

Zástupce veřejné ochránkyně práv
JUDr. Stanislav Křeček

V Brně dne 13. května 2015
Sp. zn.: 5140/2013/VOP/MPO

Vaše č. j.: 431/UPS/2013-14

Vážený pane řediteli,

navazuji na naši předchozí komunikaci ohledně **podnětu** [REDAKCE]. Na základě něj jsem se zabýval postupem Městského úřadu Klášterec nad Ohří (dále „stavební úřad“) a Vašeho úřadu **ve věci stavebního povolení** stavby „skladu zemědělského náčiní a náradí č. 1 – změna na objekt pro ustájení koní“ na pozemku [REDAKCE] a [REDAKCE] v k. ú. [REDAKCE] (dále jen „sklad č. 1“) a **dodatečného stavebního povolení** na stavbu „skladu zemědělského náčiní a náradí č. 2 – změna na objekt pro ustájení koní“ na pozemku [REDAKCE]¹ (dále jen „sklad č. 2“). [REDAKCE]².

Shrnutí šetření³

Ve výše uvedené věci jsem vydal zprávu o šetření, kterou jsem zaslal Vám, [REDAKCE] a Městskému úřadu Klášterec nad Ohří. Shledal jsem v ní, že se Krajský úřad Ústeckého kraje dopustil pochybení spočívajícího v nedostatečném metodickém vedení Městského úřadu Klášterec nad Ohří tak, aby mohla být řízení v přiměřené lhůtě ukončena, a pochybení spočívajícího v nečinnosti v odvolacích řízeních. Ohledně podrobností odkazuji na obsah zprávy.

Dne 29. 8. 2014 mi bylo doručeno Vaše vyjádření⁴ k závěrům obsaženým ve zprávě o šetření. Konstatoval jste, že v rámci odvolacího řízení **bohužel skutečně došlo k jisté nečinnosti na straně Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu** (dále „krajský úřad“). Nicméně jste dodal, že důvody délky řízení rozhodně nelze přičítat pouze správním orgánům, a poukázal jste v této souvislosti na několikrát doplňování žádostí ke stavebnímu povolení a dodatečnému povolení staveb skladu č. 1 a č. 2 [REDAKCE]. Uvedl jste, že pokud by prvoinstanční stavební úřad důsledně posoudil žádost, požadoval její doplnění a následně se řádně vypořádal s námitkami účastníků řízení, nemusela nastat situace, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo krajským úřadem již dvakrát zrušeno a věc vrácena k novému projednání.

Ve vyjádření reagujete také na můj názor vyjádřený ve zprávě o šetření, že je v dané věci namístě, aby krajský úřad poskytl stavebnímu úřadu ve větší míře kvalifikovanou metodickou pomoc formou individuální konzultace. **Neshledáváte**

¹ Katastrální území již nebude dále uváděno.

² zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dostupný na www.portal.gov.cz

³ ve smyslu § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

⁴ č. j. 431/UPS/2013-14

příhodným odkaz na judikát Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02, ze dne 19. 10. 2004. Jste názoru, že je vyloučeno zasahovat do konkrétních řízení vedených prvoinstančními správními orgány. Považujete za nezbytné upozornit, že ve věci řešené Ústavním soudem se jednalo o kůrovcovou kalamitu, kde hrozila likvidace rozsáhlého lesního porostu – pak je tedy namístě hovořit o výrazném obecném zájmu na rozhodnutí. Srovnání této kauzy s řešením dvou objektů pro ustájení koní se Vám jeví jako nepřiléhavé. Dále uvádíte, co bylo předmětem věci řešené Ústavním soudem, a dodáváte, že z formulace, že se nevylučují ani konkrétní pokyny správním orgánům nižšího stupně, rozhodně nelze apriori dovozovat, že metodikou je i individuální konzultace nad konkrétním případem. Dodáváte, že ve všech vydaných rozhodnutích o odvolání krajský úřad upozornil stavební úřad na konkrétní pochybení, včetně uvedení právního ustanovení, a vyjádřil právní názor pro jeho postup v novém projednání věci. Jiné formy zásahů do konkrétních případů projednávaných prvoinstančním orgánem (např. uváděnou „individuální konzultací“) považujete v daném případě za nepřijatelné a zcela vybočující z obsahu pojmu metodická pomoc.

Dále se vyjadřujete k mnou navrhované **možnosti atrahovat (vztáhnout) řešení věci na krajský úřad** podle § 131 správního řádu⁵. Uvádíte, že navrhovaný postup v projednávané věci je vzhledem k právnímu výkladu Ministerstva pro místní rozvoj (níže uvedenému) nereálný. Píšete, že v daném případě nejenže se nejedná o stavby takového rozsahu a charakteru, aby byly splněny podmínky pro změnu příslušnosti dle stavebního zákona či správního řádu, ale je zde další překážka, přímo vymezená správním řádem. Dle § 14 odst. 5 správního řádu je z projednávání a rozhodování věci vyloučena též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Uvádíte, že dle názoru Ministerstva pro místní rozvoj je nezbytné uvedené ustanovení aplikovat i na případy, kdy úřední osoba řešila v dané věci odvolání a následně věc na sebe nadřízený orgán atrahoval; tato úřední osoba je tedy dle citovaného ustanovení z projednávání vyloučena. Uvedené ustanovení však dle Vašeho názoru dopadá nejen na vyřizující úřední osobu, ale rovněž na vedoucí odboru a vedoucí příslušného oddělení. Závěrem konstatujete, že v důsledku toho, vycházející z § 14 odst. 4 správního řádu, pak nelze určit žádnou jinou úřední osobu krajského úřadu, která by k vyloučené osobě (vedoucí odboru) nebyla ve vztahu podřízenosti. Dodáváte, že **Krajský úřad Ústeckého kraje nedisponuje další úřední osobou kvalifikovanou v oblasti stavebního práva, která by věc mohla vyřídit.**

V souvislosti s dalším posouzením věci pověřená právnička Kanceláře veřejného ochránce práv dne 27. 4. 2015 kontaktovala vedoucí stavebního úřadu, která ji informovala, že poté, co jsem vydal zprávu o šetření, stavební úřad pokračoval v řízení o povolení skladu č. 1 a č. 2. Krajský úřad věc po vydání mé zprávy o šetření znovu neposuzoval, pokud odhlédnu od řízení týkajícího se podjatosti vedoucí stavebního úřadu, které však není předmětem tohoto šetření. Stavební úřad stavbu skladu č. 1 opětovně povolil rozhodnutím⁶ ze dne 11. 2. 2015 a stavbu skladu č. 2 dodatečně povolil rozhodnutím⁷ ze dne 12. 1. 2015. Proti oběma rozhodnutím bylo podáno odvolání, které bude posuzovat krajský úřad.

⁵ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶ č. j. S EC 03892/2013

⁷ č. j. S EC 05471/2013

Posouzení věci

(1) Nečinnost krajského úřadu

Ve zprávě o šetření jsem na základě skutečností, které mi byly známy, konstatoval, že se krajský úřad při rozhodování o stavbách skladů č. 1 a č. 2 dopustil nečinnosti, resp. že jeho rozhodnutí nebyla vydána ve lhůtách daných správním řádem. V tomto směru jste připustil, že k nečinnosti krajského úřadu v rámci odvolacího řízení došlo. Poté, co jsem vydal zprávu o šetření, krajský úřad o věci znovu nerozhodoval. Nemohu se proto vyjádřit k jeho dalšímu postupu. **Věřím však, že již k dalším průtahům v odvolacích řízeních nedojde.** Pokud je mi známo, aktuálně krajský úřad ve věci nečinný není. Nenavrhuji proto v tomto směru opatření k nápravě ve smyslu zákona o veřejném ochránci práv. Pokud by však k nečinnosti krajského úřadu v odvolacích řízeních, která mají být v nejbližší době vedena, došlo, může se na mě [REDAKCE] znovu obrátit.

(2) Celková délka řízení

Ve zprávě o šetření jsem dospěl k závěru, že celkovou dobu řízení ohledně staveb skladu č. 1 a č. 2 považuji s přihlédnutím k tomu, o jaké stavby se jedná, **za nepřiměřenou.** Ve vyjádření jste uvedl, že důvody délky řízení rozhodně nelze přičítat pouze správním orgánům, a poukázal jste v této souvislosti na několikere doplňování žádostí ke stavebnímu povolení a dodatečnému povolení staveb skladu č. 1 a č. 2 [REDAKCE]. Připouštím, že celková délka řízení bývá ovlivněna mimo jiné i postupy stavebníka a využíváním procesních práv účastníky řízení. Doba, po kterou řízení probíhají, se odvíjí také od činnosti prvostupňového stavebního úřadu, který posuzuje úplnost žádosti stavebníka a vypořádává námítky účastníků řízení. **V některých případech,** a domnívám se, že tento náleží mezi ně, **je [REDAKCE] pro prvostupňový úřad obtížné se vypořádat se všemi případnými nedostatky žádosti a námítkami účastníků řízení. Z toho důvodu** jsem ve zprávě o šetření uvedl, že **by krajský úřad měl stavebnímu úřadu poskytnout kvalifikovanou metodickou pomoc formou individuální konzultace.** Tím byla myšlena metodická pomoc v obecné rovině, která nenahrazuje rozhodovací pravomoc stavebního úřadu. Krajské úřady zpravidla poskytují několikrát do roka metodickou pomoc podřízeným stavebním úřadům ve formě konzultačních dnů či porad. Mimo tato pravidelná setkání však mohou nastat situace, kdy prvostupňový stavební úřad potřebuje radu, jak postupovat v situaci, se kterou se doposud nesešel. Jsem názoru, že v takovém případě by krajský úřad měl stavebnímu úřadu v obecné rovině poskytnout návod, jak postupovat, přičemž tato informace by měla být použitelná nejenom v daném konkrétním případě, ale i v dalších skutkově obdobných případech.

Obecnou povinností krajských úřadů totiž není jen vyřizovat opravné prostředky proti prvostupňovým správním rozhodnutím, ale též z titulu instančně nadřízených správních orgánů poskytovat podřízeným správním orgánům metodickou pomoc a vedení. Naplnit toto poslání lze zejména dvěma způsoby. První možností je kvalifikované zdůvodnění rozhodnutí vydaných v odvolacím přezkumu, která by nejen vytykala podřízenému úřadu jeho pochybení, ale rovněž jej instruovala ve smyslu navazujícího postupu. Jestliže však takovýto postup nevede k odstranění chybného postupu stavebního úřadu, je namístě přistoupit k poskytnutí konzultace. V jejím rámci by mělo být stavebnímu úřadu podrobně vysvětleno, v čem spočívala

jeho předchozí pochybení a jakým způsobem má v řízení pokračovat, aby se těchto pochybení nadále vyvaroval. Takový postup by byl v souladu s ustanovením § 67 odst. 1 písm. c) zákona o krajích⁸, podle kterého krajské úřady poskytují odbornou a metodickou pomoc obcím. S ohledem na všechny okolnosti věci by překážkou případné metodické pomoci stavebnímu úřadu ve formě individuální konzultace neměla být skutečnost, že krajský úřad v odůvodnění svých rozhodnutí opakovaně k věci vyslovil právní názor.

Domnívám se, že naše názory ohledně poskytování metodické pomoci podřízeným úřadům nejsou v rozporu. Usuzuji tak především z Vaší formulace, že „rozhodně nelze apriori dovozovat, že metodikou je i individuální konzultace nad konkrétním případem“. Ztotožňuji se s Vámi, že metodickou pomocí není konzultace nad konkrétním případem, neboť konzultace by měla probíhat v obecné rovině, aby pokyny byly uplatnitelné i na ostatní skutkově shodné případy, nikoli jenom na konkrétní kauzu. Konzultace nad konkrétní kauzou jsou dle mého názoru možné jen v návaznosti na právní názor, který již odvolací orgán vyslovil ve svém rozhodnutí, jímž rozhodnutí prvostupňového orgánu zrušil a vrátil mu věc k novému projednání.

V tuto chvíli může činnost stavebního úřadu usměrňovat krajský úřad právním názorem vysloveným v odvolacích rozhodnutích. Tento postup je účinnější než individuální konzultace vedená v obecné rovině. Pokud by však došlo k opětovnému zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení mu věci k dalšímu projednání, věřím, že v případě, že by se stavební úřad obrátil na krajský úřad se žádostí o radu při řešení dané kauzy, byla by mu poskytnuta individuální konzultace ve výše uvedeném smyslu.

V nejbližší době budou u Vašeho úřadu probíhat odvolací řízení ohledně staveb skladu č. 1 a č. 2. V tuto chvíli nemohu předjímat rozhodování krajského úřadu. Věřím ale, že s ohledem na délku řízení bude rovněž vedle zrušení rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu projednání zvažovat také změnu rozhodnutí, jestliže budou splněny podmínky dané správním řádem a jestliže to budou skutkové okolnosti věci umožňovat. V této souvislosti si dovolím poukázat na některá soudní rozhodnutí.⁹

Řízení o odvolání (rozkladu) je založeno na principu apelačním, který umožňuje, na rozdíl od principu kasačního, odvolacímu (rozkladovému) správnímu orgánu rozhodnout o věci samé v případě, že shledal pochybení správního orgánu I. stupně. Je oprávněn prvostupňové rozhodnutí změnit a tento postup by měl mít z hlediska hospodárnosti řízení přednost před vrácením věci k novému projednání. (Rozsudek NSS č. j. 7 As 44/2013-26, ze dne 7. března 2014.)¹⁰

Možnost odvolacího orgánu změnit napadené rozhodnutí nebo jeho část je výrazem zájmu na hospodárnosti a rychlosti řízení, kdy není pro všechny změny výroku prvostupňového rozhodnutí nutno volit cestu jeho zrušení a vydání nového rozhodnutí. Z tohoto důvodu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu obecně připouští změnu napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení. V zájmu důslednější ochrany práv účastníků z tohoto obecného pravidla existuje výjimka, kdy tento postup není možný a která je představována situací, pokud by změnou rozhodnutí některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost,

⁸ zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁹ Pozn.: Nejedná se o doslovné citace a doporučuji přečíst si kontext vět přímo v daném soudním rozsudku.

¹⁰ Všechny citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz.

hrozila újma z důvodu **ztráty možnosti odvolat se**. Aby taková výjimka neznamenal zneprůchodnění obecného pravidla (možnosti změny rozhodnutí) tam, kde to již zájem na vyšším standardu ochrany práv účastníků nevyžaduje, **není možno mezi případy uložení povinnosti řídit i velice extenzivní, vzdálený a zprostředkovaný výklad jeho uložení.** (Rozsudek NSS č. j. 9 As 51/2012-3, ze dne 11. dubna 2013.)

Nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné.

Vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí nemohla mít ani skutečnost, že správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nereagoval na tvrzení stěžovatelky, že..., kdy se s tímto tvrzením dále vypořádal odvolací orgán, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně z hlediska soudního přezkumu jeden celek a který byl oprávněn provést dílčí korekce jeho odůvodnění. (Rozsudek NSS č. j. 4 As 10/2012-48, ze dne 14. března 2013.)

Správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán **napravil drobné vady řízení před správním orgánem I. stupně, stejně jako drobné vady rozhodnutí** v něm vydaného (zde upřesnění výroku o vině). Došlo-li k takovéto drobné změně za naprosto stejného důkazního a právního stavu věci, přičemž s touto změnou se odvolací správní orgán argumentačně řádně vypořádal v odůvodnění rozhodnutí, k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení nedošlo, a ani dojít nemohlo. (Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 221/2008-48, ze dne 17. června 2010.)

Pokud odvolací orgán **nesouhlasí s určitými závěry** správního orgánu I. stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak i přes tento nesouhlas se **ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí** a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení ob stojí, je namístě, aby odvolání (jako celek) zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a **své korigující závěry uvedl toliko v odůvodnění odvolacího rozhodnutí.** Pokud ovšem odvolací orgán shledá odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně natolik nevyhovujícím, že jej nelze akceptovat ani z části, je to důvod pro zrušení takového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Jestliže by odvolací orgán v takové situaci potvrdil výrok přezkoumávaného rozhodnutí a současně „odstranil“ veškeré závěry správního orgánu I. stupně obsažené v odůvodnění a kompletně je nahradil svými, nepřipustně by tím účastníkům řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu. (Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 144/2009-102, ze dne 30. října 2012.)

Odvolací orgán **může odstranit nedostatky v odůvodnění rozhodnutí napadeného rozhodnutí, pokud je v něm obsažen alespoň základ úvah** správního orgánu, tedy pokud nejde o případ, že by odůvodnění zcela absentovalo. (Rozsudek NSS č. j. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 27. února 2013.)

V případě, že odvolací (rozkladový) orgán hodlá postupovat podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně, má za povinnost **umožnit účastníkům řízení vyjádřit se** nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím (rozkladovým) orgánem, ale též k **případným novým důvodům**, pro něž hodlá napadené rozhodnutí změnit. (Rozsudek NSS č. j. 1 As 55/2008-156, ze dne 23. července 2008.)

Pokud odvolací orgán dospěje k závěru, že ten samý skutkový stav, jaký zjistil správní orgán I. stupně, je třeba podřadit pod jiné ustanovení zákona, může tak ve svém rozhodnutí učinit. Pokud jediná změna spočívá v překvalifikování skutku (sankce zůstala beze změny), není možné dospět k tomu, že by se takovou změnou rozhodnutí uložila přestupci nová povinnost a hrozila mu újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. (Rozsudek NSS č. j. 4 Ads 104/2012-56, ze dne 28. února 2013.)

(3) Převzetí věci krajským úřadem

Ve zprávě o šetření jsem navrhl, aby rozhodování věci s ohledem na celkovou délku řízení převzal Váš úřad. K tomu sdělujete, že správní řád uvádí, že úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni, je z projednávání a rozhodování věci vyloučena. Informujete, že uvedené ustanovení dopadá nejen na vyřizující úřední osobu, ale rovněž na vedoucí odboru a vedoucí příslušného oddělení. S tímto závěrem se ztotožňuji. S ohledem na § 14 odst. 4 správního řádu konstatujete, že nelze určit žádnou jinou úřední osobu krajského úřadu, která by k vyloučené osobě (vedoucí odboru) nebyla ve vztahu podřízenosti. Za předpokladu, že Krajský úřad Ústeckého kraje **nedisponuje další úřední osobou kvalifikovanou v oblasti stavebního práva**, která by věc mohla vyřídit, jak uvádíte, se s přihlédnutím k úpravě podjatosti ve správním řádu **jeví převzetí věci** Vaším úřadem jako **nereálné**.

Závěr

Vážený pane řediteli, na podkladě Vašeho vyjádření k závěrům obsaženým v mé zprávě o šetření jsem se rozhodl **šetření uzavřít** podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, neboť další zásah z mé strany považuji **s ohledem na aktuální fázi řízení** a ve vazbě na výše uvedené v tuto chvíli za bezpředmětný.

Ukončení šetření však nevylučuje, aby se na mě [redacted] v budoucnu znovu, pokud to budu považovat za potřebné pro hájení [redacted] práv. [redacted] zasílám tento dopis na vědomí.

Děkuji Vám a pracovníkům Vašeho úřadu za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážený pan
Ing. Milan Zemaník
ředitel
Krajský úřad Ústeckého kraje
Velká Hradební 3118/48
400 02 Ústí nad Labem

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