Lukáš Glaser, Miroslav Mocek

K systémové podjatosti ve veřejné správě

Úvod

Nejvyšší správní soud ČR usnesením rozšířeného senátu[1] (dále jen „usnesení rozšířeného senátu“) zaujal nový postoj k otázce tzv. systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků (dále jen „úředníci“). V právní větě uvedl, že pokud úředník rozhoduje ve správním řízení, které se týká jeho zaměstnavatele, je důvodem podjatosti samotný jeho zaměstnanecký poměr, pokud je z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky.[2] Usnesení rozšířeného senátu představuje, byť to tak na první pohled nevypadá, výraznou změnu v náhledu na problematiku podjatosti oproti náhledu, který zastával Nejvyšší správní soud ČR do doby tohoto rozhodnutí.

Nejsme právní teoretikové, proto se pokusíme v tomto příspěvku z praktického úhlu pohledu upozornit na některé negativní důsledky výše popisovaného rozhodnutí.

Zákonná příslušnost versus plošná, proměnlivá (těžko odhadnutelná) příslušnost

Pokud je z oblasti teorie do praktické činnosti správních orgánů jako *novum* vložena systémová podjatost, jde fakticky o zásah, který by měl být vyhrazen dle našeho názoru zejména zákonodárci. Vedle právní úpravy, která je a musí být v otázce řešení a posuzování příslušnosti dostatečně určitá[3], vznikla další obecná „úprava“ založená na posuzování příslušnosti z pohledu usnesení rozšířeného senátu. Základním problémem tohoto pohledu, jak na to ostatně upozornil již v odlišném stanovisku k usnesení rozšířeného senátu soudce Jiří Palla, je jeho nejednoznačnost, obtížná uchopitelnost praxí a s tím související negativní dopady na stav právní jistoty.[4] Do 20. 11. 2012 musela k dovození podjatosti úředních osob

[1] Usnesení NSS z 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Dostupné z http//:www.nssoud.cz [citováno 19. 6. 2015].

[2] Poznámka: následovalo usnesení rozšířeného senátu NSS se stejnými závěry z 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106. Dostupné z http//: www.nssoud.cz [citováno 19. 6. 2015].

[3] Viz např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – např. § 10, 11, 12, 13, § 131, 132 a 133.

[4] Usnesení NSS z 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Odlišné stanovisko soudce JUDr. Jiřího Pally z 20. 11. 2012 – viz odst. 30 až 34. Dostupné z http//: www.nssoud.cz [citováno 19. 6. 2015].

přistoupit jiná skutečnost – zejména např. důvodná obava z ovlivňování konkrétní osoby, především zaměstnavatelem.[5] Nejvyšší správní soud ČR vycházel přitom z toho, že pouze situace, která je zákonem výslovně připuštěna (míněno rozhodování orgánů obce ve správních řízeních), předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost.[6] Tento pohled Nejvyššího správního soudu ČR prošel kontrolou ústavnosti. Ústavní soud ČR k věci ve svém usnesení[7] především konstatoval, že u správních orgánů není předpokládána nezávislost, ale nestrannost. Nestranností přitom rozumí objektivní a předem nezaujatý (neutrální) přístup pověřených osob k výkonu svých úředních činností. Výslovně uvedl: *„Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další konkrétní skutečnost natolik evidentní, intenzivní a takové povahy, že by jim bránila řádně rozhodnout"*. Ke vztahu úředníka územního samosprávného celku a jeho politické reprezentace dále odmítl zobecnění, že tento vztah zakládá vždy pochybnosti o podjatosti.

Již z výše uvedeného porovnání je zřejmé, že nový postoj Nejvyššího správního soudu ČR se liší především v posuzování tzv. *„nadkritické míry systémového rizika"*, jak ve svém usnesení sám uvádí.[8] A to jak v možné šíři rizik, tak v intenzitě. Pokud dříve platilo k vyslovení podjatosti, že muselo jít o situaci, která evidentně bránila úředníkovi nestranně rozhodovat, nyní postačí i nízká míra podezření vyplývající z povahy věci či jiných, a to velmi různorodých a široce pojatých okolností. Dle aktuálního názoru Nejvyššího správního soudu ČR není tedy rozhodné jen to, zda v daném případě existují konkrétní okolnosti svědčící o tom, že úřední osoba je skutečně podjatá. Rozhodná je již obecná možnost široce koncipovaného podezření o této podjatosti. Takový přístup však v současném modelu výkonu veřejné správy může znamenat při vedení správních řízení různých typů značné komplikace (především v územním či stavebním řízení, v různých řízeních na úseku životního prostředí apod.).

K nutným výsledkům tohoto přístupu patří nastolení právní nejistoty, a to jak u úřadů územních samosprávných celků vedoucích řízení (chybné zhodnocení existence či neexistence systémové podjatosti má zásadní důsledky pro další průběh řízení, zejména z hlediska rušení vydaných správních rozhodnutí), tak i u účastníků řízení, a to především z pohledu jimi nabytých práv či průbě-

---

[5] Viz např. rozsudek NSS z 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67. Dostupný z http//:www.nssoud.cz [citováno 21. 6. 2015].

[6] Rozsudek NSS z 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67. Dostupný z http//:www.nssoud.cz [citováno 21. 6. 2015].

[7] Usnesení Ústavního soudu z 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08. Dostupné z http//:nalus.usoud.cz [citováno 21. 6. 2015].

[8] Usnesení NSS z 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119 – odst. 64. Dostupné z http//:www.nssoud.cz [citováno 19. 6. 2015].

hu samotného řízení. Lze očekávat, že obtížná uchopitelnost nového přístupu si vyžádá dlouhé období jeho postupného uvádění do praxe správních orgánů. Výsledkem tohoto nového přístupu mohou být již výše zmíněné negativní důsledky jak na straně územních samosprávných celků, resp. jejich orgánů, či jiných vykonavatelů veřejné správy, tak na straně jejích adresátů.[9)]

Ke konkrétním případům „prosazování" systémové podjatosti

1) Asi nejznámější případ, kterého se probíraná tématika systémové podjatosti týká, je stavba spalovny odpadu v Chotíkově, která měla být zhotovována společností Plzeňská teplárenská, a. s. Tato akciová společnost je přitom založena statutárním městem Plzeň, které je jejím jediným společníkem. V rámci povolovacího procesu namítly spolky, zabývající se ochranou životního prostředí, podjatost úředních osob stavebního úřadu a následně pak i Krajského úřadu Plzeňského kraje, když tvrdily, že systémovou podjatost lze spatřovat v tom, že zástupci Plzeňského kraje, jakož i statutárního města Plzeň a zmíněné akciové společnosti (mimo jiné i Sdružení měst a obcí) podepsali *„Dohodu o partnerství a spolupráci na Integrovaném systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji,"* v níž bylo uvedeno, že všechny smluvní strany deklarují podporu a společný zájem na vytvoření Integrovaného systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji, s vybudováním zařízení na energetické využití směsných komunálních a podobně vhodných odpadů na území Plzeňského kraje (t. č. v katastru obcí Chotíkov a města Touškov). Soud v rozsudcích, které se dané věci týkaly, konstatoval, že pokud podle usnesení Nejvyššího správního soudu ČR stačí nízká míra podezření svědčící o podjatosti konkrétních úředních osob, pak přijetí dohody o závazku poskytnout maximální součinnost směřující k realizaci uvedeného záměru již zakládá důvod pochybovat o nepodjatosti příslušných zaměstnanců Krajského úřadu Plzeňského kraje. Jestliže k takovému závazku došlo, byla naplněna ta poměrně nízká míra podezření, že v daném případě může docházet k podjatosti úředních osob podílejících se na uvedeném rozhodovacím procesu.[10)] K samotnému záměru pak soud poznamenal, že se nejedná o běžnou, ale naopak kontroverzní záležitost. Obdobně pak soud argumentoval v souvisejícím řízení, které se týkalo přezkumu vydaného stavebního povolení.[11)] Proti rozsudku krajského soudu podala zmíněná společnost kasační stížnost, která však byla Nejvyšším správním soudem ČR zamítnuta, přičemž v rozsudku bylo mimo jiné uvedeno,

---

[9)] Namátkou lze jmenovat například zpomalení průběhu správních řízení, zvýšené náklady pro účastníky řízení, ztížení či zamezení realizace určitých záměrů ze strany územních samosprávných celků, pokud jsou například navázány na splnění časových podmínek spolufinancování ze strukturálních fondů EU apod.

[10)] Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 25. 7. 2014, č. j. 30 A 76/2012 – 266. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 6. 2015].

[11)] Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 2. 2. 2015, č. j. 30 A 58/2013 – 187. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 6. 2015].

že uzavření dohody a proklamace podpory záměru je nesporná, a byl potvrzen názor krajského soudu v tom, že se jedná o dostatečný důvod pro vyslovení tzv. systémové podjatosti. Jelikož žalovaný zde byl Krajský úřad Plzeňského kraje, Nejvyšší správní soud ČR zároveň uvedl, že hejtman má prostřednictvím ředitele krajského úřadu značný vliv na úředníky krajského úřadu a jejich profesní život, čímž se vytváří závislost na hejtmanovi kraje, radě kraje a potažmo zastupitelstvu kraje, a z toho důvodu lze pochybovat o nestrannosti úředníků.[12)]

2) Obdobným případem, kterým se v nedávné době správní soudy zabývaly, je tvrzená systémová podjatost úředníků Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a Magistrátu statutárního města Karviná. Tyto úřady rozhodovaly v územním řízení o umístění stavby pro využívání komunálních odpadů – umístění souboru staveb a změn staveb pod názvem *„Krajské integrované centrum využívání komunálních odpadů v Moravskoslezském kraji.“* Stejně jako v předchozím případě byly žalobci spolky, které se věnují mimo jiné ochraně životního prostředí. Podstatou podané žaloby bylo tvrzení, že úřední osoby zařazené do Magistrátu statutárního města Karviná nemohou rozhodovat nestranně o žádosti společnosti KIC Odpady, a.s., v níž má podíl jak Moravskoslezský kraj, tak statutární město Karviná. Kromě jiných námitek spolky uváděly, že za realizovanou stavbu získá statutární město Karviná vysoké finanční kompenzace, což „diskvalifikuje“ jeho úřední osoby z rozhodovacího procesu. Spolky požádaly Ministerstvo pro místní rozvoj o delegaci věci na jiný úřad (územní samosprávný celek) nicméně to tento postup nevyužilo. V rámci správního řízení zastával Krajský úřad Moravskoslezského kraje ten názor, že ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu lze namítat podjatost pouze vůči konkrétním úředním osobám, nikoliv tzv. systémovou podjatost, proto nepovažoval podané námitky za námitky podjatosti. Krajský soud v Ostravě se v odůvodnění svého rozsudku odvolal na usnesení rozšířeného senátu.[13)] Vyslovil též přesvědčení, že v případě, kdy byla namítnuta systémová podjatost a Krajský úřad Moravskoslezského kraje se vůbec námitkami systémové podjatosti nezabýval, ač byly na místě a byly odůvodněny, zatížil své rozhodování nezhojitelnou vadou, na základě níž je nutné rozhodnutí jako nezákonné zrušit. Rozsudek Krajského soudu Ostravě byl potvrzen i Nejvyšším správním soudem ČR, který uvedl, že ve věci rozhodovaly o námitce podjatosti osoby, proti nimž námitka podjatosti směřovala, a z toho důvodu je rozhodování správních úřadů zatíženo nezhojitelnou vadou. O věci měl rozhodovat společný nejblíže nadřízený správní úřad, jehož nestrannost nebyla zpochybňována, tj. Ministerstvo pro místní rozvoj.[14)]

[12)] Rozsudek NSS z 2. 6. 2015, sp. zn. 7 As 57/2015. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 6. 2015].

[13)] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě z 29. 4. 2014, č. j. 22A 221/2011-123. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 7. 2015].

[14)] Rozsudek NSS z 14. 5. 2015, č. j. 5 As 94/2014-37. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 7. 2015].

3) Jako další případ lze zmínit výstavbu zařízení pro energetické využití odpadů v Ústeckém kraji. V tomto případě byly žalobci opětovně spolky věnující se mimo jiné ochraně životního prostředí. I v tomto případě lze konstatovat, že předmětem napadení rozhodování správních úřadů bylo porušení práva na spravedlivý proces při rozhodování v územním řízení z důvodu tvrzené podjatosti úředních osob Magistrátu statutárního města Most. Důvody nasvědčující pochybnosti o nepodjatosti úředních osob byly spatřovány v tom, že mezi statutárním městem Most a společností United Energy, a. s., která je vlastníkem společnosti EVO Komořany, a.s., byla podepsána *„Dohoda o partnerství a spolupráci na rozšíření systémového řešení odpadového hospodářství Ústeckého kraje"*, přičemž mezi těmito dvěma subjekty panuje i finanční pouto. Město mělo totiž získat finanční prospěch v důsledku realizace akce, což může mít vliv na nestrannost rozhodování v meritu věci. V průběhu správního řízení byly spolky správními orgány vyzvány k doplnění námitky podjatosti a její konkretizaci, k níž nedošlo. Správní orgány odůvodnily, že současná právní úprava nezná institut tzv. generální podjatosti, a nebylo proto možné podání vyhodnotit jako námitku podjatosti. Krajský úřad Ústeckého kraje rovněž uvedl, že statutární město Most nebylo žadatelem či investorem, ale účastníkem řízení z titulu hájení zájmů obce a jejích občanů. Krajský soud Ústí nad Labem pak ve svém rozsudku[15)] zaujal ten právní názor, že zde existuje evidentní propojení statutárního města Most a společnosti United Energy, a. s., která zcela ovládá žadatele o územní rozhodnutí – společnost Evo Komořany, a. s. Soud uzavřel, že bylo možné podat námitku tzv. systémové podjatosti, neboť ta je mimo jiné zmíněna v usnesení rozšířeného senátu, a bylo tedy na místě zkoumat, zda se o systémovou podjatost vskutku jedná nebo nikoliv, postačilo přitom, že námitka podjatosti byla směřována obecně na všechny úřední osoby zařazené do Magistrátu statutárního města Most. Soud přitom dospěl po krátkém popisu organizačních vztahů v obecním (resp. městském) úřadu k závěru, že je zde důvodná pochybnost nasvědčující podjatosti úředních osob, neboť město považuje společnost United Energy, a. s. za svého strategického partnera a primátor města má prostřednictvím tajemníka městského úřadu značné personální a organizační pravomoci, schopné ovlivnit profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti na primátorovi, radě města, potažmo zastupitelstvu, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob, a proto tyto úřední osoby nelze považovat za nezávislé ve vztahu k záměrům prezentovaným samosprávou, k čemuž uzavřením výše naznačené dohody dle názoru soudu došlo. Soud na závěr sdělil, že o námitce podjatosti úředních osob zařazených do Magistrátu statutárního města Most nebylo rozhodnuto zákonem stanoveným způsobem, což má za následek vadu řízení, pro

[15)] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem z 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 21. 6. 2015].

kterou bylo rozhodnutí nutno zrušit. Uvedený právní názor pak byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ČR.[16)]

4) Na základě rozboru jmenovaných případů lze uzavřít, že zatímco územní samosprávné celky, resp. jejich úřady, jako vykonavatelé veřejné správy, přistupují k nově nastolené otázce systémové podjatosti velmi rezervovaně, stejně tak jako většina ústředních správních úřadů, lze v případě správních soudů sledovat trend opačný, který je navíc spojen s méně či více formálním přístupem k řešení daného problému. Správní soudy prvních stupňů pochopitelně přejímají právní názor, který byl vysloven v usnesení rozšířeného senátu. Úroveň, kterou se zaobírají podstatou samotných námitek podjatosti, jejich reálným základem, posouzením jejich eventuálních dopadů a dalšími okolnostmi daného případu, je však rozdílná. Ostatně mohou se vždy odkázat (a to již dělají) na zvýšenou podezíravost a postačující poměrně nízkou míru podezření. Otázka řešení systémové podjatosti (aniž bychom zpochybňovali význam této záruky zákonnosti) je tak fakticky povýšena nad samotné posuzování rozhodnutí v meritu věci, resp. jeho správnost a zákonnost i v případě, kdy existuje pouze minimální či nepatrná („podkritická“) pochybnost o podjatosti úředních osob, která nemůže mít vliv na výsledek řízení. I po změně postoje Nejvyššího správního soudu ČR je však možné k otázce systémové podjatosti přistupovat rozumně s ohledem na všechny okolnosti případu, byť samozřejmě mnohem obtížněji než za předchozího náhledu na tzv. systémovou podjatost, a s minimální mírou jistoty ve věci správnosti jejího posouzení. Samotný závěr rozšířeného senátu se totiž tak trochu chová jako „chytrá horákyně.“ Na jedné straně se brání vyslovit bez dalšího přesvědčení, že samotný poměr k zaměstnavateli, který je současně účastníkem řízení (územnímu samosprávnému celku), je důvodem pro vyloučení z projednávání věci pro podjatost. Na druhou stranu byl opuštěn dřívější názor o tom, že k pochybnostem o podjatosti musí přistoupit minimálně reálná obava z ovlivňování konkrétní úřední osoby a tato konkrétní obava byla nahrazena fakticky téměř všeobjímajícím podezřením. Jedná se tak o názor, který je na půli cesty (srov. disent soudce Jiřího Pally). S odvoláním na shora uvedené případy je však nutno uzavřít, že do budoucna neobstojí ta obhajoba správních orgánů, že námitka systémové podjatosti neexistuje a vždy je nutné namítat podjatost vůči konkrétní úřední osobě, neboť tento právní názor správní soudy již neakceptují.[17)] Stejně tak neobstojí názory některých ústředních správních úřadů o tom, že vedoucí úřadu (ať již tajemník obecního úřadu či ředitel krajského úřadu) nejsou oprávněnými úředními osobami, a proto se na ně námitka podjatosti vztahovat nemůže.[18)]

[16)] Rozsudek NSS z 13. 2. 2015, č. j. 7 As 158/2014 -30. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 21. 6. 2015].

[17)] Např. rozsudek NSS z 4. 12. 2013, č. j. 3As 60/2013 – 26. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 23. 6. 2015].

[18)] Rozsudek NSS z 2. 6. 2015, sp. zn. 7 As 57/2015. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 20. 6. 2015].

5) Spíš jen na okraj lze doplnit, že obdobné „vysvětlující" usnesení rozšířeného senátu vydal Nejvyšší správní soud ČR v případě otázky poskytování informací o platech zaměstnanců ve veřejné sféře.[19] Obě dvě usnesení mají přitom jedno společné – jedná se o výklad, který extenzivně vykládá právní řád České republiky, resp. jednotlivé zákony. Jak je seznatelné z aplikační praxe, nejedná se ani v jednom případě o příliš šťastné řešení. Zatímco v případě poskytování informací o platech zaměstnanců ve veřejné sféře se jedná o problematiku práva zaměstnanců veřejného sektoru na alespoň přiměřenou úroveň ochrany soukromí (oproti té ochraně, jakou mají zaměstnanci sektoru soukromého) v poměru k právu veřejnosti na informace, což však zpravidla nemůže mít jiné dopady než „jen" zpřístupnění informací o majetkových poměrech konkrétní osoby, je otázka podjatosti otázkou pro veřejnou správu zcela zásadní.

Ještě k zájmům a výkonu veřejné správy

Podstatou systémové podjatosti je fakticky nějak zjištěný „podezřelý" zájem, který dosahuje nadkritické míry. Považujeme proto za vhodné zastavit se i u zájmů jako takových včetně jejich významu a uplatnění ve veřejné správě.

1) Samotný institut veřejné správy je spojen se zájmy. Je správou veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Veřejný zájem není právem konkrétně vymezen. Petr Průcha k veřejnému zájmu uvádí, že ho lze dovodit jako zájem obecný, obecně prospěšný, jehož nositelem je alespoň rámcově determinovaný okruh či společenství osob (veřejnost) popř. zájem společnosti (celospolečenský). Tento zájem nesmí být v rozporu s právními předpisy. Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli mohou být pouze orgány veřejné moci[20] (vedle hlavní složky veřejné správy – státní správy) je součástí veřejné správy samospráva, která je vykonávána v našich podmínkách především územními samosprávnými celky. I pro ni tedy platí, že je vykonávána ve veřejném zájmu. Konkrétně v zájmu příslušného územního samosprávného celku. I pro ni jako pro státní správu platí, že realizuje v mezích práva veřejné zájmy.[21]

   Ostatně se „zájmy" není spojena jen veřejná správa. Politický systém České republiky je založen na volné soutěži politických stran prosazující své zájmy[22], což se pochopitelně promítá do činnosti a fungování státu v daleko širší míře. Pavel Holländer k politickým stranám uvádí, že jsou klíčovými subjekty demokratického pluralitního politického systému a reprezentanty ekonomických,

---

[19] Rozsudek rozšířeného senátu NSS z 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62 ze dne 22. 10. 2014. Dostupné z http://www.nssoud.cz [citováno 23. 6. 2015].

[20] PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část.* 7. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 52 až 55, ISBN 978-80-210-6 (Masarykova univerzita) a ISBN 978-80-7239-207-0 (Nakladatelství Doplněk).

[21] Tamtéž – s. 56.

[22] Zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Ústava České republiky, čl. 5.

sociálních, kulturních, ekologických a jiných zájmů různých skupin občanů.[23] Prostřednictvím výsledků ve volbách, v naší reprezentativní (zastupitelské) demokracii se pochopitelně snaží o realizaci zájmů, které reprezentují, a to získáním přístupu k veřejné moci (podílu ve státním aparátu či v orgánech samosprávy).

V záležitostech konkrétního přístupu k moci upozorňuje Pavel Holländer v souvislosti s „Weberovským" paradigmatem (podřízení nevolených voleným při současné relativní autonomii nevoleného, profesionálního úřednictva) na další paradox. Tento paradox se týká přístupu k veřejné moci u nás spojený s mimořádnou fluktuací (zejména na ústředních správních úřadech), nárůstem propojení se světem politiky „a s tím spjaté důsledky snížení kompetentnosti, případně i korupce a klientelismu".[24] Jinak řečeno jde o nadužívání „odměny za úspěch".[25] I z této reality, která je však výslovně zmiňována u ústředních správních úřadů, zřejmě ideově vychází usnesení rozšířeného senátu – z obav přímého ovlivňování úředníků a nedostatečných záruk nestrannosti – odolnosti vůči politickým zájmům, jejichž veřejná prospěšnost (veřejný zájem) byla potvrzena výsledky volebního procesu. Na otázku, proč se z takto širokého úhlu pohledu vůbec zabýváme otázkou zájmů a veřejné správy, lze odpovědět, že veřejná správa vychází, a musí vycházet, mimo jiné i ze zájmů formulovaných politickými stranami a není reálně udržitelné a ani správné považovat projevený zájem (např. ve volebním programu) za podmínku fakticky naplňující kritérium systémové podjatosti. Představa mlčící politické strany, která prostřednictvím svých představitelů nepředkládá vize, konkrétní rozvojové záměry, řešení důležitých (byť třeba kontroverzních) témat apod., je absurdní. Takový přístup by byl v příkrém rozporu i s rolí politických stran v České republice (viz výše) a lze dodat, že by vedl i k nenaplňování funkcí politických stran při formování veřejné moci a podílení se na této moci. K funkcím politických stran dle Karla Klímy totiž mimo jiné patří vyhledávání a formulace motivů, prostředků a cílů politické strany použitých při ovlivňování společenských vztahů („zjištění společenského zájmu či potřeby"), dále např. programování jednotlivých odvětví společenského života („formulace zájmů, prostředků i cílů").[26]

Pokud usnesení rozšířeného senátu spatřuje i v těchto projevech politiků a politických stran dosažení nadkritické míry podezření a současně konstatuje, že nemá být k posouzení věci směrodatné ani to, zda je či není územní samosprávný celek účastníkem konkrétního posuzovaného správního řízení, navozuje pro veřejnou správu jen velmi obtížně řešitelnou situaci právě z důvodu,

---

[23] HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň. Aleš Čeněk, 2009, s. 156, ISBN 978-80-7380-178-6.

[24] Tamtéž – s. 307.

[25] KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 114, ISBN 80-7357-179-X.

[26] Tamtéž – s. 111 až 116.

že političtí představitelé nemohou rezignovat na svou činnost a roli ve společnosti. Existující systém spojeného modelu výkonu veřejné správy se tak dostává na hranice svých možností, totiž možnosti koexistence politických představitelů územních samosprávných celků a výkonu státní správy, která je vykonávána jejich orgány. Důsledná aplikace nového postoje k systémové podjatosti by fakticky rovněž znemožnila výkon těch samosprávných činností, které z hlediska procesních požadavků podléhají požadavkům formálního správního řízení.

2) Nestrannost úředníků znamená, jak již bylo uvedeno, nikoliv nezávislost (pokud bychom ji chtěli, tak musí mít úředníci v zásadě obdobné postavení jako soudci), ale schopnost nezaujatě a objektivně přistupovat k plnění úředních činností. Jinými slovy postupovat zákonným způsobem, nikomu nestranit, hodnotit zjištěné zájmy projevené zákony předvídaným způsobem v konkrétní věci a hledat a nalézt veřejný zájem. V případě činnosti veřejné správy jde dle Petra Průchy o plnění tzv. triády povinností – zákonným postupem, věcně správně a v zákonné lhůtě. Zájmy mohou být, a spíš zpravidla jsou, rozdílné. Může existovat zájem státu, který je v rozporu se zájmem územního samosprávného celku (samosprávy) a naopak, mohou být i shodné. Mohou se rovněž prolínat a doplňovat. Ostatně spornost může být dána i v rámci různých zájmů státu (státní správy) k jedné konkrétní věci (například výstavba liniové stavby a nesoulad požadavků dopravně technických, cenových apod. s požadavky na ochranu životního prostředí). Obdobný vnitřní nesoulad lze předpokládat i u jednotlivých zájmů samosprávy. Na první pohled se může zdát, že právě zde je riziko selhání zaměstnavatele a následně úředníka. Usnesení rozšířeného senátu při hodnocení otázky systémové podjatosti však zcela pominulo, že úředník nemá ani zde „volné pole“ pro své selhání. Náš (spíš přebujelý) právní řád v tomto směru poskytuje až nadbytek mechanizmů, které mu umožní vybrat právě a jen tu variantu, která je souladná s veřejným zájmem a tedy i se zákonem. Existuje zde přeci v jednotlivých správních postupech celý zástup závazných stanovisek, podmiňujících rozhodnutí, nutných podkladů typu odborných posudků, stanovisek, institut dotčených orgánů, velmi častá kontrola veřejností a konečně kontrola nadřízenými orgány a soudy… Podle našeho názoru je riziko systémové podjatosti systémově nevýznamné a teoretické a z pohledu případného selhání jedince by neměly být prováděny žádné závažné zásahy do celého systému veřejné správy. Je rovněž dle našeho názoru politováníhodné, že Nejvyššímu správnímu soudu ČR nestačí ani reálné záruky a ochrana práv zaměstnanců našimi soudy a dokonce ani *„ultima ratio“* právního řádu – trestněprávní odpovědnost i s nedbalostním trestným činem týkajícím se plnění úkolu úřední osoby.

Závěr

1) Zejména z výše popisovaných případů lze dospět k závěru, že do současného modelu výkonu veřejné správy Nejvyšší správní soud ČR zasáhl poměrně

zásadním způsobem. Pomineme-li věcnou stránku daných případů, lze dojít k tomu, že v mnoha případech bude nutné, aby o věci rozhodovaly úřady územních samosprávných celků, které nejsou původně místně příslušné, ale byla na ně věc delegována. Z aplikační praxe lze vysledovat, že jednotlivé případy se množí a z námitky systémové podjatosti se může stát účinný prostředek pro maření správního rozhodování či jeho značné znesnadňování. K tomu pak dále přistupuje nejednotná praxe ústředních správních úřadů a jejich nejednotné posuzování této otázky. Jak je zřejmé i z jednotlivých citovaných rozsudků, např. Ministerstvo pro místní rozvoj dovozovalo, že ředitel krajského úřadu nemůže být podjatý, protože se vůbec neúčastní správního řízení a tedy není důvodu rozhodovat o jeho podjatosti.[27)] Nejsou ojedinělé názory, že o podjatosti ředitele krajského úřadu má rozhodovat hejtman kraje, ač ten není součástí úřadu, jako je tomu u starosty obce.[28)] Stejnou argumentaci pak Ministerstvo pro místní rozvoj aplikovalo i na námitku podjatosti starosty obce.[29)] Oproti tomu v návrhu věcného záměru zákona o stavebních úřadech bylo Ministerstvem pro místní rozvoj navrženo oddělení stavebních úřadů od obecné struktury územních samosprávných celků mimo jiné i s ohledem na riziko tzv. systémové podjatosti.[30)] Naopak Ministerstvo dopravy přistupuje k otázce systémové podjatosti s největší opatrností s odkazem na usnesení rozšířeného senátu.[31)] Ministerstvo vnitra pak dovozuje, že v okamžiku, kdy starosta obce vystupuje v postavení zástupce obce v samostatné působnosti a zároveň jako úřední osoba v povolovacím procesu, jsou zde vždy dány důvody pro delegaci věci (jedná se tedy ještě o zpřísňující výklad usnesení rozšířeného senátu).[32)]

2) Nevýhody tohoto postupu jsou poměrně zřejmé a zahrnují široké spektrum pohledů. Jako ty nejkřiklavější případy lze uvést, že pokud se političtí reprezentanti územních samosprávných celků budou vyjadřovat k rozvoji obce či kraje, budou ve svých veřejných výstupech zmiňovat potřebu té či oné investice, mohou tím, aniž by to zamýšleli, diskvalifikovat úřad své obce či kraje z rozhodování věcí. V případě různých koncepcí, rozvojových plánů, apod. se pak může jevit jako problematické rozhodování jiného správního orgánu, který nemá povědomí o místních podmínkách. Je proto otázkou, zda se ještě můžeme od politického reprezentanta obce či kraje reálně dozvědět, že se zasadí

---

27) Tento právní názor je však současnou judikaturou již překonán (viz výše citované rozsudky).
28) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, viz § 68 odst. 1.
29) Viz např. Usnesení MMR z 1. 8. 2013 č. j. MMR-17537/2013-83/1219. Dostupné z http://www.kraj-jihocesky.cz/file.php?par%5Bid_r%5D=90145&par%5Bview%5D=0 [citováno 19. 6. 2015].
30) Návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech a stanovisko Vlády ČR k němu. Dostupný z https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK947KEFJX [citováno 22. 6. 2015].
31) Viz např. Usnesení MD ČR o změně příslušnosti z 3. 4. 2013, č. j. 206/2013-120-STSP/2. Dostupné z http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/0C10FBDA-18D9-493D-B191-64445863076C/0/206_2013120STSP_2.pdf [citováno 20. 6. 2015].
32) Závěr poradního sboru ministra vnitra č. 133/2014. Dostupný z http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx [citováno 21. 6. 2015].

o rekonstrukci části města, vybudování nové školy či kulturního domu, že uslyšíme, jaký má názor na další zásadní otázky spojené s rozvojem kraje či obce (např. vybudování dálnice, spalovny, apod.), pokud se bude chtít obec či kraj vyhnout riziku systémové podjatosti. I když se v usnesení rozšířeného senátu kromě různých vlivů na rozhodování hovoří o tom, že se musí v daném případě ještě jednat o kontroverzní tématiku, lze uzavřít, že v každém správním řízení se najde osoba nespokojená, které není vyhověno a která může konkrétní správní řízení původně i nekonfliktní učinit kontroverzním téměř vždy. Značné nebezpečí lze tedy vysledovat ve velmi snadné zneužitelnosti usnesení rozšířeného senátu všude tam, kde určité zájmové skupiny mohou mít naopak zájem na nepovolení určitého záměru či stavby. Nemusí se však jednat přímo o zájmové skupiny, ale jednotlivce, kteří svou vůlí mohou zmařit mnohdy potřebné záměry často i cestou zneužívání procesních práv. O tom, že ke zneužívání procesních práv mnohdy dochází, nejsou pochybnosti, stejně tak tato otázka není otázkou jen správního řízení, ale i řízení před soudy nejen správními, ale i civilními.[33)] Je pak otázkou, nakolik je striktní lpění na formálním průběhu procesu i za nízkého či nevýznamného rizika podjatosti ku prospěchu jednotlivých řízení i výkonu veřejné správy obecně. Pak se lze oprávněně zeptat, jakým způsobem vážit zájmy několika jednotlivců vůči zájmu většiny. Toho si byl vědom i zákonodárce, když přijímal správní řád z roku 2004. V původním znění správního řádu byla myšlenka systémové podjatosti zanesena, nicméně na základě pozměňovacích návrhů Senátu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR z toho sešlo. Senát navrhl pozměňovacím návrhem vypustit tuto problematiku z toho důvodu, že úředníci zákon generálně předem porušovat nesmějí (a není tedy důvodu je dopředu „odsuzovat") a že kvůli této podjatosti se určuje vést správní řízení podané obcí v jiné obci, což je v praxi v podstatě neproveditelné.[34)] K tomu lze podotknout, že samotná delegace věci na správní orgán, který sousedí s „vyloučeným" správním orgánem nemusí být vždy vhodným řešením, např. z toho důvodu, že je tomu správnímu orgánu, který delegaci provádí, známa jistá nižší úroveň správního rozhodování, nebo z prostého důvodu provázanosti těchto obcí či měst nebo i krajů (např. společná účast měst a obcí ve svazcích obcí, místních akčních skupinách, zájmových sdruženích právnických osob, krajů v Asociaci krajů, Regionálních radách regionů soudržnosti apod.). Bylo by možné i tuto provázanost považovat za vylučující okolnost k projednání věci? Pokud by totiž bylo dovedeno usnesení rozšířeného senátu *ad absurdum*, neměl by fakticky kdo o věci rozhodnout, neboť i v případě delegace věci lze bezpochyby najít jisté provázanosti mezi vyloučeným orgánem územního samosprávného celku a delegovaným orgánem územního samosprávného celku. Je proto otázkou, zda lze tuto otázku ještě efektivně vyřešit v rámci současného modelu výkonu veřejné správy.

[33)] Např. Jana Šustová in ŠUSTOVÁ, J. Abusus iuris v civilním procesu aneb umí české soudy čelit zneužívání procesu?, *Právní rozhledy č. 12/2015*, s. 443.

[34)] Sněmovní tisk 201 z roku 2003. Dostupný z http://www.psp.cz [citováno 24. 6. 2015].

3) Delegace věci vyvolává, jak již bylo zmíněno, samozřejmě nové finanční náklady jak na straně veřejné správy, tak na straně účastníků řízení, pro které se delegace věci může pojit s náročnějšími podmínkami v přístupu ke správnímu řízení a uplatňování svých účastnických práv. Více či méně mechanická aplikace hledisek systémové podjatosti může znamenat rozpor s principem účelnosti a hospodárnosti správního řízení, stejně tak jako s principem co nejméně zatěžujícího přístupu vůči účastníkům řízení.

4) Nejvyšší správní soud ČR v usnesení rozšířeného senátu ve své podstatě postavil téměř na roveň posuzování nestrannosti úředníků a posuzování nezávislosti soudce, neboť dovodil, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Tento právní názor byl již dříve v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR prezentován[35] ve vztahu k vyloučení soudců Městského soudu v Praze pro podjatost z toho důvodu, že soudci měli posuzovat rozhodnutí vydané místopředsedou tohoto soudu. Stejně tak se Nejvyšší správní soud ČR vyslovil i v pozdějším usnesení.[36] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud ČR dovodil, že, ačkoliv se soudci v daném případě necítili být podjatí, objektivní okolnosti by mohly vést k reálným pochybnostem o jejich vztahu k věci. Jiří Kindl ve svém článku uvádí, že záruky nezávislosti a nestrannosti soudců musí být s ohledem na jejich povahu nezbytně vyšší než je tomu u administrativního aparátu.

   To ostatně potvrzuje jak ústavní zakotvení takových záruk, tak požadavek na soudní přezkum správních rozhodnutí ve správním soudnictví, jehož podstatou je právě přezkum rozhodnutí exekutivy ze strany dalšího nezávislého a nestranného třetího, kterým je soud.[37] S tímto názorem se lze podle názoru autorů článku ztotožnit. I když je správní řízení, stejně jako řízení soudní, ovládané shodnou zásadou práva na spravedlivý proces, je přeci jen správní rozhodování od rozhodování soudu v některých aspektech odlišné. V rámci správního řízení lze hovořit stejně jako u řízení soudního o dvoustupňovém rozhodování, navíc je zde další dozorčí prostředek – přezkumné řízení, jakož i mimořádné opravné prostředky (např. obnova řízení). Správní řízení však navíc podléhá ve své podstatě dvoustupňovému přezkumu správních rozhodnutí soudy, neboť kasační stížnost, byť jako mimořádný opravný prostředek ve správním soudnictví, se dnes posunula fakticky k odvolacímu řízení. Lze proto dovodit, že možností, kterak zajistit zákonnost rozhodování je dostatek, ba snad i nadbytek, a že roli onoho třetího vždy zajišťuje v konečné instanci právě soudní moc. Dle našeho názoru tedy nebylo praktického důvodu k tak zásadní změně v nazírání na pod-

---

[35] Rozsudek NSS z 30. 9. 2005, č. j. 4 As 14/2004-70. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 24. 6. 2015].

[36] Usnesení NSS z 29. 2. 2008, č. j. Nad 4/2008-47, dostupné z http://www.nssoud.cz, [citováno 24. 6. 2015].

[37] KINDL, J.. ŠTURM, J. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků?, *Právní rozhledy č. 3/2011*, s. 101.

jatost. A to tím spíš, že je na druhou stranu výslovně připouštěno i rozhodování ve vztahu podjatosti v případě vedoucích ústředních orgánů.

5) Pohled na systémovou podjatost není jednotný nejen u správních orgánů, ale i u soudů civilních. Zajímavé se v tomto ohledu jeví usnesení Nejvyššího soudu ČR, tedy usnesení, které se dotýká soukromého práva,[38] v němž bylo uvedeno, že soudci soudu, jenž vystupuje za stát v občanském soudním řízení jako jeho organizační složka, nejsou bez dalšího (jen proto, že u takového soudu působí) vyloučeni z projednávání a rozhodnutí příslušné věci. V odůvodnění usnesení pak bylo dále uvedeno, že ….. *„opačný názor by bez dalšího presumoval, že každý soudce bez rozdílu bude vyloučen z projednávání a rozhodovaní věci již jen kvůli tomu, že účastník podal žalobu, ve které soud vystupuje jako organizační složka žalovaného státu, čímž by docházelo k neřešitelným situacím zejména u soudů vyšších stupňů, a dále, že soudce jako reprezentant veřejné moci je profesionálně neschopen…. oprostit se od záležitostí týkajících se soudu jako organizační složky státu…*“ V dané věci nelze nezmínit poměrně aktuální nález Ústavního soudu České republiky,[39] v němž bylo uvedeno, že … *„při plnění této povinnosti musí soudci o nestrannosti uvažovat nejen v subjektivní, ale i v objektivní rovině. Soudce se tedy nesmí spokojit s tím, že se subjektivně necítí být podjatý, ale vždy se musí zabývat i otázkou, zda s ohledem na jemu známé okolnosti případu jsou (objektivně vzato) vyloučeny oprávněné pochybnosti o jeho nestrannosti.*“ Ústavní soud tak mimo jiné vyšel z premisy, že i pouhé zdání o podjatosti soudce může mít jistou důležitost, *„neboť je v sázce důvěra, kterou soudy v demokratické společnosti musí u veřejnosti vzbuzovat [rozsudek ESLP ve věci Ferrantelli a Santangelo proti Itálii ze dne 7. 8. 1996, stížnost č. 19874/92, § 58, obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.)].*“

   Z uvedeného je zřejmé, že názory na „systémovou podjatost“ se liší i v rámci soudní soustavy. Nicméně opětovně lze polemizovat s tím, zda se principy nezávislosti a nestrannosti soudce dají aplikovat na výkon veřejné správy téměř shodně, byť takový trend sbližování pohledu na rozhodování administrativy a soudů lze vysledovat v mnoha aspektech činnosti správních úřadů (např. správní trestání, podjatost), ačkoliv podmínky pro vlastní rozhodování jsou diametrálně odlišné (v personálním zajištění, procesu, podmínkách apod.).

6) Zákonodárce v rámci veřejné správy ke striktně vymezené systémové podjatosti přitom přistoupil v platném právu pouze v jediném případě, a to v případě zákona o vyvlastnění, podle kterého je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec či kraj, musí být rozhodo-

---

[38] Usnesení Nejvyššího soudu ČR z 11. 11. 2009, č. j. 31 Nd 209/2009. Dostupné z http://www.nsoud.cz [citováno 15. 6. 2015].

[39] Nález Ústavního soudu ČR z 27. 5. 2015, č. j I. ÚS 1811/14. Dostupný z http://nalus.usoud.cz [citováno 15. 6. 2015].

vání ve věci delegováno na jinou obec či kraj.[40] Zmínka o systémové podjatosti se pak objevila i v návrhu nového zákona o přestupcích, v němž bylo uvedeno, že *„je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku.*" Stejně tak bylo uvedeno, *že „je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku.*"[41] Zákonodárce se tak pokusil v jedné části státní správy, která je přenesena na územní samosprávné celky, vyřešit problematiku systémové podjatosti. O tom, že dílčí úpravy systémové podjatosti v dílčích právních předpisech nejsou však nejvhodnější legislativní technikou, netřeba příliš pochybovat, nicméně jedná se o projev vůle zákonodárce (popř. zpracovatele návrhu zákona), který najisto postavil, kterak se mají uvedené případy posuzovat, a to v agendách podstatně zasahujících do právní sféry účastníků řízení (odebrání vlastnického práva a trestání).

7) O tom, že usnesení rozšířeného senátu není v případě otázky politického prvku majícího vliv na rozhodování obecního či krajského úřadu absolutně použitelné ve všech případech, svědčí mimo jiné ta skutečnost, že v současném právním řádu ČR jsou uvedeny i situace, kdy zákonodárce předpokládá v určitých věcech rozhodování orgánů obcí či krajů, které jsou tvořeny politickými zástupci, a kde se tedy účast politického prvku na rozhodování obce či kraje naopak přímo presumuje. Jedním z takových případů je například územní plánování, resp. tvorba územního plánu obcí či zásad územního rozvoje krajů, kde na vydání územního plánu, resp. zásad územního rozvoje, participuje jak obecní, resp. krajský úřad, tak zastupitelstvo obce, resp. zastupitelstvo kraje, které rozhoduje v samostatné působnosti.[42] O obdobný případ se jedná např. při rozhodování o stavební uzávěře, o které rozhoduje rovněž orgán, složený z politických zástupců – rada obce, resp. města, ovšem zde v působnosti přenesené.[43] Shora uvedená opatření obecné povahy jsou pak přezkoumatelná

---

[40] Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů – viz § 16.

[41] Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dostupný z https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS [citováno 20. 6. 2015].

[42] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů – viz § 36 a násl.

[43] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů – viz § 97 a násl.

dle standardních postupů, tedy buď v přezkumném řízení dle správního řádu, nebo ve správním soudnictví. I při schvalování územního plánu či zásad územního rozvoje může být namítnut nestandardní vztah některých zastupitelů k věci, nicméně ten se řeší jinými nástroji[44] a vztah člena zastupitelstva obce a kraje k určité věci sám o sobě nezpůsobuje nezákonnost přijatého rozhodnutí, ba dokonce ani nezakládá vyloučení daného člena zastupitelstva z rozhodování o věci.[45] V procesu územního plánování se rovněž střetávají zájmy obce, případně státu a jiných osob, ať již fyzických či právnických, které by měly být vypořádány v procesu pořizování územního plánu či zásad územního rozvoje, nicméně významná rozhodnutí spadají vždy do kompetence politicky tvořených orgánů územních samosprávných celků. Dalším případem, kdy lze hovořit o prolínání samosprávy a správního řízení, je situace, kdy obec ukládá v samostatné působnosti pokuty fyzickým osobám podnikajícím a právnickým osobám za určitá protiprávní jednání.[46] Stejně tak orgány obce mohou rozhodovat ve správním řízení v některých dalších specifických případech – např. při udělování výjimek z doby klidu stanovené vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (provozování hostinských zařízení). I zde tedy dochází k prolínání jednotlivých zájmů obce či kraje, výkonu státní správy a zájmů dalších subjektů těmito postupy dotčených.

9) Nové, široce pojaté hodnocení systémové podjatosti, musí vést k zásadní změně v přístupu samotných úředních osob k této věci. Pokud dosud stačilo, aby byl úřední osobě ponechán prostor pro nestranný výkon její činnosti (jsme přesvědčeni z vlastní zkušenosti, že tento stav byl a je obecně akceptován politickou reprezentací) nyní to stačit nebude, neboť tzv. objektivní aspekt podjatosti (důvody zakládající pochybnost o nepodjatosti osoby) v současném náhledu převažuje nad subjektivním aspektem podjatosti (tedy ve vztahu k osobě, vůči níž byla námitka podjatosti uplatněna). S ohledem na již řečené to bude znamenat, že každý, a to i nestranná úřední osoba, bude muset aktivně zkoumat, zda neexistují okolnosti, které jí (byť bude reálně nestranná) nebudou diskvalifikovat. Nejen jeho, ale v tomto případě celý úřad územního samosprávného celku. Jde o úřední povinnost úřední osoby vyplývající ze správního řádu,[47] ale fakticky i ze zákona, který upravuje pracovní poměr úředních osob územních samosprávných celků.[48] V praxi to má znamenat (dle usnesení rozšířeného senátu), že úřední osoba bude muset zajišťovat a posuzovat fakticky jakýkoliv

---

[44] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů – viz § 83 odst. 2, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů – viz § 34 odst. 3.

[45] Rozsudek NSS z 18. 1. 2011, č. j. 1Ao 2/2010 – 185. Dostupný z http://www.nssoud.cz [citováno 15. 7. 2015].

[46] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů – viz § 58 a 59.

[47] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – viz § 14 odst. 1 a 3.

[48] Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů viz § 16.

projevený zájem zejména politických představitelů a dokonce i jinak vlivných (zákulisních) osob v mediální sféře, předvolebních slibech, hodnotit kontroverznost rozhodované věci apod. Nejsme přesvědčeni, že takto (ne)vymezený rozsah je vůbec v praxi aplikovatelný. Činnost úředníka územního samosprávného celku není politickou činností. Úředník nesdílí s politikem jeho politický život. Kompletní informace potřebné pro posuzování hrozby systémové podjatosti nemá k dispozici a po politickém představiteli lze těžko požadovat, aby předkládal úředníkovi veškeré informace o svých jednáních, vystoupeních pro sdělovací prostředky apod., které by mohly mít v tomto směru význam. Tím méně se může úředník orientovat a posoudit význam jiných „vlivných osob" typu „zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů", jak je uvedeno v odst. 63 usnesení rozšířeného senátu.

10) Z hlediska činnosti veřejné správy a dodržování základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až 8 správního řádu je podle našeho názoru nezbytně nutné, aby byla otázka systémové podjatosti postavena zcela najisto. Není přípustný stav, kdy je o otázce systémové podjatosti rozhodováno ve své podstatě *ad hoc* podle jednotlivého případu a podle vážení kontroverznosti tématu, zákulisních aktérů a proslovů představitelů územních samosprávných celků, a to hned několika institucemi podílejícími se na rozhodovacím procesu. Řešení se nabízí ve své podstatě pouze dvě. První možností je myšlenku systémové podjatosti vrátit do § 131 správního řádu tak, jak tomu bylo ve vládním návrhu správního řádu, či posílit nezávislost úředních osob v zákoně o úřednících územních samosprávných celků, popřípadě obě dvě tyto metody využít zároveň. Další možností zcela zásadního významu může být i změna modelu výkonu veřejné správy v ČR, což se však jeví jako zcela nereálné. V každém případě lze uzavřít, že je dle našeho názoru naprosto nevhodné, aby byla daná hlediska posuzována „pouze" na základě soudní judikatury, aniž by měla svůj odraz v právním předpisu.

11) Po zhodnocení všech shora uvedených skutečností lze konstatovat, že je na místě zcela legitimní zamyšlení se nad tím, zda je současný systém výkonu veřejné správy v území, resp. rozhodování ve věcech přenesené působnosti v podmínkách územních samosprávných celků, vhodně nastaven či nikoliv a zda skýtá dostatečné záruky pro kvalitní a nestranné rozhodování, či zda potřebuje revizi, a to po zhodnocení všech souvisejících hledisek. Toto zhodnocení a přijetí odpovídajícího opatření však lze jen stěží provést pomocí rozhodovací praxe soudů, ale prostřednictvím případné změny běžných zákonů, či dokonce ústavního pořádku ČR. Vzhledem k tomu, že soudy dle našeho názoru při nejlepší vůli nemohou domyslet při svém rozhodování všechny souvislosti, které některé rozsudky vytvářejí, a přispívají v některých případech ke vzniku téměř neřešitelných situací, bylo by pravděpodobně vhodnější tuto otázku řešit prozatím dále na teoretické úrovni, nikoliv její řešení „předhodit" jednotlivým vykonavatelům veřejné správy s tím, nechť systémovou podjatost posuzují případ od případu.

Shrnutí:

Příspěvek se z pohledu praxe kriticky zabývá problematikou tzv. systémové podjatosti z pohledu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR. Práci autoři rozdělili na 6 kapitol. Po úvodní části je v kapitole druhé stručně okomentován vývoj názoru soudů na systémovou podjatost a upozorněno na obecné důsledky přijatého řešení. V kapitole třetí jsou komentovány tři reálné nejznámější případy řešené soudy ve sledované oblasti. Kapitola čtvrtá se pak stručně zabývá z důvodu komplexnosti pohledu významem zájmů ve veřejné správě. V následující kapitole páté pak autoři upozorňují na některé negativní důsledky přijatého řešení pro praxi a v samotném závěru pak nabízejí možné legislativní řešení.

On „systemic bias" in public administration – summary:

This Article critically deals with the issue of so-called systemic bias as it was solved in the decision of the Supreme Administrative Court´s Extended Senate. There are six chapters in this Article. After the first, opening chapter, the second chapter shortly focuses on the evolution of opinions of different courts. This chapter contains also impacts of the adopted opinions on so-called systemic bias. The third chapter comments on the three well-known judgements in this area. The fourth chapter considers the conflict of interests in the public administration because of the complexity of the view. In the following chapter, specific negative consequences of the adopted solutions shall be discussed. Finally, the authors propose feasible legislative solution.