

15. 8. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# **Analýza rizik systémové podjatosti při povolovacích procesech v judikatuře Nejvyššího správního soudu**

Čím dál tím častěji se v rámci správních řízení, zejména při povolovacích řízeních podle stavebního zákona, lze setkat s pojmem systémová podjatost. Systémovou podjatostí se rozumí případ, ve kterém jsou z rozhodování o věci (např. územní rozhodnutí, stavební povolení) vyloučeni všichni úředníci příslušného správního orgánu (typicky stavebního úřadu), a to z důvodu, že v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru k územnímu samosprávnému celku (zpravidla obci) existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými prostředky.

## **KINSTELLAR**

Riziko systémové podjatosti úředníků správního orgánu existuje zpravidla v případech, kdy se rozhoduje o věcech, které se přímo nebo nepřímo týkají takového územního samosprávného celku, přičemž o systémovou podjatost půjde vždy, pokud zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení a současně má nebo může mít schopnost působit na příslušné rozhodující úředníky prostřednictvím jejich zaměstnaneckého poměru k územnímu samosprávnému celku.

Následek rozhodnutí, které bylo vydáno podjatou úřední osobou (včetně podjatosti, kdy s ohledem na systémovou podjatost je z rozhodování vyloučený celý správní orgán), je zcela zásadní, protože takové rozhodnutí bude zatíženo vadou řízení, která bude zpravidla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Navíc, doba pro napadení rozhodnutí z důvodu systémové podjatosti je relativně dlouhá, protože námitka proti systémové podjatosti může být uplatněna až v odvolacím řízení.[1] Ačkoliv se v § 14 odst. 2 správního řádu uvádí, že k opožděné námitce se nebude přihlížet, neznamená to, že rozhodující správní orgán automaticky námitku odmítne jako opožděně podanou. Nejvyšší správní soud naopak zdůraznil, že podjatost nastává přímo ze zákona, a proto musí správní orgán námitku neformálně prověřit a v případě, že by byla shledána relevantní, mohlo by to být důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedená rizika je nezbytné, aby investoři při jednání s politickou reprezentací územně samosprávných celků o realizaci stavebních záměrů byli obezřetní, pokud politickou reprezentaci žádají o politickou podporu, pokud realizace takových stavebních záměrů je rovněž ve prospěch územně samosprávného celku a především pokud se takových jednání účastní úředníci územního samosprávného celku, kteří o uvedených záměrech budou rozhodovat v přenesené působnosti.

Na základě současné judikatury správních soudů jsou níže uvedeny jednotlivé příklady jednání, které bude zatíženo rizikem systémové podjatosti a dále jsou uvedeny relativně „bezpečné“ hranice pro jednání, které systémovou podjatostí zpravidla zatíženo nebude.

Ve své dřívější judikatuře Nejvyšší správní soud sice připouštěl podjatost konkrétního pracovníka správního orgánu skrze potenciální ovlivňování tohoto pracovníka ze strany jeho zaměstnavatele (tj. ze strany obce či kraje), ale odmítal myšlenku vyloučení celého správního orgánu pro podjatost všech jeho pracovníků,[2] a to především z důvodu, že správní řád žádnou výslovnou úpravu systémové podjatosti neobsahuje.

Od výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu došlo v judikatuře Nejvyššího správního soudu k názorovému posunu. Otázce systémové podjatosti se v posledních letech několikrát věnoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a ten nejenže existenci systémové podjatosti připustil, ale určil základní obecná kritéria jejího posuzování.[3]

V projednávané věci Úřad městské části Praha 7 povolil kácení dřevin a keřových porostů z důvodů realizace pražského městského okruhu na základě žádosti podané, mimo jiné, hlavním městem Praha jako jedním z žadatelů. Věc se dostala před Nejvyšší správní soud a ten vzhledem k okolnosti, že shledal ve věci důvod pro judikaturní odklon, postoupil věc rozšířenému senátu. Rozšířený senát v tomto usnesení uznal existenci rizika systémové podjatosti s tím, že kladl důraz na skutečnost, že v souladu s textem správního řádu stačí pro vyloučení úřední osoby pouhá pochybnost o nepodjatosti. S ohledem na současný model veřejné správy (zejména s ohledem na počet případů, kdy je takto rozhodováno, zásadu hospodárnosti a náročnost rozhodování) rozšířený senát uznal, že nelze vyloučit pracovníky správního orgánu z důvodu rizika systémové podjatosti ve všech projednávaných věcech, ve kterých se toto riziko projeví. V souladu se správním řádem by totiž pouhá pochybnost o nepodjatosti v konečném důsledku mohla vést k vyloučení všech pracovníků správního orgánu. S ohledem na množství projednávaných věcí, kde je sama obec (či kraj) žadatelem, by velký počet věcí byl zatížen rizikem systémové podjatosti a rozhodování by muselo být delegováno na jiné orgány. Proto pro vyloučení úřední osoby musí přistoupit ještě další skutečnost, která založí podezření, že v důsledku jejího zaměstnaneckého poměru by mohl být vztah této úřední osoby k rozhodované věci ovlivněn jinými než zákonnými hledisky, jako 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 počinů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod.“*[4]

Jak vyplývá z výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kritéria systémové podjatosti jsou nastavena velmi obecně a systémovou podjatost je třeba posuzovat „případ od případu“. Pro určení, které situace se jeví jako podezřelé z hlediska systémové podjatosti, nezbyvá proto nic jiného než zabrousit do rozhodovací praxe správních soudů a srovnat, které chování je považované za podjaté a které nikoliv.

### **Dílčí řízení, která nejsou územním nebo stavebním řízením, zpravidla nejsou systémovou podjatostí zatížena**

Ve výše zmíněném případě kácení dřevin nebyla Nejvyšším správním soudem nakonec systémová podjatost shledána. I přestože Nejvyšší správní soud uznal, že povolení kácením dřevin se vydávalo z důvodu realizace pražského městského okruhu, který je podle Nejvyššího správního soudu považován za velmi významnou a kontroverzní stavbu, která je předmětem častých sporů a je proto významným politickým tématem, a i přestože Nejvyšší správní soud uznal, že v některých řízeních týkajících se pražského městského okruhu byla již překročena ona kritická míra „systémového rizika

podjatosti“, v řízení o povolení kácení dřevin neshledal důvod existence systémové podjatosti. Tento závěr odůvodnil zejména tím, že povolení kácení dřevin se vydávalo až po vydání rozhodnutí o umístění stavby a případný politický tlak na výsledku řízení by tak byl vyvíjen v rámci povolovacího řízení na stavbu než v rámci povolování kácení dřevin.

Z uvedeného závěru lze dovozovat, že riziko systémové podjatosti zpravidla nebude hrozit v řízeních, ve kterých se nerozhoduje o samotném umístění nebo výstavbě záměru, např. v řízeních o vydání závazných stanovisek nebo vyjádřeních dotčených orgánů,[5] které jsou podkladem pro vydání samotného rozhodnutí, v řízení např. o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle zákona o ochraně krajiny a přírody (114/1992 Sb.) atd.

### **I pokud jde o záměr, který přímo podává obec, nejde o systémovou podjatost, pokud neexistuje tlak na rozhodující úřední osoby**

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. 47 A 31/2013, dále vyplývá, že samotný fakt, že obec je žadatelem v územním řízení o umístění stavby a na základě této žádosti obecní úřad, jako příslušný stavební úřad, vydá územní rozhodnutí ve věci, ještě není důvodem pro vyslovení podjatosti úřední osoby. Pro vyloučení z důvodu systémové podjatosti se k tomu musí přidat další konkrétní okolnosti případu, které dokládají tlak na oprávněné úřední osoby. Systémová podjatost nebyla dokonce shledána ani v případě, kdy předmětem řízení byla žádost podána starostou obce a o této žádosti opět rozhodoval starosta obce. Žadatelem a úřední osobou, která rozhodovala ve věci, byla tudíž tatáž osoba.[6]

### **Negativní rozhodování nemusí znamenat systémovou podjatost**

Z negativního rozhodování správního orgánu nelze bez dalšího dovozovat podjatost a nepřátelský vztah, a to i pokud stěžovatel tvrdí podjatost úřednic, které se měli chovat nepřátelsky a šikanózně, což se projevovalo opakovaným nevypořádáním se s námitkami.[7]

### **Na „večírek“ ano, ke kulatému stolu nikoliv**

Chování, které může způsobit podjatost úředních osob je scházení se u tzv. „kulatého stolu“ s účastníky vykonávající státní správu v přenesené působnosti a zástupci developera, pokud výstup z jednání „*má ráz agitace za zprůchodnění napadeného záměru*“. V případě, že se těchto jednání účastní úředníci samosprávného celku, kteří vykonávají přenesenou působnost se zástupci developera, a v rámci těchto jednání diskutují stavební či jiné záměry, mohou být tyto úředníci následně vyloučeni z rozhodování ve věci, pokud správní orgán po posouzení všech skutečností dojde k závěru, že byly naplněny rizika podjatosti úředních osob. Nejvyšší správní soud uvedl, že v takovém případě je dán důvod pochyb o nepodjatosti úřední osoby, neboť postoj úředních osob mohl být v důsledku jejich zaměstnaneckého poměru v tomto případě ovlivněn.[8]

Setkávání se u kulatých stolů, kterých se účastní zástupce developera, starosta a vedoucí stavebního úřadu jsou zpravidla velmi častým a v zásadě i velmi praktickým jevem. S ohledem na riziko systémové podjatosti a následné možnosti zrušení vydaného rozhodnutí je nutné se takových jednání vyvarovat a při jednání se samosprávou (starostou atd.) požadovat, aby se takových jednání neúčastnila žádná osoba vykonávající přenesenou působnost, typicky výše uvedený vedoucí stavebního úřadu.

Naopak pouhé setkávání úředních osob na kolegiální úrovni, např. na různých společenských akcích, nebo fakt, že se úřední osoba zná či si dokonce tyká s účastníkem řízení, samo o sobě podjatost

nezakládá.[9]

## **Pozor na politické proklamace a mediální podporu záměru**

Námítka podjatosti úředních osob byla také shledána relevantní ve věci Plzeňské plynárenské, týkající se výstavby závodu na energetické využití komunálního odpadu Chotíkov. V tomto případě Krajský soud Plzeňského kraje uvedl, že realizace uvedeného záměru není běžnou záležitostí, a to i z důvodu mediálního zájmu, který se k tomu záměru vztahoval. Dalším faktorem, který hrál ve věci význam, bylo předchozí konání místního referenda a velký zájem environmentálních spolků. V neposlední řadě také svou roli hrály závazky Plzeňského kraje a Statutárního města Plzně vyvinout maximální úsilí, které mají ve své kompetenci, k realizaci záměru.[10]



**Barbora Ševčíková,**  
advokátní koncipientka



**Jan Lehký,**  
Managing Associate

[Kinstellar, s.r.o., advokátní kancelář](#)

Na Příkopě 19  
117 19 Praha 1

Tel.: +420 221 622 111  
Fax: +420 221 622 199

[1] Například viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2013, č. j. 1 As 89/2010-152.

[2] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2004, sp. zn. 2 As 21/2004.

[3] Zejména v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 89/2010.

[4] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. 1 As 89/2010.

[5] Avšak např. podle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 A 15/2014 je kladné závazné stanovisko vydané správou národního parku ve prospěch stavebních úprav objektu ve vlastnictví správy národního parku zatíženo systémovou podjatostí, protože docházelo k ukončování

zaměstnaneckých poměrů z důvodu odlišného názoru na správu parku.

[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. 30A 64/2014.

[7] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 A 11/2012

[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. června 2015, sp. zn. 8 A 56/2013.

[9] Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 30. ledna 2014, sp. zn. 30 A 32/2013.

[10] Rozsudek Krajského soud v Plzni ze dne 2. února 2015, sp. zn. 30 A 58/2013, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. června 2015, sp. zn. 7 As 57/2015 - 80.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [EUDAMED: Jednotná databáze mění pravidla hry na trhu zdravotnických prostředků](#)
- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)