

*s nejvyšším ohledem na mezinárodní (ergo i evropské) závazky Malty a zachování její dobré reputace jako uznávaného, transparentního a váženého finančního centra a směodatnosti pro mezinárodní obchod*⁷². Tento závazek akcentuje de facto i premiér Joseph Muscat, který ústy svého mluvčího popřel spekulace, že hlavní motivací realizace projektu jsou čistě peníze – „*máme silnou ekonomiku. Děláme to (IIP), abychom přilákali vážené osoby, které mohou investovat do státu*“⁷³. Zcela proti zájmu Malty respektovat své mezinárodní závazky pak dle našeho mínění vyznívá alternativa proklamovaná opozicí, v podobě úmyslu odebrat v budoucnu občanství těm osobám, které jej prostřednictvím projektu získaly.

Závěrem však lze ve světle skutečnosti, že „*maltští zástupci prezentovali svůj záměr dalších úprav ustanovení vydaných na základě maltského zákona o občanství [...], s cílem vyjasnit, že tento program bude přiznávat práva, odpovědnost a plný občanský status*“⁷⁴ predikovat, že Malta pod naznačeným politickým, a případně i právním, tlakem učiní úpravy nezbytné k tomu, aby Unie jako taková, stejně jako i jednotlivé členské státy, její projekt akceptovaly.

⁷² Bod 14, odst. 1 ÚIIP.

⁷³ RETTMAN, Andrew. Malta's sale of EU passports causes controversy. EUobserver [online]. *EUobserver*, publikováno 7. 1. 2014 [cit. 5. 2. 2014]. ISSN neuvedeno. Dostupné z: <http://euobserver.com/justice/122627>

⁷⁴ Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP). *European Commission: Press releases database* [online] European Commission, © 2014 [cit. 6. 2. 2014]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm

Summary

The paper discusses a problem whether a Member State is free to grant its citizenship according to conditions set purely by its own national law. The problem is that Malta decided naturalize wealthy foreigners on a commercial basis. Such practice has, however, serious implications in the sphere of European Union law. Such citizen due to this fact acquires a set of rights, which stems directly from EU law, independently on national regulation of any other Member State. The most important right from this perspective is the right to move and reside anywhere in the European Union. This may enable him/her to circumvent strict provisions of immigration law of majority of Member States which of course applies only on nationals of third states but may not apply on citizens of European Union. Existing provisions of the European Union citizenship do not foresee the possibility of such use or even abuse of EU law by a Member State. Thus, they do not introduce any tool which would enable the other Member State to defend their interests. Potential solution lies only within the EU law, however, since it does not explicitly address this problem, it may only be derived from international public law as it was interpreted in case *Nottebohm*. Such national legislation may also constitute a breach of duty of loyal cooperation as it is set in article 4 TEU. In the article authors however conclude that conditions necessary to invoke this provision are most likely not met.

Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování*

Karel Černín**

* Tento příspěvek vznikl v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.

** Mgr. Karel Černín, asistent soudce Nejvyššího správního soudu a doktorand na Katedře správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Úvod

Nestrannost je důležitá zásada jakéhokoliv výkonu veřejné moci. Občané oprávněně očekávají, že rozhodovat bez předpojatosti či sympatií k jedné ze stran bude nejen soudce, ale též úředník. Jaké však dává český právní řád záruky, že tomu tak opravdu bude? Co všechno pod pojem nestrannosti spadá?

Je správné klást v tomto ohledu na úředníky stejné nároky jako na soudce? Jaký je vlastně vzájemný vztah mezi nestranností a nezávislostí? A konečně, kdo všechno může úřední rozhodování ovlivnit a tudíž je třeba zkoumat jeho vztah k projednávané věci? Na tyto otázky se pokusím odpovět v předkládaném článku.

Nestrannost jako právní princip

Nestrannost je společně s nezávislostí tradičně spojována s mocí soudní. Právě u soudního rozhodování je neutralita vůči stranám i předmětu sporu natolik významnou hodnotou, že ji zaručují klíčové mezinárodní lidsko-právní dokumenty. Podle čl. 6 odst. 1 věty první Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“) má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Obdobně čl. 14 věta druhá Mezinárodního paktu o občanských a politických právech publikovaného pod č. 120/1976 Sb. stanoví, že každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje o jeho právech a povinnostech nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu.

Tyto myšlenky se pak odrážejí i v právní úpravě na národní úrovni. Podle čl. 82 odst. 1 Ústavy České republiky jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Článek 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod publikované pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listina“) pak stanoví, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu). Na úrovni „běžných“ zákonů se již většinou řeší vyloučení konkrétních osob pro podjatost, přičemž podjatost je pojem označující opak nestrannosti. Tak např. § 14 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že soudci jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům lze mít pochybnost o jejich nepodjatosti. Vedle soudců se požadavek, aby řízení ve věci nevedla podjatá osoba, vztahuje též na exekutory [srov. § 29 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů].

Již z tohoto stručného přehledu lze podle mého názoru učinit s jistotou závěr, že pro soudní rozhodování představuje požadavek nestrannosti, spolu s poža-

davkem nezávislosti, obecný právní princip. Jinými slovy, i pokud by snad výslovné ustanovení o vyloučení soudce pro podjatost v některém procesním předpise upravujícím soudní řízení chybělo, jsem přesvědčen, že by bylo přípustné, ba dokonce z hlediska dodržení požadavků Ústavy nezbytné, dovést pro dané řízení možnost takového postupu pomocí *analogie iuris*. Můžeme však totéž říci o řízení před jinými orgány veřejné moci, zejména před správními orgány? Princip nezávislosti zde samozřejmě nepřipadá v úvahu – nezávislost je v rozporu s přísně hierarchickou organizační strukturou exekutivy. Avšak snahu o objektivitu a nestrannost při rozhodování o právech a povinnostech osob lze dnes již legitimně očekávat i od úředníků státu. Je však toto očekávání natolik silné, že lze hovořit o obecném právním principu – principu nestrannosti úředního rozhodování?¹

Nutno přiznat, že na mezinárodní úrovni není požadavek na nestranné rozhodování administrativy zakotven v žádném dokumentu, jenž by byl pro Českou republiku závazný. Není jím ani čl. 6 Úmluvy, který stipuluje právo na spravedlivý proces. Nejde přitom jen o to, že dané ustanovení nepokrývá celou oblast úředního rozhodování – dopadá pouze na ta řízení, která mají trestní povahu (ve veřejné správě jde typicky o rozhodování o přestupcích a jiných správních deliktech²) nebo v nichž se rozhoduje spor o občanská práva a závazky (ve veřejné správě by připadaly

¹ Kde v tomto článku hovořím o úředním rozhodování, mám na mysli rozhodování státní správy o právech a povinnostech právnických a fyzických osob. Otázka, zda a do jaké míry lze naznačené úvahy vztáhnout též na další orgány rozhodující ve veřejné správě, zejména na orgány samosprávné, by si vyžádala samostatný rozbor. Proto jen připomínám, že požadavek nestrannosti, a to bez ohledu na to zda jde o rozhodování ve věci státní správy či samosprávy, klade na úředníky územních samosprávných celků § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Úvahy by se daly jistě rozvíjet i dále směrem k osobám zastupujícím veřejnoprávní korporace v čistě majetkových záležitostech, zejména při rozhodování o veřejných zakázkách. Můžeme se při tom na zákonné úrovni opřít o § 74, § 106 a § 151 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Zajímavý je z tohoto pohledu též § 42 a § 48 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V tomto článku se však zabývám pouze rozhodováním úředníků ve státní správě (a pouze u něj tedy dovozují, že zde nestrannost představuje ústavně zaručený princip bez ohledu na to, jak právě stojí zákonná úprava).

² Srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, č. 26138/95.

v úvahu např. procesy územního plánování,³ umístování a povolování staveb⁴). Podstatné je však zejména to, že k naplnění požadavků Úmluvy postačí, když je správní rozhodování o daných otázkách podrobeno plnému soudnímu přezkumu a v něm jsou zásady spravedlivého procesu dodrženy⁵ (tento náhled ostatně zastává i český Ústavní soud⁶). Dokonce i při tomto omezení dochází v poslední době k relativizaci, ba dokonce až k rozmělnění požadavků spravedlivého procesu v judikatuře samotného ESLP.⁷ Tím spíše pak tento nežádoucí jev hrozí u některých českých soudů, které aplikují čl. 6 Listiny přehnaně extenzivně.⁸

Poněkud složitější je to s ústavními požadavky, neboť hlava pátá Listiny je z hlediska rozsahu řízení, na něž mají dopadat (přínejmenším některé) požadavky práva na spravedlivý proces, koncipována o dost velkoryseji, než jak by to vyžadovaly mezinárodní závazky ČR. Hovoříme-li však o požadavku na nestrannost rozhodujícího orgánu, ten je v čl. 36 odst. 1 Listiny výslovně vztažen pouze vůči soudům (spolu s atributem nezávislosti). Listina připouští, že v zákonem stanovených případech postačí, že se dotyčná osoba může domáhat svého práva u jiného orgánu. A u takového jiného orgánu již podmínka nestrannosti explicitně vyžadována není. Přesto ji Ústavní soud jako ústavní požadavek dovodil; stalo se tak ovšem postupně. Zásadu nestrannosti v souvislosti se správním řízením sice Ústavní soud příležitostně zmiňoval již v devadesátých letech minulého století, avšak bez bližšího vysvětlení, odkud tento příkaz vyvěrá.⁹ Teprve v roce 2009 Ústavní soud použil výkladovou konstrukci, podle níž je třeba čl. 36 odst. 1 Listiny chápat širěji, než jak by nasvědčoval jeho text,¹⁰

³ Srov. např. rozsudek ESLP ve věci Bryan proti Spojenému království ze dne 22. 11. 1995, č. 19178/91.

⁴ Srov. např. rozsudek ESLP ve věci Allan Jacobsson proti Švédsku (č. 1) ze dne 25. 10. 1989, č. 1084/84.

⁵ Srov. k tomu podrobně MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 38-41 a 98-99.

⁶ Srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. 11. 1999 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.).

⁷ Srov. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 581 a 595.

⁸ Pro příklady srov. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 30-31 a 60-62.

⁹ Srov. náleží sp. zn. III. ÚS 289/95 ze dne 27. 6. 1996 (N 57/5 SbNU 437) a náleží sp. zn. I. ÚS 168/99 ze dne 21. 9. 1999 (N 126/15 SbNU 203). V obou však Ústavní soud nevznášel v první řadě požadavek na nestrannost správního rozhodování, nýbrž vytýkal soudu, že se námitkou žalobce týkající se podjatosti správního orgánu vůbec nezabýval, což je samozřejmě samo o sobě v rozporu s pravidly spravedlivého procesu

¹⁰ Komentářová literatura nicméně nestrannost „jiných orgánů“ mezi ústavními požadavky vyplývajícími

příčemž podpůrně poukázal na čl. 1 odst. 1 Ústavy s tím, že nestrannost rozhodování patří mezi základní rysy demokratického právního státu.¹¹ Tím v podstatě aproboval dřívější názor právní doktriny.¹²

Osobně mám za to, že stejně dobře, ne-li elegantněji, se dala zásada nestranného rozhodování konstruovat z čl. 37 odst. 3 Listiny, podle něhož jsou si účastníci v (jakémkoliv) řízení rovni, byť tato zásada míří zejména na tzv. rovnost zbraní.¹³ I v tomto případě bych nicméně považoval za vhodné opřít se o čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a zařadit nestrannost, resp. objektivitu řízení před státními orgány mezi principy demokratického právního státu. Právní stát je ovšem široký koncept s velmi neurčitými obrysy. Abychom mohli legitimně učinit úvahu, že obecně chápaný princip nestrannosti je v něm obsažen, musíme si položit otázku: Pokročil již skutečně společenský vývoj natolik, že požadavek, aby úřední rozhodování bylo nestranné, je široce přijímán a stal se neodmyslitelným atributem demokratického právního státu? Kromě výše citované judikatury Ústavního soudu můžeme kladnou odpověď podpořit řadou dalších argumentů.

Obraťme se nejprve zpět do oblasti mezinárodního práva. Zde lze odkázat na řadu textů doporučující povahy, zejména na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(80)2 ohledně výkonu povinností dle vlastního volného uvážení ze strany správních orgánů, které bylo dále rozvinuto v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. CM/Rec(2007)7 o dobré veřejné správě. Druhý citovaný dokument řadí ve svém návětí nestrannost výslovně mezi „základní zásady zákonnosti“ veřejné správy (společně např. s principem proporcionality nebo právní jistoty). Ve svém čl. 4 pak citované doporučení charakterizuje zásadu nestrannosti takto: „*Věřejné orgány konají v souladu se zásadou nestrannosti. Jednají objektivně, pouze s ohledem na příslušnou záležitost. Nejednají zaujatě. Zajistí, aby jejich veřejní činitelé vykonávali své*

z čl. 36 odst. 1 Listiny prozatím neuvádí - srov. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 741-744.

¹¹ Srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 1062/08 ze dne 25. 6. 2009. Na ně pak ideově navazuje usnesení sp. zn. Pl. ÚS 30/09 ze dne 2. 4. 2013. Paradoxně však v obou případech bylo výsledkem této velkorysé úvahy zamítnutí ústavní stížnosti, resp. podaného návrhu na zrušení zákona. Srov. k tomu JIRÁSEK, J. *Ústavně konformní holič: K podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů*. *Jurisprudence*. 2013, č. 7, s. 7.

¹² SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*, Praha: Linde Praha, a. s. 2007, s. 283.

¹³ Srov. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 777-780.

povinnosti nestranně, bez ohledu na jejich vlastní osobní přesvědčení a zájmy.“

Dalším nezávazným mezinárodním zdrojem, z něhož lze čerpat, jsou dokumenty Evropské Unie zakotvující „právo na řádnou správu“, byť samozřejmě tohoto práva se lze dovolávat pouze vůči evropským institucím. Článek 41 Listiny základních práv Evropské unie v této souvislosti stipuluje, že „každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.“ Tyto základní požadavky dále rozvíjí Kodex dobré správní praxe vypracovaný Evropským ombudsmanem, a to nikoliv jen ve svém čl. 8 nazvaném „Nestrannost a nezávislost“, ale do značné míry i v čl. 9 (Objektivita) a čl. 11 (Spravedlnost). Stěžejní však zůstává čl. 8, který zní takto: „Úředník je nestranný a nezávislý. Úředník upustí od jakéhokoliv svévolného činu, který by nepříznivě ovlivnil příslušníky veřejnosti i od jakéhokoliv přednostního zacházení z jakýchkoliv důvodů. Chování úředníka nesmí být nikdy vedeno osobním, rodinným či národním zájmem nebo politickým tlakem. Úředník se neúčastní rozhodování, na němž má on sám nebo blízký člen jeho rodiny finanční zájem.“

Významu zásady nestrannosti na národní úrovni odpovídá fakt, že ji nacházíme mezi základními zásadami činnosti správních orgánů. Zde je ustanovena zejména v § 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, kde se dočítáme: „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.“ Svůj odraz však zásada nestrannosti nachází též v § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož „správní orgán dbá, aby... při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

Tezi o tom, že nestrannost představuje obecný právní princip i pro oblast státní správy nasvědčuje též zřejmý pohled na právní úpravu podjatosti. Stejně jako v případě řízení soudního, i v oblasti výkonu státní správy obsahuje prakticky každý procesní předpis nějakou formu vyloučení rozhodující osoby pro podjatost. Je tomu tak nejen v případě § 14 správního řádu (který vedle úředních osob umožňuje vyloučit též podjatého znalce nebo tlumočníka), ale platilo to i pro předchozí správní řád z roku 1961. Stejně tak úprava obsažená v § 77 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, v podstatě jen navazuje na úpravu v dřívějším zákoně o správě daní a poplatků. Připomenout lze v této souvislosti též § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších

předpisů, který dokládá, že požadavek nestrannosti se neomezuje zdaleka jen na samotné rozhodování ve věci, ale též na postupy jemu předcházející nebo s ním související. Konečně nestrannost osob vykonávajících státní správu upravuje též § 77 odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

V předestřených úvahách jistě nelze opomenout fakt, že nestrannost zařadil mezi své desatero principů dobré správy i český ombudsman.¹⁴ Ten má jejich naplňování přímo v popisu práce (srov. § 1 odst. 1 zákona č. 149/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů). Veřejný ochránce práv definuje požadavky na nestrannost následovně: „Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdávat žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek prošetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.“

Ze všech výše uvedených důvodů se domnívám, že nestrannost rozhodování (a postupů s ním souvisejících) je obecným právním principem, a to nikoliv jen pro oblast soudnictví, ale též pro výkon státní správy. I v oblasti úředního rozhodování by tedy po mém soudu bylo možno ústavní požadavek nestrannosti rozhodování přímo aplikovat k zaplnění případné mezery v zákoně.¹⁵

Vymezení nestrannosti, provedené veřejným ochráncem práv, může být inspirativní v tom, že s nestranností jako s principem skutečně nakládá, neboť vymezuje její vztah k jiným principům dobré správy.¹⁶ Ukazuje v prvé řadě, že nestrannost úzce souvisí

¹⁴ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, s. 113 (dostupná online: www.ochrance.cz).

¹⁵ Tato úvaha je samozřejmě povýtce teoretická. Správní řád vymezuje v § 1 odst. 1 svou působnost natolik široce, že dopadá na jakékoliv autoritativní rozhodování, tudíž požadavek na nestrannost rozhodování pronikne ve formě jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů prakticky do jakéhokoliv řízení ve veřejné správě prostřednictvím ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu. Přesto považuji za důležité demonstrovat, jaké výkladové důsledky má závěr, že nestrannost rozhodování je ústavně zaručena i pro řízení před orgány státní správy.

¹⁶ K vzájemnému vyvažování jako jedné z definičních vlastností právních principů srov. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech: K úloze právních principů v judikatuře. Praha: Karolinum, 2002, s. 82-86.

a vzájemně se umocňuje s principem přesvědčivosti, který podle ochránce spočívá v povinnosti správního orgánu veškerá svá rozhodnutí a procesní postupy „přehledně, srozumitelně a jednoznačně“ odůvodnit. Podobný vztah můžeme jistě konstruovat i mezi nestranností a předvídatelností úředního rozhodování. Naopak do střetu (nebo přinejmenším do určitého vzájemného napětí) se požadavek na neutrální přístup k účastníkům řízení může dostat s principem přiměřenosti. Ten totiž podle ombudsmana vyžaduje, aby úřad zohledňoval při uplatňování svých pravomocí „*mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý*“ a také aby „*bral ohled na její osobní poměry*“. Kromě toho je nutno mít na paměti, že nestrannost nelze zajišťovat „za každou cenu“, tedy že nelze bezhlavě vylučovat z řízení jakoukoliv osobu, u níž kdokoliv podjatost namítá. V některých případech s sebou rozhodnutí o pojatosti úřední osoby nese nutnost pověřit provedením řízení jiný správní orgán (pravidlem je to v případě vyloučení vedoucího správního orgánu). To může vést k nevídanému „vzdálení“ místa řízení od bydliště účastníků. V těchto situacích se proto nestrannost může dostat do kolize se zásadou ekonomie řízení, která vyžaduje mimo jiné, aby správní orgán postupoval „*tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval*“ (srov. § 6 odst. 2 správního řádu).¹⁷

Úředníci a soudci – nestrannost vs. nezávislost

K tématu nestrannosti, resp. nepodjatosti, existuje vcelku bohatá soudní judikatura. Jen menší část z ní se však zabývá případy úředních osob. Většinu kauz naopak tvoří ty, v nichž vznikly pochybnosti o nepodjatosti soudce. Proto předtím, než bychom případně dovozovali z této judikatury jakékoliv závěry pro oblast státní správy, musíme si nejprve položit otázku, zda můžeme požadavky na nestrannost úředníků beze zbytku ztotožnit s požadavky na nestrannost soudců. Postavení obou skupin je totiž bezpochyby nesouměřitelné. Veřejný zájem na nestrannosti soudního rozhodování je natolik intenzivní, že moc soudní jako celek je pravidelně vybavena nezávislostí na ostatních mocenských strukturách státu. Naopak od úředníků se nezávislost neočekává, neboť běžně podléhají subordinaci, a to nikoliv jen svých nadřízených v rámci téhož úřadu, ale vztahy

¹⁷ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, s. 176 a násl. V oblasti soudnictví nadto existuje napětí mezi požadavkem na vyloučení podjatosti a právem na zákonného soudce. Srov. k tomu DOLEŽÍLEK, J. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci v civilním řízení. *Právní rozhledy*. 1997, č. 4, s. 174.

názorové i organizační nadřízenosti a podřízenosti bývají zakotveny též mezi jednotlivými stupni státní správy.¹⁸ Znamená to ovšem, že úředníci mohou být při rozhodování konkrétní věci „méně nestranní“, tj. že je v jejich případě akceptovatelná vyšší míra podezření z podjatosti než u soudce?

Domnívám se, že do značné míry ano. Nestrannost je univerzální cíl, nezávislost je jeden z velmi účinných prostředků k jeho dosažení. Neutrální subjektivní vztah k věci i k účastníkům řízení je nutno prověřovat jak u osob úředních, tak u soudců. Moci soudní jsou ovšem vyhrazeny systémové, tj. institucionální záruky zajišťující co největší nezávislost na vnějších vlivech a tlacích. Je tomu tak proto, že u soudců nelze připustit ani stín pochybnosti o jejich nepodjatosti, jelikož rozhodují o věci s konečnou platností. U exekutivy by jistě byly takovéto záruky taktéž žádoucí, organizačně je však není možné realizovat z toho prostého důvodu, že moc výkonná je neodmyslitelně spjata se vztahy nadřízenosti a podřízenosti, které vyvěrají z její hierarchické struktury. Nezávislost je tedy založena na systémových opatřeních, která mají v zásadě preventivní charakter, neboť jejich cílem je vytvořit předpoklady pro nestrannost soudcovského stavu jako celku. Je nutno ji odlišovat od nestrannosti, která popisuje vztah rozhodující osoby k rozhodované věci, tedy vztah konkrétní, výsostně individuální a subjektivní.¹⁹ Tento vztah má být ideálně neutrální, a to jak v případě soudce, tak i v případě úředníka. Jestliže takový není, pak namísto nestrannosti hovoříme o podjatosti. Z § 14 správního řádu ovšem vyplývá, že pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení postačují i pouhé důvodné pochybnosti o její nepodjatosti. Judikatura k podjatosti soudců je tak podle

¹⁸ Obdobně soudí též Pavel Molek, srov. MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 62. Ostatně za nezávislý orgán (z hlediska rozhodování o uložení pořádkové pokuty) odmítl Ústavní soud považovat dokonce i prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, ačkoliv tomu nezávislost zaručuje čl. 97 Ústavy ČR (podle Ústavního soudu se to však týká jen samotného provádění kontrol hospodaření s veřejnými prostředky). Srov. k tomu náleží sp. zn. Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. 11. 1999 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.).

¹⁹ S tímto pojetím nestrannosti jako subjektivní a nezávislosti jako funkční, resp. organizační kategorie přišel již dříve v české odborné literatuře Vojtěch Šimíček. Srov. k tomu BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 982. Srov. též rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o částečně nepřijatelnosti ve věci Bramelid a Malmström proti Švédsku ze dne 12. 10. 1982, 8588/79 a 8589/79. Srov. dále rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Kyprianou proti Kypru ze dne 15. 12. 2007, č. 73797/01. Srov. dále náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 722/05 ze dne 7. 3. 2007 (N 42/44 SbNU 533).

mého názoru do značné míry přenositelná na úřední osoby²⁰ – je ale třeba si dávat pozor, zda se v dané kauze skutečně řešila nestrannost konkrétní osoby ve vztahu k určitému případu, nebo zda v hledáčku soudu byly obecnější otázky soudní nezávislosti a jejich záruk.

Komplexní rozbor veškeré dostupné judikatury k nestrannosti soudců a úředníků by přesahoval rozsah tohoto článku. Podívejme se proto stručně alespoň na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) vztahující se k otázce, kdy lze shledat pojatým soudce.²¹ ESLP především uplatňuje kombinaci subjektivního a objektivního testu nestrannosti.²² Subjektivní test se vztahuje zejména k osobě samotného soudce, jeho přesvědčení a jednání, přičemž se vychází z předpokladu, že soudce nepodléhá předsudkům ani nikomu nestrání, dokud není prokázán opak. ESLP se v této oblasti zabýval například otázkou nepřátelského chování soudce vůči jedné ze stran sporu.²³

Objektivní přístup vychází z toho, že jsou-li zjištěna fakta, která mohou zavdat u nezávislého pozorovatele pochybnosti o soudcově nepodjatosti, postaruje to k jeho vyloučení z projednávání věci. Důvody pro aplikaci těchto přísnějších objektivizovaných kritérií jsou jednak praktické – existenci konkrétního důvodu podjatosti bývá pro stranu sporu dosti obtížné věrohodně prokázat – jednak filozofické, neboť soudy musí v demokratické společnosti vzbuzovat důvěru, jinak nemohou plnit svou úlohu. ESLP hovoří o tom, že nestačí, aby byla spravedlnost pouze vykonávána, ale že to musí být též vidět.²⁴ Důvody zakládající pochybnosti o nepodjatosti v objektivním smyslu lze rozdělit do dvou velkých skupin. Jedná se za prvé o hlediska strukturální, resp. systémová, za druhé pak o hodnocení vlastního vztahu soudce k věci nebo ke stranám sporu.

V rámci první skupiny sleduje ESLP především různé role, jež soudce v průběhu daného řízení zastává či zastával. Zpravidla není přípustné, aby soudce vystupoval jako zástupce, poradce nebo odborný konzultant jedné ze stran sporu, který má nyní rozhodovat.²⁵ Objektivita rozhodování není podle ESLP většinou zaručena ani tam, kde se soudce podílel na tvorbě legislativy, kterou má nyní posoudit.²⁶ Nestrannosti pochopitelně nesvědčí ani hierarchický vztah soudce k některému z aktérů zainteresovaných na daném řízení.²⁷ Konečně velmi složitou oblastí, kde ESLP zvažuje podjatost skutečně případ od případu podle konkrétních skutkových okolností, je podíl soudce na řešení věci v některé z předchozích fází řízení, ať už jde o nižší stupeň soudní soustavy nebo procesní přípravu věci na témže stupni, na němž se nyní rozhoduje.²⁸ Druhou skupinu důvodů podjatosti soudce, založenou na objektivním hodnocení, pak představují situace osobní povahy. Jedná se zejména o nejrůznější případy, kdy může být soudce na výsledku řízení osobně zainteresován, ať již ekonomicky nebo jinak. Spadají sem ale též příbuzenské, přátelské či profesní vazby soudce k jedné ze stran sporu nebo k jejímu zástupci.²⁹

Osobně nepovažuji dvojí test používaný ESLP za příliš využitelný pro zkoumání podjatosti osob podílejících se na výkonu státní správy. Nejedná se totiž o jasnou metodologii, která by strukturovaně popisovala proces posuzování podjatosti a jednoznačně rozlišovala mezi jednotlivými typy důvodů ohrožujících nestrannost soudce a důkazy, resp. indiciemi, které svědčí o jejich existenci. Ostatně i ESLP přiznává, že hranice mezi subjektivním a objektivním přístupem je v některých případech neostrá a že často zkoumá nestrannost soudce společně s jeho nezávislostí.³⁰ To u úředních osob není možné, neboť nezávislost u nich není zaručena, jak jsem již uváděl výše. Z objektivního testu ESLP lze nicméně dovodit jednu důležitou zásadu, totiž že podjatost lze shledat i tam, kde se úředník sice subjektivně cítí být nestranným, o jeho nestrannosti však vznikly (a to nikoliv nutně jeho zaviněním) důvodné pochybnosti. Kazuistika ESLP může dále posloužit jako inspirace při řešení konkrétních situací v praxi.

²⁰ Obdobně na věc nahlíží Kopecký. Srov. KOPECKÝ, M. *K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy*. Právník 2014, č. 2, s. 134.

²¹ Určitý přehled judikatury k danému tématu poskytuje volně dostupný materiál Evropského soudu pro lidská práva: Guide on Article 6 – Right to a Fair Trial (civil limb), http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf [online] [cit. 22. června 2015].

²² K rozdílu mezi nimi srov. zejména MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 172-176.

²³ Srov. rozsudek ESLP ve věci Buscemi proti Itálii ze dne 16. září 1999, č. 29569/95.

²⁴ Srov. WILDHABER, L. *Judicial Impartiality Under the European Convention on Human Rights*. http://www.concourt.am/armenian/con_right/2.12-2001/wildhaber-eng.htm [online] [cit. 22. června 2015].

²⁵ Srov. rozsudek ESLP ve věci Wettstein proti Švýcarsku ze dne 21. prosince 2000, č. 33958/96.

²⁶ Srov. rozsudek ESLP ve věci Procola proti Lucembursku ze dne 28. září 1995, č. 14570/89.

²⁷ Srov. rozsudek ESLP ve věci Findlay proti Spojenému království ze dne 25. února 1997, č. 22107/93.

²⁸ Srov. např. rozsudek ESLP ve věci De Cubber proti Belgii ze dne 26. 10. 1984, č. 9186/80.

²⁹ Srov. rozsudek ESLP ve věci Micallef proti Maltě ze dne 15. října 2009, č. 17056/06.

³⁰ Srov. rozsudek ESLP ve věci Kleyn a další proti Nizozemí ze dne 6. května 2003, č. 39343/98, 39651/98, 43147/98 a 46664/99.

Vnitřní a vnější důvody podjatosti

V této kapitole se chci pokusit definovat vlastní strukturovaný přístup k otázkám podjatosti se zaměřením na úpravu obsaženou v § 14 správního řádu. Jelikož u úředníků není, a ani nemůže být, zaručena úplná nezávislost na vnějších vlivech, považují za praktické rozdělit si případy podjatosti na dvě skupiny. První představují ty situace, kde má na určitém výsledku řízení vlastní zájem přímo rozhodující úřední osoba. Dále zde budu v tomto kontextu hovořit o vnitřních důvodech podjatosti, příp. o vnitřní podjatosti. Druhou skupinu pak tvoří kauzy, kdy úředník sám podjatý není, ale na výsledku řízení je zainteresována jiná osoba, která má v rukou nástroje, aby mohla na rozhodující úřední osobu vyvíjet určitý tlak a její postup tak ovlivnit. Pro tyto situace budu užívat termín vnější důvody podjatosti, resp. vnější podjatost.

Vnitřní podjatost upravuje správní řád zcela nepochybně. Dělí ji na poměr úřední osoby k věci a na poměr k účastníkovi řízení, příp. jeho zástupci. Vztah k věci bude typicky vyvěrat z osobní zainteresovanosti úředníka na výsledku řízení, přičemž jeho zájem na dosažení určitého rozhodnutí bude mít zpravidla soukromý charakter. Nejkřiklavějším příkladem z této sféry by bylo vyhovět vlastní žádosti, kterou by podala sama rozhodující úřední osoba. Zájem na výsledku řízení ale může být i opačný – úředník může např. jako soused stavebníka mít zájem na tom, aby žádosti o územní rozhodnutí vyhověno nebylo. Poněkud problematičtější, a to jak z hlediska dokazování, tak i samotného posouzení, je poměr úředníka k věci vyvěrající z jeho politického, náboženského, filozofického či jiného přesvědčení. Nebylo by zřejmě příliš přesvědčivé, kdyby o registraci nové církve rozhodoval úředník silně exponovaný v rámci církve již registrované. Stejně tak by jistě nevzbuzoval důvěru účastníka řízení úředník rozhodující o prodloužení povolení k provozu jeho továrny, jestliže by tento úředník byl zároveň aktivním členem spolku, jehož cílem je provoz dané továrny zastavit. Konečně je třeba upozornit i na to, že úředník nemůže rozhodovat o věci, v níž sám vystupuje v další procesní roli, například jako svědek nebo jako poškozený.

Za zvláštní případ vlastního poměru úředníka k věci můžeme označit situaci upravenou v § 14 odst. 5 správního řádu, podle něhož důvodem k vyloučení úřední osoby je fakt, že se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Zde se, podle mého názoru oprávněně, předpokládá, že úřední osoba si již v předchozím řízení vytvořila určitý názor na věc a nyní by nebyla dost dobře schopná přistoupit k jejímu novému posouzení nepředpojatě. Proto ji správní řád vylučuje z rozhodování preventivně bez toho, že by se její vnitřní poměr k věci a individuální

schopnost vytvořit si odstup od vlastního dřívějšího názoru na věc jakkoliv zkoumaly.

Pokud jde o vnitřní vztah úředníka k jednomu z účastníků řízení, je třeba v první řadě poukázat na vztah příbuzenský, milostný nebo přátelský. Takové případy lze oprávněně srovnávat s tím, kdy by úřední osoba rozhodovala o své vlastní záležitosti, neboť účastníkem řízení je osoba, jejíž újmu bude úředník s velkou pravděpodobností vnímat jako svou vlastní. Sympatie úředníka k jedné ze stran ale mohou vyvěrat i z jiných příčin – účastníkem řízení může být nakladatel, který vydal úředníkovi knihu, nebo vzdělávací agentura, pro kterou úředník přednáší a která propaguje jeho odborné znalosti. Mezi úředníkem a účastníkem řízení může být též vztah čistě ekonomický, který úředníka vnitřně motivuje k tomu, aby účastníkovi řízení, lidově řečeno, šel na ruku. Protože je úředníkům obecně zakázáno podnikat,³¹ můžeme si klást otázku, zda vůbec někdy může ekonomická vazba k účastníkovi řízení dosáhnout takové intenzity, aby zavdávala příčiny k objektivním pochybnostem o úředníkově nepodjatosti. Snad kdyby byl úředník významným akcionářem korporace nebo VIP klientem banky, o jejíž žádost nebo správní delikt se v řízení jedná, bylo by možné tímto směrem uvažovat, neboť zde může mít úředník dostatečně silnou vnitřní motivaci účastníkovi vyhovět, resp. zabránit jeho potrestání. Opět si lze představit i opačný, tedy nepřátelský poměr k účastníkovi. Jestliže úředník vede s určitou osobou soudní spor v soukromé záležitosti, jestliže čelí z její strany slovnímu, mediálnímu nebo dokonce fyzickému napadání apod., pak si lze představit, že to bude mít negativní vliv na jeho nestrannost.

Mnohem zajímavější a judikatorně méně probádanou oblast představují vnější důvody podjatosti. Je tomu tak proto, že u soudců se tato otázka zpravidla neřeší, resp. řeší se na odlišném půdorysu. Nebezpečí cizích vlivů by totiž mělo být do značné míry eliminováno jejich nezávislostí a zpravidla se tak pouze zkoumá, zda jsou záruky nezávislosti v obecně rovně dány či nikoliv. U úředních osob je to však něco jiného. U nich nejenže nelze vnější tlaky na určitý způsob výkonu jejich pravomoci vyloučit, nýbrž dají se v některých případech dokonce důvodně očekávat. Vytvoří-li se takováto zvýšeně riziková situace, pak jakkoliv je úředník sám nepodjatý, nestranně ve věci rozhodovat vzhledem k okolnostem nemůže.

Lze ale úředníka ovlivňovaného zvnějšku označit za podjatého v tom smyslu, jak tomuto pojmu rozumí

³¹ Zákaz podnikání má jednak určité zákonné výjimky a jednak není nepřekročitelný – jinou výdělečnou činnost lze provozovat s povolením nadřízeného. Srov. § 81 zákona o státní službě a § 16 odst. 3 až 5 zákona o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

správní řád? Zde stojí za to se podívat na zákonnou úpravu. V § 14 odst. 1 správního řádu se výslovně počítá pouze s takovou podjatostí, kterou výše označují jako vnitřní. Jeho text totiž zní (zvýraznění doplněno): „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.“

Mohli bychom jistě poněkud krkolomně konstruovat, že i v případě vnějšího ovlivňování úřední osoby se vlastně jedná o vnitřní podjatost, neboť v nastalé situaci si úředník vytvořil jakýsi vynucený „poměr k věci“. Považuji ale za teoreticky čistší přiznat, že podjatost, tak jak je definována správním řádem, je v takových případech „rozdělena“ mezi dvě osoby. Úřední osoba sama svůj vlastní poměr k věci (a mnohdy ani k účastníkům) nemá, nicméně disponuje přímým vlivem na výsledek řízení (slovy správního řádu se „bezprostředně se podílí na výkonu pravomoci správního orgánu“). Jiná osoba, která se na rozhodování bezprostředně nepodílí, zase poměr k věci či účastníkům má, avšak svůj zájem na výsledku řízení nerealizuje přímo, nýbrž pomocí nějaké formy tlaku na (dosud nestrannou) úřední osobu. Abychom mohli vyloučit rozhodující úřední osobu z úkonů v daném řízení i v těchto situacích, musíme sáhnout k rozšiřujícímu výkladu, kdy neaplikujeme doslova výraz „svůj“ v souvislosti s poměrem k věci či účastníkům řízení a jejich zástupcům.³² Tento výklad lze ospravedlnit tezí o tom, že nestrannost je obecným právním principem dopadajícím i na úřední rozhodování (uvedenou úvahu jsem se pokusil obhájit v první části tohoto článku).

Ukažme si implikace těchto teoretických úvah na praktických příkladech. Prvním typem vnějších důvodů podjatosti tvoří ty, kde hrozí, že určitá zainteresovaná osoba bude na rozhodující úřední osobu činit přímý nátlak. Úředník, kdyby mohl jednat svobodně ze své vůle, by rozhodoval nestranně, ale není mu to umožněno. Naprosto smyšleným, nicméně názorným příkladem, je úředník rozhodující až dosud zcela objektivně o kontroverzní společenské otázce, jemuž extremistická politická skupina unese manželku a vydírá jej, aby rozhodl určitým způsobem. Zřejmě bude panovat většinová shoda na tom, že daný úředník dále v této věci nestranně rozhodovat nemůže, ba nelze to na něm dokonce ani spravedlivě požadovat. Ale můžeme takovému úředníkovi přiřknout nějaký „jeho“ poměr k věci nebo k účast-

³² K rozšiřujícímu výkladu a analogii, resp. teleologické redukci, srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 248 a násl.

níkům řízení? Podle mého názoru nikoliv. Jedná se jistě o osobu, která se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu a zároveň je zřejmé, že vzhledem k okolnostem má tato osoba určitý zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Vlastní poměr k věci či účastníkům řízení (předpokládejme, že nátlaková skupina účastníkem řízení není) jako další nutná podmínka pro vyslovení podjatosti zde však chybí. Přesto jsem přesvědčen, že k vyloučení daného úředníka z úkonů řízení by mělo dojít a že text správního řádu bychom museli v zájmu naplnění principu nestrannosti vyloučit výše naznačeným rozšiřujícím způsobem.

Druhý typ vnější podjatosti je založen na tom, že úředníci vycházejí poměrně často v řízení z odborných podkladů, ať již zajištěných účastníky řízení nebo získaných od specializovaných státních orgánů. Také odborníci zpracovávající tyto podklady mohou úřední rozhodování značně ovlivnit, tentokrát nikoliv nátlakem, ale záměrným zkreslením svého odborného vyjádření. Svobodnou vůli nepodjatého úředníka tak pokríví tím, že jej „oklamou“.³³ Samozřejmě, pokud by se jednalo o posudek či stanovisko soudního znalce, bylo by možno aktivovat ustanovení § 14 odst. 7 správního řádu, které na znalce pamatuje. Ne vždy však použité podklady mají formu znaleckého posudku, resp. ne vždy je jejich autorem soudní znalec. Často se jedná o pouhá odborná dobrozdání. Přesto i u nich je třeba nestrannost a objektivitu autora hodnotit. To potvrdil – byť bez bližší argumentace ve vztahu k textu správního řádu – i Nejvyšší správní soud v kauze, kde se jednalo o podklady dodané správnímu orgánu Agenturou ochrany přírody a krajiny. Její zaměstnanci, kteří učinili odborná pozorování a vypracovali ve věci stanovisko, se podle tvrzení účastníka aktivně angažovali v ekologickém spolku prosazujícím určitý výsledek řízení (vyhlášení přírodní památky v daném území). Nejvyšší správní soud nicméně nakonec v daném případě dospěl k závěru, že odborné dobrozdání je podpořeno dostatečným množstvím pozorování a odborných publikací dalších (nezainteresovaných) odborníků.³⁴

Vraťme se nyní k vnější podjatosti ve formě přímého ovlivňování. V praxi mnohem častější než únosy manželek budou případy, kdy namísto neformálního tlaku ze strany osob stojících vně struktury veřejné správy bude úředník ovlivňován sofistickovanějšími prostředky v rámci formálních vztahů uvnitř veřejné správy. A zde se pochopitelně dostáváme k hojně diskutované otázce tzv. systémové podjatosti

³³ Srov. k tomu ZIMA, P. Podjatost a předpojatost. *Právní rozhledy*. 2014, č. 2, s. 66.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 304/2014-50 (dostupný online: www.nssoud.cz).

ti.³⁵ Je-li na výsledku řízení zainteresován nadřízený či zaměstnavatel úřední osoby, pak již jen z tohoto faktu vyplývají oprávněné obavy, že úředník nebude moci ve věci rozhodovat nestranně. Samotná povaha jejich vzájemného vztahu nadřízenosti a podřízenosti totiž dává zaujaté osobě do rukou nástroje, jimiž může na vnitřně nestrannou úřední osobu intenzivně a citelně působit. Může se jednat o nejrůznější hrozby, případně skutečně realizované postihy – nepříznivé služební hodnocení, snížení či odebrání pohyblivé složky platu (osobního ohodnocení, odměn), kázeňský postih, případně propuštění. Je ale tato možnost negativního působení sama o sobě důvodem k tomu, aby byl úředník vyloučen vždy, jakmile se řízení sebe méně dotkne zájmů jeho zaměstnavatele? Na tuto otázku odpověděl záporně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.³⁶ Vyřešil tak problém, který je v českých správních poměrech poměrně delikátní, vzhledem ke smíšenému modelu veřejné správy, kde řada úředníků vykonávajících státní správu je zaměstnanci územního samosprávného celku, jehož zájmů se správní řízení může dotknout. Podle některých autorů zodpověděl Nejvyšší správní soud onu složitou otázku dosti šalamounsky, když sice připustil, že smíšený model veřejné správy s sebou nese zvýšená rizika podjatého rozhodování, avšak o ztrátě nestrannosti úřední osoby lze hovořit pouze tam, kde ke vztahu nadřízenosti a podřízenosti přistoupí další konkrétní okolnosti.

Osobně se s řešením, které zvolil rozšířený senát, plně ztotožňuji, byť bych zřejmě volil jiný argumentační postup. Rozšířený senát vyšel z toho, že tzv. systémová podjatost může vyplývat ze vztahu úřední osoby k jejímu zaměstnavateli jako účastníku řízení. Některé pozdější případy však ukazují, že s takto jednoduchým pojetím vystačit nelze. Obec, kraj či stát mohou někdy mít silné důvody ovlivňovat správní rozhodování svých zaměstnanců – úředníků i v kauzách, kde jako účastníci vůbec nevystupují.

³⁵ Srov. k tomu zejména KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477, KINDL, J., ŠTURM, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků? *Právní rozhledy*. 2011, č. 3, s. 101, KOPECKÝ, M. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*. 2014, č. 2, s. 134, NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. 2007, č. 24, s. 901, PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 3, s. 250.

³⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS.

Bylo tomu tak například ve sporu řešeném Krajským soudem v Ústí nad Labem, kde 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. V ní se výslovně zavázalo k součinnosti při realizaci záměru projednávaného ve správním řízení. Soud shledal, že deklarovaná podpora záměru ze strany města vyvolává důvodné pochyby o nepodjatosti jeho úředníků, kteří ve věci rozhodovali.³⁷ Takovéto vazby a z nich plynoucí propojení zájmů veřejnoprávních korporací se zájmy soukromého investora nejsou v praxi nijak výjimečné.³⁸ Zcela stejná situace nastává i v případě, kdy by měl úředník vést správní řízení vůči osobě, která je v příbuzenském či přátelském poměru k jeho nadřízenému. Ani zde nemá úřední osoba *stricto sensu* žádný poměr k věci ani k účastníkovi řízení, nicméně karty jsou rozdány tak, že k ovlivnění její nestrannosti může s velkou pravděpodobností dojít.

Znovu se proto vracím k myšlence, že daleko spíše než o „klasickou“ (vnitřní) podjatost se v těchto případech jedná o podjatost způsobenou vnějšími vlivy, kdy nestrannost úředníka není narušena z jeho vlastní vůle vnitřními motivy, ale impuls přichází zvenčí a hrozí, že úředník se jím nechá nedobrovolně ovlivnit. Koncept vnější podjatosti tak velmi úzce souvisí s konceptem nezávislosti – právě možnosti takovýchto externích tlaků se totiž pravidlo o nezávislosti soudců snaží zabránit. Jak už jsme ale výše konstatovali, na exekutivu takto vysoké nároky klást nelze. Pokud bychom přitakali odlišnému stanovisku soudce Pally, které je k výše citovanému usnesení rozšířeného senátu připojeno, resp. kritickým odborným článkům které tomuto rozhodnutí předcházely³⁹ a následovaly po něm,⁴⁰ pak bychom vlastně žádali, aby se požadavek nezávislosti beze zbytku uplatnil i vůči administrativě. To je však podle mého názoru přepjatý a kontraproduktivní postoj. Dostali bychom se tak do střetu se zásadou hospodárnosti správního řízení, která, jak jsem již uvedl výše v první části tohoto článku, nechrání před zbytečnými náklady pouze správní orgán, ale též účastníky řízení. Kompromis, k němuž dospěl rozšířený senát, se mi proto jeví jako vyvážený. U soudce je diskvalifikující již pouhá

³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014 č. j. 15 A 127/2012-137. Viz též PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2014.

³⁸ NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. 2007, č. 24, s. 901.

³⁹ KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477.

⁴⁰ PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 3, s. 250.

teoretická možnost, že by někdo jiný mohl účinně ovlivnit jeho rozhodnutí, ale úřední rozhodování zcela nezávislé (ve smyslu preventivních institucionálních záruk) být nemůže. Pouze tam, kde konkrétní okolnosti svědčí o tom, že osoba, jež je k úředníkovi v nadřízené či obdobné pozici, má dostatečně silný zájem na tom, aby řízení ovlivnila, měly by nastoupit objektivní pochybnosti o tom, že daný úředník má vytvořeny podmínky zaručující, že bude moci rozhodovat nestranně. Namísto směřování úkolů a postavení moci soudní a výkonné se Nejvyšší správní soud vydal složitější, ale podle mého názoru právně i filozoficky čistší cestou, kdy požadavky kladené na soudce se budou aplikovat na úředníky pouze přiměřeně a se zvážením okolností konkrétního případu.

Na správnosti tomuto řešení nic neubírá ani to, že je postaveno na (podle mého názoru chybné) představě, že systémová podjatost se vyčerpává zaměstnaneckým poměrem úřední osoby k účastníkovi řízení. Pokusil jsem se v této kapitole ukázat, že tzv. systémová podjatost je pouze jedním z možných projevů jevu, který nazývám vnější podjatostí, tedy přímého či nepřímého ovlivňování úředních osob různými externími subjekty, které se bezprostředně nepodílejí na výkonu pravomoci správního orgánu a nemusí být ani účastníky řízení.

Indicie podjatosti

Od důvodů podjatosti, které jsem se výše pokusil systematicky rozdělit na dva základní typy, je nutno odlišovat známky podjatosti, tedy signály, z nichž lze na podjatost usuzovat, aniž bychom nutně vždy rozpoznali její konkrétní důvod. Právě ony umožňují podjatost (zejména tu vnitřní) objektivně hodnotit. Takovým ukazatelem může být například přehnaně vstřícné či naopak nepřiměřeně přísné chování úředníka k jedné ze stran. Úředník má samozřejmě na rozdíl od soudce mnohem větší prostor k tomu, aby účastníkům řízení poskytovat poučení, a to nikoliv nutně jen o jejich procesních, ale též hmotných právech a povinnostech. Musí však zachovat určitou vyváženost a žádnému z účastníků v tomto směru nenadržovat. Rozhodně by neměl žádného z účastníků opakovaně zrazovat od podání určitého návrhu nebo na něj působit, aby vzal svůj návrh zpět.

Stejně tak nelze podle mého názoru klást na úředníky tak přísné nároky jako na soudce ohledně vyjadřování svého předběžného náhledu na věc.⁴¹ Úředníci jsou z velké části právní laici, pro které je přirozené již v průběhu řízení vynášet určité dílčí soudy, morali-

zovat či jinak otevřeně vyjadřovat své postoje. Úředník by však neměl překročit míru, za níž už by účastníci museli mít nutně za to, že o jejich věci bylo rozhodnuto předem, bez ohledu na výsledky dokazování, jen na základě úředníka osobního názoru diktovaného předpojatostí. Rozhodně je nepřijatelné, aby úředník zesměšňoval či slovně napadal během výslechu svědky, ani aby již v průběhu provádění důkazu listinou překrucoval její obsah vlastní interpretací. Určitou zdrženlivost lze během řízení doporučit též vůči sdělovacím prostředkům, byť přitom nelze zapomínat na princip otevřenosti (transparentnosti) a na povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti (čl. 17 odst. 5 Listiny).

Dalšími významnými indiciemi o tom, že úřední osoba není nestranná, může být porušování dalších principů dobré správy. Tak například zdržování a nečinnost v řízení může být účastníkovi řízení zahájeného z moci úřední ku prospěchu, ale pochopitelně porušuje princip včasnosti rozhodování. Zásada transparentnosti nebude naplněna, jestliže úřad klade jednomu z účastníků v průběhu řízení překážky v přístupu k dokumentům shromážděným ve spise, např. stanovováním nezákonných či aplikací protiústavních podmínek pro nahlédnutí do nich, vyžadováním nadměrných poplatků za pořízení kopií apod. Chybějící odůvodnění určitého rozhodnutí, jež by odůvodněno být mělo, je v rozporu s principem přesvědčivosti. Rozhodnutí vydané v rozporu s ustálenou judikaturou nebo odlišné od předchozích rozhodnutí, které tentýž úřad vydal v obdobných věcech, nenaplnuje zásadu předvídatelnosti (někdy též označovanou jako princip právní jistoty). Všechny tyto postupy představují vady řízení, resp. vady vydaného rozhodnutí samy o sobě, ale zároveň mohou sloužit jako indikátory toho, že úředník jednal ve věci podjatě a nenaplnil tak princip nestrannosti. To platí zejména tehdy, jestliže je uvedený postup zjevně úmyslný a v neprospěch jednoho z účastníků řízení.

Zneužití institutu podjatosti

Závěrem si dovoluji upozornit, že jakkoliv v předchozím textu obhajuji nestrannost úředního rozhodování jako důležitou hodnotu demokratického právního státu a jako obecný právní princip, jsem si vědom toho, že koncept podjatosti je v praxi velmi snadno zneužitelný k procesním obstrukcím. Účastníci řízení, mají-li zájem na prodloužení řízení, mohou svého cíle docílit právě vznášením účelových námitek podjatosti vůči pověřené úřední osobě či jejím nadřízeným. Děje se tak v praxi nejčastěji v přestupkových věcech, kde mívá obviněný zájem na prekluzi svého trestního postihu. Výjimkou nejsou ale šikanózní či účelové námitky podjatosti ani v jiných typech správních řízení, kde se jejich prostřednictvím

⁴¹ Srov. k tomu DOLEŽÍLEK, J. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci v civilním řízení. *Právní rozhledy*. 1997, č. 4, s. 174.

snaží účastníci nejčastěji odvrátit hrozící nepříznivý výsledek řízení.⁴² Určitou obranou proti takovýmto postupům může být aplikace koncentrační zásady obsažené v § 14 odst. 2 správního řádu. Jinak však nelze doporučit nic více, než aby správní orgán důsledně trval na tom, že aby mohl shledat námitku podjatosti oprávněnou, musí být konkrétně odůvodněna a podložena.

Ke zneužití institutu podjatosti však může docházet i ze strany samotných úředních osob. Tvzení o vlastní podjatosti může být jen prostředkem k tomu, aby se úředník nebo dokonce úřad jako celek zbavil vyhocené nebo právně složité kauzy a „přenechal“ ji k řešení jiné osobě či jinému územnímu samosprávnému celku. Lenost ani nedostatek sebedůvěry však samozřejmě nemohou být důvodem podjatosti. Proto je nutno trvat na tom, aby rozhodnutí o podjatosti úřední osoby bylo vždy řádně odůvodněno, jak zdůraznil v jednom ze svých stanovisek veřejný ochránce práv.⁴³

Závěr

V předkládaném článku dospívám k závěru, že nestrannost rozhodování je obecným právním principem nejen pro oblast soudnictví, ale též pro výkon státní správy. V tomto rozsahu je judikatura týkající se podjatosti soudců aplikovatelná též na úředníky. Moc soudní je však na rozdíl od exekutivy vybavena dalšími zárukami, zejména nezávislostí. Nezávislost nelze s nestranností směšovat. Úřední rozhodování nebude nikdy zcela nezávislé na vnějších vlivech, úředník by však neměl rozhodovat případ, v němž je dán vážný důvod k pochybnostem o jeho nestrannosti. Důvody podjatosti úředních osob rozdělují na vnitřní a vnější. Ty vnitřní zahrnují zejména vlastní postoj úředníka k věci či účastníkům řízení (jejich zástupcům). Vnitřní podjatost je charakteristická tím, že úředník uvedené postoje zaujímá dobrovolně ze své vlastní vůle a zpravidla k dosažení nějakého vlastního prospěchu, zájmu nebo cíle. Naproti tomu vnější podjatost pramení ze zájmu jiné osoby na výsledku řízení, přičemž tato osoba je vůči úředníkovi v takové pozici, že na něj může vykonávat účinný nátlak a vnucovat mu svou představu o průběhu a výsledku řízení. Do této kategorie spadá i tzv. systémo-

vá podjatost. V práci obhajují řešení zvolené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který se – byť možná ne zcela vědomě – nenechal svést na scesti a nepožadoval úplnou nezávislost úředního rozhodování. Namísto toho doporučil zohlednit závislý (nejčastěji zaměstnanecký) poměr úřední osoby k jinému aktérovi (nejčastěji účastníkovi řízení) pouze tam, kde subjekt nadřazený úředníkovi, jenž ve věci rozhoduje, má na výsledku řízení dostatečně silný zájem a existují tak důvodné obavy, že svého vlivu na úřední osobu skutečně využije. V závěrečných kapitolách se pak zabývám dalšími indiciemi svědčícími o podjatosti úřední osoby a otázkou zneužití námitky podjatosti.

Summary

Author advocates the idea that impartiality is a general legal principle of any decision making process - not only the judicial but also the administrative. He examines the difference between impartiality, meaning the (lack of) relation to the case, and independence, meaning the system of guarantees that the deciding person would not be influenced by anyone else. He points out that although officers should be impartial they are not provided with independence, therefore the application of judicature concerned with the impartiality of judges on officers is limited. Author then introduces his division of reasons for bias to internal (person's own relation to the case or to the parties) and external (other person interested in the result of the case influences the deciding person). It is important to make difference between reasons for bias and signs of it. In the last part author deals with parties' abuse of objections concerning partiality of the deciding officer for obstructions in the administrative process and its possible solutions.

⁴² Uvedené informace čerpám zejména z přednášky JUDr. Lukáše Glasera z Krajského úřadu Jihočeského kraje s názvem „Podjatost ve správním řízení ve vztahu k systémové podjatosti“ přednesené dne 1. června 2015 na konferenci „Systémová podjatost“ v Praze.

⁴³ Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 16. června 2013, sp. zn. 88/2013/VOP/IK (dostupné skrze vyhledávací systém evidence stanovisek ombudsmana, <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>).