

**Zástupkyně veřejného ochránce práv**  
**RNDr. Jitka Seitlová**

V Brně dne 29. ledna 2013  
Sp. zn.: 5767/2011/VOP/MPO  
7064/2012/VOP/MPO

Vážený pane řediteli,

dovoluji si obrátit se na Vás v souvislosti s podáním MUDr. \_\_\_\_\_, ve věci stavby nazvané „Novostavba \_\_\_\_\_“ na pozemcích parc.č. \_\_\_\_\_ v k.ú. Místek (dále také jako „předmětná stavba“).

Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský mě jako svoji zástupkyni pověřil prošetřením předmětné záležitosti, přičemž mám při jejím vyřizování všechna oprávnění, která náleží jemu jako veřejnému ochránci práv.

MUDr. \_\_\_\_\_ ochránce oslovila ve dvou záležitostech. První z nich se týká řízení o dodatečném povolení předmětné stavby a je vedena pod sp. zn. 5767/2011/VOP/MPO. Druhá věc se vztahuje k uložení pokuty za správní delikt podle stavebního zákona<sup>1</sup> (provádění stavby bez stavebního povolení) a byla jí přidělena sp. zn. 7064/2012/VOP/MPO.

Dovolte mi, abych se k uvedeným řízením prostřednictvím tohoto dopisu vyjádřila.

**Řízení o dodatečném povolení stavby (sp. zn. 5767/2011/VOP/MPO)**

Dne 3. 3. 2010 vydal Magistrát města Frýdku-Místku, odbor územního rozvoje a stavebního řádu (dále také „stavební úřad“, nebo MMFM), stavební povolení<sup>2</sup> pro stavbu autosalonu. Toto stavební povolení bylo zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního rozvoje a stavebního řádu (dále také jako „krajský úřad“), ze dne 26. 8. 2010 (v právní moci 3. 9. 2010), z důvodu opomenutých účastníků řízení – MUDr. \_\_\_\_\_ a paní \_\_\_\_\_. Dne 15. 9. 2010 zahájil stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby a dne 14. 6. 2011 bylo vydáno rozhodnutí<sup>3</sup> o dodatečném povolení stavby autosalonu. Proti tomuto dodatečnému stavebnímu povolení se MUDr. \_\_\_\_\_ odvolala. Krajský úřad rozhodnutí stavebního úřadu zrušil svým rozhodnutím<sup>4</sup> ze dne 31. 1. 2012 a věc mu vrátil k novému projednání. Stavba autosalonu byla znovu dodatečně povolena rozhodnutím ze dne 20. 7. 2012, proti kterému MUDr. \_\_\_\_\_ rovněž podala odvolání.

<sup>1</sup> Viz ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Č. j. MMFM 15771/2010.

<sup>3</sup> Č. j. MMFM 119226/2010.

<sup>4</sup> Č. j. MSK 139026/2011.

V dané věci jsem prozatím šetření nezačala, neboť se domnívám, že řízení o odvolání poskytuje MUDr. nejefektivnější ochranu jejich práv. Na následujících řádcích si však dovoluji uvést svůj názor na celou věc, který jsem sdělila rovněž MUDr.

Správní orgány, stavební úřady všech stupňů nevyjímaje, jsou povinny počínat si v řízeních bez zbytečných prodlev a průtahů a učinit maximum pro to, aby mohly jimi vedená správní řízení v přiměřené lhůtě uzavřít. Uvedené teze reflektuje i ustálená judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu sp. zn. II ÚS 487/2003 ze dne 11. 5. 2005 konstatoval, dále cituji: „... ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy<sup>5</sup>), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.“

Možnost odvolacího správního orgánu zrušit odvoláním napadené rozhodnutí a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, je jednou z legitimních variant rozhodnutí odvolacího správního orgánu.<sup>6</sup> Nicméně k tomuto způsobu rozhodování by měl odvolací správní orgán přistoupit až tehdy, není-li možné odvoláním napadené rozhodnutí změnit na základě ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ke zrušení a vrácení věci prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání by odvolací správní orgán neměl v žádném případě přistupovat pouze z formálních důvodů, kdy je odvolacímu správnímu orgánu k dispozici dostatečné množství podkladů pro rozhodnutí. V kontextu uvedeného lze poukázat na *nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. I. ÚS 50/03, podle něhož, dále cituji: „...Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci .... přepjatě formalistický postup v řízení za použití v podstatě sofistického odůvodňování zjevné nespravedlnosti. [...] Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, neboť v každém z nich je třeba nalézat i právní principy uznávané demokratickými právními státy.“*

Jsem toho názoru, že by bylo namístě ze strany krajského úřadu poskytnout MMFM v dané věci kvalifikovanou metodickou pomoc formou individuální konzultace. V této souvislosti bych ráda poukázala na judikát Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004, ve kterém Ústavní soud konstatoval, dále cituji: „Uznávané požadavky zákonnosti, efektivnosti, účelnosti či hospodárnosti provádění státní správy jako nástroje vládní politiky naopak vyžadují nejen metodické řízení podřízených správních úřadů, ale nevylučují ani konkrétní pokyny správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tam, kde existuje zvlášť výrazný obecný zájem na rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, bez průtahů přijaté...“.

### **Řízení o správním deliktu (sp. zn. 7064/2012/VOP/MPO)**

MUDr. se na ochránce obrátila také v záležitosti týkající se výše pokuty, která byla stavebníkovi předmětné stavby uložena rozhodnutím<sup>7</sup> ze dne 10. 4. 2012. Za správní delikt podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. k)

<sup>5</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

<sup>6</sup> Ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

<sup>7</sup> Č. j. MMFM 41511/2012.

stavebního zákona, který spočívá v provádění nové stavby bez stavebního povolení, byla stavebníkovi uložena pokuta ve výši 1.000,- Kč. Za tento správní delikt bylo možno podle stavebního zákona v tehdejší znění uložit pokutu až do výše 1.000.000,- Kč.

MUDr. \_\_\_\_\_ se na Váš úřad již v této souvislosti obracela. Odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury Vašeho úřadu ji dopisem<sup>8</sup> ze dne 2. 8. 2012 sdělil, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

I já si však dovoluji obrátit se na Vás v této záležitosti se žádostí o opětovné zvážení zahájení přezkumného řízení v dané věci. Stejně jako MUDr. \_\_\_\_\_, ani já nejsem ztotožněna s výší pokuty, kterou odbor územního rozvoje a stavebního řádu Magistrátu města Frýdku-Místku stavebníkovi za daný správní delikt uložil.

Ve sdělení ze dne 2. 8. 2012 odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury Vašeho úřadu uvádí, že správní orgán zkoumá zákonnost rozhodnutí, tj. zda je rozhodnutí v souladu s právními předpisy, nikoli však věcnou správnost daného rozhodnutí, tj. nepřezkoumává správní úvahy správního orgánu uvedené v odůvodnění rozhodnutí. Josef Vedral<sup>9</sup> však uvádí, že hranice mezi zákonností a věcnou správností je zejména díky základním zásadám činnosti správních orgánů značně tenká. Dále je psáno, že souladem s právními předpisy se rozumí nejen jeho soulad s jinými předpisy správního práva, ale i se samotným správním řádem,<sup>10</sup> včetně základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 - § 8), tzn. mimo jiné se zásadou proporcionality, zásadou zákazu zneužití správního uvážení či zásadou legitimního očekávání, které svým rozsahem značně zasahují do oblastí, která byla dříve „vyhrazena“ správnímu uvážení, tedy hodnocení obsahu rozhodnutí z hlediska věcné správnosti.

Na základě výše uvedeného se tedy domnívám, že Váš úřad má možnost zkoumat také správní uvážení stavebního úřadu, zda nevybočil z jeho mezí. Jedná se především o úvahu, v jaké výši měla být pokuta za výše jmenovaný delikt udělena. Stavební úřad se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval závažností správního deliktu, zejména způsobem jeho spáchání, jeho následky a okolnostmi, za nichž byl spáchán. Za jednu z podstatných skutečností, kterou by se měl správní orgán v rámci správního uvážení zabývat v rámci řízení o uložení pokuty, jsou majetkové poměry trestaného. Touto skutečností se však stavební úřad nezabýval (alespoň to nevyplývá z odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 10. 4. 2012). Podle plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, dále cituji: „...z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně... Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární... Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“ Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133,

<sup>8</sup> Č.j. MSK 89916/2012.

<sup>9</sup> Vedral, Josef. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 802.

<sup>10</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

mj. konstatoval, že „aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry podnikatele“. Jsem názoru, že nezohlednění majetkových poměrů delikventa by do jisté míry mohlo mít vliv na správní uvážení stavebního úřadu. V souvislosti s tím si Vám, resp. příslušnému odboru Vašeho úřadu, dovoluji dát podnět na přezkum rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 4. 2012, č. j. MMFM 415112/2012.

V odůvodnění citovaného rozhodnutí o uložení pokuty za provádění stavby bez stavebního povolení stavební úřad také uvádí, že přihlédl k tvrzení stavebníka o škodách, které by mu byly způsobeny, pokud by po výzvě o zastavení prací (v červnu 2010) ve stavební činnosti ustal. V této souvislosti si dovoluji uvést názor, že ve výzvě k zastavení prací by měl stavební úřad přesně specifikovat, které práce je ještě možno provést za účelem zabezpečení stavby před jejím dalším poškozením. Pokud by tak učinil, měl by v řízení o uložení pokuty oporu spočívající v tom, že by s větší jistotou mohl stanovit, které práce bylo ještě nutno provést, aby stavebníkovi nevznikla na stavbě škoda, a které práce již byly prováděny nad rámec, a tudíž naplňovaly skutkovou podstatu provádění stavby bez stavebního povolení. V tuto chvíli nedisponuji výzvou, která byla stavebníkovi zaslána, a nemohu proto vyloučit, že takto stavební úřad postupoval. Avšak z rozhodnutí o uložení pokuty to není zřejmé.

Vážený pane řediteli, děkuji za Vaši spolupráci, a uvítám, pokud mě budete o svých závěrech, resp. závěrech příslušného odboru Vašeho úřadu, ohledně podnětu k provedení přezkumného řízení informovat.

S pozdravem

RNDr. Jitka Seitlová v. r.  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan  
PaedDr. , CSc.  
ředitel  
Krajský úřad Moravskoslezského kraje  
28. října 117  
702 18 Ostrava

Údolní 39  
602 00 Brno  
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112