

# KRAJSKÝ ÚŘAD KARLOVARSKÉHO KRAJE

## ODBOR STAVEBNÍ ÚŘAD

ARNIKA-Program Toxické látky  
a odpady, pobočný spolek

Chlumova 221/17  
130 00 Praha 3 - Žižkov

Váš dopis značka / ze dne

Číslo jednací  
108/SÚ/15-3

Vyřizuje / linka  
Mgr. Novotný/2125

Karlovy Vary  
2.2.2015

### U S N E S E N Í

Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, za použití ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, rozhodl jako služebně nadřízený správní orgán orgánu obce - starosty města Chebu Ing. Petra Navrátila, (dále jen „představený“), ve věci vznesení námítky podjatosti a vyloučení z projednávání a rozhodování všech pracovníků Městského úřadu včetně vedoucího stavebního úřadu a jeho referentů, tajemníka městského úřadu a starosty města a to dne 22.12.2014 po skončení veřejného ústního jednání ve věci územního řízení o umístění stavby „Výstavba závodu na energetické využívání odpadu ZEVO Cheb, Švédský vrch, p.p. č. 1548/42, k.ú. Cheb“, ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu, účastníkem tohoto řízení - pobočným spolkem ARNIKA-Program Toxické látky a odpady, IČO 70947805, se sídlem Chlumova 221/17, PSČ 130 00, Praha 3, Žižkov, takto:

**Podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, je úřední osoba Ing. Petr Navrátil, starosta města Chebu, jako orgán obce ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění,**

#### **v y l o u č e n**

**z projednávání a rozhodování věci „Výstavba závodu na energetické využívání odpadu ZEVO Cheb, Švédský vrch, p.p. č. 1548/42, k.ú. Cheb“.**

#### **O d ů v o d n ě n í :**

Dne 7.1.2015 obdržel Krajský úřad Karlovarského kraje od Městského úřadu v Chebu, odboru stavebního a životního prostředí spis s předkládací zprávou, týkající se námítky podjatosti všech pracovníků Městského úřadu Cheb, včetně vedoucího stavebního úřadu a jeho referentů, tajemníka městského úřadu a starosty města, a to po skončení veřejného ústního jednání ve věci územního řízení o umístění stavby „Výstavba závodu na energetické využití odpadu ZEVO Cheb, Švédský vrch, p.p. č. 1548/42, k.ú. Cheb“ (dále jen ZEVO Cheb).

Ze spisu č.j. MUCH 1041/2015/Deg., spisová značka KSÚ 9258/2014, bylo zjištěno, že Městský úřad Cheb, odbor stavební a životního prostředí vydal dne 6.1.2015 usnesení, jímž přerušil územní řízení o umístění předmětné stavby ve smyslu ustanovení § 64 odst. 1 písm. c)

zákona č. 500/2004 Sb., v platném znění, do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce:  
**o podjatosti úředních osob.**

Za účastníka řízení, který námitku podjatosti vznesl, byl označen pobočný spojek ARNIKA-Program Toxické látky a odpady, IČO 70947805, se sídlem Chlumova 221/17, PSČ 130 00, Praha 3, Žižkov (dále jen Arnika).

Přerušení řízení odůvodnil stavební úřad tak, že je možné na námitku podjatosti aplikovat Závěr č. 133 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.2.2014 k problematice podjatosti starosty a místostarosty obce v případě, kdy je obec účastníkem řízení. V tomto závěru se konstatuje, že „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). 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. 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.*

Odvolací správní orgán konstatuje, že otázku podjatosti upravuje správní řád ve svém ustanovení § 14. V odstavci 2 pak umožňuje účastníkovi řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen "představený").

Důvodem takového vyloučení je důvodný předpoklad, že úřední osoba 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.

Námitka podjatosti byla podána účastníkem řízení dne 22.12.2014 na podatelnu Městského úřadu Cheb bezprostředně po skončení veřejného ústního jednání konaném v souladu s ustanovením § 87 odst. 1 stavebního zákona k umístění ZEVO Cheb, která byla odůvodněna zejména tím, že

- *Vlastníkem části pozemků, na nichž bude realizována předmětná stavba, je město Cheb, které má 50% vlastnický podíl ve firmě, která je investorem předmětné stavby*
- *Město Cheb daný záměr iniciovalo a předem kvůli záměru upravilo také územní plán*

- *Pracovníci městského úřadu jsou zaměstnanci města, stejně tak tajemník. Starosta zastupuje město navenek a je v čele městského úřadu; odvolává a jmenuje tajemníka městského úřadu, městský úřad a starosta jsou orgány města. Tajemník stanovuje platy zaměstnancům obce zařazených do městského úřadu a plní úkoly jejich zaměstnavatele; ze své funkce je odpovědný starostovi*
- *Pracovníci, kteří by rozhodovali v daném správním řízení (včetně těch, kteří by rozhodovali o námitce podjatosti vznesené v tomto řízení), jsou zaměstnanci osoby – účastníka řízení, o jehož věci se v tomto správním řízení rozhoduje, a jsou vůči němu v poměru závislém, podřízeném. Povinnosti, jež vyplývají pracovníkům městského úřadu z jejich pracovněprávních vztahů vůči zaměstnavateli (účastníku řízení), zejména povinnost plnit pokyny zaměstnavatele, zakládají jejich poměr k tomuto účastníku řízení, jež způsobuje pochybnost o jejich nepodjatosti, včetně zájmu na výsledku řízení, tj. vyloučení z rozhodování v této věci. V této souvislosti je třeba připomenout, že pro vyloučení pracovníka z rozhodování správního orgánu postačuje pouhý důvodný předpoklad o jeho podjatosti*
- *Dle správního řádu je vyloučena každá úřední osoba, u níž lze důvodně předpokládat s ohledem na její poměr k věci nebo účastníkům řízení zájem na výsledku řízení pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. V daném případě zde zájem úředních osob je dán rozsahem práv a povinností a dalších vazeb vyplývajících z jejich pracovně právního poměru – povinnost řídit se pokyny zaměstnavatele a nejednat v rozporu s jeho zájmy, odměňování a další finanční vztahy, osobní kontakty apod. – k účastníku řízení (městu Cheb), které vyvolávají důvodnou pochybnost o nepodjatosti těchto úředních osob. Je přitom zřejmé, že zaměstnanci hájí zájmy svého zaměstnavatele .....*
- *Stačí existence jakéhokoli užšího poměru úředníka k účastníku, ať již má jít o poměr kladný, přátelský, příbuzenský či založený na pracovních, obchodních a obdobných vztazích, nebo poměr záporný – nepřátelský, nenávislný či jinak převyšující běžný kritický vztah k jiným osobám*
- *Správní řád spočívá na správné zásadě zabránit i jen možnosti neobjektivního rozhodování eliminací všech situací, jež by mohly (i jen mohly, nikoli musely) ohrozit nestrannost rozhodování. Dikci uvedeného ustanovení tedy naplňuje i vztah daleko volnější, než je zcela jednoznačně identifikovatelný a prokázaný poměr zaměstnance a zaměstnavatele. Bylo by nad požadavky zákona a vlastně ve svých důsledcích v rozporu se zákonem požadovat ještě průkaz a dokazování nějakých dalších konkrétních skutečností (např. jakési konkrétní kroky ovlivňování úředníka ze strany zaměstnavatele, jež by však byly navíc účastníku řízení skryty)*

Ve svém podání pak Arnika dále uvádí, že důvodem pro zamítnutí námítky podjatosti by mohlo být pouze přesvědčivé zdůvodnění, proč skutečnost, že osoba podílející se na projednávání a rozhodování věci je zároveň zaměstnancem osoby, která má zájem na předmětu řízení (je žadatelem), nevyvolává pochybnosti o její nepodjatosti. Tímto odvodněním nemůže být však obecný odkaz na povinnost úředníků řídit se zákony a právními předpisy. Vzhledem k tomu, že pochybnost o nepodjatosti pracovníka správního orgánu bývá dána z důvodu zájmu na nestranném rozhodování vyjádřeném ve správním řádu i tam, kde není poměr mezi ním a účastníkem řízení takto jednoznačně prokazatelný, nemůže závěr o nevykloučení pracovníků úřadu v této věci obstát. Naopak by se jednalo o stav, který je v rozporu se základní zásadou správního řízení, totiž zásadou nestrannosti rozhodování. Je přitom nerozhodné, že rozhodování spadá do působnosti přenesené. Je nutno též připomenout, že důvody vyloučení nejsou dány ve vztahu k úřadu, avšak ve vztahu k jeho jednotlivým pracovníkům. Úprava podjatosti jako poměru pracovníka správního orgánu k dané věci či účastníku řízení nikterak nevyklučuje, že by důvod podjatosti nemohl být dán u dvou a více pracovníků správního orgánu, resp. u pracovníků všech tak, jak je tomu v tomto případě. Vzhledem k tomu, že pochybnost o nepodjatosti pracovníka správního orgánu bývá dána z důvodu zájmu na nestranném rozhodování vyjádřeném v § 14

*správního řádu i tam, kdy není poměr mezi ním a účastníkem řízení takto jednoznačně prokazatelný, je zde důvodnost vznesené námitky dána.*

Arnika pak ve své námitce podjatosti cituje názor Nejvyššího správního soudu uvedený v usnesení NSS ze dne 22.12.2009, č.j. 1 As 79/2009-141, v němž se mimo jiné konstatuje, že smyslem právního institutu *vyločení úřední osoby z rozhodování* je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy. Na posouzení podjatosti by mělo být nazíráno principem, že nikdo nesmí být soudem ve vlastní věci, a ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt. Dále pak odkazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20.10.2012, č.j. 1 As 89/2010-119, kterým byl poněkud modifikován názor NSS ze dne 22.12.2009, nicméně i zde je uvedeno, že k pochybám o nepodjatosti v případě „systémové“ podjatosti postačuje i nízká míra podezření, neboť tato situace je sama o sobě signálem ke zvýšené opatrnosti při posuzování vyloučení úředních osob, přičemž s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu je v pochybnostech třeba dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.

Z obou usnesení pak Arnika vyvozuje jednoznačný závěr, že situace, která je v těchto dokumentech soudů popsána se právě hodí na situaci, pro kterou podává námitku podjatosti a k doložení svého tvrzení pak zejména uvádí následující:

- *Bývalý starosta Chebu a současný zastupitel pan doktor Vanoušek skrze svého přítele požádal ministra průmyslu a obchodu o zaslání kladného vyjádření k výstavbě spalovny v Chebu*
- *Bývalý místostarosta a současný zastupitel bakalář Linda se nechal na veřejném projednání EIA slyšet, že referendum o Chebské spalovně nepřipustí, protože je to projekt potřebný a občané by později zamítnutí spalovny mohli litovat*
- *Z těchto důvodů jsou – jak vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu citované v námitce podjatosti, pracovníci všech orgánů města Cheb (Městského úřadu Cheb) ze zákona vyloučení z rozhodování v tomto správním řízení, neboť není přípustné, aby o věci, na které má jedna z osob, která je účastníkem řízení, bezprostřední zájem, rozhodovali její vlastní zaměstnanci.*

Po posouzení shora uvedené problematiky „představeným“ starosty města Chebu je nezbytné konstatovat, že k podjatosti úředních osob zařazených do správního orgánu I. stupně se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v Usnesení rozšířeného senátu, spis. značky 1 As 89/2010-119 ze dne 20.11.2012 tak, 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.**

Proto se rozšířený senát přiklonil k závěru, že v dané věci je nutno nalézt takové řešení, které na jedné straně zohlední skutečnost, že „systémové riziko podjatosti“ dané uvedeným zaměstnaneckým poměrem samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně vezme v úvahu, že zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Rozšířený senát proto dospěl k závěru, 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 svoji „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.

Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je proto nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného 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 podotýká, 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. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.

Na druhé straně signálem nadkritické míry „systémového rizika podjatosti“ zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto např. nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.

Pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby přitom není rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotčený územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení (§ 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.

Při posuzování „systémového rizika podjatosti“ je třeba zohlednit všechny relevantní okolnosti. Svoji roli proto může hrát i konkrétní institucionální uspořádání orgánů územního samosprávného celku, o který se jedná, včetně takového faktoru, jako je jeho velikost, s níž je nezřídkou spojena míra odstupů konkrétního úředníka od věci, o které rozhoduje, a od osob, jichž se tato věc týká.

„Systémové riziko podjatosti“ (tedy riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci

něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají) se týká vždy konkrétní úřední osoby, neboť, jak již bylo shora vyloženo, je jen jedním z možných důvodů podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Není tedy vyloučeno, že se bude týkat jen některých zaměstnanců určitého územního samosprávného celku, nikoli všech. S ohledem na povahu důvodů takového rizika (jde o riziko plynoucí z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi územním samosprávným celkem a jeho úředníky) však bude častá i situace, že podjaté budou v konkrétním případě všechny úřední osoby jakožto zaměstnanci dotyčného územního samosprávného celku, takže v rámci něho nebude lze určit nikoho, kdo by ve věci mohl činit úkony. V takovém případě je na místě aplikovat § 14 odst. 4 větu třetí a čtvrtou správního řádu z roku 2004. Zmíněný odstavec praví: Představený úřední osoby, která je vyloučena, za ni bezodkladně určí jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti. Usnesení o tom se pouze poznamená do spisu. Nelze-li 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. Podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 pak nadřízený správní orgán usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jestliže podřízený správní orgán není z důvodu vyloučení všech úředních osob (§ 14) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru (kolegiální orgán), způsobilý věc projednat a rozhodnout. V takovém případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu. V případě, že by jako nadřízený orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004 měl rozhodovat jiný orgán téhož samosprávného celku (např. Magistrát hlavního města Prahy, řeší-li důsledky podjatosti správního orgánu některé z pražských městských částí) za situace, kdy také všechny jeho úřední osoby by byly kvůli důvodům vycházejícím ze „systémového rizika podjatosti“ vyloučeny, je na místě, aby postupem obdobným postupu podle výše zmíněného ustanovení o tom uvědomil svůj nadřízený orgán (typicky věcně příslušné ministerstvo), který pověří jiný věcně příslušný podřízený správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem Magistrátu hlavního města Prahy.

Představený dále konstatuje, že problematikou podjatosti na stejnou stavbu a to ZEVO Chotíkov se zabýval Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 25.7.2014, číslo spisu 30A 76/2012-266, jímž bylo zrušeno a vráceno Krajskému úřadu Plzeňského kraje jeho rozhodnutí ze dne 15.10.2012, č.j. RR/3178/12, týkající se námitky podjatosti úředních osob.

Tento soud ve svém rozhodnutí považoval na velice významný dovětek rozšířeného senátu NSS o tom, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření. Přitom za naprosto klíčové pokládá krajský soud zejména tyto části odůvodnění citovaného sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu NSS:

*Ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (a obdobně i ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) je nutno vykládat tak, že důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby je její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku v případě, že se rozhoduje ve věci týkající se přímo nebo nepřímo tohoto územního samosprávného 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 podotýká, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť, jak rozšířený senát vyložil – 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. Uvedenými skutečnostmi mohou být například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému*

*správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby.*

*Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu.*

Představený při rozhodování o otázce podjatosti či nepodjatosti starosty města Chebu považoval za nutné se vypořádat především s otázkou, kdo je oprávněn rozhodnout o námitce podjatosti vznesené proti starostovi, tajemníkovi, vedoucímu odboru a ostatních úředníků úřadu.

Zde vycházel představený ze Závěru č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.11.2007 týkajícího se problematiky „Vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů samosprávných celků“. V tomto závěru se konstatuje, že o námitce podjatosti proti tajemníkovi obecního úřadu rozhodne podle § 14 odst. 2 správního řádu starosta obce. O námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad. Tento závěr vůči starostovi odůvodňuje poradní sbor tím, že starostu je nutné považovat za vedoucího správního orgánu, nikoliv ovšem orgánu ústředního a proto ustanovení o podjatosti se použijí. Představený, tj. jediná osoba, která by jim byla služebně nadřízená, nebo měla obdobné postavení, jak předpokládá § 14 odst. 2 správního řádu, zde neexistuje, rozhodovat tedy bude „služebně nadřízený“ orgán. Za takový orgán nelze považovat zastupitelstvo územního samosprávného celku, které sice starostu volí a odvolává, to však samo o sobě nepostačuje k závěru, že je zde dán vztah obdobný služební nadřízenosti. Za této situace je jediným možným východiskem, aby námitku podjatosti posoudil nadřízený správní orgán podle § 178 odst. 2 správního řádu. O námitce podjatosti směřující proti starostovi rozhodne tedy krajský úřad, který je nadřízeným orgánem orgánu obce.

Ve smyslu shora uvedeného tak krajský úřad dospěl k závěru, že krajský úřad je příslušným orgánem k rozhodnutí o podjatosti starosty.

O tom, kdo rozhoduje o podjatosti tajemníka, rovněž řeší závěr poradního sboru ministra vnitra č. 63, který se mimo jiné zabýval i touto otázkou. V odůvodnění závěru se konstatuje, že v případech, kdy námitka podjatosti směřuje vůči tajemníkovi obecního úřadu nebo starostovi obce není tato otázka řešena v ustanoveních upravujících příslušnost k rozhodování o námitce podjatosti v rámci obecního ustanovení § 148 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění. Určení představeného tajemníka obecního úřadu je jednoznačné, je jím starosta obce. U starosty lze vztah služební nadřízenosti vůči tajemníkovi obecního úřadu dovodit především z ustanovení § 109 odst. 1 obecního zřízení, podle kterého je starosta v čele obecního úřadu, přičemž součástí obecního úřadu je i tajemník. Dále starosta podle § 103 odst. 3 obecního zřízení jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a podle § 103 odst. 4 písm. i) obecního zřízení plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.

Kdo rozhoduje o podjatosti vedoucího odboru a pracovníků odboru, upravuje ustanovení § 148 zákona o obcích tak, že skutečnosti nasvědčující vyloučení zaměstnance obce zařazeného do obecního úřadu z projednávání a rozhodování věci ve správním řízení se oznamují vedoucímu odboru obecního úřadu; v obcích, kde není zřízen odbor obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. Skutečnosti nasvědčující vyloučení vedoucího odboru obecního úřadu se oznamují tajemníkovi obecního úřadu; v obci, kde nepůsobí tajemník obecního úřadu, se toto oznámení činí starostovi. U člena komise nebo zvláštního orgánu se oznámení činí starostovi. O podjatosti rozhoduje orgán, popřípadě zaměstnanec, jemuž se skutečnosti nasvědčující vyloučení oznamují; ten také v případě, že zaměstnanec nebo člen orgánu bude vyloučen pro podjatost, učiní potřebná opatření k zajištění dalšího řízení.

Z výše uvedeného ustanovení § 148 zákona o obcích a dále ze Závěru poradního sboru č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.11.2007 tak vyplývá, že krajský úřad je oprávněn rozhodovat pouze o podjatosti starosty, nikoliv tajemníka ani dalších zaměstnanců městského či obecního úřadu. Vzhledem k tomu, že krajský úřad vyloučil z projednávání a rozhodování věci starostu obce jako nejvyššího představeného všem zaměstnancům obce, není již možné určit bezodkladně jinou úřední osobu, která není k vyloučenému ve vztahu podřízenosti a musí tak postupovat ve smyslu ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu, tj. věc postoupit jinému správnímu orgánu. Považuje proto jako nadbytečný postup vedoucí k tomu, aby bylo dále příslušnými osobami dle ustanovení § 148 obecního zřízení rozhodováno o podjatosti dalších osob, které jsou v námitce podjatosti podané Arnikou uváděny.

V řešení námítky podjatosti považoval představený za důležité vypořádat se s tím, zda námitka podjatosti byla podána účastníkem řízení a v okamžiku, kdy se o ní dozvěděl. Při tomto posouzení vycházel z toho, že dne 20.11.2014 oznámil Městský úřad Cheb, odbor stavební a životního prostředí zahájení územního řízení o umístění stavby „Výstavba závodu na energetické využívání odpadu ZEVO Cheb, Švédský vrch, p.p. č. 1548/42, k.ú. Cheb“, a to účastníkům řízení dle § 85 odst. 2 stavebního zákona jednotlivě.

Mezi tyto účastníky byl stavebním úřadem zařazen mimo jiné i pobočný spolek Arnika, který oznámení o zahájení územního řízení obdržel dne 21.11.2014.

Veřejné ústní jednání bylo nařizováno na den 22.12.2014 ve 14,30 hodin do obřadní síně Městského úřadu v Chebu. Z předkládací zprávy městského úřadu vyplývá, že námitka podjatosti byla podána po skončení veřejného ústního jednání a ještě v tento den byla přijata podatelnou Městského úřadu v Chebu, jak vyplývá z podacího razítka. Lze tedy konstatovat, že námitka podjatosti byla podána účastníkem řízení, jímž se na základě splněných podmínek stal účastníkem dle ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a dále, že námitku uplatnil bez zbytečného odkladu, tj. po oznámení zahájení řízení a následujícím úkonu v řízení, ústním jednáním.

V řešení případu podjatosti starosty se musel „představený“ současně zabývat tím, zda je starosta obce úřední osobou a vztahují se na ni ustanovení § 14 odst. 2 věty první správního řádu, zda je současně v předmětné věci účastníkem řízení a jaký vliv to má na jeho případné vyloučení z projednávání a rozhodování věci.

K problematice, zda je starosta obce úřední osobou vycházel představený z obecního zřízení, které ve svém ustanovení § 109 odst. 1 stanoví, že obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Obecní úřad pak podle odstavce 3 písm. a) a b) citovaného ustanovení zákona vykonává jak samostatnou tak i přenesenou působnost. Dle ustanovení § 76 obecního zřízení pak ve vztahu k zastupitelům obce platí, že





obec se posuzuje jako zaměstnavatel a členové zastupitelstva obce se posuzují jako zaměstnanci. Lze tedy plně na starostu obce vztáhnout všechny shora citované rozsudky NSS i Krajského soudu v Plzni, které podjatost odvozují ze zaměstnaneckého poměru k územnímu samosprávnému celku. Představený proto vyslovuje svůj právní názor, že starosta obce je úřední osobou a vztahují se na něj ustanovení § 14 odst. 2 věty první správního řádu. Na podporu svého tvrzení pak cituje i ze Závěru č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26.11.2014 týkajícího se „vymezení představeného podle § 14 odst. 2 správního řádu v případech vedoucích představitelů samosprávných celků“, kde se konstatuje, že o námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad. Tento závěr vůči starostovi odůvodňuje poradní sbor tím, že starostu je nutné považovat za vedoucího správního orgánu, nikoliv ovšem orgánu ústředního a proto ustanovení o podjatosti se použijí.

Při zodpovězení otázky, zda je obec zastoupená navenek starostou obce v předmětné věci účastníkem řízení, vycházel představený z ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které stanoví, že obec má vždy postavení účastníka řízení bez jakékoliv další specifikace projednávaného záměru. Její účastenství v řízení není vázáno na možnost dotčení obce na jejích věcných právech k nemovitostem, jako je tomu u většiny ostatních účastníků řízení. Obec vždy uplatňuje v územním řízení podle § 89 odst. 4 stavebního zákona námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce; hájí tedy zájmy územní samosprávné jednotky. Podle § 2 odst. 2 zákona o obcích, pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Z ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích pak dále vyplývá, že starosta zastupuje obec navenek, přičemž zákon v § 104 odst. 1 umožňuje, aby starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci, jej zastupoval místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce. Lze tedy konstatovat, že obec je účastníkem řízení a starosta je oprávněn ji v řízení zastupovat.

V tomto konkrétním řízení podala žádost o vydání územního řízení společnost TERE A s.r.o., nikoliv tedy samotné město Cheb. Z výpisu z obchodního rejstříku však vyplývá, že město Cheb má v této společnosti 50% účast, přičemž na zasedání zastupitelstva města Chebu dne 22. ledna 2015 byl starosta města Cheb delegován do valné hromady této společnosti, což je možné doložit usnesením ZM č. 13/4/2015 veřejně přístupné na webových stránkách města Chebu.

Dále z usnesení ZM č. 4/3/2015 z 3. Zasedání Zastupitelstva města Chebu konaného dne 7.1.2015 ( rovněž veřejně přístupné na webu města) vyplývá, že zastupitelstvo města Chebu v y j a d ř u j e podporu přípravě projektu „ZEVO – Závod na energetické využití odpadu – Cheb“ společnosti TERE A Cheb s.r.o.

Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu NSS, spis. značky 1 As 89/2010-119 ze dne 20.11.2012, není pro posouzení otázky podjatosti úřední osoby rozhodná formální procesní role územního samosprávného celku v řízení, v němž se tato otázka řeší, nýbrž to, zda má on sám nebo osoby, které jsou schopny jej přímo nebo nepřímo ovlivnit, skutečný (materiální) zájem na jeho výsledku. Zpravidla tedy bude nerozhodné, zda je dotčený územní samosprávný celek „jádrovým“ účastníkem řízení (§ 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.

V tomto konkrétním posuzovaném případě musí představený konstatovat, že obec je jádrovým účastníkem řízení, jak vyplývá přímo z ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a dále i z námitky podjatosti podané Arnikou, obec je současně vlastníkem části pozemků, na nichž má být realizována předmětná stavba, má 50% vlastnický podíl ve firmě, která je investorem stavby a město Cheb dokonce daný záměr iniciovalo a předem kvůli záměru upravilo také územní plán. Z usnesení 3. Zasedání zastupitelstva v roce 2015 je pak nanejvýš zřejmé, že tento orgán obce



vyjadřuje podporu přípravě projektu ZEVO Cheb a je tak povinností všech zainteresovaných osob včetně starosty města Chebu tento projekt podporovat.

Jak uvedl představený výše, smyslem účastenství obce ve všech územních řízení je především dbát na to, aby plánované stavby byly umísťovány v souladu s územním plánem. Pokud sama obec iniciovala změnu územního plánu za účelem výstavby ZEVO Cheb, má ona sama, nebo osoby, které ji budou v řízení o umístění stavby zastupovat, materiální zájem na výsledku tohoto řízení a to zájem kladný.

Jsou tak naplněny podmínky vedoucí k pochybám o nepodjatosti, kdy rozšířený senát ve svém usnesení konstatuje toto, citujeme: „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.“

Z předloženého spisu Městského úřadu v Chebu pak bylo dále k této problematice zjištěno, že Zastupitelstvo města Chebu projednalo a schválilo dne 16. května 2013 návrh odpovědi na petici „Nesouhlas s výstavbou spalovny odpadů (ZEVO Cheb)“. Zde považuje představený citovat ze samotného závěru odpovědi toto: na otázku položenou v petici Karlem Vokáčem (poznámka přestaveného - rovněž osoba, která podala námitku podjatosti) znějící: „*požaduji po Vás jasné vyjádření, proč se soukromému investorovi umožňuje vybudovat vysoce rizikový provoz v těsném sousedství bytové zástavby rodinných domů a tak přímo ohrožovat a zhoršit bydlení a ovzduší obyvatelstva. Doufám, že dostojíte svému veřejnému příslibu (viz Chebské radniční listy únor 2013) a budete respektovat vůli občanů*“, zastupitelstvo odpovídá, citujeme: „*z reakcí na předchozí body lze vyvodit ony důvody, proč je snaha investorovi (z 50% ve vlastnictví města Cheb) umožnit vybudovat popsané zařízení. Město Cheb se stará o veřejný zájem a vnímá vůli občanů, podporuje záměr ZEVO, neboť cílem projektu je možnost města trvale ovlivňovat cenu za odstranění odpadu a za teplo*“.

Z tohoto vyjádření i z celkově výše uvedeného je tak nanejvýš patrné, že Město Cheb zastoupené jeho starostou, který byl navíc delegován do valné hromady společnosti TERE A Cheb s.r.o., má takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti a jsou zde naplněny podmínky citované v usnesení rozšířeného senátu NNS, kdy postačí i poměrně nízká míra podezření o „systémovém riziku podjatosti“. Proto představený rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto usnesení.

Poslední otázku, kterou musí představený zodpovědět je to, jaký vliv má případné vyloučení starosty z projednávání a rozhodování věci na další průběh řízení. Tato problematika je řešena v ustanovení § 14 odst. 4 věta třetí správního řádu tak, že nelze-li určit nikoho jiného, je o tom bezodkladně uvědomen nadřízený správní orgán a spolu s tím je mu předán spis. Nadřízený správní orgán postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu, to znamená, že usnesením pověří k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, neboť v důsledku vyloučení starosty jsou automaticky vyloučeni z řízení všechny úřední osoby Městského úřadu v Chebu a tento orgán již není způsobilý věc projednat a rozhodnout.

V tomto případě nadřízený správní orgán v souladu s ustanovením § 131 odst. 4 správního řádu pověří usnesením jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

**Poučení:**

Proti tomuto usnesení se lze podle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu odvolat do 15 dnů ode dne jeho doručení k Ministerstvu pro místní rozvoj, a to podáním učiněným u správního orgánu, který usnesení vydal. Podle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu nemá odvolání odkladný účinek.

V Karlových Varech dne 2. 2. 2015

*Lucie Šnajdrová*

Mgr. Lucie Šnajdrová  
vedoucí odboru stavební úřad

