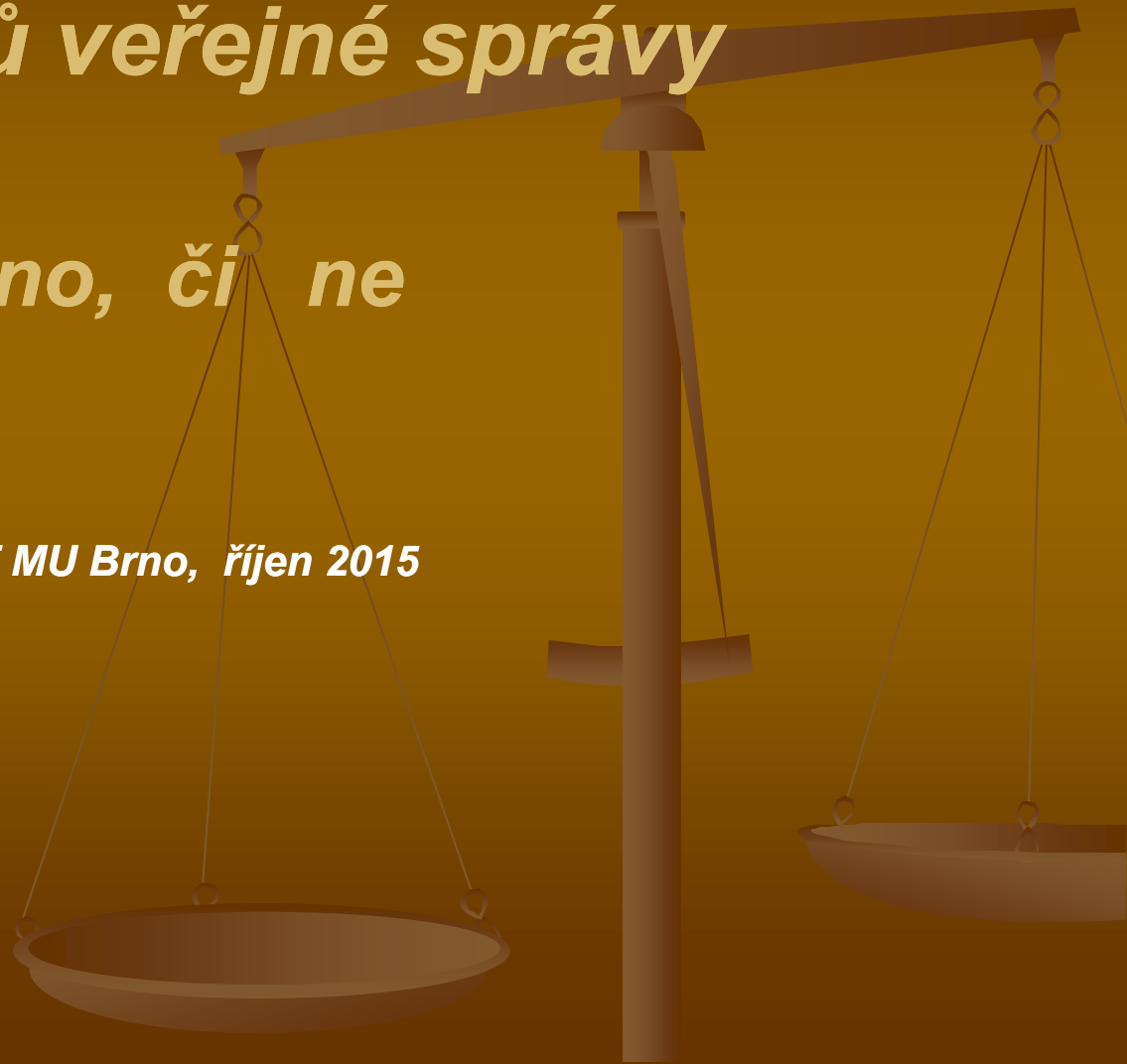


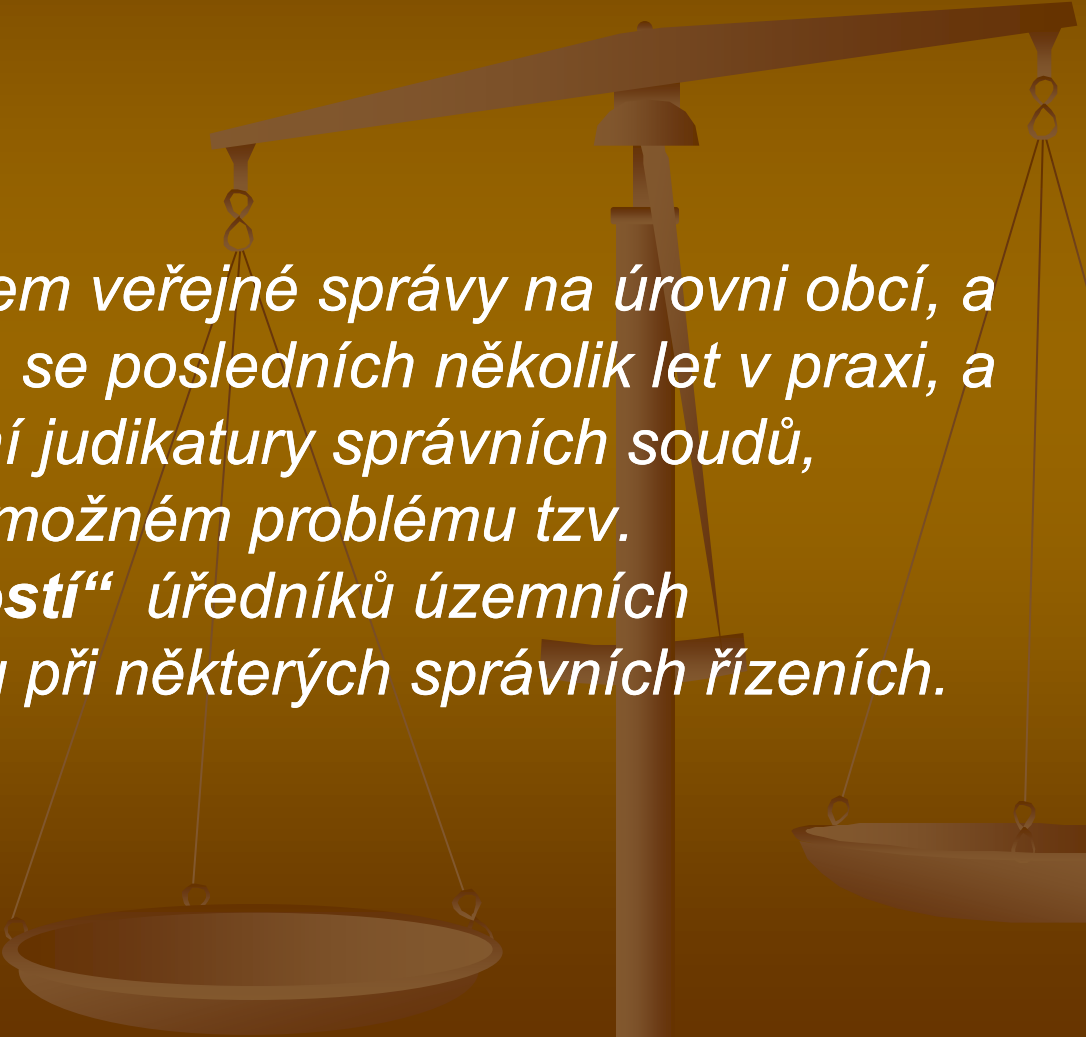
Systemová podjatost úředníků veřejné správy

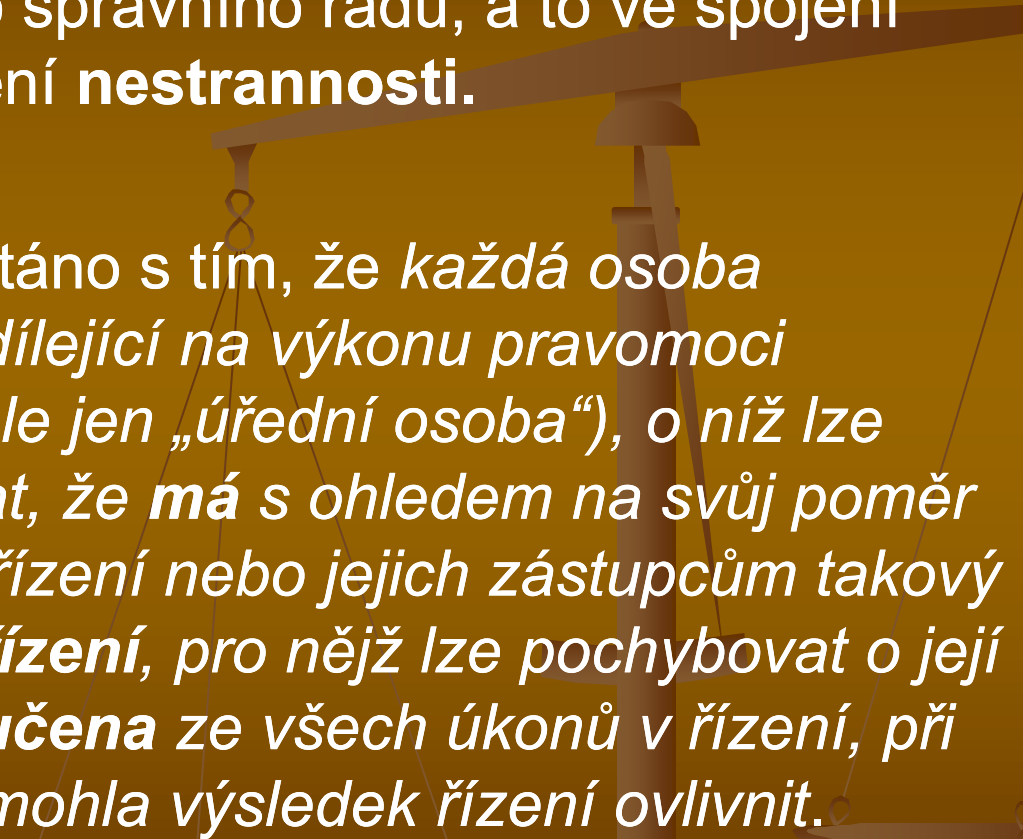
ano, či ne

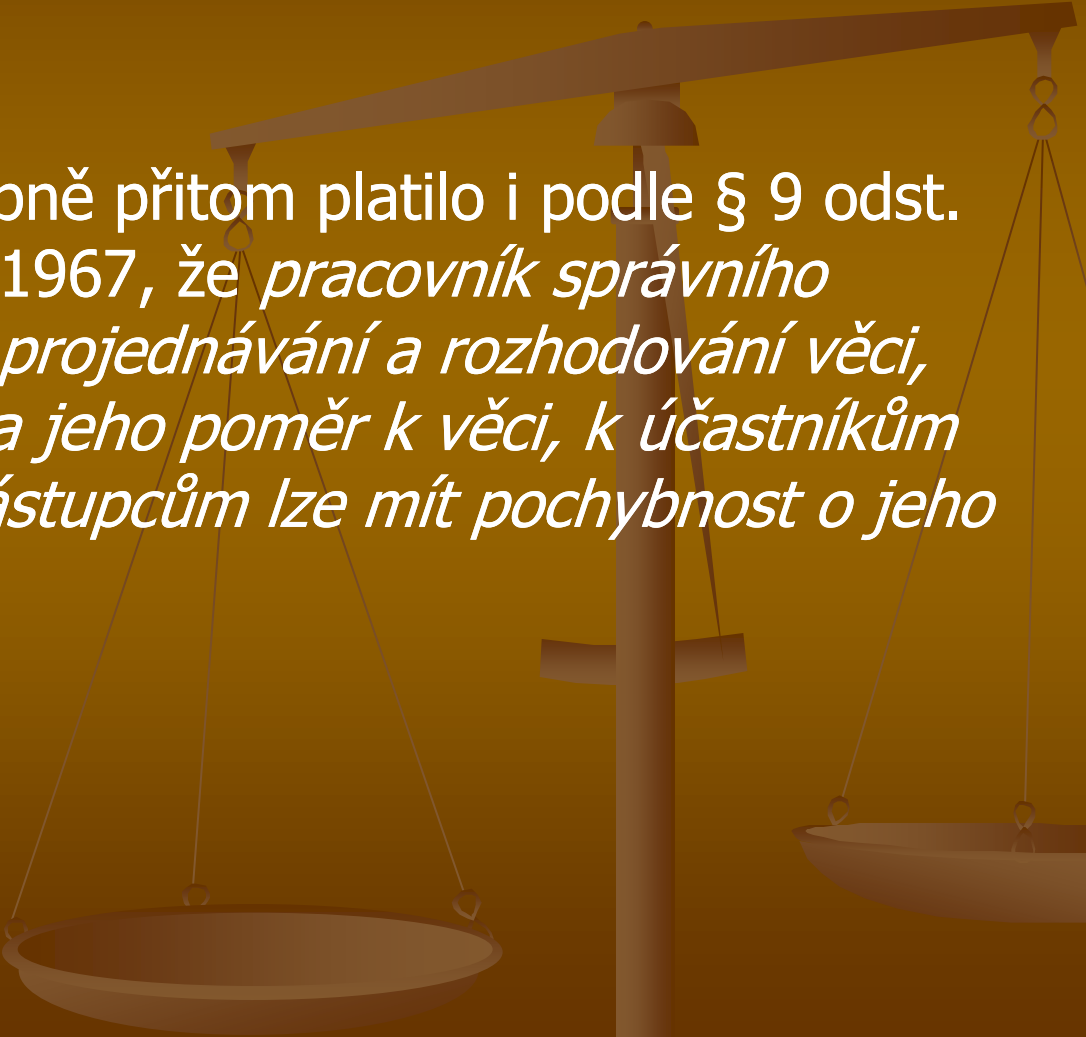
PrF MU Brno, říjen 2015

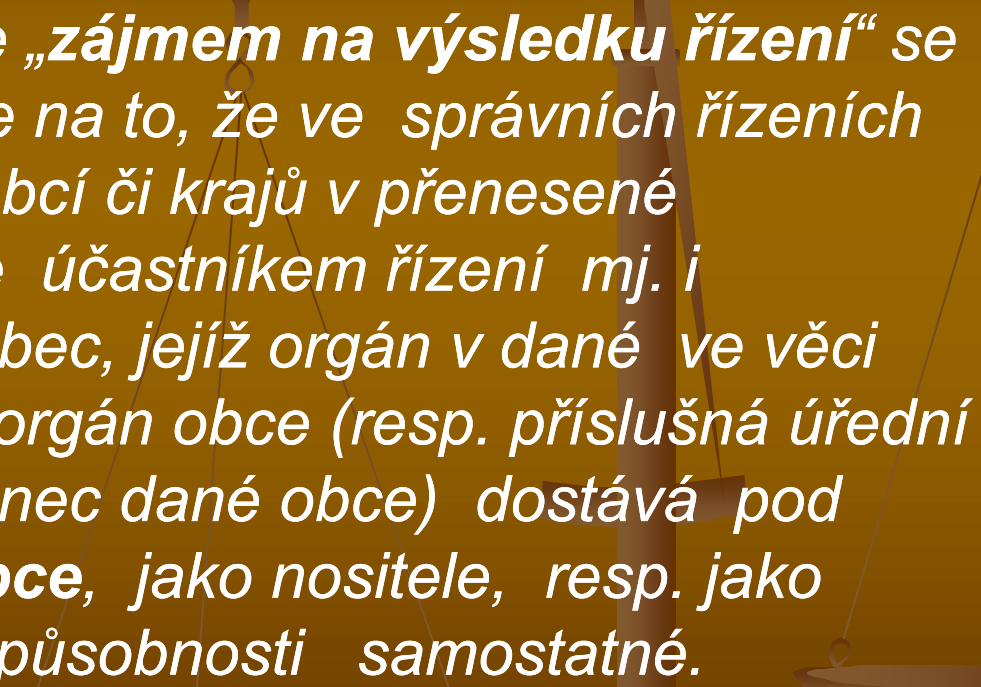
© petr průcha

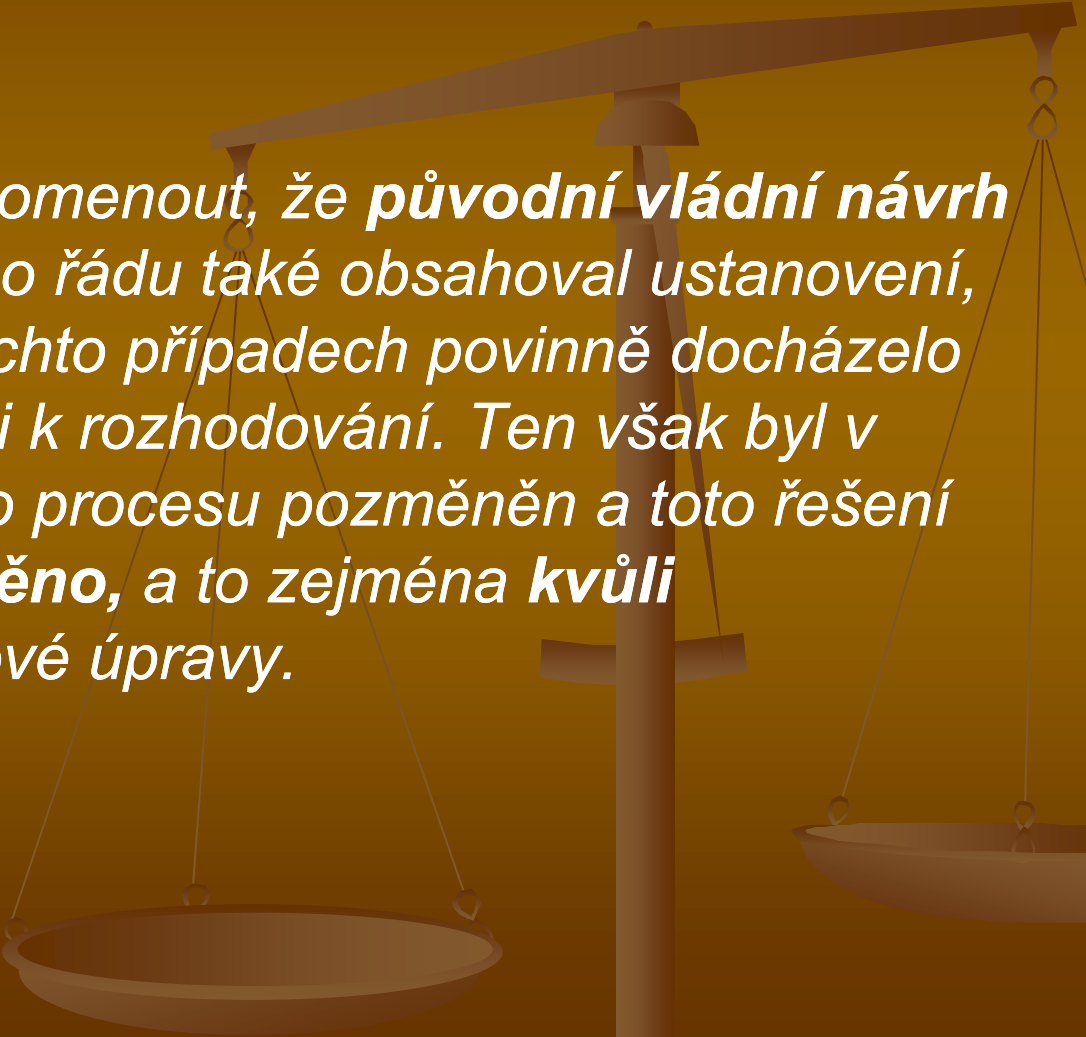


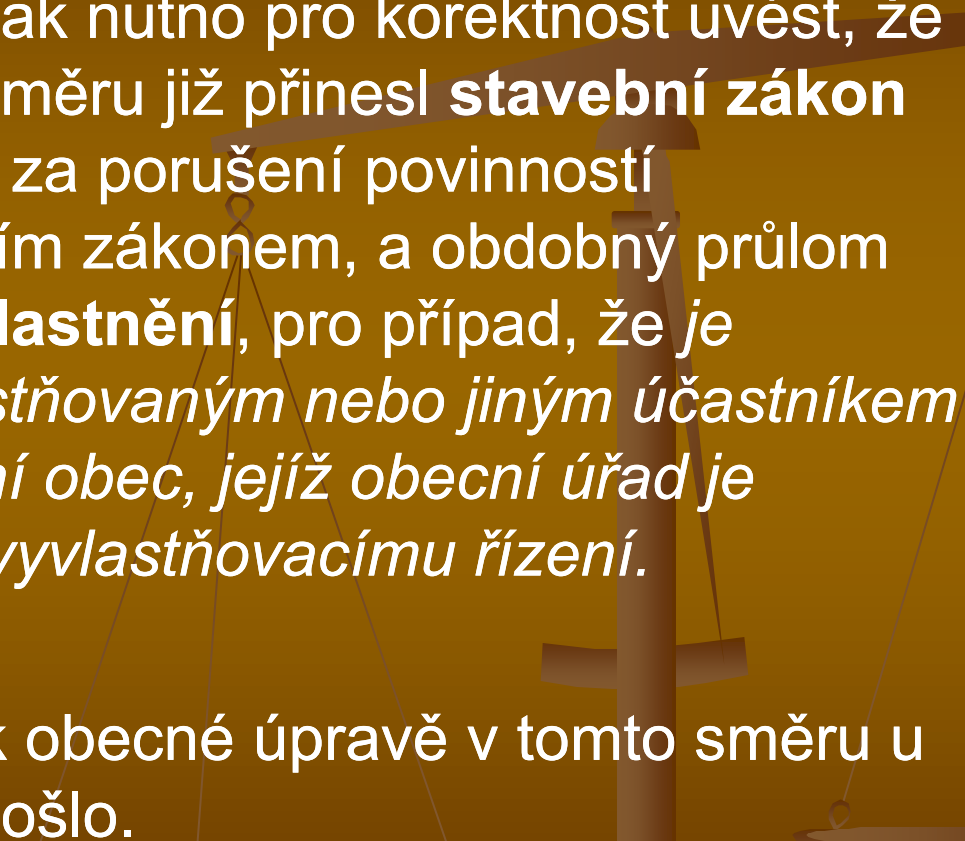
- 
- *V souvislosti s výkonem veřejné správy na úrovni obcí, a do určité míry i krajů, se posledních několik let v praxi, a to za hojného přispění judikatury správních soudů, výrazněji diskutuje o možném problému tzv. „**systemové podjatosti**“ úředníků územních samosprávných celků při některých správních řízeních.*

- 
- Institut podjatosti ve správním řízení, resp. institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci, aktuálně řeší 14 současného správního řádu, a to ve spojení s požadavkem zajištění **nestrannosti**.
 - Tak je jmenovitě počítáno s tím, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem 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.*

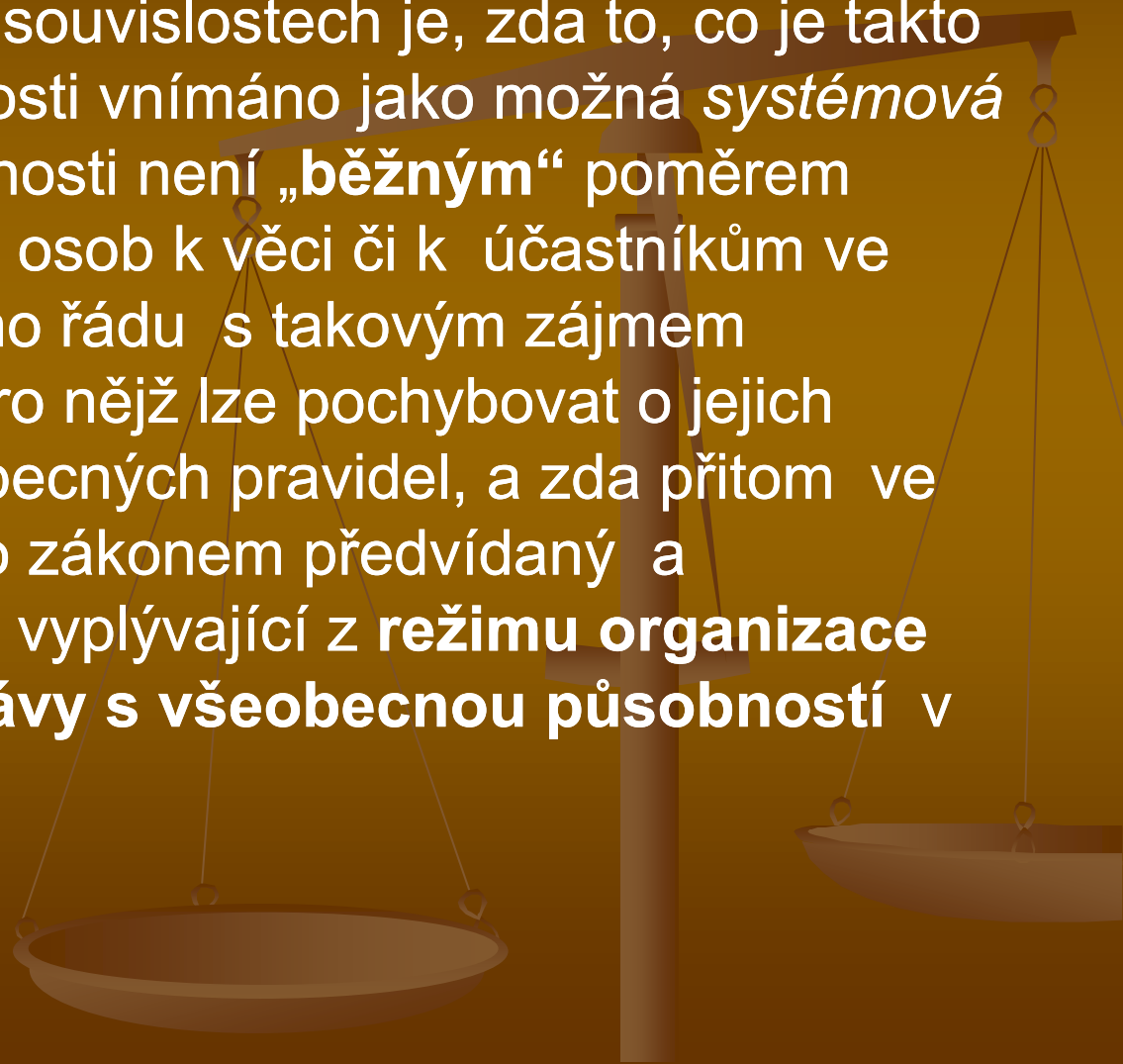
- 
- Do značné míry obdobně přitom platilo i podle § 9 odst. 1 správního řádu z r. 1967, že *pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.*

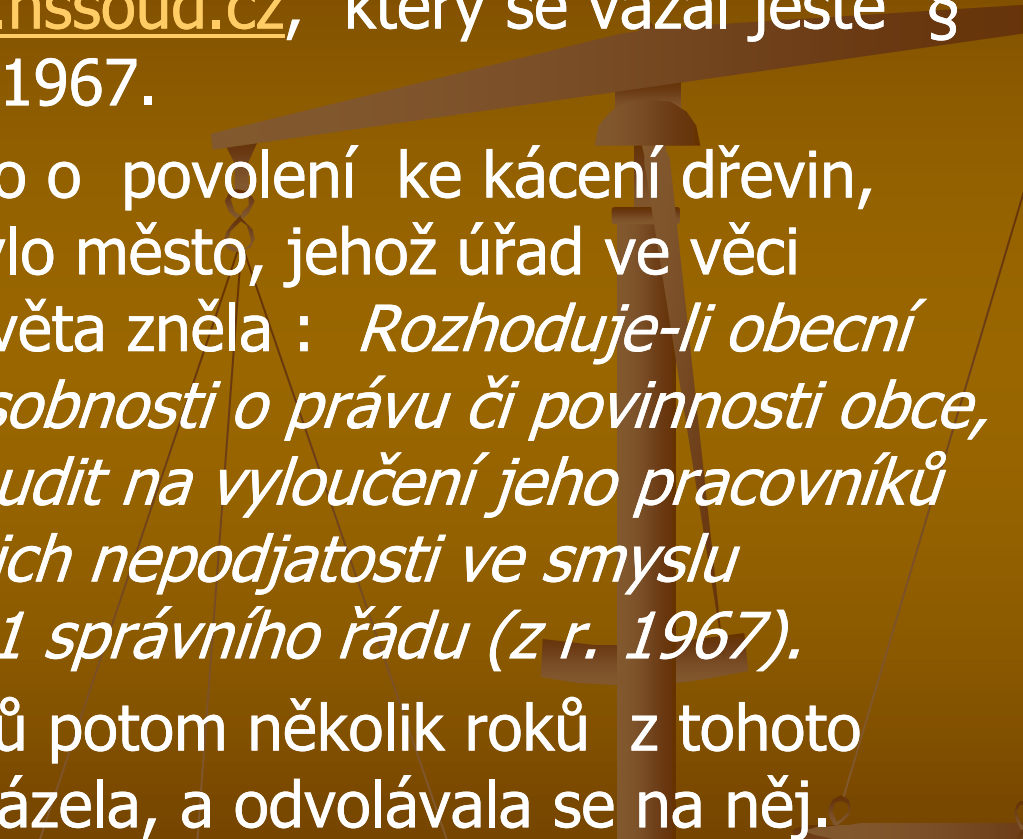
- 
- *A právě ve spojení se „zájmem na výsledku řízení“ se opakovaně poukazuje na to, že ve správních řízeních vedených na úrovni obcí či krajů v přenesené působnosti, v nichž je účastníkem řízení mj. i předmětná obec (tj. obec, jejíž orgán v dané věci rozhoduje), se daný orgán obce (resp. příslušná úřední osoba jako zaměstnanec dané obce) dostává pod faktický vliv **zájmů obce**, jako nositele, resp. jako představitele výkonu působnosti samostatné.*

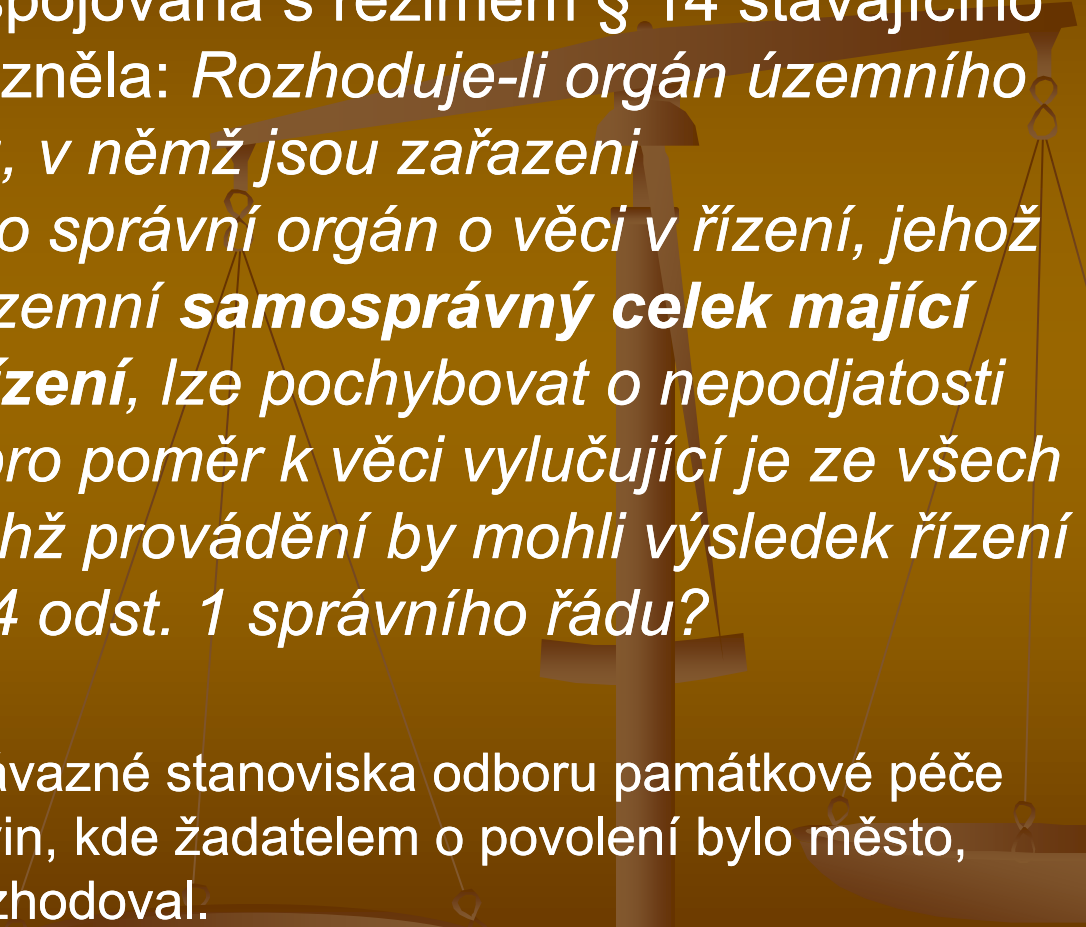
- 
- *K tomu se nabízí připomenout, že **původní vládní návrh současného správního řádu také obsahoval ustanovení, podle kterého by v těchto případech povinně docházelo ke změně příslušnosti k rozhodování. Ten však byl v průběhu legislativního procesu pozměněn a toto řešení bylo nakonec **vypuštěno**, a to zejména **kvůli neudržitelnosti** takové úpravy.***

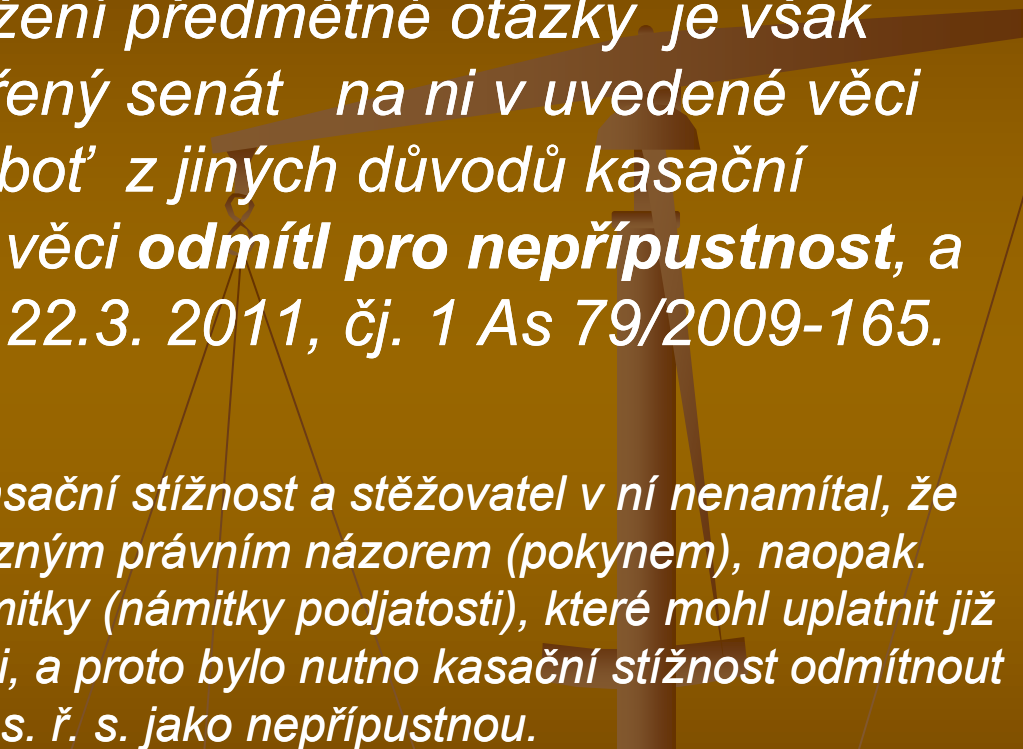
- 
- Na druhé straně je však nutno pro korektnost uvést, že dílčí průlom v tomto směru již přinesl **stavební zákon** u *sankcionování obcí* za porušení povinností stanovených stavebním zákonem, a obdobný průlom přinesl i **zákon o vyvlastnění**, pro případ, že je *vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení.*
 - Přesto dále platí, že k obecné úpravě v tomto směru u nás ani následně nedošlo.

- Otázkou tak v těchto souvislostech je, zda to, co je takto částí odborné veřejnosti vnímáno jako možná *systemová podjatost*, ve skutečnosti není „běžným“ poměrem konkrétních úředních osob k věci či k účastníkům ve smyslu § 14 správního řádu s takovým zájmem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti podle obecných pravidel, a zda přitom ve své podstatě nejde o zákonem předvídaný a akceptovatelný stav, vyplývající z režimu organizace územní veřejné správy s všeobecnou působností v České republice.



- 
- Judikatura správních soudů nejprve zaujala vyprofilovaný právní názor v rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, www.nssoud.cz, který se vázal ještě § 9 správního řádu z r. 1967.
 - V dané věci se jednalo o povolení ke kácení dřevin, přičemž žadatelem bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval, a právní věta zněla : *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 (z r. 1967).*
 - Praxe správních soudů potom několik roků z tohoto právního názoru vycházela, a odvolávala se na něj.

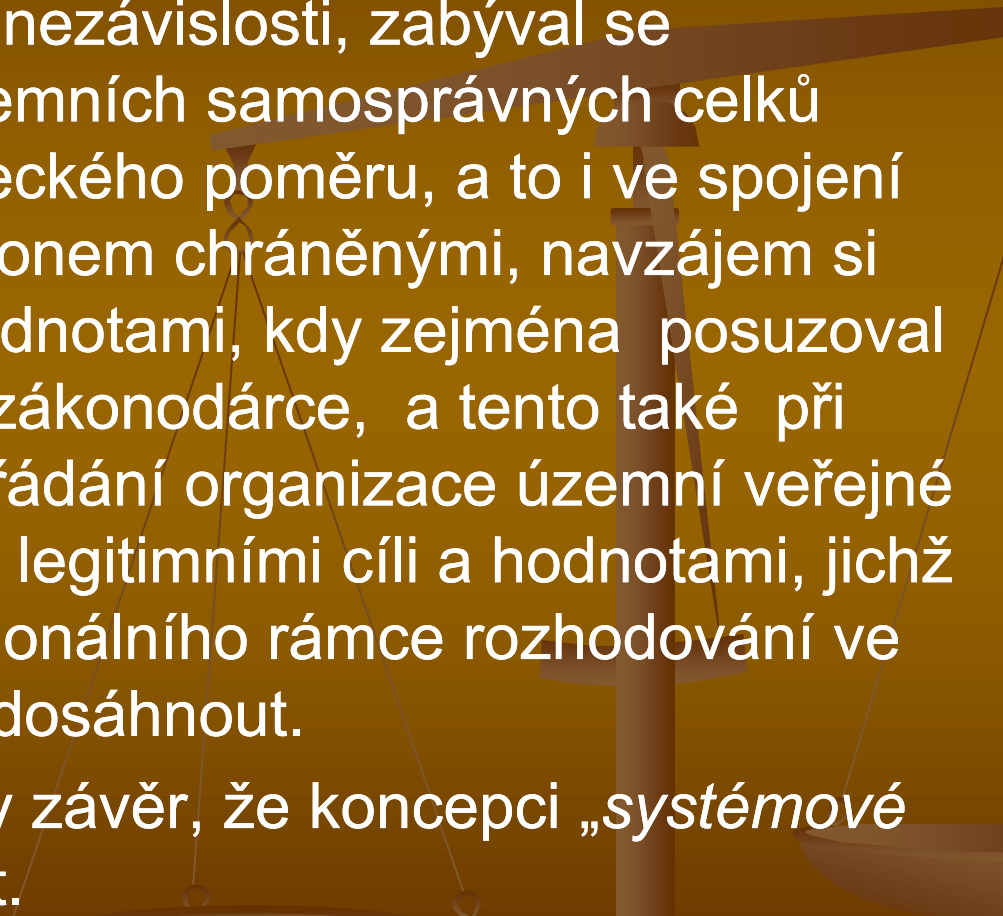
- 
- V posunu v názorech NSS v tomto směru došlo doložitelně poprvé ve spojení s jeho usnesením ze dne 22.12.2009, čj. 1 As 79/2009-141, kdy byla poprvé rozšířenému senátu NSS předložena otázka, spojovaná s režimem § 14 stávajícího správního řádu, která zněla: *Rozhoduje-li orgán územního samosprávného 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?*
 - Jednalo o řízení ve věci závazné stanoviska odboru památkové péče magistrátu ke kácení dřevin, kde žadatelem o povolení bylo město, jehož magistrát ve věci rozhodoval.

- 
- *V tomto případě položení předmětné otázky je však nutno uvést, že rozšířený senát na ni v uvedené věci odpověď nepodal, neboť z jiných důvodů kasační stížnost v předmětné věci **odmítl pro nepřipustnost**, a to usnesením ze dne 22.3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165.*
 - *Jednalo se o opakovanou kasační stížnost a stěžovatel v ní nenamítal, že se MěS v Praze neřídil závazným právním názorem (pokynem), naopak. Stěžovatel vznesl pouze námitky (námitky podjatosti), které mohl uplatnit již v předchozí kasační stížnosti, a proto bylo nutno kasační stížnost odmítnout podle 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou.*

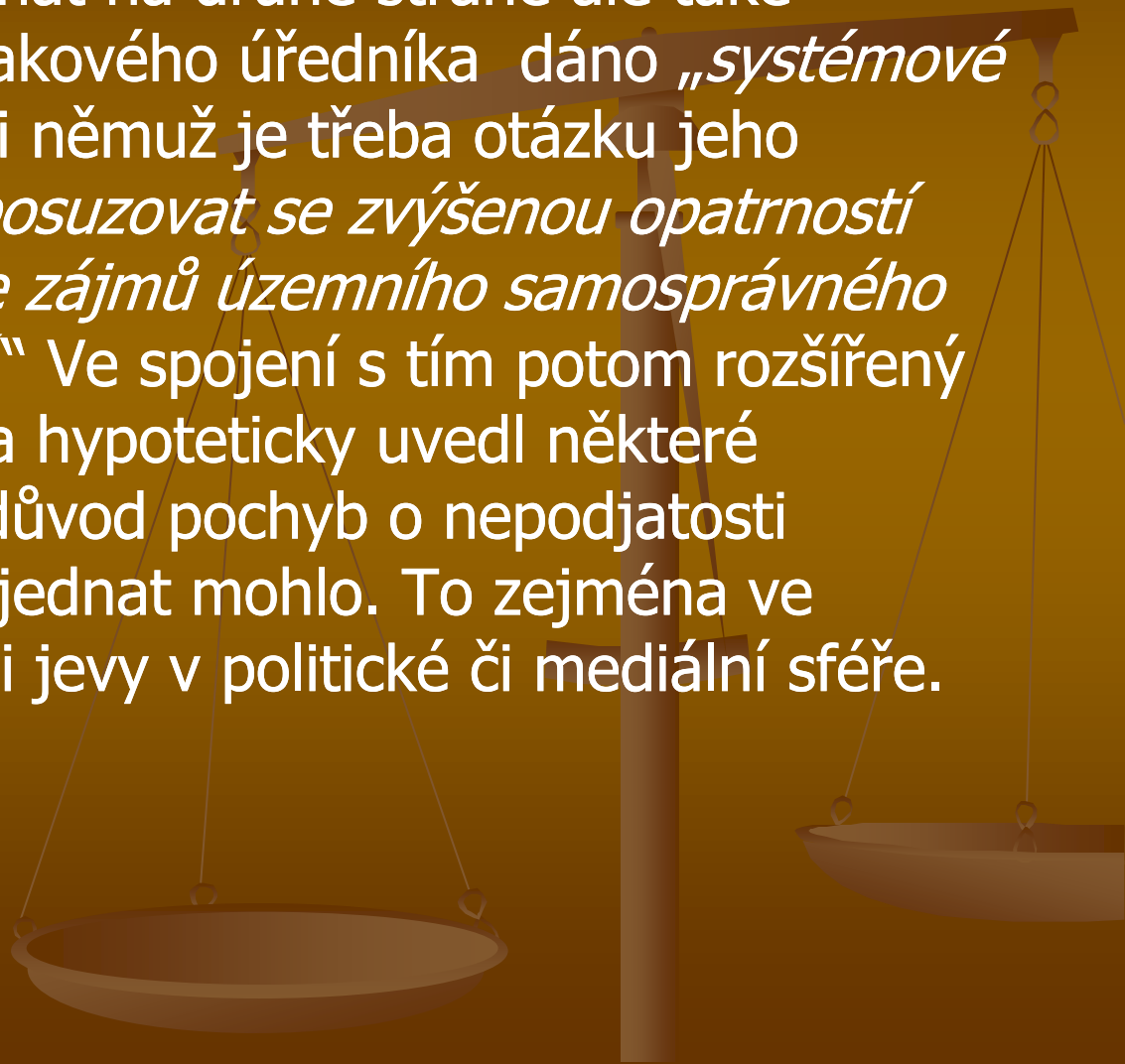
- Současně ještě před tím, než bylo rozšířeným senátem rozhodnuto v uvedené věci s takto položenou otázkou, první senát NSS tuto otázku položil rozšířenému senátu *opakovaně, a to usnesením ze dne 21.4. 2010, čj. 1 As 19/2010-95, a to tentokráte ve spojení s režimem 9 správního řádu z r. 1967*. Daná věc se týkala povolení ke kácení dřevin, přičemž jedním ze žadatelů bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval. O něco později byla tato otázka ve zcela identickém znění, jako ve věci *sp.zn. 1 As 79/2009*, prvním senátem NSS dále předložena rozšířenému senátu také *usnesením ze dne 4.5. 2011, čj. 1 As 89/2010-100, ve spojení s režimem 14 současného správního řádu*. Daná věc se týkala rovněž povolení ke kácení dřevin, a taktéž i v tomto případě jedním ze žadatelů bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval.

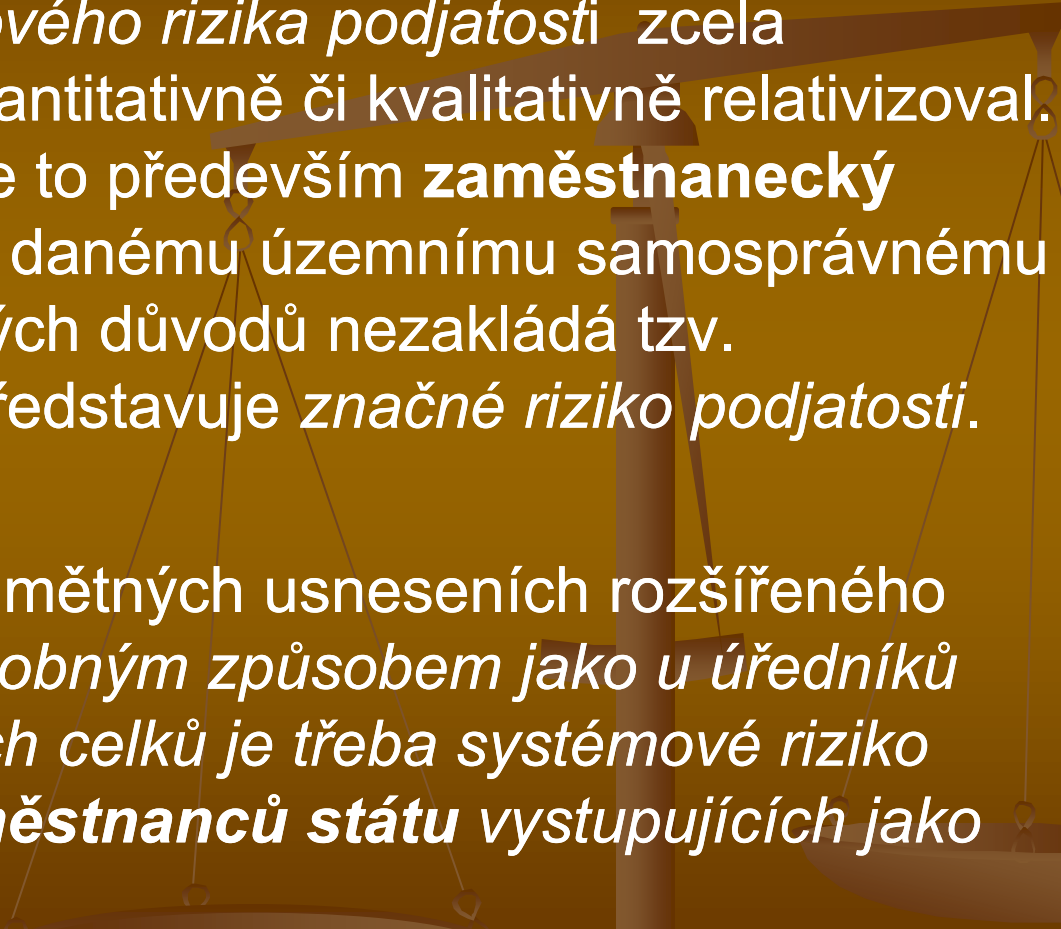
■ Rozšířený senát v obou těchto případech rozhodl prakticky identicky, a to svým usnesením ze dne 20.11.2012, čj. 1 As 89/2010-119, a usnesením ze dne 27.11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106, tak, že vyslovil následující právní názor:

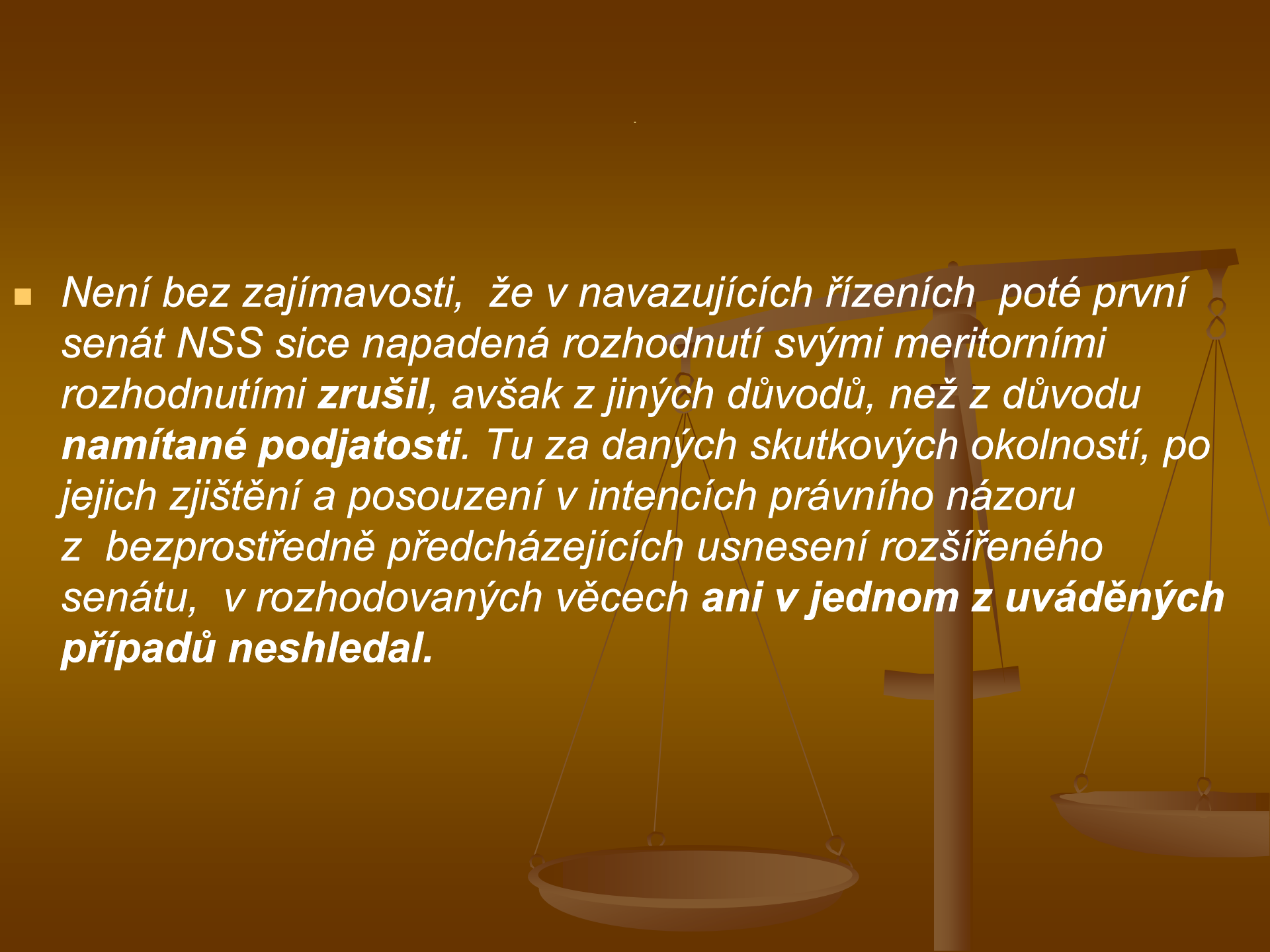
Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho (resp.: o nepodjatosti úřední osoby dle 14 odst. 1 správního řádu její) zaměstnanecký 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 jeho (její) postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky., a obě věci s tímto právním názorem vrátil k projednání a rozhodnutí předkládajícímu senátu.

- 
- Rozšířený senát přítom řadu rozhodných aspektů podrobně rozebral a vyhodnotil. Zabýval se a vyjádřil se přítom k obsahu pojmu **podjatosti** v právní úpravě, rozebral instituty **nestrannosti** a nezávislosti, zabýval se postavením úředníků územních samosprávných celků včetně jejich zaměstnaneckého poměru, a to i ve spojení s ústavními a dalším zákonem chráněnými, navzájem si konkurujícími zájmy a hodnotami, kdy zejména posuzoval přístup tzv. historického zákonodárce, a tento také při vědomí stávajícího uspořádání organizace územní veřejné správy poměřil s dalšími legitimními cíli a hodnotami, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout.
 - To vše vedlo k vyústění v závěr, že koncepci „*systemové podjatosti*“ nelze přijmout.

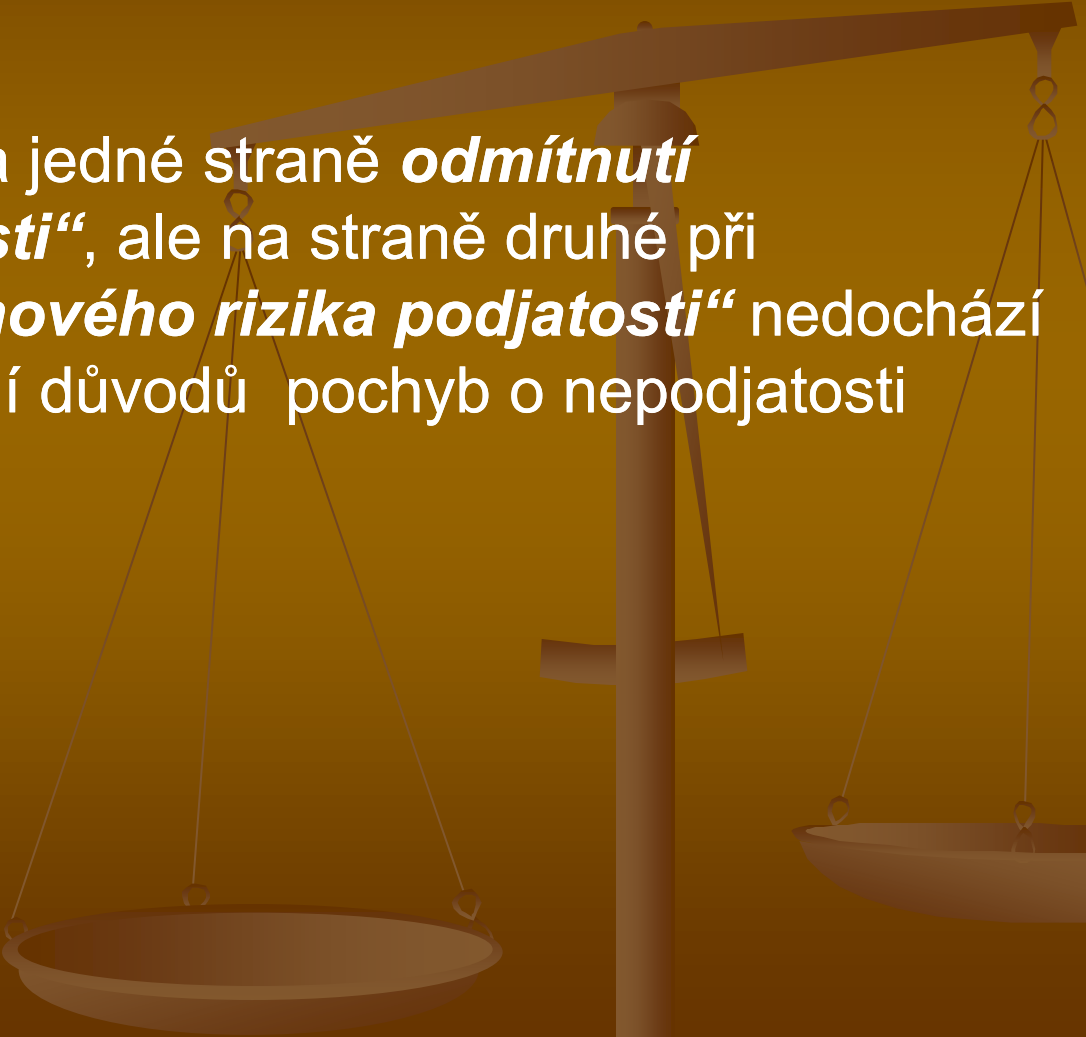
- Současně rozšířený senát na druhé straně ale také vyvodil, že je však u takového úředníka dáno „*systemové riziko podjatosti*“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti „*posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.*“ Ve spojení s tím potom rozšířený senát také příkladmo a hypoteticky uvedl některé příklady, kdy by se o důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka již jednat mohlo. To zejména ve spojení s nejrůznějšími jevy v politické či mediální sféře.



- 
- Bližší pohled na odůvodnění předmětných usnesení rozšířeného senátu ukazuje, že rozhodné důvody, pro které daný senát odmítl „*systémovou podjatost*“, při determinaci a odůvodnění tzv. *systémového rizika podjatosti* zcela neopustil, ale spíše je kvantitativně či kvalitativně relativizoval. Výslovně mj. uvedl, že je to především **zaměstnanecký poměr** úředníka ke vždy danému územnímu samosprávnému celku, který ač z uvedených důvodů nezakládá tzv. *systémovou podjatost*, představuje *značné riziko podjatosti*.
 - Současně je v obou předmětných usneseních rozšířeného senátu uvedeno, že *podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků je třeba systémové riziko podjatosti vnímat i u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby*.

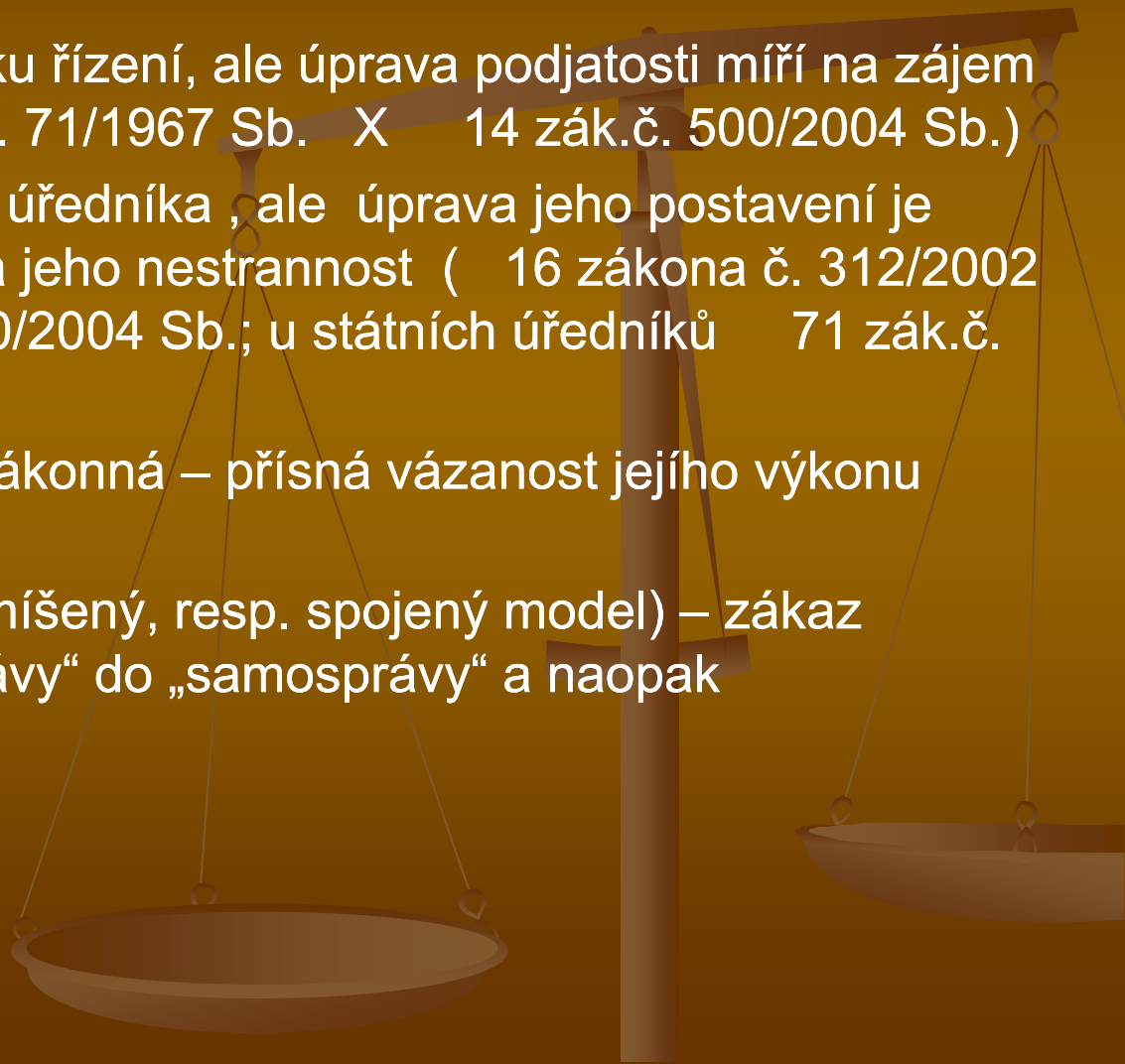


- *Není bez zajímavosti, že v navazujících řízeních poté první senát NSS sice napadená rozhodnutí svými meritorními rozhodnutími zrušil, avšak z jiných důvodů, než z důvodu **namítané podjatosti**. Tu za daných skutkových okolností, po jejich zjištění a posouzení v intencích právního názoru z bezprostředně předcházejících usnesení rozšířeného senátu, v rozhodovaných věcech **ani v jednom z uváděných případů neshledal.***

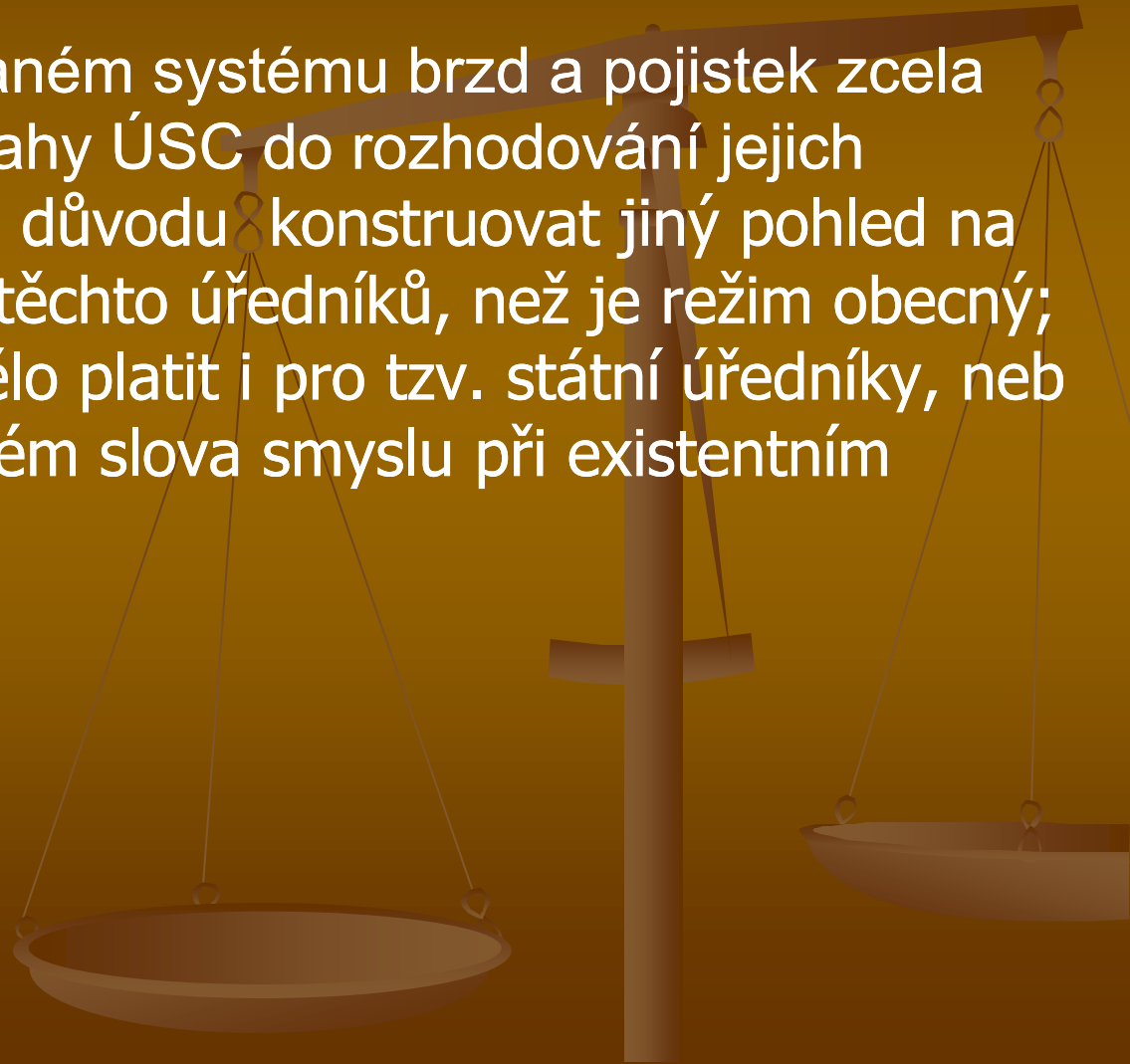
- 
- Otázkou je, jestli při na jedné straně **odmítnutí „systemové podjatosti“**, ale na straně druhé při **koncipování „systemového rizika podjatosti“** nedochází k přílišnému zobecnění důvodů pochyb o nepodjatosti dotčených úředníků.

■ Rozšířený senát položil důraz na

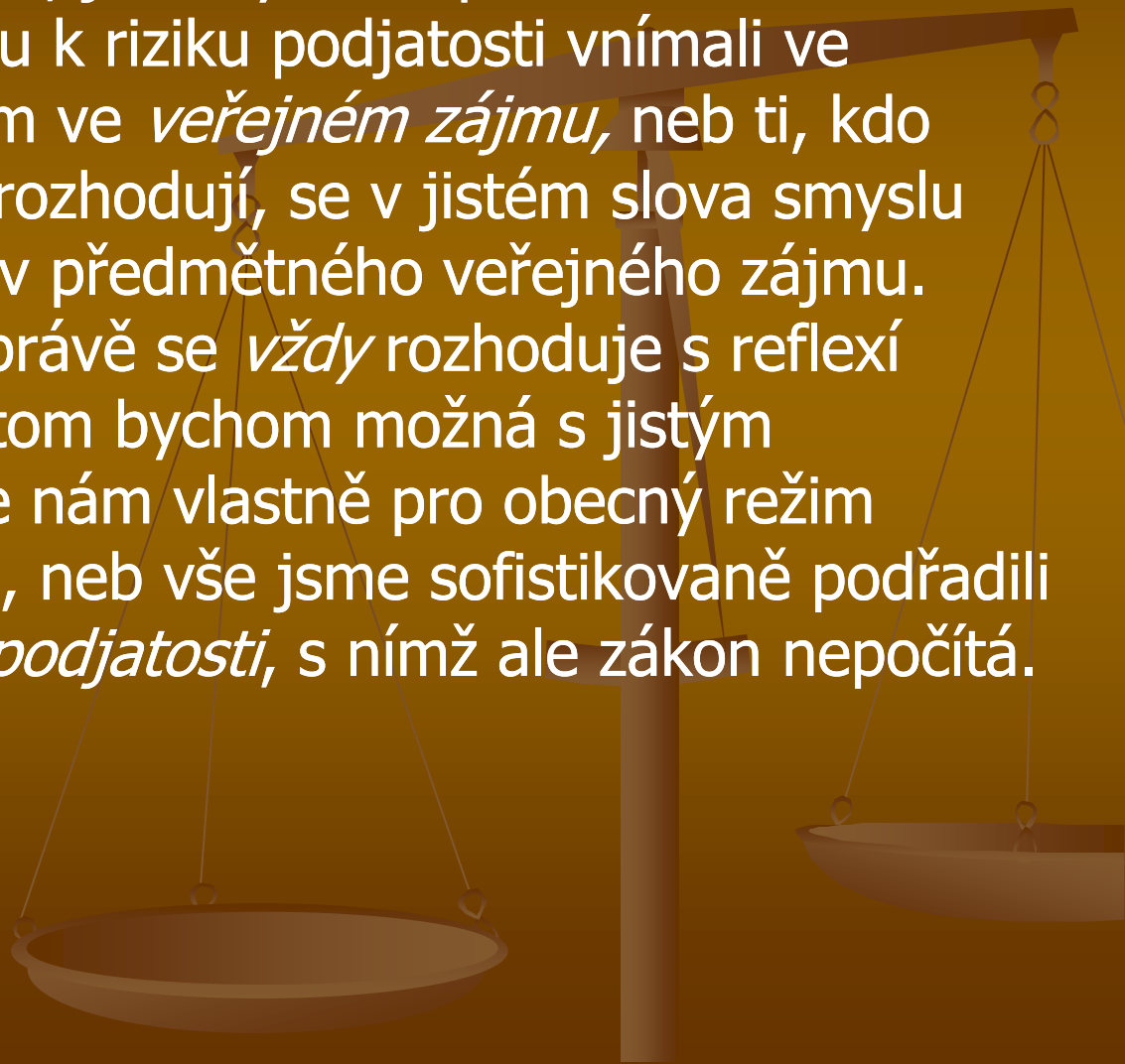
- zájem ÚSC na výsledku řízení, ale úprava podjatosti míří na zájem úřední soby (9 zák.č. 71/1967 Sb. X 14 zák.č. 500/2004 Sb.)
- zaměstnanecký poměr úředníka , ale úprava jeho postavení je služební s důrazem na jeho nestrannost (16 zákona č. 312/2002 Sb., i 7 zákona č. 500/2004 Sb.; u státních úředníků 71 zák.č. 234/2014 Sb.)
- veřejná správa je podzákonná – přísná vázanost jejího výkonu zákonem
- v podmínkách ÚSC (smíšený, resp. spojený model) – zákaz zasahování „statní správy“ do „samosprávy“ a naopak

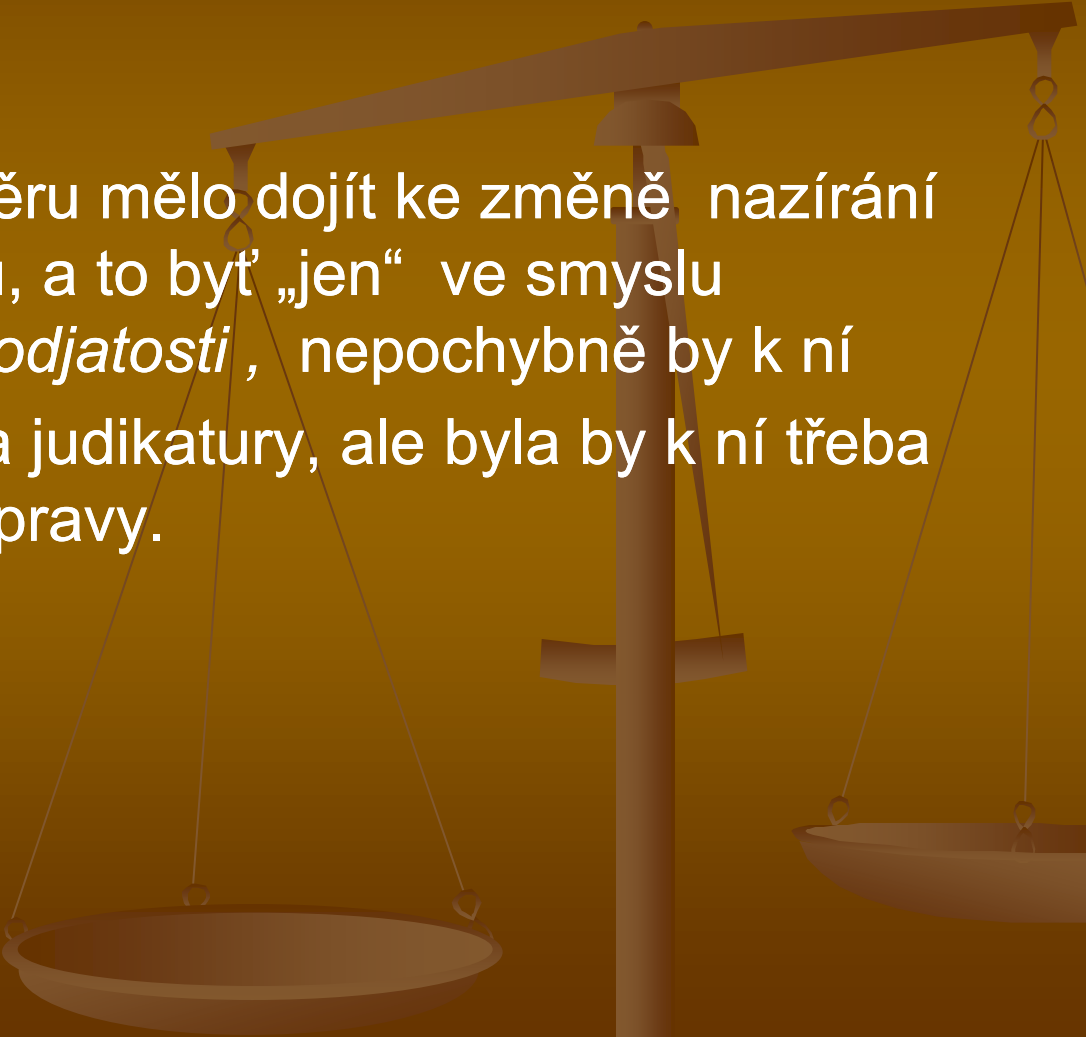


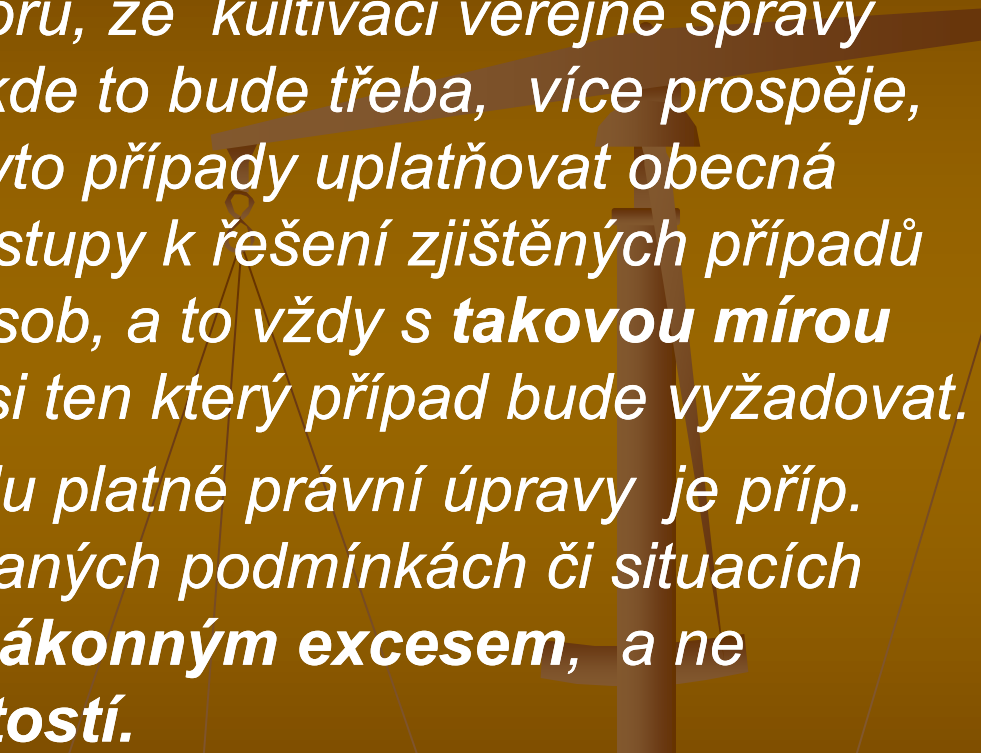
- Přesto, že nelze při daném systému brzd a pojistek zcela vyloučit excesivní zásahy ÚSC do rozhodování jejich úředníků, není mým důvodem konstruovat jiný pohled na režim příp. podjatosti těchto úředníků, než je režim obecný; to by přitom nutně mělo platit i pro tzv. státní úředníky, neb ti rozhodují vždy v jistém slova smyslu při existentním zájmu státu



- Opačnou optikou bychom se mohli dobrat dokonce ještě paradoxnějšího pohledu, jímž bychom potřebu obezřetnějšího přístupu k riziku podjatosti vnímali ve spojení s rozhodováním ve *veřejném zájmu*, neb ti, kdo v takových případech rozhodují, se v jistém slova smyslu vždy dostávají pod vliv předmětného veřejného zájmu. Nicméně ve veřejné správě se *vždy* rozhoduje s reflexí *veřejného zájmu* a potom bychom možná s jistým překvapením zjistili, že nám vlastně pro obecný režim podjatosti nic nezbývá, neb vše jsme sofistikovaně podřadili pod *systemové riziko podjatosti*, s nímž ale zákon nepočítá.



- 
- Pokud by v tomto směru mělo dojít ke změně nazírání na podjatost úředníků, a to byť „jen“ ve smyslu *systemového rizika podjatosti*, nepochybně by k ní
 - nestačila změna judikatury, ale byla by k ní třeba
 - změna právní úpravy.

- 
- *Jsem spíše toho názoru, že kultivaci veřejné správy v tomto směru, tam, kde to bude třeba, více prospěje, když se budou i na tyto případy uplatňovat obecná pravidla a obecné přístupy k řešení zjištěných případů podjatosti úředních osob, a to vždy s **takovou mírou obezřetnosti**, jakou si ten který případ bude vyžadovat.*
 - *To proto, že ve smyslu platné právní úpravy je příp. vlivové působení v daných podmínkách či situacích pořád především **nezákonným excesem**, a ne **systemovou zákonitostí**.*

Děkuji za pozornost

