



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci obtěžování hlukem z restaurace a vinárny „X. Y.“, ulice Y. č. BBB/C, Praha 1

A. Závěry šetření

Ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem dospěl k přesvědčení, že se odbor výstavby Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) dopustil pochybení spočívajícího v opakované nečinnosti a v nesprávném úředním postupu.

B. Vyjádření úřadu a stěžovatelky

Z vyjádření tajemníka Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „tajemník“) ze dne 3. 2. 2016¹ jsem (mimo jiné) vyrozuměl, že pokud jde o *soukromoprávní rovinu* případu – užívání provozovny, nájemce provozovny na výzvy ke zjednání nápravy stavebního úřadu i městské části Praha 1 (jako vlastníka stavby, dále jen „městská část“) nereagoval, resp. jím slíbená opatření nesplnil. Nájemní vztah měl skončit dne 31. 12. 2015. Dne 14. 12. 2015 byla mezi městskou částí a nájemcem (dále i „provozovatel“) uzavřena Dohoda o skončení nájemní smlouvy. Součástí Dohody bylo také ujednání, že nájemní vztah mezi městskou částí a provozovatelem skončí dne 29. 2. 2016. Provozovatel (resp. jeho právní zástupce) i nadále činil kroky ve snaze pokračovat v nájemním vztahu.

Proti prodloužení výpovědní doby z nebytových prostor byla obyvateli domu (ulice Y. č. BBB/C, Praha) sepsána a městské části dne 4. 12. 2015 doručena petice. Rada městské části, které byla petice určena, se jejím obsahem zabývala dne 12. 1. 2016. V odpovědi Rady petentům se mj. uvádí, že *„prodloužení výpovědní doby má nájemci umožnit provedení takových stavebních úprav, které zvýší hlukovou neprůzvučnost alespoň o 2 dB, což by umožnilo provozovateli restaurace splnit hygienické limity. Podmínkou prodloužení výpovědní lhůty bylo mimo jiné, že nájemce bude dodržovat zavírací dobu ve 22:00 hod., a to včetně provozu vzduchotechniky, v nebytové jednotce nebude provozována živá hudební produkce... reprodukována bude využívána jen do té míry, aby byla zajištěna zvuková pohoda v domě, úklid restaurace bude prováděn tak, aby nebyli rušeni uživatelé přilehlých jednotek, a nájemce jinak zajistí, aby provozem restaurace nebo zaměstnanci nájemce nebyl způsobován nadměrný hluk. Způsob využití nebytové jednotky po 29. 2. 2016 bude záviset na výsledku stavebních úprav i chování nájemce v době, kdy poplyne výpovědní lhůta“*.

Z vyjádření **stěžovatelky** ke zprávě a následných doplnění jsem vyrozuměl, že od ledna 2016 je předzahrádka mimo provoz, stejně tak nedochází k pořádání veřejných hudebních produkcí.

V březnu 2016 pak provozovatel provedl další protihluková opatření (výměnu akustických podhledů), jejichž účinky byly v měsíci březnu ověřeny dvěma měřeními vzduchové

1 č. j. UMCP1 020217/2015



neprůzvučnosti, nicméně údajně opět s výsledky, které prokázaly nevyhovující hodnoty pro noční provoz.

Dnem 31. 3. 2016 skončila platnost nájemní smlouvy a od 1. 4. 2016 zde dle stěžovatelky provozovatel podniká bez platné nájemní smlouvy. Dne 19. 4. 2016 zaslalo právní oddělení městské části provozovateli výzvu k vyklizení prostor a předání prostor ke dni 1. 5. 2016 (ještě ve dnech 1. 5. 2016 – 2. 5. 2016 údajně provozovatel prováděl další stavební úpravy). Od 23. 8. 2016 restaurace zveřejnila novou otevírací dobu od 16:30 do 23:30 (tedy opět s koncem provozní doby po 22. hodině).

Pokud jde o mnou vytýkaný nesprávný **postup stavebního úřadu**, tajemník (mimo jiné) uvedl, že stavební úřad v této kauze pracoval a i nadále do jisté míry ještě pracuje pod velkým tlakem vyvolaným rozpornými zájmy zainteresovaných stran (což i dle tajemníka nicméně není omluvou). Tajemník k tomu uvedl, že udělá vše pro to, aby se zjištěná pochybení stavebního úřadu neopakovala. Za tím účelem měl tajemník přijmout následující opatření:

- nařídit stavebnímu úřadu, aby dokončil správní řízení, kterým zakázal podle § 120 odst. 2 stavebního zákona užívání stavby (rozhodnutí ve věci zrušil a vrátil k novému projednání odvolací orgán),
- nařídit stavebnímu úřadu, aby dokončil správní řízení o uložení pokuty za správní delikt,
- v případě zjištění závady na stavbě nebo v užívání stavby bude důsledně postupováno podle § 134 odst. 2 stavebního zákona,
- v případě neuposlechnutí výzvy ke zjednání nápravy podle § 134 odst. 2 stavebního zákona bude postupováno podle § 134 odst. 3 téhož zákona.

V rámci aktualizace skutkového stavu jsem si následně vyžádal od stavebního úřadu navazující sdělení ohledně shora uvedených probíhajících řízení, tedy konkrétně ohledně stavu řízení týkajícího se zákazu užívání stavby podle § 120 odst. 2 stavebního zákona (k nesprávnému postupu stavebního úřadu, tedy nesprávné aplikaci ustanovení stavebního zákona, viz detailně zprávu o šetření), jakož i ohledně stavu řízení o uložení pokuty za správní delikt spočívající v užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem podle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona.

Ze sdělení tajemníka ze dne 22. 7. 2016² jsem vyrozuměl, že obě výše zmíněná správní řízení *byla zastavena* podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jak vyplývá z kopií usnesení o zastavení řízení, které jsem obdržel, stalo se tak na základě údajného neposkytnutí součinnosti stěžovatelů stavebnímu úřadu při měření vlivu provozu provozovny na bytovou jednotku stěžovatelky (k němu viz níže).

Jak vyplývá z odůvodnění usnesení o zastavení řízení o správním deliktu ze dne 15. 7. 2016,³ stavební úřad (*údajně*) v souladu s rozhodnutím nadřízeného orgánu⁴ provedl dne

2 č. j. UMCP1 109760/2016

3 č. j. S UMCP1/115684/2016/VÝS-M-1/267



16. 5. 2016 kontrolní prohlídku na místě stavby za účelem objektivního posouzení stavebně-technických vlastností budovy, včetně intenzity jednotlivých zdrojů hluku v nebytové jednotce, ke které přizval i experta Kloknerova ústavu ČVÚT.⁵ Při tomto šetření bylo do protokolu poznamenáno, že do projektové dokumentace stavby byla označena místa pro označení čidel případného měření, celkem v počtu 3 ks s tím, že předmětné měření mělo být prováděno v červenci 2016 (jak jsem vyrozuměl od stěžovatelky, mělo se dle objednavatele, kterým byla MČ Praha 1, jednat o expertní ověřovací měření vzduchové neprůzvučnosti v návaznosti na dvě předchozí měření proběhlá v březnu 2016 a zjevně i na stavební úpravy objektu provedené v květnu 2016, tedy po skončení doby nájmu). K uvedenému místnímu šetření se písemně vyjádřila stěžovatelka, dále předsedkyně výboru společenství vlastníků jednotek domu a další dva členové výboru, kteří vyjádřili svůj nesouhlas jak s instalací, tak s provozem měřicích přístrojů. Rovněž tak se k tomuto nesouhlasu připojil právní zástupce stěžovatelky. Pro úplnost nutno uvést, že dle stěžovatelky se sám pracovník Kloknerova ústavu vyjádřil v tom smyslu, že k požadovanému měření neprůzvučnosti není ústav akreditován (oprávněn).

Odůvodnění usnesení o zastavení řízení o správním deliktu pak obsahuje závěr, že na základě neposkytnutí součinnosti (mimo jiné) stěžovatelky má správní orgán za to, že „odmítnutím této součinnosti vznikly zbytečné náklady za osobní účast experta z oboru ... a proto toto jednání považuje za skutečnost, kdy odpadl důvod řízení ve věci správního deliktu, neboť za této situace není možné zjistit objektivně a objasnit skutečný stav věci...“.

Stěžovatelka k měření, k němuž údajně neposkytla potřebnou součinnost, ve svém doplnění mj. uvádí, že koncem června 2016 obdržela výzvu stavebního úřadu ke kontrolní prohlídce stavby, která se měla konat dne 30. 6. 2016 a měla být spojena s úkony vedoucími k výše uvedenému měření. Měření mělo údajně ověřit zdejší akustickou situaci, a to pomocí tří čidel umístěných po jednom v restauraci, na venkovní fasádě objektu v prostoru pod oknem stěžovatelčiny ložnice (cca 2 m nad silnicí) a v ložnici stěžovatelčina bytu. Stavební úřad instalaci měřicích zařízení nekonzultoval ani se stěžovatelkou, ani se společenstvím vlastníků pro dům. Stěžovatelka stavebnímu úřadu svou účast na kontrolní prohlídce sice potvrdila, ale s jakoukoliv instalací měřicího zařízení včetně videokamery v její ložnici (!) po dobu 7 dnů (24 hodin denně) vyjádřila jednoznačný nesouhlas a zamítavý postoj (zásah do soukromí v takovém rozsahu považovala stěžovatelka za nepřiměřený). Souhlas s instalací čidel nevydalo ani společenství vlastníků pro dům.

Stěžovatelka k tomu doplnila, že dle ní nemělo žádný význam měřit hluk v situaci, kdy je provoz provozovny utlumen (viz výše). Jak nadto stěžovatelka vyrozuměla přímo od pracovníka Kloknerova ústavu, pro reprezentativnost výsledků měření by bylo vhodné, aby provoz odpovídal běžné realitě spíše s vyšším hlukovým zatížením, tzn. včetně

4 odvolací orgán, Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavebního řádu, svým rozhodnutím ze dne 8. 7. 2015, sp. zn. S-MHMP 707120/2015/STR/D1, č. j. MHMP 1189358/2015, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání (viz též zprávu o šetření)

5 Kloknerův ústav ČVÚT (Výzkumný a zkušební ústav hmot a konstrukcí stavebních). Dle webové prezentace ústavu (<http://www.klok.cvut.cz>) jsou jeho hlavní cíle mj. komplexní hodnocení spolehlivosti a rizik stavebních konstrukcí na účinky mimořádných zatížení a vlivů prostředí a rozvoj monitorovacích systémů dlouhodobého sledování chování stavebních konstrukcí.



zahrádky i společenských akcí v restauraci. V opačném případě by nebylo možné považovat jakékoliv výsledky za reprezentativní. V této souvislosti stěžovatelka namítla, že je otázkou, zda má zadavatel měření (vlastník stavby) zájem o to, aby tyto výsledky byly reprezentativní či aby pouze zobrazovaly současnou atypickou situaci, která neodpovídá skutečnému provozu. K tomu pro doplnění stěžovatelka uvádí, že většina personálu provozovny se v době plánovaného měření (1. – 9. 7.) navíc účastnila MFF v Karlových Varech,⁶ a provozovna tak byla ve značně omezeném provozu.

K *oběma vedeným řízením* **tajemník** ve svém průvodním dopisu s vyjádřením ke zprávě o šetření podotkl, že byla zastavena s jeho vědomím, i když se neztotožňuje s odůvodněním obou usnesení, neboť je považuje vzhledem k projednávané věci za irelevantní. Obě zastavená správní řízení však dle něj trpěla vadami, které by pokračování řízení značně zatěžovaly.

Zastavení obou řízení tajemník dle svých slov musel projednat také s politickou reprezentací, aby do budoucna vyloučil situaci, že stavební úřad bude vystupovat v roli arbitra mezi vlastníkem (městskou částí Praha 1) a nájemcem provozovny.

Tajemník uzavřel, že zastavením výše uvedených řízení není vyloučena možnost zahájení nového správního řízení ukončeného rozhodnutím, kterým bude vlastníkově i provozovateli nebytového prostoru uložena povinnost užívat nebytové prostory v souladu s kolaudačním rozhodnutím, případně uložena sankce. Případná nová správní řízení se však ve svém průběhu nebo výsledku nesmí vázat na vůli městské části, nájemce nebytového prostoru nebo stěžovatelů. Pokud bude s vlastníkem nebo nájemcem nebytového prostoru zahájeno jakékoli správní řízení, převezme tajemník nad vedením takového řízení osobní dohled.

C. Závěrečné hodnocení

Opatření úřadu *nepovažuji za dostatečná*.

Stavebnímu úřadu jsem v předchozí zprávě vytkl četná pochybení, mj. i konkrétní nesprávný postup.

Ten se týkal jednak jím nesprávně vedeného a zároveň následně procesně nesprávně zastaveného *řízení o zákazu užívání stavby* podle § 120 stavebního zákona, které stavební úřad vedl, přestože mu tento postup byl vytknut opakovaně (jak nadřízeným orgánem, tak mj. i mou zprávou o šetření). Opakuji, že za daných okolností toto řízení vést nelze.⁷ Úřad následně toto řízení zastavil, byť z důvodů, které se dle mého názoru předmětu řízení vůbec netýkaly (namítané údajné odepření součinnosti ze strany stěžovatelky), a navíc v rozporu se správním řádem (procesně nesprávně).

Za závažnější nicméně považuji skutečnost, že stavební úřad usnesením zastavil ze stejného důvodu (namítané údajné odepření součinnosti ze strany stěžovatelky) a opět

6 viz související informace z webu provozovny <http://redpif.cz/red-pif-obsadi-behem-festivalu-grandhotel-pupp-pupppunk.html>, kterou jsem založil do spisu

7 odkazuji zcela na popis ve zprávě o šetření



v rozporu se správním řádem (procesně nesprávně) i *řízení uložení pokuty za správní delikt*. Stavební úřad usnesení, kterým řízení zastavil, přitom odůvodnil skutečností, která je zcela nesouvisející s předmětem vedeného řízení.

Musím zde uvést, že ze záznamů policie jednoznačně vyplývá opakované a v předmětné době přetrvávající užívání stavby v rozporu s kolaudačním účelem.

Shora uvedené zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu (MHMP) vyjmenovává celou řadu závažných procesních pochybení stavebního úřadu, pro které bylo již dřívější rozhodnutí stavebního úřadu (následně MHMP zrušené) nepřezkoumatelné.⁸ Jen a pouze absence provedení kontrolní prohlídky stavby však důvodem pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu v první instanci nebyla. Stejně tak „ověřovací“ měření neprůzvučnosti (jehož náklady byly navíc nezanedbatelné), které za expertní součinnosti inicioval stavební úřad, považuji v daném řízení za zcela nadbytečné.

Jsem přesvědčen, že pokud stavební úřad chtěl zobjektivizovat hlukovou situaci, resp. vzduchovou neprůzvučnost provozovny, měl za účelem zajištění případného měření v první řadě (kromě případného zajištění expertní součinnosti, resp. akreditované laboratoře pro měření) jednat ve vzájemné shodě se stěžovateli, tedy po dohodě s nimi, a nikoli direktivně a vrchnostensky (tím spíše pak nelze akceptovat stavebním úřadem odůvodněné usnesení o zastavení řízení o uložení pokuty za správní delikt z důvodu odepření součinnosti stěžovatelů, kteří zcela pochopitelně odmítli strpět tento neadekvátní zásah do jejich soukromí). Za daných okolností odepření „součinnosti“ stěžovatelkou považuji za krok zcela správný, neboť požadavek úřadu na strpění instalace měřicích sond do interiéru bytu stěžovatelky po dobu 7 dnů v týdnu a 24 hodin denně mohl být skutečně zcela nepřiměřený okolnostem a především značným zásahem do jejího práva na soukromí a do osobní sféry celé její rodiny. Takový zásah spíše než snahu o zjištění úplného skutkového stavu vykazuje znaky úřední šikany, když navíc na výsledku správního řízení o uložení pokuty za správní delikt nemohlo mít uvedené měření jakýkoli vliv.

Podotýkám zde, že jedním ze základních prvků práva na respektování soukromí člověka je právo na ochranu a nedotknutelnost jeho obydlí. Zásah do nedotknutelnosti obydlí orgánem státu, tedy z úřední povinnosti, je možný jen ve zcela výjimečných případech, které stanoví zákon.⁹

Ve vztahu k usnesení o zastavení řízení o uložení pokuty za správní delikt zde zdůrazňuji, že funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Tvorbě a podobně odůvodnění je proto třeba věnovat náležitou pozornost. Judikatura dospěla k závěrům, že odůvodnění musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by

⁸ namátkou neúplně a nepřesně zjištěný stav věci, absence odůvodnění v rozsahu požadavků uvedených v § 68 odst. 3 správního řádu, jakož i absence zjištění a podkladů pro vydání rozhodnutí a úvah, kterými se stavební úřad řídil při hodnocení a při aplikaci právních předpisů

⁹ např. dle § 176 odst. 3 stavebního zákona může oprávněná úřední osoba do obydlí vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob



se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu a zjišťovat, o jakém nároku a podle jakého ustanovení bylo rozhodnuto.

Skutečnosti uváděné stavebním úřadem jako důvod pro zastavení řízení o správním deliktu však s předmětem řízení dle mého nijak nesouvisí. Předmětem vedeného řízení o správním deliktu bylo uložení pokuty za užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem, který byl dle mého jednoznačně prokázán již záznamy městské policie o obtěžování hlukem opakovaným zjištěním provozu po 22 hodině, tedy v noční době, k němuž však provozovna neměla a ani nadále nemá příslušné veřejnoprávní oprávnění (viz rozpor s podmínkami závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví).

Podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.

Zastavení dle § 66 odst. 2 správního řádu je tedy procesně nesprávné i z dalšího důvodu, neboť jak vyplývá i ze související judikatury,¹⁰ podmínky § 66 odst. 2 musí být splněny kumulativně.

Mám tak za to, že obě řízení sice byla zatížena vadami (viz odůvodnění rozhodnutí MHMP), tyto vady však byly odstranitelné.

Stavební úřad měl po zrušujícím rozhodnutí nadřízeného MHMP v řízení o uložení pokuty za správní delikt pokračovat a po odstranění vad vydat rozhodnutí, čemuž se však zastavením řízení vyhnul. Důvody, které stavební úřad uvedl v odůvodnění usnesení o zastavení řízení o správním deliktu, byly navíc irelevantní a dle mého opět pouze účelové. Usnesení o zastavení řízení je tak dle mého nepřezkoumatelné a nezákonné.

Stejně tak měl stavební úřad dokončit řízení o zákazu užívání stavby (k jeho spornému vedení viz výše) a řízení ukončit rozhodnutím s výrokem, že se zákaz užívání nenařizuje.

Musím dále uvést, že ve světle výše uvedeného se domnívám, že úřad městské části je systémově podjatý. Za systémovou podjatost je považován stav, kdy úředníci územně samosprávného celku rozhodují ve věcech, na jejichž rozhodnutí má zájem:

- 1) územní samosprávný celek, jehož jsou zaměstnanci,
- 2) osoby, které mají na tento samosprávný celek přímý, nebo nepřímý vliv, např. proto, že ovládají politické orgány tohoto celku či na ně neformálně působí.

Typickou situací je rozhodování stavebního úřadu o povolení (užívání) stavby, kde žadatelem (vlastníkem) je samo město (městská část).

10 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93, ze dne 28. 7. 201 (§ 66 odst. 2 správního řádu lze použít pouze v řízení, kde budou kumulativně splněny dvě základní podmínky, a to, že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení).



Podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), 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, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Podle § 14 odst. 4 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 správního řádu.

Podle § 131 odst. 4 správního řádu 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 správního řádu) tohoto orgánu nebo členů orgánu, který rozhoduje ve sboru, způsobilý věc projednat a rozhodnout; v tomto případě nadřízený správní orgán pověří správní orgán, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu.

K tomu, aby nadřízený správní orgán provedl povinnou delegaci podle tohoto ustanovení, není třeba, aby ho o důvodech, pro které je třeba provést delegaci, uvědomil podřízený správní orgán, jak to předpokládá § 14 odst. 4. Povinnost podřízeného orgánu uvědomit nadřízený správní orgán o tom, že nemá k dispozici jinou úřední osobu, která by mohla příslušné správní řízení vést, je podle § 14 odst. 4 právě „jen“ povinností podřízeného správního orgánu, nikoliv však podmínkou pro delegaci. Pokud by to podmínka být měla, bylo by to absurdní, neboť pokud by v takovém případě podřízený orgán podle § 14 nepostupoval, k povinné delegaci by nikdy nemohlo dojít. Není proto nutné, aby se nejprve rozhodovalo o námitce či námitkách podjatosti podle § 14 odst. 2 či aby svou podjatost oznámila podle § 14 odst. 3 sama úřední osoba či osoby, kterých se to týká, ale nadřízený správní orgán si může úsudek o splnění podmínek pro provedení povinné delegace učinit sám z vlastní iniciativy, popř. na základě jiného podnětu, než jaký předpokládá § 14 odst. 4.¹¹

Uvedené skutkové okolnosti je třeba hodnotit na základě usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, v němž byla sjednocena judikatura týkající se tzv. systémové podjatosti. Rozšířený senát zde dospěl k závěru, že: *„(...) v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo, nebo nepřímo dotýká 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.“*

Dále rozšířený senát uvedl, že: *„(...) k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření, neboť – jak výše vyložil – existence „systémového rizika podjatosti“ je sama*

11 VEDRAL, Josef: *Správní řád – komentář*. II. vydání. Praha: BOVA Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4 (str. 999)



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 nejrozumnějšího 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, nebo 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.“

Konečně vyjádřil rozšířený senát přesvědčení, že: „(...) je nezbytné podezření vyplývající z existence „systémového rizika podjatosti“ brát velmi vážně a s ohledem na smysl a účel § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (resp. § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967) v pochybnostech dát přednost vyloučení všech úředních osob příslušného správního orgánu z úkonů v řízení.“

Pro posouzení námitky podjatosti v tomto případě jsou pak rozhodné skutečnosti, že:

- městská část Praha 1 je zaměstnavatelem všech úředních osob úřadu městské části,
- vystupuje v případě jako vlastník stavby a její pronajímatel, z čehož lze důvodně usuzovat na její ekonomický zájem na výsledku řízení, kterými (by) měla být zjednána stavební kázeň prostřednictvím výzev ke zjednání nápravy, ukládání pokut za správní delikty provozovateli, popř. nařízením nezbytných úprav vlastníku stavby (tj. městské části).

Při posouzení námitky podjatosti je nutné vzít v potaz také tvrzení stěžovatelky, že na výsledku řízení mohl být zainteresován i starosta, který přitom podle § 109 odst. 1 zákona o obcích stojí v čele úřadu městské části a představuje vrcholného politického představitele města.

Výše uvedené skutečnosti mohou naplňovat některé z indicií daných Nejvyšším správním soudem v citovaných rozsudcích (viz i níže). Především mohou naznačovat, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž má rozhodovat Úřad městské části Praha 1, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k městské části. Lze upozornit nejen na opakované prodlužování nájemní smlouvy (i přes nedostatečná protihluková opatření ze strany provozovatele), ale i tolerování užívání stavby provozovatelem i po skončení nájemní doby atd.



Veřejný ochránce práv se ve své praxi setkává s případy, kdy účastníci řízení namítají nezákonný či nesprávný úřední postup osob, který má vést k prosazení zájmů jejich zaměstnavatele, tj. územního samosprávného celku, a který je vynucen jejich závislostí na politickém či osobním rozhodnutí starosty, hejtmána, rady či zastupitelstva. Ke vzniku takových situací bude v modelu veřejné správy nepochybně vždy docházet. K jejich řešení se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106. Shledal, že samotný zaměstnanecký poměr úřední osoby není skutečností, která by ji vylučovala ze správního řízení, na jehož rozhodnutí bude mít její zaměstnavatel (město nebo kraj) zájem. K tomu musí přistoupit další důvody nasvědčující, že zaměstnavatel jeví o výsledek správního řízení zájem „nadstandardní“. Nebo jak uvedl Nejvyšší správní soud, *„zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby 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“*.¹²

Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je ovšem v případě pochybností nutno posuzovat „systémové riziko podjatosti“ velice přísně a dát přednost vyloučení všech úředních osob.

Hodnotím-li tedy uvedená tvrzení stěžovatelky a svoje zjištění ve světle úvah Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, mohu připustit, že procesně nejčistším řešením, které zachovává důvěru účastníků řízení a veřejnosti v nestranný výkon veřejné správy, by bylo vyloučení všech pracovníků úřadu městské části z rozhodování věci a její přidělení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu.

Ačkoli totiž tajemník opakovaně deklaruje svou snahu dohlédnout na řádný průběh předmětných řízení, vedoucích ke zjednání nápravy v budoucnu, mám za to, že za daných okolností, kdy opakovaně dochází k flagrantnímu nesprávnému postupu stavebního úřadu, jakož i vzhledem k celkové době snahy stěžovatelky přimět stavební úřad k efektivnímu postupu, jde ze strany stavebního úřadu buď o neschopnost přijmout alespoň dílčí (ne-li komplexní) opatření dle stavebního zákona vedoucí k nápravě stavební nekázně (viz zprávu o šetření), nebo – a to v horším případě – o zjevnou nevůli věc dořešit dle práva.

Vzhledem k závěrům zprávy o šetření, shora uvedenému a navazujícím zjištěním mám za to, že stavební úřad se dopouští neodůvodněných průtahů a v případě, že nadále koná, činí tak pouze **formálně, aniž by však konal efektivně a především postupoval v souladu se stavebním zákonem. Stavební úřad pak i nadále postupuje dle mého účelově, když namísto efektivního postupu ke zjednání nápravy, mj. dokončením řízení uložení pokuty (sankcí dle stavebního zákona), toto řízení účelově zastavil, nadto procesně nepřípustným způsobem.**

¹² Vyskytly se i opačné názory (dissent Jiřího Pally), podle kterých by měli být z rozhodování věci bez dalšího vyloučeni všichni pracovníci orgánu kraje nebo města, pokud se správní řízení týká jeho zájmu.



Stávající situaci projednávání stížnosti stěžovatelky považuji s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů (mj. i zásadu rychlosti a procesní ekonomie¹³) za nepřijatelnou a vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. **Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.**

D. Opatření k nápravě

Magistrátu hlavního města Prahy navrhuji, aby:

- (A) podle § 94 správního řádu z moci úřední **přezkoumal** pravomocné **usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení o správním deliktu**, č. j. S UMCP1/115684/2016/VÝS-M-1/267, ze dne 15. 7. 2016, neboť nebylo vydáno v souladu s právními předpisy,
- (B) podle § 94 správního řádu z moci úřední **přezkoumal** pravomocné **usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení ve věci zákazu užívání stavby**, spis. zn. S UMCP1/151915/2014/VÝS-Bu-1/267, ze dne 20. 7. 2016, neboť nebylo vydáno v souladu s právními předpisy,
- (C) podle § 131 odst. 4 správního řádu usnesením **pověřil k projednání a rozhodnutí věci jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu z důvodu možné systémové podjatosti** všech úředních osob Úřadu městské části Praha 1.

Závěrečné stanovisko zasílám Magistrátu hlavního města Prahy a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám na vědomí také starostovi Úřadu městské části Praha 1 a stěžovateli.

Pokud Magistrát hlavního města Prahy nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Úřadu Městské části Praha 1 a Magistrátu hlavního města Prahy.

Brno 3. října 2016

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

¹³ Správní orgán musí také postupovat v řízení tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Dalším zbytečným nákladem by mohlo být neúčelné a nadbytečné dokazování. Proto správní orgán může vyžadovat podklady od dotčených osob, jen stanoví-li to zákon. Tam, kde správní orgán vede podklady ve své úřední evidenci nebo má k takové evidenci autorizovaný přístup, je povinen na žádost dotčené osoby si sám zajistit potřebné podklady.