

Předkládací zpráva

Pardubický kraj zpracoval zákonodárnou iniciativu, jejímž obsahem je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a to v reakci na značné problémy, jež celému našemu systému veřejné správy a aplikační praxi způsobuje namítání tzv. systémové podjatosti účastníky řízení. Předmětná zákonodárná iniciativa byla konzultována s ostatními kraji a s Ministerstvem vnitra ČR v rámci jednání Asociace krajů. Návrh byl schválen usnesením Rady Asociace krajů č. 83/2017. Výsledná podoba zákonodárné iniciativy byla dne 12. 12. 2017 schválena usnesením Zastupitelstva Pardubického kraje č. Z/141/17. Další kraje (Karlovarský, Vysočina, Jihočeský, Zlínský, Královéhradecký, Ústecký, Středočeský, Olomoucký), u nichž se v daném čase konalo zastupitelstvo, jí vyjádřily podporu.

Cílem zákonodárné iniciativy je předložení návrhu zákona, který reaguje na nutnost podrobnější právní úpravy týkající se tzv. systémové podjatosti. V současné době právní úprava obsažená v ustanovení § 14 správního řádu stanovuje pouze postup v případech podjatosti jednotlivých úředních osob bezprostředně se podílejících na výkonu veřejné správy. Systémová podjatost však v zásadě není správním řádem řešena. Je výsledkem činnosti správních soudů, což v praxi způsobuje velké problémy. Jelikož se systémová podjatost, tak, jak byla koncipována správními soudy, opírá zejména o podjatost z důvodu pracovního, služebního nebo jiného obdobného poměru úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, je nezbytné zpřesnit stávající právní úpravu tak, aby tento institut nemohl být nadále aplikován a zneužíván k obstrukčnímu jednání.

K problematice systémové podjatosti existuje celá řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Tato jsou však z důvodu posouzení konkrétních případů ne příliš přínosná, neboť neobsahují a ani nemohou obsahovat obecně platná kritéria pro posouzení systémové podjatosti. Došlo tak k otevíření prostoru pro obecné zpochybnění předpokladu činnosti orgánů veřejné správy a tím v podstatě i ke zpochybnění celého systému. Z uvedeného důvodu je nutno danou problematiku upravit přímo zákonem. Navrhuje se tedy, aby správní řád výslovně vyloučil pochybnost o nepodjatosti úřední osoby danou jejím služebním nebo pracovněprávním poměrem. Judikaturou konstruovaná systémová podjatost v tomto směru totiž nemíří k požadavkům nestrannosti, ale míří až k faktické nezávislosti, což je však požadavek výslovně spojovaný s činností soudců (včetně patřičných garancí). Požadavek na nestrannost činnosti úředních osob je i bez systémové podjatosti zajištěn právní úpravou jejich postavení, práv a povinností, s tím, že výrazně vzrostla efektivita jejich vymáhání (včetně oblasti trestněprávní). Není tedy ani důvod již tyto právní možnosti dále podceňovat a nahrazovat je extenzivními výklady.

Cílem navržené úpravy je tedy u obecné právní úpravy návrat k posuzování pochybností o nepodjatosti konkrétních úředních osob podílejících se na výkonu veřejné správy s tím, že případné vyloučení celého orgánu bude (s výjimkou postupu dle § 131 odst. 4 správního řádu) věcí nikoliv úpravy obecné, ale úprav zvláštních (viz příklad na str. 3 důvodové zprávy). Návrh obnovení původního přístupu není v rozporu s ústavními principy činnosti veřejné správy, neboť tento přístup již prošel i ústavní kontrolou Ústavního soudu ČR.