



**Krajský úřad
Pardubického kraje
odbor majetkový a stavebního řádu
oddělení stavebního řádu**

Č.j.: SpKrÚ – 12621/33/2008/OMSŘ/MV

ROZHODNUTÍ

o odvolání pana Petra Babky do usnesení Městského úřadu Přelouč, tajemníka Městského úřadu Přelouč, ze dne 12. 3. 2008 č.j. MUPC 2363/2008.

Krajský úřad Pardubického kraje, odbor majetkový a stavebního řádu, oddělení stavebního řádu (dále jen „odvolací orgán“), jako správní orgán místně a věcně příslušný podle ust. § 11 a § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), ve spojení s ust. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění, rozhodl dne 12. 5. 2008 podle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, ve věci odvolání pana Petra Babky, nar. 12. 6. 1981, bytem Přelouč, Dobrovského 841, ze dne 12. 3. 2008, Městskému úřadu Přelouč doručeného dne 13. 3. 2008, proti usnesení Městského úřadu Přelouč, tajemníka Městského úřadu Přelouč, ze dne 12. 3. 2008 č.j. MUPC 2363/2008, t a k t o :

Usnesení Městského úřadu Přelouč, tajemníka Městského úřadu Přelouč, ze dne 12. 3. 2008 č.j. MUPC 2363/2008, kterým bylo rozhodnuto o námitce podjatosti tak, že žádná z úředních osob Městského úřadu v Přelouči není vyloučena z úkonů v řízení o vydání rozhodnutí o umístění a provedení stavby „Bytová zástavba lokalita „Hodinářka“ 1. etapa Přelouč“, na pozemcích p. č. 749/3, 916/1, 916/104, 917/1, 1817/4, 1817/9, 1820/1 a 1820/3, vše v katastrálním území Přelouč (dále jen „stavba“), sp. zn. St 170/2008/ZD,

s e r u š í .

Osoba, vůči které směřovalo rozhodnutí správního orgánu:

Petr Babka, Dobrovského 841, 535 01 Přelouč

Odůvodnění:

Odvolací orgán po úvodním posouzení a zjištění, že odvolání bylo podáno u příslušného správního orgánu, v zákonné lhůtě a osobou k tomu oprávněnou (osoba, vůči které směřovalo vydané usnesení), přezkoumal výše uvedené napadené procesní rozhodnutí, zda nastal zákonný důvod pro vydání takového procesního rozhodnutí (usnesení) a dále podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu z hlediska jeho souladu s právními předpisy, správnost usnesení přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Za tímto účelem se podrobně seznámil s dostupným spisovým materiálem, který se věci týká.

Vydání napadeného usnesení tajemníka Městského úřadu Přelouč předcházely následující skutečnosti:

Podáním ze dne 7. 2. 2008, doručeným Městskému úřadu Přelouč, odboru stavebnímu, vodoprávnímu a dopravy (dále jen „stavební úřad“) dne 8. 2. 2008, a podáním ze dne 10. 1. 2008, doručeným stavebnímu úřadu 14. 2. 2008, podala společnost K2 investiční s.r.o., IČ 260 08 921, se sídlem Chrudim, Koželužská 554 (dále jen „žadatel“), žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení na předmětnou stavbu. Uvedenými dny, kdy došla žádost příslušnému správnímu orgánu, byla zahájena obě jmenovaná správní řízení.

Dne 12. 3. 2008 byla stavebnímu úřadu doručena „námitka proti vydání povolení o umístění a provedení stavby“. Tato námitka obsahuje mimo jiné též námitku podjatosti *cit.: namítám podjatost všech úředních osob Městského úřadu v Přelouči pro účely územního a stavebního řízení vedeného v této věci a žádám o jejich vyloučení a postoupení nadřízenému orgánu. Lze důvodně předpokládat, že z ohledem na svůj poměr k věci a účastníkům řízení, má zájem na kladném výsledku řízení.* Dále odvolatel uvedl důvody, pro které spatřuje výše citovanou podjatost.

Dne 12. 3. 2008 vydal tajemník Městského úřadu Přelouč pod č.j. MUPC 2363/2008 usnesení, kterým jako služebně nadřízený úředním osobám Městského úřadu Přelouč rozhodl o námitce podjatosti tak, že u žádné z úředních osob Městského úřadu Přelouč neshledal takový zájem na výsledku řízení s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, pro něž by bylo možno pochybovat o jejich nepodjatosti. Usnesení bylo řádným vyčerpávajícím způsobem odůvodněno. Část poučení obsahovala též všechny zákonem předepsané náležitosti.

Proti usnesení se dopisem ze dne 12. 3. 2008, doručeným stavebnímu úřadu dne 13. 3. 2008 (den odvolání), odvolatel odvolal. Jako důvod odvolání mimo jiné uvedl (přiměřeně redukováno):

- požadují prohlášení usnesení za nicotné – tajemník Městského úřadu Přelouč nebyl oprávněn o této námitce rozhodovat, příslušným k projednání této námítky je nadřízený správní orgán,
- pokud nebude usnesení prohlášeno za nicotné, požadují změnu usnesení tak, aby byly za podjaté prohlášeny všechny osoby Městského úřadu Přelouč

Odvolatel dále rozvedl důvody svého přesvědčení o podjatosti úředních osob.

Opatřením ze dne 17. 3. 2008, č. j. ST 170/2008/Zd, bylo odvolání spolu s napadeným usnesením a se souvisejícími dokumenty postoupeno odvolacímu orgánu k provedení odvolacího řízení, ten jej obdržel dne 18. 3. 2008.

Opatřením ze dne 17. 4. 2008 požádal odvolací orgán stavební úřad o zaslání kompletního spisu založeného v předmětné věci. Spis byl odvolacímu orgánu doručen dne 23. 4. 2008.

Základní zásady činnosti správních orgánů stanoví ve svých ustanoveních hlava II. části I. správního řádu, konkrétně ust. § 2 - § 8. Povinnost postupovat v řízení v souladu se zákony a ostatními právními předpisy ukládá stavebnímu úřadu zásada legality zakotvená v ust. § 2 odst. 1 správního řádu, z níž dále vychází zásada materiální pravdy zakotvená v ust. § 3 téže právní normy, která stanoví povinnost správního orgánu zvolit takový postup, při kterém bude zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ust. § 2 správního řádu. Postup tajemníka Městského úřadu Přelouč svědčí o tom, že uvedené zákonné normy respektovány nebyly. Odvolací orgán konstatuje, že při přezkoumání napadeného usnesení a listinných důkazů obsažených v postoupeném spise shledal taková porušení právních předpisů, že předmětné usnesení lze kvalifikovat jako nezákonné.

Pro zajištění nestranného nezávislého rozhodování správního orgánu bez vlivu osobních zájmů úředních osob a zabránění ovlivňování průběhu řízení s ohledem na vlastní zájmy stanoví správní řád v hlavě II., dílu 2., § 14 pravidla pro vyloučení osob z projednávání a rozhodování věci – omezení vlivu podjatosti úředních osob v průběhu řízení a rozhodování ve věci. Citované ustanovení přesně specifikuje, kdy lze osobu bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu považovat za podjatou a tudíž vyloučenou z projednávání a rozhodování věci, jedná se o úřední osobu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Z citace zákona pak jednoznačně vyplývá, že nestačí pouhý zákonem blíže nespecifikovaný poměr k věci nebo účastníkům řízení, ale též vždy musí současně nastat situace, kdy k tomuto poměru má úřední osoba též zájem na výsledku řízení, ať už pozitivní či negativní a toto vše musí být řádně prokázáno, neboť zákon klade důraz na důvodný předpoklad takového počínání. Dále pak správní řád v ust. § 14 taxativně stanovuje, které osoby mohou namítat podjatost, případně kdo je povinen upozornit na okolnosti nasvědčující vyloučení z projednávání a rozhodování věci. V daném případě, kdy se jedná o námitku podjatosti uplatněnou tkzv. „z venku“, tedy ne úřední osobou, je nutné aplikovat ust. § 14 odst. 2 správního řádu, který říká, že namítat podjatost úřední osoby může pouze účastník řízení. Vzhledem k tomu, že správního řízení se účastní více osob s různými procesními právy a povinnostmi (účastníci řízení, dotčené orgány, znalci, svědci...) a vzhledem k jednoznačnosti odst. 2 § 14 správního řádu se odvolací orgán domnívá, že ze všech osob zúčastněných v řízení může dát kvalifikovanou námitku podjatosti pouze účastník řízení. Odvolací orgán nevylučuje možnost učinění podnětu k řešení podjatosti i jinými osobami zúčastněnými v řízení, avšak takový podnět pak může být pouze podáním směřujícím k tomu, aby úřední osoba činila kroky podle odst. 3 a 4 § 14 správního řádu, tedy pokud by se z takového podání dozvěděla o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, bezodkladně o tom uvědomila svého představeného. Z výše uvedeného tedy odvolací orgán dovozuje, že postup podle ust. § 14 odst. 2 správního řádu je možný pouze v případě, že námitku podjatosti podá účastník řízení. Prvním krokem, který oprávněná úřední osoba, která je pověřena k vedení řízení, v níž námitka podjatosti vyvstala, musí učinit, je posouzení, zda takovou námitku učinil účastník řízení. Vzhledem k tomu, že odvolací orgán se z odůvodnění předmětného usnesení ani z dokumentů, které měl k dispozici nedozvěděl, zda tak stavební úřad učinil, vyžádal si kompletní spisový materiál, aby sám mohl posoudit, zda právní předpis (v tomto případě zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) přiznává odvolateli toto postavení v předmětném řízení, když odvolatel sám se za účastníka řízení ve svých písemnostech označuje. Stavební úřad se však touto věcí nezabýval a námitku předal k řešení služebně nadřízenému, tedy tajemníku Městského úřadu Přelouč. Vzhledem k tomu, že zákon neukládá řešení námítky podjatosti přímému služebně nadřízenému, je k posouzení věci jistě příslušný kterýkoliv ze služebně nadřízených osob v rámci pracovní hierarchie správního orgánu, pak samotné řešení věci tajemníkem Městského úřadu není pochybením (ust. § 110 odst. 4 zákona č. 128/2000Sb., o obcích, v platném znění (dále jen „zákon o obcích“), – *Tajemník obecního úřadu a) zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo*

zvláštnímu orgánu obce, d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu). Jak již bylo uvedeno výše, měl stavební úřad v daném případě předně zkoumat, zda námitka podjatosti byla podána osobou oprávněnou tak učinit. Odvolací orgán je na základě zkoumání spisu založeného v předmětné věci a všech listin, které daný spis obsahuje přesvědčen, že odvolateli v žádném případě zákon nepřisuzuje postavení účastníka řízení o umístění a povolení předmětné stavby. V daném případě se jedná o účastníky územního a stavebního řízení, jejichž okruh je vymezen ve stavebním zákonu, tudíž se nepoužije obecné ust. § 27 správního řádu. Okruh účastníků řízení pak stanoví § 85 stavebního zákona v případě územního řízení a § 109 stavebního zákona v případě stavebního řízení. Odvolací orgán odvolatele nepovažuje za účastníka žádného ze dvou předmětných řízení, neboť v případě územního řízení není žadatelem ani obcí, není vlastníkem pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není tím, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, není osobou, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno ani osobou, o které tak stanoví zvláštní právní předpis a nejedná se též o společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu. V případě stavebního řízení odvolatel není stavebníkem, vlastníkem stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, vlastníkem pozemku, na kterém má být stavba prováděna, vlastníkem stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, dále není tím, kdo má k takovému pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, není vlastníkem sousedního pozemku nebo stavby na něm, jehož vlastnické právo by mohlo být navrhovanou stavbou přímo dotčeno, tím, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, které by mohlo být navrhovanou stavbou přímo dotčeno, nejedná se o společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu. Odvolatel se domáhá účastenství podle ust. § 85 odst. 2 písm. b) – osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a podle ust. § 109 odst. 1 písm. e) – vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, s tím, že odmítá takový výklad zákona, který by za účastníky považoval pouze „mezující sousedy“. S takovým výkladem odvolací orgán souhlasí a též se domnívá, že ke splnění podmínky sousedního pozemku nebo sousední stavby pro zařazení jejího vlastníka do okruhu účastníků řízení nelze zákonné ustanovení vykládat tak úzce, že by se jednalo o přímo sousedící pozemky nebo stavby, tedy ty tzv. „mezující“, na druhou stranu však nelze nálezu ústavního soudu a v souvislosti s tím zákonné ustanovení o účastnících územního a stavebního řízení chápat tak široce, že by do okruhu účastníků řízení spadali všichni vlastníci tkzv. sousedních pozemků a staveb ve více či méně přilehlém okolí, zákon stanoví podmínku, že vlastnické nebo jiné věcné právo může být územním rozhodnutím nebo navrhovanou stavbou **přímo** dotčeno. Může nastat i situace, kdy např. vzhledem k tvaru a velikosti pozemku, na němž bude navrženo umístění stavby, nebude do okruhu účastníků řízení zahrnut ani mezující soused, neboť se nepodaří prokázat přímé dotčení jeho vlastnického nebo jiného věcného práva. V daném případě je odvolatel, jak sám uvedl, vlastníkem pozemku p. č. 924/9 v katastrálním území Přelouč, který je podle hrubého odhadu odvolacího orgánu učiněného ze snímku pozemkové mapy obsaženého ve spisu vzdálen od pozemku navrhované stavby cca 130 m (nejbližší dva body pozemku), pozemek dotčený záměrem je situován vzhledem k pozemku odvolatele jihovýchodním směrem, mezi těmito pozemky se však nenachází volná krajina, ale stavby řadových garáží velkého rozsahu. Dopravní napojení předmětných staveb je navrženo na opačném konci pozemku (nesměruje k pozemku odvolatele), veškeré připojení na síť technického vybavení je též řešeno v části pozemku jako dopravní napojení. Předmětem územního a stavebního řízení jsou stavby pro bydlení o 6 N.P., nejedná se o výrobu či občanskou vybavenost, nelze proto předpokládat imise hluku, kouře, škodlivin apod. na pozemek odvolatele, stavby nemají společnou příjezdovou komunikaci s pozemkem odvolatele. Rovněž nelze připustit námitku stínění vzhledem k velikosti staveb (max. výška 20,6 m nad terénem) vzhledem ke vzdálenosti staveb od pozemku odvolatele (cca 150 m v nejbližších bodech). Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že neexistují

pochybnosti o tom, že odvolateli právo být zahrnut do okruhu účastníků územního a stavebního řízení na předmětnou stavbu ze stavebního zákona nevyplývá, neboť odvolací orgán v daném případě neshledává přímé dotčení jeho vlastnických či jiných věcných práv k pozemkům nebo stavbám. Odvolatel má právo se aktivně účastnit pouze některých částí územního řízení (veřejné ústní jednání) a předkládat připomínky veřejnosti. Z ust. § 89 stavebního zákona pak vyplývá rozdílné postavení účastníků řízení a veřejnosti, neboli obě skupiny osob zúčastněných v řízení mají rozdílná procesní práva a povinnosti (o připomínkách veřejnosti se nerozhoduje v rozhodnutí ve věci, veřejnost nemá právo podávat řádné opravné prostředky...). Pokud tedy neexistují pochybnosti o tom, že odvolatel není účastníkem řízení, v němž namítal podjatost, nebylo v dané věci správným postupem vydávat předmětné usnesení. Stavební úřad měl podání posoudit jako podnět k prověření záležitosti v mezích ust. § 14 odst. 3 a 4 správního řádu a odvolateli mělo být odpovězeno pouze neformálním sdělením podle části čtvrté správního řádu § 154 - § 158 (vyjádření, osvědčení a sdělení). Podobný případ by nastal i v případě, že by námitku podjatosti podal účastník řízení, ale ne bezprostředně poté, co se o ni dozvěděl (pokud má zájem na tom, aby se touto námitkou správní orgán kvalifikovaně zabýval a rozhodl o ní), správní orgán by mu též neformálním sdělením pouze sdělil, že v důsledku této skutečnosti nebude o jeho námitce rozhodovat usnesením. Z uvedeného tedy vyplývá, že ne ve všech případech, kdy vyvstala otázka podjatosti úřední osoby se toto řeší vydáním procesního rozhodnutí (usnesení). Práva účastníků řízení nejsou v takovém případě nikterak dotčena, neboť právo podat odvolání proti výslednému rozhodnutí ve věci a namítat porušení nestranného a nezávislého posouzení věci z důvodu podjatosti (osobního zájmu úřední osoby na výsledku) nelze účastníkům řízení v rámci zásady dvouinstančnosti rozhodování upřít. Odvolací orgán se na základě výše uvedených skutečností domnívá, že předmětné usnesení jako procesní forma rozhodnutí je nesprávné a zákonu odporující, neboť v daném případě nenastal zákonný důvod pro to, aby bylo předmětné usnesení vydáno, čímž byly porušeny zásady legality a zákazu zneužití správního uvážení zakotvené v ust. § 2 odst. 1 a 2 správního řádu.

Usnesení však v části odůvodnění obsahuje velmi podrobné a vyčerpávající zdůvodnění postoje správního orgánu při odmítnutí námítky podjatosti. Odvolací orgán se s tímto názorem ztotožňuje, důvody pro vyloučení některého z pracovníků správního orgánu nebo dokonce všech osob neshledává, neboli odvolatel nepředložil takové důkazy, které by svědčily o tom, že by některá úřední osoba měla s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž by bylo možno pochybovat o její nepodjatosti. To, že při běžném rozhovoru některá osoba vyjádří svůj „neoficiální“ názor na věc, nemůže být v žádném případě bráno jako důvod podjatosti. Je třeba připomenout, že z ust. § 14 odst. 2 správního řádu vyplývá, že tíha důkazního břemene jednoznačně leží na účastníku řízení, který uplatňuje námitku podjatosti. V případě, že by správní orgán uvedl závěry formulované v odůvodnění předmětného usnesení v neformálním sdělení odvolateli jako důvody odmítnutí námítky podjatosti, nebylo by mu možno nic vytknout, neboli správní orgán se s touto záležitostí vypořádal zcela dostatečným vyčerpávajícím způsobem.

Odvolací orgán se domnívá, že správní orgán již nemusí dále v námitce podjatosti činit žádné další kroky, přestože odvolací orgán předmětné usnesení ruší, vydávání dalšího neformálního sdělení se v rámci procesní ekonomie jeví jako úkon nadbytečný, neboť odvolatel se o výsledku prošetření jeho námítky podjatosti prokazatelně dozví z odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu.

Odvolací orgán v odůvodnění tohoto rozhodnutí vyslovil názor, že odvolatel není účastníkem probíhajících správních řízení o umístění a povolení stavby. Na tomto faktu nic nezmění ani odvolatelovo tvrzení, že je účastníkem, neboť podle ust. § 28 správního řádu bude za účastníka řízení považován v pochybnostech i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem a to do doby, než se prokáže opak. V daném případě však neexistují pochybnosti o tom, že odvolatel účastníkem jmenovaných řízení není (viz odůvodnění rozhodnutí výše).

K námitce nicotnosti je třeba sdělit, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (§ 77 odst. 1 správního řádu). Městský úřad Přelouč je však nepochybně jedním správním orgánem, tudíž námitku absence věcné příslušnosti nelze vůbec připustit, v daném případě by se mohlo maximálně jednat o příslušnosti funkční, která však nicotnost právního aktu nezakládá! Z ust. § 14 správního řádu nevyplývá, že by o námitce podjatosti měl rozhodovat nadřízený správní orgán. Neuvedení konkrétních osob, u kterých účastník řízení spatřuje podjatost pak může být kvalifikováno jako nedostatek podání (vada podání, neurčité podání), obecná námitka podjatosti „všech osob zúčastněných...“ je nekonkrétní a tedy nedostatečná – z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje (§ 37 odst. 2 správního řádu).

Usnesení, jako procesní forma rozhodnutí, nepředchází správní řízení (jedná se zpravidla o procesní rozhodnutí vydávané v zákonem stanovených případech v průběhu správního řízení před vydáním konečného rozhodnutí ve věci). V odvolacím řízení se pak zkoumá, zda nastal v řízení zákonný důvod pro vydání takového procesního rozhodnutí, v daném případě takový zákonný důvod nenastal, odvolací orgán tedy napadené rozhodnutí bez dalšího pouze ruší, též vzhledem k tomu, že není možné věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání (neboť ten věc samou souběžně projednává) a též neexistuje řízení, které by bylo možno zastavit.

Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgán při svém rozhodování porušil základní zásady správního řízení uvedené v § 2, § 3, § 4 a § 7 správního řádu, když postupoval v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že výše uvedené vady jsou takového charakteru, že je není možné v odvolacím řízení odstranit, zrušil odvolací orgán odvoláním napadené usnesení a v odůvodnění rozhodnutí vyslovil svůj právní názor.

Poučení:

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se podle ust. § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

V Pardubicích dne 12. 5. 2008

Mgr. Michal Votřel
vedoucí odboru
v z. Jan Klimeš
vedoucí oddělení stavebního řádu

Za správnost vyhotovení: Miroslav Vohlídal, oprávněná úřední osoba

Obdrží (doporučeně na dodejku):

Petr Babka, nar. 12. 6. 1981, Dobrovského 841, 535 01 Přelouč

Obdrží na vědomí:

Městský úřad Přelouč, tajemník, Masarykovo nám. 25, 535 33 Přelouč

Městský úřad Přelouč, odbor stavební, vodoprávní a dopravy, Masarykovo nám. 25, 535 33 Přelouč

Vypraveno dne: