

Martin Kopecký

K POSTAVENÍ ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU JAKO ÚČASTNÍKA SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A K AKTUÁLNÍM OTÁZKÁM POSUZOVÁNÍ NESTRANNOSTI ROZHODOVÁNÍ VE SPOJENÉM MODELU VEŘEJNÉ SPRÁVY

Abstrakt: Územní samosprávné celky jako územní veřejnoprávní korporace vstupují s ohledem na diferenciaci svého postavení do právních vztahů veřejnoprávní i soukromoprávní povahy. V oblasti veřejnoprávních vztahů vystupují orgány územních samosprávných celků na straně, která je vykonavatelem veřejné správy, ale v řadě případů jsou samy územní samosprávné celky adresáty veřejné správy. Snahou tohoto článku je zamyslet se nad postavením územních samosprávných celků – obcí a krajů – coby účastníků některých správních řízení, zejména v situacích, kdy ve stávajícím modelu organizace veřejné správy často rozhodují jako správní orgány orgány těchto územních samosprávných celků, a poukázat z pohledu aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu na s tím spojené problémy možné podjatosti úředníků, kteří jsou současně zaměstnanci územních samosprávných celků.

Klíčová slova: územní samosprávné celky, účastník správního řízení, nestrannost, nezávislost, správní orgán

1. ÚČASTENSTVÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Obecná úprava správního řízení vymezuje okruh účastníků řízení v § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „SpŘ“).

Základní skupinu účastníků, označovaných např. jako esenciální,¹ tvoří *osoby, o jejichž právech a povinnostech se má v řízení rozhodovat*. Jedná se o účastníky dle § 27 odst. 1 SpŘ, a to podle písm. a) *v řízení o žádosti* o „žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“. Žadatel se stává účastníkem řízení na základě svého procesního úkonu – žádosti – návrhu na zahájení řízení, bez ohledu na to, zda je z věcného pohledu aktivně legitimovaným k podání předmětné žádosti. „Pro společenství práv nebo povinností s žadatelem“ bude vedle žadatele účastníkem řízení dle tohoto ustanovení osoba, které meritorní rozhodnutí ve věci zahájené na základě žádosti může založit, změnit nebo zrušit její práva nebo povinnosti nebo jejich existenci či neexistenci deklarovat. Podle písm. b) jsou účastníky *v řízení z moci úřední* „dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“. Rovněž tento okruh účastníků je určen na základě procesního úkonu správního orgánu vůči takovým dotčeným osobám, okruh těchto účastníků by měl být seznatelný z obsahu oznámení o zahájení řízení z moci úřední.

Další skupinu účastníků řízení tvoří *osoby, které mohou být rozhodnutím, jehož vydání je účelem řízení, přímo dotčeny ve svém právním postavení*. Podle § 27 odst. 2 SpŘ

¹ V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012 se objevuje v bodě 65 označení „jádroví“ účastníci.

„účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Tato tradiční skupina účastníků řízení je určena v zásadě hmotněprávním poměrem osob k předmětu řízení s intenzitou, znamenající možné přímé dotčení v jejich právech či povinnostech. Na rozdíl od osob, které jsou účastníky podle § 27 odst. 1 SpŘ, se o jejich právech či povinnostech nerozhoduje, jejich práva ani povinnosti nebudou zakládána, rušena či měněna ani autoritativně deklarována, ale jejich zájem na výsledku řízení je dán možným dotčením jejich právního postavení.

Nad rámec osob, o jejichž právech či povinnostech se v řízení jedná a rozhoduje, a osob, které mohou být rozhodnutím vydaným v řízení přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech, jsou podle § 27 odst. 3 SpŘ účastníky „rovněž *osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon*“. Správní řád na tomto místě předvídá možné rozšíření okruhu účastníků řízení nad rámec ust. § 27 odst. 1 a 2 SpŘ zvláštním zákonem. Pro případ, že zvláštní zákon skutečně rozšiřuje okruh účastníků řízení nad rozsah, který by jinak vyplýval z ustanovení § 27 odst. 1 a 2 SpŘ, má pro takové osoby význam ustanovení věty druhé § 27 odst. 3 SpŘ: „Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků řízení podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

Zvláštní úpravy mohou vymezit okruh účastníků řízení odlišně od obecné úpravy ve správním řádu. Jsou nicméně limitovány tím, že toto postavení s garancí procesních práv je třeba přiznat zákonem osobě, o jejichž právech nebo povinnostech má být rozhodováno, nemělo-li by docházet k porušení základních principů práva na spravedlivý proces. Zvláštní vymezení okruhu účastníků řízení má i § 141 odst. 3 SpŘ, který upravuje *sporné řízení* – účastníky jsou navrhovatel a odpůrce.

Obcím a krajům náleží postavení veřejnoprávních korporací (čl. 101 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky – dále též „Úst“) při veškeré jejich činnosti, jsou právními osobami veřejného práva, ať již vystupují v právních vztazích soukromého práva nebo vztazích veřejnoprávních. Ke zvláštním znakům těchto právních subjektů náleží ústavně zaručené právo na samosprávu jakožto právo vykonávat část veřejných úkolů svým jménem a na vlastní odpovědnost. Ve správním řízení, tedy v rámci vztahů regulovaných právem veřejným, mohou územní samosprávné celky (dále též „ÚSC“) v postavení právních subjektů vystupovat jako *účastník různých druhů správního řízení*.

Účastenství pro ně může vyplývat z § 27 odst. 1 písm. a) SpŘ, především v postavení žadatele o přiznání nějakého oprávnění (souhlasu, povolení, koncese) či z § 27 odst. 1 písm. b) SpŘ, kdy vůči nim bude zahájeno z úřední moci správní řízení, kterým má – dle terminologie tohoto ustanovení správního řádu – „rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnosti nebo prohlásit, že právo nebo povinnosti mají nebo nemají“. Nejčastěji půjde o případy v rámci řízení o nápravných nebo sankčních opatřeních. V případech, kdy územní samosprávné celky budou účastníky ve smyslu § 27 odst. 1 SpŘ, budou tyto vystupovat v pozici, v které bývají i jiné právní osoby. Specifické jsou situace správních řízení, které souvisejí s výkonem dozoru nad činností samosprávných celků, což je dle platné úpravy v ČR např. rozhodování o pozastavení účinnosti obecně

závazných vyhlásek,² usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce a kraje v samostatné působnosti,³ o rozpuštění zastupitelstva,⁴ o schválení veřejnoprávní smlouvy,⁵ v nichž vystupují jako subjekt veřejného práva nadaný právem na samosprávu.

Účastenství v řízení *podle § 27 odst. 2 SpŘ* může nastat např. z důvodů, kdy mohou být dotčena přímo práva územních samosprávných celků *jako jiných právnických osob*, nikoli specificky s dotčením práva na samosprávu. Půjde např. o situace, kdy může být obec či kraj jako vlastník sousedního pozemku dotčen rozhodnutím, které se týká zamýšlené činnosti na jiném pozemku.

Územním společenstvím občanů, která tvoří územní samosprávné celky, náleží právo na samosprávu, jehož obsah je vymezován zákonem. Podle § 136 odst. 2 SpŘ mají ÚSC *postavení dotčených orgánů*, „jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu“. Správní řád neřeší otázku, zda je možné, aby v tomtéž řízení vystupoval ÚSC – subjekt s právem na samosprávu – jako účastník řízení a současně i jako dotčený orgán ve smyslu § 136 odst. 2 SpŘ. Lze souhlasit s těmi názory literatury, že pokud je ÚSC účastníkem řízení, nevystupuje již jako dotčený orgán ve smyslu § 136 odst. 2 SpŘ, resp. že ustanovení § 136 odst. 2 SpŘ je subsidiární vůči § 27 SpŘ v tom smyslu, že ÚSC mají postavení dotčených orgánů jen tehdy, pokud nemají postavení účastníka řízení.⁶ Není snad třeba na tomto místě zdůvodňovat, že procesní postavení takového dotčeného orgánu, který je oprávněn činit jen nezávazná vyjádření, která jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, je výrazně omezenější, než je tomu u účastníka řízení, kterému náleží např. právo uplatňovat opravné a jiné právní prostředky k ochraně svých práv.

Právo ÚSC, resp. územních společenství občanů, která ÚSC tvoří, na samosprávu nemá povahu základního lidského práva, které by bylo garantované Listinou základních práv a svobod (dále též „Listina“) či mezinárodními lidskoprávními smlouvami. Je právem vymezeného územního společenství vykonávat některé veřejné záležitosti jako záležitosti své, aniž by byly součástí výkonu moci státní. Na tom, že právo na samosprávu není samo o sobě základním lidským právem, nic nemění souvislost se základním politickým právem občanů podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny.⁷

Není samozřejmé, aby byl ÚSC považován za účastníka správního řízení ve smyslu § 27 odst. 2 SpŘ, tedy adresáta veřejné správy, jen z důvodu jeho možného dotčení v právu na samosprávu, tedy v právu subjektu veřejné správy, nepřiznává-li takové postavení výslovně zákon. Správní řád obecně v takových případech předpokládá postavení ÚSC jako dotčeného orgánu dle § 136 odst. 2 SpŘ. Judikatura nicméně v některých takových

² Srov. § 123 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – dále též „OZř“, § 81 odst. 1 a 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) – dále též „KZř“, § 106 odst. 1 a 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavních městě Praze – dále též „ZHMP“.

³ Srov. § 124 odst. 1, 2, 5 a 6, § 127 odst. 1, 4 a 5 OZř; § 82 odst. 1, 2, 5 a 6 KZř; § 107 odst. 1 a 2, § 110 odst. 1, 4 a 5 ZHMP.

⁴ Srov. § 89 odst. 1 a § 137 odst. 2 OZř; § 45 odst. 2 KZř; § 67 odst. 2 a 3, § 92 odst. 2 a 3 ZHMP.

⁵ Srov. např. § 63 odst. 1, § 66a odst. 1 OZř.

⁶ Srov. např. PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k účastenství občanských sdružení a dalších subjektů ve správním řízení s dopady na udržitelný rozvoj. In: S. Kadečka – A. Kliková (eds) *Nový správní řád a místní samospráva. Sborník z letního mezinárodního workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 132; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1028.

⁷ Srov. FILIP, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: S. Kadečka – P. Havlan – K. Valachová (eds). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference (workshopu)*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 28.

případech dovodila účastensství podle § 27 odst. 2 SpŘ, pokud by mohlo být rozhodnutím ve věci dotčeno přímo specificky právo ÚSC na samosprávu.⁸ ÚSC mohou být účastníkem řízení z důvodu, že jim toto postavení *výslovně přiznává zvláštní zákon*, jak předvídá § 27 odst. 3 SpŘ. Účastensství v řízení bude specifiky souviset s postavením těchto osob coby územních společenství občanů. Jedná se např. o tyto případy:

- podle § 85 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je též obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, účastníkem územního řízení;
- podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou též obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v této věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody;
- podle § 115 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou účastníkem vodoprávního řízení též obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, pokud tento zákon nestanoví jinak;
- podle § 7 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, jsou též obec a kraj, na jejichž území je nebo má být zařízení (stacionární technická jednotka) umístěno, účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení;
- podle § 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, je účastníkem řízení o povolení hornické činnosti též obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.

Okruh účastníků správního řízení bývá ve zvláštních zákonech někdy upraven odlišně od obecné úpravy účastníků ve správním řádu. ÚSC mohou mít pochopitelně postavení účastníka řízení i podle těchto zvláštních úprav (např. poškozený v přestupkovém řízení, strana ve sporném správním řízení).

Účast na správním řízení je pro ÚSC *součástí jejich samostatné působnosti*. Způsobitost být účastníkem řízení pro ně vyplývá z jejich právní osobnosti. V případě územně členěných statutárních měst jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem městské obvody a městské části.⁹ Městské obvody a městské části nemají právní osobnost, nevystupují svým jménem, ale za statutární město, mohly by proto vystupovat za statutární město jako za účastníka řízení. Postavení městských částí hlavního města Prahy je odlišné, tyto městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících,¹⁰ městské části mohou

⁸ Jde o dovození účastensství obce, které plyne z jejího práva na samosprávu, ve správním řízení o povolení geologických a průzkumných prací podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění zákona č. 543/1991 Sb. – viz rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5A 40/96 ze dne 24. 2. 1998 (rozsudek dostupný v Soudní judikatuře ve věcech správních, Codex Bohemia, č. 747/2001). Na významu tohoto soudního rozhodnutí nic nemění skutečnost, že byl vydán za účinnosti předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb., neboť osobám, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, přiznával postavení § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ale taktéž § 27 odst. 2 platného správního řádu č. 500/2004 Sb.

⁹ § 134 odst. 1 OZř.

¹⁰ § 3 odst. 2 ZHMP.

tedy být i přímo účastníkem správního řízení. Podle § 18 odst. 1 písm. h) ZHMP náleží do samostatné působnosti městské části oprávnění vystupovat jako účastník územního řízení v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu v území městské části.

Za ÚSC (jako účastníka řízení) činí v řízení úkony „ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek zastupovat navenek“,¹¹ tedy starosta, primátor či hejtmán,¹² v případech předvídaných zákonem jejich zástupce, dále „jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen“.¹³ Taková osoba není ve smyslu správního řádu považována za zástupce, neboť nejde o případ zastoupení ÚSC jinou osobou. ÚSC však může být v řízení zastoupen na základě plné moci svým zmocněncem. Existenci zastoupení prokazuje písemná plná moc.¹⁴ Z oprávnění starosty, primátora či hejtmána zastupovat příslušný ÚSC lze dovodit, že plná moc pro zmocněnce má být podepsána tím, kdo je podle zákonů o ÚSC oprávněn ÚSC zastupovat. Judikatura dovodila, že pokud se nejedná o úkon hmotněprávní povahy,¹⁵ není třeba k udělení plné moci pro zastupování ÚSC souhlasu orgánu, který rozhoduje dle zákona o hmotněprávních úkonech ÚSC.¹⁶

2. K PROBLÉMU ZAJIŠTĚNÍ NESTRANNOSTI

Model veřejné správy, při kterém neexistuje na lokální úrovni správní úřad s obecným (širokým) rozsahem působnosti v oblasti státní správy, jak tomu bylo do konce roku 2002 za existence okresních úřadů, vytvořil situaci, že *podstatná část rozhodovací činnosti v oboru státní správy, s výjimkou některých specializovaných agend, je svěřována jako tzv. přenesená působnost, nepřímý výkon státní správy, orgánům územních samosprávných celků*. Tuto situaci předvídá čl. 105 Úst, který sice trochu zavádějícím způsobem uvádí, že lze zákonem pověřit výkonem státní správy „orgány samosprávy“, ale s ohledem na systematické zařazení tohoto článku se zřejmě nepochybuje, že se může jednat o „orgány územní samosprávy“. Zákonná úprava pak v případě orgánů obcí stanoví, kdy orgány obcí vykonávají státní správu na území obce – v „základním rozsahu“,¹⁷ a dále vytváří situace, kdy obecní úřady v postavení pověřených obecních úřadů, které vymezuje zákon, vykonávají státní správu ve správním obvodu určeném právním předpisem, tedy zpravidla zahrnujícím i území dalších obcí, a situace, kdy orgány obcí s rozšířenou působností, které rovněž vymezuje zákon, vykonávají státní správu ve správním obvodu určeném právním předpisem, rovněž zahrnujícím i území dalších obcí.¹⁸

¹¹ Srov. § 30 odst. 4 SpŘ.

¹² Srov. § 103 odst. 1 OZř, § 61 odst. 1 KZř, § 72 odst. 2, § 97 odst. 1 ZHMP.

¹³ Srov. § 30 odst. 4 SpŘ.

¹⁴ Srov. § 33 odst. 1 SpŘ.

¹⁵ Ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, půjde o právní jednání.

¹⁶ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 2158/2009-211 ze dne 22. 12. 2010.

¹⁷ § 61 odst. 1 písm. a) OZř.

¹⁸ Srov. § 61 odst. 1 písm. b) a c) OZř, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Tento model organizace místní veřejné správy, označovaný často jako tzv. spojený¹⁹ či smíšený²⁰ model, vyvolává *situace, že podle obecných pravidel příslušnosti, není-li určeno jinak, může být k projednávání a rozhodování věci určen jako správní orgán orgán ÚSC v řízení, v němž vystupuje též ÚSC jako účastník.*

Jen výjimečně výslovně stanoví zákon (ve vztahu ke správnímu řádu jde o zvláštní zákon) požadavek, aby byl rozhodováním pověřen jiný správní orgán namísto obecního (krajského apod.) úřadu, jehož obec (kraj apod.) je účastníkem správního řízení.²¹

Jedním ze základních požadavků, které jsou na správní řízení kladeny, je zajištění *nestrannosti v rozhodování správních orgánů*. Osoby, které vedou za správní orgán řízení, by neměly být ve své činnosti ovlivněny subjektivním vztahem k účastníkovi řízení, k jejich zástupcům ani k projednávané věci, ani by neměla být důvodná pochybnost o jejich možném ovlivnění. Neutrannost nelze ztotožňovat s nezávislostí, která by vyžadovala funkční nezávislost správního orgánu (nemožnost zasahovat do jeho činnosti interními akty vyšších správních orgánů i vlády), personální nezávislost (jmenování a odvolávání osob, tvořících osobní substrát správního orgánu tak, aby byly co možná nejvíce omezeny možné vnější vlivy do jejich činnosti), jasná, předem stanovená pravidla pro určení konkrétních úředních osob, které mají rozhodovat konkrétní věci a jejich odpovídající materiální zajištění.²² Neutrannost lze považovat za nezbytnou, nikoli však dostačující podmínku nezávislosti. Byť se lze setkat i s modely, kdy jsou na správní orgány, které vedou řízení, kladeny požadavky na rozhodování nezávislé – tedy osoby, které rozhodují v rámci správy určitou věc, jsou nadány obdobnými atributy, jako jsou spojovány se soudní nezávislostí,²³ česká úprava správního řízení takový požadavek neklade. Byť se lze s prvky nezávislosti při rozhodování správních orgánů setkat, obecně nejsou nezávislé, v řízení vystupují jako *nositel veřejného zájmu*.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 odst. 1 v rámci garancí spravedlivého procesu rozlišuje mezi požadavky na nezávislé a neustranné rozhodování soudu, rozsáhlou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) k problému neustrannosti²⁴ lze povětšinou využít i na problematiku zajištění neustrannosti při

¹⁹ Označení spojený model užívá např. Nejvyšší správní soud v usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012.

²⁰ Označení smíšený model užívá např. PRŮCHA, P. Samostatná a přenesená působnost místí (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In: S. Kadečka – P. Havlan – K. Valachová (eds). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference (workshopu)*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 203.

²¹ Srov. § 16 odst. 3 až 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), který pro případy účasti obce nebo kraje ve vyvlastňovacím řízení stanoví povinnost nadřízeného správního orgánu určit k rozhodování (v prvním stupni nebo v odvolacím řízení) jiný správní orgán, než je orgán takové obce či kraje. V § 16 odst. 3 tohoto zákona je řešena i varianta, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.

²² K problematice nezávislosti při rozhodování, v souvislosti s tzv. nezávislými správními úřady, srov. např. MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In: V. Jirásková (ed). *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na vědecké konferenci „Role státu v transformující se české společnosti“ konané 6. a 7. září 2001 v Lužanech*. Univerzita Karlova v Praze. Praha: Nakl. Karolinum, 2002, s. 251 an.; HANDRLICA, J. In: R. Pomahač a kol. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 78–89; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 301 an.

²³ Známým příkladem jsou tzv. nezávislé správní senáty, které působí v Rakousku na základě čl. 129a a 129b rakouské Ústavy.

²⁴ Viz např. rozsudek velkého senátu z 15. 12. 2005 ve věci *Kyprianou proti Kypru* (č. 73797/01), rozsudek z 26. 10. 1984 ve věci *De Cubber proti Belgii* (č. 9186/80), rozsudek z 25. 7. 2000 ve věci *Tierce ad. proti San Marinu*

rozhodování orgánů správních. Nestrannost, jako absence předsudku či předpojatosti v rozhodování, je v judikatuře ESLP zkoumána ze subjektivního a objektivního hlediska. Zatímco při narušení požadavku nestrannosti ze subjektivní stránky je ten, kdo rozhoduje, již vnitřně zaujatý, při zkoumání požadavku nestrannosti z objektivního pohledu jde o to, aby nebyly okolnosti, které by mohly vyvolat již pochybnost o nestranném rozhodování.

Okolnost, že je *ÚSC účastníkem správního řízení z pozice svého postavení územního společenství občanů* s právem na samosprávu, tedy jako reprezentanta taktéž určitého zájmu, nemusí znamenat narušení nestrannosti v rozhodování orgánů takového ÚSC. Jedná se např. o již výše uvedenou situaci, kdy stavební zákon²⁵ stanoví, že účastníkem územního řízení je obec, na jejímž území má být uskutečněn požadovaný záměr, a příslušným správním orgánem je jako stavební úřad obecní úřad téže obce.

Jinak je ovšem třeba hledět na situace, kdy má orgán ÚSC jako správní orgán vést řízení, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech tohoto ÚSC, tedy zpravidla kdy je ÚSC účastníkem dle § 27 odst. 1 SpŘ. Zejména tehdy, je-li správnímu orgánu dán zákonem prostor pro správní uvážení, vzniká pochybnost o nepodjatosti, tedy o zajištění nestranného rozhodování, a hrozí porušení pravidla *nemo iudex in causa sua*.²⁶

Z rozsudku *Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004* vyplynul názor, že *jen z té skutečnosti, že obecní úřad rozhoduje v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti a tedy k vyloučení z projednávání a rozhodování věci* ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 tehdejšího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) v tomto rozsudku uvedl, že v mnoha případech nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec. Toto řešení, ke kterému přistoupil zákonodárce, je dle soudu zákonné a ústavně konformní. V tomto rozsudku bylo vysloveno, že pracovník orgánu, který vede správní řízení, „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 zákon,²⁷ 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) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků]“. NSS tedy kladl důraz na to, jaké stanoví zákon úředníkům požadavky na jejich rozhodování. Nenastolil však otázku, zda jsou takové povinnosti dodržovány a zda není právě vztahem úředníka coby zaměstnance ÚSC dána pochybnost o tom, zda nebude nadržovat zájmům tohoto ÚSC nad zájmy jinými. NSS vyslovil, že situace, „kdy jsou tito úředníci povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy

(č. 24954/94), rozhodnutí z 3. 6. 2003 ve věci *Morel proti Francii* (č. 34130/96). Rozbor práva na nestranný soud z pohledu judikatury ESLP provádí např. KMEC, J. In: J. Kmec – D. Kosař – J. Kratochvíl – M. Bobek *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 673–685.

²⁵ § 85 odst. 1 písm. b), § 84 odst. 1, § 5 a 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁶ Ve vlastní věci nikdo nemůže být soudcem. Nikdo nebuď soudcem ve vlastní při! Viz KINCL, J. *Dicta et regulae iuris aneb právnícké mudrosloví latinské*. Praha: Univerzita Karlova, 1990, s. 170.

²⁷ NSS měl možná na mysli „veřejný zájem“.

de facto jejich zaměstnavatelů“, „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.“

Argument z tohoto dobového rozsudku NSS, že zákon ukládá úředníkům ÚSC rozhodovat nestranně, těžko mohl vyvrátit možnou pochybnost o nepodjatosti takových osob. Mělo-li by se jednat o relevantní argument, nebylo by třeba se v procesním právu vůbec zabývat případným vylučováním úředních osob z řízení.

Rozšířený senát NSS se ve svém usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012²⁸ vyslovil právní názor odlišný od právního názoru, prezentovaného v citovaném rozsudku NSS č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004 a v dalších rozhodnutích. Rozšířený senát NSS vyslovil, že „rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto ÚSC, 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“.

Rozšířený senát vydal toto usnesení na základě postoupení věci prvním senátem NSS, který shledal důvod pro judikatorní odklon od rozsudku NSS č. j. 8 As 35/2007-92 ze dne 16. 7. 2008, který vyšel z výše cit. právního názoru z rozsudku NSS č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004. Pro posuzování věci nebylo podstatné, že rozsudek NSS č. j. 2 As 21/2004-67 ze dne 16. 12. 2004 byl vydán ve vztahu k věci, na kterou se vztahoval předchozí správní řád č. 71/1967 Sb., neboť nová úprava nevyvolala nějakou podstatnou změnu v pojetí důvodu pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci z důvodu podjatosti, resp. pochyb o nepodjatosti. Za podstatný posun od předchozí judikatury lze považovat, že podle usnesení rozšířeného senátu NSS je zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku možným důvodem pochyb o nepodjatosti takové úřední osoby za situace, kdy rozhoduje ve věci, která se týká zájmu tohoto ÚSC. O důvod k vyloučení takové úřední osoby však *nepůjde ve všech případech*, kdy se vede správní řízení ve věci, která se týká zájmu ÚSC, ale tehdy, kdy je dáno „*patrné podezření*“, že by mohl být v důsledku zaměstnaneckého poměru *ovlivněn postoj osoby k věci „i jinými než zákonnými hledisky“.*

NSS v odůvodnění usnesení rozšířeného senátu rozebíral, že *zákonodárce nezavedl generální („systémovou“) podjatost zakládající vyloučení z projednávání všech úředních osob správního orgánu pro poměr tohoto správního orgánu k účastníkovi řízení.*²⁹ Podle soudu tak učinil zákonodárce vědomě a cíleně, když návrh správního řádu z roku 2004 takové řešení obsahoval, avšak v důsledku pozměňovacího návrhu Senátu bylo v legislativním procesu vypoštěno.³⁰

²⁸ Stejný právní názor je vysloven i v dalším usnesení rozšířeného senátu NSS, č. j. 1 As 19/2010-106 ze dne 27. 11.

2012. Pokud v textu píšou o „cit. usnesení“, mám ale na mysli usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012.

²⁹ Srov. odst. 55 odůvodnění cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

Z podstatných úvah, ze kterých pak dospěl rozšířený senát NSS k výše uvedenému závěru, a které odůvodnily odklon od dosavadní judikatury, lze poukázat na to, že *zákon sice ukládá úředníkům ÚSC povinnosti, jejichž plnění by mělo zajistit, že budou při výkonu svých pravomocí skutečně postupovat nestranně, avšak povaha jejich pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli skutečně účinné záruky toho, že se tak opravdu bezesbýtku stane, nedává.*³¹

Nestrannost, kterou lze podle usnesení rozšířeného senátu NSS v určitém ohledu ztotožnit s absencí podjatosti, je soudem uváděna jako nezbytný atribut rozhodování orgánů veřejné moci v případech, kdy tyto orgány rozhodují pouze na základě zákona, tj. bez možnosti zohlednit politické zájmy či aspekty posuzované věci,³² nestrannost je dle soudu nezbytným znakem rozhodování nejen soudů, ale i správních orgánů. Soud v této souvislosti uvedl, že „jiná než zákonná hlediska (tedy zejména hlediska politická) směřjí 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“. Tato formulace nenejasněji, resp. snad i chybně vymezuje institut *správního uvážení*, když i tehdy, je-li zákonem vytvořen správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, je správní orgán vázán zákonem. Těžko by bylo možné považovat za zákonný postup, pokud by se správní orgán řídil v prostoru, který mu zákon vytvořil pro správní uvážení, „jinými než zákonnými hledisky“, jak by snad z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS mohlo plynout. Spojíme-li tuto část odůvodnění usnesení s jeho výrokem, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby, zaměstnance ÚSC, by mohlo být „... podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“, bylo by možné usnesení rozšířeného senátu NSS interpretovat i tak, že NSS spatřuje riziko podjatosti v případech, kdy je úředníkům ÚSC dán prostor pro správní uvážení. Ovšem problém se zajištěním nestrannosti rozhodování nastává nejen v případech, kdy je dán prostor pro správní uvážení, ale i v případech jiných. *Minimálně srovnatelné riziko může nastat např. tehdy, má-li správní orgán hodnotit důkazy či vykládat neurčité právní pojmy.*

Podle odůvodnění usnesení rozšířeného senátu NSS pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby „přítom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, ... nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímou ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotýčný územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení

³⁰ Vládní návrh na přijetí zákona správní řád (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, 2003, tisk 201) obsahoval v § 15 odst. 1 a 2 text: „(1) 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 popřípadě i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena. Tohoto ustanovení se nepoužije na ústřední správní úřady. (2) Nelze-li určit orgán, který by provedl řízení dle odstavce 1, provede řízení sám nadřízený správní orgán.“ Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla tato úprava přesunuta do § 131 odst. 1 a 2 návrhu správního řádu, na základě pozměňovacího návrhu Senátu pak vypuštěna zcela. Ke kritice tohoto stavu, který má podle autorů komentáře k Ústavě i ústavní rozměr, srov. MIKULE, V. In: Sládeček, V. – Mikule, V. – Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 877.

³¹ Odst. 47 odůvodnění cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

³² Odst. 38 odůvodnění cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

(§ 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.³³

Zdůvodnění, že by i v situaci, kdy ÚSC není účastníkem řízení, mohl být důvodem pro vyloučení jejího zaměstnance coby úřední osoby pro její zaměstnanecký poměr, by vyžadovalo ilustrovat na příkladu, aby bylo zřejmé, co tím měl soud na mysli. Jinak se domnívám, že *může být naopak velmi rozhodné, zda je ÚSC účastníkem řízení z titulu, že je přímo o jeho právech nebo povinnostech rozhodováno (podle obecné úpravy správního řízení tedy účastníkem dle § 27 odst. 1 SpŘ), či zda je účastníkem řízení z jiného důvodu, tedy zejména proto, že může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech či zda je přiznáno ÚSC postavení explicitně podle zvláštního zákona.* Rozhoduje-li orgán ÚSC o právech či povinnostech tohoto ÚSC, nastává systémově situace, kdy rozhoduje ve vlastní věci. Zásada *nemo iudex sine in causa sua* zůstává v takovém případě nenaplněna.

*Zájmy ÚSC však mohou být zájmy veřejnými, které je ze zákona povinen prosazovat správní orgán;*³⁴ péče o rozvoj svého území a potřeby svých občanů, která je uložena ÚSC v zákonech o nich, je nepochybně činností ve veřejném zájmu.³⁵ Připomeňme výše rozebírané, že nestrannost neznamená nezávislost. Je-li ÚSC účastníkem správního řízení proto, že může být rozhodnutím (přímo) dotčen tento jeho zájem, který je povinen prosazovat i správní orgán, avšak o vlastních právech či povinnostech ÚSC nebude rozhodováno, problém s podjatostí z důvodu, že orgán ÚSC rozhoduje ve věci, ve které je tento ÚSC účastníkem, být naproti tomu nemusí.³⁶

Rozšířený senát NSS zvolil odvážný přístup, když postavil vedle požadavku nestrannosti rozhodování správních orgánů k porovnání další legitimní cíle, k jejichž dosahování může uspořádání systému orgánů veřejné správy směřovat, jako „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“.³⁷ Domnívám se však, že *tam, kde by mohla být narušena nestrannost rozhodování, nelze tyto legitimní cíle vzájemně porovnávat*, neboť požadavek nestrannosti musí být zachován. Jak uvedeno výše, preferuji však řešení, kdy bude problém, nazývaný jako systémová podjatost, řešen rozdílně v záležitostech, kdy je přímo o právech nebo povinnostech ÚSC v řízení rozhodováno, a ve věcech, kdy je účast ÚSC vyvolána tím, že jim postavení účastníka řízení náleží z možného dotčení jejich právního postavení nebo proto, že jim toto postavení přiznává explicitně zákonná úprava právě jako samosprávným jednotkám.

³³ Odst. 65 odůvodnění cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

³⁴ Srov. např. § 2 odst. 4 SpŘ.

³⁵ Srov. zejm. § 2 odst. 2 OZř, § 1 odst. 4 KZř, § 16 odst. 1 ZHMP.

³⁶ Příkladím se k více názorům, které uvedl soudce NSS JUDr. Jiří Palla ve svém odlišném stanovisku k usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012, zejména k tomu, že lze očekávat, že jednotlivé tříčlenné senáty NSS, krajské soudy i orgány ÚSC pochopí rozhodnutí rozšířeného senátu zcela odlišně a dospějí k rozporným závěrům. Nicméně bych nesdílel jeho názor, že rozhoduje-li orgán ÚSC v oblasti přenesené působnosti ve správním řízení, které se týká zájmu tohoto ÚSC, jsou podle § 14 odst. 1 SpŘ. z projednávání a rozhodování věci bez dalšího vyloučeny všechny jeho úřední osoby (srov. zejm. bod 37 tohoto odlišného stanoviska).

³⁷ Odst. 60 odůvodnění cit. usnesení rozšířeného senátu NSS.

Situace, kdy správní orgán není ve správním řízení způsobilý projednat a rozhodnout věc z důvodu vyloučení všech úředních osob, která právě v případech, kdy rozhoduje orgán ÚSV o věci, která se týká ÚSC, může nastat, je řešitelná za současné úpravy dle § 131 odst. 4 SpŘ – nadřízený správní orgán pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Z důvodu vhodnosti tak lze učinit též podle § 134 odst. 5 SpŘ.

ZÁVĚR

Model veřejné správy, který u nás existuje od roku 2003, tedy v souvislosti se zrušením okresních úřadů jako místních správních úřadů s širokým okruhem věcné působnosti, vyvolal logicky situaci, že územní samosprávné celky vstupují coby vlastníci nemovitých a movitých věcí či provozovatelé různých činností, rovněž tak i jimi založené a zřízené korporace a jiné právnické osoby do mnoha správních řízení, které jsou ze zákona věcně a místně příslušné rozhodovat jako správní orgány orgány těchto ÚSC.

Až na výjimku řízení podle zákona o vyvlastnění ponechává zákonná úprava posouzení otázky, zda není dán důvod pro vyloučení úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém poměru k ÚSC, pro možnou podjatost z důvodu vztahu k tomuto ÚSC, o jehož právech nebo povinnostech se v řízení rozhoduje nebo který má v řízení své jiné zájmy, na obecné úpravě správního řízení. Nevyřešil-li tento obtížný problém nějakým systémovým opatřením zákonodárce a ani veřejná správa sama řešení dle svých možností nehledá, je jistě dobře, že byl tento problém otevřen (či znovuotevřen) v podobě rozhodnutí rozšířeného senátu NSS. Nicméně jenom tím nemohl být sporný problém o důvodech vyloučení z řízení pro možné narušení nestrannosti správního rozhodování odstraněn. V článku jsem se pokusil poukázat na vybrané neřešené či podle mě nedostatečně řešené otázky související s požadavkem zajištění rozhodování ve správním řízení nestranným orgánem, které vyvolává sama podstata tzv. spojeného modelu místní správy.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Martin Kopecký

Regarding the Position of the Territorial Self-governing Unit as a Party to Proceedings and regarding the Issues Related to Assessment of the Impartiality of the Decision Process in a Combined Model of Public Administration

Abstract: Territorial authorities as territorial public corporation enter, with regard to the differentiation of their position, in the legal relations both in the public and private domain. In the field of public law, the acting authorities of local government act mostly as executors of public administration, but are in many cases recipients of public administration acts as well. The aim of this article is to reflect on the status of local governments – municipalities and regions – as parties to certain administrative procedures, especially in situations where the existing model of public administration creates situation in which public administration bodies act as organs of the same local units, and to demonstrate, using the current case law Supreme administrative Court, the related problems of how the officials of such bodies may be biased in being also employees of the very same local governments.

Key words: local governments, party to administrative procedures, impartiality, independence, administrative authority