

Systemová podjatost

Vojtěch Příkopa*

Úvod

Podstatnou náplň mé koncipientské praxe tvoří agenda správního práva, v rámci níž se opakovaně setkávám s otázkou podjatosti zaměstnanců územních samosprávných celků rozhodujících ve správním řízení v oblasti přenesené působnosti. Tato podjatost je označována jako systémová či generální a rozumí se jí „*konflikt zájmů plynoucí ze situace, kdy o žádosti (návrhu na zahájení správního řízení) obce nebo o věci, která je v jejím ekonomickém zájmu, rozhodují její zaměstnanci...*“¹

Tento problém nebyl neznámý ani tvůrcům současného správního řádu,² kteří měli v záměru systémovou podjatost upravit výslovně v jeho § 15 odst. 1, který zněl původně takto: *má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena.*³ Tato úprava byla při projednávání v Poslanecké sněmovně nejdříve přesunuta do § 131 a v důsledku pozměňovacího návrhu přijatého v Senátu pak bez náhrady vypuštěna úplně. Po několika letech aplikace správního řádu se začala objevovat jak soudní rozhodnutí systémovou podjatost připouštějící, tak i ta, která ji odmítala.

* Mgr. Vojtěch Příkopa, externí doktorand na Katedře správního práva a správní vědy, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci a advokátní koncipient v advokátní kanceláři BROŽ & PARTNER, advokáti.

¹ NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. 24/2007. s. 901.

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Zákon je dále v textu citován také jako správní řád nebo s. ř.

³ Vládní návrh správního řádu ze dne 4. 2. 2003, sněmovní tisk 201/0 ze dne 6. 2. 2003. Dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4 & ct=201 & ct1=0> [cit. 24. 1. 2014].

O tom, že je tato otázka stále živou, svědčí i současná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (dále také NSS) reprezentovaná dvěma rozhodnutími rozšířeného senátu tohoto soudu, a to 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012 a 1 As 19/2012-106 ze dne 27. 11. 2012. Právní závěry v nich vyjádřené jsou vyústěním nejednotného nazírání na problém systémové podjatosti mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu a je nutno konstatovat, že ani tyto nejsou rozhodně sdíleny *unisono* a namísto vyjasnění situace přinášejí spíše další otázky.

V tomto příspěvku se pokusím najít odpověď na otázku, který z názorů je z hlediska ústavní konformity správným a s touto souladným.

Definice podjatosti a její zakotvení v českém právním řádu

Úprava podjatosti jako výrazu principu spravedlivého procesu,⁴ resp. principu rovnosti stran řízení⁵ je vlastní všem našim procesním předpisům, a to nejen v případě soudců, ale také např. v případě soudních exekutorů, státních zástupců, insolvenčních správců⁶ či úředních osob podílejících se na výkonu

⁴ Dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*. P. Svoboda chápe podjatost jako součást principu práva na objektivní orgán, který je v jeho teoretickém dělení prvkem práva na spravedlivý proces. K tomu uvádí, že „*podstata práva na objektivní orgán aplikovaná na problematiku správního řízení spočívá v tom, že každý účastník má právo na to, aby se za příslušný orgán veřejné správy nepodílela na vedení řízení a vydání (případně výkonu) rozhodnutí žádná fyzická osoba, u níž lze na základě konkrétních skutečností důvodně pochybovat o její nepodjatosti anebo která se ve stejné věci podílela na vedení řízení nebo vydání rozhodnutí za orgán nižšího nebo vyššího stupně.*“ In SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007. s. 284.

⁵ Viz čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který říká, že *všichni účastníci jsou si v řízení rovni*.

⁶ § 14 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 30 a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, § 8 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 29 zákona

pravomoci správního orgánu. Posledně uvedený příklad je zakotven v § 14 správního řádu.⁷

Podjatost lze obecně definovat jako takový vztah rozhodující osoby, ať již např. soudce nebo osoby úřední, k projednávané věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, pro který lze mít důvodnou pochybnost o tom, zda je dotyčná rozhodující osoba k zúčastněným osobám nestranná, jinými slovy zda není důvodu uvažovat o tom, že některé procesní straně měří jiným metrem než ostatním.

Sám správní řád za podjatou považuje každou osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Jak teorie, tak i judikatura Ústavního soudu⁸ a Evropského soudu pro lidská práva (dále ESLP)⁹ posuzuje podjatost z hlediska subjektivního a objektivního. Pavel Molek ve své práci podrobněji vysvětluje, co těmito dvěma hledisky pojmenovanými jako subjektivní a objektivní test rozumí ESLP: „*subjektivní test vychází z vyvratitelné domněnky nestrannosti soudce; jinak řečeno, soudce je pokládán za nestranného, dokud nejsou dány subjektivní, k jeho osobnosti se vztahující důvody shledat jej podjatým.*“¹⁰ K objektivnímu testu nestrannosti ESLP uvádí, že tento „*naopak není zaměřen na aktuální subjektivní podjatost daného soudce, tím méně na subjektivní pocity strany řízení, nýbrž na legitimní a objektivně položené pochyby o soudcově nestrannosti: jinak řečeno na to, zda by informovaná a rozumná osoba vnímala daného soudce (či soud) jako nestranného či nezávislého.*“¹¹

Jde sice o dělení podjatosti primárně se týkající soudce, avšak lze je chápat jako univerzálně aplikovatelné, tudíž není důvodu nepoužít je i v případě např. konkrétního zaměstnance správního orgánu. Ve stejném duchu se vyjadřuje i Ústavní soud v odůvodnění usnesení II. ÚS 1062/08 ze dne 25. 6. 2009.¹²

č. 120/2001 Sb., exekuční řád, § 24 zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon.

⁷ Podjatost úředních osob vystupujících v pozici správce daně je upravena samostatně v § 77 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁸ Např. náleží I. ÚS 370/04 ze dne 27. 10. 2004.

⁹ Např. rozsudek ESLP Tocono a Profesorii Prometeisti proti Moldavsku ze dne 26. 6. 2007.

¹⁰ MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 172.

¹¹ MOLEK, P. *Op. cit.* s. 173.

¹² „*Ústavní soud v nálezu sp. zn. II ÚS 105/01 (publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 23,*

Ze stejných premis vycházel první senát NSS, když vznášel rozšířenému senátu otázku, na niž bylo odpovězeno právě ve dvou shora uvedených a v následujícím textu ještě několikrát zmíněných rozhodnutích. Otázka prvního senátu zněla takto: „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 pochybovat 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?“¹³ První senát tak debatu o systémové (generální) podjatosti opět rozvířil.

Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního a Ústavního soudu

Tématem systémové podjatosti se NSS zabýval ve svém rozhodnutí č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004, na něž odborná veřejnost již tehdy reagovala poměrně kriticky.¹⁴ Skutkově se jednalo o záležitost spíše kuriózní, když město Jičín podalo na odbor životního prostředí Městského úřadu v Jičíně žádost o pokácení jednoho javoru stříbrného stojícího právě na pozemku ve vlastnictví města.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí NSS uvedl, že rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu. „*Aby byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. dů-*

č. 98) vyložil, že k vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci může dojít teprve tehdy, když je evidentní, že vztah soudce k dané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, dosahuje takové povahy a intenzity, že i přes zákonem stanovené povinnosti nebudou moci nebo schopni nezávisle a nestranně rozhodovat; u soudce jako reprezentanta veřejné moci je zároveň třeba předpokládat a požadovat vyšší stupeň tolerance a nadhledu, než tomu je u jednotlivých občanů. Přiměřeně - nyní je brojeno proti posuzování podjatosti úředníků správního orgánu, nikoliv soudců - lze tyto závěry vztáhnout i na případ stěžovatele.

¹³ Usnesení č. j. 1 As 19/2010 – 95 ze dne 21. 4. 2010 a 1 As 89/2010 – 100 ze dne 4. 5. 2011.

¹⁴ Viz zejména výše zmíněné statě J. Nezhyby a S. Kadečky, který uvádí, že „*předmětný právní názor není zcela bezproblémový a odbornou veřejností není přijímán jednotně*“ (KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 13/2005. s. 477.).

vodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

Přestože se na tomto místě omezím pouze na vývoj rozhodovací praxe Nejvyššího správního a Ústavního soudu v této věci, je třeba již nyní zmínit hlavní dva argumenty, o které se opírají kritici tohoto právního názoru. Prvním je právní zásada *nemo iudex in causa sua*, druhým potom fakt, že již samotná ekonomická závislost na zaměstnavateli navíc vyplývající ze zaměstnaneckého vztahu jsou již samy o sobě způsobilé založit odůvodněnou pochybnost o nepodjatosti.¹⁵

Kromě odborné veřejnosti se k názoru NSS vyjádřil i Ústavní soud, a to v usnesení sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. 10. 2008, na něž navazuje usnesení sp. zn. II. ÚS 555/07 ze dne 23. 10. 2008. Jedním z argumentů, proč dal Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu zapravdu, je ten, že na takového pracovníka není primárně možné nahlížet jako na zaměstnance, nýbrž jako na úředníka územního samosprávného celku, který musí dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a změně některých zákonů, mimo jiné jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování (usnesení sp. zn. I. ÚS 553/07).

Tento svůj názor však Ústavní soud záhy modifikoval, když hned o několik dní později v usnesení sp. zn. II. ÚS 555/07 jako *obiter dictum* konstatoval, že „*pro futuro není možné vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti.*“¹⁶ Tímto si Ústavní soud zřetelně nechal dveře

¹⁵ Jako zajímavost svědčící o tom, jak se může z neústřední věci stát počátek tak sporné situace, je vhodné zmínit tu skutečnost, že ačkoliv NSS svoje rozhodnutí o kasační stížnosti odůvodnil překročením mezi přezkum správního rozhodnutí soudem v řízení o správní žalobě, považoval za nutné vypořádat se i s odchýlným názorem prvostupňového soudu ohledně systémové podjatosti, když „*víceméně jako obiter dictum (uvedené slovy „pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí...“)* – zaujal ve svém rozhodnutí zásadní stanovisko i k otázce podjatosti úředníků obce rozhodujících ve správním řízení o právech a povinnostech vlastního zaměstnavatele... Toto *obiter dictum* se pak v textu publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu *de facto* stalo samotným gros rozsudku i podkladem pro právní větu.“ KADEČKA, S. *Ibidem*.

¹⁶ „*nad rámec odůvodnění usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 553/07 toliko ve formě obiter dictum... uvádí, že v kontextu projednávané věci sice shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahujícím k otázce podjatosti pracovního obce ústavně konformními, avšak pro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto zá-*

ústavnosti mírně pootevřené a ve věci ještě pravděpodobně neřekl poslední slovo.

Nejvyšší správní soud, resp. jeho rozšířený senát se v roce 2012 věci musel zabývat opětovně, jelikož první senát došel k závěru, že by doposud zastávaný právní názor měl být přehodnocen.

Rozšířený senát otázku, která byla vyústěním nejdéle trvajících sporu mezi jednotlivými senáty,¹⁷ řešil ve dvou rozsudcích, a to č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012 a č. j. 1 As 19/2010-106 ze dne 27. 11. 2012.

V obou věcech se jednalo opět o kácení dřevin a keřových porostů rostoucích v prvním případě na pozemcích žadatelů Dopravního podniku hlavního města Prahy, a. s., Pražské teplárenské, a. s., Povodí Vltavy, s. p. a hlavního města Prahy, v druhém případě potom na pozemcích hlavního města Prahy, H. K. a Pozemkového fondu České republiky. Odstranění dřevin a keřových porostů bylo vyžadováno z důvodu realizace stavby „*Městský okruh Myslbeč - Pelc Tyrolka, stavba 0079 Špejchar - Pelc - Tyrolka*“, přičemž o žádostech rozhodovaly úřady městských částí Praha 6 a Praha 7, resp. Magistrát hlavního města Prahy.

Obě dvě rozhodnutí včetně odůvodnění a separátního vota soudce Pally jsou totožná. Důvodem pro to, že rozhodnutí jsou dvě, je skutečnost, že jedno z nich se týká podjatosti dle § 14 současného správního řádu, druhé potom podjatosti dle § 9 správního řádu původního (zákon č. 71/1967 Sb.).

Rozhodnutí v obou věcech bylo shrnuto do právní věty, která zní: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1¹⁸ správního řádu její zaměstnanecký*

věry 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... 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 – uplatňovali-li by je Nejvyšší správní soud i za takových okolností – i ústavně nonkonformními.

¹⁷ Viz KORBEL, F. *Aktuality. Soudní rozhledy*. 1/2013. s. 1.

¹⁸ Resp. § 9 správního řádu z roku 1967.

poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“

Z nyní citované právní věty se na první pohled zdá, že rozšířený senát se od dřívějšího právního názoru nikterak neodklonil. Z odůvodnění rozhodnutí sice již určitý posun v nazírání znát je, nicméně je otázkou, zda je problém systémové podjatosti skutečně vyřešen definitivně. Navíc ani následná judikatura¹⁹ není příliš jednoznačná a konkrétní rozhodované případy přinášejí spíše další otazníky a prostor pro kritiku.

Se závěry rozšířeného senátu je ostře v rozporu odlišné stanovisko soudce Jiřího Pally, které je navíc mnohem přesvědčivější a lépe argumentačně vystavěné, než rozhodnutí rozšířeného senátu.

V souladu s nynějším nazíráním Nejvyššího správního soudu je, zdá se, naopak postoj Molkův, který k rozhodnutím přistupuje tak, že je označuje za kompromis, který zohledňuje systémové riziko

¹⁹ Viz pasáž z odůvodnění rozsudku NSS č. j. 4 As 18/2012-29 ze dne 28. 3. 2013. „*Jakkoliv tedy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odmítl pojetí, v němž by byli úředníci územního samosprávného celku automaticky vyloučeni z projednávání a rozhodování ve věcech, které mají dopady na tento celek, přesto je zřejmé, že jeho rozhodnutí představuje nemalý posun oproti pozici, kterou zdejší soud zaujal v rozsudku č. j. 2 As 21/2004 - 67. To je patrné zejména z pasáže citovaného usnesení, v níž rozšířený senát kritizuje neduhy současného českého modelu územní veřejné správy a zdůrazňuje nutnost promítnout povědomí o jejich existenci do rozhodování o podjatosti úředníků obcí a krajů. Podle rozšířeného senátu tak v „soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. (...) proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“*“

podjatosti, přičemž si je však rozšířený senát vědom toho, že zdaleka ne ve všech případech se takové riziko projeví.²⁰

Podrobnější analýza systémové podjatosti

Pokud se zaměříme na povahu odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu v konfrontaci s odlišným stanoviskem k němu a argumentaci v nich obsaženou, zjistíme, že obě strany na problém nahlížejí pomocí jiných metodologických postupů. Jak uvidíme dále, k argumentaci používají hned několika interpretačních metod, kterými jsou, ačkoliv je někdy výslovně nepojmenovávají, historický výklad a v jeho rámci zásada zamítnuté alternativy, teleologický výklad, teleologická redukce a test proporcionality.

Rozšířený senát se primárně opírá o záměr historického zákonodárce, když uvádí, že „*zákonodárce zavedení výslovné zákonné úpravy takové generální („systémové“) podjatosti zvažoval, avšak nakonec ji vědomě a cíleně neschválil.*“²¹

²⁰ MOLEK, P. Výběr rozhodnutí ve správním soudnictví. 10/2013. *Soudní rozhledy*. s. 368. Naopak Korbel vyřešení této sporné otázky chápe za poněkud tautologické, když se dokonce závěrem svého krátkého příspěvku táže... „*takže je to systémová podjatost, nebo není?*“ Viz KORBEL, F. *Ibidem*.

²¹ Rozšířený senát dále pokračuje tím, že „*v § 15 odst. 1 a 2 zákonné předlohy (návrhu) správního řádu z roku 2004 bylo původně uvedeno, že „má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Toto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady. Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“ (Srov. sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny, www.psp.cz.) Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu. Senát však přijal pozměňovací návrh na vypuštění těchto ustanovení s odůvodněním, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon (srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004, 4. funkční období, a usnesení Senátu č. 445, www.senat.cz). Poslanecká sněmovna následně návrh na vydání správního řádu přijala ve znění pozměňovacích návrhů Senátu... je patrné, že historický zákonodárce nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak*

Z metodologického hlediska sáhl rozšířený senát k zásadě odvržení zamítnuté alternativy, kterou Wintr charakterizuje tak, že „na vůli zákonodárce lze usuzovat též z výsledků hlasování o pozměňovacích návrzích ve třetím čtení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, protože to je moment, kdy vzniká definitivní sněmovní verze zákona.“²² Jak je z dalšího výkladu Wintra patrné, ani výsledek této interpretace, ač korektně provedené, nemusí ještě vést ke konečnému závěru, jelikož mohou převážit argumenty jiné, zejména objektivně teleologické. Viz např. rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 1/08 o ústavnosti regulačních poplatků ve zdravotnictví.

Z odůvodnění a právní věty rozhodnutí je patrné, že rozšířený senát se snaží omezit, tj. redukovat, počet případů, na něž jinak dopadá znění textu § 14 odst. 1 správního řádu.

Ačkoliv z jazykového hlediska není pochyb o tom, že úředník územního samostatného celku s ohledem na to, že se jedná o jeho zaměstnavatele, určitý poměr k tomuto celku, jakožto účastníku správního řízení, má, rozšířený senát tuto situaci v případě, že není „z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnavatelského poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“, z rozsahu § 14 odst. 1 správního řádu vyjímá. Ve skutečnosti tak rozšířený senát nepodává výklad zákona (neodstraňuje žádnou sémantickou nejasnost), nýbrž provádí teleologickou redukci, tedy v důsledku dotváří právo.²³

řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy „systémové“ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria „systémové“ podjatosti dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána. Naopak, měl nepochybně za to, že i v těchto případech bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcně a místní příslušnosti a podjatost bude spíše výjimkou z pravidla. K tomu je však nutno uvést, že ačkoliv zákonodárce úpravu systémové podjatosti vypustil, ještě to vůbec nemusí znamenat, že tímto možností systémové podjatosti vyloučil. Na to Palla reaguje v devátém odstavci svého odlišného stanoviska tím, že „jestliže tedy zákonodárce svůj záměr v normativní větě nevyjádří nebo jej vyjádří neurčitě, jedná se o pochybení, které musí jít k jeho tíži, a nikoliv k tíži adresátů právní normy. V těchto případech je nutné dát přednost principu právní jistoty před principem dělby moci...“

²² WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2013. s. 111, 112. V této situaci se sice nejednalo o třetí čtení, nýbrž o schválení změny iniciované senátem, avšak povaha argumentu zůstává zachována.

²³ K teleologické redukci viz MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 248 an.

Na to, zda existují ještě další argumenty pro odlišný závěr, se zaměřím nyní.

a) *nemo iudex in causa sua*

Na tomto místě je třeba uvést protichůdnou argumentaci již výše zmíněným principem *nemo iudex in causa sua*, tedy že nikdo nesmí být soudcem ve své vlastní věci, resp. že nikdo nesmí rozhodovat ve své vlastní věci.²⁴ Ačkoliv se v této formulaci hovoří explicitně o soudci, je nutno ji vztáhnout bezesporu i na správní řízení, a to z důvodu, že se jedná o výraz ústavně chráněného práva na spravedlivý proces nerozlučně spjatého navíc s principem procesní rovnosti a důvěry občanů v rozhodování orgánů veřejné moci. Předpokladem ústavně konformní aplikace práva je navíc skutečnost, že se stejnými případy se má nakládat a právní předpis na ně aplikovat stejně. V tomto případě se tak však i přes přístupující profesní a ekonomickou závislost rozhodující osoby, která ještě pochyby o nepodjatosti více zesiluje, neděje.

b) *závislost rozhodující osoby*

Závislost rozhodující osoby na zaměstnavateli, jenž je zároveň účastníkem správního řízení, byla jedním z argumentů prvního senátu pro změnu judikatury NSS. První senát správně dodává, že „na-prosto stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování, musí být (dle přesvědčení předkládajícího senátu) nazíráno i na posouzení případného vyloučení z rozhodování úředních osob, jež se účastní rozhodování věci ve správním řízení. Vždyť předpokladem faktického uplatnění zásady rovnosti účastníků v řízení a spravedlivého rozhodnutí je, aby rozhodující osoba nebyla v žádné závislosti k jednomu z účastníků řízení. Nelze nalézt rozumný důvod, pro který by se mělo na případné vy-

²⁴ První senát vychází z toho, „že smyslem právního institutu „vyloučení úřední osoby z rozhodování“ je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. **Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt.** Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v č. l. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba (ať již soudce, či úřední osoba ve správních řízeních). Nestrannost a nezáujatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát (č. l. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“

*loučení úředních osob z rozhodování nahlížet odlišně od soudců.*²⁵

V souladu s Kadečkovým názorem je nutno navíc uvést, že existuje snad jen málo případů, kdy by vztah úřední osoby k účastníkovi řízení mohl být intenzivnější, než když je tato osoba takového účastníka zaměstnancem.²⁶ Koneckonců rozšířený senát sám přiznává, že vztah zaměstnance rozhodujícího o návrhu svého zaměstnavatele určitá rizika skýtá,²⁷ když asi nejzásadnější z nich je potom otázka ekonomické závislosti.

V této souvislosti se jeví velmi zajímavým názor Ústavního soudu (Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005) dívajícího se na nezávislost a nestrannost i optikou sociologickou. Podle Ústavního soudu nelze totiž při posuzování nestrannosti a nezávislosti zcela odhlédnout ani od jevové stránky věci, kdy je za validní kritérium považováno i tzv. zdání nezávislosti a nestrannosti pro třetí osoby. I to je totiž dle soudu důležité pro zaručení důvěry v soudním rozhodování.²⁸ Ač se opět rozhodnutí zabývalo nezávislostí a nestranností soudců, nevidíme důvodu, proč tuto univerzální ideu Thomasova teorému neaplikovat opět i na nezávislost úředníků územních samosprávných celků, jelikož jsou to právě oni, kdo budují důvěru

²⁵ *Ibidem*. Dále argumentoval první senát především usneseními Nejvyššího správního soudu č. j. Nad 4/2008-47 nebo č. j. Nao 42/2009-21, kde bylo zdůrazněno, že „směřuje-li žaloba proti rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí soudu vystupujícího v pozici správního orgánu prvního stupně, jsou z projednávání a rozhodování takové věci vyloučeni všichni soudci specializovaných správních senátů tohoto soudu.“

²⁶ KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy* 13/2005. s. 477.

²⁷ „Pojmově je velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucím k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se na výkonu pravomoci ve věci, na niž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem.“

²⁸ Dále Ústavní soud dodává, že „[i] toto kritérium reflektuje sociální povahu soudního rozhodování, z níž vyplývá, že i když třeba ve skutečnosti neexistuje (jak v subjektivní, tak v objektivní poloze) reálný důvod k pochybnostem o nestrannosti a nezávislosti, nelze přehlížet případnou existenci kolektivního přesvědčení, že takový důvod existuje. I ve vztahu k justici totiž platí obecný sociologický poznatek tzv. Thomasův teorém, dle něhož platí, že je-li určitá situace – zde neexistence nezávislosti či nestrannosti – lidmi definována jako reálná, pak je reálná i ve svých důsledcích – chybí obecná důvěra, že rozhodnutí je spravedlivým rozhodnutím nezávislého a nestranného tribunálu. Přitom důvěra v právo patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“

občanů v rozhodování orgánů veřejné správy. Tento argument navíc nabývá na síle právě v oblasti správní práva, kdy účastníky určitých řízení týkajících problematiky životního prostředí mohou být i spolky (terminologicky donedávna občanská sdružení), které sdružují zpravidla větší množství osob, jež mohou v důsledku tvořit nezanedbatelný zlomek z dotčené skupiny všech osob. Právě z pohledu sociologického by mohla být důvěra v nestrannost úředníků územních samosprávných celků znatelně dotčena.

c) *poměřování principů*

Rozšířený senát se ve snaze hájit spojený model územní veřejné správy opírá, aniž však konkrétní dotčené právní principy vskutku poměřuje, o test proporcionality, když dochází k závěru, že ačkoliv je rozhodování nepodjatou osobou výrazem spravedlivého procesu, ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, jíž musí cokoli ustoupit. Naopak k testu proporcionality přistoupil disentující soudce Palla, který proti sobě staví právo na spravedlivý proces, které je dokonce právem základním, a řádný výkon veřejné správy, který rozšířený senát vidí vedle hospodárnosti také v zajištění patřičné odbornosti, schopnosti projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Právě právo na spravedlivý proces je totiž omezováno ve prospěch zájmu na fungování veřejné správy.

Prvním krokem testu proporcionality je vhodnost. Vhodností zjišťujeme, zda je vůbec prostředek způsobilý zajistit účel, ke kterému je zvolen. V tomto případě dojdeme k závěru, že rozhodováním podjatých osob lze řádné fungování veřejné správy zajistit. Druhým krokem je potřebnost, kde je třeba tázat se, zda neexistuje nějaký mírnější prostředek omezení jednoho z principů na úkor druhého. Disentující soudce potom nalézá hned několik způsobů, jak je možné daný problém řešit, když nejvhodnější z nich je zřejmě ten postup, který předvídá sám správní řád v § 14 odst. 4²⁹ odkazem na § 131 odst. 4.³⁰

²⁹ *Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4.*

³⁰ *Nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (dále jen „kolegiální orgán“), způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě*

Ve výsledku nic nezvrátí ani hospodárnost, která je dílčím prvkem řádného fungování veřejné správy. Je totiž běžné, že z různých (zejména hodnotových) důvodů je z více možností zvoleno to řešení, které je sice nevhodné, avšak spravedlivé.³¹ Test proporcionality tak spíše slouží jako pouhá zkouška správnosti směřující k tomu, abychom se mohli přiklonit k názoru, že úředník územního samosprávného celku je z rozhodování v řízení, jehož je tento územní samosprávný celek účastníkem nebo má z jiných důvodů zájem na výsledku řízení, aniž je zároveň přímo účastníkem, vyloučen *a priori*, a to bez ohledu na kvalitu předmětu řízení.

d) historické úpravy

Navzdory své minimální argumentační síle je pro úplnost vhodné zmínit i tu skutečnost, že otázka podjatosti s ohledem na pracovní podřízenost rozhodující osoby účastníkovi řízení byla již v české, resp. československé legislativě řešena, a to s jednoznačným výsledkem. Předpisem, který se o vyloučení takto podjatých osob zmiňoval, bylo již vládní nařízení č. 8/1928 ve svém § 11 odst. 2, kde bylo stanoveno, že *ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgány a členové městské nebo obecní rady podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce*.³²

Stejnou myšlenku obsahoval dokonce již český vodní zákon č. 71/1870 čes. z. z., o tom, kterak lze vody užívat, jí svozovat a jí se bránit, podle jehož § 76 odst. 2 *kdyby obec, ježto politickou zprávu vykonává, sama podnikla zřízení díla vodního, má vyšší politický úřad, pod nímž jest postavena, bez rozdílu vody, k níž se to vztahuje, úřad řídit a rozhodnouti, zdali zřízení dovoliti lze*.

Také § 112 odst. 2 zákona č. 50/1976, ve znění od 1. 7. 1992 stanovil, že *pokud je navrhovatelem orgán příslušný k vyvlastňovacímu řízení, stanoví odvolací orgán, který jiný stavební úřad v jeho pů-*

sobnosti provede řízení a vydá rozhodnutí o vyvlastnění.³³

Obdobné řešení zvolil v zájmu objektivit rozhodování³⁴ v nedávné době zákonodárce v § 16 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

Konkrétní případy „nového“ pojetí systémové podjatosti

Rozšířený senát se ve svých dvou rozhodnutích snažil konkretizovat svůj právní názor na několika příkladech. Pochyby o podjatosti rozhodující osoby nebo osob tak lze podle něho mít pouze za situace, kdy bude ze skutečností vztahujících se k danému řízení patrné, že existuje někdo, kdo na určitém výsledku takového řízení bude mít zájem, přičemž taková osoba musí být nadána schopností působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. *„Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu. O tyto případy naopak nepůjde, pokud půjde o dotčení nekontroverzní a nevýznamné.*

Již nyní je tedy zřetelné, že v debatě o systémové podjatosti budou případy kácení jednotlivých dřevin zřejmě vystřídány s mírnou nadsázkou řečeno pouze několikamiliardovými medializovanými stavebními projekty.

nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobitelného správního orgánu.

³¹ MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 190. Tímto řešením je koneckonců i dvojinstančnost správního řízení, která je zakotvena i pro běžné správní řízení, ačkoliv dle Ústavy ani Evropské úmluvy obligatorní není.

³² Viz BENEDA, I.; DIENSTBIER, F.; FIALA, V. a kol. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě (1918 – 2005)*. Olomouc: Periplum, 2007. s. 247.

³³ Všechny tři příklady jsou zmíněny ve výše citované Kadečkové práci.

³⁴ Viz zvláštní část důvodové zprávy dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4 & CT=1015 & CT1=0> [cit. 24. 1. 2014].

Takové upřesnění, pokud lze o upřesnění vůbec hovořit, však přináší zároveň několik komplikací. Předně bude zpravidla tyto jevy a zákulisní zájmy, z nichž ne všechny se dostanou např. prostřednictvím veřejných sdělovacích prostředků na veřejnost, velmi složitě prokázat. Jen stěží si lze totiž představit situaci, kdy jednotlivci ze zájmových a vlivových skupin budou působit přímo na rozhodující osobu. Naopak je pravděpodobnější, že tito budou svůj zájem prosazovat prostřednictvím řetězce dalších osob (např. primátor,³⁵ starosta, místostarostové, členové zastupitelstva, tajemník, vedoucí odborů), což může a jednoznačně i bude důkazní situaci o to více komplikovat. Druhou věcí, která navíc smysl podjatosti poněkud deformuje, je ta, že konečné posouzení bude záležet výhradně na úvaze soudců, co budou za tato rizika považovat a co již nikoliv. Nyní se na dostupných rozhodnutích přesvědčíme, jak se daří správním soudům na myšlenky rozšířeného senátu navazovat v konkrétních případech.

V rozsudku č. j. 4 As 18/2012 - 29 ze dne 28. 3. 2013 NSS podjatost rozhodujících osob v případě rozhodování o umístění stavby parkoviště v areálu nemocnice v Havlíčkově Brodě určeného pouze pro parkování zaměstnanců nemocnice neshledal s odkazem, že „parkoviště v areálu nemocnice však obvykle není vnímáno jako mimořádně významná a silně kontroverzní stavba, která by měla potenciálně se stát předmětem četných sporů a významným politickým tématem na příslušné komunální úrovni.“

Stejně postupoval Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 141/2011 – 120 ze dne 23. 4. 2013 v případě přípojek technického vybavení, vjezdu ke stavbě a chodníku umístěných na pozemku hl. m. Prahy.³⁶

³⁵ Vlivem primátora Statutárního města Most na rozhodování v územním řízení se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem v odůvodnění rozsudku č. j. 15 A 127/2012-137 ze dne 2. 7. 2014, když dovedl, že „[p]rimátor Statutárního města Most má... ve vztahu k úředníkům Magistrátu města Mostu prostřednictvím tajemníka magistrátu značné organizační a personální pravomoci, které mu umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků magistrátu města Mostu na primátorovi, radě města, potažmo zastupitelstvu, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob. Z výše uvedených důvodů nelze úřední osoby zařazené v Magistrátu města Most považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, jejichž podporu jednoznačně prezentují orgány Statutárního města Mostu, včetně primátora.“

³⁶ „Podle názoru [...] soudu proto jde o typický případ běžného, obecně vzato nekontroverzního a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamného dotčení zájmů hlavního města Prahy. Ani v odvolání ani v žalobě nejsou uvedeny žádné skutečnosti, které by za-

V sérii rozsudků 1 As 19/2010 - 133 ze dne 30. 1. 2013, 1 As 89/2010-152 ze dne 30. 1. 2013 a č. j. 1 As 68/2012-32 ze dne 6. 2. 2013 první senát NSS za velmi významnou a silně kontroverzní stavbu, která je předmětem mnohých sporů, označil výstavbu městského okruhu v Praze.³⁷ Avšak v případě kácení dřevin spatřil NSS takový kvalitativní rozdíl mezi tímto kácením a např. rozhodováním o umístění stavby ve věci městského okruhu, že závěr o tom, že by v takovém případě existovalo systémové riziko podjatosti, neučinil. Ve dvou z těchto případů se navíc jednalo o řízení, v nichž byla vznesena otázka k rozšířenému senátu. Tudíž šlo zároveň o první rozhodnutí o systémové (ne)podjatosti po vydání usnesení rozšířeného senátu.

Do protikladu k těmto rozhodnutím je vhodné uvést rozsudek NSS č. j. 5 As 28/2009 – 115 ze dne 22. 3. 2013, kde se jednalo o povolení stavby velkého rozsahu v hl. m. Praze s názvem *Městský okruh, stavba 0079 Špejchar - Pelc – Tyrolka*. NSS ve svém odůvodnění ve věci uvedl, že „jen z té skutečnosti, že jde, podle stěžovatele, o mnohamiliardovou investici, již je město investorem a že se podle stěžovatele jedná o kontroverzní stavbu, u níž se reprezentace města netají snahou o její prosazení, nelze vyvodit podjatost pracovníků Magistrátu hl. města Prahy při rozhodování o věci. Již tu lze vidět rozdíl oproti výše uvedeným rozhodnutím, ve kterých první senát právě povolení stavby městského okruhu mínil za řízení, ve kterém překročení míry systémového rizika podjatosti lze spatřit. V odůvodnění tohoto rozhodnutí lze potom spatřit až úpornou snahu páteho senátu vyhnout se rozhodnutí o systémové podjatosti, kdy rizikové faktory, které se vyskytly v řízení před orgánem prvního stupně, neváhal rozmělnit a posuzovat v rámci celého dvojinstančního řízení.“³⁸ Tento postup

kládaly domněnku k tomu, že stavba vykazuje některé shora zmíněné známky toho, že by ve vztahu k ní mělo být dosaženo oné míry rizika podjatosti, pro niž by měly být všechny úřední osoby Magistrátu hlavního města Prahy vyloučeny z rozhodování v této věci“.

³⁷ „...nelze přehlédnout, že se proto městský okruh stal významným politickým tématem, které již dlouhou dobu nerezonuje pouze v pražské komunální politice, ale i na celorepublikové úrovni (typicky v nedávné době v souvislosti s problémy okolo dostavby tunelového komplexu Blanka)... Nejvyšší správní soud má zároveň za to, že již jen z těchto důvodů je na místě v některých řízeních týkajících se pražského městského okruhu učinit závěr o tom, že je v nich překročena ona kritická míra „systémového rizika podjatosti“, jak o ní hovoří usnesení zdejšího soudu č. j. 1 As 19/2010 - 106.“

³⁸ „...od počátku tohoto správního řízení bylo známo, kdo je odvolacím orgánem, který může závěry správního orgánu přezkoumat, tedy, že odvolacím orgánem je Ministerstvo dopravy, tedy správní řízení proběhlo nejen u Magistrátu hl. města Prahy, ale i u Ministerstva do-

je jednoznačně vybočením z mezí, které ve věci stanovil rozšířený senát. Na tomto místě je tak třeba ptát se, proč je vůbec § 14 ve správním řádu obsažen. Znamená to, že na řízení v prvním stupni se zásada rovnosti na účastníky nevztahuje? Vždy totiž v rámci přezkumných instancí, ať už je to nadřízený správní orgán, nebo správní soud, existuje někdo, kdo vztah k projednávané věci, účastníkům nebo jejich zástupcům nemá.

Systémová podjatost byla naopak shledána v rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 128/2011-49 ze dne 4. 3. 2013. Jednalo se o vybudování protipovodňových opatření v hl. m. Praze v oblasti Zbraslavi, Lahovic a Velké Chuchle. V této věci soud shledal v souladu s názorem rozšířeného senátu jak znaky značné politické angažovanosti,³⁹ tak nemalou nákladnost projektu⁴⁰ a nakonec i potřebnou kontrolu.⁴¹

pravy. Tato skutečnost, podle názoru rozhodujícího senátu Nejvyššího správního soudu snižuje systémové riziko podjatosti pracovníků Magistrátu hl. města Prahy.“

³⁹ „Je věcí všeobecně známou, že budování protipovodňových opatření se po povodních v roce 2002 stalo zásadní a frekventovanou otázkou pražské komunální politiky a v zásadě všechny subjekty kandidující v pražských komunálních volbách opakovaně ve svých volebních programech uvádějí jako prioritu jejich urychlené dobudování. Kupříkladu ve volebním programu pro pražské komunální volby v roce 2010 politická strana TOP 09, která získala v těchto volbách nejvíce hlasů, uvádí: „Budeme prosazovat dokončení protipovodňové ochrany města. Přiměřená protipovodňová ochrana v oblasti Zbraslavi, Lahovic a Velké Chuchle by umožnila vybudování rozsáhlého rekreačního a sportovního areálu s vodními plochami, sportovišti, i zelenými plochami, kterých je ve městě nedostatek“.

⁴⁰ „Jde o značně rozsáhlou investici s širokým dopadem na rozsáhlou část území města, navíc výslovně zmíněnou ve volebním programu současně nejsilnější strany celopražské komunální politické scény. Jakkoli pravděpodobně nemůže být sporu o nutnosti zbudování této stavby, je zřejmé, že jednak mohou být (a také jsou) odlišné názory na konkrétní podobu protipovodňových opatření a rovněž lze předpokládat eminentní zájem politické reprezentace hlavního města Prahy na rychlosti všech povolovacích řízení, které se této stavby týkají, aby mohly být před voliči prezentovány konkrétní výsledky.“

⁴¹ „V projednávaném případě jedna z námitek žalobců v podstatě zněla tak, že protipovodňová opatření jsou navržena tím způsobem, že sice ochrání městský majetek, avšak na úkor soukromého majetku obyvatel Velké Chuchle, jinými slovy zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy v tomto řízení museli řešit námitku týkající se konfliktu mezi zájmy hlavního města Prahy a ostatních účastníků řízení. Rozhodně tedy v projednávaném případě nejde slovy citovaného usnesení rozšířeného senátu „o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřít-

Stejně tak byla systémová podjatost konstatována v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 127/2012-137 ze dne 2. 7. 2014. V tomto řízení byla posuzována situace, kdy jako účastník územního řízení vystupovala právnická osoba, jejímž jediným společníkem byla společnost United Energy, a. s., se kterou Statutární město Most uzavřelo smlouvu o vzájemné spolupráci a v jejímž rámci se výslovně zavázalo k součinnosti v oblasti realizace ve správním řízení projednávaného záměru.

Tím dle Krajského soudu v Ústí nad Labem došlo k jednoznačnému vyjádření podpory realizace stavby, přičemž zároveň dodal, že „[d]ohoda o spolupráci včetně Dodatků pak jen zesiluje vazby mezi Statutárním městem Most a společností United Energy, a. s., která za záměrem realizace stavby zcela evidentně stojí.“

Právě zmíněné rozhodnutí stojí za povšimnutí především z toho důvodu, že systémová podjatost byla shledána i v případě, kdy účastníkem samotného řízení nebylo město, nýbrž pouze právnická osoba, na jejímž úspěchu ve věci mělo město zájem.

Závěrem uvedme i velmi zajímavé rozhodnutí NSS č. j. 1 As 54/2014-36 ze dne 2. 7. 2014, v němž byla posuzována podjatost nikoliv osoby rozhodující ve správním řízení, nýbrž Agentury ochrany přírody a krajiny (dále také AOPK), která byla v rámci správního řízení o protiprávním jednání dle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, Českou inspekci životního prostředí ustanovena k vyhotovení znaleckého posudku. Ta dle žalobce nepřihlíděla k § 11 odst. 1 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, který stanoví, že znalec (tlumočnick) nesmí podat posudek (provést tlumočnický úkon), jestliže lze mít pro jeho poměr k věci, k orgánům provádějícím řízení, k účastníkům nebo k jejich zástupcům pochybnost o jeho nepodjatosti.

K tomu NSS uvedl, že i když je AOPK zřízena žalovaným (Ministerstvem životního prostředí, které bylo v této věci odvolacím orgánem), „není možné v jejich vzájemném vztahu uvažovat o natolik intenzivním poměru, který by mezi nimi vyvolával pocity koležiality a loajality či obavy před nepříznivými pracovní-společenskými dopady. Působení žalovaného vůči AOPK se omezuje na jmenování jejího ředitele, schvalování některých smluv a případné změny zřizovací listiny (která je ovšem sepsána ve velmi obecném duchu). Stejně tak nelze dovodit, že by mezi AOPK a žalovaným existoval natolik intenzivní ekonomický vztah závislosti, jako je mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Jistě – žalovaný má nepochybně vliv na to, jaký objem prostředků AOPK získá na svoji činnost. Objem těchto prostředků však nelze srov-

kách daného územního celku ve své podstatě nevýznamně dotčení.“

návat s odměnou za práci, která má pro zaměstnance často existenční rozměr a jejíž výše je zaměstnavatelem snáze ovlivnitelná. Vzhledem k těmto skutečnostem je krajně nepravděpodobné, že by žalovaný prostřednictvím objemu peněz určených na činnost AOPK či prostřednictvím svých jiných pravomocí vůči ní dociloval vydání znaleckých posudků o určitém znění v konkrétních správních řízeních, resp. že by takováto jeho „politika“ mohla mít na výsledek posudkové činnosti AOPK vliv. Je rovněž minimálně pravděpodobné, že by se AOPK z obavy před možnými kroky žalovaného standardně uchýlovala k vydávání lživých znaleckých posudků, a to především s ohledem na množství a druh její znalecké činnosti.“

NSS tak uzavřel, že „[j]e zjevné, že předmětný ořez 4 ks tují a 1 ks buku lesního není kontroverzní ani politicky citlivou kauzou a nejsou patrné ani žádné tlaky z jakékoliv strany na vyřešení této věci určitým způsobem. Jedná se o zcela lokální záležitost, na jejímž výsledku nemůže mít žalovaný ani AOPK žádný z hlediska podjatosti relevantní zájem.“

Tímto dalším diskutabilním rozhodnutím NSS, zdá se, rozšířil svá kritéria posuzování systémové podjatosti i na znalce ustanovené v rámci správního řízení.

Závěr

Na výše uvedených příkladech jsme se mohli přesvědčit, že i po rozhodnutí rozšířeného senátu NSS rozhodovací praxe rozhodně není jednoznačná. Pravděpodobně lze očekávat, že správní soudy budou postupně kazuisticky vymezovat, co již do oblasti systémové podjatosti spadá a co nikoliv. Je otázkou, do jaké míry bude tento postup správný a předvídatelný. Zajímavé bude také sledovat, zda bude k věci mít (a chtít) co říci, jak by se dalo vzhledem k jeho výše zmíněnému postoji přinejmenším očekávat, i Ústavní soud.

V příspěvku byl dle mého přesvědčení předložen dostatek relevantních argumentů (navíc podepřených i historickými úpravami a dalšími kritickými úvahami členů odborné veřejnosti) k obhájení odlišného stanoviska, než je zastáváno rozšířeným senátem NSS v jeho dvou rozhodnutích. Proto by mělo i s ohledem na princip, že „spravedlnost musí být nejen uskutečňována, ale musí být vidět, že je uskutečňována,“⁴² platit, že úředník územního samosprávného celku je z řízení, jehož účastníkem je právě tento územní

samosprávný celek nebo na jehož výsledku má zájem, aniž je přímo účastníkem,⁴³ vyloučen s ohledem na svůj zaměstnanecký vztah pro podjatost *a priori*.⁴⁴

Summary

Person impartial decision-making is one of the important elements of a constitutionally protected right to a fair trial. In the Czech Republic often lead to situations where the matters of the municipality decided directly by its own employees. This is a result of the joint model of public administration, when the municipality besides self-government also performs state administration. Due to the economic and professional dependence of these employees, there are doubts about their impartiality. When these doubts apply to all employees, we are talking about their general (systemic) partiality. Just general partiality discussed in this article.

This article analyzes the extensive decision-making practice of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court regarding general partiality and their conclusions assesses in terms of their constitutional conformity. Especially recent conclusions of the Supreme Administrative Court are very unpredictable a questionable. In this article the author points out their inaccuracy and brings own solution of problem of general partiality.

⁴³ Viz výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 127/2012-137 ze dne 2. 7. 2014.

⁴⁴ K jinému závěru dochází Kopecký, který ve svém článku zabývajícím se postavením územních samosprávných celků jako účastníků správních řízení uvádí, že je rozdíl v tom, zda je územní samosprávný celek účastníkem řízení z titulu, že je přímo o jeho právech nebo povinnostech rozhodováno (§ 27 odst. 1 správního řádu), či zda je účastníkem řízení z důvodu, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech či zda mu je přiznáno postavení účastníka zvláštním zákonem, a to zejména z důvodu ochrany veřejného zájmu. Autor tak shrnuje, že „je-li ÚSC účastníkem správního řízení proto, že může být rozhodnutím (přímo) dotčen tento (veřejný, pozn. V. P.) zájem, který je povinen prosazovat i správní orgán, avšak o vlastních právech či povinnostech ÚSC nebude rozhodováno, problém s podjatostí z důvodu, že orgán ÚSC rozhoduje ve věci, ve které je tento ÚSC účastníkem, být naproti tomu nemusí.“ Viz KOPECKÝ, M. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*. 2/2014. s. 143. S tímto závěrem se však s ohledem na argumentaci uvedenou v tomto článku neztotožňuji.

⁴² Rozsudek ESLP Campbell a Fell proti Spojenému Království ze dne 28. 6. 1984, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, § 81. „Justice must not only be done: it must be seen to be done.“ Citováno dle MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 154.