

Správní řízení: vyloučení pracovníků správního orgánu

k § 9 odst. 1 správního řádu

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 ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67)

prejudikatura: srov. Soudní judikatura ve věcech správních č. 1058/2002.

Věc: Město] proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje o povolení ke kácení dřevin, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 3. 2. 2003 k Městskému úřadu] žádost o pokácení jednoho stromu (javoru stříbrného) nacházejícího se na pozemku v jeho vlastnictví, a to z důvodu připravované rekonstrukce ulice. Městský úřad] jako orgán příslušný podle § 76 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon č. 114/1992 Sb."), dne 3. 4. 2003 vydal rozhodnutí, kterým dle § 8 odst. 1 téhož zákona pokácení uvedeného stromu povolil za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podalo odvolání občanské sdružení V.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 6. 2003 odvolání vyhověl a změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že se nepovoluje pokácení 1 ks vzrostlého javoru stříbrného. Na základě zvážení posudku, jehož zpracování zadal, vlastního šetření a posouzení námitek žalobce dospěl totiž stěžovatel k závěru, že je možné a finančně únosné dřevinu zachovat a prodloužit její životnost odbornými zásahy popsány v rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 5. 1. 2004 zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný totiž dle krajského soudu nezjistil absenci podmínky řízení na straně správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, spočívající ve vyloučení pracovníků tohoto správního orgánu podle § 9 správního řádu. Pracovníci - zaměstnanci městského úřadu - jsou podle soudu obecně v pracovním nebo obdobném poměru k příslušnému městu a jsou v pozici podřízenosti a závislosti k jeho orgánům, zejména ke starostovi a radě. Jejich postavení se tedy vyznačuje celou řadou vazeb charakteristických pro vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, mimo jiné povinností zaměstnance dbát pokynů svých nadřízených. Bez významu není podle soudu ani ekonomická závislost na zaměstnavateli. Podle soudu již pouhá existence těchto skutečností může zcela nepochybně vyvolávat u pracovníků městského úřadu, pověřených projednáváním a rozhodováním konkrétních věcí, právě onen zmíněný poměr k věci, kdy lze mít důvodné obavy z toho, že při této činnosti nejsou a nemohou být zcela nestranní a nezaujatí. Je tomu tak podle soudu zákonitě vždy v případech, kdy jsou představitelé obcí a měst přímo zainteresováni na výsledcích rozhodnutí vydávaných v

přenesené působnosti tak, jako tomu bylo i v přezkoumávané věci. S ohledem na zaměstnaneckou závislost pracovníků Městského úřadu J. na žalobci lze podle soudu mít vždy pochybnosti o jejich nepodjatosti. Na této skutečnosti nemůže přitom nic změnit ani okolnost, že nikdo z účastníků řízení námitku podjatosti neuplatnil. Stav podjatosti totiž existuje i bez ní, nezávisle. Rozhodování vyloučeným pracovníkem je přitom závažnou procesní vadou, která je vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení. Žalovaný však uvedenou skutečnost zcela přešel. Rozhodl tak podle soudu na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, čímž porušil § 3 odst. 1, 3 a 4 správního řádu.

Žalovaný (dále "stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a namítl nesprávné posouzení právní otázky soudem, přičemž touto otázkou měl na mysli posouzení podjatosti pracovníků Městského úřadu J. Stěžovatel uvedl, že se otázkou podjatosti zabýval, avšak ve vedeném správním řízení nezjistil skutečnosti nasvědčující vyloučení všech pracovníků městského úřadu. Dále ve své kasační stížnosti obšírně rozvedl důvody, proč nelze dovodit pochybnost o nepodjatosti všech pracovníků městského úřadu ze skutečnosti, že jsou v pracovním nebo obdobném poměru k příslušnému městu. Poukázal mj. na ústavní a zákonné zakotvení možnosti, aby veřejnou správu vykonával stát nejen svými orgány, nýbrž i jinými veřejnoprávními subjekty. Přenesení působnosti orgánů státní správy na orgány samosprávy znamená, že samospráva vykonává tuto přenesenou působnost jménem státu, nikoli jako působnost vlastní.

V důsledku toho orgány státní správy vykonávají kontrolu nad výkonem "přenesené" státní správy samosprávou a vydávají závazné pokyny a směrnice o tom, jakým způsobem mají samosprávné orgány o právech a povinnostech občanů rozhodovat.

Stěžovatel dále namítl rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové dle § 103 odst. 1 písmo d) s. ř. s. Soud je podle něj v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen a oprávněn přezkoumat napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Žalobní meze jsou stanoveny v žalobě, avšak v daném případě mezi žalobními body není možná podjatost pracovníků městského úřadu uvedena. Na základě těchto skutečností je dle stěžovatele rozsudek nepřezkoumatelný, neboť nedodržení mezi žaloby je takovou vadou řízení, která má za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ve věci podjatosti úředníků městského úřadu nesouhlasil s argumenty stěžovatele. Při domněnce, že zaměstnanci města zařazení do orgánů města jsou s ohledem na svou finanční závislost podjati, by byla potlačena otázka jejich samostatnosti, odbornosti, volného hodnocení důkazů a rozhodování v souladu se zákony. Ve světle názoru krajského soudu by se pak obec jevila jako despota, ze kterého musí mít jeho zaměstnanci strach, a musí mu tedy sloužit, byť by jejich jednání bylo v rozporu se zákony.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové pro vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písmo d) s. ř. s.].

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu je pracovník správního orgánu 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. Podle § 59 odst. 1 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní.

Soud uznává, že vada spočívající v tom, že na projednávání a rozhodování věci se účastnil pracovník správního orgánu, který byl ve smyslu § 9 správního řádu vyloučen pro pochybnosti o nepodjatosti, je procesní vadou, která obecně může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí. Je však třeba vždy vyjít z toho, že toto pravidlo se uplatní v první řadě pro konkrétní rozhodnutí toho správního orgánu, jehož je taková osoba pracovníkem.

V případech, kdy odvolací orgán ve věci rozhoduje sám, tj. kdy po přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v celém rozsahu a po případném doplnění řízení nebo odstranění zjištěných vad (§ 59 odst. 1 správního řádu) dospěje k závěru, že je nezbytné rozhodnutí změnit, je totiž zásadně třeba zkoumat, zda vadami netrpělo řízení o odvolání či zda případné vady řízení v prvním stupni byly postupem odvolacího orgánu zhojeny. V daném případě o právu žalobce:

ce pokácet strom, který je jeho vlastnictvím a který stojí na jeho pozemku, ve skutečnosti v plném rozsahu a po uskutečnění vlastního dokazování rozhodl stěžovatel, a nikoliv Městský úřad J. jako orgán žalobce. O nepodjatosti pracovníků stěžovatele žádný z účastníků řízení ani krajský soud nevyslovili pochybnost.

Na základě této výchozí úvahy pak Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost stěžovatelovy námitky o překročení mezí přezkumu správního rozhodnutí soudem v řízení o žalobě. Krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vadu řízení spočívající v tom, že existovala pochybnost o nepodjatosti pracovníků správního orgánu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Svou povahou by se jednalo o vadu dle § 76 odst. písmo c) s. ř. s. K takovýmto vadám však soud přihlíží *ex officio* jen tehdy, jestliže tato vada nebyla a nemohla být žalobci známa právě pro nesprávný postup správního orgánu a zároveň mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1996, čj. 6 A 147/94-18, publikovaný v Právních rozhledech 1997, návazně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003-39, uveřejněný pod č. 272/2004 Sb. NSS). V dané věci je však třeba mít na paměti, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí odvolacího správního orgánu, jímž bylo také rozhodnuto o právu. Z hlediska zákonnosti takového rozhodnutí by proto měla význam jen podjatost pracovníků odvolacího správního orgánu.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že ani samotný závěr krajského soudu o pochybnostech o nepodjatosti pracovníků Městského úřadu J. není podle jeho přesvědčení správný. 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 ustanovením § 76 odst. 1 písmo a) zákona č. 114/1992 Sb., přičemž z § 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 v čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v 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 písmo a), b), c) a f) citovaného 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 byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.

Chybnost úvahy krajského soudu o vyloučení pracovníků Městského úřadu J. spočívá i v tom, že v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy *de facto* k vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém § 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.).

Nejvyšší správní soud tedy na základě výše uvedených úvah shledal naplnění uplatněných důvodů kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písmo d) s. ř. s., rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právními názory Nejvyššího správního soudu vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

(aš)