

## Nástin uplatnění principu subordínace v rámci moci výkonné v České republice\*

Jan Grinc\*\*

### Úvod

Téma principu subordínace v právním řádu České republiky nemůže být v daném rozsahu zpracováno vyčerpávajícím způsobem. Smyslem tohoto textu by proto mělo být jen poskytnutí obecného přehledu principu subordínace v právním řádu ČR, zmapování jeho podoby a projevů, upozornění na problematické otázky. Při tom lze čerpat i z právní vědy z doby první československé republiky, která věnovala subordínaci poměrně velkou pozornost, a využít její poznatky ke srovnání se současným stavem. Místy je odkazováno též na nauku rakouskou, která s tou československou sdílí společné kořeny. Nelze se však vyhnout určité zkratkovitosti a je třeba pominout nejrůznější speciální případy, které by vydaly na samostatná rozsáhlejší pojednání (např. podoba principu subordínace při správě soudů či v soustavě státního zastupitelství). Text by tedy mohl být především východiskem pro další analýzy.

---

\* Tento článek vznikl v rámci řešení Grantového projektu č. P408/12/1255 „Klíčové pojmy ústavní teorie v čase paradigmatických změn“. Autor děkuje za cenné připomínky doc. JUDr. Taisii Čebišové, CSc., doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D. a JUDr. Pavlu Zářeckému, CSc.

\*\* Mgr. Jan Grinc, doktorand Katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a zaměstnanec Kanceláře Senátu Parlamentu ČR, jan.grinc@gmail.com.

### 1. Pojem a význam principu subordínace

#### A. Obecně

Princip (služební) subordínace ve veřejné správě nepatří mezi témata, která by vyvolávala přílišnou pozornost. Obvykle se vykládá jako charakteristický znak, jímž se organizace a činnost moci výkonné odlišuje od moci soudní.<sup>1</sup> Zatímco soud je při své rozhodovací činnosti vázán pouze zákonem, popř. mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, správní orgán je vázán také nejrůznějšími jinými akty právně nebo vnitřně závazné povahy, vydanými nadřízenými orgány nebo jejich složkami. Princip subordínace proto bývá označován též jako princip nadřízenosti a podřízenosti<sup>2</sup> či princip hierarchický.<sup>3</sup> Jeho podstatou je existence hierarchické struktury orgánů veřejné moci, a to jak

---

<sup>1</sup> MIKULE, Vladimír. Moc výkonná. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 292–293. SVATOŇ, Jan. Vládní a výkonné orgány. In: FILIP, Jan – SVATOŇ, Jan – ZIMEK, Josef. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 199, 208–212.

<sup>2</sup> Např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 251.

<sup>3</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva (s dodatkem principů práva evropského a mezinárodního)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 86.

vnější (soustava orgánů), tak vnitřní (organizace orgánu), a v rámci této struktury vázanost podřízených pokyny nadřízených.

Princip subordinační má značný ústavněprávní význam. Historicky vlastně ovládal výkon veškeré státní moci, pokud byl panovník absolutním monarchou, který jen delegoval svou moc na jiné. V tomto kontextu je princip subordinační logickým důsledkem nemožnosti výkonu celé státní moci pouze jednotlivcem nebo jediným orgánem, která vede nositele nejvyšší moci k vytváření dalších orgánů a vymezování jejich úkolů (působnosti) a prostředků (pravomoci). Činnost těchto orgánů, jejichž počet historicky rostl a struktura se proměňovala, bylo následně třeba řídit. Prvotním účelem principu subordinační je tedy zachování jednotnosti státní vůle a efektivní plnění státních úkolů.<sup>4</sup>

V době, kdy se soudnictví odděluje od správy, panovník je omezen parlamentem a vzniká koncept právního státu, redukuje se princip subordinační na oblast moci výkonné a modifikuje se. Výstižně to popisuje Z. Neubauer. Zatímco soudce se má při svém rozhodování řídit pouze zákonem (normativními úvahami), do rozhodování správního orgánu mohou vedle prvků normativních vstupovat i prvky účelové, jimiž jsou politické úvahy o veřejném zájmu. Tyto účelové úvahy správního orgánu jsou usměrňovány právě pomocí vztahů subordinační. Moc výkonná tak dosahuje plné realizace a koordinace své politiky, která byla v obecných rysech „posvěcena“ mocí zákonodárnou. To vše je ale podřízeno principu legality, zákonnosti veškerého jednání moci výkonné. Účelové úvahy se proto v rozhodování správního orgánu mohou vyskytnout jen tehdy, když mu zákon vůbec nějaký prostor pro uvážení ponechává.<sup>5</sup>

Princip subordinační byl vnímán i jako prostředek demokratizace správy. Tak tomu bylo například při vzniku rakouské republiky. V pojetí ryzí nauky právní bylo striktní oddělení mocí zákonodárné a výkonné za doby rakouské monarchie nedemokratické, neboť moc výkonná nebyla nijak, ani zprostředkovaně demokraticky kontrolována. V rakouské parlamentní republice tento problém odpadá, neboť vláda je odpovědná parlamentu za chod veškeré státní správy. Z toho ale plyne, že vláda musí mít také co nejširší možnost fungování správy ovlivňovat. Silná hierarchie státní správy a přísná subordinační se tak stává nástrojem demokratické kontroly a odpovědnosti.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 79.

<sup>5</sup> NEUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 100–101.

<sup>6</sup> PERNTHALER, Peter. *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. 2. vydání. Wien/New York: Springer, 1996, s. 222–223. KELSEN, Hans. *Demokratisierung der Verwaltung*. In *Zeitschrift für Verwaltung*. 1921, roč. 54, č. 1, s. 5–15.

Podoba principu subordinační se s rozvojem právního státu dále vyvíjí. Střetává se s jinými principy a cíl jednotnosti státní vůle a prosazení vládní politiky v konkrétních případech ustupuje jiným cílům, například požadavkům na odborné a politicky nezávislé rozhodování. Z hlediska organizace a činnosti moci výkonné však má princip subordinační nadále zásadní význam.

## B. Právní úprava v České republice

V České republice není princip subordinační v ústavním pořádku výslovně zakotven, lze ho však dovozovat z čl. 67 Ústavy, podle kterého je vláda vrcholným orgánem výkonné moci.<sup>7</sup> Klíčový je ovšem i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Subordinační, nadřízenost a podřízenost jako pojmy nejsou v právním řádu výslovně definovány<sup>8</sup> a mohou se jevit jaksi samozřejmě, ale nestojí mimo zákon. Lze konstatovat, že princip subordinační je podřízen principu legality správy (nebo veřejné moci obecně). Samotný vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma orgány tedy musí být vyjádřen v pozitivním právu. Na druhou stranu nelze říci, že by obsah vztahů subordinační byl nebo měl být podrobně vymezen právními předpisy. Často postačí poměrně abstraktní zákonné ustanovení, že jeden orgán v určitých záležitostech „řídí“ jiné orgány. Tomuto vztahu jsou formy a způsoby řízení do značné míry imanentní.

Máme-li podat přehled působení principu subordinační v právním řádu České republiky, je třeba se zabývat následujícími otázkami: (1.) mezi kterými orgány nebo osobami tento princip působí, (2.) jakými nástroji se uplatňuje (v jakých formách se projevuje) a (3.) v jakém rozsahu působí (na které jednání podřízených dopadá a jak je může usměrňovat). Takto bude pro přehlednost strukturován další text.

## 2. Vztahy ovládané principem subordinační

Princip subordinační se uplatňuje ve vztazích dvojího typu. Tím prvním jsou (A.) vztahy mezi různými orgány moci výkonné, tím druhým (B.) pak vztahy uvnitř jednotlivých orgánů moci výkonné.

<sup>7</sup> Srov. SUCHÁNEK, Radovan. *Vláda a jiné orgány výkonné moci*. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 906.

<sup>8</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 28/2007-77 ze dne 13. 9. 2007.

## A. Vztahy mezi různými orgány moci výkonné

Z již zmíněného čl. 67 Ústavy vyplývá, že tím nejvyšším orgánem v hierarchické struktuře moci výkonné je vláda. Podrobnější úpravu obsahuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (tzv. kompetenční zákon – „KompZ“). Podle § 28 odst. 1 KompZ činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky. V poměru mezi ministerstvy a nižšími správními orgány nebo mezi různými stupni těchto nižších správních orgánů je stejný vztah stanoven v kompetenčních ustanoveních jednotlivých zákonů z oboru správního práva, a to obvykle výrazem „řídí“ s dalším rozvedením. Jak uvedl Ústavní soud: „*Konkrétní úprava vztahů nadřízenosti a podřízenosti jakožto jednoho z principů organizace veřejné správy je závislá na uvážení zákonodárce. Je na něm, jak jednotlivé subjekty na vertikále subordínace uspořádá, pokud samozřejmě neporuší základní ústavní principy, jako např. princip dělby moci.*“<sup>9</sup>

Mimo tuto hierarchickou strukturu stojí hlava státu, orgány vyčleněné Ústavou z rámce moci zákonodárné, výkonné a soudní (Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad) a orgány územní samosprávy, pokud nevykonávají státní správu jim svěřenou (terminologií podústavních předpisů přenesenou působnost). Na ně se tedy subordínace vyplývající z čl. 67 Ústavy nevztahuje. Totéž platí na základě zákonů i pro jiné samosprávné orgány a pro některé tzv. nezávislé správní orgány, které nejsou podřízeny vládě ani žádnému ústřednímu orgánu státní správy (např. Úřad pro ochranu osobních údajů). Jakákoliv usnesení vlády adresovaná těmto orgánům tak mají pouze povahu doporučení.<sup>10</sup> Uvnitř těchto orgánů se však v závislosti na zákonné úpravě může princip subordínace alespoň v omezené míře uplatňovat.

## B. Vztahy uvnitř jednotlivých orgánů moci výkonné

O monokratických orgánech, jimiž správní orgány zpravidla jsou, platí, že orgán je ztotožněn se svým vedoucím. Tomu náleží výkon všech pravomocí orgánu. Na ostatní pracovníky orgánu mohou být tyto pravomoci pouze delegovány, a to právě akty vydanými v rámci subordinačního vztahu. Tito pracovníci jsou ve své činnosti také dále řízeni, a to vedoucím orgánu nebo

jím určenými vedoucími pracovníky v rámci organizační struktury orgánu.<sup>11</sup>

Výše uvedené v určitém smyslu platí i pro kolegiální orgán, jímž je vláda. Zde vůli „vedoucího“ nahrazuje vůle vyjádřená většinovým hlasováním členů vlády, která pak zavazuje každého jednotlivého člena.

## C. Vzájemný poměr obou případů

Zde je třeba rozlišovat podle povahy použitého nástroje a obsahu příkazu. Vnitřní předpis, který například stanoví výkladové směrnice k právnímu předpisu, může jistě bezprostředně zavazovat všechny podřízené správní orgány. Lze však souhlasit s D. Hendrychem, že nadřízený orgán může něco závazně stanovit pouze podřízenému orgánu jako takovému – úkoly vyplývající z toho pro jednotlivé pracovníky podřízeného orgánu by již měly být stanoveny vedoucím tohoto podřízeného orgánu.<sup>12</sup> Tedy například ministerstvo by nemělo ukládat konkrétní úkoly jednotlivým úředníkům podřízeného správního orgánu.

## 3. Nástroje k uplatňování subordínace

Subordínace je v obecné rovině realizována prostřednictvím pokynů či instrukcí adresovaných podřízenému orgánu či pracovníkovi.<sup>13</sup> Forma těchto pokynů může být různá. Je však vhodné rozlišovat (A.) normativní interní akty (vnitřní předpisy) a (B.) individuální interní akty (individuální služební akty).<sup>14</sup>

Za nástroj uplatňování subordínace naopak nelze považovat podzákoné právní předpisy, neboť ty jsou závazné jak pro orgány veřejné moci (a to v zásadě pro všechny, nejen pro ty, které jsou podřízené orgánu, jenž podzákoný předpis vydal), tak především pro právní

<sup>11</sup> Někdy může být tento vztah narušen – například inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů jsou stejně jako předseda úřadu jmenováni a odvoláváni prezidentem republiky na návrh Senátu. Je potom otázkou, do jaké míry mají být především ve své kontrolní činnosti „řízeni“ předsedou úřadu. K tomu §§ 32 a 33 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Podobných případů by se jistě našlo více.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 203.

<sup>13</sup> Srov. WEYR, František. Instrukce. In: HÁCHA, Emil – HOETZEL, Jiří – WEYR, František – LAŠTOVKA, Karel (eds.) *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. I až O*. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932.

<sup>14</sup> Tak i rakouská nauka rozlišuje pojmy *generelle Weisung* a *individuelle Weisung*. Viz RASCHAUER, Bernhard. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. vydání. Wien/New York: Springer, 2009, s. 325.

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008, bod 67.

<sup>10</sup> Srov. MLSNA, Petr. Čl. 76. In: KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 571–572.

subjekty, na které se vztahují. Nesměřují tedy jen k řízení podřízených orgánů nebo k usměrňování správní praxe. Soudy sice mohou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posuzovat soulad těchto předpisů se zákonem a případně je neaplikovat, avšak to je jen výhrada nutně vyplývající z principu dělby moci. Neshledá-li soud rozpor podzákoného předpisu se zákonem, je povinen předpis aplikovat, neboť ten je součástí právního řádu.

## A. Vnitřní předpisy

Interní normativní akty, tedy vnitřní předpisy, též označované jako interní předpisy, služební předpisy, interní normativní instrukce či správní nařízení<sup>15</sup> již nepochybně nástrojem subordinační jsou. Stanoví obecná pravidla závazná pro podřízené útvary či orgány, které se jimi mají řídit v neurčitém počtu budoucích případů.

Vnitřní předpisy lze považovat za imanentní projev volného uvážení správy a principu subordinační.<sup>16</sup> Mohou je vydávat všechny správní orgány a obecně se k tomu nevyžaduje žádné zákonné ani jiné zmocnění.<sup>17</sup> Případnou existenci takového zmocnění je třeba vykládat jako uložení povinnosti k vydání vnitřního předpisu.

Vnitřní předpisy mohou upravovat záležitosti vnitřního chodu správního orgánu (organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, úprava toků informací, pracovní postupy apod.),<sup>18</sup> ale také mohou mít dopad na vnější subjekty, například pokud tyto subjekty využívají určitých služeb správního orgánu (jedná se pak typicky o provozní řády).<sup>19</sup> Především však mohou stanovit závazné pokyny pro interpretaci a aplikaci právních předpisů,<sup>20</sup> a to zejména usměrňováním správního uvážení, podrobnějším vymezením kritérií subsumpce či stanovením jednotných postupů. Mohou tak hrát významnou roli při vydávání správních aktů (k tomu viz níže). Vnitřní předpisy mohou upravovat i takovou činnost správních orgánů (i vůči vnějším sub-

jektům), která je správě jen obecně dovolena, je-li účelná a hospodárná.<sup>21</sup>

Mezi nejznámější a nejvýznamnější vnitřní předpisy patří jednací řád vlády,<sup>22</sup> legislativní pravidla vlády („LPV“)<sup>23</sup> a z hlediska dopadu na jednotlivce nepochybně i některé daňové pokyny vydávané dříve Ministerstvem financí a od 1. 1. 2011 Generálním finančním ředitelstvím.<sup>24</sup>

Jediným ústavně upraveným druhem aktu, který může mít povahu vnitřního předpisu, je usnesení vlády.<sup>25</sup> Jeho závaznost v rámci hierarchické struktury moci výkonné je výslovně stanovena v § 21 KompZ, podle kterého se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Ne všechna usnesení vlády však mají charakter vnitřních předpisů,<sup>26</sup> nalezneme mezi nimi totiž i akty jmenovací aj.

Vnitřní předpisy vydávané správními orgány v zásadě nejsou právně upraveny. Některé základní podmínky jejich tvorby lze podle mého názoru převzít ze soukromého práva, konkrétně z úpravy vnitřních předpisů zaměstnavatele obsažené v § 305 a § 306 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce („ZPr“), kde je zakotven požadavek písemnosti, souladu s právními předpisy, vyhlášení (seznámení adresátů s vnitřním předpisem) a zákazu retroaktivity. Některé vnitřní předpisy pak budou této úpravě přímo podléhat, například bude-li se jednat o pracovní řády ve smyslu § 306 ZPr, které rozvádějí ustanovení právních předpisů podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele, pokud jde o povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance vyplývající z pracovních vztahů, a které dokonce § 306 odst. 3 ZPr správním úřadům jako zaměstnavatelům přikazuje vydat.

Dosud neúčinný zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňo-

<sup>15</sup> Sládeček, cit. dílo, s. 72. Hendrych, cit. dílo, s. 202–204.

<sup>16</sup> Srov. VAVŘÍNEK, František. *Základy práva ústavního. Díl II. Veřejné právo státu našeho*. Praha: Věšhrd, 1930, s. 34, 38.

<sup>17</sup> Sládeček, cit. dílo, s. 73. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 42/94 ze dne 2. 6. 1994 vyplývá, že implicitním zákonným zmocněním je zde norma zakotvující vztah subordinační: „Vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.“

<sup>18</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 28/2007-89 ze dne 17. 1. 2008.

<sup>19</sup> K tomu např. Sládeček, cit. dílo, s. 72–73.

<sup>20</sup> Srov. mj. Vavřínek, cit. dílo, s. 38.

<sup>21</sup> Např. podněcování a podpora činností vnějších subjektů ve veřejném zájmu. Mikule, cit. dílo, s. 299.

<sup>22</sup> *Jednací řád vlády | Vláda ČR*. [online] Vláda ČR © 2009–2012. <<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/jednaci-rad-vlady-91200/>> [citováno 1. června 2012].

<sup>23</sup> *Legislativní pravidla | Vláda ČR*. [online] Vláda ČR © 2009–2012.

<<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>> [citováno 1. června 2012].

<sup>24</sup> *Ministerstvo financí České republiky: Daňové pokyny*. [online] Ministerstvo financí © 2005–2012. <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/danove\\_pokyny.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/danove_pokyny.html)> [citováno 1. června 2012].

<sup>25</sup> Usnesení vlády jsou zveřejňována na internetové stránce vlády ČR. *Dokumenty vlády | Vláda ČR*. [online] Vláda ČR © 2009–2012.

<[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs/](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs/)> [citováno 1. června 2012].

<sup>26</sup> Srov. Mlsna, cit. dílo, s. 571–572. MOLEK, Pavel. Čl. 76. In: BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 883–884.

vání těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon – „SlužZ“) upravuje ve svém § 10 tzv. služební předpisy, které „zejména stanoví rozsah oprávnění představených dávat státním zaměstnancům závazné příkazy k výkonu služby“ (odst. 1). Z citovaného vymezení není zcela zřejmé, zda se má jednat o obecnou úpravu vnitřních předpisů všeho druhu (zejména také těch, které jsou směrnicemi pro rozhodovací činnost státní správy). Pokud by tomu tak být nemělo, bylo by to možná ke škodě věci, neboť § 10 SlužZ vhodně upravuje i příslušnost k formálnímu zrušení vnitřních předpisů neplatných pro rozpor s právními předpisy a konstatuje, že předpis nadřízeného orgánu má přednost před předpisem podřízeného (odst. 4).<sup>27</sup> Počítá také s účinky vnitřních předpisů navenek (byť pouze vůči uchazečům o službu).

## B. Individuální služební akty

Individuální služební akty,<sup>28</sup> nebo též individuální (služební) pokyny,<sup>29</sup> konkrétní příkazy, vnitřní konkrétní akty,<sup>30</sup> a v případě ozbrojených sil a bezpečnostních sborů typicky rozkazy<sup>31</sup> tvoří velice pestrou škálu závazných aktů adresovaných konkrétním pracovníkům správních orgánů nebo jiných útvarů v rámci moci výkonné.

Může se jednat o každodenní neformální ústní pokyny, které stanoví závazné cíle (služební úkoly) nebo přímo příkazují určité jednání podřízeného (služební příkazy), ale i o poměrně formalizované úkony. Individuálním služebním aktem může být i usnesení vlády, pokud zadává některému ministrovi konkrétní úkol. Při výkonu jmenovacích pravomocí pak může vydání individuálního služebního aktu vyplývat přímo ze zákona.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Ve 30. letech 20. století F. Vavřínek uváděl, že nadřízený orgán smí zrušit vnitřní předpis podřízeného nejen pro rozpor s právními předpisy, ale též je-li takový předpis nevhodný nebo neúčelný (Vavřínek, cit. dílo, s. 38). Naproti tomu podle SlužZ by mohl nadřízený orgán bez dalšího zrušit jen protiprávní služební předpis. V případě nevhodného či neúčelného služebního předpisu by nadřízený orgán podle okolností mohl vydat vlastní předpis, který by požíval přednosti nebo by mohl příkázat vedoucímu podřízeného orgánu přepracování předpisu.

<sup>28</sup> Sládeček, cit. dílo, s. 128.

<sup>29</sup> Svatoň, cit. dílo, s. 209.

<sup>30</sup> STAŠA, Josef. Správní akty. In: Hendrych a kol., cit. dílo, s. 251.

<sup>31</sup> Označení „rozkaz“ zde však nesou i akty normativní (vnitřní předpisy), jimiž jsou například některé rozkazy policejního prezidenta.

<sup>32</sup> Sládeček, cit. dílo, s. 128.

## C. Jiné nástroje

Vedle výše uvedeného lze za nástroj subordinaace považovat zejména též provádění služebního dohledu.<sup>33</sup> Ten může vyústit v uplatnění nápravných a sankčních opatření, která mohou mít opět formu vnitřních předpisů a individuálních služebních aktů.

## 4. Rozsah principu subordinaace

Obecně lze říci, že princip subordinaace se uplatní na veškeré činnosti podřízených úředních osob a správních úřadů. Zásadní roli zde ale hraje princip legality. Z něj vyplývají (A.) určité obecné meze povinnosti řídit se pokyny nadřízeného. Zvláště je třeba věnovat se otázce, do jaké míry může nadřízený upravovat takovou činnost podřízeného, která zasahuje do práv a povinností vnějších subjektů. Jedná se zejména o vázanost normativními a individuálními interními akty při vydávání (B.) podzákoných právních předpisů a (C.) správních aktů, ale i (D.) při jiné správní činnosti. Je třeba se zmínit též (E.) o subordinaaci jako možném nástroji řešení kompetenčních sporů.

### A. Obecné meze subordinaace

Klíčovou otázkou v souvislosti s interními akty je stanovení meze povinnosti adresáta (podřízeného) uposlechnout protiprávní příkaz. Tato otázka vyvstává jak u individuálních služebních pokynů, tak i u vnitřních předpisů. Vyhrocenější podoby může zřejmě nabýt v případě individuálních pokynů (např. příkaz k jednání, které je trestné). U vnitřních předpisů mohou jako zábrana proti zjevným excesům působit požadavky na jejich písemnou formu a vyhlášení.

F. Vavřínek uváděl, že úřední osobu nezavazují pokyny příčící se zákonu svým obsahem, vztahující se na jinou než úřední činnost nebo vydané nepřislušnou osobou.<sup>34</sup>

Vzhledem k neexistenci (neúčinnosti) obecné úpravy státní služby na tyto situace v současnosti dopadá § 301 písm. a) ZPr, podle kterého jsou zaměstnanci povinni plnit pokyny nadřízených vydané v souladu s právními předpisy. Ten je však pro oblast veřejné služby naprosto nedostatečný.

<sup>33</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 28/2007-77 ze dne 13. 9. 2007: „Obsahem interních oprávnění [orgánu moci výkonné] je právo udílet příkazy podřízeným osobám či útvarům, právo kontroly plnění služebních povinností a případně právo disciplinárního postihu podřízených osob, jsou-li v rámci dozoru zjištěny nedostatky a pochybení.“

<sup>34</sup> Vavřínek, cit. dílo, s. 189.

Mnohem vhodnější by byla úprava obsažená v § 68 SlužZ pod rubrikou „Příkazy k výkonu služby“. Ta upravuje jednak služební úkoly a jednak závazné příkazy k výkonu služby. Má-li podřízený (státní zaměstnanec) za to, že vydaný příkaz je v rozporu s právními předpisy nebo služebními předpisy (ve smyslu § 10 SlužZ), je povinen na to upozornit nadřízeného dříve, než tento příkaz začne plnit. Nedojde-li k nápravě, je povinen provést upozornění písemně. Trvá-li nadřízený na splnění příkazu, je povinen vydat tento písemně.<sup>35</sup> Státní zaměstnanec má právo na to, aby byly tyto dokumenty založeny do jeho osobního spisu. Státní zaměstnanec nesmí plnit příkaz, který odporuje věrnosti České republiky nebo kterým by došlo ke spáchání trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu.

Zvláštní úpravu obsahují předpisy vztahující se na příslušníky bezpečnostních sborů a vojáků z povolání. Ty jsou k podřízeným tvrdší než SlužZ, a to s ohledem na výraznější roli subordinační v těchto útvarech, naléhavost a závažnost situací, při nichž mohou být rozkazy vydávány, a obtížnost posouzení zákonnosti, nebo i trestnosti jednotlivých rozkazů v daném čase a místě.

Podle § 46 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů platí, že je-li rozkaz vedoucího příslušníka ve zřejmém rozporu s právním předpisem, příslušník je povinen jej na tuto skutečnost upozornit. Jestliže vedoucí příslušník trvá na splnění rozkazu, příslušník je oprávněn žádat o jeho písemné vydání. Vedoucí příslušník je však povinen žádosti vyhovět, jen umožní-li to okolnosti výkonu služby. V případě, že to okolnosti výkonu služby neumožňují, učiní tak bez zbytečného odkladu poté, co tyto okolnosti pominou. Příslušník je povinen rozkaz splnit a oznámit tuto skutečnost bez zbytečného odkladu vedoucímu příslušníkovi toho, kdo takový rozkaz vydal. Příslušník však nesmí splnit rozkaz, jehož splněním by zřejmě spáchal trestný čin.

Podle § 48 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, platí, že domnívá-li se voják, že rozkaz nadřízeného je v rozporu s právním předpisem, je povinen nadřízeného na to upozornit. Trvá-li nadřízený na splnění rozkazu, je voják povinen jej splnit. Voják je povinen odepřít splnění rozkazu nadřízeného, spáchal-li by jeho splněním trestný čin. Tuto skutečnost ohlásí neodkladně vyššímu nadřízenému.

V souvislosti s obranou úředních osob proti nezákonným pokynům nelze pominout, že nástrojem subordinační je také služební dohled. Hrozba uplatnění disciplinárních sankcí je pak rubem možnosti neuposlechnout protiprávní služební pokyn a může postavit dotčenou úřední osobu před obtížné rozhodnutí. Z. Neubauer k tomu uváděl: „*Ve střetnutí povinnosti uložené záko-*

<sup>35</sup> Toto úředníkové právo na písemné potvrzení jemu adresovaného příkazu konstatoval již F. Vavřínek, cit. dílo, s. 189.

*nem a povinnosti služební rozhoduje ... zpravidla tato sankce.*“<sup>36</sup>

## **B. Subordinace při tvorbě podzákonných právních předpisů**

V kontextu tvorby podzákonných právních předpisů se nabízí zejména otázka, zda a do jaké míry může vláda ovlivňovat realizaci normotvorné pravomoci ministerstev nebo jiných správních úřadů. S principem subordinační se zde střetávají kompetenční ustanovení Ústavy a jednotlivých zákonů zmocňujících správní úřady k vydání právních předpisů. Na jednu stranu by vláda neměla diktovat obsah vyhlášky, kterou má ministerstvo vydat, neboť v tom by bylo možné spatřovat porušení kompetenčních ustanovení Ústavy. Ani případné nařízení vlády k provedení určitého zákona by nemělo upravovat otázky, k jejichž úpravě tento zákon zmocňuje ministerstvo nebo jiný správní úřad. Na druhou stranu ministr musí i v právních předpisech ministerstva naplňovat vládní politiku.

Projednávání návrhů vyhlášek upravují legislativní pravidla vlády v čl. 16, který umožňuje, aby v případě neshod o obsahu vyhlášky zaujala stanovisko vláda a podle něj byl návrh vyhlášky upraven. Vláda by tedy měla mít rozhodující slovo. Nad rámec tohoto postupu jsou formální zásahy vlády do přípravy vyhlášek ministerstev zřejmě spíše výjimečné. V praxi se však vyskytlo například usnesení, v němž vláda uložila některým ministrům do určité doby vypracovat a vydat určité vyhlášky a promítnout do nich opatření navrhovaná v materiálu, který tvořil přílohu usnesení vlády,<sup>37</sup> nebo usnesení, jímž bylo dvěma ministrům a předsedovi Českého báňského úřadu uloženo do určité doby předložit návrhy transpozičních vyhlášek.<sup>38</sup> Jinak se neshody řeší patrně spíše neformálně s tím, že předseda vlády může kdykoli navrhnout prezidentu republiky odvolání člena vlády.

Legislativní pravidla vlády podle čl. 1 odst. 3 písm. a) upravují postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů. Nepředpokládá se tedy, že

<sup>36</sup> Neubauer, cit. dílo, s. 102.

<sup>37</sup> Usnesení Vlády České republiky ze dne 18. 7. 2007 č. 817 o způsobu provádění kontroly biopaliv při jejich uvádění na trh včetně případných nutných změn právních předpisů. <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/40953E067A79D259C125731A0045F809/\\$FILE/uv070718.0817.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/40953E067A79D259C125731A0045F809/$FILE/uv070718.0817.doc)> [citováno 1. června 2012].

<sup>38</sup> Usnesení Vlády České republiky ze dne 5. 10. 2009 č. 1249 k návrhu konkrétních opatření ke zlepšení stavu plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. <[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/BF6D649E06FAC654C1257643003DFBA8/\\$FILE/uv091005.1249.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/BF6D649E06FAC654C1257643003DFBA8/$FILE/uv091005.1249.doc)> [citováno 1. června 2012].

by se na úrovni vlády nebo legislativní rady vlády jednávaly předpisy jiných orgánů státní správy.

Specifickou otázkou je subordinace orgánů územních samosprávných celků při vydávání předpisů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Je třeba vycházet z toho, že zmocňuje-li zákonodárce k vydání prováděcího předpisu územní samosprávný celek, činí tak proto, že obsah předpisu se buď musí vztahovat ke konkrétním místním podmínkám,<sup>39</sup> nebo je dosažení některých (zpravidla číselných) parametrů předpisu ponecháno na uvážení příslušného orgánu územní samosprávy.<sup>40</sup> Sjednocování těchto otázek věcně příslušnými ministerstvy tedy zřejmě nepřipadá v úvahu. Přesto může být vhodné sjednotit alespoň legislativně-technickou stránku těchto předpisů. K tomu dochází nezávaznou formou (tedy mimo rámec principu subordinace) vydáváním metodických příruček<sup>41</sup> či vzorů právních předpisů podle konkrétních zákonných zmocnění, do nichž se jen doplní konkrétní údaje.<sup>42</sup>

### C. Subordinace při tvorbě správních aktů

Princip subordinace nepochybně směřuje i k usměrňování obsahu správních aktů, jejichž tvorba je typickou činností správních orgánů. Zejména vnitřní předpisy vztahující se k rozhodovací činnosti správního orgánu mohou mít značný dopad na subjekty, vůči nimž orgán uplatňuje svou pravomoc. Jak uváděl již F. Weyr, ve světle skutečnosti, že právě absence vnitřních předpisů je základním znakem odlišujícím soustavu soudů od soustav jiných úřadů, nelze hovořit o tom, že vnitřní předpisy (v rámci moci výkonné) neovlivňují práva a povinnosti vnějších subjektů.<sup>43</sup>

V právním řádu není výslovně zakotvena povinnost zveřejňovat vnitřní předpisy vztahující se k rozhodovací činnosti správních orgánů. Vnější subjektům se tak tyto vnitřní předpisy zpravidla jeví jako správní praxe. Přístupem k těmto vnitřním předpisům se specificky v kontextu problematiky správního uvážení zabývá Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z 11. března 1980 č. (80) 2 o uplatňování správního uvážení správními orgány. Jeho bod 7 stanoví, že obecné správní

směrnice (tj. vnitřní předpisy) upravující uplatňování správního uvážení mají být zveřejněny nebo vhodným způsobem na žádost sděleny dotčené osobě. Podle bodu 8 má být dotčená osoba informována o důvodech, proč se správní orgán od těchto vnitřních předpisů odchýlil, má-li to nepříznivý dopad na její práva, svobody nebo zájmy, a to buď v odůvodnění výsledného rozhodnutí, nebo písemně v přiměřeně lhůtě na žádost dotčené osoby. Bod 9 stanoví, že uplatnění správního uvážení má být přezkoumatelné soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Podle bodu 11 pak tento orgán má mít pravomoc obstarat si informace nezbytné k provedení přezkumu (tedy zejména jakékoli vnitřní předpisy, které se na postup správního orgánu v dané věci vztahovaly). V souladu s tím Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud se vnitřní předpis týká výkladu právního předpisu, mají dotčené osoby právo se s ním seznámit alespoň podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>44</sup> Významné vnitřní předpisy, týkající se nejen uplatňování správního uvážení, ale obecně výkladu právních předpisů, jsou v současnosti vesměs elektronicky zveřejňovány příslušnými správními orgány.

Lze se ptát, zda se může adresát správního aktu vnitřních předpisů dovolávat. Prvorepubliková nauka soudila, že na dodržování těchto instrukcí není právní nárok.<sup>45</sup> Současný přístup je odlišný. Správní orgán je vázán správní praxí, která se vytvořila.<sup>46</sup> Tento přístup byl posílen zakotvením zásady, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů správními

<sup>44</sup> Citovaný zákon ve svém § 11 odst. 1 písm. a) stanoví, že orgán veřejné moci, který je povinným subjektem podle zákona, může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. To však nemůže platit právě u vnitřních předpisů, které mají dopady na vnější činnost takového orgánu. „Týkají-li se Pokyny řady „D“, resp. „DS“, vydávané Ministerstvem financí výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. daňovým subjektům.“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 28/2007-89 ze dne 17. 1. 2008.

<sup>45</sup> Vavřínek, cit. dílo, s. 35.

<sup>46</sup> Např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 1/2005-61 ze dne 28. 4. 2005: „Není tedy pochyb, že na základě pokynu D-144 se vytvořila správní praxe, která spočívá v tom, že vyřizovací řízení se uzavírají ve lhůtách a podle pravidel případného prodloužení těchto lhůt stanovených v pokynu D-144. Jestliže se taková praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřijatelná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila; ...“

<sup>39</sup> Např. vymezení úseků místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí.

<sup>40</sup> Např. nejruznější cenová regulace.

<sup>41</sup> Např. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavních měst Prahy a krajů. Metodická pomůcka.* <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/pravidla.pdf>> [citováno 1. června 2012].

<sup>42</sup> Viz např. *Portál Jihomoravského kraje – Vzory nařízení obce.* [online] Jihomoravský kraj © 2012. <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=121666&TypeID=2>> [citováno 1. června 2012].

<sup>43</sup> Weyr, *Instrukce*, s. 13–14.

orgány nemají vznikat nedůvodné rozdíly (princip ochrany legitimního očekávání), vyjádřené v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („SŘ“). Pokud se taková správní praxe vytvořila na základě vnitřního předpisu, nabízí se samozřejmě otázka, zda je možné ji změnou vnitřního předpisu také změnit, a to v neprospech spravovaných. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že taková změna je za určitých podmínek možná – musí pro ni existovat racionální důvody, musí být dotčeným subjektům oznámena a musí být účinná *ex nunc*.<sup>47</sup> Požadavek na odůvodnění změny zřejmě bude mít při konkrétním výkladu správními soudy silně omezující dopad. Je totiž logické, že ke změnám aplikační praxe má docházet především prostřednictvím změn právních předpisů.

Zásadní otázkou je, zda si může nadřízený orgán v rámci vztahu subordinace atrahovat rozhodování určité věci od nižšího orgánu. Zde jednoznačně platí, že nadřízený orgán tak může učinit jen na základě zákona. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v roce 1947, kdy rozhodl, že: „Právo nadřízeného úřadu, aby z moci dozorcí odňal podřízenému úřadu rozhodnutí v konkrétní věci a sám na jeho místě rozhodl, musí být stanoveno zákonem.“<sup>48</sup> V současné úpravě tomu odpovídají například opatření v rámci ochrany před nečinností podřízeného orgánu (§ 80 SŘ) nebo již zmíněné převzetí věci z důvodu výjimečné obtížnosti nebo v jiných případech, kdy je to objektivně účelné (§ 131 SŘ).

Na to navazuje další problém: Může v rámci subordinace nadřízený správní orgán přikázat podřízenému, jak má v konkrétní věci rozhodnout? Na jednu stranu by se takový postup mohl jevit jako odpovídající hierarchické struktuře státní správy, na druhou stranu naráží na spoustu otazníků. Může být vnímán jako faktické obcházení zákona vymezujícího rozhodovací kompetence dotčených orgánů,<sup>49</sup> porušení instančního i dozorcího postupu, porušení principu legality a jeho dílčího aspektu v podobě zákazu zneužití pravomoci správního

<sup>47</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 88/2006-159 ze dne 24. 2. 2010, bod 82: „Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečnosti rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“

<sup>48</sup> Č. j. 456/46 ze dne 11. 9. 1947, publikováno v Bohuslavově sbírce nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních pod Boh. A. 1689/1947.

<sup>49</sup> Od toho je třeba odlišit případy, kdy zákon výslovně stanoví, že rozhodnutí správního orgánu je podmíněno závazným stanoviskem jiného správního orgánu (§ 149 SŘ).

orgánu vyjádřeného i v § 2 odst. 2 SŘ<sup>50</sup> a v závislosti na obsahu pokynu nadřízeného také porušení principu ochrany legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 SŘ). Prvorepubliková nauka v tomto zřejmě nebyla jednotná. F. Weyr takové pokyny i v konkrétních věcech připouštěl.<sup>51</sup> Stejný názor zastává dodnes i rakouská nauka, zřejmě pod vlivem výše zmíněného pojetí demokratizace správy (H. Kelsen).<sup>52</sup> Naopak F. Vavřínek kladl důraz na dodržení kompetenčních předpisů a instančního postupu.<sup>53</sup> Domnívám se, že vydávání příkazů nadřízeným správním orgánem k rozhodnutí konkrétní věci orgánem podřízeným v České republice není přípustné, nestanoví-li to zákon výslovně. Mimo rámec instančního postupu umožňuje právní řád zásahy nadřízených orgánů do rozhodnutí orgánů podřízených zejména úpravou dozorcích prostředků jako je přezkumné řízení (§ 94 a násl. SŘ), a právě to je výrazem principu subordinace. Podřízený správní orgán samozřejmě může například žádat o určitou pomoc ve složitých případech, avšak i zde existuje legální postup – nadřízený správní orgán může z podnětu podřízeného převzít rozhodování, jde-li o výjimečně obtížnou nebo neobvyklou věc (§ 131 SŘ).

Stejnou otázku si můžeme položit i v rámci vztahů v jednom správním orgánu. Tam sice zpravidla vnitřní předpis obecně deleguje určitá rozhodnutí na pracovníky podřízené vedoucímu úřadu, ale tyto předpisy v zásadě nevylučují další konkretizaci či usměrňování činnosti jednotlivých pracovníků, nebo s ní mohou výslovně počítat. Takové příkazy podle mého názoru nelze paušálně vyloučit, nicméně by se měly týkat především organizace práce. Mají-li směřovat k samému výroku či obsahu rozhodnutí, nesmějí být v rozporu s právními předpisy ani svým účelem vést ke zneužití pravomoci správního orgánu, resp. nařizující úřední

<sup>50</sup> Srov. Raschauer, cit. dílo, s. 327 pro obdobnou argumentaci v rakouské nauce.

<sup>51</sup> „Vyšší a nižší instance státní správy nebývají na sobě nezávislé a tím liší se zásadně od obdobných instancí soudních. ... To znamená, že služebně vyšší (a tudíž zpravidla i instancně nadřízená) instance může dávat nižší plně pokyny (rozkazy, instrukce), jak má určitou věc rozhodnouti. Takové rozkazy mohou se týkat jednotlivých konkrétních případů, nebo mohou býti obecné („služební instrukce“ v užším smyslu). Takovým ovlivňováním nižších instancí vyššími, které však v praxi děje se jen zřídka, stává se zásada instančního postupu ... prakticky vlastně ilusorní.“ WEYR, František. Právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 59.

<sup>52</sup> ADAMOVIČ, Ludwig – FUNK, Bernd-Christian – HOLZINGER, Gerhart – FRANK, Stefan. Österreichisches Staatsrecht. Band IV. Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts. Wien: Springer, 2009, s. 168.

<sup>53</sup> „[T]am, kde předsána je zákonitá cesta instanční pro vyřizování sporných věcí, každý služební rozkaz úřadu představeného o obsahu konkrétního rozhodnutí úředníka znamená by přesunutí pořadu instancí a tím porušení předpisů o správním řízení, kdežto strany mají zde přímo veřejnoprávní nárok na zachování předpisů processuálních.“ Vavřínek, cit. dílo, s. 189.



osoby. Naopak mohou usměrňovat podřízené úřední osoby tam, kde by porušení zákona nebo zásad správní činnosti hrozilo. Již zmiňovaná navrhovaná úprava § 10 odst. 1 SlužZ směřuje zcela správně také k tomu, aby konkrétní instrukce neprolamovaly pravidla stanovená vnitřními předpisy.

#### D. Subordinace při ostatní správní činnosti

Jedná se zejména o nejrůznější neautoritativní nebo čistě interní činnosti, které zpravidla ani nejsou detailně upraveny právními předpisy. Zde se může princip subordinace rozvinout naplno při řešení postupů a technických otázek a zpravidla při tom nebudou vznikat žádné problémy. Jistou výjimku představuje řízení bezprostředních zásahů zejména ozbrojených sborů. V této souvislosti lze znovu připomenout již zmíněnou možnost obrany podřízeného před protiprávními služebními pokyny.

#### E. Subordinace a rozhodování kompetenčních sporů

V praxi se dále vyskytla otázka, zda pravomoc vlády řídit, kontrolovat a sjednocovat činnost ministerstev, uvedená v § 28 odst. 1 KompZ, nemůže zahrnovat oprávnění vlády rozhodovat kompetenční spory mezi ministerstvy. Vyplývá z výkladu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů, nepříslušeli-li podle zákona jinému orgánu, a § 122 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („ZÚS“), který subsidiaritu kompetence Ústavního soudu v tomto řízení dále konkretizuje.

Tento problém byl nastolen v polovině 90. let, ještě před plným obnovením správního soudnictví a vytvořením současného právního rámce rozhodování kompetenčních sporů. Ani tehdy nebyl nový. Již prvorepubliková doktrína správního práva se jasně vyjádřila, že „[V]láda není příslušná odklízet kompetenční spory mezi ministerstvy.“<sup>54</sup> Zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním ovšem v § 48 odst. 3 zřejmě naopak vycházel z toho, že by vláda tyto spory rozhodovat mohla.

Ústavní soud nikdy neshledal návrh na zahájení řízení ve věci kompetenčního sporu nepřipustným proto, že jej měla řešit vláda podle KompZ. Při rozhodování kompetenčních sporů mezi ministerstvy však tuto mož-

nost ani výslovně nevyloučil.<sup>55</sup> Soudce P. Varvařovský v odlišném stanovisku k jednomu z těchto rozhodnutí uvedl, že Ústavní soud by se měl otázkou možného postupu vlády podle § 28 odst. 1 KompZ zabývat.<sup>56</sup>

Celý problém vyřešilo přijetí nového správního řádu a soudního řádu správního. Výslovnou úpravu řešení kompetenčních sporů mezi ministerstvy obsahuje § 133 SŘ a § 97 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, který rozhodování těchto sporů svěřuje Nejvyššímu správnímu soudu.<sup>57</sup> Úprava § 133 SŘ také v duchu principu subordinace upravuje rozhodování sporů o věcnou příslušnost mezi správními orgány podřízenými témuž ústřednímu správnímu úřadu.

Vláda však přesto kompetenční spory mezi ministerstvy v určitém smyslu rozhodovat může. Ústavní soud podle § 120 ZÚS rozhoduje nejen klasické kompetenční spory o příslušnost rozhodnout, ale také spory o příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy. Ty mohou spočívat v různých formách správní činnosti a zde by již snad bylo možno o určitém kompetenčním rozhodování vlády v rámci subordinace uvažovat. Žádný takový případ však dosud nebyl Ústavnímu soudu předložen.

<sup>55</sup> V nálezu sp. zn. I. ÚS 27/95 ze dne 19. 10. 1995 uvedl: „V daném případě se jedná o kompetenční spor mezi státními orgány ... konkrétně o spor mezi dvěma ministerstvy, k jehož řešení je Ústavní soud za podmínek § 122 odst. 1 a odst. 2 [ZÚS] příslušný. Ústavní soud zvážil otázku příslušnosti ve vztahu k § 28 [KompZ]. ... V předmětné záležitosti dospěl Ústavní soud k závěru, že jde o kompetenční spor, který svou povahou přesahuje rámec obvyklého řízení, kontroly a sjednocování činnosti ministerstev za účelem plnění vládního programu a koordinace a součinnosti rezortů při plnění vládních úkolů. Jde tedy právně o kompetenční spor ve smyslu §§ 120 a 121 [ZÚS], v němž oba státní orgány popírají svou kompetenci v předmětné záležitosti.“ Srov. též navazující nález sp. zn. IV. ÚS 429/2000 ze dne 19. 4. 2001 obsahující tutéž úvahu.

<sup>56</sup> Jednalo se o nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 23/2000 ze dne 6. 11. 2000. Příslušná část odlišného stanoviska zní: „Kreační zákon [KompZ] také, a tím se nález vůbec nezabývá, vymezuje vztah vlády a ministerstev, a to v ustanovení § 28. Tvrdí-li tedy Ústavní soud, že zde není jiný orgán oprávněný věc posoudit a rozhodnout, měl alespoň zmínit a uvést svůj názor na ustanovení § 28 odst. 1 [KompZ] ... Ostatně kdo jiný, než výkonná moc sama by měla především uvnitř sebe sama možné kompetenční konflikty a spory řešit. V tomto směru pak nález rovněž zcela ignoruje skutečnost, že spornými kompetencemi se vláda zabývala na svém zasedání ... a v usnesení ..., které se týká vládního návrhu nového zákona o vodách a o změně některých zákonů, se k věci (byť do budoucna) vyjádřila jednoznačně...“

<sup>57</sup> Proto nelze souhlasit s názorem P. Holländera, který uvádí, že za nadřízený orgán ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stojí člen vlády, je třeba považovat vládu (z toho by plynulo, že podle § 122 odst. 2 ZÚS má nebo před reformou správního soudnictví měla spory mezi ministerstvy rozhodovat vláda). HOLLÄNDER, Pavel. Komentář k § 120 až 125 zákona o Ústavním soudu. In: FILIP, Jan – HOLLÄNDER, Pavel – ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 777.

<sup>54</sup> HOETZEL, Jiří – HORA, Václav. Kompetenční konflikty. In: Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka, cit. dílo, s. 258.

## 5. Závěr: princip subordinace, vládní politika a princip legality

Máme-li činit obecnější závěry o podobě a významu principu subordinace v současném právním řádu České republiky, je vhodné vrátit se opět k jeho úpravě v době první republiky a položit si klíčovou otázku, do jaké míry může princip subordinace sloužit jako nástroj k prosazování vládní politiky.

Základní právním výrazem politické vůle vlády v parlamentní formě vlády mají být návrhy zákonů předkládané zákonodárnému sboru (včetně předcházející a navazující koncepční činnosti). Již v nich je třeba vymezit politické aspekty správního rozhodování o veřejných subjektivních právech a povinnostech. Například na vydání aktu opravňujícího k určité činnosti nemusí být právní nárok, může být připuštěno velmi široké uvážení správního orgánu, v zákoně mohou být zdůrazněny hodnoty veřejného zájmu, které je správní orgán povinen zohlednit, nebo stanoveny podmínky, při jejichž naplnění je povinen rozhodnout určitým způsobem apod. Již stanovením příslušnosti ministerstva se ostatně zdůrazňuje zásadní význam věci.

Ústavní listina Československé republiky v § 81 stanovila, že vláda rozhoduje ve sboru mimo jiné o všech věcech politické povahy. Tato norma byla podle F. Weyra způsobilá založit v konkrétní věci příslušnost vlády jako správního orgánu, ačkoli podle zákona byl příslušný jiný orgán. Rozhodující bylo posouzení „politického“ významu věci: „*Je [...] nesporné, že ustanovením § 81 utvořena byla zvláštní, od jednotlivých ministerstev odlišná instance, která v určitých případech nastupuje na místo jednotlivého, věcně jinak příslušného ministerstva. Legislativní účel tohoto ustanovení dlužno spatřovati ve snaze, aby celkový směr správní činnosti všech ministerstev (mohli bychom povšechně říci: politika vlády) byl jednotný.*“<sup>58</sup>. Konkrétní případy aplikace tohoto ustanovení mohly být velmi pestré,<sup>59</sup> ale zřejmě se nestávaly předmětem soudních řízení.<sup>60</sup>

Je otázkou, jejíž zodpovězení by vyžadovalo podrobné studium historických materiálů, zda citované ustanovení nemohlo být vykládáno a využíváno také

jako právní opora při udělování politických pokynů správním orgánům k rozhodování v konkrétních správních řízeních. Jak bylo uvedeno, takové pokyny přinejmenším část prvorepublikové nauky považovala za možné. K tomu přičtíme nemožnost spravovaných subjektů dovolávat se dodržování vnitřních předpisů a skutečnost, že některé významné otázky byly upraveny pouze vládními nařízeními (například správní řízení). Postavení vlády a její možnosti politicky usměrňovat správní orgány se potom jeví jako velmi silné.

Současná koncepce vlády jako orgánu moci výkonné je odlišná. Vychází z toho, že vláda není správním orgánem a v zásadě nevydává správní akty.<sup>61</sup> Významnou roli nehraje ani nařizovací pravomoc vlády podle čl. 78 Ústavy, která je jak z hlediska ústavní úpravy (vazba na existující zákonnou úpravu), tak i z hlediska ústavní praxe poměrně omezená.<sup>62</sup> Nedostatek těchto pravomocí pak nemůže být substituován extenzivním využíváním subordinace k zásahům do rozhodování podřízených orgánů. Jak bylo totiž uvedeno, současná právní úprava a judikatura, která se principu subordinace dotýká, klade důraz především na ochranu osob, o jejichž právech a povinnostech správní orgány rozhodují (dostupnost vnitřních předpisů, zákaz zneužití pravomoci, ochrana legitimních očekávání), a také osob úředních jako podřízených. Současný přístup k principu subordinace tak dle mého soudu spíše než jakousi právem neupravenou volnou politickou kontrolou vlády a ministerstev nad státní správou zdůrazňuje zajištění efektivity činnosti moci výkonné a předvídatelnosti jejich výstupů zejména v podobě správních aktů. To vše ve striktní vazbě na princip legality, který je z hlediska činnosti nejen moci výkonné v právním státě prvořadý.

### Abstrakt

Příspěvek se pokouší podat systematický nástin uplatnění principu subordinace (nadřízenosti a podříze-

<sup>58</sup> Weyr, Právo ústavní, s. 212. Viz též WEYR, František. Ministerstva. In: Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka, cit. dílo, s. 618–619.

<sup>59</sup> Ustanovení je z ústavněprávního hlediska relevantní například i pro právní posouzení události února 1948.

<sup>60</sup> Jediným případem, který se mi podařilo dohledat, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 315/23 ze dne 10. 1. 1923, publikováno v Bohuslavově sbírce nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních pod Boh. A. 1827/1923. Zde bylo dovozováno, že jmenovací právo ke kanonikátům, které před rokem 1918 náleželo panovníku, přešlo na základě § 81 písm. b) ústavní listiny jakožto „věc politické povahy“ do působnosti vlády republiky československé.

<sup>61</sup> Výjimkou je podle V. Sládečka zřejmě omylem stanovená kompetence vlády rozhodovat o výjimkách ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Viz Sládeček, cit. dílo, s. 255.

<sup>62</sup> Zřejmě to plyne i z pravidla vyjádřeného v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Pokud zákon vládu k úpravě určitých otázek nařízením výslovně nezmocňuje (čímž vládě poskytne prostor pro vymezení povinností), je její nařizovací pravomoc dosti omezena. V současnosti by podle údajů z databáze ASPI mělo být účinných asi 800 nařízení vlády. Po odečtení novelizujících a zrušujících nařízení dospějeme zhruba k číslu 300. Z toho ještě podstatnou část tvoří nařízení, jejichž vydání je vládě přímo uloženo zákonem (např. vymezení ptačích oblastí, stanovení technických požadavků na určité kategorie výrobků, z minulosti vyhlášení závažných částí územních plánů).

nosti) v rámci moci výkonné v České republice. Zabývá se původem a významem služební subordinace, vymezením vztahů, v nichž se tento princip uplatní, nástroji, jimiž je realizován, a rozsahem (mezemi) principu subordinace v dílčích tématech jako je protiprávní příkaz, význam příkazů při tvorbě podzákoných předpisů a správních aktů nebo uplatnění principu subordinace při rozhodování kompetenčních sporů v rámci moci výkonné. Průběžně odkazuje na prvorepublikovou doktrínu, která se principem subordinace zabývala podrobněji. Na základě toho srovnává postavení vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné vůči jí podřízeným orgánům za první republiky a dnes. Dospívá zejména k závěru, že princip subordinace je v současnosti stále silněji vázán na princip legality a že je patrná tendence omezovat jeho negativní dopady na účastníky řízení před správními orgány.

## **Summary**

The article attempts to present a systematic outline of the application of the subordination principle (superiority and subjection) within the executive power of the Czech Republic. It pursues the question of the origin and substance of the official subordination, the delimitation of relations to which this principle applies, the instruments by which it is realised and the scope (limits) of the subordination principle in particular topics such as the illegal instruction, the relevance of instructions in the process of laying down subordinate legislation and administrative acts or the application of subordination principle in the adjudication of jurisdictional disputes. It continuously refers to the doctrine of the first Czechoslovak republic that has dealt with the subordination principle in a more detailed way. On the basis of this, it compares the position of the government in the first republic and now. In particular, it comes to the conclusion that at present, the subordination principle is being ever increasingly bound by the legality principle, and that a tendency is evident to reduce its negative impacts on the parties to administrative proceedings.