

*Návrh*

## **ZÁKON**

ze dne ..... 2018,

### **kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

#### **Čl. I**

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 384/2008 Sb., zákona č. 7/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 250/2014 Sb., zákona č. 243/2016 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 183/2017 Sb. a zákona č. 225/2017 Sb., se mění takto:

1. V § 14 se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní:

„(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“

Dosavadní odstavce 2 až 7 se označují jako odstavce 3 až 8.

2. V § 14 odst. 8 se číslo „4“ nahrazuje číslem „5“.

#### **Čl. II**

##### **Přechodná ustanovení**

1. Zahájená řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. Bylo-li řízení pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení nebo novém řízení podle tohoto zákona.

#### **Čl. III**

##### **Účinnost**

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

# DŮVODOVÁ ZPRÁVA

## OBEČNÁ ČÁST

### 1. Zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v jejím celku

Podle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je 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, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Citované ustanovení má zajistit, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly osoby nestranné. Právní úprava vychází z toho, že úřední osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně, věcně správně a efektivně. Z výkonu pravomoci tak může být v souladu s tímto ustanovením vyloučena osoba, u níž existuje důvodný předpoklad, že s ohledem na její nežádoucí vztah k věci lze o její nepodjatosti pochybovat.

Podle dosavadní judikatury se tzv. systémovou podjatostí rozumí situace, kdy musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele úřadu, protože je překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy, který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Problematika systémové podjatosti je problémem již od dob přijetí správního řádu. Ustanovení § 14 správního řádu upravuje pouze situace podjatosti jednotlivých úředních osob bezprostředně se podílejících na výkonu pravomoci správního orgánu. V návaznosti na to § 131 odst. 4 správního řádu stanoví, že není-li příslušný správní orgán způsobilý věc projednat a rozhodnout z důvodu, že došlo k vyloučení všech úředních osob podle § 14, nadřízený správní orgán pověří projednáním a rozhodnutím věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.

Právní úprava ve správním řádu však opomíjí bližší úpravu systémové podjatosti, přičemž tato skutečnost má významný vliv na praxi správních orgánů. Jednotlivé úřední osoby mnohdy nedokáží zhodnotit, zda v určitém případě došlo či nedošlo k překročení výše zmíněné kritické míry systémového rizika podjatosti a nevědí, v jakých případech mají námitce systémové podjatosti vyhovět.

Ačkoliv k problematice existuje judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, tato je obvykle kazuistická a pro aplikační praxi proto nepřiliš přínosná. Správní orgány musí o každé námitce systémové podjatosti rozhodovat ad hoc podle konkrétních okolností případu, a proto nejsou jednotlivá rozhodnutí pro další praxi vždy upotřebitelná.

V současnosti obsahuje dílčí právní úpravu řešení systémové podjatosti v oblasti přestupkového práva § 63 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Podle tohoto ustanovení je z řízení vyloučen orgán územního samosprávného celku, pokud má být obviněným tento územní samosprávný celek; tzn., že například obecní úřad nemůže projednávat přestupek své vlastní obce. Dalším důvodem pro vyloučení správního orgánu z projednávání přestupku je skutečnost, že obviněným z přestupku je člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem. Nadřízený správní orgán v těchto případech usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobným způsobem je upravena i situace, kde je výše popsaný vztah dán vůči odvolacímu správnímu orgánu. Tím se zamezí například situaci, kdy by o přestupku kraje rozhodl obecní úřad a v odvolacím řízení by pak ve věci rozhodoval krajský úřad jako orgán obviněného kraje. V tomto případě bude delegaci provádět nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu, tedy zpravidla příslušné ministerstvo. Ve věci pak bude rozhodovat obecní úřad mimo správní obvod vyloučeného krajského úřadu.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich však problematiku systémové podjatosti speciálně upravuje z důvodu, že jde o typ správního řízení s přísnějšími nároky, mj. z důvodu, že i na něj se podle názoru Evropského soudu pro lidská práva vztahuje čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle kterého má každý, proti němuž je vzneseno jakékoliv trestní obvinění, právo, aby tato záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem. Pojem „trestní obvinění“ se zde nicméně vztahuje i na oblast odpovědnosti za přestupek [rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976, č. 5100/71 (Engel a ostatní proti Nizozemsku)]. V návaznosti na to také Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002).

Problematika systémové podjatosti byla diskutována na několika setkáních zástupců krajských úřadů a Ministerstva vnitra. Na základě proběhlé diskuse dospěly krajské úřady a Ministerstvo vnitra k závěru, že v zájmu právní jistoty by bylo vhodné přikročit k úpravě správního řádu, a zahájily spolupráci na konkrétním znění návrhu legislativního řešení systémové podjatosti.

Zprvu byla zvažována varianta, podle níž by ustanovení § 14 správního řádu bylo upraveno tak, že za stávající odstavec 1 by byl vložen nový odstavec 2 následujícího znění: „*Důvodem vyloučení úřední osoby není její služební poměr nebo pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*“.

Uvedená varianta je v souladu názorem Nejvyššího správního soudu z roku 2004.<sup>1</sup> Soud tehdy konstatoval, že samotný pracovní či obdobný poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku, jež je účastníkem řízení, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti tohoto zaměstnance. Aby byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti

---

<sup>1</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67 ze dne 16. prosince 2004.

konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany zaměstnavatele v konkrétním případě. V roce 2012 formuloval Nejvyšší správní soud nový pojem systémového rizika podjatosti.<sup>2</sup> Dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost, avšak je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností. V návaznosti na to soud vyjádřil tři základní kritéria, která musí být naplněna, aby došlo k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti:

a) zaměstnanecký poměr úředních osob k subjektu veřejné správy (např. k územnímu samosprávnému celku),

b) zájem tohoto subjektu na výsledku řízení, resp. vztah tohoto subjektu k projednávané věci a

c) další skutečnosti, které mohou ovlivnit postoj úředních osob k věci jinými než zákonnými prostředky (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení, kontroverzní povaha rozhodované věci).

Z uvedeného plyne, že původně zamýšlená varianta je v souladu s judikaturou z roku 2004. S ohledem na pozdější judikaturu by však toto řešení neznamenal výrazný posun při řešení problematiky systémové podjatosti. Cílem navržené právní úpravy je proto reagovat na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu a upřesnit předpoklady pro vyslovení podjatosti úřední osoby.

Přestože navrhovaná právní úprava neřeší přímo systémovou podjatost, negativně vymezuje podmínky, při nichž může dojít k vyloučení úřední osoby ze všech úkonů v řízení; úřední osoba nebude moci být vyloučena, bude-li její domnělá podjatost vyvolána mimo jiné jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. Protože se tento důvod v námitkách systémové podjatosti objevuje nejčastěji, je nezbytné upravit zákon tak, aby tento institut nebyl častým důvodem vzniku procesních obstrukcí, jako je tomu dosud. Účastníci řízení úřední osobu často považují za podjatou z důvodu jejího vztahu k věci, který spatřují zejména v jejím služebním poměru, příp. pracovněprávním nebo obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, jehož správní orgán je orgánem příslušným k vedení řízení, ve spojení se zájmem tohoto subjektu na výsledku řízení, a namítají tak (systémovou) podjatost všech úředních osob tohoto orgánu. Navrhovaná právní úprava se proto snaží reagovat na stávající judikaturu, která § 14 správního řádu vykládá extenzivně, což ztěžuje aplikaci tohoto ustanovení správními orgány a vede k předávání věcí jiným než původně místně příslušným orgánům v příliš velkém počtu případů.

Důsledkem přijetí navrhované úpravy by měl být výrazný pokles počtu námitek podjatosti, zejména námitek systémové podjatosti, což povede k efektivnějšímu a rychlejšímu rozhodování správních orgánů.

---

<sup>2</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20. listopadu 2012.

## **2. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí**

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádný dopad na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty.

## **3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky**

V průběhu každého správního řízení je nutné respektovat zásady zakotvené v právních předpisech na ústavní úrovni, stejně jako základní principy, které jsou vyjádřeny v části první správního řádu.

Pro správní řízení je kromě zásady zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zásadní čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Z uvedeného ustanovení by bylo možné dovodit, že požadavek na nestrannost se týká pouze soudů. Správní orgány ovšem při své rozhodovací činnosti musí být taktéž nestranné. Nestranností se rozumí objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k plnění svých úředních povinností, tj. k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech správních orgánů. V určitém ohledu ji lze ztotožnit s absencí podjatosti. Aby bylo možné z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dovodit nestrannost správních orgánů, resp. jednotlivých úředních osob, je nutné vykládat citované ustanovení širěji. Ústavní soud judikoval, že i když toto ustanovení výslovně nevyžaduje, aby i „jiný orgán“ vykazoval atributy nezávislosti a nestrannosti tak jako soud, z jeho účelu, jímž je vymezení základních principů spravedlivého řízení, vyplývá nutnost širší interpretace (usnesení Ústavního soudu ze dne 25. června 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08). Tento názor podporuje také skutečnost, že nestrannost správních orgánů je explicitně zakotvena v § 7 odst. 1 správního řádu, a k zajištění požadavku nestrannosti slouží mj. postup podle § 14 správního řádu.

Pokud nadřízený orgán dospěje k závěru, že existuje důvodná pochybnost o nepodjatosti osoby stojící v čele úřadu, usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu (§ 131 odst. 4 správního řádu). Delegation je přitom promítnutím zásady spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti je možno odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33, bod 34: *„Posuzování podjatosti by mělo vždy odrážet princip, dle kterého nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaná součástí práva na spravedlivý proces, tak jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny, je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba (ať již soudce, či úřední osoba ve správních řízeních). Nestrannost a nezaujatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“*

Na základě výše uvedeného je navrhovaná právní úprava v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, se na danou oblast nevztahují.

## ZVLÁŠTNÍ ČÁST

### K čl. I bodu 1

Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu stanoví, že „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.“. Za toto ustanovení se navrhuje vložit nový odstavce 2, který by na výše uvedené navazoval a výslovně by stanovil, že v případě, kdy se poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům dovozuje z jejího služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, není tato úřední osoba vyloučena podle odstavce 1.

Z dikce navrhovaného ustanovení plyne, že situace, kdy úřední osoba, která je ve služebním poměru nebo pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, rozhoduje ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo tohoto územního samosprávného celku (tzn., že stát nebo tento územní samosprávný celek má sám na výsledku řízení zájem nebo je přímo anebo nepřímo ovlivňován osobami, jež takový zájem mají), není sama o sobě, ani s případně další přistupující skutečností (viz dále), důvodem podjatosti. Taková úřední osoba není vyloučena z úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Pokud ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo územního samosprávného celku, není existence služebního poměru nebo pracovněprávního nebo jiného obdobného vztahu úřední osoby, která o věci rozhoduje, ke státu nebo k tomuto územnímu samosprávnému celku, důvodem systémové podjatosti, nemůže být (vzhledem k logickému argumentu *a maiori ad minus*) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti. Jinými slovy řečeno splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečnosti (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvodem systémové podjatosti.

Výše uvedené nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu.

### K čl. I bodu 2

Jedná se o legislativně technickou úpravu ustanovení v návaznosti na bod 1.

### K čl. II

Z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva se navrhuje zakotvit přechodná ustanovení upravující použitelnost nové právní úpravy a dosavadní právní úpravy ve vztahu k probíhajícím řízením a řízením pravomocně skončeným.

### **K čl. III**

Vzhledem k tomu, že problematiku systémové podjatosti je v praxi nutno řešit co nejrychleji, avšak zároveň je nutno stanovit určitou nezbytnou dobu pro seznámení s normou, navrhuje se, aby novela správního řádu nabyla účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jejího vyhlášení.