

Podjatost úředníků

při rozhodování o zájmech obce

Svatava Havelková

Nejvyšší správní soud v rozšířeném senátu řešil otázku, zda lze vyloučit pochybnost o nepodjatosti úředníků – zaměstnanců orgánu územního samosprávného celku při rozhodování o jeho zájmech. Protože s takovými pochybnostmi a námitkami se setkávají orgány ochrany přírody v rozhodovací praxi poměrně často, seznámím v tomto článku čtenáře se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a pokusím se je ilustrovat na dvou praktických příkladech.

Vysvětlení na úvod

Orgány ochrany přírody – a to jak orgány prvního stupně, tak orgány odvolací – se vcelku pravidelně setkávají s námitkou, že rozhoduje-li obecní úřad o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les a předmětem rozhodování jsou dřeviny ve vlastnictví obce (tedy v řízeních, kde obec je žadatelem o povolení kácení), jsou všechny úřední osoby tohoto orgánu ochrany přírody podjaté, a tedy z rozhodování vyloučené. Podle § 14 odst. 1 správního řádu „každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, 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“.

Tato sporná otázka se dotýká i dalšího rozhodování orgánů ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také celé řady jiných oborů výkonu státní správy. Jen pro bližší představu zmiňuji případy nejfrekventovanější: Může stavební úřad rozhodovat o stavbách, kde je investorem město, jehož městského úřadu je stavební úřad součástí? Může obecní či krajský úřad rozhodovat podle zákona o pozemních komunikacích o komunikacích, které obec či kraj vlastní? Může obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodovat jako orgán státní správy lesů, pokud se rozhodování týká městských lesů ve vlastnictví této obce?

Požadavek nestrannosti rozhodování

Smyslem a účelem zákonného ustanovení o podjatosti a vyloučení z rozhodová-

ní (§ 14 správního řádu) je ochrana před výkonem správních pravomocí osobou, která při vyřizování věci nemá na mysli výlučně jen požadavek zákonnosti (a v jeho rámci i požadavek věcné správnosti a efektivnosti). Zákon vychází z toho, že k vyloučení úředních osob z rozhodování postačí již pouhá reálná pochybnost o nepodjatosti, a tedy pouhé reálné nebezpečí ovlivnění rozhodovacího procesu nežádoucími vztahy úřední osoby k předmětu řízení či jeho účastníkům. Nestrannost však nelze ztotožnit s nezávislostí, která je vyžadována a garantována pouze u moci soudní.

Úředníci územních samosprávných celků jsou v postavení zaměstnanců obcí a krajů podle zákoníku práce, ve svém profesním životě i v materiálním odměňování jsou závislí na zaměstnavateli, a tedy nejsou a ani nemohou být nezávislí. Ostatně nezávislí nejsou ani úředníci státních správních úřadů. Obecně platí, že úředníci při výkonu státní správy nejsou nezávislí, avšak základním a primárním požadavkem pro legitimní výkon státní správy je jejich nestrannost. Principiální otázkou je, zda může být tato nestrannost úředníků zajištěna při rozhodování o žádostech územních samosprávných celků (obcí a krajů), u nichž je úřední osoba v pracovním poměru. Tuto pochybnost můžeme rozšířit i na jiné případy, než kdy obec či kraj vystupuje jako žadatel ve správním řízení (tedy případy účastenství podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu), a to na případy, kdy se vůbec nemusí jednat o účastenství obce (kraj) v řízení, a přesto je zřejmé, že obec (kraj) má jednoznačný zájem na způsobu vyřízení věci, neboť prosazuje místní či regionální partikulární zájmy, nikoli zájem veřejný. Úřední osoba je však při rozhodování vázána základní zásadou, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního

řádu). Při tomto pohledu se jeví, že právě pro tyto okolnosti jsou úředníci samosprávných celků „systémově“ podjatí vždy, rozhodují-li o věcech, na nichž může mít zájem územní samosprávný celek.

Model územní veřejné správy

Zhruba před 13 lety byl v rámci reformy územní veřejné správy přijat tzv. spojitý model, kdy obce i kraje vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) v různém rozsahu působnost přenesenou (státní správu), a to přesto, že bylo poukazováno na rizika spočívající v možné ztrátě nezávislosti při správním rozhodování. Postavení úředníků územních samosprávných celků pak bylo upraveno samostatným zákonem (zákon č. 312/2002 Sb.), ve kterém jsou pro ně stanoveny povinnosti dodržovat ústavní pořádek a právní předpisy, hájit veřejné zájmy a rozhodovat nestranně. Tento zákon také výslovně řeší situace, kdy úředník obdrží pokyny v rozporu s právními předpisy. Je ovšem zřejmé, že sebelepší zákonná úprava týkající se postavení úředníků samosprávných celků nemůže zcela zaručit nestrannost jejich rozhodování, jestliže je jejich zaměstnavatelem obec (kraj) a může tak výrazně zasahovat do jejich profesního života.

Nový správní řád z roku 2004 již byl přijímán za situace, kdy reforma územní veřejné správy byla dokončena. Je zřejmé, že zákonodárce při přijetí zákonů souvisejících s reformou územní veřejné správy (zákon o obcích, zákon o krajích a zákony spojené s rušením okresních úřadů) i při přijetí nového správního řádu nedospěl k závěru, že úředníci územních samosprávných celků jsou bez dalšího pro pochybnost o nepodjatosti vyloučení z rozhodování o záležitostech svých obcí či krajů. Proti námitce „systémově

¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 89/2010 ze dne 20. listopadu 2012

podjatosti" úředníků územních samosprávních celků při rozhodování o zájmech těchto územních samosprávních celků je nutno postavit zákonný systém orgánů veřejné správy a jeho hospodárné uspořádání, požadavek na administrativně akceptovatelnou náročnost státní správy a možnost využití místní znalosti věci při současném zajištění potřebné odbornosti rozhodování. V případě apriorní „systémové podjatosti“, kdy by z rozhodování byly vyloučeny všechny úřední osoby územního samosprávného celku, by ve velkém počtu případů docházelo k tomu, že by je na základě § 131 odst. 4 správního řádu musely řešit jiné než k tomu podle obecné úpravy příslušné správní orgány.

Závěry Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud dospěl v citovaném usnesení rozšířeného senátu 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 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“.

Nejvyšší správní soud na základě různých hledisek dospěl k závěru, že pro tyto případy platí, že úředník územního samosprávného celku není *a priori* „systémově podjatý“, nýbrž že je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli kterému je na místě otázku podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností. Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby (reálné pochyby jsou postačujícím důvodem pro vyloučení) je její zaměstnanecký poměr tehdy, pokud jsou zde další okolnosti vyvolávající podezření na existenci různých tlaků na způsob rozhodnutí v té které konkrétní věci. Jako příklad NSS uvádí různé zájmy místních politických činitelů či místních podnikatelů, zákulisních aktérů místní politiky. Tento zájem může být patrný z různých mediálních vyjádření, předvoleb-

ních slibů, z předchozích snah nasměrovat rozhodování určitým směrem apod. Je zřejmé, že posouzení v některých konkrétních případech bude poměrně obtížné a bude klást zvýšené nároky na rozhodovací činnost správních orgánů, např. při vydávání usnesení podle § 14 odst. 2 správního řádu.

Příklady z praxe

Pro názorné vysvětlení uvedu dva konkrétní příklady z rozhodovací praxe ležící na opačném spektru možných případů. V prvním případě obecní úřad vedl správní řízení o povolení kácení dřeviny rostoucí mimo les podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž řízení se týkalo stromu rostoucího na obecním pozemku v bezprostřední blízkosti bytového domu ve vlastnictví obce. Obec podala žádost o povolení kácení dřeviny na základě podnětu obyvatel bytového domu, kteří si stěžovali na nadměrné zastínění a měli obavy z možného pádu stromu. Účastníkem správního řízení bylo i občanské sdružení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a to namítalo podjatost všech úředních osob obecního úřadu, který řízení vedl, s odůvodněním, že zaměstnanci obecního úřadu nemohou nestranně rozhodovat o žádosti obce. V tomto konkrétním případě však úředníci obecního úřadu vyloučení z rozhodování nebyli, neboť zde neexistovalo žádné podezření, že by úřední osoba ve věci rozhodující mohla být nějak ve způsobu rozhodování ovlivňována.

Ve druhém případě má město (obec s rozšířenou působností) zájem realizovat na obecním pozemku výstavbu sportovního zařízení a parkoviště. Neudržovaný pozemek ve vlastnictví města je veden jako trvalý travní porost, je zčásti zarostlý náletovými dřevinami, napříč pozemkem protéká drobný vodní tok, lemovaný doprovodným břehovým porostem olší a jasanů, pozemkem prochází stará neudržovaná cesta pro pěši, lemovaná dvoustrannou alejí neudržovaných lip. Pozemek se nachází v bezprostřední blízkosti velkého panelového sídliště a je obyvateli toho sídliště rekreačně využíván. Projekt výstavby je jak radniční opozicí, tak obyvateli města vnímán jako velmi kontroverzní. Opozice proti tomuto projektu namítá jeho eko-

nomickou náročnost a nedostatek finančních prostředků v rozpočtu města, ale také to, že v neprůhledném výběrovém řízení získal zakázku na výstavbu stavebního podniku propojený úzkými vazbami na vládnoucí politickou stranu městského zastupitelstva. Místní ekologická sdružení proti projektu brojí z důvodu, že dojde k dalšímu úbytku zelených ploch, k zatrubnění vodního toku, tedy ke škodlivému zásahu do významného krajinného prvku, a ke kácení vzrostlých stromů. Celý případ je opakovaně probírán v místních a regionálních sdělovacích prostředcích. Za této situace si lze jen těžko představit, že by úřední osoby tohoto městského úřadu vydávaly rozhodnutí o povolení kácení dřevin a také vydávaly závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku a přitom se mohly řídit jen a pouze zákonnými hledisky obsaženými v § 8 odst. 1 a v § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je zde logické podezření z přímého nátlaku na příslušnou úřední osobu či podezření ze snahy přímo ovlivnit rozhodnutí úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého poměru. Toto reálné podezření z využití zaměstnanecké závislosti se pak bude týkat všech úředníků příslušného městského úřadu. Jsou zde tedy založeny reálné a důvodné pochybnosti o nepodjatosti úředníků uvedeného územního samosprávného celku a tito úředníci budou ze všech úkonů v řízení vyloučeni (§ 14 odst. 1 správního řádu).

Poznámka závěrem

Je možné, že by se vyloučený úředník mohl cítit osobně dotčen, protože toto vyloučení bude vnímat on i jeho okolí jako jakési stvrzení úplatnosti a ovlivnitelnosti. Je třeba do vědomí veřejnosti prosadit pohled, že pro vyloučení stačí důvodná obava z ovlivňování úředníka v konkrétním případě a že vyloučení není potvrzením, že úředník je poplatný vedení obce či kraje a že nejde o stvrzení toho, že bude skutečně rozhodovat podle zájmů svého zaměstnavatele a nikoli podle zákonných hledisek.

Autorka je právnička zabývající se ochranou přírody a krajiny

SUMMARY

Havelková S.: Prejudication of Civil Servants When Making Decisions Related to Municipality's Interests

Within the current State/Public Administration in the Czech Republic, territorial self-governing unit authorities make decisions as the State/Public authorities also in issues related to these entities, i.e. municipalities and regions. Therefore, some doubts about whether the civil servants, being employed just by the same municipalities

and regions, are really unprejudiced, have been raised. Administrative courts repeatedly dealt with the fact whether these persons should be ruled out from the decision-making. The doubts and objections are most often raised when the State Nature Conservancy authorities make decisions. The Supreme Administrative Court of the Czech Republic concluded that doubts on unprejudication of civil servants from the territorial self-governing units in decision-making in issues when there is an interest of these territorial self-governing units, is not in itself, but only, if there are preconditions arousing suspicions that the decision-making of these persons is biased and influenced.