



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci paní A.

Ve zprávě o šetření ze dne 18. 7. 2023 jsem konstatoval pochybení Městského úřadu Vratimov, odboru výstavby a životního prostředí (stavební úřad), a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (krajský úřad) při vyřizování písemností týkajících se nepovolených stavebních úprav sousedního rodinného domu č. p. B na pozemku p. č. C v k. ú. Horní Datyně. Současně jsem konstatoval, že stavební úřad postupoval správně, když včas prověřil e-mail stěžovatelky ze dne 20. 10. 2022 a následně zahájil řízení o odstranění části stavby.

Oba úřady jsem vyzval, aby se ke zprávě o šetření vyjádřily a sdělily, jaká opatření k nápravě přijaly.

A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě

Stavební úřad uznal vytýkaná pochybení, oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení účastníkům řízení, stejně tak jim začal doručovat důležité listiny (usnesení o přerušení řízení) a bude do budoucna postupovat v souladu s principy dobré správy. **Proto vůči postupu stavebního úřadu své šetření končím.**

Krajský úřad neuznal pochybení v souvislosti s e-mailem, kterým stěžovatelka žádala o odstranění nečinnosti, s odůvodněním, že postupoval v souladu s metodickou pomůckou pro obce – Podání ve veřejné správě. Dále se **nesouhlasně vyjádřil k problematice okamžiku oznamování zahájení řízení o dodatečném povolení stavby a doručování listin v řízení** (např. usnesení o přerušení řízení), přestože jsem toto pochybení vytýkal stavebnímu úřadu, nikoliv krajskému úřadu. **Toto vyjádření velmi vítám, nebylo by totiž přínosné, aby praxe stavebního a krajského úřadu byly protichůdné.**

Vydávám tedy závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Krajskému úřadu navrhuji, aby přijal toto opatření k nápravě:

Upustil od praxe nerozlišování mezi podnětem a žádostí o odstranění nečinnosti a začal rozlišovat mezi žádostí účastníka řízení a podnětem jiné osoby¹ s tím, že podnět k odstranění nečinnosti elektronický podpis nevyžaduje (viz mé závěry ve zprávě o šetření).

Trvám také na svém závěru uvedeném ve zprávě o šetření, že stavební úřad má bez zbytečného odkladu po obdržení byť neúplné žádosti oznámit zahájení řízení o dodatečném povolení stavby všem účastníkům řízení a současně má všem účastníkům zaslat i usnesení o přerušení řízení ukládající stavebníkovi povinnost doplnit žádost. Stejně tak má povinnost zaslat všem účastníkům i případné usnesení o prodloužení lhůty k doplnění žádosti.

1 Případně aby rozlišoval podnět účastníka řízení (který účastník řízení může také podat – blíže v mé zprávě o šetření), o němž není třeba rozhodovat usnesením, od kvalifikované formy podání – žádosti podle § 80 odst. 3 správního řádu.



B. Odůvodnění

Postupně shrnu jednotlivé závěry ze zprávy o šetření, poté obsah vyjádření a nakonec připojím své závěrečné hodnocení postupu úřadů.

B.1 Postup stavebního úřadu

B.1.1 Závěr šetření

Ve zprávě o šetření jsem dospěl k závěru, že stavební úřad:

- (1) nepostupoval v souladu s principy dobré správy, když nevyrozuměl stěžovatelku o způsobu vyřízení jejího e-mailu ze dne 20. 10. 2022, neboť o to stěžovatelka v e-mailu nepožádala,
- (2) postupoval chybně, když účastníkům řízení bez zbytečného odkladu neoznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby, a nezasílal jim usnesení o přerušení tohoto řízení.

B.1.2 Vyjádření stavebního úřadu

B.1.2.1 K pochybení uvedenému v bodě (1)

Stavební úřad komunikoval se stěžovatelkou i jejím manželem telefonicky, neboť pracovníci stavebního úřadu mají i služební mobilní telefony. Hovory stěžovatelky i jejího manžela byly vždy přijaty a úřad jim sděloval informace zjištěné do doby daného telefonního hovoru. S ohledem na pracovní vytíženost nebylo v silách daného pracovníka ihned automaticky v rámci dobré správy reagovat písemně na zaslané e-maily, neboť obdobných podnětů, jak telefonických, písemných či osobně sdělených, je velké množství. Prostor se tak dává přednostně řádnému zákonnému postupu v souladu se speciálním zákonem, jehož ustanovení a lhůty jsou v takové situaci prioritní. Stavební úřad je seznámen s principy dobré správy a bude postupovat v souladu s nimi.

B.1.2.2 K pochybení uvedenému v bodě (2)

Postup stavebního úřadu byl výsledkem několikaleté praxe podložené konkrétními případy s důrazem na veřejný zájem. Obdobný postup vykonávaly rovněž okolní stavební úřady. V červenci 2023 se stavební úřad dozvídá o jiném postupu ze zprávy o šetření veřejného ochránce práv. Stavební úřad tímto bere závěry ochránce na vědomí a učinil nápravu. O veškerých úkonech již byli a do ukončení správního řízení budou seznámeni všichni účastníci řízení. Opatřením č. j. MUVR 2042/2023, sp. zn. SPIS 628/2022/VAŽP 13, ze dne 28. 7. 2023, oznámil stavební úřad účastníkům zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. Dále stavební úřad po pečlivém uvážení vydal dne 3. 8. 2023 usnesení o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby do 30. 9. 2023 a doručil je všem známým účastníkům řízení s řádným poučením o možnosti odvolání proti tomuto usnesení.

Od stěžovatelky mám informaci, že se účastník řízení (její manžel) proti vydanému usnesení odvolal.



B.1.3 Závěrečné hodnocení

Vůči postupu stavebního úřadu nemám výhrady, proto vůči stavebnímu úřadu své šetření končím.

B.1.3.1 K pochybení uvedenému v bodě (1)

Vítám, že stavební úřad bude do budoucna respektovat principy dobré správy. V tomto směru své šetření končím. Očekávám tedy, že stavební úřad osobu, která podala podnět ohledně existence nepovolených staveb v území, písemně vyrozumí do 30 dnů o způsobu vyřízení takového podnětu, a to i tehdy, pokud o to občan výslovně nepožádá.

B.1.3.2 K pochybení uvedenému v bodě (2)

Vítám, že stavební úřad přistoupil k řešení případu aktivně s cílem jej věcně řešit. Za tím účelem oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení účastníkům řízení, stejně tak jim začal doručovat důležité listiny (usnesení o přerušení řízení). Tyto kroky považuji za zásadní, neboť účastníci řízení tak získali informace o stavu řízení a ty jim umožní řádně hájit svá práva (např. podáním odvolání, jak učinil manžel stěžovatelky).

B.2 Postup krajského úřadu

B.2.1 Závěr šetření

Krajskému úřadu jsem vytkl, že pochybil, když

- (1) e-mail stěžovatelky vyhodnotil jako žádost podle § 37 správního řádu, nikoliv jako prostý podnět k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 42 správního řádu (tj. impulz pro postup z moci úřední) a následně
- (2) chybně informoval stěžovatelku o nutnosti potvrzení e-mailu do 5 dnů způsobem uvedeným v § 37 odst. 4 správního řádu a
- (3) mylně dospěl k závěru, že se e-mailem stěžovatelky (když ho nepotvrdila přes poučení ve lhůtě 5 dnů) nemůže zabývat. I přes chybně zvolený procesní postup tím však práva stěžovatelky nezkrátil.

Dospěl jsem k závěru, že podle správního řádu lze podnět k odstranění nečinnosti podat e-mailem bez nutnosti ověřeného elektronického podpisu či potvrzení původního e-mailu. Podnět k odstranění nečinnosti nevyžaduje splnění náležitostí podle § 37 správního řádu a krajský úřad je povinen se jím bez dalšího zabývat.

B.2.2 Vyjádření krajského úřadu

B.2.2.1 K pochybení uvedenému v bodě (1) a od něj se odvíjejících pochybení (2) a (3)

Krajský úřad uvedl, že vycházel z názoru uvedeného v Metodické pomůcce pro obce,² kterou vydalo Ministerstvo vnitra, oddělení metodiky a koordinace dozoru. Zde je na str.

2 Metodická pomůcka je dostupná na webových stránkách Ministerstva vnitra: <https://www.mvcr.cz/odk2/> v sekci č. 3. Metodické materiály a stanoviska odboru (vč. vzorů obecně závazných vyhlášek obce), podsekcí Metodické materiály, v části Další metodické materiály.



18 uvedeno, že „žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti musí splňovat náležitosti podání podle § 37 řádu a může být podána písemně či ústně do protokolu, elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem, datovou schránkou, faxem či dálkopisem“.

B.2.2.2 K postupu stavebního úřadu po podání neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby

Přestože jsem vůči krajskému úřadu v tomto směru nevedl šetření, vyjádřil se také k mému názoru, že stavební úřad měl po podání žádosti o dodatečné povolení bez zbytečného odkladu oznámit zahájení řízení všem účastníkům a současně s tímto oznámením jim měl zaslat i usnesení o přerušení řízení ukládající stavebníkovi povinnost doplnit žádost.

Krajský úřad s mým názorem nesouhlasí. Podle něj postupoval stavební úřad zcela přiměřeně podle ustanovení § 110 až 115 stavebního zákona a z výkladu pojmu „přiměřeně“ nevybočil, když po obdržení neúplné žádosti o dodatečné povolení postupoval podle ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona ve znění „pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi“. Krajský úřad v tomto postupu nespátňuje zkrácení procesních práv osob, které jsou účastníky řízení o dodatečném povolení.

Krajský úřad uvádí, že správní orgán musí umožnit účastníkům řízení řádné uplatnění všech jejich procesních práv, neměl by však přitom účastníky řízení zatěžovat zbytečnými procesními kroky a náklady, např. na cestu na stavební úřad v době, kdy žádost není doplněna o zákonem předepsané podklady, náklady na úkony zvoleného zmocněnce apod. Krajský úřad postrádá smysl v oznamování zahájení řízení stavebním úřadem všem jeho účastníkům s možností nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům v něm založeným ve chvíli, kdy spis obsahuje pouze neúplnou žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby.

Krajský úřad nesouhlasí s mým názorem, že na základě účastníkům zaslání oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby se účastníci řízení dozví, že stavební úřad ve věci nepovolené stavby vede toto řízení. Uvádí, že řízení o dodatečném povolení stavby předchází zahájení řízení o odstranění stavby, které stavební úřad oznamuje všem účastníkům řízení. Po podání žádosti o dodatečné povolení pak stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší – a toto přerušení stavební úřad oznamuje všem účastníkům řízení, kteří tak jsou o postupu stavebního úřadu při řešení nepovolené stavby řádně informováni.

Krajský úřad také dodává, že jsem v minulosti vyjádřil ve svých výstupech odchýlné závěry, tj. že v případě, kdy žádost o dodatečné povolení neobsahuje požadované náležitosti, má stavební úřad podle § 111 odst. 3 stavebního zákona vyzvat stavebníka k jejímu doplnění a řízení přerušit, přičemž usnesení o přerušení řízení oznamuje pouze stavebníkovi.³

3 Krajský úřad ve svém vyjádření zmínil 1) závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 23. 7. 2018, sp. zn. 6052/2016/VOP, a 2) zprávu o šetření ze dne 7. 9. 2019, sp. zn. 5322/2018/VOP. Oba dokumenty jsou veřejnosti dostupné na webových stránkách ochránce, s přímými odkazy (podle uvedeného pořadí):

1) <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6216>,



B.2.3 Závěrečné hodnocení

B.2.3.1 K e-mailu, kterým stěžovatelka žádala o odstranění nečinnosti

Seznámil jsem se s metodickou pomůckou Ministerstva vnitra pro obce. Tato pomůcka však podle mého názoru nerozlišuje situace, kdy se nečinnosti domáhá účastník řízení a kdy jiná osoba – hovoří pouze o žádosti kterékoliv osoby (tj. z mého pohledu směřuje oba mnou rozlišované případy dohromady) a uvádí, že v případě e-mailu vyžaduje elektronický podpis (blíže k rozdílům mezi žádostí a podnětem odkazují na mé závěry uvedené ve zprávě o šetření). Proto zvažuji v budoucnu vyvolat jednání s Ministerstvem vnitra za účelem aktualizace této pomůcky. Krajský úřad postupoval striktně podle textu v této pomůcce uvedeného, což mu mohu vytýkat jen stěží.

Krajský úřad však nyní **žádám, aby i přes stávající odchýlné znění metodické pomůcky začal do budoucna postupovat v souladu s principy dobré správy, a tedy v souladu s mými závěry uvedenými ve zprávě o šetření** – začal rozlišovat mezi žádostí účastníka řízení a podnětem jiné osoby s tím, že podnět k odstranění nečinnosti elektronický podpis nevyžaduje.

B.2.3.2 K postupu stavebního úřadu po podání neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby

V minulosti jsem skutečně zastával názor, že přiměřené použití § 111 odst. 3 stavebního zákona znamená oznamování přerušení řízení pouze stavebníkovi, nikoliv dalším účastníkům řízení.

Nyní jsem se rozhodl svůj předchozí názor přehodnotit. Svůj nový závěr stavím na:

- **větším důrazu na ochraně práv účastníků řízení o dodatečném povolení stavby;**
- **větším důrazu na skutečnosti, že řízení o dodatečném povolení stavby představuje zcela jiný typ řízení než běžný povolovací režim dosud nerealizované stavby, neboť nepovolená stavba již v území reálně existuje, a tato skutečnost vždy mění stávající vztahy v území, případně je komplikuje, a to i když stavba není dokončena či užívána (stavebník s řadou sousedů včas předem stavbu neprojednal, lidé se o stavbě dozvídají často až při její realizaci a mnohdy ani nevědí, o jakou stavbu se bude jednat, což přináší nutnost řešit situaci operativně a ihned, investovat čas a energii do získávání informací a komunikaci s úřady, nejistota a prodlužující se časový rámec vyvolávají stres apod.).**

Činím tak mimo jiné proto, že se na mě i v jiných záležitostech obrací řada občanů, kteří jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby, přesto nedostávají od stavebního úřadu žádné informace o tom, že došlo k zahájení tohoto řízení, ani o dalších úkonech stavebního úřadu. Do doby kompletace žádosti o dodatečné povolení (kdy stavební úřad účastníky teprve vyrozumí) od podání žádosti tak mnohdy uplyne doba v řádu měsíců, případně i více než roku. **Vzniklý stav, kdy občané nemají včas informace o řízení, nemohou proto případně uplatňovat práva účastníků (např. odvolat se proti několikerému**

2) <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6690>.



prodlužování lhůty k doplnění žádosti), **považuji za neúnosný**. Občané hledají rady, jak mají postupovat, u nadřízených institucí, případně u mě, čímž je celý systém státní správy zatěžován mnoha podáními, která však neřeší skutečnou podstatu věci, o kterou občanům jde. Občané nedostávají včas informace, o něž stojí, nemůže dojít k včasnému přezkoumání toho, zda je prodloužení lhůty k doplnění žádosti namístě, či nikoliv. Místo řešení podstaty věci se úřady vypořádávají s řadou nových otázek, jako např. zda podání občana mělo, či nemělo mít elektronický podpis apod. (viz výše). Vzniklou situaci nejsem ochoten dále podporovat.

Nově jsem tedy dospěl k závěru, že vzhledem ke zcela jiné povaze řízení o dodatečném povolení stavby **nelze přiměřené použití ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona vykládat tak, že se použije jeho doslovné znění, neboť důsledkem tohoto výkladu je, že se občané ocitají nikoliv svým přičiněním (neboť nejsou černými stavebníky) v komplikovaných, často složitě řešitelných situacích, jak konečně ukazuje tento případ.**

Právě s důrazem na ochranu práv účastníků řízení a s cílem zajistit reálnou vymahatelnost jejich práv **trvám na svém závěru uvedeném ve zprávě o šetření, že přiměřené použití § 111 odst. 3 je nutno vykládat tak, že se neuplatní v plném rozsahu, a stavební úřad tedy má bez zbytečného odkladu po obdržení být neúplné žádosti oznámit zahájení řízení o dodatečném povolení stavby všem účastníkům řízení a současně má všem účastníkům zaslat i usnesení o přerušení řízení ukládající stavebníkovi povinnost doplnit žádost (stejně tak případné usnesení o prodloužení lhůty k doplnění)**. Jedině tak občané včas získají informace o řízení a mohou, pokud chtějí, uplatňovat svá práva skutečně s vidinou toho, že podstata věci bude ze strany úřadů v přiměřeném čase přezkoumána.

Nemohu přijmout ani argumentaci krajského úřadu, že účastníci řízení o dodatečném povolení stavby jsou o situaci včas informováni z řízení o odstranění stavby prostřednictvím usnesení o přerušení tohoto řízení, k němuž dochází po podání žádosti o dodatečné povolení. Jak totiž ukazuje i tento případ, okruh účastníků řízení o odstranění stavby a o dodatečném povolení nemusí být (a mnohdy nebývá) totožný. Manžel stěžovatelky účastníkem řízení o odstranění stavby vůbec nebyl, účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby sice byl a je, nicméně stavební úřad jej o zahájení řízení o dodatečném povolení informoval až na základě mé zprávy o šetření. Dodávám, že okruh účastníků řízení se může také měnit (např. rozšiřovat) v průběhu řízení v souvislosti s postupným doplňováním žádosti a stavební úřad je povinen v každé fázi řízení (tj. např. i při prodlužování lhůty k doplnění) okruh účastníků řízení nově vyhodnotit.⁴

Odmítnout musím i argumentaci krajského úřadu, že úřad nemůže účastníky řízení o dodatečném povolení zatěžovat zbytečnými procesními kroky a zbytečnými náklady, např. na cestu na stavební úřad v době, kdy žádost není doplněna o zákonem předepsané podklady. Zásadu nezatěžování účastníků samozřejmě plně ctím, rozhodně však ne v kontextu, v jakém ji vyložil krajský úřad. **Je-li cílem nezatěžovat účastníky řízení, pak zvolený postup úřadu musí k tomuto cíli skutečně vést. Naopak však vnímám, že pokud úřad účastníky řízení včas, jak požadují, neinformuje o zahájení řízení o dodatečném povolení a neposílá účastníkům procesní listiny, pak je ve skutečnosti mnohdy zatíží více,**

⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. NSS 5 As 24/2010-97.



než kdyby s účastníky v souladu s mým názorem včas jednal. Pokud totiž účastníci řízení o svém účastenství neví, a nemají tedy informace, jaké kroky stavební úřad činí, potom je mnohem více zatěžuje, když musí řešit tuto zcela nepřehlednou situaci, v níž neznají žádná pravidla, podle kterých mohou postupovat.⁵ **Pokud stavební úřad účastníky o zahájení řízení včas informuje, mohou svá práva včas uplatňovat. Situace je pro ně naopak přehlednější, transparentní a méně zatěžující. To, zda se rozhodnou svých práv využít a jak (zda například pojedou na stavební úřad a vzniknou jim cestovní náklady), je jejich svobodné rozhodnutí.**⁶

Jediný, koho může tato situace „zatížit“, je stavební úřad, který jedná s více účastníky a vypravuje více písemností (obdobně krajský úřad v případě podaných odvolání). I tato zátěž je však podle mého názoru pouze iluzorní, protože v situaci, kdy stavební úřad jedná pouze se stavebníkem, a nikoliv dalšími účastníky řízení, se lidé, kteří se cítí být účastníky řízení, stejně snaží zjistit informace všemi možnými způsoby (a jak ukazuje tento případ, jsou to nejen oni, ale i další osoby, třeba jejich příbuzní). Mnohdy posílají řadu stížností, podnětů na nečinnost, snaží se nahlížet do spisu apod. **Transparentní jednání s účastníky řízení již po podání byť neúplné žádosti o dodatečné povolení tak podle mého názoru může pro příslušné úřady znamenat dokonce menší zátěž.** Domnívám se totiž, že **nový přístup může vést i ke snížení míry podávání odvolání proti konečnému rozhodnutí o dodatečném povolení stavby,** neboť minimálně některé sporné otázky budou moci být vyřešeny již v průběhu prvostupňového řízení. Vzroste také do určité míry důvěra účastníků řízení vůči stavebnímu úřadu. Současně může aktivita účastníků řízení přispět k tomu, aby stavební úřady více zvažovaly, zda opakovaně prodlouží lhůtu pro doplnění žádosti stavebníka. Tím by mohlo dojít i k omezení případů obstrukcí ze strany stavebníků, kteří budou nuceni svou žádost dostatečně konkrétně odůvodnit a doložit podklady, aby rozhodnutí stavebního úřadu a jeho odůvodnění obstálo v případném odvolacím řízení.

Do budoucna tedy krajskému úřadu doporučuji, aby upustil od svého právního názoru, že stavební úřad oznamuje zahájení řízení o dodatečném povolení stavby účastníkům řízení až po obdržení kompletní žádosti stavebníka a že stavební úřad doručuje důležité procesní listiny jako usnesení o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby pouze stavebníkovi. Dále aby přijal ve své správní praxi právní názor, že přiměřené použití § 111 odst. 3 je nutno vykládat tak, že se neuplatní v plném rozsahu, ale stavební úřad má bez zbytečného odkladu po obdržení byť neúplné žádosti stavebníka oznámit zahájení řízení o dodatečném povolení všem účastníkům řízení a současně jim má zaslat i usnesení o přerušení řízení ukládající stavebníkovi povinnost doplnit žádost (stejně tak případné usnesení o prodloužení lhůty k doplnění).

Tímto způsobem budu v budoucích šetřeních postup stavebních a krajských úřadů (podle stávajícího stavebního zákona) hodnotit a usměrňovat.

Se změnou svého názoru na tuto problematiku jsem se rozhodl seznámit také Ministerstvo pro místní rozvoj.

5 O to více pak navštěvují stavební úřad, obrací se na své advokáty, podávají žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. apod., čímž jim vznikají právě ty náklady, o kterých mluví sám krajský úřad.

6 Nic stavebnímu úřadu nebrání, aby účastníky vyrozuměl i o tom, že žádost stavebníka je neúplná a jaký bude jeho další postup v řízení.



C. Výzva ke zjednání nápravy

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď bych rád obdržel v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám také Ministerstvu pro místní rozvoj, starostovi města Vratimov a stěžovateli.

Pokud krajský úřad nepřijme navržené opatření k nápravě, nebo provede opatření, která nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad. Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu).

Brno 20. listopadu 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)