

# NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

657 40 Brno, Moravské nám. 6  
telefon: 542 532 311, fax: 542 532 361  
e-mail: podatelna@nssoud.cz

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

<b>ÚSTAVNÍ SOUD ČR</b>	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo	3
dne: - 9 - 10 - 2009	
1 Afs 7/2009 + Pš. a nov. 58 62 Cm 42/2008	
krát Přílohy: 2	
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: [signature]

## Nepředchází

V Brně dne 8. 10. 2009

**Navrhovatel:** Nejvyšší správní soud

**Účastníci řízení:** Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky  
Senát Parlamentu České republiky

Návrh podaný podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád



K11444109

## I. Řízení ve věci stěžovatele DPÚK a. s. (dříve Dopravní podnik Ústeckého kraje a. s.)

Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2006, č. j. S 227/06-19569/06-SOHS II, vyslovil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“), že stěžovatel DPÚK a. s. ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), zneužil svého dominantního postavení na trhu poskytování dopravních služeb v regionální linkové autobusové dopravě na území Ústeckého kraje na újmu spotřebitelů poptávajících tyto služby: dne 1. srpna 2006 totiž přerušil provoz 2135 spojů veřejné linkové autobusové dopravy na území Ústeckého kraje, přičemž tento svůj úmysl oznámil Ústeckému kraji teprve dne 26. července 2006. Neposkytnul tak dostatečný časový předstih umožňující včasnou adaptaci Ústeckého kraje a spotřebitelů na nastalou situaci. ÚOHS stěžovateli takové jednání do budoucna zakázal a uložil mu za ně pokutu ve výši 700 000 Kč. Zároveň vyslovil, že porušení citovaného ustanovení bez objektivně ospravedlnitelného důvodu nebylo ve správním řízení prokázáno.

Stěžovatelův rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí zamítl předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 4. 7. 2007 a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobu, již stěžovatel podal proti rozhodnutí předsedy ÚOHS, Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 17. 9. 2008.

Stěžovatel v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku zformuloval řadu námitek svědčících podle jeho názoru o nesprávném posouzení právní otázky v předchozím řízení, o vadách řízení před správním orgánem, o zmatečnosti řízení před soudem a o nepřezkoumatelnosti rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. a) – d) s. ř. s.), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Jako jednu z kasačních námitek označil stěžovatel i podjatost předsedy ÚOHS. Zdůraznil přitom úzký vztah mezi řízením o správním deliktu a soudním řízením trestním; je podle něj nepřijatelné, aby na předsedu ÚOHS byly kladeny nižší nároky než na trestního soudce (srov. k tomu i rozhodování Nejvyššího soudu ve věcech trestních). Oba se musejí zdržet všeho, co zpochybňuje jejich nepodjatost – tedy nadstandardních styků s advokáty účastníků řízení, předjímání výsledku řízení apod. Takové jednání nelze tolerovat jen proto, že jeho aktérem je vedoucí ústředního správního úřadu, který je vystaven mediálnímu tlaku. Stěžovatel se domnívá, že předčasná kategorická tvrzení předsedy ÚOHS o stěžovatelově vině musela podvědomě působit na zaměstnance ÚOHS, kteří byli činní ve správním řízení. Pokud by takto vystupoval předseda soudu a veřejně deklaroval odsouzení obžalovaného ještě před rozhodnutím soudu, byl by tím vedle důvodu pro delegaci věci založen i důvod pro jeho kárné řízení. Předseda ústředního správního úřadu je však na rozdíl od předsedy soudu vybaven přímou řídicí působností vůči zaměstnancům úřadu a může přímo zasahovat do výše jejich platu. Soud tedy podle stěžovatele nevyvrátil to, že ÚOHS mohl být ovlivněn mediálními výroky svého předsedy.

Stěžovatel dále nesouhlasil ani s tím, že účast předsedy ÚOHS na soukromé oslavě advokátní kanceláře patří do kategorie kontaktů s odbornou veřejností. Účast na takových akcích a fakt, že si předseda tyká s představiteli advokátní kanceláře zastupující Ústecký kraj, samy o sobě nemusejí zakládat pochybnosti o nepodjatosti předsedy; souhrn těchto skutečností spolu s mediálním vystupováním předsedy a jeho nečinností v dalších řízeních týkajících se stěžovatele však k takovým pochybám vede. Předseda přitom nemá zákonem stanoveny žádné mediální a společenské povinnosti, kterými by bylo možno toto jeho chování – vhodné spíše pro politika – vysvětlit. Stěžovatel popírá názor krajského soudu, podle něž se od úředních osob očekává komentování průběhu správního řízení; zejména to – s ohledem na presumpci nevinu –

nemůže platit v řízení o správních deliktech. Podle stěžovatele není nutno prokazovat osobní poměr předsedy ÚOHS k věci či k zástupcům účastníků (to by spíše zakládalo podezření ze spáchání trestného činu), nýbrž postačí pouhé pochybnosti o jeho nepodjatosti; ty jsou v této věci dány (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. US 722/05). Sám krajský soud ostatně spatřoval v chování předsedy jistou nepřístojnost, když připustil, že by u něj byl na místě uvážlivější přístup k plnění jeho mediálních a společenských povinností.

Stěžovatel připomněl, že již v žalobě navrhoval, aby krajský soud přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu, který brání vyslovení podjatosti předsedy ÚOHS. Existence této úpravy totiž vylučuje vedení řádného správního řízení, neboť umožňuje, aby v řízení vystupovaly a rozhodovaly zjevně vyloučené úřední osoby, a dostává se tak do rozporu s právem na spravedlivý proces.

## II. Rozpor § 14 odst. 6 správního řádu s ústavním pořádkem

Nejvyšší správní soud při předběžném projednání věci usoudil, že krajský soud postupoval nesprávně, když se meritorně zabýval námitkou podjatosti předsedy ÚOHS a tedy naplněním podmínek § 14 odst. 1 správního řádu, a současně konstatoval, že § 14 odst. 6 správního řádu brání soudu takovou podjatost vyslovit. Pokud podle § 14 odst. 6 správního řádu se ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost (§ 14 odst. 1 až 5) nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky, pak soud ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí takového vedoucího nemůže případnou námitku podjatosti vůbec hodnotit. Rozsudek krajského soudu je proto v této části nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť obsahuje logický rozpor spočívající v souběžné aplikaci § 14 odst. 1 a odst. 6 správního řádu. Současně však zdejší soud dospěl k závěru, že § 14 odst. 6 správního řádu, který jediný měl být krajským soudem ve věci aplikován, je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod; proto podává návrh na jeho zrušení.

## III. Vyloučení vedoucích ústředních správních úřadů z důvodu podjatosti v historické, systematické a komparativní perspektivě

Nejvyšší správní soud předtím než přikročí ke zdůvodnění rozporu § 14 odst. 6 správního řádu s ústavním pořádkem považuje za vhodné poukázat na úpravu vyloučení vedoucích ústředních správních úřadů z důvodu podjatosti z hlediska historického, systematického a komparativního.

### III./a) Perspektiva historická

Úprava podjatosti správních orgánů v období první republiky byla obsažena v § 11 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Předmětné ustanovení podrobně popisovalo jak důvody podjatosti, tak i proceduru určení jiného úředního orgánu, který bude ve věci jednat a rozhodne ji. Zkoumání podjatosti nebylo vládním nařízením č. 8/1928 Sb. jakkoliv omezeno, neobsahovalo žádnou věcnou či osobní výjimku. Naopak z jeho textu lze dovodit, že předpokládalo možnost vzniku podjatosti i u vedoucích správních orgánů (tehdejší terminologií „přednostů úřadů“). Podle § 11 odst. 4 věta druhá předmětného nařízení platilo, že nastal-li důvod podjatosti u přednosta úřadu, *odevzdá věc svému zástupci* a učiní oznámení nadřízenému úřadu. A dále podle odst. 7 téhož ustanovení rozhodoval o návrhu strany namítající podjatost úředního orgánu přednosta úřadu; a šlo-li o něho, nadřízený úřad.

Otázka podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů nevyvolávala spory rovněž z toho důvodu, že v období první republiky neexistoval institut rozkladu, jak jej známe z dnešní právní úpravy. František Weyr k tomu ve svém komentáři ke správnímu řádu poznamenává: „*Správní řád nezná speciálního opravného prostředku, který teorií a praxí nazýván jest ‚rozkladem‘ (Vorstellung) a vyznačuje se – proti odvolání – tím, že směřuje proti témuž úřadu, který naříkané rozhodnutí vydal. Nicméně může na základě podaného odvolání dojíti výjimečně k tomu, že tento úřad o odvolání rozhodne sám. Může se tak státi podle předpisu 2. odst. § 78, který stanoví jednak obecnou zásadu, že o odvolání může meritorně, t. j. ve věci samé, rozhodnouti toliko odvolací úřad, že však výjimkou může odvolání vyříditi (roz. meritorně) úřad, proti němuž směřuje, dospěl-li k názoru, že odvolání by se mohlo vyhověti a nedotýká-li se rozhodnutí v odpor vzaté nikoho jiného než odvolatele.*“ (Weyr, F.: *Správní řád*. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1930, s. 132). Hovoří-li tedy prvorepubliková doktrína o rozkladu, má jím na mysli buď autoremeduru v rámci odvolacího řízení, případně určitý podnět úřadu, který úřad vyřizuje sám, avšak tento podnět není řádným opravným prostředkem (stov. Hoetzcl, J.: *Československé správní právo*. Část všeobecná. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 351; Kliment, J., Zeis, E.: *Československé správní řízení*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937, s. 250).

Po únorovém převratu bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. nahrazeno vládním nařízením č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád), které (byť daleko stručněji) také upravovalo vyloučení pracovníků správních orgánů pro podjatost v § 11, přičemž žádným způsobem neomezovalo aplikaci tohoto ustanovení na některé pozice ve státní správě. Ustanovení § 11 odst. 2 vládního nařízení umožňovalo vyloučení i vedoucích odboru nebo obdobného výkonného orgánu národního výboru. Řádným opravným prostředkem bylo, obdobně jako za předchozí úpravy, odvolání; rozklad upraven nebyl, nepočítáme-li možnost autoremedury v § 32 vládního nařízení.

Následně bylo přijato vládní nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení, nejstručnější správní řád v historii správního řízení, do jehož 36 paragrafů se nevešel ani institut podjatosti, ani rozklad.

Situace, kdy se podjatost ve správním řízení vůbec nezkoumala, však nemohla mít ani v podmínkách socialistického práva dlouhého trvání. Proto zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) opětovně zavádí institut podjatosti v § 9 a následujících. důvodová zpráva k tomu uvádí: „*[z]avedením institutu podjatosti ve správním řízení navazuje nová úprava na stav, který platil před rokem 1960. V platném správním řádu nebyla podjatost upravena s odůvodněním, že v nových podmínkách činnosti národních výborů, kdy těžší rozhodování přešlo z aparátu národních výborů na komise, pozbyla instituce podjatosti svého významu. Zkušenosti však ukázaly, že právě po zavedení horizontálního projednávání odvolání byl nedostatek úpravy podjatosti jedním z nejvíce kritizovaných nedostatků správního řádu. Úprava vyloučení pracovníka nebo člena správního orgánu z důvodů podjatosti má význam především pro řízení prováděné místními národními výbory. Důvody podjatosti se v podstatě shodují s důvody obsaženými v občanském soudním řádu.*“ (viz tisk č. 127, Národní shromáždění Československé socialistické republiky, IV. volební období, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Úprava podjatosti neobsahovala žádné výjimky ohledně své aplikace na některé pozice ve státní správě a umožňovala vyslovení podjatosti i u vedoucích správních orgánů (rozhodoval o ní nadřízený správní orgán).

Správní řád z roku 1967 však nově zakotvil v § 61 i rozklad jako opravný prostředek proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy. O rozkladu rozhodoval vedoucí ústředního orgánu státní správy na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Vzápětí proto musela doktrína i praxe řešit problém možné podjatosti vedoucího ústředního orgánu státní správy, neboť vznikala zejména otázka, kdo by měl o podjatosti takového vedoucího rozhodovat. Řešení, které bylo zvoleno, vyšlo z (pro tehdejší dobu typického) lpění na textu zákona, konkrétně

z toho, že v § 9 odst. 1 správního řádu se hovořilo o vyloučení *pracovníka* správního orgánu. Dobový komentář k tomu konstatuje: „*u vedoucího ústředního orgánu státní správy při jeho rozhodování o rozkladu podle § 61 odst. 2 správního řádu nepřichází vyloučení z důvodů podjatosti v úvahu. Není totiž pracovníkem správního orgánu. Značná záruka objektivit jeho rozhodování je dána existencí zvláštní (tj. rozkladové) komise, na základě jejíhož návrhu vedoucí ústředního orgánu státní správy rozhoduje o rozkladu.*“ (Šmíd, L. a kol.: *Správní řád a předpisy souvisící*. Praha: Panorama, 1984, s. 39). Myšlenka, že vedoucí ústředního správního úřadu není jeho pracovníkem, ergo nemůže být ve správním řízení podjatý, je logicky chybná, neboť dovozuje z určité vlastnosti subjektu vlastnost jinou, která z té první nevyplývá. Rovněž úvaha, že zárukou objektivit rozhodování vedoucího ústředního správního orgánu jsou rozkladové komise, je absurdní: pokud by byl vedoucí skutečně podjatý, nemůže mu rozkladová komise jako pouhý poradní orgán zabránit v přijetí určitého rozhodnutí a donutit jej k přijetí jiného. Tyto chyby v argumentaci svědčí tomu, že se jednalo o účelovou konstrukci, jejímž cílem bylo formální ospravedlnění nedostatků zákona.

Po změně společenských poměrů v roce 1989 ke změně vnímání podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů nedošlo. Předchozí výklad byl bez dalšího převzat Vrchním soudem v Praze (stov. rozsudek ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 A 138/1999) i Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 27. 11. 2003, č. j. 6 A 90/2002 - 82, a rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 15/2000 - 105, oba dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), ačkoliv bylo nepochybně možné přijmout výklad jiný, který by reflektoval nutnost dodržení nestrannosti správního řízení.

Případný judikaturní odklon od názoru, že vedoucí ústředního orgánu státní správy nemůže být vyloučen pro podjatost, by bylo možné za účinnosti správního řádu z roku 1967 provést aktivací rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, však na rozdíl od svého předchůdce v § 14 odst. 6 výslovně stanovil, že vyloučení pro podjatost se na vedoucí ústředních správních úřadů nevztahuje. Toto pozitivní zakotvení výluky z podjatosti judikaturní odklon znemožňuje. Současně je ale § 14 odst. 6 správního řádu podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s ústavním pořádkem, jak bude vyloženo dále.

### *III/b) Perspektiva systematická*

Institut podjatosti a vyloučení podjaté osoby z rozhodování není doménou správního řízení, ale je pevnou součástí všech procesních předpisů obsažených v českém právním řádu. Konkrétně je tato otázka řešena v § 14 až 17a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v § 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v § 30 až 31a zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v § 8 a 18 zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, v § 8 zákona č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), dále v § 26 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebo v § 29 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Žádný z těchto řádů však explicitně ani implicitně neomezuje aplikaci ustanovení o podjatosti na některé osoby, které by se mohly podílet na projednávání a rozhodování příslušné věci. Úprava obsažená v § 14 odst. 6 správního řádu tedy nezapadá do systému právního řádu České republiky, přičemž by bylo jen velice obtížné nalézt důvody pro odlišné pojmání institutu podjatosti ve správním řízení na straně jedné a ve všech ostatních právech upravených řízeních na straně druhé.

### III./c) Perspektiva komparativní

Evropské právní řády (např. Německo, Rakousko, Polsko, Švédsko a další) neobsahují jakékoliv omezení aplikace ustanovení o podjatosti ve správních řízeních. Navíc z pohledu právních řádů evropských zemí není rozhodování monokratického ústředního orgánu státní správy obvyklé, a pokud se přesto vyskytuje, je vždy obecně řešena situace možného vzniku podjatosti. Často jsou takové monokratické orgány součástí většího kolektivu sobě rovných, přičemž vyloučené úředníky (ministry) v rozhodování zastoupí jiný člen takového kolektivu (typicky jiný člen vlády, kterého kupř. v Polsku určí premiér) nebo rozhodne přímo tento kolektivní orgán jako celek s vyloučením podjatého člena (kupř. ve Španělsku rozhodne Rada ministrů, ve Švýcarsku Spolková rada). V Norsku je na místo vyloučeného úředníka jmenován nebo zvolen zástupce, přičemž pokud by jmenování zástupce působilo zvláštní potíže, rozhoduje o zastupování vyloučeného vrcholného úředníka král (srov. § 9 Forvaltningsloven – správního řádu). Lze se rovněž setkat s možností přímé žaloby k soudu proti rozhodnutí vrcholného úředníka, aniž by byla jakkoliv omezena možnost namítat úředníkovu podjatost v předcházejícím řízení (např. Finsko, Švédsko).

### IV. Porušení ústavně zaručených práv

Předchozí pasáže návrhu jednoznačně dokládají, že v případě § 14 odst. 6 správního řádu jde o úpravu vpravdě raritní. Ojedinělost výskytu určitého institutu v právním řádu z hlediska historického i komparativního sama o sobě samozřejmě neznamená protiústavnost. Může však leccos naznačovat a dokreslovat. Soud by měl být proto při aplikaci takového institutu obezřetnější, neboť jedinečnost institutu vyžaduje i jedinečnost přístupu k němu, a to i z pohledu jeho ustavní konformity. Nejvyšší správní soud se domnívá, že ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu v testu ústavnosti neobstojí, a to z následujících důvodů.

#### IV./a) Porušení principu nestrannosti při rozhodování (práva na spravedlivý proces)

Článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Sousedním „u jiného orgánu“ je nepochybně třeba rozumět i správní orgány, kterým je i ÚOHS. Ostatně Ústavní soud předmětný článek vyložil mimo jiné i v usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08: „[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. To se ostatně „na úrovni podústavního práva“ projevuje i zakotvením institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro podjatost do jednotlivých předpisů upravujících proceduru. Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otrásl by tak důvěrou v právní stát (jak o tom stěžovatel hovoří), jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr.“

Citovaný čl. 36 odst. 1 tedy zakládá na jedné straně povinnost státu zajistit, aby veškeré státní orgány (a tedy i správní orgány včetně ústředních správních úřadů) rozhodovaly nestranně a objektivně, a na straně druhé oprávněné očekávání fyzických a právnických osob, že jejich případy budou řešeny nestrannými – a tedy nepodjatými – úředními osobami. Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu je zákonnou pojistkou zajištění nestrannosti a objektivnosti rozhodování správních orgánů, neboť umožňuje, aby byla podjatá úřední osoba vyloučena buď z jejího vlastního podnětu nebo na základě námítky účastníka řízení (viz dále § 14 odst. 2 a 3 správního řádu).

Ustanovení § 14 odst. 6 tuto zákonnou pojistku odstraňuje vůči omezené skupině úředních osob, v jejichž rukou se fakticky sbíhá veškerá výkonná moc v příslušném úseku veřejné správy a jež jsou oprávněny vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a to v posledním stupni bez možnosti dalších opravných prostředků (ochranu poskytovanou správním soudnictvím v to nepočítaje; k tomu však viz níže). Citovaný odstavec správního řádu tak činí z vedoucích ústředních správních úřadů (a ze státních tajemníků, avšak tato funkce doposud nedošla naplnění vzhledem k odkladu účinnosti zákona o státní službě) výjimečnou skupinu osob, která může rozhodovat vždy a za všech okolností. Existence podjatosti v jejich případě nijak nebrání tomu, aby v konkrétní věci rozhodli. Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu navíc bez dalšího umožňuje, aby vedoucí ústředního správního úřadu zcela legálně rozhodoval ve své vlastní věci. Přijetím zákazu aplikace institutu podjatosti na tyto vedoucí totiž došlo k situaci, kdy neexistuje účinný mechanismus, který by je z rozhodování vlastních věcí vyloučil. Dochází tak k porušení práva na spravedlivý proces obsaženého v čl. 36 odst. 1 Listiny, konkrétně ústavního požadavku nestrannosti rozhodování a principu *nemo iudex in causa sua*.

Nejvyšší správní soud dále považuje za podstatné vyzdvihnout, že postavení vedoucího ústředního správního úřadu ve správním řízení není nepodobné postavení soudce. V obou případech jde o autoritativní rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a v obou případech existuje stejný silný zájem na tom, aby vydané rozhodnutí bylo objektivní a nestranné. Jak ostatně vyplývá z výše citovaného usnesení Ústavního soudu, na nestrannosti úředníků ve správním řízení je nutno trvat se stejným důrazem, jako na nestrannosti soudců v řízení soudním. Jestliže je obtížně představitelné – a ústavně neakceptovatelné – že by v určité věci rozhodoval podjatý soudce, je stejně pochybné připustit rozhodování podjatého úředníka ve věci jiné, která se však může dotýkat práv a povinností účastníků řízení v obdobném i větším rozsahu jako výsledek soudního řízení. Tato skutečnost je přitom zvláště patrná ve správním trestání, kde dochází ke značným zásahům zejména do práva na vlastnictví.

Z těchto důvodů pokládá Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout principy zkoumání podjatosti, které jsou běžně aplikovány v případě soudců. „*Nestrannost (nezávislost na stranách) představuje absenci vztahu soudu k jedné ze stran řízení, kdy pojem strana řízení lze chápat jak v obecné, tak v konkrétní rovině*“ (náleze ze dne 26. 4. 2005, Pl. ÚS 11/04, publikovaný pod č. 220/2005 Sb.). Z judikatury Ústavního soudu dále vyplývá, že při posuzování podjatosti soudce nejde pouze o hodnocení jeho subjektivního pocitu, zda se cítí nebo necítí být podjatý, anebo hodnocení osobního vztahu k účastníkům řízení, ale o objektivní úvahu, zda – s ohledem na okolnosti případu – lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být (náleze ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/954, publikováno pod č. 127/1996 Sb. n. u. ÚS). Ústavní soud tak stejně jako Evropský soud pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce: subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci (*personal conviction of a particular judge*), objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (*guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect*; srov. rozsudek ve věci *Saraiva de Carvalho proti Portugalsku* [1994] Reports of Judgements and Decisions Series A, č. 286-B, rozsudek ve věci *Gautrin a další proti Francii* [1998] Reports of Judgements and Decisions 1998-III).

Ústavní soud se již ve své rozhodovací činnosti zabýval skutkově obdobným případem, který je předmětem kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, byť se jednalo o mediální vyjádření soudce (a nikoliv správního úředníka). V nálezu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05, publikovaném pod č. 42/2007 Sb. n. u. ÚS, dospěl k přesvědčení, že „*není možné vyloučit úsudek o soudcově nepodjatosti, pokud je důvod o ní pochybovat vzhledem jeho konkrétním vyjádřením, veřejně vysloveným*

v době, kdy má ve věci opětovně rozhodovat, navíc za situace, kdy jeho dřívější právní názory a závěry byly jednou ze stran poměrně ostře napadeny a i ve sdělovacích prostředcích kritizovány. Za takových okolností lze pochybovat o tom, že soudce vůbec není dotčen takovým úsudkem o výkonu své rozhodovací pravomoci, o čemž právě svědčí i jeho výroky v inkriminovaném rozhovoru.“ Následně pak uzavřel, že „soudce svými výroky (vyslovenými krátce před vlastním projednáváním a rozhodováním zkoumaného případu) překročil hranici toho, co lze považovat za přiměřený způsob poskytování informací o své činnosti. Jedním z obecně uznávaných důvodů omezení práva na informace je ostatně - kromě ochrany obecného zájmu a ochrany pověsti nebo práv jiných - právě zajištění autority a nestrannosti soudní moci (čl. 10 Evropské úmluvy). O to právě jde i v souzené věci. V tomto směru lze soubhlasit se stěžovateli, kteří připomněli obecnou zásadu, mnohdy zdůrazňovanou v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, podle které spravedlnost musí být nejen konána, ale musí být i vidět, že konána je (justice must not only be done, it must also be seen to be done).“

Ústavní soud tak navázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. Připomenout lze skutkově obdobný případ *Buscemi proti Itálii* (Reports of Judgements and Decisions 1999-VI). Evropský soud pro lidská práva zde označil za nepřipustné, pokud se předseda senátu, který ve věci rozhodoval, již dříve vyjádřil ve sdělovacích prostředcích o daném případě takovým způsobem, že předjímal budoucí stěžovateli nepříznivé rozhodnutí. Tím mohl objektivně vyvolat obavy stěžovatele o nestrannost soudců, čímž došlo k porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.).

Ačkoliv správní řád v § 14 odst. 1 obsahuje vlastní podrobný test zkoumání podjatosti úředníků ve správním řízení, nevidí Nejvyšší správní soud důvod k tomu, aby v případě soudce byla určitá komunikace s médii ze strany soudce před vydáním rozhodnutí ve věci nepřipustná – ohrožující jeho nestrannost, a v případě vedoucího ústředního správního úřadu *de facto* přípustná, jelikož ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu případné zkoumání podjatosti takového vedoucího apriori vylučuje. Nejvyšší správní soud v této chvíli nepředjímá, zda předseda ÚOHS svým chováním v projednávané věci skutečně zavdal pochybnosti o své nepodjatosti, avšak má za to, že v rámci správního řízení a i v rámci jeho soudního přezkumu musí být k dispozici mechanismus, který by případnou podjatost umožnil zkoumat. Napadené ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu posouzení nepodjatosti vedoucích ústředních správních úřadů znemožňuje, čímž ohrožuje důvěru občanů v řádný výkon státní správy, potuší princip nestrannosti rozhodování ve správním řízení, nerespektuje princip *nemo iudex in causa sua* a v konečném důsledku porušuje právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

#### IV./b) Porušení principu proporcionality

Nejvyšší správní soud má dále za to, že zásah provedený předmětným ustanovením správního řádu do práva na spravedlivý proces je neslučitelný s principem proporcionality. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (publikovaný pod č. 214/1994 Sb.), Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (publikovaný pod č. 280/1996 Sb.), Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (publikovaný pod č. 68/1999 Sb.), Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (publikovaný pod č. 98/2004 Sb.) a další], sestává test proporcionality ze tří stupňů: 1) zda právní úprava sleduje legitimní cíl, který je nezbytný ve svobodné demokratické společnosti; 2) zda je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení; 3) zda existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivním, popř. by jej zcela vyloučilo.

Nejvyšší správní soud se domnívá, že napadené ustanovení obстоjí v první části testu: za legitimní cíl § 14 odst. 6 správního řádu lze jistě považovat snahu zákonodárce vyřešit otázku



možné podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů ve správním řízení, která vzniká zejména v souvislosti s řízením o rozkladu.

Dalšími dvěma částmi testu nicméně ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu neprojde. Předně nelze nalézt racionální spojení mezi artikulovaným cílem a prostředkem vybraným k jeho prosazení: otázka podjatosti vedoucích ústředních orgánů státní správy je řešena absolutní nepřijatelností samotného položení takové otázky. Jinými slovy ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu mělo zavést algoritmus posouzení podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu a zakotvit mechanismus nahrazení případně vyloučeného vedoucího. Místo toho zákonodárce, snad v návaznosti na soudní praxi mající však své kořeny ve formálním výkladu práva z období reálného socialismu, zvolil prostředek zcela extrémní: celou problematiku posuzování podjatosti a nahrazení vyloučeného vedoucího vyloučil z dispozice účastníků řízení, samotných vedoucích i soudů (k tomu viz níže) a téma jako celek v podstatě tabuizoval.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze nalézt důvody, které by přesvědčivě vysvětlily toto řešení zvolené zákonodárcem a které by obhájily jeho ústavní konformitu. Již sama důvodová zpráva k této části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je s ohledem na svou stručnost a povrchnost ve značném kontrastu k důležitosti předmětného ustanovení. Podle důvodové zprávy „[n]áš 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.“ (dlužno poznamenat, že původní vládní verze návrhu správního řádu obsahovala vyloučení v posuzování otázky podjatosti jen ve vztahu k vedoucím ústředním správním úřadům, nikoliv též ke státním tajemníkům, viz tisk č. 201/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Další podkladové materiály, které provázely legislativní proces (včetně zpráv výborů a stenoprotokolů z jednání obou komor Parlamentu, jakož i komplexní pozměňovací návrh – tisk 201/2, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, IV. volební období, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)), se této otázce nevěnují vůbec. Kromě problematičtějšího důrazu na „praktičnost“ (k tomu srov. dále v třetí části testu proporcionality) lze označit za mimořádně překvapivé, pokud vláda v důvodové zprávě k návrhu zákona uvádí, že náš právní řád bohužel nepředpokládá určitý právní institut, ačkoliv vláda disponuje zákonodárnou iniciativou, a nic jí tedy nebrání takový institut předložit zákonodárci ke schválení. Racionálnost úpravy v § 14 odst. 6 nelze nalézt v důvodové zprávě; není možné ji však identifikovat ani v jiných zdrojích či prostřednictvím výkladových metod. V úvahu připadající argument, že konstrukce správního řádu byla zákonodárcem přijata tak, že obecný model posouzení podjatosti a vyloučení pracovníků správních orgánů není bez nutných modifikací na vedoucí ústředních správních úřadů aplikovatelný, nemůže být dostatečnou obranou zvoleného řešení, jež v podstatě staví na nerealném předpokladu, že tyto vedoucí nemohou být nikdy podjatí. Řešení zvolené zákonodárcem je tedy logicky chybné, radikální, a není proto v rozumné korelaci s cílem předmětného ustanovení.

Pokud jde o třetí část testu proporcionality, je zřejmé, že existuje celá řada alternativních řešení problému podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů, které by zcela vyloučily zásah do práva na spravedlivý proces. Inspiraci lze přitom hledat i v zahraničních úpravách. Např. v řízení o rozkladu by mohla rozhodovat přímo rozkladová komise (nikoliv vedoucí ústředního úřadu státní správy), která by přestala být pouhým poradním orgánem a jejíž členové by byli zastupitelní systémem náhradníků. Podjatý vedoucí ústředního správního orgánu by dále mohl být zastupitelný zákonem definovaným okruhem nejvyšších funkcionářů příslušného úřadu (např. náměstky či zástupci). Jinou možností by bylo nahrazení podjatého vedoucího osobou jmenovanou *ad hoc*, která nemusí být vůbec členem ústředního správního úřadu, jehož vedoucí je vyloučen. Při rozhodování ministrů by rovněž bylo možné nahrazení podjatého ministra

jiným členem vlády či rozhodováním vlády jako celku s vyloučením podjatého ministra. Tvrzení obsažené v důvodové zprávě ke správnímu řádu, že „rozhodování vlády ve sboru by v takovém případě bylo nepraktické“, není podloženo žádnými validními argumenty. Navíc jakkoliv je „praktičnost“ řešení určité problematiky ze strany zákonodárce jistě důležitým aspektem, nemůže nikdy ona „praktičnost“ převážit nad ústavností, a to tím spíše nad takovými fundamenty ústavnosti jako je právo na spravedlivý proces a princip proporcionality zákonné úpravy. Variant konstrukce posuzování podjatosti a následného vyloučení vedoucího ústředního správního úřadu by bylo určitě možné nalézt více; každá z nich však bude méně zasahovat do práva na spravedlivý proces, a bude tedy proporcionalnější, než zákonodárcem upřednostněná „praktická“ a navýsost účelová díkce § 14 odst. 6 správního řádu.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že zákonodárce zvolil při konstrukci § 14 odst. 6 správního řádu řešení, které je nepřiměřené předpokládanému cíli, a je proto v rozporu s principem proporcionality.

#### *IV./c) Porušení práva na přístup k soudu*

Podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Posuzování otázky podjatosti úředníků ve správním řízení patří ke standardní činnosti správních soudů; je totiž mimo jakoukoliv pochybnost, že případná podjatost úředníka ve správním řízení může mít značné dopady na výsledek řízení a jeho zákonnost. Ústavní soud ostatně sám v nálezu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95, <http://nalus.usoud.cz>, konstatoval, že „*považuje za závažné porušení spravedlivého procesu i skutečnost, že krajský soud se nikterak nezabýval námitkou stěžovatelů o podjatosti úředníků pozemkového úřadu, který ve věci rozhodoval a tudíž o porušení principu nestrannosti při rozhodování správního orgánu, která byla vznesena v řízení před správním orgánem a opakovaně byla vznesena v odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí pozemkového úřadu.*“

Napadené ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu tím, že vylučuje použití ustanovení o podjatosti na vedoucí ústředních správních úřadů, zakládá rovněž nepřímou soudní výlukou ohledně přezkumu případné podjatosti těchto vedoucích. Správní soud totiž – vázán zákonným ustanovením § 14 odst. 6 správního řádu – nemůže podjatost vedoucích ústředních správních úřadů vůbec posuzovat. Správnímu soudu je tím znemožněno k žalobní námitce přezkoumat, zda bylo v průběhu správního řízení dodrženo právo na spravedlivý proces a zda nebylo z důvodu podjatosti vedoucího ústředního správního úřadu zasaženo do jiných práv chráněných Listinou základních práv a svobod (typicky v případě správního trestání se může jednat o již zmiňované právo na vlastnictví zakotvené v čl. 11 Listiny). Ustanovení § 14 odst. 6 správního řádu proto porušuje právo na přístup k soudu zakotvené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

#### **V. Návrh Nejvyššího správního soudu**

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud navrhuje, aby Ústavní soud nálezem rozhodl, že ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se zrušuje dnem, který Ústavní soud v nálezě stanoví.

V Brně dne 8. října 2009

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu