

METODICKÁ POMŮCKA

K § 14 ZÁKONA Č. 500/2004 Sb., SPRÁVNÍ ŘÁD:

SYSTÉMOVÁ PODJATOST

1. Úvod

Problematika systémové podjatosti je mezi odbornou veřejností předmětem diskuze již od chvíle, kdy se začalo jednat o podobě nového zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Původní návrh správního řádu předvídal řešení systémové podjatosti v § 131 odst. 1 a 2. Dotčená ustanovení správního řádu stanovila:

„(1) 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 správní orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady.

(2) Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení podle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“

Na základě pozměňovacího návrhu Senátu došlo k upuštění od tohoto řešení, a to ze dvou důvodů. Prvním byla skutečnost, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné, druhým pak skutečnost, že návrh správního řádu neřešil otázku úhrady nákladů spojených s provedením tohoto řízení. Rovněž bylo upozorňováno, že úřední osoby rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele zákon generálně porušovat nesmí, a Senát tedy nepovažoval za nutné řešení případné systémové podjatosti zakotvit explicitně v zákoně.

Ke sjednocení praxe správních orgánů Ministerstvo vnitra vydává tuto metodickou pomůcku, která nejprve nastíní teoretické aspekty systémové podjatosti a následně shrne známou judikaturu týkající se uvedené problematiky doplněnou o příklady z praxe vybraných správních úřadů, z nichž budou správní orgány moci při výkonu své činnosti v budoucnu vycházet.

2. Nestrannost úředníků ve veřejné správě

V průběhu každého správního řízení je nutné respektovat zásady zakotvené v právních předpisech na ústavní úrovni, stejně jako základní principy, které jsou vyjádřeny v části první správního řádu.

Pro správní řízení je kromě zásady zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod publikované pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) zásadní **čl. 36 odst. 1 Listiny**, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Z uvedeného ustanovení by bylo možné dovodit, že požadavek na nestrannost se týká pouze soudů. Správní orgány ovšem při své rozhodovací činnosti musí být taktéž nestranné. **Nestranností se rozumí objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k plnění svých úředních povinností**, tj. k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech správních orgánů. V určitém ohledu ji lze ztotožnit s absencí podjatosti. Aby bylo možné z čl. 36 odst. 1 Listiny dovodit nestrannost správních orgánů, resp. jednotlivých úředních osob, je nutné vykládat citované ustanovení šířeji. Ústavní soud judikoval, 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.¹ Tento názor podporuje také skutečnost, že nestrannost správních orgánů je explicitně zakotvena v **§ 7 odst. 1 správního řádu**, a k zajištění požadavku nestrannosti slouží mj. postup podle § 14 správního řádu.

Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí. V plné míře disponují nezávislostí pouze soudci a v určité podstatně omezenější míře jsou nezávislostí nadány také některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech. Záruky jejich nezávislosti však zpravidla mají výrazné časové omezení, a to stanovením funkčního období. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by absence nezávislosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek měla být ústavním deficitem.²

Ačkoliv podjatostí soudců se české soudy zabývaly v mnoha judikátech, ne vždy je možné tyto analogicky aplikovat na situace podjatosti úředních osob. Tento postup lze přiměřeně uplatnit po důkladném zvážení všech skutkových okolností konkrétního případu a pouze pokud jde o případ porušení principu nestrannosti soudce z důvodů týkajících se

¹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1062/08 ze dne 25. června 2009

² Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012

výlučně rozhodované věci (např. má-li soudce vztah k účastníkům konkrétního řízení) a nikoliv z důvodů univerzálně přenositelných i na další případy.

Taková rozhodnutí zásadně nelze univerzálně aplikovat proto, že **postavení zaměstnanců obcí a krajů nelze ani rámcově srovnávat s postavením soudců**. Soudci zejména nejsou závislí na jiných osobách, na státu ani na jiné státní moci. Soudci musí mít kromě nezávislosti a nestrannosti při svém rozhodování nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních aspektů věci (skutkových i právních), respektující základní zásady spravedlivého procesu (kupř. zásadu nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci či zásadu slyšeny musí být obě strany), přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit.³ Naopak exekutiva, jak vyplývá z čl. 79 Ústavy České republiky, je založená na hierarchické struktuře, a tedy povaha věci její nezávislost vylučuje.

3. Pojem systémové podjatosti

Podjatost lze definovat jako **vztah rozhodující osoby k projednávané věci či k účastníkům řízení, resp. jejich zástupcům, který vyvolává pochybnost o objektivitě projednávání a rozhodování věci**.

Je možné rozlišovat tzv. subjektivní a objektivní stránku podjatosti. **Subjektivně podjatá** je taková úřední osoba, u níž jsou dány subjektivní, k její osobě se vztahující důvody podjatosti. Příkladem *ad absurdum* je situace, kdy by úřední osoba rozhodovala o své vlastní žádosti. O něco obvyklejšími situacemi jsou např. řízení, jehož účastníkem má být rozhodující úřední osoba, rozhodování o žádosti osoby, s níž je úřední osoba v přátelském či rodinném vztahu, nebo naopak vůči níž chová silné antipatie.

Objektivní podjatost, naproti tomu, vychází z objektivních skutečností zakládajících pochyby o nestrannosti. V takových případech sama úřední osoba nemá soukromý zájem na určitém výsledku správního řízení, vnější okolnosti na ni ovšem působí takovým způsobem, že deformují její schopnost rozhodovat nestranně, přestože se může i nadále subjektivně cítit nepodjatou. Typicky půjde o podjatost plynoucí ze zaměstnaneckého vztahu úřední osoby k územnímu samosprávnému celku, kdy zaměstnanec může podlehnout názorům a tlaku jemu nadřízených osob, přičemž určitý způsob rozhodnutí může ovlivnit nejen jeho budoucí ekonomickou situaci, ale také další působení v úřadě.

Ačkoliv správní řád případnou podjatost předvídá pouze ohledně jednotlivých úředních osob, které se na výkonu pravomoci správního orgánu podílejí bezprostředně,

³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. dubna 2005

podle judikatury mohou nastat situace, kdy musí být z rozhodování určité věci vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele úřadu, je-li překročena kritická míra systémového rizika podjatosti – tedy z důvodu, že **v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy (např. k územnímu samosprávnému celku), který má k projednávané věci vztah, existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky.** V takovém případě hovoříme o tzv. **systémové podjatosti**.

Za skutečnosti, které by mohly způsobit výše uvedené ovlivnění jinými než zákonnými prostředky, lze považovat ty, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku.

Uvedenými skutečnostmi tak mohou být:

- **jevy v politické či mediální sféře**, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení;
- **zájem** politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku **vlivných osob na určitém výsledku řízení**, přičemž takový zájem lze vysledovat z mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.;
- samotná **povaha a podstata rozhodované věci**, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy;
- **podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování** příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.

Na druhé straně skutečností ovlivňující postoj úřední osoby k věci zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek, půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.⁴ Důvodem vyloučení není ani situace, kdy zaměstnanec plní nebo plnil vůči účastníkovi řízení nebo jeho zástupci povinnosti uložené mu zákonem, např. uložil sankci za přestupek, ani skutečnost, provádí-li zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu řízení ve věci, jehož účastníkem je sama

⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012

obec.⁵ Za určitou zákonem předvídanou výjimku z uvedeného pravidla je možné považovat vyloučení úřední osoby, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni (§ 14 odst. 5 správního řádu).

Systémové riziko podjatosti nelze spatřovat ani v situacích, kdy právní předpis výslovně předpokládá, že na projednávání a rozhodování určité věci budou participovat zástupci územního samosprávného celku, jehož práva a povinnosti budou meritorním rozhodnutím přímo dotčena. Příkladem je řízení o návrhu na pořízení územního plánu podle § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který výslovně předpokládá, že o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. V takovém případě samotná skutečnost, že zastupitelstvo obce má vydat rozhodnutí, jímž budou předmětná obec nebo členové zastupitelstva přímo dotčeni na svých právech a povinnostech, nemůže být důvodem systémové podjatosti.

4. Rozhodování o podjatosti úředních osob

Kdy lze posuzovat vyloučení úředních osob

Prvním předpokladem pro možnost zkoumání podjatosti je vedení správního řízení. Podle § 14 odst. 2 správního řádu může podjatost namítat pouze účastník řízení. Z povahy věci tedy **nemůže být námitka podjatosti podána před zahájením řízení**, jelikož v takovém okamžiku nemá žádná osoba postavení účastníka řízení, a tedy není zde osoba oprávněná k podání námítky podjatosti. Tento právní názor potvrdil také Krajský soud v Ústí nad Labem, když uvedl, že námitka, kterou žalobkyně vznesla před zahájením správního řízení, nemůže být považována za námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, neboť v tomto ustanovení je výslovně uvedeno, že podjatost úřední osoby může namítat účastník řízení. Účastníkem předmětného řízení se pak žalobkyně stala až po zahájení správního řízení.⁶

Výše uvedené nicméně **nevylučuje, aby úřední osoba byla vyloučena z úkonů před zahájením řízení z důvodu své podjatosti**, přestože stěžovatel tuto podjatost v režimu § 14 odst. 2 správního řádu nemůže namítat. Platí totiž, že představený má podle § 14 odst. 4 správního řádu obecnou povinnost učinit potřebná opatření, pokud zjistí, že jemu podřízená úřední osoba je podjatá. Musí tedy takto postupovat nejen na základě námítky podjatosti podané účastníkem řízení nebo oznámení samotné úřední osoby podle

⁵ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. října 2008

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 Ad 9/2013 – 41 ze dne 27. července 2015

§ 14 odst. 3 správního řádu, ale rovněž na základě jakéhokoliv jiného podnětu.⁷ Podle ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu hodnotí správní orgán podání podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podání označené jako „námitka podjatosti“ by tedy v tomto případě mělo být posouzeno jako podnět k prověření možné podjatosti úřední osoby.

Případná podjatost musí být namítnuta a zkoumána v tom řízení, v němž potencionálně podjaté úřední osoby rozhodují. Není tedy možné, aby účastník řízení vnesl námitku podjatosti proti úřední osobě, která prováděla úkony v nalézacím řízení, např. až v následném exekučním řízení. Exekuční řízení je nutno považovat za nové, samostatné řízení, v jehož průběhu nelze přezkoumávat okolnosti nalézacího řízení, které mu předcházelo.

Podjatost je možné namítat také při postupu podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení § 154 správního řádu umožňuje v případě, kdy správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, postupovat obdobně mj. také podle § 14. Námitku podjatosti mohou v tomto případě podat dotčené osoby, tj. osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu).

Výše zmíněné předpoklady se uplatní také tehdy, je-li shledána systémová podjatost v řízení, jemuž předcházelo vydání závazných stanovisek. Je třeba vycházet z toho, že postup směřující k vydání závazného stanoviska (podle části čtvrté správního řádu) není součástí následného správního řízení a vyloučení z důvodu podjatosti může mít účinky vždy jen ve vztahu ke konkrétnímu řízení. Je tedy možné, aby samy úřední osoby informovaly služebně nadřízenou osobu nebo toho, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“), o tom, že je zde okolnost nasvědčující, že je úřední osoba vyloučena i při vydávání závazného stanoviska. Pokud však závazná stanoviska už byla vydána dříve, mají být v navazujícím řízení považována za platná.

Námitka podjatosti a rozhodování o ní

Je nutné zdůraznit, že **existenci případné podjatosti by měla oprávněná úřední osoba zkoumat z moci úřední**, aby námitka podjatosti vůbec nemusela být účastníky řízení uplatněna. Sezná-li úřední osoba, že zde existují důvody, pro které lze pochybovat o její nepodjatosti, bezodkladně o tom informuje představeného, který skutkový stav posoudí. Představený skutkový stav posoudí i tehdy, dozví-li se o případné podjatosti úřední osoby jinak.

⁷ Srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. str. 186

Vedle toho **má možnost namítat podjatost úřední osoby také účastník řízení.** Podle § 14 odst. 2 správního řádu musí účastník námitku uplatnit **bezodkladně poté, co se o důvodu podjatosti dozví.** To, zda je podmínka bezodkladnosti dodržena, záleží na okolnostech konkrétního případu a nelze pevně stanovit dobu, po jejímž uplynutí bude námitka podjatosti automaticky považována za opožděnou. Aby však bylo možné námitku podjatosti považovat za včasnou, měla by být uplatněna řádově v průběhu několika dnů. Je-li podmínka bezodkladnosti splněna, představený o námitce rozhodne.

Podjatostí se rozumí takový vztah zaměstnance správního orgánu k projednávané věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům, který vzbuzuje důvodné pochyby o nestranném a nezaujatém rozhodování v dané věci. Aby mohl správní orgán shledat námitku podjatosti oprávněnou, **musí účastník domnělou podjatost konkrétně odůvodnit a podložit.** Není ovšem nutné, aby prokázal skutečný poměr úřední osoby k rozhodované věci, ale **postačí, vzniká-li** na základě nějakého objektivně vnímatelného projevu vůle či jednání **poměrně nízká míra podezření.**

Námitku podjatosti podanou účastníkem řízení je třeba, stejně jako i další úkony osob vůči správním orgánům, posuzovat podle jejího obsahu. To však může v praxi činit obtíže, neboť laická veřejnost mnohdy nerozumí pojmu systémové podjatosti správně. Obdržel-li proto správní orgán podání účastníka řízení, v němž se domáhá např. „vyslovení systémové podjatosti Městského úřadu města X, stavebního úřadu“, další postup správního orgánu, tj. zda správní orgán bude rozhodovat pouze o podjatosti úředních osob zařazených do stavebního úřadu města X nebo zda bude rozhodovat o systémové podjatosti celého městského úřadu, bude záležet zejména na odůvodnění této námítky. Pokud účastník řízení vztáhne námitku podjatosti pouze na konkrétní odbor, pak zpravidla postačí rozhodovat o podjatosti osob zařazených do tohoto odboru. Naopak byla-li by námitka podjatosti formulována obecně, z povahy věci plyne, že systémová podjatost se týká všech úředních osob zařazených do příslušného obecního úřadu. Pokud ovšem účastník řízení formuluje námitku podjatosti výše uvedeným způsobem a přitom použije pojem „systémová podjatost“ nebo podobné spojení nebo důvody vztahující se k příslušnému úřadu jako celku, pak je zřejmé na místě obezřetnost a správní orgán by měl podatele vyzvat k upřesnění námítky.

Námitku podjatosti zpravidla nelze vyřídit neformálně, ale musí o ní být **rozhodnuto usnesením.**⁸ Vzhledem k tomu, že veřejné právo je ovládáno zásadou zákonnosti, je nutno při posuzování otázky doručování usnesení o vyloučení úřední osoby vycházet z toho, že správní řád nestanoví výjimku z aplikace obecné zásady pro oznamování usnesení zakotvené v § 76 odst. 3 správního řádu. **Usnesení o podjatosti se tedy doručuje všem**

⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015

účastníkům řízení, ačkoli samozřejmě platí, že oni sami mohou námitku podjatosti podat. Jedná se o procesní usnesení a je v zájmu všech účastníků řízení, resp. v zájmu naplnění jejich procesních práv, aby věděli, že se otázka podjatosti v daném řízení již řešila a s jakým výsledkem. Tato skutečnost je pak může ovlivnit v jejich dalším procesním postupu.

O námitce podjatosti není třeba vydávat samostatné usnesení, nesplnil-li účastník podmínku bezodkladnosti podle § 14 odst. 2 správního řádu. Uplatnil-li účastník námitku až později v řízení, přestože o důvodu vyloučení prokazatelně věděl dříve, k námitce se nepřihlédne. Formulaci „k námitce se nepřihlédne“ obsaženou v § 14 odst. 2 správního řádu je ovšem nutno vykládat tak, že o námitce podjatosti úřední osoby, která nebyla účastníkem řízení uplatněna bez zbytečného odkladu, se nerozhoduje samostatným usnesením. To však neznamená, že by se skutečnostmi, které jsou v ní uvedeny, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat.⁹

Dospěje-li správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti bez zbytečného odkladu, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením. I v takovém případě ale **správní orgán musí s námitkou naložit jako s podáním v daném řízení**, protože je jeho povinností zachovávat rovné postavení dotčených osob v průběhu celého správního řízení (§ 7 odst. 1 správního řádu), a přezkoumat důvody možné podjatosti *ex officio*. **S opožděnou námitkou podjatosti by se měl správní orgán, vůči jehož úředním osobám směřovala, vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí**, aby byl postup v řízení v případě potřeby přezkoumatelný. Z téhož důvodu musí být každá námitka podjatosti také zařazena do příslušného spisu.

Je-li námitka podjatosti ve stejném řízení z týchž důvodů uplatněna opětovně, vyřizuje ji opět představený nebo správní orgán k tomu příslušný podle § 14 správního řádu. V odůvodnění takového usnesení je pak možné odkázat na předešlé pravomocné usnesení.

Každé pravomocné usnesení o námitce podjatosti může mít účinky pouze v řízení, v jehož průběhu bylo vydáno. Není tedy možné, aby v navazujícím řízení nebo v jiném obdobném řízení správní orgán odkázal na již existující usnesení, ale musí případnou podjatost zkoumat znovu. Pokud tedy bylo např. v rámci územního řízení vydáno rozhodnutí o podjatosti úředních osob zařazených do příslušného obecního úřadu, je v navazujícím stavebním řízení nutné o případné podjatosti týchž úředních osob rozhodovat znovu. Přestože již existující pravomocné usnesení o vyloučení úřední osoby z jiného obdobného řízení není samo o sobě aplikovatelné, je důvodem, pro který by se správní orgán měl zabývat možnou podjatostí těchto osob z moci úřední i v dalším řízení.

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 152 ze dne 30. ledna 2013

Postup při rozhodování o vyloučení úředních osob z řízení

V případě, že je namítána podjatost jedné úřední osoby, o námitce rozhodne představený. To, kdo je představený vůči potenciálně podjaté osobě, plyne z právních předpisů, příp. z organizačního řádu konkrétního správního orgánu.

Posuzuje-li správní orgán, zda konkrétní úřední osoba je či není podjatá, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu aplikovat následující třífázový algoritmus: „*Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby.*“¹⁰ Teprve jsou-li plněny všechny tyto podmínky, je možno vyloučit úřední osobu z úkonů v konkrétním řízení, přičemž tyto podmínky se mohou vázat pouze na faktický a nikoliv hypotetický poměr úřední osoby k projednávané věci či účastníkům řízení.¹¹

Je-li namítána podjatost všech zaměstnanců úřadu (např. systémová podjatost), musí nejprve orgán, který je přímo nadřízený tomuto orgánu, rozhodnout o námitce podjatosti vůči osobě stojící v čele úřadu.¹² ¹³ V případě námítky podjatosti úředních osob obce zařazených do obecního úřadu, resp. úředních osob města zařazených do městského úřadu, musí nadřízený orgán nejprve zkoumat, zda je podjatý starosta obce; jde-li o statutární město, musí být přednostně zkoumána podjatost jeho primátora. Starosta,

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 261/2014 – 42 ze dne 26. února 2015

¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 43/2011 – 185 ze dne 22. března 2013: „*Vyloučení se může týkat každé osoby, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu (§ 14 odst. 1 správního řádu). Jedná se především o osoby, které jsou oprávněny provádět úkony podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo na základě pověření vedoucího správního orgánu (§ 15 odst. 2 správního řádu). Úkony těchto osob se zpravidla přímo týkají projednávání a rozhodování věci (např. provádění dokazování, příprava a vydání rozhodnutí apod.). Ze znění § 14 odst. 1 správního řádu ovšem vyplývá, že vyloučeny mohou být i jakékoliv další osoby, které se ve správním řízení bezprostředně podílejí na úkonech, které představují výkon pravomoci správního orgánu. Takovým úkonem je i rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě, popř. úředním osobám, neboť i tento úkon představuje výkon pravomoci správního orgánu. Proto i pro osobu podílející se na rozhodování o námitce podjatosti vznesené proti jiné úřední osobě platí, že je vyloučena, pokud jsou u ní dány pochybnosti o nepodjatosti. A platí, že do doby, než je rozhodnuto o jejím vyloučení, nebo o tom, že není vyloučena, může tato osoba provádět pouze takové úkony, které nesnesou odkladu (§ 14 odst. 3 správního řádu). (...) Směřuje-li námitka podjatosti (i) proti úřední osobě, která je v čele správního orgánu, je z podstaty věci vyloučeno, aby o ní rozhodovala služebně nadřízená úřední osoba, neboť takové osoby není. O námitce tak musí rozhodnout odlišný správní orgán v rámci hierarchicky uspořádané soustavy správních orgánů. S ohledem na účel institutu vyloučení úřední osoby je třeba dospět k závěru, že k rozhodnutí o námitce podjatosti je v takovém případě příslušný nejbližší nadřízený správní orgán.*“

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 96/2014 – 37 ze dne 14. května 2015

resp. primátor následně rozhodne o (ne)podjatosti jim podřízených úředních osob, pokud tak již neučinil nadřízený správní orgán.

Směřuje-li námitka podjatosti proti úředním osobám krajského úřadu, bude o námitce systémové podjatosti taktéž rozhodovat nadřízený orgán, tj. věcně příslušné ministerstvo. Vzhledem k tomu, že hejtman není součástí krajského úřadu, není možno, aby v rámci krajského úřadu činil jakékoliv procesní úkony (a tedy nemůže ani rozhodovat o podjatosti ředitele krajského úřadu). V případě, kdy by hejtman o podjatosti ředitele krajského úřadu rozhodoval a rozhodl kladně, nebylo by možno, aby v probíhající řízení pokračoval kdokoliv z daného krajského úřadu, avšak ani by nebylo možno postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, neboť v rámci působnosti hejtmána je vždy pouze jeden kraj a tedy i jen jeden krajský úřad a není tedy možno pověřit projednáním a rozhodnutím ve věci jiný správní úřad v jeho obvodu.¹⁴ Směřuje-li námitka systémové podjatosti proti krajskému úřadu, nadřízený správní orgán bude zkoumat podjatost ředitele krajského úřadu a jemu podřízených osob, nikoliv však hejtmána příslušného kraje. Uvedené lze dovodit z § 68 zákona č. 129/2000 Sb., krajské zřízení, podle nějž v čele krajského úřadu stojí ředitel.¹⁵

Správní orgán, jemuž je námitka systémové podjatosti doručena, ji dopisem postoupí nadřízenému orgánu, který o ní usnesením rozhodne. Pokud bude námitka podjatosti proti všem osobám založena na stejném důvodu, **je možné, aby nadřízený správní orgán rozhodl o (ne)podjatosti všech úředních osob najednou.** Ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu stanoví, že o námitce podjatosti rozhodne nadřízený potencionálně podjaté úřední osoby, nemusí se však jednat o bezprostředně nadřízeného. Pokud by však u některé z osob, např. u vedoucího oddělení, měl přistoupit ještě nějaký další důvod, a nadřízený orgán by neměl dostatek znalostí o bližších okolnostech případu, může rozhodnout jen o osobách nadřízených vedoucímu oddělení. O (ne)podjatosti vedoucího oddělení a jemu podřízených osob pak bude muset rozhodnout jim nadřízená úřední osoba, která již byla shledána nepodjatou, a která má znalosti potřebné pro vydání rozhodnutí.¹⁶

Pokud je namítána podjatost pouze osoby stojící v čele úřadu, která se na rozhodování věci žádným způsobem nepodílí, zatímco podjatost úřední osoby rozhodující

¹⁴ Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 63 ze dne 26. listopadu 2007

¹⁵ Srov. § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení: „*Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.*“

¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 2/2013 – 16 ze dne 4. července 2013: „*Ze shora uvedené argumentace ve vztahu ke skutkovým okolnostem posuzované věci vyplývá, že na úrovni magistrátu nebyla osoba, která by mohla o námitce podjatosti všech (ostatních) pracovníků rozhodnout a jediným možným východiskem tak bylo věc předat nadřízenému správnímu orgánu (v tomto případě stěžovateli - viz § 178 správního řádu). Výsledkem takového řízení by bylo rozhodnutí o rozsahu vyloučení (žádný, některý, všichni) úředníků magistrátu, na které by teprve mohl navazovat další postup magistrátu.*“

v dané věci namítána není, bude taková námitka irelevantní. I v takovém případě se ale uplatní pravidla o způsobu vyřízení námítky uvedená výše.

Postup při vyloučení všech úředních osob z řízení

Pokud nadřízený orgán dospěje k závěru, že u osoby stojící v čele úřadu existuje důvodná pochybnost o nepodjatosti, musí postupovat podle § 131 odst. 4 správního řádu, tedy usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Tento postup se uplatní vždy, tedy i v případě, kdy jednotlivé úřední osoby na nižším stupni téhož úřadu jsou podjaty jen z důvodu podřízenosti podjaté osobě. Určení toho, na který konkrétní správní orgán bude věc delegována, záleží na úvaze nadřízeného orgánu. Posuzovat by se měly zejména vzdálenost od podjatého správního orgánu, dostatečné zázemí a personální obsazení a zkušenosti s podobným řízením.

Dojde-li k pověření jiného správního orgánu k projednání a rozhodnutí věci podle § 131 odst. 4 správního řádu, **náklady správního řízení ponese tento pověřený správní orgán**, který nakonec povede řízení.

Závěrem této obecné části je třeba zdůraznit, že k vydání usnesení o vyloučení úřední osoby z řízení by nemělo automaticky docházet po každé vznesené námitce podjatosti. Tento procesní institut může být lehce zneužitelný k procesním obstrukcím. Vyloučení všech úředních osob z důvodu systémové podjatosti tam, kde ve skutečnosti nejsou důvodné pochybnosti o nepodjatosti, navíc může být v přímém rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou rychlosti a procesní ekonomie (§ 6 správního řádu). Je-li účastníkem řízení vznesena námitka podjatosti, podle § 14 odst. 2 správního řádu musí představený pečlivě přezkoumat okolnosti zakládající pochybnosti o nepodjatosti a o námitce rozhodnout mj. v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Je-li namítána systémová podjatost, může zde vyvstat tato potřeba opakovaně, a to z důvodu, že nejdříve se rozhoduje o podjatosti osoby stojící v čele potenciálně podjatého orgánu a poté případně také o podjatosti jí podřízených osob. V případě pozitivního závěru o systémové podjatosti musí být dokončením řízení pověřen jiný správní orgán, což dává vzniknout dalším nákladům, a to jak na straně správních orgánů (např. nutnost opětovně studovat podklady, zjišťovat poměry v obci/kraji, které jsou podjatému místně příslušnému orgánu známy), tak na straně účastníků, kteří musí spolupracovat se správním orgánem, který je zpravidla vzdálenější místu jejich bydliště.

Bezpochyby lze konstatovat, že rozhodování o podjatosti úředních osob není jednoduché a vždy záleží na mnoha konkrétních okolnostech. V dalších částech textu se

pokusíme na vybraných případech z judikatury demonstrovat, s ohledem na jaká hlediska by mělo být o námitce podjatosti rozhodováno.

5. Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004 – 67 ze dne 16. prosince 2004 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. října 2008

Uvedený rozsudek je prvním zásadním judikátem týkající se systémové podjatosti.

V této věci město, jehož městský úřad byl příslušný k vydání rozhodnutí, žádalo o povolení k pokácení stromu. Účastníkem řízení byla namítána podjatost všech zaměstnanců správního úřadu z důvodu jejich pracovního či obdobného poměru k územnímu samosprávnému celku a z toho plynoucí podřízenosti a závislosti k jeho orgánům, včetně závislosti ekonomické.

Nejvyšší správní soud argumentoval tím, že věcná a místní příslušnost je určena zákonem a i v jiných případech běžně nastává situace, kdy účastníkem řízení vedeného orgánem obce je obec sama, přičemž taková situace je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, a proto shledává toto řešení ústavně konformním. K tomu dodal, že úřední osoba v řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územního samosprávného celku, jehož povinnosti stanovuje zákon. Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud konstatoval, že **samotný pracovní či obdobný poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku, jež je účastníkem řízení, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti tohoto zaměstnance. Aby byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost**, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany zaměstnavatele v konkrétním případě.

Názor Nejvyššího správního soudu podpořil také Ústavní soud, když konstatoval, že v situaci, kdy obecní úřad rozhoduje v řízení, jehož účastníkem je sama obec, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu pro pochybnost o nepodjatosti. K takovému závěru by se mohlo dospět za existence dalších konkrétních skutečností, které by vyloučení takových zaměstnanců skutečně nasvědčovaly.

Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu byl vzápětí podroben kritice. Kritici tvrdili, že ekonomická závislost úředních osob, která je dále umocněna vztahem nadřízenosti a podřízenosti, je sama o sobě způsobilá založit důvodnou pochybnost o nepodjatosti. Vedle

toho také namítali zásadní rozpor se zásadou *nemo iudex in causa sua*, tj. že nikdo nesmí být soudcem ve své věci.

Uvedenému lze oponovat zejména tím, že zákonodárce očekával, že mohou nastat situace, kdy správní orgán rozhoduje v řízeních, v nichž je příslušný územní samosprávný celek účastníkem, a protože nepřijal odlišnou úpravu, považuje ji zřejmě za přiměřenou. Správní řád výslovně neřeší případy podjatosti všech úředních osob správního orgánu pro jejich poměr k tomuto orgánu a jeho zájmu na výsledku řízení. Pracovní či obdobný poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku tak není zákonem shledán jako obecný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2005 – 117 ze dne 29. listopadu 2006 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 555/07 ze dne 23. října 2008

Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti, v níž stěžovatel namítal, že vedoucí odboru stavebního úřadu, který ve správním řízení vydal stavební povolení, byl vyloučen z projednávání a rozhodování věci, protože se zřetelem na jeho zaměstnanecký poměr k obci, jež byla účastníkem řízení, lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Stěžovatel podotkl, že výše výdělků tohoto zaměstnance do značné míry závisí na libovůli jeho zaměstnavatele. Stěžovatel dále poukázal na to, že vedoucího odboru do funkce jmenuje a z funkce odvolává rada obce, která mu stejně jako zastupitelstvo obce ukládá úkoly.

Nejvyšší správní soud v návaznosti na svůj dříve vyslovený názor shledal, že nelze bez dalšího usoudit na vyloučení úředních osob pro pochybnost o jejich nepodjatosti pouze proto, že jsou zaměstnanci obce. K takovému závěru by se mohlo dospět za existence dalších konkrétních skutečností, které by vyloučení takových zaměstnanců skutečně nasvědčovaly. Názor stěžovatele o ekonomické závislosti zaměstnance správního orgánu na svém zaměstnavateli jako důvod podjatosti také odmítl.

Ústavní soud shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu ústavně konformními, avšak konstatoval, že *pro futuro* není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s jinou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 29/2007 – 74 ze dne 10. října 2007

V nadepsané věci účastník řízení obviněný z přestupku namítal podjatost úředních osob městského i krajského úřadu z důvodu, že on sám je členem zastupitelstva města i kraje, a proto se domáhal projednání věci před správním orgánem v jiném kraji.

Soud navázal na názor uvedený v jeho dřívějším rozhodnutí č. j. 2 As 21/2004 – 67 a neshledal, že by úřední osoby byly podjaté. Konstatoval, že **člen zastupitelstva není vůči úředním osobám ve vztahu nadřízenosti ani podřízenosti, neboť zastupitelstvo, tím méně jeho jednotliví členové, nemohou zasahovat do výkonu přenesené působnosti vykonávané v rámci rozhodování o přestupcích.** Důvodem pro vyslovení podjatosti nemůže být ani skutečnost, že členové zastupitelstva se účastní schvalování rozpočtu obce, resp. kraje a tím ovlivňují ekonomickou situaci úředníků územních samosprávných celků, protože platy úředních osob jsou stanoveny zákonem. **Členové zastupitelstva se nepodílejí ani na rozhodování o pohyblivé složce platu, jako je osobní příplatek či odměna, konkrétních osob,** nýbrž schválením rozpočtu obce, resp. kraje pouze nepřímo stanovují možný rámec pro to, aby příslušná osoba o výši těchto složek mohla rozhodnout.

Tento rozsudek však není možné aplikovat po 1. červenci 2017, kdy nabude účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť ustanovení § 63 tohoto zákona výslovně upravuje nutnost pověřit rozhodováním o přestupku jiný správní orgán, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušný k řízení o tomto přestupku nebo jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči příslušnému správnímu orgánu.

Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20. listopadu 2012 a č. j. 1 As 19/2010 – 106 ze dne 27. listopadu 2012

V listopadu 2012 formuloval Nejvyšší správní soud **nový pojem systémového rizika podjatosti.**

Zmíněnými usneseními rozhodoval rozšířený senát soudu o kasačních stížnostech stěžovatele, které směřovaly proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, kterými povolil kácení dřevin a keřových porostů za účelem realizace stavby jednoho z úseků pražského Městského okruhu.

V odůvodnění rozhodnutí se soud zabýval § 14 odst. 1 správního řádu, z jehož znění je patrná snaha o zajištění toho, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu pravomoci nebude „zkřiven“

vztahem, jež lze označit za nežádoucí. Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně. Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě tento nežádoucí vztah. Nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo. Proto zákon nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; **postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.**

Pochybnost o nepodjatosti je založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovněprávní vztah úřední osoby k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají. Je velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucímu k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti.

Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že je zřejmé, že rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, v němž se má postupovat výlučně podle zákona, tedy zejména procesu soudního či správního, neboť zajišťuje jeho nestrannost, a je proto třeba trvat na jejím důsledném prosazování. Avšak ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, jíž musí cokoli ustoupit. Vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím systémové podjatosti. Na druhé straně je nepředstavitelné, aby kvůli ve své podstatě utilitárním cílům, byť jistě důležitým a společensky hodnotným, byl ignorován nebezpečí, jež vyplývají ze zaměstnaneckého poměru úředníků územních samosprávných celků k těmto celkům, významně narušen požadavek nestrannosti.

Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že systémové riziko podjatosti dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech

se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že **v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost, avšak je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.**

Při posuzování systémového rizika podjatosti je pak třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupu konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká. Je ovšem nutné si uvědomit, že fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. Proto je nezbytné případné podezření brát velmi vážně a **v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.**

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 152 ze dne 30. ledna 2013 a č. j. 1 As 19/2010 – 133 ze dne 30. ledna 2013

Na usnesení uvedená v předchozí části navazují rozsudky, v nichž soud rozhodoval o kasačních stížnostech stěžovatele, který nesouhlasil s rozsudky Městského soudu v Praze. Ten měl rozhodnout tak, že k námitce nelze přihlížet, neboť podjatost zaměstnanců prvostupňového orgánu namítal poprvé až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, čímž nesplnil podmínky uvedené v § 14 odst. 2 správního řádu (tj. nenamítal podjatost bez zbytečného odkladu).

Stěžovatel se hájil tím, že protože předmětem řízení je stavba pražského Městského okruhu, považoval podjatost za natolik zjevnou, že očekával postup podle § 14 odst. 3 správního řádu i bez toho, že by účastníci řízení sami museli podjatost namítat. V té souvislosti **Nejvyšší správní soud konstatoval, že považuje za skutečnost obecně známou, že Městský okruh představuje velmi významnou a kontroverzní stavbu a již z toho důvodů je na místě v některých řízeních týkajících se této stavby učinit závěr o tom, že je v nich překročena ona kritická míra systémového rizika podjatosti. V citovaných rozhodnutích tomu ale tak není; soud vidí kvalitativní rozdíl mezi rozhodováním o povolení kácení dřevin (což bylo předmětem posuzované věci) a např. rozhodováním o umístění stavby.**

Kromě toho Nejvyšší správní soud odvolacímu správnímu orgánu a městskému soudu vytknul, že se nezabývali námitkou podjatosti stěžovatele s odkazem na § 14 odst. 2 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu je nutno formulaci „k námitce se nepřihlédne“ vykládat tak, že v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, se o takové námitce nerozhoduje samostatným usnesením. **Účastník, který námitku podjatosti podá „opožděně“, pouze ztrácí procesní „privilegium“ kvalifikovaného rozhodnutí o takové námitce, ale to neznamena, že by se skutečnostmi, které v ní uvede, neměl příslušný správní orgán vůbec zabývat.** Je tomu tak proto, že podjatost nastává přímo ze zákona. Dojde-li tedy správní orgán k závěru, že účastník řízení neuplatnil námitku podjatosti bez zbytečného odkladu, sdělí mu, že nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením, ale bude s ní nakládat jako s neformálním podnětem, na jehož základě tvrzenou podjatost úřední osoby z moci úřední prověří. Pokud dospěje k závěru, že je skutečně dána podjatost některé z úředních osob, bude na místě postupovat podle § 14 odst. 4 správního řádu. **Pokud je taková „opožděná“ námitka vznesena až v odvolání a odvolací správní orgán dospěje k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno podjatou úřední osobou, pak je nutno na takové vydání rozhodnutí nahlížet jako na vadu řízení,** která podle § 89 odst. 2 správního řádu bude důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 18/2012 – 29 ze dne 28. března 2013

V nadepsané věci se Nejvyšší správní soud zabýval možnou podjatostí osob rozhodujících o umístění stavby parkoviště v areálu nemocnice, které mělo být určeno pouze pro osobní automobily zaměstnanců. Stěžovatel v kasační námitce poukazoval na podjatost všech zaměstnanců kraje zařazených do žalovaného krajského úřadu pro jejich zaměstnanecký poměr ke kraji, který byl žadatelem o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Soud dospěl k závěru, že zde není žádná skutečnost, která by svědčila o překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. Parkoviště v areálu nemocnice obvykle není vnímáno jako mimořádně významná a silně kontroverzní stavba, která by měla potenciál se stát předmětem četných sporů a významným politickým tématem na příslušné komunální úrovni. Navíc stěžovatel neodkázal na žádné konkrétní jevy v politické či mediální sféře, které by naznačovaly zvýšený zájem osob schopných ovlivnit jednání rozhodujících úředních osob na výsledku řízení o umístění stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013

Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení o kasační stížnosti mj. o námitce podjatosti žalobce, který vyjádřil pochybnosti o nepodjatosti předsedy žalovaného – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže z důvodu, že si tyká s představiteli advokátní kanceláře zastupující žalovaného a zúčastnil se také jejich soukromé oslavy.

Nejvyšší správní soud podjatost v uvedeném případě neshledal, přičemž poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2008, sp. zn. 4 Nd 330/2008, potvrzené usnesením Ústavního soudu ze dne 5. ledna 2011, sp. zn. III. ÚS 1358/09, v němž soud vyjádřil názor, že **v případě, kdy se jedná o pouhou kolegiální znalost na profesní bázi, musely by přistoupit ještě další skutečnosti, z nichž by bylo možno dovozovat nadstandardnost vztahu překračující rovinu běžné známosti, a tudíž i pochybnosti o podjatosti**. Podle názoru soudu je možné tento přístup aplikovat přiměřeně na posuzování poměru úřední osoby k účastníkům nebo jejich zástupcům ve smyslu § 14 správního řádu. Pokud si úřední osoba zachová potřebný odstup a vztahy s těmito osobami udržuje na rovině kolegiální, není žádný důvod vyřazovat úřední osobu ze správních řízení, jichž se tyto osoby účastní. Ke vzniku pochybností musí přistoupit další skutečnost, která posune tento kolegiální vztah do vztahu nadstandardního, ať už v pozitivním či negativním smyslu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 158/2014 – 30 ze dne 13. února 2015

Žalobce vznesl námitku podjatosti vůči všem zaměstnancům stavebního úřadu, který byl příslušný k vydání rozhodnutí v řízení o umístění stavby zařízení pro energetické využití odpadů. Podjatost odůvodňoval existencí dohody o partnerství a dohody o spolupráci mezi městem a akciovou společností, která je jediným akcionářem stěžovatelky.

Stěžovatelka oponovala, že uvedené dohody byly uzavřeny s městem, nikoliv s magistrátem města; krajský soud však tuto námitku odmítl s tím, že nerozlišuje výkon státní správy a samosprávy, a dospěl k závěru, že úřední osoby nelze považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům, které jednoznačně podporují orgány města včetně primátora.

Ačkoliv žalobce na výzvu stavebního úřadu námitku podjatosti nedoplnil o konkrétní úřední osoby a o důvody jejich podjatosti, krajský soud se vyjádřil tak, že **přestože je podle stávající praxe potřeba namítat podjatost konkrétních úředních osob a tuto odůvodnit, ve vztahu k charakteru námitky systémové podjatosti lze považovat za dostatečné**

určité i obecné označení všech úředních osob zařazených do magistrátu města.
Odůvodnění námítky podjatosti soud shledal dostačující i bez následného doplnění.

Nejvyšší správní soud se v nadepsaném rozsudku ztotožnil s názorem krajského soudu, který se věci zabýval a svá rozhodnutí podrobně odůvodnil, a kasační stížnost zamítnul.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015

Řízení o kasační stížnosti se týkalo stavebního povolení na stavbu závodu na energetické využití komunálního odpadu. Žalobci v odvolacím řízení namítali podjatost úředních osob prvostupňového správního orgánu a všech úředních osob krajského úřadu včetně ředitele krajského úřadu. Krajský soud, s jehož názorem Nejvyšší správní soud vyjádřil souhlas, v uvedené věci shledal systémovou podjatost.

Jedním z důvodů pro vyslovení podjatosti byla existence dohody o partnerství a spolupráci na integrovaném systému nakládání s komunálními odpady, kterou uzavřel jeden ze stěžovatelů s krajem, v níž byl obsažen závazek kraje poskytnout maximální součinnost směřující k realizaci zařízení na energetické využití směsných komunálních a podobně vhodných odpadů na jeho území. Přestože má dohoda spíše jen proklamační charakter, plyne z ní zjevná podpora kraje na vybudování shora uvedené stavby.

Druhým důvodem, jak krajský soud konstatoval, bylo to, že jen málokterý projekt vzbudil v tomto kraji takovou pozornost z hlediska mediálního zájmu, množství individuálních připomínek, zájmu ekologických spolků a z hlediska těsného výsledku místního referenda.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 190/2015 – 80 ze dne 10. srpna 2016

Obec žádala o určení, zda se na vymezených pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Stěžovatelé již před prvostupňovým správním orgánem namítali podjatost starosty a místostarostky obce. Důvodem mělo být trestní stíhání vedené na základě oznámení stěžovatele, které bylo následně postoupeno k projednání jako přestupek. Podezření z nezákonného činu se týkalo jednání, kterého se úřední osoby dopustily vůči stěžovateli a ve věci, která je předmětem řízení. Nadto stěžovatelé namítali systémovou podjatost způsobenou skutečností, že o žádosti obce rozhodoval obecní úřad této obce.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v daném případě nelze vysledovat okolnosti, které by zakládaly pochybnosti o nepodjatosti rozhodujících úředních osob. Systémová podjatost, tj. podjatost z důvodu zaměstnaneckého poměru k obci, bude dána zpravidla tehdy, když je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být postoj úřední osoby k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Žádné takové okolnosti však v daném případě nenastaly a ani stěžovatelé nic tímto směrem nenamítali.

Soud dále konstatoval, že podjatost úřední osoby nelze dovozovat bez dalšího jen ze skutečnosti, že účastník řízení (příp. jeho zástupce) podá na úřední osobu stížnost, či trestní oznámení, nebo naopak.

6. Z rozhodovací praxe krajských úřadů

1. V řízení o uložení pokuty za správní delikt právnické osoby spočívající ve skladování nebezpečných látek v rozporu s právní úpravou o prevenci závažných havárií shledal krajský úřad všechny své úředníky systémově podjaté z důvodu medializace procesu hejtmanem kraje a existence veřejného mediálního sporu mezi hejtmanem a účastníkem sankčního řízení, včetně avizovaného soudního sporu. K žádosti krajského úřadu o stanovení dalšího postupu Ministerstvo životního prostředí sdělilo, že neshledalo riziko systémové podjatosti. Zejména konstatovalo, že se jedná o tak zásadní případ, že je zcela na místě, že se o něj zajímají představitelé veřejné správy a veřejně jej také komentují. Poukázalo na přísná pravidla sankčních řízení, existenci zákonem stanovených kritérií pro výši sankce a požadavků odůvodnění uložené sankce a dále na existenci opravných prostředků vč. soudního přezkumu. Uzavřelo, že mediální deklarace zájmu hejtmana na zjištění a potrestání viníka je „odrazem zájmu celospolečenského, veřejného, nikoliv zájmu osobního“.
2. V řízení o umístění stavby k zabezpečení splavnosti řeky Labe byla uplatněna námitka podjatosti všech zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu z důvodu, že kraj podporuje uskutečnění záměru na politické úrovni i v médiích. Námitka byla zamítnuta, protože se jednalo o součást rozvojového záměru podle *Politiky územního rozvoje České republiky 2008* a realizací stavby nebyl sledován zájem předmětného kraje. Z prohlášení představitelů samosprávy kraje nelze dovozovat vztah kraje k věci samé a nelze to kvalifikovat ani jako osobní poměr úředních osob k účastníkům řízení či jejich zástupcům, ze kterého by plynul jejich zájem na výsledku řízení. Rovněž bylo konstatováno, že ani úřední osoby

rozhodující v řízení nemají osobní poměr k věci, nejsou vlastníky ani spoluvlastníky pozemků, na nichž byla umístěna stavba, ani sousedních pozemků a žádné jejich vlastnické nebo jiné věcné právo nemůže být realizací stavby dotčeno.

3. V řízení o žádosti o vydání integrovaného povolení pro spalovnu nebezpečných a ostatních odpadů shledal nadřízený ústřední správní orgán podjatost všech úředníků příslušného krajského úřadu. Konstatoval, že z *Programového prohlášení Rady* i z *Plánu odpadového hospodářství* kraje je zřejmé, že kraj jako samosprávný celek deklaruje svůj zájem na tom, aby na jeho území nevznikaly nové spalovny odpadu. V neposlední řadě byl postoj kraje prezentován v regionálních i celostátních médiích. Protože kraj má prostřednictvím svých orgánů schopnost působit na úřední osoby prostřednictvím zaměstnaneckého vztahu, jedná se v takovém případě o systémovou podjatost.
4. V rámci řízení o projednání záměru – stavby X byla uplatněna námitka podjatosti všech úředních osob úřadu městské části, zejména všech úředních osob stavebního úřadu, z důvodu, že městská část uzavřela se stavebníkem smlouvu o spolupráci a darovací smlouvu, jejímž předmětem bylo mj. poskytnutí finančního daru ve výši 8 mil. Kč městské části v případě nabytí právní moci územního rozhodnutí pro stavbu Y. Nadřízený správní orgán dospěl k závěru, že je-li sjednán finanční závazek vázaný na skutečnost, která spadá do pravomoci odboru výstavby městské části, tj. obdarovaného, je zřejmé, že městská část má zájem na vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost proto zakládá důvodnou pochybnost o nepodjatosti starosty městské části, který za městskou část výše uvedenou smlouvu podepsal, a je tedy vyloučen ze všech úkonů v řízení o umístění stavby X.
5. V řízení o přestupku na úseku dopravy namítl přestupce podjatost všech úředních osob městského úřadu z důvodu, že pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, a proto orgán, který o přestupku rozhoduje, má zájem na uložení pokuty. Krajský úřad systémovou podjatost v uvedeném případě neshledal. V rozhodnutí poukázal mj. na to, že argumentace účastníka řízení je irelevantní, neboť i po delegaci věci by příjem pokuty byl příjmem té obce, která by ji uložila. Byla-li by námitka podjatosti z tohoto důvodu akceptována, nastala by situace, kdy by nebylo vůbec možné přestupek projednat.
6. V řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění zastávky MHD byla podána námitka systémové podjatosti pro zájem úředních osob na výsledku řízení.

Nadřízený krajský úřad neshledal důvody pro vyloučení úředních osob z řízení, neboť podatel nijak nekonkretizoval, v čem spatřuje jejich podjatost. Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutí potvrdilo a upřesnilo, že samotná skutečnost, že starosta města je představitelem žadatele o vydání rozhodnutí a současně ústředním představitelem správního orgánu, který o žádosti rozhoduje, není důvodem k pochybnostem o nepodjatosti starosty.

7. V rámci několika řízení vedených u téhož obecního úřadu podal účastník řízení námitku podjatosti proti starostovi a vedoucímu jednoho z odborů z důvodu, že tyto osoby a účastník řízení byly členové statutárního orgánu téže právnické osoby – nadace. Krajský úřad, stejně jako věcně nadřízená ministerstva, neshledaly podjatost uvedených osob. Společná účast osob ve statutárním orgánu společnosti, založené a provozované za veřejně prospěšným účelem, která byla navíc před více než 3 lety ukončena, nenaplňuje dikci § 14 odst. 1 správního řádu. Nejsou-li zde další důležité okolnosti, pak samotná skutečnost, že se úřední osoba zná s účastníkem řízení, nezakládá důvodnou pochybnost o její nepodjatosti.
8. Krajský úřad zamítl námitku systémové podjatosti založené na odůvodnění, že úřední osoby obecního úřadu nemohou být nestranné, neboť v minulosti několikrát rozhodly negativně o žádostech účastníka řízení. Ministerstvo toto rozhodnutí potvrdilo.
9. V řízení o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vedených před silničními správními úřady městských úřadů dvou měst v Plzeňském kraji, které byly vlastníky pozemních komunikací, podal námitku systémové podjatosti účastník řízení – vlastník pozemků, na nichž se pozemní komunikace nacházely. Důvodem podjatosti měla být ekonomická závislost měst na Plzeňském kraji, neboť kraj byl poskytovatelem dotací a příspěvků do rozpočtu těchto měst, tj. zaměstnavatele úředních osob příslušných městských úřadů. Krajský úřad Plzeňského kraje byl z řízení vyloučen. Systémová podjatost byla shledána také proto, že Plzeňský kraj byl navrhovatelem a zároveň osobou, v jehož prospěch mělo být věcné břemeno zřízeno, tj. v jeho prospěch mělo být omezeno vlastnické právo jiného. Odvolacím orgánem byl určen Krajský úřad Jihočeského kraje.
10. V řízení navazujícím na situaci popsanou v bodu 9 byla týmž účastníkem řízení namítnuta systémová podjatost úředních osob Krajského úřadu Jihočeského kraje z důvodu ekonomické závislosti kraje na dotačních programech ROP Jihozápad,

kteře jsou společně pro Plzeňský i Jihočeský kraj. Na základě této námítky nebyla shledána podjatost u žádné úřední osoby.

11. V řízení týkajícím se stavby vodního díla ve Strategické průmyslové zóně Holešov, stavbě nadregionálního významu financované ze státního rozpočtu a rozpočtu Zlínského kraje, vyhovělo věcně příslušné ministerstvo námítce systémové podjatosti odůvodněné zvýšeným zájmem osob schopných ovlivnit jednání Zlínského kraje, medializací zvýšeného zájmu Zlínského kraje na rychlém obsazení Strategické průmyslové zóny Holešov a existencí projektového týmu Strategické průmyslové zóny Holešov, jehož členem byl i vedoucí odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Zlínského kraje.
12. V rámci vodoprávního řízení namítali účastníci řízení systémovou podjatost z důvodu, že obec, jejíž obecní úřad byl příslušný k vedení řízení, bude provozovatelem kanalizace a z jejího provozování bude mít majetkový prospěch. Obecní úřad námítku podjatosti akceptoval a nadřízený krajský úřad pověřil vedením řízení obecní úřad jiné obce.
13. V rámci řízení o změně územního rozhodnutí byla uplatněna námítka podjatosti všech pracovníků úřadu městské části z důvodu, že městská část uzavřela s investorem smlouvu, která upravuje vzájemná práva a povinnosti stran v souvislosti s realizací stavby, včetně finančního plnění poskytnutého ze strany stavebníka, tedy smlouvy, na základě které má mít městská část majetkový zájem na uskutečnění stavby. Nadřízený správní orgán námítku podjatosti zamítl s odůvodněním, že důvodem k pochybám o nepodjatosti úředních osob zpravidla nebude samotná skutečnost, že vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna, půjde-li o dotčení. Dalším tvrzeným důvodem podjatosti byla skutečnost, že městská část na svých internetových stránkách zveřejnila článek týkající se budoucí stavby. Podle nadřízeného správního orgánu to však není důkazem o tom, že je zde osobní zájem úředních osob na konkrétním výsledku územního řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj toto rozhodnutí následně potvrdilo.
14. V řízení o umístění stavby byla podána námítka podjatosti vůči všem úředníkům hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hl. m. Prahy kvůli tomu, že všichni úředníci Magistrátu hl. m. Prahy jsou zaměstnanci hlavního města Prahy, jejíž politické vedení prosazovalo a prosazuje předmětnou stavbu, kterou by mělo dojít k propojení městské části Praha 12 s Pražským okruhem. Podjatost nebyla shledána, neboť je nepochybně celoměstským zájmem, nikoli pouze politickým,

aby byla vybudována kvalitní dopravní infrastruktura, tento obecní zájem však nevyklučuje požadavek, aby stavby splňovaly požadavky stanovené příslušnými právními předpisy.

7. Shrnutí

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že riziko systémové podjatosti se musí posuzovat individuálně s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti každého případu.

Existence zaměstnaneckého poměru úřední osoby k subjektu veřejné správy, který sám má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo který je přímo nebo nepřímo ovlivňován osobami, jež takový zájem mají, automaticky neznámá, že jde o případ systémové podjatosti. Zároveň ale platí, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

Přikročí-li k výše uvedenému další skutečnost, na základě níž vznikne reálné riziko, že by postoj úřední osoby k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky (tj. je-li zde někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku), může dojít k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti. To může být způsobeno

- jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení:
 - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 158/2014 – 30 ze dne 13. února 2015,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015,
 - kapitola 6. bod 1., 2., 3., 11. a 14.;
- zájmem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení, přičemž takový zájem lze vysledovat z mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních

či jiných obchodních počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.:

- viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 29/2007 – 74 ze dne 10. října 2007,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 18/2012 – 29 ze dne 28. března 2013,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 158/2014 – 30 ze dne 13. února 2015,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 57/2015 – 80 ze dne 2. června 2015,
 - kapitola 6. bod 2., 3., 4. 5., 6., 9., 10., 11., 12., 13. a 14.;
- samotnou povahou a podstatou rozhodované věci, její kontroverzností či politickým významem a s tím spojenými zájmy:
 - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 152 ze dne 30. ledna 2013,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 18/2012 – 29 ze dne 28. března 2013,
 - kapitola 6. bod 9., 10., 11., 12. a 14.;
 - podezřením z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu:
 - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 42/2005 – 117 ze dne 29. listopadu 2006,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 7/2009 – 753 ze dne 26. června 2013,
 - rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 190/2015 – 80 ze dne 10. srpna 2016,
 - kapitola 6. bod 7.

Skutečností ovlivňující postoj úřední osoby k věci zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek, půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení, ani situace, kdy zaměstnanec plní nebo plnil vůči účastníkovi řízení nebo jeho zástupci povinnosti uložené mu zákonem, ani skutečnost, prováděl-li zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu řízení ve věci, jehož účastníkem je sama obec.

Správní orgán by měl riziko systémové podjatosti posoudit vždy, pokud lze jakkoli pochybovat o nepodjatosti, tedy tehdy, existují-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může být nežádoucí vztah, jenž by mohl negativně ovlivnit postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Při posuzování systémového rizika podjatosti je pak třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti, jako jsou konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně jeho velikosti, s níž je nezřídká spojena míra odstupů konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká. Pokud má správní orgán i po posouzení těchto okolností pochybnosti, měl by dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

V Praze dne 9. května 2017

odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky