



Jan Hamáček
1. místopředseda vlády
a ministr vnitra

Praha 1. listopadu 2019
Č. j. MV-133580-2/LG-2019

Vážený pane ministře,

obracím se na Vás v návaznosti na dopis č. j. 835/2019-910-IPK/2, kterým jste mne požádal o metodický výklad postupu při řešení systémové podjatosti ve vazbě na změnu správního řádu provedenou zákonem č. 176/2018 Sb., který nabyl účinnosti 1. listopadu 2018.

Uvádíte, že podle právního názoru Vašeho ministerstva musí být jednoznačně a konkrétně prokázáno překročení kritické míry rizika systémové podjatosti u úředních osob příslušného správního orgánu, aby mohly být z řízení vyloučeny. Poukazujete přitom na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj při posuzování systémové podjatosti Krajského úřadu Středočeského kraje při vydávání stanoviska podle § 96b stavebního zákona pro stavby 0301-0303 dálnice D3 ve Středočeském kraji poslední novelu správního řádu dostatečným způsobem nereflektovalo.

Ustanovení § 14 správního řádu po zmíněné novele uvádí:

„(1) 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.

(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.“

Podle důvodové zprávy nově doplněná úprava v odstavci 2 „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“.¹

Novela správního řádu tak reaguje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na usnesení rozšířeného senátu publikované pod č. 2802/2013 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochybností o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze opomíjet „systémové riziko podjatosti“ vyplývající ze zaměstnaneckého poměru úředníků k územnímu samosprávnému celku, pokud rozhodují ve věci týkající se tohoto územního samosprávného celku. Zároveň vymezil v obecné rovině okolnosti, které, pokud přistoupí k zaměstnaneckému poměru, mohou znamenat překročení přípustné míry systémového rizika podjatosti, což může vést k vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z rozhodování a projednávání věci. Z navazující judikatury pak vyplynulo, že těmito okolnostmi mohou být povaha rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam, jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení, podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu atp.

V praxi se však ukázalo, že posuzování abstraktně vymezených okolností, které mohou vyvolat překročení systémového rizika podjatosti, je velmi obtížné a vyvolává značnou nejistotu.² Tento stav nejistoty vedl k tomu, že na straně jedné začalo být podáváno velké množství námitek systémové podjatosti ze strany účastníků řízení a na straně druhé úřední osoby v obavě z možných důsledků nesprávného posouzení systémové podjatosti začaly samy „preventivně“ oznamovat vlastní podjatost.

Při posuzování systémové podjatosti se přitom pozornost soustředila na existenci zmíněných neurčitě vymezených okolností, aniž by již bylo zkoumáno naplnění zákonem vymezených podmínek podjatosti v § 14 odst. 1 správního řádu. Důsledkem tohoto přístupu bylo, že kvůli vyloučení všech v úvahu připadajících úředních osob bylo nutné řízení v řadě případů delegovat na jiné správní orgány

¹ Návrh Zastupitelstva Pardubického kraje na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk 54/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VIII. volební období, důvodová zpráva – obecná část.

² Ministerstvo vnitra k problematice systémové podjatosti zveřejnilo metodickou pomůcku, které je dostupná na internetových stránkách: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>.

(§ 131 odst. 4 správního řádu), což vyvolalo zvýšené náklady a znamenalo též prodlužování správních řízení.

Přijatá novela správního řádu si tedy kladla za cíl omezit dopady zmíněné judikatury, zamezit (účelovým) námitkám systémové podjatosti a předcházet změnám místní příslušnosti určené na základě zákonných hledisek z důvodu vyloučení všech úředních osob. Zákonodárce zakotvením § 14 odst. 2 správního řádu zdůraznil, že do určité míry počítá s tím, že při stávajícím modelu organizace výkonu státní správy bude docházet k situacím, kdy úřední osoba bude rozhodovat ve věci, která se dotýká subjektu veřejné správy (tj. státu nebo územně samosprávného celku), k němuž má služební, pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah. Důraz by tedy měl být kladen na zachování místní příslušnosti stanovené na základě zákonných kritérií a k delegaci na jiný správní orgán v důsledku vyloučení všech úředních osob z důvodu systémové podjatosti by mělo docházet spíše výjimečně. Přijatá novela pak usnadňuje odůvodňování nevyhovění případným námitkám systémové podjatosti.

Po nabytí účinnosti této novely je tedy na místě posuzovat problematiku systémové podjatosti restriktivněji, než tomu bylo doposud. Takový výklad zohledňuje účel přijaté novely správního řádu. Na druhou stranu je však nutno zdůraznit, že právní úprava podjatosti souvisí obecně se zásadou nestrannosti (§ 7 odst. 1 správního řádu) a má především preventivní účel, neboť předchází tomu, aby o věci rozhodovala podjatá úřední osoba, neboť existuje obava, že taková osoba bude ovlivňovat průběh řízení ve prospěch řešení, které odpovídá jejím zájmům a v případě systémové podjatosti zájmům subjektu veřejné správy, k němuž má služební, pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah, a její rozhodnutí pak bude zatíženo vadami zakládajícími jeho nezákonnost nebo věcnou nesprávnost. Pokud by důsledkem aplikace § 14 odst. 2 správního řádu mělo být vydávání nezákonných nebo věcně nesprávných rozhodnutí, která by následně musela být rušena v rámci soudního přezkumu, byl by výsledkem stav, který je v rozporu s cílem přijaté úpravy, neboť jednotlivá řízení by byla o to déle prodlužována.

Z těchto důvodů je třeba připustit, že i po nabytí účinnosti předmětné novely mohou existovat případy, kdy bude u konkrétní úřední osoby prokázáno naplnění podmínek podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. V případech, kdy budou tímto způsobem vyloučeny všechny úřední osoby, pak bude na místě uplatnění ustanovení o povinné delegaci (§ 131 odst. 5 správního řádu) a pověření jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci.

Závěrem mi dovoluji uvést, že ačkoliv v obecné rovině lze souhlasit s Vaším hodnocením poslední novely správního řádu, Ministerstvu vnitra nepřísluší vyjadřovat se k posuzování systémové podjatosti v konkrétních řízeních vedených jinými správními orgány, zejména pak na úsecích státní správy spadajících do působnosti jiných ústředních správních úřadů. Z tohoto důvodu se nemohu vyjádřit ani k Vámi

uváděné konkrétní věci týkající se staveb 0301-0303 dálnice D3 ve Středočeském kraji.

Ve vztahu k dopisu paní ministryně pro místní rozvoj č. j. 2/2019-500-ORG-18 mi dovolu v této souvislosti uvést, že ačkoliv je Ministerstvo vnitra gestorem správního řádu, není obecně nadřízeným správním orgánem v řízeních vedených na úsecích státní správy spadajících do působnosti jiných ústředních správních úřadů. Ministerstvo vnitra nemůže zasahovat do pravomoci nadřízeného správního orgánu v konkrétní věci, a to ani ve vztahu k výkladu správního řádu. Ministerstvo vnitra sice vykonává koordinační úlohu v oblasti správního řízení, nicméně ta nemůže nahrazovat činnost nadřízených správních orgánů na jednotlivých úsecích státní správy. Nadřízený správní orgán, v daném případě Ministerstvo pro místní rozvoj, vedle rozhodovací pravomoci plní též kontrolní a metodickou roli vůči svým podřízeným správním orgánům, a to i ve vztahu k aplikaci správního řádu na úseku státní správy spadajícím do jeho působnosti.

S pozdravem

Jan Hamáček

v z. JUDr. Ing. Jiří Nováček

Vážený pan
JUDr. Vladimír Kremlík
ministr dopravy
Ministerstvo dopravy
nábř. L. Svobody 1222/12
110 00 Praha 1

Na vědomí:
Vážená paní
Ing. Klára Dostálová
ministryně pro místní rozvoj
Ministerstvo pro místní rozvoj
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1