



MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ
Staroměstské nám. 6
110 15 Praha 1

V Praze dne 9. 7. 2021
č. j.: MMR-58168/2021-81

U S N E S E N Í O P Ř E V Z E T Í V Ě C I

oznamuje se jednotlivě a vrozumívá se
v e ř e j n o u v y h l á š k o u

Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování (dále jen „ministerstvo“), jako věcně příslušný orgán ve věcech územního plánování podle § 5 a § 11 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a jako nejbližší nadřízený správní orgán Krajskému úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „KÚSK“), podle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),

rozhodlo

na základě **podání** KÚSK dne 17. 6. 2021, které KÚSK nazval „*Postoupení podání příslušnému správnímu orgánu*“, č.j. 075946/2021/KUSK, SZ 071904/2021/KUSK ÚSR/Bou, s přihlédnutím k podání starosty Města Říčany Ing. Davida Michaličky, ze dne 8. 6. 2021, č.j. 187040/2021-MURI/OKSt/917 (dále jen „podání“), které je nazváno „*Oznámení o podjatosti starosty Města Říčany Ing. Davida Michaličky ve věci řízení o umístění stavby silničního okruhu stavba 511 („SOKP BĚCHOVICE“)*“, podle § 6 odst. 1 a § 80 odst. 1 a 4 písm. b) správního řádu

o převzetí posouzení okolností nasvědčujících vyloučení

Ing. Davida Michaličky z řízení ve věci umístění stavby silničního okruhu stavba 511 („SOKP Běchovice“), namísto KÚSK z důvodu jeho nečinnosti.

Odůvodnění

1. Shrnutí situace

Ministerstvo obdrželo od KÚSK dne 17. 6. 2021, podání, které KÚSK nazval „*Postoupení podání příslušnému správnímu orgánu*“, č.j. 075946/2021/KUSK, SZ 071904/2021/KUSK ÚSR/Bou (dále jen „postoupené podání“). Toto podání je evidováno ve spisové službě ministerstva pod č.j.: MMR-55753/2021-81. Předmětem postoupeného podání je oznámení o okolnostech nasvědčujících, že starosta Města Říčany Ing. David Michalička je vyloučen v řízení o umístění stavby SOKP Běchovice, které KÚSK obdržel dne 8. 6. 2021 (č.j.: 187040/2021-MURI/OKSt/917).

Ministerstvo, po seznámení se s podáním a postoupeným podáním dospělo k závěru, že KÚSK byl nečinný, když neposoudil okolnosti nasvědčující, že je v řízení o umístění stavby SOKP Běchovice vyloučen starosta Města Říčany, v rámci své zákonem svěřené kompetence nadřízeného správního orgánu podle § 178 odst. 2 a § 14 odst. 4 správního řádu.

2. Příslušnost k posouzení okolností nasvědčujících, že je starosta vyloučen z řízení

Podle § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), „*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.*“.

Podle § 110 odst. 2 zákona o obcích „*Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.*“.

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že starosta, který je v čele obecního úřadu, má vůči tajemníkovi postavení představeného (ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu) a **zodpovídá za výkon obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti** (na rozdíl od krajského úřadu, kde je podle § 68 odst. 1 zákona o krajích v čele krajského úřadu ředitel).

Pojem „představený“, který je dále užíván v dalších ustanoveních správního řádu, je definován v § 14 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že „*O námitce podjatosti rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený“).*“.

Podle § 14 odst. 4 správního řádu „*Úřední osoba, která se dozví o okolnostech nasvědčujících, že je vyloučena, je povinna o nich bezodkladně uvědomit svého představeného. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední*

osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu.“

Podle § 14 odst. 5 správního řádu „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.“

Posouzení okolností nasvědčujících, že je vyloučen tajemník obecního úřadu z řízení v určité věci, provádí starosta, který má podle výše uvedených ustanovení postavení představeného vůči tajemníkovi.

S ohledem na to, že starosta zodpovídá za výkon činnosti obecního úřadu v přenesené i samostatné působnosti, mohou nastat při výkonu přenesené působnosti okolnosti nasvědčující, že je z řízení v určité věci vyloučen starosta. V takovém případě na obecním úřadě již není nikdo, kdo by měl vůči starostovi postavení představeného. Proto musí danou otázku posoudit nadřízený správní orgán podle § 14 odst. 4 správního řádu, zda je starosta vyloučen či nikoliv. Pokud nadřízený správní orgán dospěje k závěru, že starosta není vyloučen, starosta provede stejné posouzení vůči tajemníkovi a případně tajemník vůči vedoucímu odboru atd. Pokud však nadřízený správní orgán dospěje k závěru, že starosta je vyloučen v dané věci, postupuje následně nadřízený správní orgán podle § 131 odst. 4 správního řádu.

V podání je uvedeno „...ve smyslu ust. § 14 odst. 4 a 5 třetí a čtvrtá věta správního řádu Vám oznamuji, že u mě jako starosty města Říčany a úřední osoby, která stojí v čele Městského úřadu v Říčanech, jsou dány skutečnosti nasvědčující tomu, že jsem vyloučen ve věci výkonu činnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 1 písm. e) a podle § 96b odst. 3 stavebního zákona a podle § 136 odst. 3 správního řádu na úseku územního plánování ve věci řízení o umístění stavby pro záměr „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1“ (dále jen SOKP Běchovice), a to z následujících důvodů.“

Z podání je tedy zřejmé, že oznámení se týká výkonu přenesené působnosti dotčeného orgánu podle § 6 odst. 1 písm. e) a podle § 96b odst. 3 stavebního zákona a podle § 136 odst. 3 správního řádu, kterým je v daném případě Městský úřad Říčany, v jehož čele, vzhledem k výše uvedenému, stojí starosta Města Říčany.

Podle § 178 správního řádu „Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor. Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší.“

Podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, krajský úřad „přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak“.

Z výše uvedeného je zřejmé, že posoudit, zda starosta, který stojí v čele obecního úřadu, který vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost, je vyloučen v určité věci, musí nadřízený správní orgán, **tedy v případě starosty Města Říčany, KÚSK.**

Výše uvedený názor ministerstva vychází i z materiálu „*Metodická pomůcka k § 14 zákona č. 500/2004 sb., správní řád: systémová podjatost*“, který vydalo Ministerstvo vnitra, odbor legislativy a koordinace předpisů, dne 9. 5. 2017 (dostupný na <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx>), kde je na straně 9 uvedeno „*Je-li namítána podjatost všech zaměstnanců úřadu (např. systémová podjatost), musí nejprve orgán, který je přímo nadřízený tomuto orgánu, rozhodnout o námitce podjatosti vůči osobě stojící v čele úřadu. V případě námítky podjatosti úředních osob obce zařazených do obecního úřadu, resp. úředních osob města zařazených do městského úřadu, musí nadřízený orgán nejprve zkoumat, zda je podjatý starosta obce; jde-li o statutární město, musí být přednostně zkoumána podjatost jeho primátora*“. S tímto názorem Ministerstva vnitra se ministerstvo ztotožňuje, neboť KÚSK neuvedl ve svém postoupení podání důvody, které by tento postup vylučovaly či nasvědčovaly tomu, že se jedná o postup v rozporu se zákonem.

Názor Ministerstva vnitra a ministerstva není ani rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 5 As 43/2011 – 185 ze dne 22. 3. 2013, který uvádí „*Směřuje-li námitka podjatosti (i) proti úřední osobě, která je v čele správního orgánu, je z podstaty věci vyloučeno, aby o ní rozhodovala služebně nadřízená úřední osoba, neboť takové osoby není. O námitce tak musí rozhodnout odlišný správní orgán v rámci hierarchicky uspořádané soustavy správních orgánů. S ohledem na účel institutu vyloučení úřední osoby je třeba dospět k závěru, že k rozhodnutí o námitce podjatosti je v takovém případě příslušný nejbližší nadřízený správní orgán*“.

Obdobně je daná otázka řešena i v rozsudku NSS č. j. 5 As 96/2014 – 37 ze dne 14. května 2015, který uvádí „*Správní řád ani zákon o obcích výslovně neupravují postup pro případ, kdy námitka podjatosti směřuje proti úřední osobě, která stojí v čele obecního (městského) úřadu, či magistrátu, případně i proti všem ostatním úředním osobám, které se na projednávání a rozhodování v dané věci podílejí. Přesto je však zřejmé, že i za těchto okolností musí být o námitce podjatosti úředních osob rozhodnuto. Hlavním účelem institutu vyloučení*

z projednávání a rozhodování věci je totiž zajistit, aby se na rozhodování nepodílela podjatá úřední osoba. K zajištění tohoto cíle správní řád stanoví, že o vyloučení úřední osoby rozhoduje představený. Zákon zde zjevně vychází z premisy, že představený je osobou, která je sama nestranná a nepodjatá a tedy nemá zájem na výsledku řízení ani na tom, která úřední osoba se bude podílet na projednání a rozhodování věci samé.“

3. Postup ministerstva

KÚSK ve svém postoupení podání uvedl „Dne 8. 6. 2021 obdržel Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, podání Městského úřadu v Říčanech, Masarykovo náměstí 53/40, 251 01 Říčany, týkající se oznámení o podjatosti starosty města Říčany ing. Davida Michalíčky v řízení o umístění stavby silničního okruhu - stavba 511 („SOKP Běchovice“).

Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), vykonává přenesenou působnost ve věcech územního plánování podle § 7 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve věcech stavebního řádu podle § 13 stavebního zákona, funkci nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, funkci odvolacího orgánu na úseku stavebního řádu ve smyslu § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a není kompetentní k vyřízení tohoto podání.

Z uvedených důvodů Vám, jako příslušnému správnímu orgánu, v souladu s ustanovením § 12 správního řádu, postupujeme podání usnesením poznamenaným do spisu k vyřízení.

Současně tímto přípisem sdělujeme podateli, že shora uvedeného dne bylo jeho podání podle výše uvedeného ustanovení správního řádu postoupeno příslušnému správnímu orgánu k vyřízení.“

Postoupené podání KÚSK nemá formu usnesení stanovenou v § 68 a § 69 ve spojení s § 76 odst. 1 správního řádu. Materiálně se však jedná o usnesení podle § 12 správního řádu, které se poznamenává do spisu (usnesení nabývá právní moci poznamenaním do spisu). Podle § 76 odst. 4 správního řádu „*Usnesení, která se týkají příslušnosti správních orgánů, se oznamují též všem správním orgánům, kterých se dotýkají.*“. Formálně je však postoupení písemností podle částí čtvrté správního řádu.

Z postoupení podání, výše citované zákonné úpravy a judikatury je zřejmé, že KÚSK nedisponuje buď dostatečnou odbornou znalostí v oblasti posuzování a rozhodování o podjatosti, když se domnívá, že není kompetentní vykonávat činnosti nadřízeného orgánu vůči orgánům obcí v dané oblasti, anebo záměrně odmítá posoudit podání o skutečnostech nasvědčujících tomu, že představený stojící v čele úřadu je vyloučen ve věci výkonu činnosti úřadu územního plánování.

Z postoupení podání je také zřejmé, že KÚSK nerespektuje výslovnou zákonnou úpravu § 109 odst. 1 zákona o obcích, která stanoví, že v čele obecního úřadu je starosta, který zodpovídá za výkon přenesené i samostatné působnosti. To, že podle § 110 odst. 4 zákona o obcích „*Tajemník obecního úřadu*

- a) *zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,*
- b) *plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,*“

ještě neznamená, že je tajemník v čele obecního úřadu a že se neuplatní § 110 odst. 2 zákona o obcích, který stanoví, že „*Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.*“. Neobstojí totiž ani argument § 2 odst. 7 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého se pro účely tohoto zákona vedoucím úřadu rozumí tajemník obecního úřadu, neboť stále platí, že s ohledem na výše citovaná ustanovení zákona o obcích je nadřízeným, resp. představeným tajemníka obecního úřadu starosta obce.

Ministerstvo proto zvažovalo, jak v daném případě postupovat. Podle úvahy ministerstva jednou z možností bylo dát podnět, aby si KÚSK své usnesení o postoupení podle § 76 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že „*Usnesení, které se pouze poznamená do spisu, může správní orgán v průběhu řízení změnit novým usnesením; nové usnesení se pouze poznamená do spisu.*“ změnil.

Tato možnost však připadala ministerstvu z důvodu evidentní absence vůle KÚSK v dané věci rozhodnout jako velice zdlouhavá.

Ministerstvo také zvažovalo dát KÚSK podnět, aby postupoval podle § 156 odst. 2 správního řádu v případě, že formálně usnesení o postoupeném podání neexistuje a KÚSK v dané věci pouze deklaroval vydání usnesení o postoupeném podání, ale fakticky toto usnesení neexistuje (například v postoupeném podání nevedl číslo jednací usnesení a ani datum jeho vydání).

Tato možnost však připadala ministerstvu také z důvodu absence vůle KÚSK v dané věci rozhodnout jako velice zdlouhavá.

4. Závěr

Ministerstvo nakonec dospělo k závěru, že:

- a) KÚSK podnět, který obdržel od podatele, nevyřídil, ač byl příslušný k jeho vyřízení,
- b) postoupeným podáním dal KÚSK jasně na vědomí, že dál v dané věci nebude činný,
- c) postup KÚSK má základní právní vady,
- d) KÚSK v dané věci nemá vůli rozhodnout.

Podle § 80 odst. 1 správního řádu „*Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.*“.

Podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu „*Nadřízený správní orgán může usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu.*“.

Nadřízeným správním orgánem vůči KÚSK je, s ohledem na to, že se jedná o agendu podle stavebního zákona ve věcech územního plánování, která je podle § 14 odst. 1 zákona č. 2/1968 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 5 a § 11 stavebního zákona v gesci ministerstva, ministerstvo.

S ohledem na to, že KÚSK projevilo evidentní absenci vůle v dané věci konat, dospělo ministerstvo k názoru, že není účelné KÚSK přikázat, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu nebo přiměřeně prodloužit lhůtu pro posouzení dané věci KÚSK.

V souvislosti se stavbou SOKP Běchovice již ministerstvo rozhodovalo (usnesení ze dne 7. 5. 2021 č.j. MMR-45019/2021-81) o delegaci výkonu činnosti úřadu územního plánování podle § 6 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 96b odst. 3 stavebního zákona a podle § 136 odst. 3 správního řádu na úseku územního plánování na Městský úřad Říčany. S ohledem na výše uvedené a na to, že se jedná o významnou stavbu na území dvou krajů, ministerstvo nepovažovalo za účelné delegovat posouzení podání na jiný krajský úřad.

Ministerstvo se na základě výše uvedených zmocnění a z důvodu hospodárnosti řízení (rychlosti řízení) rozhodlo danou věc převzít.

V daném případě se jedná o atrakci úkonu (posouzení okolností nasvědčujících vyloučení starosty Města Říčany ve věci SOKP Běchovice). Nejedná se v daném případě o správní řízení, ale o procesní úkon, kterým je posouzení oznámení podle § 14 odst. 4 správního řádu v případě, kdy oznamující osoba (zde starosta) nemá nadřízenou osobu (představeného ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu). Z tohoto důvodu zde nejsou účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Účastníci řízení ve věci SOKP Běchovice se o tomto usnesení podle § 80 odst. 6 správního řádu vyrozumívají veřejnou vyhláškou. Správní orgány nejsou účastníky řízení.

Protože se v daném případě nejedná o správní řízení, postupovalo ministerstvo podle § 6 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“

Poučení

Proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

Ing. Roman Vodný, Ph.D.
ředitel odboru územního plánování

Oznamuje se jednotlivě:

- Ing. David Michalička, starosta, Městský úřad v Říčanech, Masarykovo náměstí 53/40, 251 01 Říčany, IDDS: skjbfwd

Oznamuje správnímu orgánu podle § 80 odst. 4 písm. b) správního řádu jednotlivě:

- Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5, IDDS: keebyyf

Veřejnou vyhláškou se vyrozumívají ostatní dotčené osoby:

- Účastníci řízení SOKP Běchovice

Vyrozumívá se správní orgán, který vede řízení ve věci SOKP Běchovice jednotlivě:

- Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, územního plánování a stavebního řádu, U Zimního stadionu 1952/2, 370 76 České Budějovice, IDDS: kdib3rr