

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

Zamyšlení k nestrannosti přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného ve věcech služby

Dne 6. 11. 2014 byl vyhlášen zákon č. [234/2014](#) Sb., o státní službě, a to pod č. 234 v částce 99 Sbírky zákonů (dále jen pod označením „zákon o státní službě“). V tento den také nabyl platnosti. Účinnosti nabyl zákon o státní službě ve smyslu ustan. § 207 tohoto zákona až dne 1. 1. 2015, ovšem vyjma ustan. § 13, § 184, § 185, § 187, § 202 a § 206, která nabyla účinnosti již dnem jeho vyhlášení.



TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

V důsledku přijetí tohoto zákona a v průběhu jeho účinnosti došlo ke změně postavení osob vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Tyto osoby byly vyňaty z oblasti práva soukromého (tedy z režimu zákoníku práce) a zařazeny do režimu veřejnoprávního (tedy do režimu zákona o státní službě).

Veřejnoprávní charakter služebního poměru vede k tomu, že postup autoritativního rozhodování úředního orgánu ve věcech poměru zaměstnanců ve služebním poměru je upraven pravidly procesní povahy. I na rozhodování ve věcech služebního poměru státních zaměstnanců se uplatní pravidlo čl. 2 odst. 3 Ústavy o tom, že státní moc, která slouží všem občanům, lze uskutečňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.[1]

Ustan. § 1 odst. 2 zák. č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen pod označením „*správní řád*“), stanoví, že se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podpůrnost (subsidiarita) správního řádu je tak dána obecně, pro všechny postupy ve správním řádu upravené. Nicméně i sám zákon o státní službě výslovně zakotvuje subsidiaritu správního řádu pro řízení ve věcech služby, a to ve svém ustan. § 160: „*Nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu.*“. V hlavě II., části desáté zakotvuje zákon o státní službě pravidla o řízení ve věcech služby, která mají přednost před úpravou správního procesu dle správního řádu. V této souvislosti je možno zmínit zejm. ustan. § 162 odst. 4 zákona o státní službě, které stanoví, kdo je nadřízeným služebním orgánem, což má význam především pro určení toho, kdo je ve smyslu ustan. § 168 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě odvolacím orgánem. Jedná se tak o speciální právní úpravu, která má přednost před ustan. § 178 správního řádu.

Ve věcech služebního poměru jedná a v prvním stupni rozhoduje ve smyslu ustan. § 10 odst. 2 a § 162 odst. 2 zákona o státní službě služební orgán. Výjimkou jsou věci kárné odpovědnosti, o nichž v prvním stupni dle ustan. § 162 odst. 1 zákona o státní službě rozhoduje kárná komise prvního stupně. Vymezení toho, kdo je služebním orgánem pak přináší ustan. § 10 odst. 1 písm. a) až f) zákona o státní službě, které konkrétně uvádí: „(1) *Služebním orgánem je a) vláda nebo ministr vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu (dále jen „náměstek pro státní službu“), b) vláda nebo pověřený člen vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je*

ústředním správním úřadem, c) **náměstek pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, d) vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, e) personální ředitel sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu, f) vedoucí služebního úřadu nebo státní tajemník vůči ostatním státním zaměstnancům.**“.

Podle ustan. § 168 odst. 1 zákona o státní službě je odvolacím orgánem ve věcech kárné odpovědnosti kárná komise druhého stupně a **v ostatních věcech služby nadřízený služební orgán**. K tomu, abychom určili, kdo je oním nadřízeným služebním orgánem, musíme se vrátit zpět k ustan. § 162 zákona o státní službě, a to konkrétně k jeho odst. 4: „(4) **Nadřízeným služebním orgánem je a) náměstek pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi, personálnímu řediteli sekce pro státní službu a ve věcech, v nichž rozhodl náměstek pro státní službu, b) vedoucí služebního úřadu vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, c) státní tajemník vůči vedoucímu služebního úřadu podřízeného ministerstvu, d) kárná komise druhého stupně ve věcech, v nichž rozhodla kárná komise druhého stupně.**“.

Pomineme-li pojmovou zmatečnost celé konstrukce, můžeme z uvedeného v kontextu s ustan. § 10 zákona o státní službě dovodit, že v řízení ve věcech služby budou existovat případy, kdy o řádném oprávněném prostředku proti vydanému rozhodnutí (odvolání ve smyslu ustan. § 81 a násl. správního řádu) bude rozhodovat týž služební orgán, který toto předmětné rozhodnutí vydal. To je v celkovém pojetí českého právního řádu situace zcela nestandardní a dá se říci, že až anomální.

Správní řád vychází ze zásady dvojí instance (viz ustan. § 81 odst. 1, ustan. § 152 a ustan. § 91 odst. 1). Odvoláním se účastníci mohou bránit proti rozhodnutí orgánu první instance, pokud s ním nejsou spokojeni. Chrání před nezákonností, může ale vést i ke změnám z důvodu nesprávnosti (nevhodnosti) rozhodnutí.[2] I sám zákon o státní službě se zásadou dvojí instance pracuje (byť se lze zamýšlet nad tím, zda je pro některé druhy rozhodnutí vůbec zákonem o státní službě stanoven odvolací orgán). Děje se tak ovšem způsobem, který de facto smysl devoluce popírá.

Ustan. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zakotvuje právo na spravedlivý proces: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“. Jiným orgánem se rozumí jakékoli další orgány veřejné moci, kterým je svěřena pravomoc rozhodovat o právech a oprávněných zájmech jednotlivců.

I když služební orgán není správním úřadem, jak chápe tento pojem čl. 79 odst. 1 Ústavy, tím, že jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru, vykonává působnost v oblasti veřejné správy, a spadá tedy pod pojem správního orgánu ve smyslu ustan. § 1 odst. 1 správního řádu.[1]

Právo na spravedlivý proces zahrnuje celý komplex práv jednotlivce, který se váže k procesní ochraně jeho práv a oprávněných zájmů. Obsahuje v sobě celou řadu dílčích principů, které ve svém souhrnu vytvářejí spravedlnost řízení.: (a) právo na soud, na přístup k soudu, resp. právo na **přístup k zákonem stanovenému orgánu, který poskytuje ochranu**, (b) zákonem stanovený postup a upravený proces, (c) **spravedlivé rozhodnutí**, (d) **efektivní prostředky nápravy**, (e) nárok na náhradu za nespravedlivé rozhodnutí.“.[3]

Jak již bylo zmíněno výše, mezi procesní zásady správního řízení patří i zásada dvojinstančnosti procesu, která zajišťuje devolutivní účinek v případě využití institutu řádného oprávněného prostředku ze strany účastníka řízení. Účastník řízení se v zásadě může domáhat přezkumu rozhodnutí správním orgánem druhé instance (vyššího stupně). Tato zásada je nutná k naplnění zásad spravedlivého

procesu, který má sloužit k nalezení a přijetí nestranného, objektivního, správného a spravedlivého rozhodnutí.

V případě zákona o státní službě je však třeba se zamyslet nad tím, zda objektivně může vůbec být dána nestrannost odvolacího orgánu v situaci, kdy tento orgán rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí, které před tím sám vydal.

V judikatuře ESLP lze nalézt celou řadu případů, kdy účast soudce na předchozím rozhodování zakládá jeho podjatost. Nepřípustné je rovněž to, aby stejný soudce rozhodoval totožnou věc v několika instancích nebo sice v různých řízeních, která spolu ale bezprostředně souvisejí, například v původním soudním řízení o výpovědi ze zaměstnání a následném řízení o mimosoudní rehabilitaci (rozsudek *Indra proti Slovensku*).[4] Z tohoto úhlu pohledu lze na věc nahlížet také tak, že v případě některých odvolání v režimu zákona o státní službě o těchto odvoláních rozhoduje podjatý orgán.

Mezi další principy spravedlivého procesu spadá i princip právní jistoty. K právní jistotě patří přezkoumatelnost rozhodnutí, tzn. že každé rozhodnutí prvoinstanční má zásadně být a odsuzující rozhodnutí trestní musí být vždy přezkoumatelné nejméně jednou soudní instancí vyšší, k níž se může odvolat kterákoli strana řízení prvoinstančního. Vyšší instance může rozhodnutí prvoinstanční změnit nebo zrušit a přikázat soudu prvního stupně, aby o věci rozhodl znovu, v kterémžto případě je nové prvoinstanční rozhodnutí znovu přezkoumatelné soudem vyšším. Ze zásady přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí vyplývá, že obecný soudní systém musí být vždy nejméně dvouinstanční, že žádná věc nesmí být vyňata z možnosti přezkoumání prvoinstančního rozhodnutí a že soud v soudní hierarchii nejvyšší, proti jehož rozhodnutí už nemůže být podán opravný prostředek, nikdy nesmí rozhodovat jako soud prvního stupně.[5] Byť se zde hovoří o přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí, lze zcela jistě toto pravidlo vztáhnout i na případ rozhodnutí vydaného v rámci řízení správního.

Lze tak rovněž polemizovat i s tím, zda je ve zmiňovaném případě možné řádně přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí. O odvolání přece rozhoduje orgán, který se věcí již v předchozím řízení zevrubně zabýval (resp. tak přinejmenším učinit měl) a v důsledku skutkových okolností, provedeního dokazování a aplikace právních předpisů dospěl k určitému právnímu závěru. Jen stěží bude tento orgán, sestávající nadto pouze z jedné osoby, akceptovat argumenty vznesené odvolatelem. Minimálně však při jejich posuzování nebude zcela objektivní, když tyto budou rozporovat jeho předchozí právní závěry, příp. úvahy, v rámci kterých k rozporovaným právním závěrům dospěl. V tomto ohledu nastává riziko, že odvolací řízení bude pouze řízením tzv. pro forma.

Není tajemstvím, že zákon o státní službě trpí celou řadou nedostatků a výkladových nejasností. Nicméně skutečnost, že o některých odvoláních rozhoduje tentýž subjekt, jako v řízení v prvním stupni, považuji za nedostatek opravdu závažný.



Mgr. Jana Čechová Náplavová,
advokátka

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490

Fax: +420 224 920 468

e-mail: ak@iustitia.cz

-
- [1] Kopecný, M., Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby, ASPI
[2] Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 376
[3] Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., Listina základních práv a svobod, Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 728
[4] Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., Listina základních práv a svobod, Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 740
[5] Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, str. 218

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nestačí „mít systém“ aneb povinnosti veřejnoprávních původců při přechodu na atestovaný eSSL](#)
- [Výroční zpráva ÚOOÚ za rok 2025: nové regulační priority v oblasti ochrany osobních údajů](#)
- [Právní průvodce českou krajinou](#)
- [Sdílení elektřiny v obecních projektech, změny po 1.8.2026 a zapojení bateriových úložišť](#)
- [Jak naložit s „oznámením“ přestupku soukromých osob? A je to vlastně oznámením ve smyslu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich?](#)
- [Systémová podjatost ve správním řízení aneb požadavek na překročení nadkritické míry rizika systémové podjatosti](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulační požadavky a praktické aspekty](#)
- [Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)