

PODJATOST ÚŘEDNÍKŮ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

LENKA BURSÍKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zaměřuje na otázku podjatosti úředníků územně samosprávných celků v případech, kdy rozhodují jako správní orgán ve věcech, ve kterých je účastníkem řízení územně samosprávný celek, do jehož orgánu je rozhodující úředník zařazen. Předmět příspěvku je nahlížen z hlediska platné právní úpravy, názorů odborné veřejnosti a zejména aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, pomocí níž jsou ilustrovány dílčí problematické okruhy související s tímto tématem.

Key words in original language

podjatost; úředníci; územní samospráva

Abstract

The paper focuses on the prejudice of the officers who decide as an administrative body in the cases where the local self-government employing these officials acts as a party to the proceedings. The subject of the paper is examined with respect to the legal sources governing the officers' prejudice, to the opinions of the professional public and mainly to the current judicial decisions of the Supreme administrative court, by which the partial problems connected with the topic are illustrated.

Key words

prejudice; officers; local self-governments

1. ÚVOD

Jedním ze základních aspektů, skrze něž vnímají adresáti veřejné správy její výkon, je aspekt personální. Adresáti veřejné správy se prostřednictvím úředníků dostávají s veřejnou správou do kontaktu, přičemž při realizaci tohoto kontaktu vychází z určitých předem daných očekávání. Tato očekávání zahrnují mnoho rozličných prvků, např. profesionalitu, vstřícnost, a samozřejmě také nezaujatost a nestrannost. Právě nezaujatost a nestrannost úředníků územně samosprávných celků není pouze vlastností očekávanou adresáty veřejné správy, ale také, a to zejména, odrazem zajištění ústavněprávních požadavků na procesní i materiální rovnost všech účastníků řízení i osob na řízení zúčastněných (čl. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 Listiny), jež se odráží také v základních zásadách rozhodovací praxe správních orgánů, jako je zásada rovnosti adresátů před rozhodovacím

subjektem a zásada objektivnosti rozhodování¹. Nestranný úředník tedy představuje jednu ze základních záruk práva na spravedlivý proces před správními orgány a je jistě jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Během každodenního výkonu veřejné správy však samozřejmě může dojít k situacím, v jejichž rámci bude nestrannost a nezájatost úředníka participujícího na výkonu pravomoci správního orgánu zpochybněna. Tento příspěvek nemá za cíl pojmout otázku podjatosti úředníků jako globální téma, nýbrž vybírá z této problematiky dílčí okruh, jež je dlouhodobě považován za značně problematický – zabývá se otázkou podjatosti (resp. nepodjatosti) úředníků územně samosprávných celků v případech, kdy rozhodují v řízeních, ve kterých je účastníkem obec či kraj, v jejichž orgánech jsou tito úředníci zařazeni (tedy územně samosprávný celek, jehož jsou zaměstnancem). Jinak řečeno se tedy tento příspěvek zaměřuje na to, zda lze (a to i vzhledem k aktuálnímu nastavení modelu veřejné správy, jako tzv. smíšeného či spojeného) hovořit o tzv. systémové podjatosti úředníků za výše uvedených specifických okolností.

V příspěvku se nejprve zaměříme na relevantní právní úpravu dopadající na otázky podjatosti úředníků, její aplikaci v praxi a následně nastíníme některé vyvstávající problematické momenty. V závěru tohoto příspěvku se pokusíme naznačit možná řešení předestřených problémů – zejména se bude jednat o úvahy o možnosti překlenutí problémů judikturním výkladem či nutnosti změn de lege ferenda.

2. RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Principem chráněným zákonnou úpravou podjatosti úředníků je zachování objektivity a nestrannosti v rozhodovací činnosti správních orgánů, posílení důvěry ve správnost rozhodování, naplnění zásady materiální pravdy, naplnění zásady zákonnosti a naplnění zásady rovnosti účastníků řízení². Dle našeho názoru lze doplnit i zájem na rozhodování v souladu s veřejným zájmem, nikoli se soukromým zájmem úředníka (či jeho nadřízeného, resp. zaměstnavatele). Jak uvádí Hendrych, správní řízení „*má sloužit k nalezení správného, spravedlivého rozhodnutí*“³. Tohoto cíle jistě nelze dosáhnout v případech, kdy existují pochybnosti o nepodjatosti úředníků rozhodujících ve věci. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že případná podjatost úředníka ve správním řízení může mít značné dopady na

¹ Skulová, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 173 s.

² Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 95.

³ Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 341.

výsledek řízení a jeho zákonost (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 289/95).

Jak již bylo naznačeno v úvodu, při zvažování aplikovatelné právní úpravy je nutno začít hledat na ústavní úrovni. Kromě obecných požadavků na rovnost stran a naplňování požadavků právního státu, lze v této souvislosti upozornit na čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakládá na jedné straně povinnost státu zajistit, aby veškeré státní orgány (a tedy i správní orgány) 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. V případech, jež jsou předmětem zkoumání tohoto příspěvku, pak bude muset být váženo případné porušení ústavní zásady *nemo iudex in causa sua*, jež je součástí práva na spravedlivý proces podle cit. čl. 36 odst. 1 Listiny (a samozřejmě i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, již je Česká republika vázána).

Relevantní zákonný podklad pro úvahy o otázkách podjatosti úředních osob ve správním řízení tvoří v současné době zejména zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále také jen „správní řád“), jež nabyl účinnosti k 1. 1. 2006⁴. Dovolíme si však na tomto místě připomenout i úpravu dřívější, tedy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád); (dále jen „starý správní řád“), neboť i ta může být pro účely historické komparace a vzhledem k některým běžícím soudním řízením, posuzovaným ještě podle starého správního řádu, taktéž užitečná. Zde byla úprava podjatosti k nalezení v § 9 a násl. Přímě § 9 odst. 1 stanovil: „*Pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti*“. Od 1. 1. 2006 pak § 14 odst. 1 správního řádu stanoví, že „*[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen "úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem*

⁴ 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).

na výsledku řízení, pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Oproti předchozí úpravě zde lze spatřovat „rozšíření“ okolností, jež je nutno posuzovat při zkoumání podjatosti, resp. nepodjatosti úřední osoby. Jde tedy o restriktivnější pojetí situací, za nichž bude úřední osoba považována za podjatou; dle našeho názoru se nicméně jedná o úpravu obdobnou starému správnímu řádu, což ostatně potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu, jež při posuzování otázek podjatosti ještě za účinnosti starého správního řádu dovodila, že je nutno zkoumat pro konstatování podjatosti i konkrétní zájem úřední osoby na výsledku řízení, přičemž judikatura vztahující se k novému správnímu řádu tento přístup převzala⁵. Nová úprava také modifikuje okruh potenciálně podjatých osob a rozšiřuje dopad ustanovení o podjatosti i na „neformální“ úkony podle části čtvrté správního řádu.⁶

Ustanovení § 14 odst. 1 tedy počítá s možnou podjatostí v podstatě u jakékoli úřední osoby, tedy takové, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, přičemž výkonem pravomoci je v této souvislosti nutno rozumět nejen podíl na formálním správním řízení, ale i na jednotlivých úkonech, v rámci nichž činí tyto osoby jistá správní uvážení, která se pak promítají v materiální podobě v právní sféře účastníků řízení⁷.

Co se týče pojmu „poměr k věci“, dovodila doktrína i judikatura, že jej nelze vnímat striktně subjektivně jako individuální zájem na výsledku řízení, ale také v rovině objektivní, tedy je nutno sledovat případnou existenci objektivních okolností, který by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že konkrétní osoba určitým, nikoli nezaujatým poměrem k věci disponuje (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94).

Konkrétně pak poměr k věci může být podle literatury dán tehdy, pokud je „pracovník v dané věci sám účastníkem řízení, svědkem nebo znalcem, pracovník má na vyřízení věci přímý majetkový nebo jiný osobní zájem, případně má na vyřízení věci takový zájem osoba pracovníkovi blízká, pracovník má k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům příbuzenský poměr nebo jej v minulosti měl, pracovník účastníka v dané věci zastupuje, pracovník je účastníku řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně podřízen, pracovník má k účastníkovi řízení nebo k jeho zástupci důvěrně přátelský nebo zjevně nepřátelský poměr“⁸. Zajímavé je, že, např. Šlaufův komentář ke starému

⁵ Srov. např. rozsudky ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67 a ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92.

⁶ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 125 - 126.

⁷ srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 19/2010 – 95.

⁸ Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, s. 27.

správnímu řádu výslovně zmiňuje situace, kdy úředník rozhoduje ve věci „svého“ územně samosprávného celku, nicméně v souvislosti s případy, kdy se o podjatost nejedná⁹. Jak konstatujeme níže, tento názor našel odraz i v judikatorní činnosti Nejvyššího správního soudu.

3. PROBLEMATICKÉ BODY

V předchozí části jsme stručně uvedli aplikovatelná zákonná ustanovení a nastínili možné situace, kdy lze hovořit o podjatosti úředníků. Dle našeho názoru lze konstatovat, že nastíněné případy podjatosti se budou v praxi vyskytovat nahodile, nepravidelně, bez závislosti na celkovém nastavení systému veřejné správy. Problém, který se snažíme v tomto příspěvku zachytit, tedy situaci, kdy rozhodují úředníci v řízeních, kde jsou účastníky „jejich“ obec či kraj, nastává s naprostou pravidelností, není tedy neobvyklý, a to proto, že je jedním z důsledků (či snad neblahých následků) zavedení tzv. smíšeného či spojeného modelu územní samosprávy. Není tak výjimkou, že obec či kraj je současně žadatelem (či návrhovatelem) i rozhodujícím orgánem.

Výsledkem revitalizace územní samosprávy na počátku 90. let minulého století bylo nastavení územní samosprávy na smíšený, resp. spojený model, který spočívá na principu, podle kterého orgány územních samosprávných celků vykonávají jak samosprávu (tj. samostatnou působnost), tak státní správu (přenesená působnost). Reformami, které s účinností od 1. 1. 2003 přenesly značnou část pravomocí zrušených okresních úřadů na obce (zejména na obce s rozšířenou působností) a kraje, došlo k rozšíření výkonu státní správy územními samosprávnými celky a tedy zvýšenému výskytu situací, na něž se zaměřuje tento příspěvek. Lze tedy dovodit, že systémové nastavení způsobu výkonu státní správy a samosprávy je hlavním důvodem pro výskyt situací, kdy rozhodují úředníci (vykonávající státní správu) ve věcech svých zaměstnavatelů (tedy obcí či krajů vystupujících jako žadatel či návrhvatel).

Logickým vývojem, po prvních rozsudcích krajských soudů, jež se musely vypořádat s řešením tohoto problému¹⁰, připutovala věc až

⁹ Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, s. 27 – 28.

¹⁰ srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č.j. 30 Ca 23/2002 – 17, publ. pod č. 1058/2002 SJS, kde krajský soud mimo jiné dovodil, že „[o]becní či městské úřady plní úkoly jak v oblasti samostatné působnosti, tak vykonávají přenesenou působnost. Vykonávají-li ji pracovníci (zaměstnanci) obecního či městského úřadu, jsou v pracovním nebo obdobném poměru k příslušné obci či městu jako k právnické osobě. Jsou k ní ve vztahu charakteristickým obecně pro vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, v poměru podřízeném a závislém. Tyto skutečnosti nelze přehlížet při posuzování důvodů pro vyloučení pracovníků správního orgánu z projednávání a rozhodování věci ve smyslu § 9 správního řádu. Pracovníci obecního (městského) úřadu jsou z projednávání a rozhodování věci vyloučeni, pokud by měl jejich zaměstnavatel (obec či

před Nejvyšší správní soud. Ten se k otázce podjatosti úředníků rozhodující v řízeních, v nichž je účastníkem obec či kraj, do jejichž orgánů je rozhodující úředník zařazen, vyjádřil poprvé v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. 2 As 21/2004 – 67 (publ. pod č. 503/2005 Sb. NSS). Pouze na okraj lze zmínit, že i přesto, že se k této otázce druhý senát Nejvyššího správního soudu v dané věci nemusel vyjadřovat (úvahy ve vztahu k podjatosti se objevily v *obiter dictu*), učinil tak, a to zřejmě veden snahou sjednotit roztržitý přístup k této otázce nejen v rozhodovací praxi krajských soudů, ale i územněsamosprávných celků samotných. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že úředníci územních samosprávných celků jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy *de facto* jejich zaměstnavatelů, ale tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jako účastníku řízení. Pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka by byly v takových případech dány, kdyby přistoupila ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Nejvyšší správní soud dále doplnil, že § 9 starého správního řádu nepřipouští vyloučení celého správního orgánu a neumožňuje ani přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, či atrahovat věc k rozhodnutí instančně nadřízeným orgánem (tato možnost nevyplývá ani z obecního a krajského zřízení, které však zajišťují jednotný výkon přenesené státní správy prostřednictvím institutu dozoru nad jejím výkonem, který může eliminovat případné excesy).

Závěry Nejvyššího správního soudu v této věci jsou tedy založeny na premise, že pokud zákon připouští, aby v kterémkoli stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územně-správního celku, jedná se o předvídané a ústavně konformní situace, v nichž úředník nevystupuje primárně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, který musí dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování (§ 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků).

Se závěry uvedenými v tomto rozsudku se, byť v rozhodnutí vydaných formou usnesení o odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost, ztotožnil i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08); v usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07,

město) bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydávaného v přenesené působnosti, daný tím, že by se dotýkalo jeho majetku a byl od něho odvislý majetkový přínos pro obec nebo město“ a dále např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 1. 2004, č. j. 30 Ca 69/2003 – 39.

aproboval jako ústavně konformní závěry obsažené v rozsudku druhého senátu aplikované na konkrétní skutkový stav, nicméně současně doplnil, že „[p]ro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o rozsudek ze dne 16. 12. 2004 ve věci sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, Stanislav: Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: Právní rozhledy, červenec 2005, s. 477 - 484). Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkové odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive - uplatňoval-li by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností - i ústavně nonkonformními“. Ústavní soud mimo jiné v tomto usnesení explicitně vyjádřil, že není možno aplikovat tzv. generální podjatost, tedy a priori předpokládat, že úředník rozhodující ve věci „své“ obce či „svého“ kraje, je podjatý.

Byť shora citovaný judikát druhého senátu Nejvyššího správního soudu sjednotil v této otázce nejen praxi soudní, ale i výkon veřejné správy, což lze ocenit jako jeho pozitivum, vyvolal na druhé straně velmi rozporuplné reakce ve vztahu k věcnému posouzení celé otázky. Již před publikováním tohoto názoru kasačního soudu, někteří autoři vyjadřovali své přesvědčení, že oním poměrem úřední osoby k věci, je nutno rozumět i takový poměr, kdy „pracovník správního orgánu bude účastníkem řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně (služebně) podřízen“¹¹. Přímou reakcí na tento rozsudek pak lze zmínit článek Kadečky¹², jenž přinesl komplexní kritiku tohoto judikátu, s nímž se ve valné většině ztotožňujeme. Kadečka v první řadě namítá, že závěry daného judikátu odporují základní procesně právní zásadě *nemo iudex in causa sua*. Dále argumentuje, že z příslušných ustanovení zákona o obcích¹³ (i zákona o krajích), jež dopadají na vztah samosprávných orgánů obce (kraje) k obecnímu (krajskému) úřadu a úředníkům do něj zařazených, zřetelně svědčí pro závěr, že zde lze mít pochybnosti o nepodjatosti úředních osob zařazených do

¹¹ Ondruš, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 97.

¹² Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, s. 477 – 484.

¹³ např. § 102 odst. 2 písm. f), g), j), o), §103 odst. 4 písm. b), f), i), § 109 odst. 1, § 110 odst. 2 a odst. 3.

obecního (krajského) úřadu. Úřední osoby si jsou jistě vědomy dopadů svého rozhodování na ekonomickou situaci obce či kraje (jež je jejich zaměstnavatelem) a navíc „ze zákona zřetelně vyplývá celá řada pravomocí, jimiž samosprávné orgány mohou zasahovat do profesního (a tak zprostředkovaně i do soukromého) života těchto svých zaměstnanců“¹⁴. Za silný argument považujeme tvrzení, že je nepochybné, že úředník územního samosprávného celku zůstává vždy, tedy i při výkonu přenesené působnosti, zaměstnancem úředního samosprávného celku, přičemž tohoto statusu se „nemůže zbavit ani formálněprávně, ani v oblasti svého vědomí“¹⁵. Jako relevantní vnímáme též názor, podle nějž zákonodárce přijal úpravu obsaženou v § 9 odst. 1 starého správního řádu za existence zcela nesrovnatelné soustavy národních výborů a po zavedení smíšeného modelu územní samosprávy toto ustanovení neupravil tak, aby regulovalo situace, ve kterých o právech a povinnostech územně samosprávného celku rozhodoval jeho orgán.

Citovaný rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu v současnosti čelí také kritice přicházející z vlastních řad, tedy od jiného senátu tohoto soudu. První senát Nejvyššího správního soudu dospěl totiž k závěru, že je nutno učinit judikaturní odklon od závěru uvedených v dotčeném judikátu a stejně tak i od judikátu na něj navazujícího, jež se vztahoval již k novému správnímu řádu (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 – 92). Proto usneseními ze dne 21. 4. 2010, č. j. 1 As 19/2010 – 95, a ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 89/2010-100, předložil rozšířenému senátu k posouzení následující otázku (v případě „staršího“ usnesení se jednalo o § 9 odst. 1 starého správního řádu): „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu?“¹⁶

Skutkové okolnosti u obou věcí předložených rozšířenému senátu jsou obdobné – jedná se (stejně jako v rozporované věci druhého senátu) o povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny – úřady městských částí Praha 6 a 7 povolily toto kácení (z důvodu realizace stavby městského okruhu), přičemž tato rozhodnutí byla v rámci odvolacího řízení Magistrátem hl.m. Prahy mírně změněna (co se týče doby, ve které může ke kácení dojít), ve zbytku potvrzena. V soudním řízení vyvolaném jedním z občanských sdružení, jež bylo osobou zúčastněnou na řízení, byla vznesena námitka podjatosti úředníků rozhodujících v prvním i druhém stupni.

¹⁴ Kadečka, S. c.d., s. 481.

¹⁵ Kadečka, S. c.d., s. 481.

¹⁶ Rozšířený senát ani v jedné z předložených věcí doposud nerozhodl.

Odvolací orgány i městský soud vyšly při vypořádání této námítky z judikatury Nejvyššího správního soudu a dovodily, že zde nebyly pochybnosti o podjatosti úředních osob.

První senát Nejvyššího správního soudu založil svou argumentaci především na nutnosti respektování zásady *nemo iudex in causa sua*, na dvojím posuzování nestrannosti úředníků (subjektivní a objektivní hledisko) a na paralele mezi nároky na nestrannost soudců¹⁷ a úředníků.

Stejně jako starší rozsudek druhého senátu Nejvyššího správního soudu, i předložení věci rozšířenému senátu prvním senátem vyvolalo v odborných kruzích polemiku. Tak například Kindl a Šturm¹⁸ namítají, že první senát se opomněl vypořádat s úmyslem zákonodárce, který do správního řádu nezařadil ustanovení o generální podjatosti úředníků z důvodu vztahu k obci či kraji, přičemž zdůrazňují, že původní vládní návrh, jenž obsahoval ustanovení, podle kterého by v těchto případech povinně docházelo ke změně příslušnosti k rozhodování, byl v průběhu legislativního procesu pozměněn (tato pasáž byla vypuštěna) kvůli neudržitelnosti takové úpravy¹⁹. Autoři článku dovozují, že pokud by rozšířený senát potvrdil názor předkládajícího senátu (a připustil tzv. generální či systémovou podjatost úředníků), došlo by „k zásahu soudní moci do legislativní pravomoci, neboť by soud vyložil zákon takovým způsobem, který se zákonodárce prokazatelně snažil vyloučit“. Tento argument je dle našeho názoru velmi silný a bude zřejmě jedním z hlavních problémů, jež bude muset rozšířený senát řešit – otázkou totiž je, zda lze k závěrům zastávaným prvním senátem dospět pouze výkladem v současnosti účinných norem, či zda tyto situace nebude možno výkladově „pokrýt“ a bude nutno legislativních změn (na kterýžto problém upozorňuje např. i Potměšil²⁰, který spatřuje jako povolaneho k řešení spíše Ústavní soud – není nám ovšem jasné, jaké ustanovení správního řádu by mělo být deklarováno jako ústavně nesouladné; Ústavní soud jako negativní zákonodárce totiž mezeru v zákoně těžko zaplní).

¹⁷ V otázkách posouzení nestrannosti soudců odkázal Nejvyšší správní soud na dvě svá usnesení: ze dne 29. 2. 2009, č. j. Nad 4/2008 - 47 a ze dne 20. 8. 2009, č. j. Nao 42/2009-21).

¹⁸ Kindl, J., Šturm, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků? In: *Právní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 101 – 103.

¹⁹ Srov. stenografický záznam ze 33. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. 6. 2004, bod 28. Dostupné z : www.psp.cz.

²⁰ Potměšil, J. *Je úředník rozhodující o svém chlebovárci nepodjatý?* [online]. Jiné právo, 11.6.2011 [cit. 18.11.2011]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>.

Kindl se Šturmem kritizují také postavení naroveň nároků na nestrannost soudců a úředníků, neboť mají za to, že „záruky nezávislosti a nestrannosti soudců musí být s ohledem na jejich povahu nezbytně vyšší, než je tomu u administrativního aparátu“²¹. V prvé řadě je nutno zdůraznit, že první senát nečinil srovnání záruk nezávislosti soudců a úředníků (jak implikují autoři článku), nýbrž pouze posuzování vyloučení z projednávání a rozhodování věcí v případě pochybností o nestrannosti. V této souvislosti nevidíme důvodu, proč by tato paralela nemohla fungovat. Úředníci, stejně jako soudci, autoritativně rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a i zde existuje silný zájem na tom, aby vydané rozhodnutí bylo objektivní a nestranné. V těchto úvahách lze vycházet i z usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, ve kterém vyslovil, že na nestrannosti úředníků ve správním řízení je potřeba trvat se stejnou vehemencí jako na nestrannosti soudců v řízení soudním. Nelze-li tedy akceptovat, aby v určité věci rozhodoval podjatý soudce, není stejně tak možno připustit, aby rozhodoval podjatý úředník v jiné věci, která se však může také dotýkat práv a povinností účastníků, a to častokrát i ve větším rozsahu než řízení soudní. Ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny Ústavní soud ve shora citovaném usnesení mimo jiné uvedl, že „[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“.

Zaznívají také námitky neřešitelnosti, neproveditelnosti či nehospodárnosti v případě akceptace závěrů o generální podjatosti. Tyto námitky dle našeho názoru neobstojí, neboť jejich přijmutím by byl zcela popřen smysl, pro který je ve správním řádu ustanovení o delegaci (§ 131 odst. 4; v případě starého správního řádu lze uvažovat o aplikaci § 50 o atrakci). Považoval-li by zákonodárce delegaci za výraz nehospodárného (či neproveditelného) výkonu veřejné správy, jistě by toto ustanovení do zákona nevčlenil. Navíc je lichý i argument, podle kterého v případě systémových delegací budou

²¹ Kindl, J., Šturm, J. c.d., s. 102.

rozhodovat o věcech obce jiné úřady, jež nemají povědomost o místních poměrech. Podle § 131 odst. 4 správního řádu nadřízený správní orgán deleguje věc na jiný věcně příslušný orgán *ve svém správním obvodu*, tudíž na orgán (alespoň) geografický blízký. Dle našeho názoru pak není možné, aby požadavek hospodárnosti a rychlosti řízení převážil nad ústavní kautelou, že nikdo nesmí být soudcem ve své věci a s tím souvisejícím požadavkem na rovnost účastníků správního řízení.

Nelze přijmout ani názor, že dvojinstančnost řízení je schopna napravit nezákonnost způsobenou rozhodováním podjatých úředníků. V první řadě tento předpoklad platí pouze za situací, kdy se jedná o podjatost správního orgánu prvního stupně, protože pouze nepodjatý odvolací orgán může takovou nezákonnost případně napravit; v opačném případě je to z logiky věci nemožné. Zadruhé je jistě velmi jednoduše představitelné, že pochybnosti o nepodjatosti úředních osob vzniknou na obou stupních (jak tomu ostatně bylo i ve věcech předkládaných prvním senátem rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu) – typicky se může jednat o rozhodování ve statutárních městech, kdy na prvním stupni rozhoduje úřad městské části a odvolání pak magistrát téhož města, přičemž je evidentní, že v obou stupních mohou být úřední osoby silně ovlivněny politickým nátlakem ze strany města jako celku, resp. „magistrátních“ úředníků. Nadto dvojinstančnost není základním principem správního řízení, existují tedy správní řízení, v nichž odvolání není možné a i zde je proto tento argument zcela bezzubý.

4. ZÁVĚR

Jak jsme výše naznačili, podjatost úředníků rozhodujících v řízeních, jejichž účastníkem je „jejich“ obec či kraj, je otázkou komplexní, jež zahrnuje mnoho dílčích otázek, které stále čekají na vyřešení. V současné chvíli lze konstatovat, že tento stav vyvěrá zejména z aktuálního nastavení modelu územní veřejné správy, který byl zaveden jako tzv. smíšený či spojený. Obce a kraje vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost, a může se tedy lehce stát, že v jednom řízení jsou současně navrhovatelem či žadatelem a osobou rozhodující. V takové situaci nastupují dle našeho názoru oprávněné pochybnosti o nepodjatosti úředních osob, které (a praxe to ukazuje) mohou být při svém rozhodování ovlivňovány nejrůznějšími způsoby ze strany svého zaměstnavatele, tedy obce či kraje, které jsou současně účastníky řízení. Máme za to, že tyto pochybnosti nelze rozptýlit ani povšechným odkazem na povinnosti úředníků podle zákona o úřednících územně samosprávných celků, tedy zejména na povinnost jednat a rozhodovat nestranně²².

Otázkou tedy zůstává, zda lze v takové situaci označit úřední osobu označit jako podjatou *a priori*, tedy akceptovat koncept jakési generální či systémové podjatosti. V brzké době by měl s odpovědí

²² srov. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, č. j. 2 As 21/2004 – 67.

přijít rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla tato otázka předložena k posouzení. Jak však bylo uvedeno shora, existují silné argumenty, pro které je velmi diskutabilní, zda může být tato situace překlenuta judikturním výkladem. Zřejmě schůdnější (avšak o mnoho pomalejší) cestou by bylo provedení legislativních změn, a to buď v menším měřítku přímo ve správním řádu, přičemž inspiraci lze hledat v jiných, ať už historických²³ či v současnosti platných²⁴, předpisech. Uvažovat samozřejmě lze i o takových změnách, které by směřovaly k vyřešení samotné příčiny problému, tedy o změnách ve výkonu pravomocí územní veřejné správy, které by vedly k eliminaci těchto situací – lze však říci, že takto radikální změna modelu územní veřejné správy není v současnosti pravděpodobná. Jedno je ovšem jisté – dokud nebude tento problém (ať už jakýmkoli způsobem) rozumně vyřešen²⁵, bude nejen v účastnících řízení jistě přetrvávat stín pochybností ve vztahu k nepodjatosti úředních osob a nasnadě bude i otázka dostatečnosti záruk práva na spravedlivý proces v těchto řízeních.

²³ Jako inspiraci lze nabídnout úpravu podjatosti správních orgánů v období první republiky, která 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. Mimo jiné v odstavci dva stanovilo, že „*ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgánové a členové městské nebo obecní rady podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce*“. Podle odst. 8 cit. ustanovení nařízení o správním řízení „*[j]e-li celý úřad podjat, zařídí nadřízený úřad, obdrže o tom oznámení, čeho třeba, aby řízení bylo provedeno jménem podjatého úřadu jeho vlastním úředním orgánem, nebo deleguje jiný podřízený úřad*“.

²⁴ např. § 182 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon): „*Dopustí-li se správního deliktu podle tohoto zákona obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí*.“, či § 16 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění: „*Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj*“.

²⁵ Nad rámec je možno uvést, že pro řešení nastiněných otázek budou jistě velmi zajímavé i závěry Ústavního soudu, jež vynese ve věci Pl. ÚS 30/09 – tedy návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení § 14 odst. 6 správního řádu, jež zavádí presumpci nepodjatosti představených ústředních orgánů státní správy. Byť se jedná o otázku odlišnou, není zcela vzdálena problematice řešené v tomto příspěvku.

Literature:

- Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, 822 s. ISBN 8071794422.
- Kadečka, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: *Právní rozhledy*, 2005, č. 13, str. 477-484.
- Kindl, J., Šturm, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků? In: *Právní rozhledy*, 2011, č. 3, s. 101 – 103.
- Ondruš, R. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, 683 s. ISBN 8072013718
- Potměšil, J. *Je úředník rozhodující o svém chlebozárci nepodjatý?* [online]. Jiné právo, 11.6.2011 [cit. 18.11.2011]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html>.
- Skulová, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 173 s., ISBN 802101458X.
- Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, 418 s. ISBN 8072013653.
- Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, 1048 s. ISBN 8072731343.
- Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, 400 s. ISBN 8071797316.

Contact – email

l.bursikova@email.cz