

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Ateliér pro životní prostředí**, občanské sdružení, se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4, proti žalovanému **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obrana životního prostředí**, občanské sdružení, se sídlem Pražského 28, Praha 5, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2007, zn. MHMP-326608/07/OOP/V-618/R-134/Tr, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2009, č. j. 9 Ca 417/2007 - 49,

t a k t o :

- I. 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 zákona č. 500/2004 Sb., 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.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 7 (dále jen „úřad městské části“) na základě žádosti Dopravního podniku hlavního města Prahy, a.s., Pražské teplárenské, a.s., Povodí Vltavy, s.p. a hlavního města Prahy, zastoupených zmocněncem Inženýring dopravních staveb a.s., rozhodnutím ze dne 20. 11. 2006, č. j. P7-OŽP/1285-R/2006/Ben, podle § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o

ochraně přírody a krajiny“), povolil kácení vyjmenovaných dřevin a keřových porostů rostoucích na předmětných pozemcích ve vlastnictví shora uvedených žadatelů, a to z důvodu realizace stavby „Městský okruh Myslbekova - Pelc Tyrolka, stavba 0079 Špejchar - Pelc - Tyrolka“. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 17. 4. 2007, zn. MHMP-18574/07/OOP/V-29/R-8/Tr, podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád z roku 2004“), k odvolání žalobce uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro procesní vady zrušil a věc vrátil úřadu městské části k dalšímu řízení.

[2] Úřad městské části novým rozhodnutím ze dne 14. 6. 2007, č. j. P7-OŽP/1285-R/2/2006/07/Ben, opětovně povolil kácení dřevin a keřových porostů na předmětných pozemcích. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 10. 2007, zn. MHMP-326608/07/OOP/V-618/R-134/Tr, odvolání žalobce a osoby zúčastněné na řízení podle § 90 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zamítl a nové rozhodnutí úřadu městské části potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný ve vztahu k námitce podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně uvedl, že ta nebyla žalobcem uplatněna v souladu s § 14 odst. 2 správního řádu z roku 2004. O námitce podjatosti pracovníků odvolacího orgánu pak bylo rozhodnuto postupem upraveným v § 14 správního řádu z roku 2004 usnesením.

[3] Jím měl žalovaný na mysli usnesení ředitele Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 3. 2007, č. j. S-MHMP-139647/07 RED, kterým byl zamítnut návrh žalobce, aby z řízení o odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části ze dne 20. 11. 2006, č. j. P7-OŽP/1285-R/2006/Ben, byl z důvodu pochybnosti o nepodjatosti vyloučen ředitel odboru ochrany prostředí žalovaného Ing. Arch. Jan Winkler a ostatní úřední osoby zařazené do tohoto odboru. Ředitel magistrátu vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, který byl publikován pod č. 503/2005 Sb. NSS (dostupného, stejně jako další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na www.nssoud.cz), a dospěl k závěru, že pouze v důvodu zaměstnaneckého poměru úředních osob k účastníku řízení nelze shledat možnou podjatost pracovníků správního orgánu. S tímto právním názorem se ztotožnilo i Ministerstvo životního prostředí, které podle § 90 odst. 5 správního řádu z roku 2004 rozhodnutím ze dne 22. 6. 2007, č. j. 500/896/503 21/07, odvolání žalobce zamítlo a uvedené rozhodnutí o námitce podjatosti potvrdilo.

[4] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 9. 9. 2009, č. j. 9 Ca 417/2007 - 49, žalobu proti uvedenému rozhodnutí o odvolání zamítl. V odůvodnění se soud mimo jiné zabýval stěžovatelem namítanou údajnou podjatostí pracovníků správních orgánů obou stupňů, která měla spočívat v tom, že hlavní město bylo žadatelem o povolení kácení dřevin a jeho úředníci, resp. závislí úředníci úřadu městské části, o této žádosti rozhodovali. Ve vztahu k námitce podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně městský soud uvedl, že byla žalobcem poprvé vynesena až v odvolání proti rozhodnutí úřadu městské části ze dne 20. 11. 2006, č. j. P7-OŽP/1285-R/2006/Ben, a proto k ní s ohledem na § 14 odst. 2 větu druhou správního řádu z roku 2004 nelze přihlížet. Ve vztahu k namítané podjatosti pracovníků odvolacího orgánu městský soud taktéž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou již zmíněným rozsudkem ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67. Podle něho by

v takových případech musela ke vzniku pochybností o podjatosti přistoupit k poměru mezi úředníkem a správním úřadem ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. V posuzované věci sice bylo hlavní město Praha účastníkem řízení, neboť spolu s dalšími subjekty požádalo o povolení k pokácení dřevin. Zaměstnance žalovaného však vázala povinnost jednat a rozhodovat nestranně, vyplývající ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících územních samosprávních celků“), a žalobce neuvedl v průběhu správního řízení žádné skutečnosti, jež by svědčily o tom, že pracovníci žalovaného této povinnosti nedostáli.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedený rozsudek městského soudu napadl kasační stížností. V ní ve vztahu k otázce podjatosti pracovníků správního orgánu prvního stupně namítl existenci takových případů podjatosti, v nichž jsou důvody pro vyloučení úředních osob z rozhodování věci natolik zjevné, že účastníci řízení legitimně očekávají postup podle § 14 odst. 3 správního řádu z roku 2004 i bez námitky podjatosti. Proto v případě, kdy úředník sám svou podjatost neoznámil, je možné porušení § 14 odst. 3 správního řádu namítat v odvolání. Ve vztahu k neshledání podjatosti pracovníků žalovaného stěžovatel namítl, že městský soud jen odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu a zopakoval floskuli o nutnosti prokazování dalších skutečností, které by spočívaly v důvodné obavě z ovlivňování. Právní úprava přitom vylučuje úřední osoby z rozhodování již na základě pochybnosti o nepodjatosti, avšak judikatura ji dezinterpretuje a požaduje po účastnících řízení, aby namísto odůvodněných obav dokazovali ovlivňování. Představa, že zaměstnanci budou nestranně rozhodovat o žádosti svého zaměstnavatele, je nicméně naivní. V dané věci byly tedy uvedeny konkrétní důvody prokazující oprávněnost obavy z podjatého rozhodování, správní orgány ani městský soud však na ně nereflektovaly. Podle stěžovatele proto judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud vycházel, v podstatě ruší právní úpravu podjatosti ve správním řízení, čímž umožňuje prosazování stavebních záměrů měst a obcí bez ohledu na zákonné požadavky.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry vyvozenými v uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Dle žalovaného si lze jen těžko představit, jaký by byl dopad do výkonu přenesené působnosti, pokud by se měl uplatnit stěžovatelův výklad podjatosti úředníků územních samosprávních celků. V mnoha případech by totiž docházelo ke změně místní příslušnosti a k rozhodování sousedním správním orgánem. Stěžovatelem je tak fakticky napadán celý stávající systém rozhodování v přenesené působnosti orgány obcí.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[7] První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který má za odlišný od právního názoru vysloveného dříve ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, na jehož odůvodnění odkazuje i městský soud v nyní posuzované věci. Tento rozsudek sice řeší

otázku podjatosti úředních osob ještě za působnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 1967“), a jeho závěry již byly předloženy k posouzení rozšířenému senátu v řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 19/2010. Z uvedeného rozsudku však vychází a odkazuje na něj i rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 - 92, který řešil principiálně shodnou otázku podjatosti úředních osob za účinnosti správního řádu z roku 2004.

[8] V rozsudku ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, Nejvyšší správní soud podle prvního senátu uvedl, že úředníci územních samosprávných celků jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy fakticky jejich zaměstnavatelů, avšak tato situace je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána a nemůže být proto bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to přes pracovní či obdobný vztah k takovému celku jako účastníku řízení. Pochybnost o podjatosti konkrétního úředníka by byla v takových případech dána, jen kdyby přistoupila ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.

[9] Podle prvního senátu však smyslem právního institutu vyloučení úřední osoby z rozhodování je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Integrovaný součástí práva na spravedlivý proces tak, jak je vymezeno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je garance toho, aby ve věci rozhodovala nezávislá a nestranná osoba, ať již soudce či úřední osoba ve správních řízeních. Nestrannost a nezájatost této osoby je jistě jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát.

[10] Dále první senát uvedl, že podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 každá 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.

[11] Podmínkou vyloučení z rozhodování je podle prvního senátu nalezení důvodného předpokladu, že tato osoba může mít pro svůj poměr k věci v širším smyslu zájem na výsledku řízení. Na pojem poměr k věci v širším smyslu však nelze pohlížet jen subjektivně jako na individuální zájem na výsledku řízení například z důvodu kladných či negativních vztahů úřední osoby s účastníky řízení či z důvodu ekonomické závislosti na některém z účastníků řízení.

[12] Kategorii nestrannosti, která neexistenci poměru k věci předpokládá, je nutno podle názoru prvního senátu vnímat také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost osoby pouze subjektivně jeví vnějšmu pozorovateli, tj. účastníkovi řízení, nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o tom, že tato osoba určitým, nikoliv nezaujatým

poměrem k věci disponuje. V tomto směru první senát poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, který je stejně jako další zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

[13] Dále první senát odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, v němž se uvádí, že subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí dít výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto. Nelze ovšem vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou.

[14] Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází podle prvního senátu z dvojího testu posuzování nestrannosti soudce, přičemž závěry zde vyslovené lze vztáhnout i na posouzení nestrannosti rozhodující úřední osoby. Subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci, objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoliv legitimní pochybnost (srov. rozsudek ze dne 22. 4. 1994 ve věci *Saraiva de Carvalho vs. Portugalsko*, stížnost č. 15651/89, či rozsudek ze dne 20. 5. 1998 ve věci *Gautrin a další vs. Francie*, stížnosti č. 21257-21260/93).

[15] První senát rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 As 24/2007 - 89. V něm byl s odkazem na dosavadní judikaturu správních soudů učiněn závěr, podle něhož pracovníci obecního úřadu jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, pokud by měla obec jako jejich zaměstnavatel bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti daný tím, že by se od takového rozhodnutí odvíjel majetkový přínos pro obec. Rozhodnutí orgánu samosprávy však v tehdy souzené věci nebylo motivováno zjevně soukromým zájmem zaměstnavatele, takže uvedený judikát nelze bezezbytku vztáhnout na posuzovanou věc.

[16] K podjatosti úředních osob se podle prvního senátu vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74, v němž byl řešen vztah zastupitele územního samosprávného celku vůči jejím úředním osobám, jež rozhodují při výkonu přenesené působnosti v přestupkovém řízení. I toto rozhodnutí není zcela příléhající na posuzovanou věc, nicméně jako podmínku pro vyloučení úředních osob z rozhodování ve správním řízení taktéž zdůrazňuje závislost mezi osobou, která rozhoduje, a osobou, o níž je rozhodováno.

[17] Dále první senát poukázal na skutečnost, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, se vyjádřil k otázce podjatosti úředních osob v době, kdy neexistovala dnes již konzistentní judikatura Nejvyššího správního soudu řešící vyloučení soudců z rozhodování, pokud by věc měl řešit senát či soudci ve sporu, kde je žalovaným samotný soud, u něhož tito soudci působí, nebo jeho předseda. V usneseních ze dne 29. 2. 2008, č. j. Nad 4/2008 - 47, a ze dne 20. 8. 2009, č. j. Nao 42/2009 - 21, totiž Nejvyšší správní soud dovodil, že směřuje-li žaloba proti rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu vystupujícího v pozici správního orgánu prvního stupně, jsou

z projednávání a rozhodování věci vyloučení všichni soudci specializovaných správních senátů tohoto soudu. V těchto judikátech Nejvyšší správní soud zdůraznil, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt.

[18] Podle přesvědčení prvního senátu přitom nelze nalézt rozumný důvod, proč by se případné vyloučení z rozhodování úředních osob nemělo řídit stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování soudních věcí. Vždyť i zde je jedním z předpokladů faktického uplatnění zásady rovnosti účastníků v řízení a spravedlivého rozhodnutí to, že rozhodující osoba by neměla být v žádné závislosti k jednomu z účastníků řízení. Ba dokonce lze argumentovat, že jestliže jsou na soudce kladena tak přísná kritéria při posuzování jejich možné podjatosti, pak tím ostražitěji by měla být vnímána a posuzována tato kritéria pro exekutivní aparát. V jeho případě totiž do značné míry absentují institucionální záruky chránící nezávislost jednotlivých úředníků, jak je známe u soudců. Proto v situaci, kdy by měla úřední osoba rozhodovat věc, která se jí týká potud, že je v určitém stupni objektivní závislosti k účastníku řízení, musí nastoupit obdobný mechanismus jako ve zmíněném rozhodování soudů a věc musí být delegována k rozhodnutí jinému správnímu orgánu.

[19] Problematiku vyloučení úředníků obcí (a obdobně i krajů) z projednávání a rozhodování věcí, jež představují rozhodování o právech a povinnostech vlastního územního samosprávného celku, považuje první senát za zásadní i s ohledem na skutečnost, že český zákonodárce zvolil při provádění reformy veřejné správy tzv. spojený model územní veřejné správy. V rámci tohoto modelu vykonávají obce i kraje vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (státní správu), v důsledku čehož se běžně stávají ve vlastních věcech zároveň navrhovateli (žadatelé) i rozhodujícími vykonateli veřejné správy. V takových momentech pak nelze realisticky očekávat, že úředníkům dotčených územních samosprávných celků se při jejich rozhodování bude dařit důsledně odhlížet od myšlenek na skutečnost, že samosprávné orgány disponují poměrně výraznými pravomocemi, kterými mohou zasahovat do jejich profesního života.

[20] Jednou ze zásad, na nichž je založena úprava obsažená ve správním řádu, je podle prvního senátu zajištění nestrannosti výkonu veřejné moci. Přitom právě problematika rozhodování úředníků územních samosprávných celků v záležitostech, v nichž má eminentní zájem na výsledku řízení jejich obec (či kraj), vyvolává mnohdy pochyby veřejnosti ohledně nestrannosti a objektivity činnosti orgánů veřejné moci. Pouhý odkaz na literu zákona o úřednících územních samosprávných celků, která těmto úředníkům ukládá povinnost jednat a rozhodovat nestranně, tyto pochyby nerozptýlí.

[21] Dále první senát upozornil na to, že závěry dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu byly z obdobných důvodů podrobeny kritice také ze strany doktríny (S. Kadečka: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?*, Právní rozhledy č. 13/2005, str. 477).

[22] První senát tedy dospěl k závěru, že městský soud v dané věci nesprávně zodpověděl právní otázku podjatosti úředních osob. Podle prvního senátu totiž závislost na osobě,

v jejíž věci úřední osoby rozhodovaly, způsobila principiálně jejich vyloučení z rozhodování a nutnost postupu podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Proto první senát shledal důvod pro judikatorní odklon od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 - 92, který vychází z rozsudku ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, a odkazuje na něj, a věc postoupil rozšířenému senátu. Chce, aby se rozšířený senát odchýlil od dosavadní judikatury a zaujal právní názor, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, nelze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu.

III.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k posuzované právní otázce

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, proti němuž se první senát v posuzované věci vymezil, uvedl, že „v projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti rozhodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., přičemž z ust. § 75 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím 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 [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) cit. zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávných celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, 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. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.“

[24] Nesprávnost úvahy o podjatosti pracovníků orgánu obce spočívá podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, rovněž v tom, že „v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de facto vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém ust. § 9 nepřipouští. Správní řád ani zákon č. 114/1992 Sb., který je ke správnímu řádu ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřízený působnost k rozhodnutí ve věci atrahoval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávných celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v „nadržování“ vlastní obci či kraji (srov. § 126 zákona č. 128/2000 Sb. a § 81 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.).“

[25] Na tuto argumentaci podanou ve vztahu k § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 se Nejvyšší správní soud odvolal také ve svých dalších rozhodnutích, z nichž lze zmínit například rozsudek ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 41/2005 - 137, rozsudek ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 42/2005 - 116, či rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 As 73/2006 - 121.

IV.

Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené právní otázky

[26] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí podle § 17 odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, jakož i v dalších svých shora uvedených rozhodnutích dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit, že jeho pracovníci jsou vyloučeni pro pochybnost o jejich nepodjatosti ve smyslu § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

[28] Taktéž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 - 92, od jehož závěrů se první senát navrhuje odchýlit, při řešení právní otázky možného vyloučení všech pracovníků městského úřadu z rozhodování o žádosti podané týměž městem aplikoval § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Z tohoto rozhodnutí a z jemu předcházejícího rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 4. 2007, č. j. 15 Ca

237/2006 - 55, totiž vyplývá, že v tehdy souzené věci bylo zahájeno správní řízení za účinnosti správního řádu z roku 1967, takže se podle něho muselo i dokončit, jak vyplývá z přechodného ustanovení § 179 odst. 1 věty první správního řádu z roku 2004. Proto v uvedeném případě přicházelo v úvahu jen použití § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967, na nějž ostatně bylo výslovně odkázáno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 - 92, i v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 4. 2007, č. j. 15 Ca 237/2006 - 55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007 - 92, se tedy zabýval otázkou podjatosti úředních osob podle správního řádu z roku 1967, která již byla předložena k posouzení rozšířenému senátu ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 19/2010. Uvedený rozsudek osmého senátu proto neposuzoval právní otázku týkající se podjatosti úředních osob ve vztahu k správnímu řádu z roku 2004, jak se nesprávně domnívá první senát.

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74, č. 1465/2008 Sb. NSS, učinil závěr, podle něhož důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 není pouhá skutečnost, že tato osoba jako pracovník městského či krajského úřadu rozhoduje o přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje. Uvedený rozsudek sice neřešil případ, ve kterém by orgán obce či kraje rozhodoval o záležitostech téhož územního samosprávného celku, nýbrž pouze jeho zastupitele. Nicméně závěr o nepodjatosti pracovníků orgánu obce či kraje vůči zastupiteli téže obce či kraje při rozhodování v přestupkovém řízení podle zmíněného rozhodnutí *„nepřímo potvrzuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, zveřejněno ve Sb. NSS pod č. 503/2005, kde soud poukázal na to, 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“*. V rozsudku ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007 - 74, tak Nejvyšší správní soud shledal správnou svoji dosavadní judikaturu o právní otázce předložené prvním senátem k posouzení rozšířenému senátu taktéž ve vztahu k § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004, byť tak učinil jen okrajově a v rámci argumentace týkající se jiného druhu případu namítané podjatosti úřední osoby orgánu územního samosprávného celku. Lze tedy mít za to, že uvedený judikát druhého senátu implicitně obsahuje právní názor, podle něhož, rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti o právu či povinnosti téhož celku, není možné bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků z rozhodování pro pochybnost o jejich nepodjatosti podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

[30] Naproti tomu první senát v posuzované věci dospěl k závěru, že rozhoduje-li zaměstnanec orgánu územního samosprávného celku v řízení, jehož účastníkem je tento celek, který má zájem na výsledku řízení, je zaměstnanec orgánu územního samosprávného celku podle § 14 správního řádu z roku 2004 bez dalšího vyloučen z projednávání a rozhodování věci, neboť se zřetelem na jeho poměr k ní lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.

[31] Rozšířený senát ostatně má za to, že jádro prvním senátem předložené právní otázky je jak v případě správního řádu z roku 1967, tak správního řádu z roku 2004 totožné, jakkoli se procesní úpravy podjatosti i přesné dikce hmotněprávních ustanovení

definujících podjatost v obou zákonech v určité míře liší. Jádrem právní otázky je totiž vždy to, zda vztah zaměstnance obce (kraje) ke svému zaměstnavateli má sám o sobě takovou povahu, že bez nutnosti, aby přistoupily další konkrétní skutečnosti, vyvolává pochybu o nepodjatosti tohoto zaměstnance, podílí-li se na rozhodování ve správním řízení ve věci, na níž má jeho zaměstnavatel nebo osoby, jež jsou efektivně schopny jednání zaměstnavatele ovlivnit, přímo nebo nepřímo zájem.

[32] První senát, jak shora popsáno, k posuzované otázce zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Uvedená právní otázka je rozhodná pro posouzení stížní námitky stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil, zda obě rozhodnutí vydaly vyloučené úřední osoby. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

V.

Právní názor rozšířeného senátu

V. 1. Pojem podjatosti (nepodjatosti) a smysl a účel ochrany před podjatou osobou při výkonu pravomoci správního orgánu

[33] Podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 *(k)aždá 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.* Podobně podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 *(p)racovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.*

[34] Ze znění výše uvedených ustanovení je patrné, že oba správní řády jimi zajišťují, aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude „zkřiven“ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (a v rámci toho i věcně správně a efektivně). Signálem nebezpečí, že jejich postup mohou ovlivnit i zájmy jiné, může být právě jejich výše popsáný nežádoucí vztah. Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani zdaleka jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; postačí již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat.

[35] Správní řád z roku 2004 požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci důvodného předpokladu, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Tato formulace se však z hlediska svého smyslu a

účelu ani z hlediska konkrétních podmínek pro naplnění hypotézy právní normy ve skutečnosti od formulace užití správním řádem z roku 1967 neliší, neboť ani u starší z obou právních úprav není představitelné, aby závěr o vyloučení určité osoby z projednávání a rozhodování věci mohl být učiněn bez existence skutkových důvodů zakládajících důvodný předpoklad pochyb o nepodjatosti. Je tomu tak proto, že v právním státě se jakýkoli postup podle zákona musí opírat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody, a nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo)vůli toho, kdo pravomoc vykonává.

[36] Pochybnost o nepodjatosti je proto založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. I nízká míra pravděpodobnosti takového nebezpečí tedy může vést k závěru o vyloučení určité úřední osoby z úkonů v řízení (resp., ve znění příslušného ustanovení správního řádu z roku 1967, z projednávání a rozhodování věci).

[37] Důvodem k pochybnostem o nepodjatosti pak může být cokoli, co vzhledem ke své povaze může založit nežádoucí vztah mající potenciál ke „zkřivení“ postoje úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Něčím takovým jistě může velmi dobře být pracovněprávní vztah úřední osoby k obci či kraji jako entitě, která sama má na výsledku určitého správního řízení zájem nebo která je přímo nebo nepřímo ovlivňována osobami, jež takový zájem mají. Pracovněprávní vztah vytváří totiž nepochybně určitý vztah závislosti mezi oběma jeho účastníky a obecně vzato dává zaměstnavateli určité možnosti k působení na zaměstnance tak, aby tento měl tendenci pokud možno vyhovět nejrozumnějším preferencím zaměstnavatele. Zaměstnavatel v první řadě rozhoduje o setrvání zaměstnance v pracovním poměru; představa, že se zaměstnanec dokáže právními prostředky dlouhodobě bránit cílené a setrvalé snaze zaměstnavatele pracovní poměr s ním ukončit, je v běžných životních poměrech iluzorní. Zaměstnavatel dále významně rozhoduje o tom, jaké finanční a případně i nefinanční benefity zaměstnanec za svoji práci obdrží, přičemž i přesto, že je v řadě ohledů vázán objektivním právem, má široký faktický prostor pro diskreci. A konečně nelze podcenit, že zaměstnavatel může nejrozumnějšími drobnými opatřeními a každodenní praxí (např. úpravou pracovní doby, pracovního prostředí, uspořádáním vztahů zaměstnance s jeho kolegy, vymezením konkrétních pracovních úkolů a rozdělením práce mezi jednotlivé zaměstnance aj.) vystavit zaměstnance účinnému tlaku. Pojmově je tedy velmi dobře představitelné, ba dokonce vysoce pravděpodobné, že chce-li zaměstnavatel, může si najít poměrně účinné prostředky k tlaku na zaměstnance vedoucímu k ovlivnění jeho rozhodovací činnosti. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem.

V. 2 Nestrannost a nezávislost

[38] Nestrannost, kterou lze v určitém ohledu ztotožnit s absencí podjatosti, je základním předpokladem veškerého rozhodování orgánů veřejné moci v případech, kdy tyto orgány rozhodují pouze na základě zákona, tj. bez možnosti zohlednit politické zájmy

či aspekty posuzované věci. Nestrannost je v první řadě nezbytným atributem rozhodování soudů. V právním státě, tedy státě striktně vázaném svým vlastním právem, je však nestrannost nezbytným znakem i pro rozhodování správních orgánů. Jiná než zákonná hlediska (tedy zejména hlediska politická) směji správní orgány vzít v úvahu pouze tehdy, vyplývá-li to z prostoru pro jejich správní uvážení; takový prostor by jim ovšem musel zákon nejprve vytvořit.

[39] Znamená to tedy, že právní úpravu podjatosti, přesněji řečeno právní úpravu, jež má zajistit, aby se na výkonu pravomoci správních orgánů podílely pouze nepodjaté úřední osoby, lze chápat jako jeden z prostředků k dosažení nestrannosti a striktní zákonnosti rozhodování orgánů veřejné správy.

[40] Nestrannost však nelze ztotožňovat s nezávislostí. Ústavodárce či zákonodárce totiž pouze v některých v případech nadal ty, kteří rozhodují o právech a povinnostech, za účelem toho, aby rozhodovali nestranně, nezávislostí. V plné míře to platí pouze pro soudce, kterým Ústava i tzv. „jednoduché“ právo zaručují kombinací institucionálních a osobních záruk nejružnější povahy (zejména záruk spočívajících v zásadní doživotní neodvolatelnosti z funkce, nepřeložitelnosti a nemožnosti podstatně zhoršit jejich majetkové postavení) takové právní a faktické postavení, že ačkoli jsou v jistém smyslu „zaměstnanci“ státu, mohou bez jakýchkoli obav od zájmů, které by snad mohl mít stát na výsledku řízení, v nichž rozhodují, odhlédnout a rozhodovat výlučně podle práva a svého nejlepšího vědomí a svědomí. V určité podstatně omezenější míře jsou pak nezávislostí nadány i některé osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech (například předseda či inspektoři Úřadu pro ochranu osobních údajů, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nebo třeba členové Rady pro rozhlasové a televizní vysílání; k pojmu „nezávislého správního úřadu“ jako státního úřadu stojícího mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou viz v české doktríně Dušan Hendrych a kol., *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 127-128, marg. č. 137, podobně např. ve švýcarské doktríně tzv. „weisungsfreie Verwaltungseinheiten“, viz Pierre Tschannen, Ulrich Zimmerli, Makus Müller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3. vyd., Stämpfli Verlag, Bern 2009, str. 46-48, marg. č. 8-12). Záruky jejich nezávislosti však zpravidla mají výrazné časové omezení, a to stanovením funkčního období. To je již samo o sobě ve srovnání se zárukami soudcovské nezávislosti výrazně oslabuje, neboť již samotná hrozba možného budoucího „návratu“ na běžný trh práce po skončení funkčního období v nich může za určitých okolností vyvolat snahu zohlednit určité zájmy ve své rozhodovací činnosti.

[41] Z výše uvedeného však nelze usuzovat, že by rozšířený senát vycházel z názoru, že absence nezávislosti úředních osob při rozhodování o právech a povinnostech podle zákonných hledisek je ústavním deficitem. Nikoli; takovým ústavním deficitem by byla pouze absence jejich nestrannosti. Univerzální požadavek rozhodovací nezávislosti totiž z ústavního pořádku nevyplývá; z něho vyplývá tento požadavek pouze ve vztahu k soudcům a pak vůči specifickým v Ústavě výslovně vymezeným orgánům (Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, viz čl. 97 odst. 1 věta první Ústavy, a – implicitně – České národní bance, viz vymezení jejích úkolů v čl. 98 odst. 1 Ústavy). Je tedy v zásadě na uvážení zákonodárce, zda i určitým jiným orgánům (a osobám v rámci nich vykonávajícím vrchnostenské pravomoci) přizná status nezávislých orgánů, anebo nikoli.

V. 3 Úředníci územních samosprávných celků

[42] Postavení zaměstnanců obcí a krajů, podílejících se na výkonu pravomocí správních orgánů, tedy osob spadajících do působnosti zákona o úřednících územních samosprávných celků, nelze ani rámcově srovnávat s postavením soudců a typově nejsou nadáni ani takovým stupněm nezávislosti, který je charakteristický pro určité osoby působící v tzv. nezávislých správních úřadech zmíněných sub [40]. *Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy (§ 2 odst. 4 výše zmíněného zákona).*

[43] Úředníci územních samosprávných celků jsou v pracovním poměru k obci nebo kraji, přičemž na jejich pracovněprávní vztahy se vztahuje zákoník práce, nestanoví-li zákon jinak. Pracovní smlouvu k výkonu činnosti úředníka lze uzavřít jen s fyzickou osobou, která splňuje stanovené předpoklady pro vznik pracovního poměru, přičemž uzavření pracovní smlouvy předchází veřejná výzva a v některých případech i výběrové řízení. Pracovní poměr úředníka se zásadně uzavírá na dobu neurčitou s výjimkou časově omezených činností, které lze vykonávat v pracovním poměru na dobu určitou.

[44] Odměňování úředníků územních samosprávných celků se řídí zákoníkem práce č. 262/2006 Sb. a nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. V nich je obsažen platový tarif, který rozlišuje platové třídy podle náročnosti práce a platové stupně podle délky započitatelné praxe. Dále tyto právní předpisy přiznávají úředníkům územních samosprávných celků osobní příplatky, další příplatky a odměny.

[45] Odvolání úředníka z vedoucí funkce je možné jen ze zákonných důvodů, například při ztrátě předpokladů pro vznik pracovního poměru nebo pro závažné či opakované porušení povinností. S úředníkem však lze rozvázat pracovní poměr výpovědí z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) zákoníku práce nebo dohodou z těchto důvodů. V takovém případě vedle odstupného podle § 67 a § 68 zákoníku práce náleží úředníkovi další odstupné ve výši dvojnásobku až čtyřnásobku průměrného měsíčního výdělku v závislosti na počtu let pracovního poměru, který však musí trvat nejméně 10 let (§ 1 odst. 1 a 2, § 2 odst. 4, § 4 odst. 1 a 3, § 6, § 7, § 10 odst. 1, § 12, § 13 zákona o úřednících územních samosprávných celků).

[46] Úředníci samosprávných celků jsou vázáni právem [§ 16 odst. 1 písm. a) a b) zákona o úřednících územních samosprávných celků] a povinni *bájit při výkonu správních činností veřejný zájem* [§ 16 odst. 1 písm. c) téhož zákona] a *jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování* [§ 16 odst. 1 písm. f) téhož zákona]. Plnit pokyny vedoucích úředníků jsou povinni jen tehdy, nejsou-li v rozporu s právními předpisy; *má-li úředník za to, že vydaný*

pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo, broží-li nebezpečí z prodlení, ústně; poté je úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit; úředník nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu [§ 16 odst. 1 písm. d) téhož zákona]. Uvedení úředníci mají i řadu dalších povinností majících zajistit jejich nestrannost při výkonu jim svěřených pravomocí [viz zejm. § 16 odst. 1 písm. g), h), i), j) téhož zákona].

[47] Z výše uvedeného vyplývá, že zákon sice ukládá úředníkům územních samosprávných celků povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezezbytku stane, nedává. Tito úředníci totiž nejsou vůči obci či kraji ve veřejnoprávním služebním poměru, který by se vyznačoval trvalostí a zásadní nezrušitelností (tzv. definitiva) a který by poskytoval dostatečně účinné právní záruky před působením ze strany nadřízených (např. zásadní nepřeložitelnost). Takové rysy zvláštní pracovněprávní poměr úředníků k obci nebo kraji zakotvený v zákoně o úřednících územních samosprávných celků nevykazuje. Naopak, podle něho se sice pracovní poměr úředníka územního samosprávného celku uzavírá v zásadě na dobu neurčitou, avšak lze jej ukončit ze všech důvodů uvedených v zákoníku práce, tedy rovněž pro nadbytečnost (v této souvislosti dlužno poznamenat, že zaměstnanci státních orgánů nemají ani takový standard záruk své nestrannosti, jaký zaměstnancům územních samosprávných celků zajišťuje zákon o úřednících územních samosprávných celků).

[48] Dále je třeba se zmínit o vztazích některých samosprávných orgánů územních samosprávných celků k obecnímu úřadu, krajskému úřadu či Magistrátu hlavního města Prahy a úředníkům v něm zařazeným. Tyto vztahy jsou upraveny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Hlavní město Praha je přitom zároveň obcí i krajem, jak vyplývá z § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

[49] Výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti je rada obce, která ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Radě obce je vyhrazeno stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a schvalovat organizační řád obecního úřadu [§ 99 odst. 1, § 102 odst. 2 písm. f), g), j), o) zákona o obcích]. Výkonnými orgány v oblasti samostatné působnosti jsou také rada kraje a Rada hlavního města Prahy, které rovněž disponují některými shora uvedenými pravomocemi ve vztahu ke krajskému úřadu či k Magistrátu hlavního města Prahy [§ 57 odst. 1, § 59 odst. 1 písm. b) a c) zákona o krajích, § 68 odst. 1, odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze].

[50] Orgánem územního samosprávného celku v oblasti samostatné působnosti je i osoba, která ho zastupuje navenek. Starosta je přitom v čele obecního úřadu, jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Dále 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. Starosta také zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Rovněž tak starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči tajemníkovi obecního úřadu [§ 103 odst. 4 písm. b), f), i), § 109 odst. 1 zákona o obcích]. Také hejtman kraje a primátor hlavního města Prahy disponují určitými pravomocemi ve vztahu k řediteli krajského úřadu či k řediteli Magistrátu hlavního města Prahy [§ 61 odst. 3 písm. b), c), h) zákona o krajích, § 72 odst. 3 písm. b), d) zákona o hlavním městě Praze].

[51] Samosprávné orgány obce a kraje mají tedy ve vztahu k úředníkům těchto územních samosprávných celků značné organizační a personální pravomoci, které jim umožňují mít vliv na profesní život úředních osob, a to včetně ukončení pracovního poměru či naopak povýšení na vedoucí pozici. Tím se vytváří stav ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavateli, který vytváří prostor pro nežádoucí vlivy na rozhodovací činnost úředních osob v těch věcech, v nichž rozhodují o záležitostech svého zaměstnavatele.

[52] Z výše uvedených důvodů nelze úředníky územních samosprávných celků ani rámcově považovat za osoby nadané nezávislostí.

V. 4. Nebezpečí „systémové“ podjatosti úředníků územních samosprávných celků v konkurenci s dalšími ústavními a zákonem chráněnými zájmy a hodnotami

[53] Zákonné postavení úředníků územních samosprávných celků není nezávislé na jejich zaměstnavateli. Zdálo by se tedy, že již pro tuto skutečnost je třeba na ně nahlížet jako na „systémové“ podjaté, rozhodují-li ve věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci, či osoby, které (například proto, že ovládají politické orgány tohoto celku či na ně mají neformální vliv) na tento samosprávný celek mají přímý nebo nepřímý vliv.

[54] Rozšířený senát však zastává názor, že existují významné důvody pro to, aby výše uvedený závěr byl modifikován. Hovoří pro to výklad rozhodného práva s ohledem na záměr historického zákonodárce a s ohledem na model veřejné správy, jaký se v České republice v průběhu posledních dvou desetiletí vytvořil.

[55] Podle správního řádu z roku 2004 není možné z projednávání a rozhodování věci vyloučit všechny úřední osoby správního orgánu pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení. Zákonodárce zavedení výslovné zákoné úpravy takové generální („systémové“) podjatosti zvažoval, avšak nakonec ji vědomě a cíleně neschválil. V § 15 odst. 1 a 2 zákoné předlohy (návrhu) správního řádu z roku 2004 bylo původně uvedeno, že

„má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává jeho organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Toto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady. Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“ (Srov. sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny, www.psp.cz.) Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu. Senát však přijal pozměňovací návrh na vypuštění těchto ustanovení s odůvodněním, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon (srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ze dne 20. 5. 2004, 4. funkční období, a usnesení Senátu č. 445, www.senat.cz). Poslanecká sněmovna následně návrh na vydání správního řádu přijala ve znění pozměňovacích návrhů Senátu.

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

[57] Výklad zákona s ohledem na intenci historického zákonodárce (subjektivně-teleologický výklad) však je pouze jednou z výkladových metod a nezřídka musí ustoupit jiným, přesvědčivějším výkladovým alternativám. Jak k tomu uvedl rozšířený senát ve svém rozsudku ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, v bodě č. 47, *„(ú)čelem výkladu zákonného textu je dospět v první řadě k „objektivnímu“ smyslu interpretované pasáže zákona, v zásadě abstrahujícímu od historických okolností vzniku daného zákona a ponechávajícímu stranou zjišťování „subjektivní“ vůle zákonodárce. Spor mezi „objektivismem“ a „subjektivismem“ jako základními filosofickými východisky interpretace zákona pouze v právní vědě sledovat minimálně od druhé poloviny 19. století, přičemž jednoznačně a bez výhrad zřejmě nelze - alespoň právní věda k takovému závěru většinově nedospěla - dát přednost žádnému z obou přístupů (blíže k tomu viz např. Larenz, K. Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 6. vyd. München: C. H. Beck 1991, s. 316 a násl., Rütters, B. Rechtslehre. München: C. H. Beck 1991, s. 434 a násl.; v české literatuře nejnověji viz zejm. Melzer, F. Metodologie nalézání práva. Brno: Knihovnička 2008 s. 55 až 63) [nověji viz Filip Melzer, Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2010, str. 80-86, marg. č. 75-84, a str. 118-126, marg. č. 123-132 – pozn. rozšířeného senátu]; jako nejvhodnější se jeví kombinace obou pohledů s přihlédnutím k povaze konkrétního interpretačního problému. Z uvedeného mimo jiné plyne, že z „objektivismu“ vycházející tezi*

o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky, zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu a nečiní součástí právního řádu nadbytečná nebo duplicitní zákonná ustanovení, nutno považovat za obecné východisko, které nepochybně je ohniskovým bodem, k němuž se výklad zákona musí zásadně vztahovat, jež však v konkrétním případě zejména s ohledem na okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje může a - má-li se dospět ke správné a spravedlivé interpretaci zákona - i musí ustoupit jinému pohledu, a sice shledání nedokonalosti interpretované právní úpravy a takovému jejímu výkladu, který s přihlédnutím k této nedokonalosti bude (přirozeně v rámci prostoru vymezeného ústavními kautelami, neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta zákona) v souladu se smyslem a účelem zákona a současně pokud možno v souladu s intencí zákonodárce, je-li seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz.“

[58] V projednávané věci ovšem kromě výkladu opírajícího se o intenci historického zákonodárce proti přísnému pojetí „systémové podjatosti“ hovoří i výklad založený na poměřování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout. Je zřejmé, že rozhodování nepodjatou osobou je významnou zárukou spravedlivosti každého rozhodovacího procesu, v němž se má postupovat výlučně podle zákona, tedy zejména procesu soudního či správního, neboť zajišťuje jeho nestrannost. Je proto třeba trvat na jejím důsledném prosazování. Avšak ani tato hodnota není a nemůže být hodnotou absolutní, již musí cokoli ustoupit.

[59] Rozhodování o právech a povinnostech orgány veřejné moci jakožto nositeli monopolu legitimního násilí systémově vychází z pojmu suverénního státu, tedy státu, který sám není podřízen žádné jemu nadřazené moci. Systém orgánů rozhodujících o právech a povinnostech má tedy zpravidla pyramidální strukturu, na jejímž vrcholu je orgán (příp. vícero orgánů), nad nímž žádný další není. Tento orgán konečné instance z povahy věci musí být oprávněn rozhodnout, i když je sám podjatý (tato potřeba však jistě nevylučuje možnost, aby pro rozhodování v uvedených zvláštních případech platila specifická pravidla). Již sám tento argument ukazuje, že vyloučení rizika rozhodování podjatou osobou není, a nemůže být absolutní hodnotou a že v některých případech může být na místě, aby zájem na vyloučení uvedeného rizika ustoupil jinému důležitějšímu zájmu.

[60] Podobně vedle nestrannosti rozhodování jsou legitimními cíli, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné moci a v rámci něho orgánů veřejné správy směřovat, hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Uvedené cíle jsou či mohou být ve střetu s přísným, bezvýjimečným pojetím „systémové podjatosti“, neboť v případě, že by ve všech takovýchto případech byly příslušné úřední osoby bez dalšího vyloučeny, bylo by nezbytné velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými orgány než těmi, které jsou k tomu podle obecných pravidel příslušné. To by dosahování výše popsanych cílů ve významné míře znemožnilo.

[61] Na druhé straně je nepředstavitelné, aby kvůli ve své podstatě utilitárním cílům, byť jistě důležitým a společensky hodnotným, byl ignorováním nebezpečí, jež vyplývají ze zaměstnaneckého poměru úředníků územních samosprávných celků k těmto celkům, významně narušen požadavek nestrannosti při rozhodování správních orgánů.

[62] Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „systémové riziko podjatosti“ dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, že v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není *a priori* vyloučen z rozhodování pro svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

[63] Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného 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. Rozšířený senát podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření

z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.

[64] Na druhé straně signálem nadkritické míry „systémového rizika podjatosti“ zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.

[65] Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotyčný územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004), účastníkem podle § 27 odst. 2 téhož zákona, účastníkem podle některého zvláštního zákona anebo že dokonce vůbec účastníkem není.

[66] Při posuzování „systémového rizika podjatosti“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídka spojena míra odstupu konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.

[67] Nejvyšší správní soud podotýká, že právě v soudobém českém modelu spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný, nelze nebezpečí plynoucí ze „systémového rizika podjatosti“ podcenit. Je tomu tak proto, že v modelu, v němž v posledku o osudech zaměstnanců územního samosprávného celku rozhoduje místní či regionální politická reprezentace, nezřídka ovládaná zákulisními vlivovými strukturami, jež z povahy věci má zájmy na tom, aby určité věci místního významu byly řešeny určitým způsobem, fakticky nelze v rámci územní samosprávné jednotky zajistit skutečně úplné oddělení politických a zákonných hledisek při výkonu veřejné správy. V tomto systému chybí regionální správní úřady plně oddělené od samosprávy a nezávislé na místních poměrech a vlivech, jež by dokázaly garantovat objektivitu a nestrannost výkonu veřejné správy i ve věcech, na nichž má samospráva či lidé, kteří ji jsou schopni ovlivnit, zájem. Dozor vykonávaný nadřízenými orgány (především Ministerstvem vnitra) stěží může být dostatečně účinným mechanismem, neboť to v potřebné míře nezvládne již jen z kapacitních důvodů. Proto je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

[68] Ostatně jistý posun v náhledu na důsledky „systémového rizika podjatosti“ oproti právnímu názoru, vůči němuž se v nyní projednávané věci vymezil první senát, má za žádoucí i judikatura Ústavního soudu. Ten v usnesení ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07 (byla jím jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 4 As 42/2005-117, který vycházel ve věci „systémové“ podjatosti z právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 – 67, č. 503/2005 Sb. NSS), uvedl, že *„v kontextu projednávané věci sice 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. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o rozsudek ze dne 16. 12. 2004 ve věci sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, Stanislav: Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? In: Právní rozhledy, červenec 2005, s. 477 - 484). Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkové odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive - uplatňovali by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností - i ústavně nonkonformními.“*

[69] „Systémové riziko podjatosti“ (tedy riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají) se týká vždy konkrétní úřední osoby, neboť, jak již bylo shora vyloženo, je jen jedním z možných důvodů podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Není tedy vyloučeno, že se bude týkat jen některých zaměstnanců určitého územního samosprávného celku, nikoli všech. S ohledem na povahu důvodů takového rizika (jde o riziko plynoucí z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky) však bude častá i situace, že podjaté budou v konkrétním případě všechny úřední osoby jakožto zaměstnanci dotyčného územního samosprávného celku, takže v rámci něho nebude lze určit nikoho, kdo by ve věci mohl činit úkony. V takovém případě je na místě aplikovat § 14 odst. 4 větu třetí a čtvrtou správního řádu z roku 2004. Zmíněný odstavec praví: *Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4. Podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak (n)adřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (kolegiální orgán), způsobilý věc projednat a rozhodnout. V takovém případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán,*

jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. V případě, že by jako nadřízený orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 měl rozhodovat jiný orgán téhož samosprávného celku (např. Magistrát hlavního města Prahy, řeší-li důsledky podjatosti správního orgánu některé z pražských městských částí) za situace, kdy také všechny jeho úřední osoby by byly kvůli důvodům vycházejícím ze „systémového rizika podjatosti“ vyloučeny, je na místě, aby postupem obdobným postupu podle výše zmíněného ustanovení o tom uvědomil svůj nadřízený orgán (typicky věcně příslušné ministerstvo), který pověří jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem Magistrátu hlavního města Prahy.

[70] Podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků je třeba systémové riziko podjatosti vnímat u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby, neboť i pro ně platí stejná právní úprava podjatosti podle obou správních řádů jako pro úředníky územních samosprávných celků. Aniž by povahu pracovního vztahu zaměstnanců státu ke státu považoval za nutné zde podrobněji rozebírat, má rozšířený senát za to, jak ostatně uvedl sub [47] *in fine*, že postavení těchto zaměstnanců a z toho plynoucí systémové a osobní záruky posilující jejich nestrannost jsou přinejmenším srovnatelně slabé jako u zaměstnanců územních samosprávných celků, spíše však ještě slabší. I v případě zaměstnanců státu tedy systémové riziko podjatosti v obecné rovině existuje a může vést k závěru o podjatosti konkrétního zaměstnance, vícero zaměstnanců či dokonce všech zaměstnanců určitého správního orgánu. Závěry nynějšího rozhodnutí rozšířeného senátu týkající se hmotněprávních otázek podjatosti jsou tedy zásadně přenositelné i na posuzování podjatosti zaměstnanců státu. V rovině procesněprávní, tedy v tom, jak následky případné podjatosti řešit tak, aby ve věci rozhodovala nepodjatá úřední osoba, však budou existovat významné odlišnosti dané především odlišnou strukturou soustavy státních orgánů ve srovnání se strukturou soustavy orgánů územních samosprávných celků vykonávajících přenesenou působnost. V první řadě je nutno vzít v úvahu, že v některých případech může podjatost založená povahou vztahů zaměstnance ke státnímu orgánu jako zaměstnavateli postihovat i jakéhokoli dalšího zaměstnance kteréhokoli jiného státního orgánu. Bude tomu tak například, budou-li pochyby o nepodjatosti skutkově opřeny o riziko působení takového zájmu na určitém řešení nějaké otázky, který bude potenciálně schopen působit na zaměstnance všech orgánů státní správy, jež by připadaly v úvahu jako orgány mající věc rozhodnout. Proto v některých případech nebude lehké, a někdy dokonce ani možné najít postupem podle § 14 odst. 4 resp. § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 nepodjatou úřední osobu. I v těchto případech však je nutno nalézt úřední osobu, která ve věci bude činit úkony a rozhodne, přičemž maximou zde musí být nalezení takové, u níž je riziko ovlivnění rozhodnutí případnou podjatostí co možná nejmenší. Dále nelze přehlédnout, že podle platného podústavního práva je od eventuální podjatosti nutno odhlédnout v případech, na něž se vztahuje § 14 odst. 6 správního řádu z roku 2004, který praví, že *(u)stanovení předchozích odstavců* [tj. ustanovení o důvodech a o procesním řešení podjatosti – pozn. rozšířeného senátu] *se nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky*. K možné protiústavnosti tohoto ustanovení však viz argumenty uvedené v podání Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009, č. j. 1 Afs 7/2009 - 139, www.nssoud.cz, kterým bylo Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 1 Ústavy navrženo zrušení tohoto ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem; o návrhu dosud nebylo Ústavním soudem rozhodnuto.

(Rozšířený senát podotýká, že k obsahu návrhu samotného nezaujímá, a ani nemůže zaujmout žádné právně významné stanovisko; srov. k tomu obdobně ve vztahu krajského soudu a Nejvyššího správního soudu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, č. j. 2 Afs 180/2006 – 75, ze dne 26. 10. 2011, č. j. 9 Afs 27/2011 – 68, a ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 Afs 7/2012 – 49.)

VI. Závěrečné shrnutí

[71] Rozšířený senát tedy rozhodl o posuzované právní otázce takto:

[72] 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 z roku 2004 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.

[73] S tímto závěrem rozšířený senát podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení je první senát vázán.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2012

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu

**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**

I. Úvod

[1] Rozšířený senát dospěl k závěru, že 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 z roku 2004 její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku pouze 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.

[2] S tímto rozhodnutím o posuzované právní otázce nesouhlasím, neboť mám za to, že zaměstnanecký poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku je bez dalšího důvodem pochyb o její nepodjatosti ve věci, v níž má tato úřední osoba v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele.

[3] V odůvodnění rozhodnutí rozšířeného senátu byl učiněn správný závěr, že současné právní postavení úředníků územních samosprávných celků a jejich vztah k samosprávným orgánům obce či kraje neposkytují účinné záruky, že se tito úředníci budou skutečně řídit jen právními předpisy a podle nich jednat a rozhodovat nestranně i v těch věcech, které se týkají záležitosti jejich zaměstnavatelů.

[4] V rozhodnutí rozšířeného senátu je zmíněna i judikatura Nejvyššího správního soudu, která za použití zásady *nemo iudex in causa sua* shledala podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu v případech, kdy tento soud nebo jeho předseda vydá ve správním řízení rozhodnutí, jež je později napadeno žalobou ve správním soudnictví. Ani soudci ve správním soudnictví tedy nemohou rozhodovat ve věcech týkajících se zájmu soudu, u něhož působí, ačkoliv jsou vybaveni všemi zárukami soudcovské nezávislosti, které vytvářejí institucionální předpoklady pro zajištění jejich nestrannosti. Tím spíše by tedy měla být stejná hlediska užita i tehdy, kdy mají o zájmu územního samosprávného celku rozhodovat jeho úřední osoby, které současná právní úprava nikterak nechrání před nežádoucími vlivy na jejich rozhodovací činnost ze strany jejich zaměstnavatelů. Přitom v právním státě je nestrannost nezbytným předpokladem nejen pro rozhodování soudů, nýbrž také pro rozhodování správních orgánů, i když úřední osoby nejsou oproti soudcům vybaveni zárukami nezávislosti.

[5] Judikatura Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* ve správním soudnictví a vztah ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavatelích, který je výstižně popsán v rozhodnutí rozšířeného senátu, jsou závažnými a dostatečnými argumenty pro správnost názoru prvního senátu, podle něhož z projednávání a rozhodování věci, v níž se rozhoduje o zájmu územního

samosprávného celku, jsou podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 bez dalšího vyloučeny všechny jeho úřední osoby.

[6] Oproti většině rozšířeného senátu přitom neshledávám důvody pro modifikaci tohoto právního názoru s odkazem na záměr historického zákonodárce ani na současnou podobu spojeného modelu územní veřejné správy.

II. Záměr historického zákonodárce

[7] V rozhodnutí rozšířeného senátu se poukazuje na to, že zákonodárce zvažoval vyloučení podjatosti všech úředních osob správního orgánu z projednávání a rozhodování věci pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení, avšak zavedení výslovné zákonné úpravy systémové podjatosti ve správním řádu z roku 2004 nakonec vědomě a cíleně neschválil. Z této skutečnosti rozšířený senát dovodil úmysl zákonodárce posuzovat případy systémové podjatosti podle obecných pravidel stanovených v § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 s tím, že i v nich bude zpravidla rozhodovat správní orgán podle obecných pravidel věcné a místní příslušnosti a podjatost bude shledána spíše výjimečně. Tento subjektivně teleologický výklad § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 pak rozšířený senát považoval za nutné zkombinovat s objektivním významem interpretovaného textu.

[8] V této souvislosti rozšířený senát citoval část svého předchozího rozsudku ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, který byl publikován pod č. 1778/2009 Sb. NSS. V této pasáži se však též uvádí, že při výkladu zákona je možné zohlednit intenci zákonodárce, „*je-li seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz.*“ Také sociálně-správní kolegium Nejvyššího správního soudu ve stanovisku ze dne 2. 2. 2005, publikovaném pod č. 498/2005 Sb. NSS, dovodilo, že „*historický výklad z důvodu principu právní jistoty není přípustný, jestliže jak jazykový, tak i objektivně teleologický výklad směřují k jasnému, nepochybnému závěru, tvořícímu tzv. hranici lex lata, kterou není možno prolomit jinými výkladovými metodami, zejména metodou historického výkladu. Na druhé straně, jestliže jazykový výklad neposkytuje jasný výsledek nebo je tento výsledek zpochybněn odlišnou či rozpornou teleologií právního předpisu, je namístě tyto pochybnosti odstranit jinými výkladovými metodami. Pokud tedy v této situaci lze pomocí historického výkladu dojít k jasnému závěru, pak je zde prostor pro takovou výkladovou metodu. Uvedená nejasnost či pochybnost také vylučuje existenci dobré víry adresáta, jejíž porušení by bylo v rozporu s principem právní jistoty.*“ Ústavní soud pak v nálezu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 279/95, přímo uvedl, že při výkladu zákona je třeba vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně výslovně uvedl, a nikoliv z toho, co v něm snad uvést zamýšlel a do zákona nevtělil.

[9] Jestliže tedy zákonodárce svůj záměr v normativní větě nevyjádří nebo jej vyjádří neurčitě, jedná se o pochybení, které musí jít k jeho tíži, a nikoli v k tíži adresátů právní normy. V těchto případech je nutné dát přednost principu právní jistoty před principem dělby moci a upřednostnit objektivně teleologický výklad interpretovaného textu před jeho výkladem subjektivně teleologickým. K témuž závěru ostatně dospělo i nové vydání

odborné publikace zmíněné v rozhodnutí rozšířeného senátu (F. Melzer, *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2011, str. 200-205).

[10] Rozšířeným senátem dovozená intence zákonodárce, podle níž úřední osoby správního orgánu budou moci zpravidla rozhodovat i ve věcech dotýkajících se zájmů tohoto správního orgánu, nebyla vtělena do žádného zákona na rozdíl od vedoucích ústředních správních úřadů a státních tajemníků, na něž se podle § 14 odst. 6 správního řádu z roku 2004 nevztahují příslušná ustanovení o podjatosti úředních osob. Proto je třeba vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně výslovně uvedl.

[11] V § 14 správního řádu z roku 2004 je upraven institut vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci. Podle odstavce prvního tohoto ustanovení *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.* Ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak upravuje delegaci nutnou. Podle něho *nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (kolegiální orgán), způsobilý věc projednat a rozhodnout. V takovém případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.*

[12] Správní řád z roku 2004 tedy výslovně umožňuje vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z projednávání a rozhodování věci pro pochybnost o jejich nepodjatosti a pro tento případ stanovuje postup pro určení jiného správního orgánu, který bude o věci rozhodovat. Tím vytváří správním orgánům a soudům rozhodujícím ve správním soudnictví prostor k tomu, aby ve své rozhodovací činnosti vymezily důvody, pro něž považují za podjaté všechny úřední osoby správního orgánu, který je věcně a místně příslušný k projednávání a rozhodování věci.

[13] S ohledem na nutnost nahlížet na podjatost úřední osoby z objektivního hlediska a především na značnou ekonomickou závislost úředníků územních samosprávních celků na jejich zaměstnavatelích tedy znění § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 umožňuje nalézt tento důvod i v rozhodování úředních osob orgánu územního samosprávného celku o zájmu jejich zaměstnavatele.

[14] Jazykový výklad těchto ustanovení ve vztahu k posuzované právní otázce je přitom ve shodě s výkladem objektivně teleologickým. Účelem ustanovení správního řádu 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 v tom, že úředníci územních samosprávních celků budou mít zájem na vydání rozhodnutí, které bude odpovídat potřebám jejich zaměstnavatele.

[15] Jazykový i objektivně teleologický výklad § 14 odst. 1 a § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 tedy vedou k jasnému a nepochybnému závěru o systémové podjatosti všech úředních osob územního samosprávného celku ve věcech, v nichž se rozhoduje o záležitostech jejich zaměstnavatele. Tento výklad proto není možné prolomit výkladovou metodou subjektivně teleologickou.

III. Spojený model územní veřejné správy

[16] V projednávané věci podle názoru rozšířeného senátu proti přísnému pojetí systémové podjatosti hovoří i výklad založený na poměrování různých navzájem si konkurujících hodnot a cílů, jichž je třeba dosáhnout při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení v podmínkách spojeného modelu územní veřejné správy.

[17] V jeho nynější formě orgány územních samosprávných celků rozhodují v oblasti přenesené působnosti ve velkém množství správních řízení jako správní orgány prvního stupně a navíc významná část těchto řízení probíhá před orgány územních samosprávných celků i ve druhém stupni. Současná podoba spojeného modelu územní veřejné správy vede tedy zákonitě k tomu, že orgány obce či kraje běžně a ve značném rozsahu rozhodují ve správních řízeních o zájmech tohoto územního samosprávného celku.

[18] Tato skutečnost vedla rozšířený senát k závěru, podle něhož má v některých případech zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu ustoupit legitimním cílům, které mají směřovat k dosažení řádného výkonu nynějšího uspořádání územní veřejné správy. Za ně považuje rozšířený senát hospodárnost takového uspořádání, zajištění patřičné odbornosti i s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, jež budou rozhodovány, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Dosažení těchto cílů by bylo podle rozšířeného senátu ve významné míře znemožněno, pokud by se v důsledku přísného pojetí systémové podjatosti musel velký počet věcí vyřizovat v řízení před jinými než příslušnými správními orgány.

[19] Zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu vychází z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které zaručuje každému právo na spravedlivý proces nejen v řízení před soudem, nýbrž i v řízení před správním orgánem. Jedná se tedy o základní právo, které může být omezeno jen ve prospěch jiného ústavního principu. Jím je v posuzované věci nepochybně řádný výkon veřejné správy. Tyto dva principy nejvyšší právní síly je možné poměřovat na základě testu proporcionality.

[20] Při něm lze dospět k závěru, že rozhoduje-li ve správním řízení o své záležitosti vrcholný orgán státní správy, musí o věci rozhodnout jeho zaměstnanec, i když je podjatý, neboť v tomto případě by nevydání rozhodnutí představovalo větší zásah do základního práva na spravedlivý proces než jeho vydání podjatou úřední osobou.

[21] Na základě testu proporcionality však není možné zásadu nestrannosti při rozhodování správního orgánu vycházející ze základního práva na spravedlivý proces omezit ve prospěch ústavního principu řádného výkonu veřejné správy v těch věcech, kdy má úřední osoba orgánu územního samosprávného celku rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. Základní právo je totiž možné při provedení testu proporcionality omezit jen v případě, že zde neexistuje mírnější prostředek, který by stejně dobře ochránil příslušný právní princip (kritérium potřeby). Jiná řešení, jež by umožňovala řádný výkon veřejné správy a současně nezasahovala do základního práva na spravedlivý proces, se však nepochybně ve vztahu k posuzované právní otázce nabízejí.

[22] Především orgány územních samosprávných celků nejsou vrcholnými orgány veřejné správy, nýbrž nejčastěji správními orgány prvního stupně. Ve správním řízení rozhodují téměř výhradně v oblasti přenesené působnosti, tedy o záležitostech státu, o nichž by jinak mohly rozhodovat regionální orgány státní správy. Při takovém uspořádání veřejné správy by k rozhodování o záležitosti územního samosprávného celku jeho zaměstnanci vůbec nemohlo dojít.

[23] I při současné podobě spojeného modelu územní veřejné správy, jež je charakterizována značným přenosem výkonu státní správy na orgány územních samosprávných celků, však lze přijmout takovou právní úpravu, která by umožňovala řádný výkon veřejné správy i při velkém počtu případů, v nichž by o záležitosti územního samosprávného celku rozhodovaly jiné úřední osoby než jeho zaměstnanci.

[24] Podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 je možné věc, v níž mají úřední osoby obce či kraje rozhodovat o zájmu tohoto územního samosprávného celku, přikázat jen orgánu obce či kraje, jejichž správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého orgánu obce či kraje. Zákonodárci však nic nebrání, aby nežádoucí důsledky takového postupu, které jsou zřetelné zejména u hlavního města Prahy a u statutárních měst, eliminoval jinou právní úpravou. Ta by mohla po vzoru návrhu správního řádu z roku 2004 či zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), umožnit nadřízenému správnímu orgánu samostatně rozhodovat či přikazovat věci, v nichž se rozhoduje o záležitosti určité obce, na orgán jakékoliv obce náležející do jeho správního obvodu, a to i ve vztahu k budoucím řízením.

[25] Tím by se dosáhlo rozdělení případů, v nichž se rozhoduje o zájmu největší obce, rovnoměrně na orgány všech obcí náležejících do téhož správního obvodu. V případě rozhodování o věcech týkajících se zájmů hlavního města Prahy či jejích městských částí by o delegaci rozhodoval příslušný ústřední orgán státní správy, který by je případně mohl rovnoměrně rozdělovat po celém území státu. Tímto opatřením by nepochybně byla zajištěna patřičná odbornost s ohledem na typovou obtížnost a typový charakter věcí, jež by byly z orgánů největších obcí delegovány na orgány jiných obcí. Neznalost místních poměrů, která by z těchto hromadných delegací vyplývala, by přitom byla spíše ku prospěchu věci, neboť určitá vzdálenost od obce, jejíhož zájmu se má správní řízení dotýkat, by orgánu jiné obce usnadnila objektivnější náhled na posuzovaný případ. Jistá neohospodárnost a vyšší administrativní náročnost spojená s vyšším počtem věcí

vyřizovaných jinými než věcně a místně příslušnými správními orgány pak již nelze považovat za natolik závažné hodnoty, aby převážily nad zásadou nestrannosti a nad právem na spravedlivý proces těch osob, které mají jiný zájem na výsledku správního řízení než územní samosprávný celek.

[26] Ani v podmínkách současné podoby spojeného modelu územní veřejné správy tedy nelze zásadu nestrannosti při rozhodování správního orgánu omezit ve prospěch jiného právního principu.

IV. Rozhodl rozšířený senát o posuzované právní otázce?

[27] Oproti většině rozšířeného senátu se tedy domnívám, že ve věcech, ve kterých má v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení orgán obce či kraje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, dochází k systémové podjatosti všech jeho úředních osob, a nikoli k pouhému systémovému riziku podjatosti. Takový zájem přitom nemusí být dán pouze tehdy, kdy je územní samosprávný celek účastníkem správního řízení, nýbrž ve všech případech, v nichž má tento celek skutečný (materiální) zájem na výsledku řízení.

[28] V takových případech zaměstnanecký poměr úředních osob k obci či kraji představuje důvod, pro který jsou všichni úředníci územního samosprávného celku bez dalšího vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, aniž by se musela zkoumat její povaha či jiné okolnosti, z nichž by bylo patrné, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jejich postoj k věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky.

[29] Pracovněprávní vztah mezi obcí či krajem a jejich úředníky ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmech tohoto územního samosprávného celku, představuje dostatečný důvod pro pochyby o nepodjatosti všech jeho úředních osob, aniž by zde musela přistoupit ještě další skutečnost. Již pouhé zjištění, že orgán územního samosprávného celku má rozhodovat o své vlastní záležitosti úředními osobami, které jsou na něm ekonomicky závislé, se totiž musí dalším účastníkům správního řízení i veřejnosti jevit jako překážka, která znemožňuje či alespoň ztěžuje nestranné a objektivní rozhodnutí o takové věci.

[30] Navíc tím, že rozšířený senát stanovil kromě zaměstnaneckého poměru úředníků k územnímu samosprávnému celku ještě další kritéria, po jejichž splnění by teprve tyto úřední osoby mohly být vyloučeny z projednávání a rozhodnutí věci, která se týká záležitosti jejich zaměstnavatele, vytvořil z předložené právní otázky skutkovou otázku. Ta navíc bude v celé řadě případů složitější než samotné meritum věci, neboť další kritéria, která musí přistoupit k pracovněprávnímu vztahu mezi obcí či krajem a jeho úředníky, byla stanovena příkladmo a nezřetelně jen na základě určitých indicií. Jinak tomu ostatně ani být nemohlo, neboť to, zda existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku, se v podstatě nedá spolehlivě prokázat.

[31] Uvedená nemožnost nalézt jasnější další kritéria pro pochyby o nepodjatosti úředních osob orgánu obce či kraje ve věcech, v nichž se rozhoduje o zájmu tohoto územního samosprávného celku, tedy svědčí o tom, že taková dodatečná kritéria neměla být rozšířeným senát vůbec stanovena. Rozšířený senát měl tedy na základě judikatury Nejvyššího správního soudu k zásadě *nemo iudex in causa sua* a při vědomí ekonomické závislosti úředníků územních samosprávných celků na svých zaměstnavatelích učinit jednoznačný závěr, že v případech, kdy orgán územního samosprávného celku rozhoduje v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o své vlastní záležitosti, jsou bez dalšího dány pochyby o podjatosti všech jeho úředních osob.

[32] Přijetím kompromisního řešení předložené otázky podle mého názoru rozšířený senát nedosáhne svého záměru umožnit řádné fungování nynější podoby spojeného modelu územní veřejné správy. Rozhodnutí rozšířeného senátu je totiž natolik nejednoznačné, a ani tomu z povahy této otázky nemohlo být jinak, že nepochybně vyvolá ve značném množství případů nejistotu, zda úřední osoba orgánu územního samosprávného celku může rozhodovat o zájmu svého zaměstnavatele. Takový stav vyvolá v praxi minimálně stejné obtíže, jako v případě závěru o systémové podjatosti všech úředních osob obce či kraje, které mají rozhodovat o záležitosti tohoto územního samosprávného celku. Naopak se domnívám, že takové jednoznačné řešení by bylo šetrnější k zájmu na řádném výkonu veřejné správy, neboť by zákonodárce spíše přimělo k přijetí takové právní úpravy, která by i v podmínkách nynějšího modelu územní veřejné správy umožňovala uspokojivé řešení situací, kdy má orgán územního samosprávného celku rozhodovat v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení o zájmu tohoto celku.

[33] Dosažení takového stavu by přitom nebylo výrazem nepřipustného aktivismu soudní moci. Soudy jsou totiž povolány především k ochraně práv, mezi něž náleží i základní právo na spravedlivý proces před správními orgány. Jestliže tedy současná podoba spojeného modelu územní veřejné správy v uvedených případech koliduje s tímto základním právem, měl rozšířený senát upřednostnit zásadu nestrannosti rozhodování správního orgánu i za cenu toho, že do určité míry zasáhne do koncepce zákonodárce, který se rozhodl přenést velkou část agendy státní správy na orgány územních samosprávných celků.

[34] Rozšířený senát samozřejmě mohl také upřednostnit zájem na řádném výkonu veřejné správy a učinit závěr, že zaměstnanecký poměr úředních osob obce či kraje k tomuto územnímu samosprávnému celku není důvodem pro jejich vyloučení z projednávání a rozhodování ani v těch věcech, které se týkají zájmu jejich zaměstnavatelů. Každopádně tím, že rozšířený senát přistoupil na nejednoznačné řešení, které lze v praxi obtížně realizovat, nesplnil ve vztahu k posuzované otázce svoji základní úlohu sjednotitele rozhodovací činnosti správních soudů a správních orgánů a v důsledku toho ani nenastolil stav právní jistoty pro adresáty příslušné právní normy.

[35] Naopak lze důvodně očekávat, že jednotlivé tříčlenné senáty Nejvyššího správního soudu, krajské soudy i orgány územních samosprávných celků pochopí rozhodnutí rozšířeného senátu o předložené otázce zcela odlišně a dospějí k rozporným závěrům.

Rozšířený senát tedy fakticky o posuzované otázce nerozhodl a naopak do ní vnesl ve značné míře další nejistotu.

V. Závěr

[36] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti měl rozšířený senát podle mého názoru rozhodnout výrokem I. o posuzované právní otázce takto:

[37] Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení, které se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, jsou podle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 z projednávání a rozhodování věci bez dalšího vyloučeny všechny jeho úřední osoby.

V Brně dne 20. listopadu 2012

JUDr. Jiří Palla
člen rozšířeného senátu