

Novelizace správního řádu – řešení tzv. systémové podjatosti

Svatava Havelková

Dnem 1. listopadu 2018 nabude účinnosti novelizace § 14 správního řádu provedená zákonem č. 176/2018 Sb. Cílem novely je legislativně řešit problematiku tzv. systémové podjatosti úředních

osob. V tomto článku chci čtenáře seznámit s novou právní úpravou a objasnit její dopady na praktickou správně rozhodovací činnost orgánů ochrany přírody.

Časté je povolování staveb, kdy investorem je obec, jejíž součástí je stavební úřad. Foto archiv AOPK ČR



Co se rozumí tzv. systémovou podjatostí

Správní řád k zajištění nestrannosti rozhodování v § 14 odst. 1 stanoví, že 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. K vyloučení úřední osoby z rozhodování postačí již pouhá reálně podložená pochybnost o nepodjatosti. Kromě existence vlastního poměru úřední osoby k věci či k účastníkům řízení správní řád současně vyžaduje, aby úřední osoba měla i zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o jejich nepodjatosti. Právní úprava vychází z toho, že úřední osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně, věcně správně, hospodárně a v souladu s veřejným zájmem. Ustanovení se týká nejen „formálního“ správního řízení podle části druhé správního řádu, ale dopadá i na činnost správních orgánů podle části čtvrté správního řádu, v praxi zejména na vydávání závazných stanovisek.

Protože podstatnou část správních činností vykonávají v rámci přenesené působnosti úřady územních samosprávných celků, tedy obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady, logicky zde nastávají situace, kdy úřad územního samosprávného celku vede řízení, ve kterém je „jeho“ územní samosprávný celek esenciálním účastníkem řízení. Orgány ochrany přírody tuto situaci dobře znají zejména z případů, kdy je vedeno řízení o povolení kácení dřevin na základě žádosti obce jakožto vlastníka dřeviny. Vcelku pravidelně se orgány ochrany přírody prvního i druhého stupně setkávají s námitkami dalších účastníků řízení (často ekologických spolků) o podjatosti rozhodující úřední osoby, resp. s tvrzeními, že by měly být z rozhodování vyloučeny všechny úřední osoby daného úřadu, neboť lze mít důvodné pochybnosti o jejich nestrannosti vzhledem k podřízenému postavení (pracovněprávnímu vztahu) k účastníkovi řízení (žadatel). Na úseku státní správy ochrany přírody a krajiny mohou takové situace, kdy rozhoduje orgán územního samosprávného celku o žádosti územně samosprávného celku (obce a kraje), nastat i v řadě dalších případů. Jen jako příklad můžeme uvést např. vydání závazného stanoviska k zásahu do VKP či udělení souhlasu k umístění a povolení stavby, která by mohla snížit či změnit krajinný ráz v těch případech, kdy je investorem stavby obec s rozšířenou působností anebo řízení o povolení výjimky ze zákazů daných k ochraně zvláště chráněných druhů pro umístění stavby, kdy je investorem stavby kraj.



Sporné je rozhodování orgánu státní správy lesů o lesích ve vlastnictví obce s rozšířenou působností. Foto archiv AOPK ČR

Ve všech těchto případech stojí v základech pochybností o nepodjatosti vztah všech úředních osob daného úřadu k účastníkovi řízení (žadatel), neboť tito úředníci jsou v podřízeném postavení zaměstnance obecního (městského) či krajského úřadu. Mluvíme o problematice tzv. systémové podjatosti, kdy případná pochybnost o nepodjatosti se týká všech úředníků správního orgánu a je založena již samotným uspořádáním státní správy v tzv. spojeném modelu státní správy a samosprávy.

Do podobného rozporuplného postavení se rovněž dostávají při výkonu státní správy ochrany přírody a krajiny správy národních parků a Agentura AOPK ČR jako organizační složka státu v řadě zvláště chráněných území hospodaří s majetkem státu a vystupuje v některých řízeních v postavení účastníka řízení a současně rozhoduje jako správní orgán ochrany přírody. Podobně správy národních parků hospodaří na území národního parku a jeho ochranného pásma s lesy a jiným majetkem sloužícím k lesnímu hospodaření ve vlastnictví státu (§ 22 ZOPK) a jako hospodařící subjekty bývají účastníky některých řízení a současně rozhodují jako orgány ochrany přírody a krajiny. V těchto situacích mohou další účastníci řízení namítat, že v důsledku zaměstnaneckého poměru k subjektu veřejné správy, který je současně účastníkem řízení, zde existuje reálné riziko, že postoj úředních osob by mohl být ovlivněn i jinými nežli jen zákonnými hledisky.

Uvedený problém se samozřejmě netýká jen výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, nýbrž i ostatních odvětví státní správy. Jako příklad můžeme uvést např. rozhodování orgánu státní správy lesů o lesích, které jsou ve vlastnictví obce s rozšířenou působností, rozhodování stavebního úřadu o umístění a povolení staveb, kdy investorem je obec, jejíž součástí stavební úřad je apod.

Judikatura správních soudů

Ačkoli problematika spojená s tzv. systémovou podjatostí byla známá ještě před přijetím správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb. s účinností od 1. ledna 2006), správní řád tuto otázku nijak neřešil. Je zřejmé, že zákonodárce nepředpokládal, že by úřední osoby v zaměstnaneckém poměru k orgánu veřejné moci měly být pouze pro tento vztah podřízenosti vyloučeny z projednávání věci. Na základě podaných správních žalob se věci opakovaně musely zabývat správní soudy. Zásadním pro posuzování věci se stalo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2010 ze dne 20. 11. 2012. Ten 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 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.“ Znamená to, 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 podjatost, avšak je u něho dáno systémové riziko podjatosti, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností. Soud dále formuloval kritéria, jejichž naplnění znamená překročení kritické míry systémového rizika podjatosti; jsou jimi zejména zájem územního samosprávného celku na způsobu vyřízení a existence tlaku na úřední osobu (resp. všechny úřední osoby), aby věc vyřídila ve prospěch územního samosprávného celku. K podrobnějšímu vysvětlení tohoto zásadního judikátu Nejvyššího správního soudu odkazujeme na článek zveřejněný v našem časopise č. 1/2013.¹ Podobně odmítl tvrzení, že již samotný vztah úředníka samosprávného celku zakládá pochybnost o jeho nepodjatosti též Ústavní soudu ČR (usnesení II. ÚS 1062/08).

Judikáty, týkající se konkrétních případů, ovšem nebývají dostatečně srozumitelné dotčeným osobám a velmi často je nedokážou zobecnit a zohlednit při svém postupu ani správní orgány.

Novelizace správního řádu

Jak už bylo řečeno výše, správní řád doposud otázku tzv. systémové podjatosti neřešil. Orgány ochrany přírody se při své činnosti doposud opakovaně setkávají s uplatňováním námitek podjatosti, které jsou vznášeny jen pro podřízený poměr úředních osob k orgánu veřejné správy. Nutnost posuzovat znovu a znovu takové námitky, uplatněné zpravidla ve zcela obecné podobě, a nutnost o nich rozhodovat, zbytečně zatěžuje jak správní orgány prvního stupně, tak i správní orgány jim nadřízené (§ 14 odst. 4 správního řádu). V některých případech ovšem k tomuto vztahu podřízenosti úředních osob přibývají i další okolnosti (zájem územního samosprávného celku na výsledku řízení a skutečnosti, které mohou ovlivnit postoj úřední osoby k věci tak, že by se mohla řídit i jinými než jen zákonnými kritérii) a pak je pro správní orgány poměrně nesnadné zhodnotit, zda v konkrétním případě došlo či nedošlo k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti, a rozhodnout, zda je úřední osoba vyloučena z rozhodování.

1 Havelková, S. Podjatost úředníků při rozhodování o zájmech obce. Ochrana přírody, 2013, č. 1, str. 14 a 15.

Na základě analýzy tohoto stavu byla zákonem č. 176/2018 Sb. přijata novela § 14 správního řádu. Za odstavec 1 § 14 je vložen nový odstavec:

(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

Cílem nové právní úpravy je v souladu s judikaturou NSS legislativně upravit předpoklady pro vyslovení podjatosti úřední osoby. Novela řeší nejen otázku pochybností ohledně úředních osob orgánů územně samosprávných celků, nýbrž zahrnuje i případy úředních osob, které jsou v podřízeném vztahu ke státu, zpravidla na základě služebního poměru. Pod tuto novou úpravu lze tedy podřít i příklady zmíněné výše, kdy národní park či Agentura rozhoduje o žádostech správy národního parku či AOPK ČR jakožto subjektů hospodařících s majetkem státu.²

Důvodová zpráva k návrhu zákona uvádí, že v důsledku této nové právní úpravy nejen vlastní existence podřízeného postavení úřední osoby již nebude sama o sobě důvodem vyloučení úředních osob, nýbrž že „nemůže být (vzhledem k logickému argumentu a maiori ad minus) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti. Jinými slovy řečeno splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečnosti (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvodem systémové podjatosti.“

Tento výklad lze považovat sice formálně právně za logický, avšak poměrně rozšiřující a směřující proti duchu zákona. Podle názoru autorky je takový výklad v rozporu se zásadou zajištění nestrannosti rozhodování a rovnosti dotčených osob, jak vyplývá ze základních zásad činnosti správních orgánů (§ 7 SpŘ).

Odlíšná úprava v přestupkovém zákoně

Pro úplnost je třeba ještě zmínit, že uvedenou věc principiálně zcela odlišně řeší přestupkový zákon

2 Pro tuto chvíli ponechávám stranou složitou otázku postavení správ národních parků jako příspěvkových organizací, kdy úřední osoby správy NP nejsou v podřízeném vztahu ke státu, nýbrž k příspěvkové organizaci.

(zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s účinností od 1. 7. 2017).

S ohledem na zvýšené nároky kladené na projednání přestupku nezávislým a nestranným orgánem přestupkový zákon v § 63 upravil „preventivní“ vyloučení úředních osob z projednávání a rozhodování věci. Jde o tyto případy: 1) je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, 2) je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem příslušným k řízení o tomto přestupku, a 3) je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušný k provedení přestupkového řízení, a obdobně v případě přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím orgánem. Ve všech těchto případech nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o přestupku jiný věcně příslušný správní orgán. Konkrétně to na úseku ochrany přírody a krajiny znamená, že obecní úřad obce s rozšířenou působností nemůže vést řízení o přestupku „své“ obce s rozšířenou působností a dále že krajský úřad nemůže jako odvolací orgán rozhodovat v případě, jedná-li se o přestupkové řízení vedené s „jeho“ krajem. Jako prevenci rizika ovlivnění rozhodování jinými nežli jen zákonnými hledisky zákonodárce všechny úřední osoby daného úřadu ze zákona z rozhodování vyloučil. Nepřichází tedy v úvahu posuzování věci podle § 14 správního řádu.

Závěrem

Nová úprava v § 14 odst. 2 správního řádu může významně zredukovat počet obecně podávaných námitek podjatosti, tj. takových námitek, které poukazují jen na podřízený vztah úředních osob k orgánu veřejné správy, případně pokud budou přesto v této podobě uplatněny, usnadní správním orgánům rozhodování o nich. Podle názoru autorky však bude i nadále nutné počítat se skupinou případů, kdy kromě podřízeného vztahu úřední osoby (resp. všech úředních osob) zde bude existovat i výrazný zájem územního samosprávného celku či státu na způsobu vyřízení věci a budou zde další okolnosti, které mohou ovlivnit postoj úředních osob k věci (mediální vlivy, politické tlaky, zájmy vlivných osob na výsledku apod.). Ve všech těchto případech bude zřejmě i nadále nutné, aby orgány ochrany přírody zkoumaly, zda v důsledku těchto okolností není dána důvodná pochybnost o nepodjatosti.

Seznam literatury je připojen k webové verzi článku na www.casopis.ochranaprirody.cz

Sanace mikrobiálního napadení aragonitu ve Zbrašovských aragonitových jeskyních

Milan Geršl, Dana Hanuláková, Barbora Šimečková

Počátky řešení mikrobiálního napadení aragonitové výzdoby ve Zbrašovských aragonitových jeskyních spadají do roku 1991. Již první výzkumy v letech 1991–92 (Marvanová et al.) ukázaly, že na znečištění aragonitu se podílejí především mikroskopické houby. Všechny následné kroky byly shrnuty v článcích

v Ochráně přírody č. 4/2008 (Geršl, Hanuláková, Šimečková) a ve sborníku Acta speleologica 4/2013 Zbrašovské aragonitové jeskyně – 100. výročí objevení jeskyní (Hanuláková). Článek zachycuje výsledky závěrečné fáze výzkumu od poslední publikace (2013) do současnosti (2018).

Aragonitové drúzy na Oponě po provedené sanaci. Foto Petr Zajíček

