

DISKUSE

Michael Šefčík

Řešení problému generální podjatosti pomocí změn v příslušnosti správních orgánů

Úvod

V České republice je zaveden tzv. smíšený model výkonu veřejné správy, v němž územní samosprávné celky (prostřednictvím svých orgánů) vykonávají v přenesené působnosti státní správu a v samostatné působnosti samosprávu. Často však dochází k situacím, kdy je v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti orgánem územního samosprávného celku rozhodováno o právech a povinnostech téhož územního samosprávného celku. Jinak řečeno, orgán územního samosprávného celku rozhoduje o záležitostech dotýkajících se samostatné působnosti téhož územního samosprávného celku.¹⁾ V takovém případě pak vznikají určité pochybnosti o nepodjatosti úředních osob.

Výše popsany problém již zmínil Ústavní soud ve svojí starší judikatuře, když uvedl: „Rozsáhlý výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy navíc může přivádět její funkcionáře do „schizofrenního“ postavení, kdy budou muset brát na zřetel jak zájmy územního společenství obyvatel, tak zároveň zájmy státu.“²⁾

Stěžejní soudní rozhodnutí týkající se systémové podjatosti a doktrinální polemika

Velká pozornost je ze strany odborné veřejnosti věnována rozhodování Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). Poměrně kontroverzním se stal rozsudek NSS č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004. V projednávané věci byla mj. řešena právní otázka, zda jsou všechny úřední osoby patřící do městského úřadu podjaty v případě, že je rozhodováno o žádosti města (jehož městský úřad rozhoduje) o povolení ke kácení dřevin (§ 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁾ VEDRAL, J. Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení). *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 12. 2015].

²⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

NSS dospěl k závěru, že *rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti*. Svůj závěr odůvodnil NSS tak, že jednak v praxi často dochází k zákonem připuštěným situacím, kdy úřad určitého územního samosprávného celku rozhoduje o právech a povinnostech téhož územního samosprávného celku (dále jen „ÚSC“). Rozhodování je prováděno prostřednictvím úředních osob, které jsou pak primárně úředníky (a nikoliv zaměstnanci), přičemž mezi jejich základní povinnosti patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.³⁾ Podjatost úředníků pak není *a priori* dána z důvodu jejich zaměstnaneckého poměru k ÚSC a případně z toho pramenící finanční závislosti. Aby byly podle NSS *v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě*.

Citovaný rozsudek NSS byl podroben kritice. Argumentaci kritiků lze shrnout v několika bodech. I v případě, že orgán ÚSC vykonává v přenesené působnosti státní správu (a rozhoduje o právech a povinnostech ÚSC, jehož je orgánem), nepřestává být orgánem daného ÚSC. Též na rozhodování správních orgánů se vztahuje zásada *nemo iudex in causa sua*.⁴⁾

Třeba podotknout, že samosprávné orgány ÚSC mají celou řadu pravomocí, jak zasahovat do činnosti úřadu ÚSC vykonávajícího v přenesené působnosti státní správu. Jako příklady lze uvést vyhrazené pravomoci rady obce uvedené v § 102 odst. 2 písm. f), g), j), a o) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZř“), mezi něž patří: *na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, schvalovat organizační řád obecního úřadu*. Dále lze uvést, že podle § 103 odst. 4 písm. b), f) a i) OZř starosta: *plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu*. A konečně podle § 109 odst. 1 OZř platí: *„Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta.“* § 110 odst. 2, 3 OZř stanoví: *„Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu*

³⁾ Srov. § 16 odst. 1 písm. a), b), c), a f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13., č. 13, s. 477.

*v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.*⁵⁾

V neposlední řadě je nutno zmínit, že zaměstnanec obce zařazený do obecního úřadu nepřestává být zaměstnancem této obce ani tehdy, když rozhoduje o právech a povinnostech obce ve správním řízení v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti. Samotný pracovní poměr k obci, z něhož pramení i jistá finanční závislost na dané obci, je vztahem natolik blízkým, že lze *a priori* mít důvodné pochybnosti o nepodjatosti úředníka při rozhodování o právech a povinnostech obce, jejímž je zaměstnancem.⁶⁾

A konečně, nikoho by zřejmě nenapadlo připustit argumentaci NSS, že k tomu, aby byla dána podjatost konkrétní úřední osoby, nestačí pouze její pracovní poměr k ÚSC, nýbrž musí přistoupit ještě další skutečnost, protože úřední osoba má dle zákona o úřednících ÚSC povinnost mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané atd. (viz výše), i na vztahy úřední osoby např. k rodinným příslušníkům. Těžko by bylo možné pro podjatost úřední osoby při rozhodování o právech a povinnostech jejich rodinných příslušníků vyžadovat přistoupení ještě další skutečnosti.⁷⁾

NSS dal nakonec za pravdu Ústavní soud, když se prakticky ztotožnil se závěrem NSS, že zaměstnanecký poměr úředníka k ÚSC ještě *a priori* nezakládá podjatost při rozhodování o právech a povinnostech daného ÚSC, protože na úřední osobu je primárně třeba spíše hledět jako na úředníka (ve smyslu zákona o úřednících ÚSC) než na zaměstnance.⁸⁾ Ústavní soud však následně svoje závěry zkorigoval, když *shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce podjatosti pracovníka obce ústavně konformními, avšak pro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti.*⁹⁾ Dlužno podotknout, že Ústavní soud ve svém druhém citovaném usnesení odkázal též na výše zmíněný článek Stanislava Kadečky, který závěry NSS kritizuje.

NSS však ve svém (problém generální podjatosti po mém soudu až bagatelizujícím) rozhodování pokračoval. NSS vycházel z postupu, jakým byl změněn původní návrh zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“). V SŘ původně měla být úprava, podle které by, zjednodušeně řečeno, v případech systémové podjatosti měl rozhodovat jiný správní orgán z obvodu nadřízeného správního orgánu určený tímto nadřízeným správním orgánem, popř. nebude-li možné takový orgán určit, bude rozhodovat sám nadřízený správní orgán.

Z výše vylíčených rozhodných momentů legislativního procesu, z nichž jsou jasně patrné i důvody, pro které Senát původní zákonnou předlohu změnil, s čímž následně

⁵⁾ Tamtéž.

⁶⁾ Tamtéž.

⁷⁾ Tamtéž.

⁸⁾ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 553/07 ze dne 6. 10. 2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2016].

⁹⁾ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 555/07 ze dne 23. 10. 2008. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2016].

souhlasila i Poslanecká sněmovna, je patrné, že historický zákonodárce nepovažoval „systémovou“ podjatost za apriorní a bezvýjimečný důvod pro to, aby o věci rozhodoval jiný správní orgán než ten, který by tak měl činit podle běžných pravidel věcné a místní příslušnosti. Jinak řečeno, historický zákonodárce chtěl, aby se i případy „systémové“ podjatosti posuzovaly podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, přičemž měl za to, že zdaleka ne ve všech případech, na které by abstraktní kritéria „systémové“ podjatosti dopadala, bude takováto podjatost také skutečně dána. Naopak, měl nepochybně za to, že i v těchto případech bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude spíše výjimkou z pravidla.“¹⁰⁾

NSS tudíž v posledně citovaném rozhodnutí uzavřel: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“¹¹⁾ Ke stejnému závěru dospěl NSS v usnesení č. j. 1 As 19/2010 – 106 ze dne 27. 11. 2012.

Lze shrnout, že dosud nebyl judikaturou stanoven jednotný postup pro případy generální podjatosti. Naopak z citovaných rozhodnutí lze vysledovat určitou tendenci k posuzování každého případu zvlášť, resp. ke kladení přísných požadavků (tj. přistoupení další skutečnosti) na to, aby byl úřad ÚSC považován za podjatý, rozhoduje-li o právech a povinnostech tohoto ÚSC. Některými autory je zpochybňována předvídatelnost takového rozhodování soudů.¹²⁾

Posun v judikatuře Nejvyššího správního soudu

Na tomto místě je vhodné zdůraznit rozdíl mezi oběma výše citovanými rozhodnutími NSS. Ve starším z rozhodnutí NSS dovedl následující: „Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.“¹³⁾ Jedním z hlavních argumentů NSS pro závěr, proč nespátřuje systémovou podjatost úředníků ÚSC, bylo, jak již bylo předesláno výše, zejména to, že zákon počítá s celou řadou situací (např. řízení ve věcech stavebních, živnostenského podnikání, požární ochrany atd.), kde orgán ÚSC rozhoduje o žádostech (záležitostech) ÚSC. Nadto však NSS doplnil, že závěr o existenci systémové podjatosti by vedl k vyloučení všech úředních osob určitého správního orgánu z rozhodování v konkrétní věci, tudíž by ve věci musel rozhodovat jiný správní orgán, na což však § 9 správního řádu z roku

¹⁰⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20. 11. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

¹¹⁾ Tamtéž.

¹²⁾ PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 18, č. 3, s. 250.

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, sp. zn. 2 As 21/2004 – 67. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

1967 (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů) nepamatuje.¹⁴⁾

Takový argument však v současné době není aktuální, když § 14 odst. 5 SŘ (ve spojení s § 131 odst. 4 SŘ) na situaci, kdy jsou z projednávání vyloučeny všechny úřední osoby určitého správního orgánu, pamatuje. Posun v judikatuře lze pak spatřovat v tom, že NSS v druhém ze zde zmíněných rozhodnutí zavedl pojem „systémového rizika podjatosti“. Podle NSS „je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „systémové riziko podjatosti“ dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávních celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.“¹⁵⁾

Někteří autoři vytýkají NSS to, že druhým z citovaných rozhodnutí vytvořil určité interpretační nejasnosti. „Nejvyšší správní soud rozhodl v nejdéle trvajícím sporu mezi svými senáty o otázce tzv. systémové podjatosti (sp. zn. 1 As 19/2010 a 1 As 89/2010). Vyřešil ji však poněkud tautologicky, když judikoval, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve věci, která se týká jeho zájmu, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby její zaměstnanecký poměr k tomuto celku tehdy, je-li patrné podezření, že by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takže je to systémová podjatost, nebo není?“¹⁶⁾

Na položenou otázku lze odpovědět tak, že v současné době podle NSS systémová podjatost sice *a priori* neexistuje, nicméně v určitém okruhu případů podjatost systematicky hrozí. Nejdříve se NSS přiklonil k závěru, že systémová podjatost neexistuje, ale pak svoje závěry zkorigoval tak, že je dáno systémové riziko podjatosti, což sice neznamená, že je úředník daného ÚSC vyloučen z rozhodování o záležitostech téhož ÚSC automaticky, nicméně je třeba tyto případy posuzovat se zvýšenou opatrností.

Krátce k samotné existenci generální podjatosti

Za povšimnutí stojí také odlišné stanovisko soudce Jiřího Pally k novějšímu z citovaných rozhodnutí NSS, které se od obou výše uvedených judikátů NSS odchyluje. Jiří Palla na rozdíl od zbytku rozšířeného senátu NSS problém systémové podjatosti ve veřejné správě spatřuje, přičemž na podporu tohoto závěru předkládá několik argumentů.¹⁷⁾

Nabízí se paralela s podjatostí soudců určitého soudu v případech, kdy před-

¹⁴⁾ Viz poznámka č. 13.

¹⁵⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 – 119 ze dne 20. 11. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

¹⁶⁾ KORBEL, F. Aktuality. *Soudní rozhledy*. 2013, roč. 16., č. 1, s. 1.

¹⁷⁾ Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally k výroku I. a k odůvodnění

seda soudu (popř. tento soud) rozhodne ve správním řízení, přičemž toto rozhodnutí je potom napadeno ve správním soudnictví. Soudci tohoto soudu jsou pak vyloučeni z rozhodování o takové správní žalobě. Není potom důvod pro odlišné posuzování podjatosti soudců a úředníků ÚSC, když i soudci disponují zákonnými stejnými (ne-li většími) zárukami nestranného rozhodování jako úředníci ÚSC.¹⁸⁾

Vyjdeme-li z teleologického výkladu správního řádu, dojdeme podle Jiřího Pally k odlišnému závěru, než ke kterému došel rozšířený senát. „Účelem ustanovení správního řádu (§ 14 odst. 5 ve spojení s § 131 odst. 4 SŘ, pozn. autora) z roku 2004 o podjatosti je totiž nepochybně vyloučit z projednávání a rozhodování věci úřední osoby, u nichž je dána důvodná obava, že budou mít zájem na určitém výsledku řízení. V daném případě taková obava spočívá vtom, že úředníci územních samosprávních celků budou mít zájem na vydání rozhodnutí, které bude odpovídat potřebám jejich zaměstnavatele.“¹⁹⁾

Konečně je také v odlišném stanovisku soudce Jiřího Pally řešena otázka, zda lze omezit právo na spravedlivý proces (z něhož vyplývá zájem na tom, aby úřední osoby nerozhodovaly o záležitostech svého zaměstnavatele) a ústavní princip dobré správy. Ústavně garantované právo na spravedlivý proces pak nelze omezit tak, že by se připustilo, aby úřední osoby rozhodovaly o správních věcech svého, když zde existuje řešení, které by právo na spravedlivý proces neomezilo, ačkoli by přitom zachovalo výkon dobré správy. Tím řešením jsou změny v místní příslušnosti, kterým bude věnována pozornost v dalším textu.²⁰⁾

Kriticky se k rozhodnutí rozšířeného senátu NSS staví též Glaser a Mocek. Podle nich NSS vytvořil právní nejistotu, když úředníky zatížil nutností zkoumání podjatosti *ad hoc* vždy, jedná-li se o případ, kde hrozí systémové riziko podjatosti. Zmínění autoři poukazují na nepraktičnost tohoto postupu, kdy úředník bude nucen zjišťovat, jaká politická prohlášení učinil starosta (či jiný zastupitel) např. o tom, že se zasadí o postavení určité stavby (silnice, spalovny atd.). Tímto postupem je potom do rozhodování orgánů ÚSC vneseno více nejistoty.²¹⁾ Podobný závěr je ostatně obsažen i ve výše citovaném odlišném stanovisku, kde je prezentován názor, že NSS vlastně na otázku, zda existuje systémová podjatost, neodpověděl.²²⁾

Glaser a Mocek naopak vyvracejí, že by podjatost úředníků ÚSC měla být posuzována stejně jako podjatost soudců. „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

usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

¹⁸⁾ Tamtéž.

¹⁹⁾ Tamtéž.

²⁰⁾ Tamtéž.

²¹⁾ GLASER, L., MOCEK, M. K systémové podjatosti ve veřejné správě. *Správní právo*. 2015, roč. 12, č. 7–8, s. 429–430.

²²⁾ Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce JUDr. Jiřího Pally k výroku I. a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 12. 2015].

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 možnosti, která zajistit zákonnost rozhodování je dostatek, ba snad i nadbytek, a že roli onoho třetího vždy zajišťuje v konečné instanci právě soudní moc.“²³⁾

Nedomnívám se, že samotná skutečnost, že správní rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu, je důvodem k tomu, aby podjatost úředníků ÚSC byla posuzována mírněji, popř. podle jiných kritérií, než je tomu u soudců (s výhradou toho, že u soudců není pozorován problém systémové podjatosti). I když soudy mohou rozhodnutí správního orgánu zvrátit, není to důvodem (omluvou) pro to, aby ve správním řízení rozhodovali podjatí úředníci (resp. úředníci, o jejichž nepodjatosti jsou pochybnosti). Snaha správního orgánu by měla odpovídat zásadě tomu, aby již v prvním stupni bylo vydáno rozhodnutí, které ob stojí i před soudem – tedy takové rozhodnutí, které vychází ze skutkového stavu, který byl zjištěn tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 SŘ), a kterému předcházela bezvadný proces, v jehož rámci bylo postupováno vůči všem účastníkům nestranně (§ 7 odst. 1 SŘ). V neposlední řadě je také třeba akcentovat zásadu procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 SŘ). Nelze se spoléhat na to, že správní věc dodatečně posoudí soud. Z opatrnosti se tudíž jeví jako vhodný postup vyloučit úřední osoby, u nichž panuje riziko systémové podjatosti, z rozhodování, aby řízení od počátku netrpělo zbytečnými vadami, kterých se bylo možné vyvarovat.

Po mém soudu je tedy nutno učinit závěr, že problém systémové podjatosti v našem právním prostředí, kde je používán model spojené územní samosprávy, existuje. Na podporu tohoto tvrzení lze pro ilustraci uvést několik úvah. Pokud starosta (jakožto jeden z představitelů obecní samosprávy) může určovat plat zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, může na ně skrze tuto svou pravomoc činit nátlak, aby při svém rozhodování stranili obci. Konečně nezřídka může docházet i k situacím, kdy úředník může být zaujatý z toho důvodu, že žadatele (obec) navenek reprezentují jeho známí či kamarádi, s nimiž se denně setkává ve svém zaměstnání (starosta, radní). Úředníci pak mohou být ovlivněni při rozhodování o obecních záležitostech prostými osobními sympatiemi. Jistou paralelu by bylo možné spatřovat např. v tom, že úředník jakožto osobní známý členů statutárního orgánu určité právnické osoby by měl rozhodovat o záležitostech této právnické osoby. Tato skutečnost by sama o sobě zakládala důvodné pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby a podle § 14 odst. 1 SŘ by byla z rozhodování o záležitostech dané právnické osoby vyloučena. Jaký je potom rozdíl mezi popsanou situací s právnickou osobou a s obcí? Žádný, stačí si za členy statutárního orgánu právnické osoby dosadit starostu a radní.

Řešení generální podjatosti

Protože problém generální podjatosti bezpochyby existuje, je nutné hledat jeho řešení. Podle některých návrhů je vhodné do legislativy zapracovat pů-

²³⁾ Tamtéž, s. 431.

vodně zamýšlená ustanovení § 131 SŘ o změnách příslušnosti.²⁴⁾ V případě, že by orgán ÚSC měl rozhodovat o právech a povinnostech tohoto ÚSC, určil by nadřízený správní orgán jiný správní orgán ve svém obvodu, který by namísto vyloučeného orgánu ÚSC byl příslušný k rozhodování. Popřípadě by mohl, bylo-li by to účelné, ve věci rozhodovat sám.

Důvodů, proč byla původně zamýšlená úprava generální podjatosti z návrhu SŘ vypuštěna, bylo více. „Konkrétně bylo upozorňováno na fakt, že pokud v jednom kraji nejsou dvě přibližně stejně velké obce (města) v nepříliš velké vzdálenosti od sebe, které by krajský úřad mohl pověřit, aby „navzájem“ vykonávaly správní řízení, bude menší obec trvale doplácet na řízení vedená pro jejího většího souseda (zejména žádosti o vydání stavebního povolení bude z povahy věci více) a tordilo se, že příspěvek na výkon přenesené působnosti, který, jak již z názvu tohoto institutu vyplývá, nekryje celkové náklady, nebude ani v tomto případě postačovat. Nakonec byly Senátem oba návrhy vráceny Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy spočívajícími v obou případech ve vypuštění problematických institutů. Poslanecká sněmovna pak dne 24. června přijala oba návrhy v senátní verzi.“²⁵⁾

Nedomnívám se, že by případné rozdíly ve velikostech měst a obcí, jejichž obecní (městské) úřady by si navzájem měly být správními orgány, byly nepřekonatelným problémem. Stačilo by změnit současnou metodiku pro určování výše příspěvku na výkon přenesené působnosti. V současné době je výše příspěvku na výkon přenesené působnosti závislá na počtu obyvatel ve správním obvodu obce a rozsahu přenesené působnosti. V případě obcí s rozšířenou působností je rozhodný ještě poměr počtu obyvatel správního centra a celkového počtu obyvatel správního obvodu.²⁶⁾

Kdyby byl do vzorce pro výpočet příspěvku na výkon přenesené působnosti pro obec A ještě vhodným způsobem zakomponován počet obyvatel obce B, o jejichž právech a povinnostech by, v souladu s výše nastíněnou právní úpravou generální podjatosti obsaženou v SŘ, rozhodoval obecní úřad obce A, ukázala by se námitka, že menší obce by vykonávaly státní správu na úkor svého většího souseda, lichou. Konkrétní podoba takto upraveného vzorce pro výpočet příspěvku na výkon přenesené působnosti je potom otázkou ekonomicko-statistickou, a proto ji nechávám otevřenou další diskusi.

Za zmínku stojí ještě jedna výtku, která je vznášena proti řešení systémové podjatosti pomocí změn v příslušnosti správních orgánů. Dle některých názorů nemůže např. přenesení rozhodování na úředníky sousední obce vyřešit problém systémové podjatosti úředníků obce, která měla rozhodovat původně, a to z důvodu možné provázanosti obou sousedících obcí.²⁷⁾ Nedomnívám se,

²⁴⁾ NEZHYBA, J. Problematika nezávislosti výkonu státní správy v kontextu kontroverzních závazků ze smluv územní samosprávy se zahraničními investory. *Právní rozhledy*. 2007, roč. 15, č. 24, s. 901.

²⁵⁾ KAUCKÝ, J. Nový správní řád. Příprava a projednání nového správního řádu. (2. část). *Veřejná správa*. 2004, č. 47, s. 2.

²⁶⁾ Příloha č. 8 zákona č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016. *Ministerstvo financí* [online]. Publikováno 29. 12. 2015 [cit. 2. 1. 2016].

²⁷⁾ GLASER, L., MOCEK, M. K systémové podjatosti ve veřejné správě. *Správní právo*. 2015, roč. 12, č. 7–8, s. 430.

že tento nedostatek změn v příslušnosti správních orgánů je neodstranitelný. Ačkoliv byla místní příslušnost delegována na sousední obec (resp. na její obecní úřad), stále zůstává zachována možnost vznášet ve správních řízeních námitky podjatosti úředníků sousední obce. Navíc je třeba akcentovat, že se delegací vytrácí jeden z klíčových prvků generální podjatosti, a sice to, že úřední osoby rozhodující o věci jsou zároveň zaměstnanci obce, která je v téže věci např. žadatelem či jiným účastníkem.

Transparentnost řešení generální podjatosti pomocí delegace místní příslušnosti by mohla být ještě posílena tak, že v přechodných ustanoveních zákona, kterým by se do SR zaváděly změny příslušnosti, by potom měla být stanovena povinnost nadřízeným správním orgánům autoritativně stanovit, jakým konkrétním způsobem by změny příslušnosti probíhaly (tzn. vyjmenovat, že obecní úřad obce A rozhoduje v řízeních, kde je účastníkem obec B atd.), aby byly známy konkrétní počty obyvatel pro výpočet příspěvku na výkon přenesené působnosti podle navrhované nové metodiky.

Je otázkou, jakým způsobem by se postupovalo v případě krajů. Přenášení rozhodování na sousední kraj se kvůli vzdálenosti krajských měst může jevit jako poněkud nevhodné, neboť tato jsou od sebe zpravidla více vzdálena než např. jednotlivé obce s rozšířenou působností. Na druhou stranu připadá v úvahu už jen alternativa, že by namísto krajského úřadu rozhodoval nadřízený správní orgán (tj. zpravidla příslušné ministerstvo). Tak např. Ministerstvo dopravy je určitě mnohem dál od Zlína (jednoho krajského města) než Olomouc (krajské město sousedního kraje). Proto navrhuji také to, aby vhodným způsobem (reflektujícím zákonné změny v příslušnosti krajských úřadů z důvodu systémové podjatosti) byla upravena i výše příspěvku na výkon státní správy pro kraje.²⁸⁾

V hlavním městě Praze by bylo možno postupovat obdobně jako v případě obcí s tím rozdílem, že zákon by stanovil Praze povinnost statutem určit změny příslušnosti mezi svými městskými částmi pro případ generální podjatosti. Tedy např. tak, že o žádostech Prahy 1 by rozhodoval úřad městské části Praha 2 a podobně. Domnívám se, že takto by se dostatečným způsobem zamezilo podjatosti úředníků městských částí, protože úředník té které městské části je (ekonomicky) závislý na samosprávných orgánech „své“ městské části, resp. není důvod se domnívat, že by měl úředník jedné městské části zvláštní vztah k jiné městské části, protože samosprávné orgány jiné městské části vůči němu nemají pravomoci zaměstnavatele. Konečně lze doplnit, že tam, kde by orgány hlavního města Prahy vykonávaly přenesenou působnost svěřenou orgánům krajů,²⁹⁾ by v případech, kdy by byla dána systémová podjatost, rozhodoval např. krajský úřad Středočeského kraje.

²⁸⁾ Výše příspěvku pro výkon státní správy je stanovena v příloze č. 4 k zákonu č. 400/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2016.

²⁹⁾ Srov. § 31 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2. 1. 2016].

Závěr

Dosud nebyl judikaturou stanoven jednotný postup pro případy systémové podjatosti. Rozhodování soudů se jeví jako poněkud nejednoznačné a nepředvídatelné. Přitom nelze opominout, že problém generální podjatosti v českém právním prostředí jednoznačně existuje a je úzce spjat se zavedeným modelem spojené územní samosprávy.

Řešení problému generální podjatosti lze spatřovat v zavedení původně navrhované obligatorní změny příslušnosti do správního řádu, kdy v případech, že by rozhodoval orgán ÚSC o záležitostech téhož ÚSC, byla by automaticky založena příslušnost orgánu jiného ÚSC. S tím by souvisela i nutná změna metodiky pro výpočet výše příspěvku na výkon přenesené působnosti, do níž by se zakomponoval počet obyvatel jiného ÚSC, o jehož záležitostech by orgány určitého ÚSC rozhodovaly.

Shrnutí:

Tento příspěvek v úvodní části shrnuje judikaturu týkající se problému generální (systémové) podjatosti a uvádí některé doktrinní názory, které se vymezují proti současné, v jistém smyslu problém generální podjatosti bagatelizující (nebo jej dokonce zpochybňující), judikatuře. Příspěvek se v další části přiklání k návrhu řešení problému generální podjatosti formou změn příslušnosti správních orgánů a navrhuje úpravu metodiky pro výpočet příspěvku pro výkon přenesené působnosti tak, aby byly reflektovány některé námitky vztahující se právě ke změnám příslušnosti.

Summary:

This article sums up core court decisions on the bias of officials in dual model of public administration. There are several doctrinal opinions against the court decisions that somehow play the above mentioned problem down mentioned in the article. This article leans to solving the problem of the bias of officials in dual model of public administrations by competence changes and comes up with editing the method for calculating the contribution for transferred force in a way that reflects objections against the competence changing.