou přímo z ústavního pořádku. Dle Ústavního soudu: „*Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu tudíž nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení dle § 152 správního řádu. V tomto smyslu není oním zákonným ustanovením, jež v rozhodované věci pro správní soud zakládá rozhodovací důvody pro její hmotněprávní posouzení anebo upravuje postup daného řízení, protože v dané věci **není naplněna procesní podmínka aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.***“ Tedy velmi jednoduše: NSS ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu neaplikuje, tudíž nedochází k použití tohoto ustanovení v souvislosti s rozhodovací činností soudu a NSS není k podání návrhu legitimován.[10]

Z výše uvedených důvodů Ústavní soud návrh odmítl, jelikož byl podán zjevně neoprávněnou osobou.

## Názor autora

Na závěr si dovolím učinit zhodnocení právního stavu, jež Ústavní soud zachoval. Neztotožňuji se s názorem ministra vnitra, který ve vyjádření k návrhu uvedl, že „*Nestrannost rozhodování zde tedy působí jako imperativ s možností následného přezkumu, avšak nikoliv jako samostatná procesní otázka s možným zásadním dopadem na správní řízení. Poněkud je tedy omezen preventivní účinek uplatnění tohoto práva, nikoliv však suspendováno právo jako takové.*“ Domnívám se, že pokud podpoříme tento názor, rezignujeme na chápání práva na spravedlivý proces jako nejen základního lidského práva, ale i jako hodnoty pro moderní právní stát příznačné, která má být přiměřeně uplatňována při všech výkonech veřejné moci.[11] Spoléhat na to, že určitá část procesu rozhodování o právech a povinnostech (část před správním orgánem) nepožívá záruky nestranného rozhodování a účastník si toto nestranné rozhodování vynutí až soudním přezkumem, se mi jeví absurdní. Samozřejmě souhlasím s tím, že v podmínkách našeho právního řádu zatím neexistuje řešení pro situaci, kdyby byl vedoucí ústředního správního úřadu vyloučen pro podjatost. Jednoduše tu není nikoho, kdo by místo něj rozhodoval. Proto se domnívám, že Ústavní soud měl předmětné ustanovení nálezem zrušit a dát zákonodárci prostor a čas na to, aby připravil půdu pro výše zmíněnou situaci. Současné řešení, kdy zkoumání podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu je vyloučeno, je opravdu radikální. Zde se ztotožňuji se závěrem NSS, že toto ustanovení nespĺňuje především třetí bod testu proporcionality (existují jiné a šetrnější způsoby řešení této situace, nejsou dokonalé, ale ani jeden z nich zcela nevyklučuje zkoumání podjatosti).[12]

Jako jedno hypotetické řešení situace, kdy není nikoho, kdo by rozhodoval namísto vedoucího ústředního správního úřadu, je možné uvést přenesení rozhodovací pravomoci přímo na rozkladové komise. Není předmětem tohoto příspěvku se tímto řešením zabývat komplexně. Jsem si vědom, že s tímto řešením přicházejí mnohé nedostatky, ale nebojím se učinit závěr, že tyto nedostatky se ani zčásti nepřiblíží negativním dopadům tak radikálního řešení, jakým je výlučka možnosti zkoumání podjatosti u vedoucích ústředních správních úřadů ve správním řízení. Např. D. Hendrych zdůrazňuje, že k dosažení správného a spravedlivého řešení citlivých případů je potřeba více využívat rozhodování nezávislých a nestranných orgánů, tedy těch, které stojí mimo hierarchii správy.[13]

Jsem toho názoru, že ust. § 14 odst. 6 správního řádu nelze vykládat konformně s ústavním pořádkem. Čl. 36 odst. 1 Listiny zajišťuje nestranný proces i pro řízení před jinými orgány veřejné moci, než kterými jsou soudy. Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu vylučuje nestranný proces před jinými orgány veřejné moci a tím pádem je rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud se zabýval aplikací ustanovení jen ve vztahu k soudnímu přezkumu, když vyslovil závěr, že správní soudy toto ustanovení neaplikují. Bokem však ponechal posouzení ústavnosti tohoto ustanovení ve vztahu ke správnímu řízení.

Za použití Russellova paradoxu Ústavní soud dospěl k závěru, že NSS ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu neaplikuje, tudíž ustanovení není ve vztahu souvislosti k předmětu řízení, a NSS tedy není aktivně legitimován k podání takového návrhu.[14] Domnívám se, že Ústavní soud si sofistikovaným způsobem odůvodnil poměrně formalistický závěr.

Tímto usnesením Ústavní soud podpořil a zakonzervoval nešťastný stav a jasně dal najevo, že některé kautely spravedlivého procesu se podle jeho názoru na správní řízení nevztahují. To ovšem v mých očích odporuje ideji moderního právního státu a rozšiřující se koncepci judicializace veřejné správy. Pravidla spravedlivého procesu se v právním státě musí přiměřeně vztahovat na všechny druhy výkonu veřejné moci.

**Marek Chadima,**

- 
- [1] VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, str. 176.
- [2] § 1 zákona č. [2/1969](#) Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Někdy též „kompetenční zákon“.
- [3] „Podle názoru Ústavního soudu je proto nutno označit za ústřední orgán státní správy orgán, jenž naplňuje následující kritéria: výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy (Další kritéria jako normotvorná pravomoc či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných).“
- [4] Důvodová zpráva dostupná >>> [zde](#).
- [5] Vydané ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sv. 3, ročník č. 2, s. 194, č. 123/2004. Dostupné >>> [zde](#).
- [6] Šmíd, L. a kol.: Správní řád a předpisy souvisící. Praha: Panorama, 1984, s. 39.
- [7] Návrh podaný dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, vedený pod sp. zn. 1 Afs 7/2009. Dostupný >>> [zde](#).
- [8] K tomu Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, str. 741.
- [9] K testu proporcionality např. náleží ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (publikovaný pod č. [214/1994](#) Sb.).
- [10] Čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.
- [11] K právu na spravedlivý proces blíže MOLEK, Pavel. Právo na spravedlivý proces. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 573 s. Ediční řada Lidská práva. ISBN 978-807-3577-483.
- [12] Jiná řešení jsou uvedena v návrhu NSS na zrušení ust. § 14 odst. 6 správního řádu z 2004.
- [13] HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, str. 79.
- [14] Ust. § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu: Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

## Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)