

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 166

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 18. 1. 2019**

Vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu

- a) **Usnesení o námitce podjatosti podle § 14 odst. 3 správního řádu se oznamuje pouze účastníkovi řízení, který námitku podjatosti uplatnil.**

- b) **V případě, kdy je úřední osoba vyloučena ze všech úkonů v řízení, avšak nebyla podána námitka podjatosti, o níž by bylo rozhodováno usnesením, a za vyloučenou úřední osobu nelze určit nikoho jiného, správní orgán uvědomí nadřízený správní orgán podle § 14 odst. 5 správního řádu, aniž by vydával usnesení, jímž by konstatoval podjatost úřední osoby. Pokud se nadřízený správní orgán neztotožní s názorem podřízeného správního orgánu, delegaci podle § 131 odst. 4 správního řádu neprovede a předaný spis mu vrátí k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci.**

- c) **Podmínku „nelze určit nikoho jiného“ v § 14 odst. 5 správního řádu je třeba vykládat tak, že nelze určit jinou úřední osobu v rámci příslušného správního orgánu, nikoliv v rámci věcně příslušného odboru. Rozhodující je tedy skutečnost, zda úřední osoba splňuje formální požadavky na vedení daného správního řízení (odbornou způsobilost), nikoliv to, zda vedení předmětného typu řízení spadá do rámce její běžné činnosti.**

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval následujícími otázkami souvisejícími s vyloučením podjaté úřední osoby z projednávání a rozhodování věci podle § 14 správního řádu:

a) Komu se oznamuje usnesení o námitce podjatosti?

Podle § 14 odst. 3 správního řádu účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.

O námitce podjatosti se rozhoduje usnesením, jímž se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem, tedy rozhodnutím procesní povahy.¹ Obecná úprava oznamování usnesení nasvědčuje tomu, že usnesení o námitce podjatosti se oznamuje všem účastníkům řízení. Podle § 76 odst. 3 správního řádu se totiž usnesení oznamuje podle § 72 správního řádu, tj. doručením stejnopisu písemného vyhotovení účastníkům řízení nebo ústním vyhlášením, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamená do spisu.

Při posuzování otázky, komu se má usnesení o námitce podjatosti oznamovat, je však kromě uvedeného formálního argumentu² třeba zohlednit skutečnost, že právo podat námitku podjatosti je individuálním procesním právem účastníka řízení, a proto není důvodu, proč usnesení o této námitce oznamovat i ostatním účastníkům řízení, kteří ji mohli sami uplatnit.³

Poradní sbor se proto přiklonil k závěru, že usnesení o námitce podjatosti má být oznamováno pouze účastníkovi řízení, který námitku podjatosti uplatnil. V opačném případě, tj. pokud by usnesení o námitce podjatosti bylo oznamováno všem účastníkům řízení a ti se proti němu mohli odvolat, by mohly vznikat nepřehledné procesní situace. Nadto by bylo obtížné posuzování splnění podmínky bezodkladného uplatnění námitky podjatosti. Pokud by totiž účastník řízení sám námitku podjatosti neuplatnil, ale podal by odvolání proti usnesení o námitce podjatosti uplatněné jiným účastníkem, bylo by sporné, zda správní orgán může přihlížet ke skutečnostem uvedeným v odvolání s ohledem na podmínku, že účastník řízení má namítat podjatost úřední osoby bezodkladně.

¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. února 2011, č. j. 3 Ads 49/2010-112.

² K tomu lze na okraj poznamenat, že ačkoliv správní řád v některých jiných případech výslovně uvádí, že se usnesení neoznamuje všem účastníkům, ale pouze konkrétní osobě (srov. § 16 odst. 5 větu poslední, § 28 odst. 1, § 32 odst. 6 a 8 atd.), není v tomto ohledu zcela důsledný. Tento argument by proto neměl sám o sobě převážet nad ostatními argumenty ve prospěch opačného výkladu a být důvodem, aby se usnesení o námitce podjatosti z důvodu legislativního opomenutí oznamovalo všem účastníkům řízení.

³ Vedral, J. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 183.

Oznamování usnesení o námitce podjatosti pouze účastníkovi řízení, který ji podal, nebude znamenat újmu na právech ostatních účastníků řízení, neboť v tomto případě není rozhodováno o jejich právech a povinnostech. To je dáno mimo jiné tím, že v případě orgánů veřejné správy neexistuje ústavní „právo na zákonného úředníka“.⁴ Případnou změnou oprávněné úřední osoby tedy nemůže být účastník řízení krácen na svých právech. Nadto platí, že účastník řízení může namítat podjatost i nově určené oprávněné úřední osoby.

b) Jak může postupovat nadřízený správní orgán, pokud s důvody vyloučení (vyslovení podjatosti) nebude souhlasit – může delegaci odmítnout, věc vrátit zpět a vyzvat podřízený správní orgán k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci?

Podle § 14 odst. 4 a 5 správního řádu platí, že dojde-li představený k závěru, že úřední osoba, která oznámila důvody své podjatosti, je skutečně podjatá, určí za ni bezodkladně usnesením, které se pouze poznamená do spisu, jinou úřední osobu. Obsahem usnesení je v těchto případech jednak deklaratorní konstatování podjatosti úřední osoby a jednak určení jiné úřední osoby.⁵ Vydání usnesení je v tomto případě spojeno „až“ s určením jiné osoby, nikoli již s deklarací existence podjatosti (na rozdíl od rozhodování o námitce podjatosti). Uvedené platí i pro případ, kdy se představený o podjatosti dozví z jiného podnětu, tedy mimo § 14 odst. 4 správního řádu.

Pokud však nelze určit nikoho jiného, musí o tom představený uvědomit nadřízený správní orgán, který postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. V takovém případě se tedy logicky nevydává usnesení o určení jiné osoby, a neexistuje tak ani deklaratorní výrok o existenci podjatosti úřední osoby či osob.

V praxi však dochází k situacím, kdy představený vydá usnesení poznamenané do spisu, jímž shledá podjatost všech úředních osob (podle § 14 odst. 4 a 5 správního řádu), aniž by zároveň došlo k určení jiné úřední osoby, což je v rozporu s výkladem § 14 odst. 5 nastíněným výše. Otázkou je, zda je nadřízený správní orgán takovým usnesením vázán při svém dalším postupu.

V této souvislosti je vhodné připomenout závěr poradního sboru č. 77, v němž byl vyjádřen následující právní názor: „*Nadřízený správní orgán není povinen zkoumat zákonnost ani věcnou správnost usnesení o vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 2 zákona*

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2016, č. j. 4 As 270/2015 – 42.

⁵ Vedral, J. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 185.

č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. I v případě, že nadřízený správní orgán dospěje k závěru, že pravomocné usnesení o podjatosti úřední osoby je v rozporu s právními předpisy, na základě § 131 odst. 4 správního řádu usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, neboť původně příslušný správní orgán není způsobilý věc projednat a rozhodnout.“.

Poradní sbor odůvodnil svůj závěr tím, že nezákonné usnesení, na jehož základě byla shledána podjatost, nelze zrušit, neboť je pravomocné a v rámci přezkumného řízení je možné samostatně přezkoumat pouze usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení.

Závěr poradního sboru se však týkal procesní situace vzniklé v důsledku usnesení o námitce podjatosti podle § 14 odst. 3 správního řádu, a proto ho nelze bez dalšího vztáhnout na případy, kdy nebylo rozhodováno usnesením o námitce podjatosti, ale bylo vydáno „pouze“ usnesení poznamenané do spisu, kterým byla konstatována podjatost všech úředních osob.⁶ Vzhledem k tomu, že usnesení v těchto případech nemá být podle zákona vydáváno, je třeba na takové usnesení nahlížet jako na sdělení informace nadřízenému správnímu orgánu o nemožnosti určit jinou osobu s tím, že takové sdělení není pro nadřízený správní orgán závazné.

K posouzení splnění podmínek v § 131 odst. 4 správního řádu je příslušný nadřízený správní orgán. Pokud se nadřízený správní orgán neztotožní s názorem podřízeného správního orgánu ohledně *vyloučení všech jeho úředních osob*, delegaci neprovede a předaný spis mu vrátí k řádnému odůvodnění podnětu, popř. k pověření jiné úřední osoby projednáním věci. Takovému postupu tedy nebrání usnesení poznamenané do spisu, které správní orgán vydal, aniž by zákon vydání takového usnesení umožňoval.⁷

Úkon správního orgánu je tedy třeba posoudit podle jeho obsahu, nikoliv podle jeho formálního označení. Na podporu této argumentace lze uvést, že usnesení poznamenané do spisu nenabývá materiální právní moci, a proto by ani v případě akceptace této formy by nemělo takové usnesení bránit nadřízenému správnímu orgánu, aby posoudil splnění podmínek pro aplikaci § 131 odst. 4 správního řádu jinak než podřízený správní orgán.

⁶ Vedral, Josef. Správní řád - komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. str. 998.

⁷ Ani v případě, že by úkon správního orgánu byl posouzen jako usnesení poznamenané do spisu a nikoliv jako pouhé sdělení, nebránilo by jeho vydání tomu, aby nadřízený správní orgán posoudil splnění podmínek pro delegaci jinak. Podle § 76 odst. 3 správního řádu usnesení, které se pouze poznamená do spisu, může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením; nové usnesení se pouze poznamená do spisu. Jde tedy i v tomto ohledu o odlišnou situaci, než kterou se zabýval poradní sbor v závěru č. 77, neboť usnesení o námitce podjatosti vydané podle § 14 odst. 3 správního řádu je usnesení, které se oznamuje, nikoliv usnesení, které se pouze poznamená do spisu.

c) Musí být podmínka „nelze určit nikoho jiného“ vykládána striktně tak, že nelze najít v rámci příslušného správního orgánu žádnou úřední osobu, která splňuje formální požadavky pro vedení řízení (odbornou způsobilost), nebo lze přihlídnout k tomu, zda je taková úřední osoba skutečně schopna dané řízení vést?

Podmínkou pro postup dle § 14 odst. 5 správního řádu – povinnost uvědomit nadřízený správní orgán - je skutečnost, že nelze určit jinou úřední osobu. Vyloučeny tedy musejí být všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, nikoli jen úřední osoby příslušného odboru či oddělení (např. stavebního úřadu či oddělení přestupků). Představený by tak měl hledat jinou úřední osobu i mimo vyloučenou část daného správního orgánu, například v právním oddělení. Jedinou podmínkou je, aby daná osoba splňovala zákonem stanovenou odbornou způsobilost.

Poradní sbor se zákonem stanovenými předpoklady na oprávněné úřední osoby zabýval v závěru č. 152 ze dne 12. května 2017, v němž vyjádřil následující právní názor: *„Je-li z důvodu podjatosti vedoucího odboru vyloučen celý odbor příslušného obecního úřadu z projednávání a rozhodování věci a tento úřad nedisponuje úřední osobou, která by splňovala podmínky uvedené ve zvláštním zákoně, nelze pověřit vedením řízení jinou úřední osobu. Představený vyloučené úřední osoby je proto povinen o této skutečnosti bezodkladně uvědomit nadřízený správní orgán, který následně postupuje podle § 131 odst. 4 tak, že projednáním a rozhodnutím věci pověří jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.“.*

Odůvodnění citovaného závěru výslovně počítá s tím, že i mimo strukturu příslušného odboru se může nacházet osoba, která bude splňovat zákonem stanovené předpoklady pro vedení daného řízení. V takovém případě by měla být pověřena vedením řízení tato osoba. Řešení vycházející ze zákonem stanovené místní příslušnosti má tedy přednost před pověřením jiného správního orgánu projednáním a rozhodnutím věci.

Rozhodující pro posouzení způsobilosti úřední osoby přitom bude splnění zákonem stanovených předpokladů pro vedení daného řízení, nikoliv to, zda předmětná agenda představuje běžnou součást pracovní náplně úřední osoby. Nedostatek zkušeností ostatně může být i na straně úředních osob věcně příslušného odboru a zákon nepočítá s tím, že by z tohoto důvodu mohlo dojít ke změně místní příslušnosti. Ani obavy, že fakticky řízení povedou vyloučené úřední osoby, pokud nejsou v konkrétním případě ničím podložené, nemohou být důvodem pro preventivní postupování věci jinému správnímu orgánu.