

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv

- nečinnost úřadů

v případě nepovolené stavební činnosti a nepovoleného užívání staveb

A - Úvodní popis věci

Dne 21. února 2012 jsem v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ vydala průběžnou zprávu o šetření, v níž jsem popsala zjištění, ke kterým jsem dospěla v záležitosti podnětu manželů Č. proti postupu a nečinnosti Magistrátu města Ústí nad Labem (odboru stavebního, odboru životního prostředí a odboru kontroly) a Krajského úřadu Ústeckého kraje (odboru územního plánování a stavebního řádu, odboru životního prostředí a zemědělství) v záležitosti četných nepovolených staveb paní A.M. na pozemcích v k.ú. Němčí u Malečova (toto k.ú. nebude již v dalším textu zprávy opakovaně uváděno).

Podstatou provedeného šetření a vydané zprávy bylo zjištění nečinnosti stavebního úřadu Magistrátu města Ústí nad Labem (dále také „stavební úřad“) a odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále také „krajský úřad“) v předmětné věci. Pro celou záležitost je specifické zejména to, že krajský úřad přijal opatření proti nečinnosti stavebního úřadu v řízení o odstranění souboru staveb tím, že na sebe toto řízení atrahoval. Sám však posléze rovněž ustrnul v nečinnosti. Kroky k nápravě nečinnosti krajského úřadu zahájilo v průběhu roku 2011 Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“), od začátku roku 2012 se touto věcí zabývá příslušný správní soud - Krajský soud v Ústí nad Labem, na základě žaloby manželů Č. proti nečinnosti krajského úřadu.

Kromě toho existuje ještě celá řada úkonů, které nejsou součástí řízení převzatého krajským úřadem, a jež by tedy měl zajistit stavební úřad (jde o posouzení staveb, které nejsou předmětem zmíněného řízení, dále o prošetření námítky užívání nepovolených staveb atd.). Stavební úřad se ale žádným způsobem nezabýval ani těmito záležitostmi.

Stavební úřad a úřad krajský jsem tedy v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vyzvala k vyjádření ke zprávě. Ministerstvo pro místní rozvoj jsem seznámila se zprávou a dala mu možnost se k ní vyjádřit.

B - Vyjádření úřadů

V této části cituji vyjádření, která mi příslušné úřady předložily v návaznosti na výše citovanou průběžnou zprávu o šetření.

Vyjádření stavebního úřadu

Z vyjádření stavebního úřadu, které mi tlumočil tajemník Magistrátu města Ústí nad Labem, jsem vyrozuměla, že poté, co na sebe krajský úřad vztáhl záležitost

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

řízení o odstranění stavby (nazývané „soubor nepovolených staveb“), nepovažuje stavební úřad za důvodné zabývat se ničím, co se týká staveb paní M., nehledě na to, jestli to souvisí s řízením, jež na sebe atrahoval krajský úřad, nebo nikoliv.

Vyjádření krajského úřadu

Vyjádření krajského úřadu mi tlumočila zástupkyně ředitele pro výkon přenesené působnosti.

Součástí předloženého vyjádření krajského úřadu je tvrzení, že naposledy (tj. ještě před vydáním zprávy o šetření) byl ze strany Kanceláře veřejného ochránce práv kontaktován dne 26. 4. 2011. Ve skutečnosti byl ale krajský úřad ještě dopisem veřejného ochránce práv ze dne 27. 10. 2011 tázán na stav věcí, resp. výše uvedeného řízení o odstranění stavby, jehož vedení na sebe atrahoval. Na tuto výzvu krajský úřad ale nereagoval, tehdy se vyjádřilo ke stavu věcí pouze Ministerstvo pro místní rozvoj, které veřejného ochránce práv informovalo o pokračující nečinnosti krajského úřadu a o svých tehdejších opatřeních k nápravě.

Krajský úřad mě dále upozornil, že rozhodnutím ze dne 14. 9. 2009 Ministerstvo pro místní rozvoj zrušilo rozhodnutí vedoucí stavebního úřadu ze dne 15. 4. 2011 o tom, že: „*Ing. M.K., samostatný odborný referent UPS-OSR, není vyloučen*“ z projednávání a rozhodování ve věci řízení o odstranění předmětné stavby. Důvod ke zrušení tohoto rozhodnutí MMR spatřovalo v okolnosti, že zmíněný referent v předchozích letech jako zaměstnanec odvolacího orgánu (ve vztahu ke stavebnímu úřadu) vyřizoval odvolání v uvedené věci. Krajský úřad se tentokrát s uvedeným závěrem MMR neztotožnil, zároveň naznal, že pokud Ing. K. podjatý je, pak ale totéž platí i pro ostatní pracovníky příslušného odboru krajského úřadu a že na krajském úřadě není toho času pracovník, který by mohl atrahované řízení vést a ve věci rozhodnout. Dle starého správního řádu (podle kterého je předmětné řízení vedeno) a vyjádření krajského úřadu musí být i dokončeno, nelze věc předat jinému správnímu orgánu; takové opatření proti nečinnosti ještě starý správní řád (ustanovení § 50) neznal. Krajský úřad mě dále informoval, že v této věci požádal MMR o metodický návod k dalšímu postupu, který ještě ale (v době svého vyjádření ke zprávě) neobdržel. Z toho důvodu jsem se ještě ve fázi po vydání zprávy o šetření rozhodla prostřednictvím MMR zjistit, zdali byl již metodický návod vydán a co je jeho obsahem.

Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj se k samotné zprávě o šetření nevyjadřovalo, později mi ještě ale operativně (na elektronické vyžádání) poskytlo součinnost oddělení územně a stavebně správního III (při odboru územně a stavebně správním MMR). Mohla jsem se tak seznámit s odpovědí MMR (písemnost čj. 7131/2012-83/412, ze dne 15. 3. 2012) na žádost krajského úřadu o metodickou pomoc v uvedené věci ze dne 14. 2. 2012. Zde je krajskému úřadu podáno vysvětlení, dle něhož správním orgánem, pověřeným výkonem přenesené působnosti (v daném případě ve věcech územního plánování a stavebního řádu) je krajský úřad jako celek, nikoliv jeho útvar (odbor). Podle názoru MMR s ohledem na platnou právní úpravu je zcela v možnostech krajského úřadu, resp. jeho ředitele jako osoby odpovídající za výkon přenesené působnosti, přijmout takové organizační opatření (resp. řídicí akt), aby bylo zajištěno splnění povinnosti rozhodnout v předmětném řízení ve lhůtě co nejkratší. MMR v té souvislosti konstatovalo, že vzhledem k rozsahu agendy vykonávané v rámci přenesené působnosti krajským úřadem lze zajistit další postup v předmětném správním řízení prostřednictvím

kvalifikovaných pracovníků odborů krajského úřadu, kteří disponují odbornou způsobilostí na úseku stavebního řádu (např. silničního správního úřadu či vodoprávního úřadu). Z toho důvodu MMR nesouhlasilo s názorem krajského úřadu, dle něhož „na krajském úřadě není další pracovník, který by mohl vést předmětné aтраhované řízení a ve věci rozhodnout“.

C - Právní zhodnocení

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv - pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě, a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Úvodem chci upozornit, že v dalším textu budu odkazovat na správní řád - zákon č. 71/1967 Sb., platný do konce roku 2005 (dále také „starý správní řád“), podle něhož bylo zahájeno řízení o odstranění souboru staveb, jež na sebe aтраhoval krajský úřad. Rovněž budu odkazovat na správní řád účinný od 1. 1. 2006 - zákon č. 500/2004 Sb. (dále také „nový správní řád“).

Nečinnost krajského úřadu

Zde musím věnovat určitou pozornost tomu, co následovalo po rozhodnutí vedoucí stavebního úřadu ze dne 15. 4. 2011 o tom, že: „*Ing. M.K., samostatný odborný referent UPS-OSR, není vyloučen*“ z projednávání a rozhodování ve věci řízení o odstranění předmětné stavby. Seznámila jsem se s obsahem, resp. odůvodněním, odvolacího rozhodnutí MMR ze dne 14. 9. 2011 o zrušení předmětného rozhodnutí v kauze podjatosti a s následným vývojem událostí až po sdělení metodického návodu MMR ze dne 15. 3. 2012 krajskému úřadu. Dospěla jsem k tomuto názoru.

Dle ustanovení § 9 odst. 1 starého správního řádu - z projednávání a rozhodování před správními orgány je vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu jiného stupně. Obdobnou zásadu zakotvuje i nový správní řád.² Z formulace zákonného ustanovení je tedy zřejmé, že zákonodárce (dle staré i nové právní úpravy) má na mysli skutečně jen podjatost konkrétních pracovníků, nikoliv správního orgánu jako celku. Také je zřejmé, že podjatost těchto osob zákonodárce předpokládá automaticky bez dalšího dokazování. Potud tedy nemám důvod zpochybnit závěry Ministerstva pro místní rozvoj vyslovené v jeho rozhodnutí ze dne 14. 9. 2011.

Musím se však zabývat jinou otázkou, a tou je právě naznačená možnost dalšího postupu, která vyplývá z metodického návodu MMR pro krajský úřad. Přesto se nemohu ubránit určitým rozpakům, které ve mně vyvolává nastalá situace. Na straně jedné, MMR vyslovilo ve svém sdělení závěry, které odpovídají skutečnosti, protože správní řád nový i starý počítá s podjatostí konkrétních pracovníků (ne úřadu jako celku), a v této konkrétní věci se tedy dovozuje zákonem předpokládaná podjatost jak u osoby, která věc vyřizovala, tak u osoby vedoucí odboru, která rozhodnutí podepsala. Tím je logicky vyloučena možnost, aby se věci

² Dle ustanovení § 14 odst. 5 nového správního řádu - vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona.

zabývali také ostatní pracovníci stejného odboru. Pak se ale zdá, že již skutečně nic nebrání tomu, aby vyřizováním věci byl ředitelem krajského úřadu pověřen jiný odborně způsobilý organizační útvar. Tuto možnost nechci zpochybnit, protože po právní stránce lze takový postup bezpochyby připustit. Přesto se nemohu ubránit úvaze o tom, že nastává situace, kdy je oficiálně celý problém s podjatostí vyřešen, reálně však stejně nelze vyloučit další ovlivnění věci ani mezi pracovníky odborů jednoho a téhož správního úřadu. V tom smyslu vyznívá celý proces týkající se vyloučení osob z rozhodování a pověření jiných osob v rámci téhož úřadu jako pouhý formalismus.

Skutečností také je, že ustanovení § 50 starého správního řádu ještě neupravovalo opatření proti nečinnosti v rozsahu, který zakotvuje nový správní řád ve svém ustanovení § 80, zejména starý správní řád neznal možnost nadřízeného správního orgánu pověřit jiný správní orgán ve svém územním obvodu vedením řízení.³

Zde pak nastává moment, kdy považuji za nutné vrátit se ještě k otázce vedení řízení o odstranění stavby dle starého správního řádu. Jak jsem uvedla již v průběžné zprávě o šetření, dle ustanovení § 179 odst. 1, věty první, nového správního řádu, řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona (a to se týká i předmětného řízení, které na sebe vztáhl krajský úřad), se dokončí podle dosavadních předpisů. Pravdou ale také je, že podle ustanovení § 179 odst. 1, věty druhé, správního řádu (v průběžné zprávě také citované), bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona (tj. před 1. 1. 2005) zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů. Příslušný odvolací orgán, krajský úřad, však i po tomto datu, tedy již za účinností nového správního řádu, opakovaně rušil rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení souboru staveb za účinností nového správního řádu (z toho naposledy svým rozhodnutím ze dne 18. 3. 2009, čj. 457/UPS/2008) a věc vracel stavebnímu úřadu k novému projednání. Musím proto nyní, v návaznosti na vyjádření krajského úřadu (dle něhož podle starého správního řádu nelze věc předat jinému správnímu orgánu), vyslovit důvodnou otázku, zdali již od doby vydání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 3. 2009 nemělo být řízení v této věci vedeno dle nového správního řádu.⁴ Osobně bych se přikláněla spíše k závěru, že ano. V té souvislosti bych si dovolila odkázat také na existující judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se problematice střetu nové a staré právní úpravy věnuje.⁵

Za těchto okolností nejsem (na rozdíl od krajského úřadu) zcela přesvědčena o tom, že by příslušný správní orgán nemohl přijmout takové opatření ve věci, jako je pověření jiného stavebního úřadu ve svém územním obvodu vedením řízení, tj. přijmout již opatření dle ustanovení § 80 nového správního řádu. Protože momentálně je ale v nečinnosti ve správním řízení jako stavební úřad prvního stupně již zmíněný krajský úřad, bylo by přijetí takového opatření na úvaze MMR.

Jak už je také zřejmé z výše uvedeného, nečinností krajského úřadu se v současné době zabývá na základě žaloby stěžovatelů správní soud. Výsledek soudního řízení nemohu předjímat, kromě toho pak veřejnému ochránci práv nepřisluší věcně zasahovat do rozhodovací pravomoci soudů. I z toho důvodu jsem

³ Tuto možnost upravuje ustanovení § 80 odst. 4 písm. c) nového správního řádu.

⁴ Podotýkám, že přechodné ustanovení nového stavebního zákona - ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb. takové pravidlo neobsahuje a počítá s dokončením řízení zahájených za platnosti starého stavebního zákona - zákon č. 50/1976 Sb., ještě dle tohoto zákona.

⁵ Viz rozhodnutí NSS ze dne 18. 10. 2007, čj. 7Ans 1/2007-100, rozhodnutí NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. Azs 55/2006-60.

se rozhodla nenavrhopvat v rámci tohoto závěrečného stanoviska další opatření k nápravě ani krajskému úřadu, ani MMR postupem dle ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

Nečinnost stavebního úřadu

Krajský úřad se aťrahováním určitého správního řízení nestal stavebním úřadem prvního stupně v celé záležitosti staveb paní M., ale stavebním úřadem prvního stupně k vedení přesně vymezeného správního řízení. Vyjádření stavebního úřadu tedy nemohu akceptovat. K tomu dále podrobněji uvádím.

V návaznosti na vyjádření stavebního úřadu bych zdůraznila, že stavební úřad nemá důvod (a ani zákonnou možnost) zabývat se pouze tím, co je předmětem řízení, které na sebe vztáhl krajský úřad. Stavební úřad ale není zbaven povinnosti zabývat se záležitostmi (stavbami), které součástí řízení o odstranění stavby nejsou, jak jsem podrobněji popsala již ve zprávě o šetření. Stejně tak stavební úřad je povinen provádět úkony, které nemají přímou souvislost s řízením, jež na sebe aťrahoval krajský úřad, např. tedy konat kontrolní prohlídky za účelem zjištění, zda jsou stavby nepovoleně užívány, či nikoliv; to se týká i staveb, které jinak předmětem řízení vedeného krajským úřadem jsou.

Krajský úřad samozřejmě může ve věci, kterou na sebe vztáhl, konat kontrolní prohlídky a činit další úkony s řízením spojené. Vlastně by tak učinit měl, zejména aby zjistil, v jakém stavu přesně je předmět řízení, které vede, jakého rozsahu stavby jsou atd., aby bylo jasné, o čem bude přesně rozhodovat. Mohl by při té příležitosti samozřejmě zjistit i nepovolené užívání staveb, z takového zjištění by již ale sám vyvozovat další opatření dle stavebního zákona nemohl (např. vést sankční řízení), ale musel by o něm neprodleně vyrozumět stavební úřad, který je příslušný činit všechny ty ostatní kroky, které nejsou součástí aťrahovaného správního řízení. Např. by se také mohlo stát, že kontrolní prohlídkou (ať už by ji provedl krajský úřad, nebo stavební úřad) by se nově zjistilo i provedení dalších nepovolených staveb; pak by to opět byl zase stavební úřad (a nikoliv krajský úřad), kdo by musel zahájit samostatné řízení o odstranění takových dalších staveb. Z popsaných důvodů jsem se rozhodla navrhnout stavebnímu úřadu opatření k nápravě jeho dosavadní nečinnosti.

D - Návrh opatření určený stavebnímu úřadu

Vzhledem k okolnostem, které popisuji v předchozí části tohoto stanoviska (C - Právní zhodnocení), navrhuji s odkazem na ustanovení § 18 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv opatření k nápravě stavebnímu úřadu v následujícím rozsahu:

1. Navrhuji stavebnímu úřadu, aby ve smyslu opatření krajského úřadu ze dne 13. 5. 2009, čj. 560/UPS/2008, a v návaznosti na závěry průběžné zprávy o šetření ze dne 21. 2. 2012, vykonal kontrolní prohlídku:
 - terénní úpravy spočívající v provedení údajně tří odvodňovacích rýh na p.p.č. 3,
 - stavby pro ustájení hospodářských zvířat na tomtéž pozemku,a informoval mě o výsledku, resp. o svých dalších případných krocích.
2. Dále stavebnímu úřadu navrhuji, aby:

- bezodkladně prověřil, zda nepovolené stavby ve vlastnictví paní M. jsou nepovoleně užívány, nebo nikoliv,
 - pokud zjistí nepovolené užívání, aby promptně zasáhl formou výzvy - zákazu užívání a zahájením odpovídajícího sankčního řízení,
- a podal mi o tom informaci.

Připomínám, že tato povinnost stavebního úřadu se týká všech nepovolených staveb, tedy i těch, které jsou předmětem řízení, které na sebe atrahoval krajský úřad.

E - Závěr

Skutečnosti uvedené výše mě vedou k postupu dle ustanovení § 18 odst. 2 věty druhé ve spojení s ustanovením § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv, tj. k vydání závěrečného stanoviska, které obsahuje také návrh opatření k odstranění nečinnosti, určený stavebnímu úřadu. V souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám primátora Magistrátu města Ústí nad Labem, aby mě informoval, jaká opatření k nápravě stavební úřad přijal. Citovaným zákonným ustanovením je pro tento účel stanovena lhůta 30 dnů.

Ostatní úřady obdrží toto stanovisko z informativních důvodů, a to:

- Krajský úřad Ústeckého kraje prostřednictvím jeho ředitele (s poznámkou, že ve věci nečinnosti krajského úřadu nenavrhují žádná opatření vzhledem k tomu, že stejnou věcí se v současné době zabývá správní soud),
- Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím ministra pro místní rozvoj.

V neposlední řadě bude stanovisko zasláno stěžovatelům.

RNDr. Jitka S e i t l o v á v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)