

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 133

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 2. 2014

Podjatost starosty a místostarosty obce v případě, kdy je obec účastníkem řízení

Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže v takovém řízení zároveň vykonávat pravomoc správního orgánu jako oprávněná úřední osoba, neboť je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení. V takovém případě krajský úřad postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. Totéž platí, pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení a oprávněnou úřední osobou k vedení řízení je místostarosta této obce (a naopak).

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval výkladem ustanovení § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s ohledem na situaci, kdy obec jako účastník řízení je v řízení zastoupena starostou obce a zároveň je obecní úřad též obce orgánem příslušným k vedení správního řízení, přičemž jako oprávněná úřední osoba v řízení vystupuje opět starosta, popř. místostarosta obce.

Dle § 14 odst. 1 správního řádu je každá úřední osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Pro vyslovení podjatosti nemusí existovat její přímé prokázání, postačí pochybnosti o nepodjatosti konkrétní osoby ve vztahu k výsledku řízení s ohledem na její faktický poměr k věci samé, účastníkům řízení či jejich zástupcům. Podjatost je možné konstatovat u kterékoliv úřední osoby, která se aktivně a bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu.

K vystupování starosty jako oprávněné úřední osoby a zároveň zástupce účastníka řízení lze uvést, že uvedený možný střet správní řád, ani zákon o obcích výslovně neupravuje. Dle ustanovení § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), (dále jen „zákon o obcích“), zastupuje starosta obec navenek, zároveň stojí dle ustanovení § 109 odst. 1 in fine v čele obecního úřadu. Podle ustanovení §104 odst. 1 zákona o obcích zastupuje místostarosta starostu.

Tento problém se týká zejména obcí základního typu v situaci, kdy zvláštní zákon svěřuje obecnímu úřadu obce vedení řízení týkajícího se zájmu obce – tehdy dochází k situacím, kdy je samotná obec v pozici účastníka správního řízení a zároveň je obecní úřad této obce správním orgánem, který má povinnost skrze své úřední osoby (zpravidla pouze starosta nebo místostarosta) jednat nestranně a o předmětu tohoto řízení rozhodnout. Starosta obce se tak může dostat do pozice, kdy má zastupovat účastníka řízení a zároveň by měl vést řízení jako oprávněná úřední osoba dle § 15 odst. 2 správního řádu. Tuto situaci však lze považovat za odporující zákonu.

V prvé řadě je třeba uvést, že i pro oblast správního řízení platí ústavní zásada, že nikdo nemůže být soudcem ve své vlastní věci.¹ Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže zároveň v řízení ve věci, která se týká zájmu této obce, zároveň vykonávat pravomoci správního orgánu jako oprávněná úřední osoba.²

Na jedné straně je totiž starosta povinen hájit a tlumočit navenek zájmy obce (hájí např. ekonomické zájmy obce) a na druhé straně je coby oprávněná úřední osoba povinen jednat nestranně a hájit veřejný zájem (§ 2 odst. 4 správního řádu), resp. jednotlivé veřejné zájmy, které vyplývají ze speciálních zákonů³. Je evidentní, že uvedené role se mohou v případě osoby starosty dostat do střetu.

Dle názoru poradního sboru je třeba (právě s ohledem na výše zmíněný princip *nemo iudex in causa sua*) ve výše nastíněné situaci dospět k závěru, že starosta jako úřední osoba

¹ Uvedená zásada je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny (a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod).

² Pro potvrzení uvedeného názoru lze uvést z komentářové literatury týkající se dřívější právní úpravy v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), že poměr k věci bude dán tehdy když je „*pracovník v dané věci sám účastníkem řízení, svědkem nebo znalcem, pracovník má na vyřízení věci přímý majetkový nebo jiný osobní zájem, případně má na vyřízení věci takový zájem osoba pracovníkovi blízká, pracovník má k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům příbuzenský poměr nebo jej v minulosti měl, pracovník účastníka v dané věci zastupuje, pracovník je účastníku řízení nebo jeho zástupci přímo pracovně podřízen, pracovník má k účastníkovi řízení nebo k jeho zástupci důvěrně přátelský nebo zjevně nepřátelský poměr*“. Srov. Šlauf, V. a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: Linde, 1993, str. 27.

³ Definici veřejného zájmu správní řád neudává - má se jednat vždy o jednotlivé veřejné zájmy tak jak vyplývají ze zvláštních zákonů. Definice těchto veřejných zájmů může obsahovat přímo právní předpis, u řady zákonů však explicitní vyjádření veřejného zájmu chybí a dovozuje se ze smyslu a účelu konkrétní právní úpravy.

má takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti a je tak dle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohl ovlivnit výsledek řízení.

K tomu lze citovat jeden z nejnovějších judikатурních závěrů, který se vyslovil k problematice tzv. systémového rizika podjatosti,⁴ když vymezil že: „*k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť (...) existence „systémového rizika podjatosti“ je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování důvodů pro vyloučení úřední osoby z úkonů v řízení. Důvody k uvedenému podezření mohou být nejrůznějšího druhu a nelze je specifikovat jinak než obecnými rysy a představitelnými příklady. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku.*“ (Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, č. j. 1 As 89/2010-119). V případě starosty plnicího roli zástupce účastníka řízení (obce) a oprávněné úřední osoby výše zmíněné podezření vyvěrá právě ze zdvojení rolí u jediné osoby. Vzhledem k výše uvedené argumentaci (starosta jako politický funkcionář prosazuje zájmy obce a nese za to zodpovědnost), je tedy prakticky nepředstavitelné, aby starosta v řízení, jehož předmět se dotýká zájmu obce, vystupoval v pozici oprávněné úřední osoby nestranně a objektivně.⁵

V obdobné situaci se může nacházet i místostarosta obce, neboť nelze ve všech případech automaticky akceptovat ryze formalistické řešení, že za obec bude v řízení jednat místostarosta, a starosta bude oprávněnou úřední osobou, která ve věci rozhoduje (a naopak). Takový postup totiž může opět v závislosti na posouzení okolností konkrétního případu založit závažné důvody pochybnosti o nepodjatosti oprávněné úřední osoby právě s ohledem na postavení místostarosty jako politického funkcionáře obce, který úzce spolupracuje se starostou a je stejně jako starosta povinen prosazovat zájmy tohoto územního samosprávného celku.

⁴ Ze zvláštních zákonů čelí systémovému riziku podjatosti zákon č. 184/2006 Sb. o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, např. v § 16 odst. 3 takto: „*Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.*“

⁵ K tomu např. usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08: „*Pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů.*“

Lze uzavřít, že jak starosta, tak i místostarosta, jsou z titulu své funkce povinni hájit především zájmy obce, což může mít v řízení vliv na nestranný přístup starosty či místostarosty jako oprávněných úředních osob. Z toho vyplývá, že by uvedené oprávněné úřední osoby měly být vyloučeny z řízení z důvodu podjatosti, neboť zde vyvstává obava, že nejsou s to nestranný přístup v řízení dodržet.

V situaci, kdy je úřední osoba vyloučena z projednávání, za ni podle § 14 odst. 4 správního řádu má představený určit jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti.⁶ V případě, kdy nelze určit nikoho jiného, bezodkladně o tom uvědomí nadřízený správní orgán a spolu s tím mu předá spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu.

Z výše uvedeného ovšem vyplývá, že v obci z důvodu vyloučení starosty není možné určit jinou úřední osobu, která by vůči starostovi obce nebyla ve vztahu podřízenosti. Protože obecní úřad není z důvodu vyloučení všech úředních osob způsobilý věc projednat a ve věci rozhodnout, nadřízený správní orgán (krajský úřad) v souladu s § 131 odst. 4 správního řádu usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu (jiný obecní úřad), jehož obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

⁶ K vymezení pojmu *představeného* podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů územních samosprávných celků se vyjadřoval i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007, přičemž vymezil, že „o *námítce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad.*“