

Zpráva o šetření
postupu
Městského úřadu Velké Meziříčí a Krajského úřadu Kraje Vysočina
ve věci umístění a provádění stavby bioplynové stanice X

A - Obsah podnětu

Dne 20. května 2013 se do sídla veřejného ochránce práv dostavili Ing. M. B. a pan V. B., zmocnění občanským sdružením O. (dále také „občanské sdružení“ a „stěžovatel“), aby podali podnět k šetření. Namítali, že Městský úřad Velké Meziříčí, odbor výstavby a regionálního rozvoje (dále také „stavební úřad“), si nepočínal řádně při vedení územního řízení o umístění stavby bioplynové stanice X (dále také „BPS“), zejména v tom ohledu, že jako s účastníkem nejednal s panem R. P., jehož vlastnické právo k pozemkům mohlo být územním rozhodnutím dotčeno. Dále poukázali na to, že stavební úřad znemožnil účast jejich občanského sdružení na řízeních o BPS, kterými mohly být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.¹ Stavební úřad rovněž neumožnil v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím² občanskému sdružení nahlížet do spisu a seznámit se s projektovou dokumentací stavby. Konečně namítali, že Krajský úřad Kraje Vysočina (dále také „krajský úřad“) dlouhodobě neřeší podnět sdružení směřující proti postupu Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru životního prostředí, při rozhodování o umístění BPS.

Dne 8. července 2013 jsem zahájil v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv³ šetření zaměřené na otázku zamezení přístupu občanského sdružení k informacím a znemožnění jeho účasti na řízeních podle stavebního zákona⁴ týkajících se BPS. V následující zprávě shrnuji a právně hodnotím poznatky, které jsem v rámci tohoto šetření shromáždil.

B - Skutková zjištění

Dne 9. prosince 2011 podal stavebník žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby BPS. Zahájení územního řízení bylo oznámeno dne 20. prosince 2011 a na 24. ledna 2012 bylo nařízeno ústní jednání, kterého se podle stavebního

¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

² Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

³ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“).

⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „stavební zákon“).

úřadu nezúčastnil nikdo „ze zástupců veřejnosti“. Územní řízení bylo z důvodu doplnění podkladů v období od dubna do srpna 2012 přerušeno. Dne 13. dubna 2012 vydal krajský úřad závěr zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,⁵ v němž bylo konstatováno, že BPS nemá významný vliv na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků, kteří byli mj. vyrozumíváni veřejnou vyhláškou, neučinil další důkazní návrhy, vydal stavební úřad dne 10. října 2012 územní rozhodnutí, které bylo doručeno rovněž formou veřejné vyhlášky dne 6. listopadu 2012.⁶ Proti rozhodnutí nebylo podáno žádné odvolání až do 3. prosince 2012, kdy stavební úřad obdržel odvolání pana R. P., které stavební úřad posoudil jako nepřipustné, a krajskému úřadu postoupil spis k rozhodnutí o tomto opravném prostředku.

Rozhodnutím ze dne 11. března 2013 krajský úřad odvolání pana P. jako nepřipustné zamítl a územní rozhodnutí potvrdil.⁷ Krajský úřad konstatoval, že sám odvolatel namítal pouze nepřímé dotčení svého pozemku; ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona však vyžaduje *přímé* dotčení na právu. Vzhledem k tomu, že „pan P. nebyl stavebním úřadem vymezen jako účastník územního řízení“, nezbylo krajskému úřadu než odvolání jako nepřipustné zamítnout. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“ nebo „MMR“) k podnětu pana P. ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí krajského úřadu zrušilo a věc mu vrátilo k dalšímu řízení. Ministerstvo totiž považovalo odůvodnění daného rozhodnutí za zcela nedostatečné, jelikož se krajský úřad opřel čistě o „laickou formulaci“ odvolatele o nepřímém dotčení jeho práv. Jsou to však správní úřady, kdo má vykládat ustanovení právních předpisů. Rovněž způsob, jakým krajský úřad bez dalšího převzal názory stavebního úřadu, představoval pochybení, které měl krajský úřad v dalším řízení zhojit.⁸ V doplnění podnětu ze dne 11. října 2013 mi bylo občanským sdružením sděleno, že krajský úřad vydal dne 30. září 2013 nové rozhodnutí, kterým odvolání pana P. znovu zamítl jako nepřipustné.

Na základě odvolání pana P. nicméně krajský úřad vydal též usnesení o zahájení přezkumného řízení, jelikož územní rozhodnutí podle jeho názoru postrádalo některé náležitosti dle § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb.⁹ Dále krajský úřad zjistil nedostatky zjištění skutkového stavu a opatření podkladů pro rozhodnutí stavebním úřadem (zejména stanoviska silničního správního úřadu, orgánu státní správy lesů, vodoprávního úřadu a drážního úřadu), nedostatky splnění podmínek uložených v závěru zjišťovacího řízení a nedostatky dokumentace stavby z hlediska ochrany před radonem.¹⁰ Přezkumné řízení bylo krajským úřadem přesto zastaveno s poukazem na § 94 odst. 4 správního řádu,¹¹ podle něž se takové řízení zastaví, byla-li by újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí vznikla některému

⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“).

⁶ Rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 10. října 2012, čj. VÝST/65484/2011/1649/2011-ro.

⁷ Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 11. března 2013, odboru územního plánování a stavebního řádu, čj. KUJI 17368/2013.

⁸ Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28. června 2013, čj. MMR-18859/2013-83/1326.

⁹ Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.

¹⁰ Usnesení Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 25. března 2013, čj. KUJI 20893/2013.

¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“).

účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, jež vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Krajský úřad dovodil, že se stavební úřad dopustil zásadních procesních pochybení, rozhodoval na základě žádosti postrádající nezbytná stanoviska dotčených orgánů a vydal územní rozhodnutí, jehož výroková část je nekompletní. Zdůraznil však, že podle stanovisek, která stavebník v průběhu přezkumného řízení doplnil, není stavba sama v rozporu se zvláštními zákony. Pokud by tedy krajský úřad zrušil rozhodnutí stavebního úřadu pro vytčená formální pochybení, mohlo by následně být vydáno rozhodnutí o umístění stavby se zcela totožným obsahem. Jestliže by naopak ke zrušení územního rozhodnutí došlo, stavebníkovi by nastala značná újma, aniž by byla tato újma vyvážena požadavky veřejného zájmu na zrušení toliko formálně pochybeného správního aktu.¹²

Dne 11. ledna 2013 podalo občanské sdružení na stavební úřad písemnost, v níž se přihlásilo k účastenství v řízení „při obnově schvalovacího řízení“ stavby BPS. Dne 29. ledna 2013 odpověděl stavební úřad přípisem, podle něž účast občanského sdružení v územním řízení o umístění stavby BPS není možná, jelikož toto řízení již je pravomocně skončeno. Toho času probíhalo pouze řízení před krajským úřadem, v němž měla být posouzena důvodnost odvolání pana P.¹³ S tímto názorem se ztotožnil i krajský úřad.¹⁴ Dne 11. března 2013 se občanské sdružení znovu obrátilo na stavební úřad a namítalo, že na pozemcích v dané lokalitě probíhaly zemní práce, o nichž sdružení nebylo informováno. V podání zástupci stěžovatele vyjádřili požadavek, aby byli před jakoukoliv činností v rámci výstavby BPS informováni. Stavební úřad odpověděl dne 18. března 2013, přičemž uvedl, že požadavek, aby bylo sdružení informováno o všech činnostech v rámci výstavby, nemá oporu v zákoně a stavební úřad jej nemůže akceptovat.¹⁵

Rovněž dne 18. března 2013 stavební úřad oznámil zahájení stavebního řízení osobám, které považoval za účastníky tohoto řízení.¹⁶ Toto oznámení nebylo vyvěšeno na úřední desce. Dne 15. května 2013 vydal stavební úřad na BPS stavební povolení, které nabylo právní moci dne 18. června 2013.

Dne 28. ledna 2013 požádalo občanské sdružení v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím o nahlédnutí do dokumentace probíhajícího správního řízení ohledně výstavby BPS. Tuto žádost stavební úřad odmítl s odůvodněním, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím do spisu probíhajícího řízení nahlížet nelze, jelikož toto nahlížení upravuje § 38 správního řádu. Stěžovatele přitom stavební úřad upozornil, že k nahlédnutí podle tohoto ustanovení musí prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod.¹⁷ Odvolání občanského sdružení krajský úřad dne 5. března zamítl, jelikož nešlo o žádost

¹² Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 24. května 2013, čj. KUJI 35930/2013.

¹³ Sdělení Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 29. ledna 2013, čj. VÝST/1299/2013/800/2013-ro.

¹⁴ Sdělení Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 31. ledna 2013, čj. KUJI 6989/2013.

¹⁵ Sdělení Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 18. března 2013, čj. VÝST/8212/2013/1806/2013-ro.

¹⁶ Oznámení zahájení stavebního řízení Městským úřadem Velké Meziříčí, odborem výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 18. března 2013, čj. VÝST/9190/2013/7175/2012-ro.

¹⁷ Rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 30. ledna 2013, čj. VÝST/3596/2013/143/2013-pacal.

o poskytnutí např. určitých dokumentů ze spisu, které by bylo možné realizovat cestou zákona o svobodném přístupu k informacím, ale o samotné nahlédnutí do spisu, čímž byl založen režim správního řádu.¹⁸ Dne 22. března 2013 požádalo rovněž v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím občanské sdružení o poskytnutí dokumentace plánované stavby BPS. I tuto žádost stavební úřad odmítl, a to s poukazem na § 168 odst. 2 stavebního zákona, podle něž kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Jelikož takový souhlas stěžovatel nepředložil, nebylo žádosti vyhověno.¹⁹

Občanské sdružení konečně oslovilo Ministerstvo životního prostředí dopisem ze dne 21. března 2013, v němž požadovalo přezkoumání postupu Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru životního prostředí (dále také „orgán ochrany přírody“), při vydávání územního rozhodnutí na BPS. Ve svém podání sdružení uplatnilo celkem 12 námitek velmi rozmanité povahy, mj. zvýšení dopravního zatížení ve městě X vlivem navážení materiálu do BPS. Ministerstvo životního prostředí tuto písemnost vyhodnotilo jako podnět k přezkumnému řízení a dne 19. dubna 2013 ji postoupilo krajskému úřadu.²⁰ Krajský úřad stěžovatelům odpověděl sdělením ze dne 27. září 2013 s tím, že se zaměřil pouze na ty body podnětu občanského sdružení, které spadaly do kompetence orgánu ochrany přírody.²¹ S ohledem na povahu záměru BPS mohli podle krajského úřadu tento orgán vydat pouze závazné stanovisko k dotčení krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jelikož ostatní agendy připadly do působnosti jiných správních orgánů. Ani k vydání tohoto závazného stanoviska ale orgán ochrany přírody nepřistoupil a namísto něj vydal vyjádření, podle něž závazného stanoviska ve smyslu § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo třeba. Krajský úřad konstatoval soulad tohoto postupu s právem, poněvadž krajinný ráz záměrem BPS nebyl dotčen nad míru stanovenou zákonem. Zástupkyně občanského sdružení v doplnění podnětu ze dne 11. října 2013 tomuto sdělení krajského úřadu o výsledku přezkumu vytkla, že se nevypořádala s námitkou navýšení dopravy ve městě.

C - Právní posouzení

I. Vymezení účastníků územního řízení

Stěžovatel namítá nemožnost vstupu do územního řízení v úzké vazbě na opomenutí pana R. P. jako účastníka tohoto řízení. Názor občanského sdružení, že do územního řízení mělo být připuštěno, byť o vstup požádalo až po vydání územního rozhodnutí stavebním úřadem, se opírá o výklad, podle něž územní rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, jelikož nebylo doručeno všem účastníkům. Je

¹⁸ Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru sekretariátu hejtmána, ze dne 5. března 2013, čj. KUJ/12860/2013.

¹⁹ Rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 8. dubna 2013, čj. VYST/10451/2013/2064/2013-pacal.

²⁰ Záznam Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, o usnesení poznamenaném do spisu ze dne 19. dubna 2013, čj. 24940/ENV/13.

²¹ Sdělení Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru životního prostředí, ze dne 27. září 2013, čj. KUJ/65870/2013.

tedy vhodné, abych se vyjádřil k oběma problémům – účastenství stěžovatele i účastenství pana P.

V obecné rovině vymezení účastníků územního řízení představuje otázku, která ke svému řešení vyžaduje zkoumání poměrů v území a odborných podkladů i výklad neurčitého pojmu přímého dotčení na právu.²² Účastenství přitom vzniká ex lege, a nikoli na základě uvážení správního orgánu,²³ je tedy zcela nepřiléhavé tvrzení, které nacházíme v rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 11. března 2013, čj. KUJI 17368/2013, podle nějž pan P. „nebyl ve vedeném řízení vymezen stavebním úřadem jako účastník řízení, nelze proto jeho odvolání považovat za řádný opravný prostředek“. Status účastníka vzniká bez dalšího na základě splnění zákonných podmínek a správní orgán jej nemůže svým rozhodnutím konstituovat či rušit. Pokud s panem P. stavební úřad nejednal jako s účastníkem, nelze jen z tohoto faktu logicky vyvodit žádný závěr o tom, zda pan P. účastníkem územního řízení byl. Stejný názor již formulovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém rozhodnutí ze dne 28. června 2013, čj. MMR-18859/2013-83/1326.

Správní orgány musí své závěry ohledně účastenství tam, kde se stane sporným, srozumitelně, přezkoumatelně a přesvědčivě odůvodnit. Krajský úřad ovšem dovodil, že pan P. nebyl účastníkem územního řízení z pouhého faktu, že jeho pozemek byl podle vlastních slov pana P. dotčen pouze nepřímo. Úsudek krajského úřadu tak byl značně formalistní a povrchní, jelikož se opíral pouze o zvolenou formulaci, nikoli o hodnocení skutečného dotčení pana P. realizací záměru v území. Dané pochybení krajského úřadu bylo nicméně již napraveno zásahem Ministerstva pro místní rozvoj, které zrušilo rozhodnutí krajského úřadu o odvolání tohoto potenciálně opomenutého účastníka. Posléze dle informace občanského sdružení došlo k vydání nového rozhodnutí, kterým měl krajský úřad odvolání pana P. opětovně zamítnout jako nepřípustné. Další vývoj v uvedené záležitosti, zejména zdůvodnění zamítnutí účastenství, mi z dostupných podkladů není znám, je nicméně zřejmé, že je nyní především na úvaze pana P., zda opět využije příslušného opravného prostředku a postupy krajského úřadu podrobí přezkumu ze strany MMR.

Musím však ještě konstatovat, že i kdyby pan R. P. materiálně byl účastníkem, s nímž tak stavební úřad protiprávně nejednal, bylo by nutné zkoumat, zda by dané opomenutí nemělo povahu vady řízení, k níž odvolací orgány nepřihlíží podle § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu. Mám v tomto směru pochybnosti, zda by toto procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost či správnost územního rozhodnutí, zejména proto, že pan P. mohl být účastníkem toliko dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, a podle znění stavebního zákona účinného do 31. prosince 2012 by mu oznámení o zahájení územního řízení i územní rozhodnutí bylo doručováno veřejnou vyhláškou. Jelikož stavební úřad úkony v územním řízení touto cestou oznamoval jiným účastníkům podle § 85 odst. 2 stavebního zákona, nebyla pozice pana P. jako účastníka eventuálně opomenutého fakticky podstatně zhoršena oproti stavu, jaký by nastal, kdyby úřad komunikoval prostřednictvím úřední desky jako s účastníkem i s ním.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2008, čj. 1As 16/2008-48.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2008, čj. 1As 80/2008-68.

Konečně i za předpokladu, že by pan P. byl účastníkem, jeho opomenutí stavebním úřadem založilo podstatnou vadu řízení, a územní rozhodnutí by proto bylo namíste zrušit, musíme brát v úvahu i § 94 odst. 5 stavebního zákona. Podle něj se nové územní rozhodnutí již nevydává, dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí až po povolení stavby. Je-li již stavební povolení v právní moci, nemělo by ani zrušení územního rozhodnutí v současnosti podstatný dopad na průběh realizace stavby. I z těchto důvodů není, podle mého názoru, namíste, abych správní úřady vyzýval k přijetí opatření k nápravě, ačkoli od nich samozřejmě očekávám, že problém účastenství pana R. P. v územním řízení definitivně vyřeší způsobem, který ob stojí z hlediska výše uvedených požadavků na přesvědčivost odůvodnění.

Se stavebním úřadem se shodují v tom, že žádosti o účast stěžovatele v územním řízení podané dne 11. ledna 2013 vyhověno být nemohlo. Na jedné straně je třeba připustit, že odvolací řízení je v principu pokračováním řízení prvostupňového, a není vyloučeno, aby se jej občanské sdružení účastnilo.²⁴ Dodávám však, že odvolací řízení, v němž opomenutý účastník (zde pan P.) uplatňuje svá procesní práva, není zásadně správním řízením, při kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dané odvolací řízení směřuje toliko k řešení nastalé procesní situace, zatímco věcné posouzení stavebního záměru se již odehrálo v územním řízení před prvostupňovým stavebním úřadem. Žádné námítky směřující k ochraně řečených zájmů podle zákona o ochraně přírody a krajiny by nadto po konání ústního jednání před prvostupňovým orgánem již nebylo možné uplatnit podle § 89 odst. 1 stavebního zákona.²⁵ Naopak v případě, že by prvostupňové rozhodnutí bylo z důvodu daného pochybení zrušeno, bylo by zřejmě namíste účast občanského sdružení v novém řízení připustit. Nemyslím si však, že stavební nebo krajský úřad pochybily, když stěžovateli neumožnily uplatňovat účastnická práva v řízení o odvolání pana P.²⁶

II. Vymezení účastníků stavebního řízení

Stavební úřad zastává nesprávný názor, že občanským sdružením dle úpravy účinné do 31. prosince 2012 nenáleželo účastenství ve stavebním řízení, jelikož to § 109 stavebního zákona neumožňoval. Takový závěr nereflektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu,²⁷ která byla v této věci zcela ustálená až do letošního roku, kdy teprve vzniklý rozkol zapříčinil postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.²⁸ To však nic nemění na skutečnosti, že stavební úřad se této dominantní judikatury měl držet, jelikož opačný názor se v rozhodovací praxi

²⁴ Vstup občanských sdružení do řízení až po jeho zahájení judikatura připouští, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, čj. 6As 19/2011-728: „Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo (ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny) vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.“

²⁵ Viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, čj. 7As 25/2012-21.

²⁶ Občanské sdružení formulovalo svou žádost o účastenství směrem k obnově územního řízení. Na jedné straně mám za to, že v novém řízení ve smyslu § 101 správního řádu, jež by muselo proběhnout při zrušení původního rozhodnutí na základě podnětu stěžovatele k nařízení obnovy řízení, by účast občanského sdružení byla možnou. Musím ale na druhou stranu podotknout, že obnova řízení je možná jen u pravomocného rozhodnutí ve věci, takže obnovit územní řízení by bylo lze jen tehdy, pokud by odvolání pana P. bylo nepřipustné a územní rozhodnutí již nabylo právní moci.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2011, čj. 1As 6/2011-347, bod 62, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, čj. 1As 77/2011-325, bod 29.

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2013, čj. 1As 176/2012-120.

Nejvyššího správního soudu objevil vpravdě ojediněle.²⁹ Rovněž je potřeba odmítnout pochybnosti stavebního úřadu o tom, zda by stavebním povolením mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, když se podle orgánu ochrany přírody nejedná o lokalitu, kde by byl znám výskyt vzácných a chráněných rostlin a živočichů. Takový výklad nepřijatelně zužuje účast environmentálních občanských sdružení jen na jeden úzký segment ochrany přírody a krajiny, přestože Nejvyšší správní soud naopak konstatoval, že „zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce, a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně“.³⁰ Tím není znemožněno, aby stavební úřad dospěl k závěru, že žádný ze zájmů, které nastiňuje mj. § 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemohl být ve stavebním řízení dotčen. Tento úsudek však nelze založit na pouhé tezi, že se v území nevyskytují zvláště chránění živočichové a rostliny.³¹

Zástupci stěžovatele uvádějí, že nebyli informováni o vedení stavebního řízení o BPS, jehož zahájení bylo účastníkům oznámeno dne 18. března 2013, a tím jim bylo znemožněno uplatňování práv v tomto řízení. Ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví, že dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den *doručení jejího písemného vyhotovení* nebo první den jejího *zveřejnění na úřední desce* správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.³² Oznámení zahájení stavebního řízení na úřední desce stavebního úřadu zveřejněno nebylo, což je plně v souladu se zákonem,³³ avšak občanské sdružení neobdrželo ani písemné oznámení o zahájení tohoto řízení. Vzhledem k tomu, že stavební zákon s výjimkou § 113 odst. 3 neobsahuje zvláštní úpravu doručování oznámení o zahájení stavebního řízení, probíhá doručování podle podpůrně použitelných pravidel správního řádu. Ten doručování oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou připouští jen v řízení s velkým počtem účastníků dle § 144 odst. 2. Podmínkou takového postupu je, aby počet účastníků řízení byl vyšší než 30. Tak tomu však v daném případě, soudě podle rozdělovníku oznámení o zahájení stavebního řízení, nebylo, a jeho doručení veřejnou vyhláškou tudíž nebylo možné.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad ve svém vyjádření nezpochybnil, že občanské sdružení splnilo podmínky § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a opírá svůj postup pouze o nepřiléhavý výklad § 109 odst. 1 stavebního zákona, nelze než jeho počínání hodnotit jako nezákonné. Toto konstatování činím s vědomím, že námitky, které by občanské sdružení mohlo ve stavebním řízení činit, by byly zřejmě podstatně omezeny § 114 odst. 2 stavebního zákona, jelikož většina

²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2013, čj. 2As 7/2011-274.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2010, čj. 7As 2/2009- 80.

³¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2005, čj. 3As 8/2005-118.

³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2012, čj. 7As 72/2012-21, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2011, čj. 9As 40/2011-51.

³³ Nejvyšší správní soud v rozsudku soudu ze dne 23. října 2013, čj. 6As 38/2013-2, bodu 14, zdůraznil, že „ustanovení § 70 odst. 3 poslední věty zákona o ochraně přírody a krajiny nezakládá samo o sobě oprávnění pro správní orgán, aby občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, resp. aby libovolně volil mezi individuálním doručením jeho písemného vyhotovení nebo doručením veřejnou vyhláškou, jako by šlo o rovnocenné alternativy na výběr. Toto ustanovení pouze pro oba způsoby doručování upřesňuje, který den se považuje za den oznámení informace o zahájení řízení. Možnost doručovat takové oznámení veřejnou vyhláškou se musí pro dané řízení opírat o jiný právní předpis. Typicky může jít o § 144 odst. 2 správního řádu, který upravuje zahájení řízení s velkým počtem účastníků“. Obdobně viz též ustanovení § 87 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, ve znění účinném do 31. prosince 2012.

výhrad, jež vůči záměru vznášelo i ve svém podnětu veřejnému ochránci práv, svým obsahem náležela do řízení územního.

Navíc se postup stavebního úřadu jeví i bez odkazu na konkrétní zákonnou úpravu jako poněkud nevstřícný³⁴ s ohledem na celkový kontext aktivní snahy stěžovatele o zapojení do stavebněprávních procesů majících souvztažnost s realizací BPS. Pokud stavební úřad stěžovateli v přípisu ze dne 18. března 2013³⁵ objasňoval, že nemá nárok na informace o veškeré stavební činnosti, bylo případným, aby jej rovněž uvědomil o tom, že téhož dne bylo oznámeno zahájení stavebního řízení, byť tak úřad zjevně neučinil hlavně pod vlivem svého nesprávného názoru, že podle úpravy platné do 31. prosince 2012 nebylo účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení možné.

III. Nahlížení do spisu a žádost o kopii projektové dokumentace

Argumentace stavebního a krajského úřadu je přiléhavá v tom, že se opírá o výklad vztahu § 38 správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím, který soustavně prosazuje Nejvyšší správní soud. Z judikatury se dozvídáme, že nahlížení účastníka řízení do spisu podle § 38 správního řádu je komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací,³⁶ který Nejvyšší správní soud vztahuje pouze na situaci „fyzického“ nahlížení do spisu. Naopak, pokud žadatel s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb. požádá o poskytnutí informací obsažených ve spisu jinou formou než nahlédnutím (poskytnutím kopie listin ve spisu obsažených, sdělením konkrétního údaje apod.), je namístě aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím.³⁷

Nelze nepřihlédnout ani k vývoji právní úpravy. Zatímco původně přijaté znění zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně uvádělo, že povinný subjekt poskytne informaci „**písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích**“,³⁸ po účinnosti novelizačního zákona č. 61/2006 Sb. již takové ustanovení zákon neobsahuje. Rovněž z hlediska formálně-systematického odpovídá vnitřnímu uspořádání právního řádu lépe, aby právo na nahlížení do spisu, které je z hlediska okruhu legitimovaných subjektů vymezeno úžeji, svým obsahem přesahovalo oprávnění založená obecným režimem zákona o svobodném přístupu k informacím. Kdyby byla práva účastníka řízení, potažmo osoby prokázavší právní zájem či jiný vážný důvod, totožná s postavením žadatele podle zákona o svobodném přístupu k informacím, šlo by o vytvoření zbytečné (redundantní) právní normy, proto je namístě tuto výkladovou alternativu odmítnout.

³⁴ K pojetí veřejné správy jako služby a přístupu úřadů k laicky formulovaným podáním srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, čj. 1As 30/2008-49.

³⁵ Sdělení Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 18. března 2013, čj. VÝST/8212/2013/1806/2013-ro.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, čj. 7Ans 18/2012-23.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, čj. 5As 3/2006-70. Srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, čj. 2As 38/2007-78, a zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, čj. 1As 51/2009-106: „Nespadá-li daná osoba pod definici podle § 38 [správního řádu], může žádat o informaci, jež je součástí správního spisu, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tímto postupem jí však bude poskytnuta jen taková informace ze správního spisu, o kterou osoba sama požádá. V tomto případě se tak neuplatní široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu, které náleží jen účastníkům řízení, jejich zástupcům, případně jiným osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod...“

³⁸ Zákon o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. března 2006.

Pokud krajský úřad konstatuje, že fyzické nahlížení do spisu je možno realizovat jen v režimu správního řádu a že žádost o nahlédnutí do dokumentace probíhajícího správního řízení musí vyřídit postupem v souladu se správním řádem, bylo by ovšem možné uvažovat, proč správní úřady rovnou tuto písemnost nezpracovaly jako žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu. Jelikož mají správní orgány povinnost posuzovat podání v souladu s jejich obsahem, a nikoli toliko na základě označení, je otázkou, zda nemohly k žádosti stěžovatele, který výslovně usiloval o nahlédnutí do spisu,³⁹ přistoupit coby k žádosti podle § 38 odst. 2 správního řádu a vyzvat jej, aby prokázal právní zájem nebo jiný vážný důvod, a posléze případně vydat usnesení dle § 38 odst. 5 správního řádu.⁴⁰ Je však třeba uznat, že při odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím správní úřady stěžovatele náležitě poučily o podmínkách nahlížení do spisu dle správního řádu; nepovažují tedy za nezbytné konstatovat jejich pochybení.

Ničeho nelze vytknout ani rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti stěžovatele o poskytnutí dokumentace BPS ze dne 21. března 2013. Stavební úřad správně odkazuje na § 168 odst. 2 stavebního zákona, který podmiňuje poskytnutí kopií dokumentace souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Zde nelze pochybovat o tom, že kopie projektové dokumentace stavební úřad poskytnout nemohl. Je ovšem nutné připomenout, že občanské sdružení by se mohlo s projektovou dokumentací seznámit cestou nahlédnutí do spisu v režimu § 38 správního řádu, ať už jako neúčastník, pokud by prokázalo právní zájem či jiný vážný důvod, nebo bez dalších podmínek, kdyby mu byla umožněna účast např. ve stavebním řízení, a ta, jak jsem uvedl výše, vskutku přípustnou byla.

IV. Přezkum územního rozhodnutí krajským úřadem

Na okraj ještě podotýkám, že i závěry, k nimž krajský úřad dospěl v průběhu přezkumu územního rozhodnutí, pokládám v zásadě za přesvědčivé. Pokud byly vytčené nedostatky zhojeny předložením chybějících podkladů a zbývající vady měly převážně formální charakter, bylo by zrušení územního rozhodnutí vskutku nepřiměřeným. Sdílím nicméně pochybnost zástupkyně stěžovatele, zda neměly být v průběhu přezkumného řízení pozastaveny právní účinky přezkoumávaného územního rozhodnutí podle § 95 odst. 5 správního řádu. Krajský úřad zjistil absenci značného množství závazných stanovisek, z nichž jedno každé by mohlo přivodit nemožnost umístit a realizovat stavbu. To, že budou všechna stanoviska ve výsledku stavebníkem doplněna a že budou kladná, nebylo možné jednoduše předpokládat v době zahájení přezkumného řízení. Ponechat územní rozhodnutí vykonatelným

³⁹ Opačně od již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, čj. 1As 51/2009-106, kde žadatel usiloval o poskytnutí kopií stavebních povolení a ohlášení, tj. konkrétních dokumentů ze správních spisů, a soud proto dovodil, že podání nebylo lze obsahově vyhodnotit jako žádost o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu.

⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011, čj. 8As 80/2010-68: „... bylo na žalobkyni, domáhala-li se nahlížení do spisu, aby tvrdila a prokázala, že jsou na její straně dány důvody pro nahlížení předvídané § 38 odst. 2 správního řádu... Ze správního spisu tak jednoznačně plyne, že správní orgán prvního stupně žalobkyni výslovně navrhl, že může do spisu nahlédnout podle § 38 odst. 2 správního řádu v případě, že prokáže právní zájem, příp. jiný vážný důvod. Žalobkyně tedy byla poučena o tom, že pro nahlédnutí do spisu v režimu posledně uvedeného ustanovení musí tvrdit a prokazovat skutečnosti osvědčující její právní zájem či jiný vážný důvod.“

tak znamenalo podstoupit riziko nárůstu nákladů na straně stavebníka pro případ, že by muselo posléze dojít ke zrušení tohoto rozhodnutí.⁴¹

V. Vypořádání podnětu k přezkoumání postupu orgánu ochrany přírody

Počítáno od postoupení podnětu k přezkoumání postupu orgánu ochrany přírody při umístování BPS krajskému úřadu, uplynulo před sdělením výsledku přezkumu stěžovateli více než pět měsíců. Zajisté by bylo možné poukázat na § 96 odst. 1 správního řádu, který umožňuje zahájit přezkumné řízení nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se orgán dozvěděl o důvodu zahájení takového řízení. Počátek této dvouměsíční lhůty nicméně komentářová literatura nespojuje se samotným obdržetím podnětu k přezkumu určitého aktu, ale až s okamžikem, kdy správní orgán po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že by přezkoumávaný úkon mohl být protiprávní.⁴² Pětiměsíční doba se mi tedy nejeví nutně zcela nepřiměřenou s ohledem na to, že se v jejím průběhu krajský úřad podle všeho skutečně obeznámil s krajinným rázem dotčené lokality, aby mohl přijmout odpovídající závěr.

Co se týká obsahu vyřízení podnětu stěžovatele krajským úřadem, je nutné podotknout, že podnět směřoval k přezkoumání postupu orgánu ochrany přírody. Krajský úřad proto zkoumal pouze úkony, které činil ve vztahu k územnímu řízení tento orgán, přičemž dospěl k závěru, že tento orgán mohl vykonávat kompetence jen na úseku ochrany krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Sdělení krajského úřadu poměrně přesvědčivě objasňuje, proč nebylo nezbytné vydávat závazné stanovisko k zásahu do krajinného rázu umístěním BPS podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto ohledu ochránce stěží může příslušné odborné závěry zpochybňovat, ostatně ani stěžovatel zde nepředkládá žádné podklady, které by učiněný závěr správního orgánu ve spojitosti s ochranou krajinného rázu zpochybňovaly.

Ačkoli občanské sdružení ve svém podnětu k přezkumu poukázalo na řadu aspektů, které na územním rozhodnutí o umístění BPS považují jeho členové za problematické, je namístě konstatovat, že většina těchto bodů nespadala do zákonné kompetence orgánu ochrany přírody, a ten se k nim tudíž ani v průběhu územního řízení nemohl vyjadřovat. To platí také o otázce dopravního zatížení vyvolaného umístěním BPS. Tyto dopady řešil zejména krajský úřad v rámci zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Závěr, že BPS nemá významný vliv na životní prostředí, byl vysloven s ohledem na to, že suroviny do BPS budou dodávat subjekty situované na jih od města a stejným směrem bude vyvážen i digestát, a to po ulici T. a následně silnici II. třídy č. 360.⁴³ Avšak vzhledem k tomu, že žádné podmínky tohoto typu se neodrazily v územním rozhodnutí stavebního úřadu, je vymahatelnost takového režimu dopravní obsluhy BPS podstatně omezená. Do budoucna by zde nápravu mohla poskytnout spíše krajská hygienická stanice, která dozírá na dodržování limitů hluku působeného mj.

⁴¹ Respektive, jak upozorňuje občanské sdružení, zvyšovat pravděpodobnost, že se ke zrušení rozhodnutí nepřistoupí podle § 94 odst. 4 správního řádu s poukazem na újmu, jež by tím vznikla stavebníkovi.

⁴² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 365, a VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 579.

⁴³ Závěr zjišťovacího řízení vydaný Krajským úřadem Kraje Vysočina, odborem životního prostředí, dne 13. dubna 2013, čj. KUJI 25755/2012/OZP/Fr.

i provozem na pozemních komunikacích, případně orgán ochrany ovzduší, který může kontrolovat překračování limitů znečištění ovzduší dopravním provozem.

D - Závěr

Po provedeném šetření jsem se rozhodl vydat zprávu o šetření koncipovanou podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že stavební úřad se dopustil pochybení, když neoznámil stěžovateli, občanskému sdružení, zahájení stavebního řízení na BPS v X, a upřel mu tak možnost přihlásit se k účastenství v něm (s tím potom úzce souvisí i objektivně ztížený přístup stěžovatele k relevantním podkladům ve věci, který vnímám obecně rovněž jako nedostatek). Právní argumentace, kterou stavební úřad své počínání zdůvodnil, nebyla přílehlavou, jak rozvádím výše v části C/II.

Dále jsem konstatoval nenáležitost postupu i na straně krajského úřadu při rozhodování o odvolání pana R. P. proti územnímu rozhodnutí, zde však již vady odstranilo Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení. Ve zbytku jsem pochybení na straně správních úřadů neshledal.

V souladu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zasílám tuto zprávu Městskému úřadu Velké Meziříčí a Krajskému úřadu Kraje Vysočina, aby se ve lhůtě 30 dnů vyjádřily k jejímu obsahu. Zprávu zasílám na vědomí též stěžovateli.

Tato zpráva ze šetření shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)