## Zástupce veřejného ochránce práv

JUDr. Stanislav Křeček

V Brně dne 2. prosince 2014 Sp. zn.: 3390/2013/VOP/JCZ

Vážená paní inženýrko,

dovolují si Vás seznámit s výsledkem šetření podání Vašeho občanského sdružení O., se sídlem xxx (dále také "občanské sdružení" nebo "sdružení"), v záležitosti zamezení přístupu občanského sdružení k informacím a znemožnění jeho účasti na řízeních podle stavebního zákona, týkajících se stavby "Bioplynové stanice X" (dále také "BPS"). Pro přehlednost si dovolují tento dopis strukturovat do tří bodů, v nichž postupně popíši obsah Vašeho podání a postupy a závěry šetření tohoto podání, dále vyjádření úřadů k těmto závěrům a konečně moje závěrečné zhodnocení.

## Obsah podání, postup a závěry šetření

Svým podnětem ochránci jste se dožadovali zastavení výstavby BPS, resp. možnosti ovlivnit povolovací řízení. Poukazovali jste přitom kriticky především na upírání informací týkajících se realizace, resp. budoucího provozu BPS. Ačkoli jste se na začátku ledna 2013 obrátili na stavební úřad s požadavkem na informace a účast v řízení, postupy státní správy Vám měla být fakticky možnost aktivně se projednávání BPS účastnit upřena. Vaše podání směřovalo především proti postupům Městského úřadu Velké Meziříčí (dále také "městský úřad" nebo "MěÚ"), z podání bylo nicméně zřejmé, že věcí se zabýval také Krajský úřad Kraje Vysočina (dále také "krajský úřad" nebo "KrÚ"), na něhož jste se obraceli s opravnými prostředky.

Vyřizování podnětu jsem se na základě pověření bývalého veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského, ujal já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi něž náležela i problematika stavebního řádu, do které podnět spadal. Po zvolení nové veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., která se své funkce ujala složením slibu dne 18. 2. 2014, jsem byl posléze z její strany pověřen dalším vyřizováním Vašeho podnětu.

Ve věci jsem zahájil dne 8. července 2013 své šetření, které se s odkazem na obsah podnětu a působnost veřejného ochránce práv zaměřilo na prověření postupů úřadů v otázkách zamezení přístupu Vašeho občanského sdružení k informacím a znemožnění účasti sdružení na řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), týkajících se BPS. V rámci šetření jsem oslovil Městský úřad Velké Meziříčí a Krajský úřad Kraje Vysočina; po získání jejich stanovisek jsem posléze formuloval závěry ve zprávě o šetření ze dne 17. 2. 2014 koncipované dle § 18 zákona o veřejném ochránci práv, tj. se shledáním pochybení v postupech úřadů.

Jak jsem vytkl, Městský úřad Velké Meziříčí, odbor výstavby a stavebního rozvoje (stavební úřad), se dopustil pochybení, když Vašemu občanskému sdružení neoznámil zahájení stavebního řízení na BPS v X a upřel Vám tak možnost přihlásit se k účastenství v něm. S tím potom souvisela moje další kritika objektivně ztíženého přístupu Vašeho sdružení k relevantním podkladům ve věci, což jsem vnímal obecně rovněž jako nedostatek a kladl jej k tíži šetřeným úřadům. Upozornil jsem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti, včetně vstřícnosti v přístupu úřadů k laicky formulovaným podáním, prosazovanému konstantně i správními soudy. Konstatoval jsem potom i nenáležitost postupu na straně krajského úřadu při rozhodování o odvolání pana R. P. proti územnímu rozhodnutí (kde však již vady v té době odstranilo samo Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení) a vyslovil svoji pochybnost nad postupy krajského úřadu ve spojitosti s nepozastavením právních účinků přezkoumávaného územního rozhodnutí.

S nedostatky jsem seznámil Městský úřad Velké Meziříčí a Krajský úřad Kraje Vysočina a vyzval úřady, aby mě informovali, jaké kroky ke zjednání nápravy přijaly.

## Vyjádření úřadů

Městský úřad Velké Meziříčí ve svém vyjádření čj. VÝST/5752/2014/127/2014-pacal, ze dne 10. 3. 2014, nesouhlasí se závěrem o pochybení stavebního úřadu neoznámením zahájení stavebního řízení Vašemu občanskému sdružení. K tomu uvádí, že žádost o vydání stavebního povolení byla podána dne 21. 12. 2012 a oznámení o zahájení stavebního řízení bylo zasláno jeho účastníkům dne 18. 3. 2013. Dle MěÚ v době rozeslání oznámení o zahájení stavebního řízení byl již znám rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) čj. 2As 7/2011-274, ze dne 14. ledna 2013. Tento nový judikát ve spojení s novelizací stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. byl dle MěÚ vykládán tak, že občanská sdružení ve stavebních řízeních zahájených před 1. 1. 2013 nemají postavení účastníka řízení, u stavebních řízení zahájených po 1. 1. 2013 jim toto postavení již přísluší. Respektování nejnovější judikatury NSS se nedá označit za pochybení stavebního úřadu.

MěÚ se rovněž důrazně ohrazuje proti závěru, že Vaše občanské sdružení mělo ztížený přístup k relevantním podkladům ve věci. Podle MěÚ se sdružení začalo o správní řízení ve věci výstavby bioplynové stanice v X zajímat v listopadu 2012, svou iniciativu však zpočátku vyvíjelo pouze směrem k vedení města a zastupitelům města, které se členové občanského sdružení snažili zejména při osobních jednáních či otevřenými dopisy v tisku přesvědčit, aby město X vzneslo námitky proti umístění stavby a posléze odvolání. Dle MěÚ zvolením tohoto postupu členové sdružení zmeškali všechny možnosti uplatnění vlastních práv (námitky, odvolání). Ačkoli podle MěÚ byli členové sdružení v průběhu celé kauzy opakovaně poučováni o možnostech nahlížení do spisu, popř. vyžádat si některé dokumenty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zaslali pouze několik zmatečných žádostí a jednou se dostavili na stavební úřad za účelem nahlédnutí do spisu k územnímu řízení, který byl v té době v rámci odvolacího, resp. přezkumného, řízení u krajského úřadu. Pokud však postupovali

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, čj. 1As 30/2008-49, dostupný na www.nssoud.cz.

dle doporučení a zažádali si dle zákona č. 106/1999 Sb. o poskytnutí rozhodnutí krajského úřadu o zastavení přezkumného řízení ve věci povolení umístění stavby bioplynové stanice v X, bylo jim toto rozhodnutí okamžitě poskytnuto. Jak MěU uzavírá, o poskytnutí jiných dokumentů nikdy nepožádali a rovněž se nedostavili k nahlédnutí do spisu ke stavebnímu řízení.

Krajský úřad Kraje Vysočina ve svém vyjádření čj. KUJI 11899/2014, ze dne 3. 3. 2014, uvedl, že krom shledaných pochybení stavebního úřadu Velké Meziříčí byla ve vztahu ke krajskému úřadu konstatována nenáležitost jeho postupu při rozhodování o odvolání pana R. P., současně však s dovětkem, že vady již odstranilo Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci přezkumného řízení. KrÚ proto pouze doplňuje, že shledané nedostatečné odůvodnění svého rozhodnutí již napravil rozhodnutím čj. 64008/2013, sp. zn. OUP 317/2013, ze dne 30. 9. 2013, kterým opětovně zamítl odvolání pana R. P. jako nepřípustné. Řídil se přitom právním názorem svého nadřízeného orgánu a rozhodnutí dle svého vyjádření náležitě odůvodnil s tím, že vyšel dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ze svého posouzení přímého dotčení vlastnických nebo věcných práv k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich umístěním předmětné stavby jako jedné z podmínek pro uznání účastenství v územním řízení.

Co se týká pochybností ve spojitosti s nepozastavením právních účinků přezkoumávaného územního rozhodnutí dle § 95 odst. 5 správního řádu, uvedl KrÚ, že respektuje můj názor a v následujících přezkumných řízeních bude použití ustanovení § 95 odst. 5 správního řádu² zvažovat. Podotýká nicméně, že eliminace rizika nárůstu nákladů na straně stavebníka nemůže být jediným úhlem pohledu správního orgánu, nadto příslušné ustanovení zakotvuje možnost, nikoli povinnost použití tohoto instrumentu.

## Závěrečné hodnocení

I po seznámení s reakcemi úřadů mi v rámci závěrečného hodnocení nezbývá než setrvat na závěru, že v celkovém kontextu Vaší aktivní snahy o zapojení do stavebně-správních procesů, majících souvztažnost s realizací BPS, nutno vnímat postupy státní správy jako nevstřícné, a tedy jako **postupy v rozporu s principy výkonu dobré správy**, nad nimiž přísluší veřejnému ochránci práv dohlížet (viz též základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v části první, hlavě II správního řádu, zejména pak ustanovení § 4). Jestliže stavební řízení bylo zahájeno k 21. 12. 2012 (uplatněním příslušné žádosti stavebníka BPS), jako nedostatek vnímám, že o probíhajícím řízení Vaše nově konstituované sdružení,³ i přes svůj zájem, nebylo stavebním úřadem vůbec informováno (bez ohledu na to, že ve stavebním řízení by případné námitky Vašeho sdružení jako účastníka byly podstatně omezeny ustanovením § 114 odst. 2 stavebního zákona, jak jsem uvedl již ve své zprávě o šetření).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také "správní řád").

Sdružení bylo zaregistrováno Ministerstvem vnitra ke dni 28. 12. 2012, lze předpokládat, že právě za účelem efektivnějšího přístupu k informacím a řizením týkajícím se záměru předmětné BPS. Vstup občanských sdružení do řízení až po jeho zahájení judikatura připouští, k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2011, čj. 6As 19/2011-728.

Veřejný ochránce práv dlouhodobě v rámci své činnosti<sup>4</sup> apeluje na správní úřady, aby byly v maximální možné míře otevřené k žádostem o poskytování informaci, včetně informací shromažďovaných v rámci vedených řízení tak, aby byl naplněn princip otevřenosti veřejné správy občanům, k jehož respektování při své činnosti opakovaně veřejný ochránce práv správní úřady vyzývá. Otevřenost úřadů při jednání s občany a vstřícný přístup k jejich žádostem o informace v řadě případů podle veřejného ochránce práv vede k odstranění možných pochybností o správném a kvalifikovaném postupu v dané věci. Pokud je tento princip v rámci vedeného správního řízení naplněn, přispívá to významnou měrou k objasnění celé záležitosti a větší důvěře občanů ve správnost rozhodování správních orgánů, což je jedna z klíčových zásad správního procesu.

Podle sdělení samotného MěÚ v jeho dopisu ze dne 10. 3. 2014 pro účely mého šetření jste se přitom začali o správní řízení ve věci výstavby bioplynové stanice v X zajímat v listopadu 2012 s tím, že jste však dle sdělení MěÚ měli zpočátku vyvíjet aktivitu pouze směrem "k vedení města a zastupitelům". Orgánům města každopádně Váš zájem o správní procesy vztahující se k BPS musel být znám. Ze spisového materiálu, který je mi k dispozici, dále vyplývá, že dne 11. ledna 2013 podalo Vaše sdružení na stavební úřad již zcela formálně písemné podání, v němž se přihlásilo k účastenství "při obnově schvalovacího řízení ohledně výstavby bioplynové stanice v k.ú. X". Současně se Vaše sdružení začalo dožadovat úřední cestou dalších informací k záměru BPS, a to dle Vašeho vyjádření nejprve bezvýsledně při osobních návštěvách stavebního úřadu ve dnech 21. 1. 2013 a 25. 1. 2013 (o čemž mi žádný doklad poskytnut nebyl, nicméně minimálně jednu návštěvu stavebního úřadu za účelem nahlédnutí do spisu potvrdil MěÚ ve svém shora citovaném vyjádření ze dne 10. 3. 2014), posléze již písemnou formou "žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb." uplatněnou dne 28. 1. 2013 pod čj. 3596/2013. Téhož dne, tj. 28. 1. 2014, pod čj. 3476/2013 bylo uplatněno ke stavebnímu úřadu Vašim sdružením i podání označené "Věc: Zamítnutí účastenství a poskytnutí informací výše uvedenému občanskému sdružení při obnově schvalovacího řízení ohledně výstavby bioplynové stanice v k.ú. X", kde se uvádí: "Při osobní návštěvě odboru výstavby a regionálního rozvoje VM, ve dnech 21. 1. a 25. 1. 2013, kdy jsme požadovali nahlédnutí do dokumentace probíhajícího řízení a poskytnutí informací podle zákona č. 106/1996 Sb., nám bylo sděleno, že řízení zůstává ukončené a k námi požadovaným dokumentům nemáme přístup."

Mám za nepochybné, že v době uplatnění shora uvedených podání Vašeho sdružení stavební řízení na stavbu BPS již zahájeno bylo, proto bych považoval za korektní o tom informovat i Vaše sdružení, včetně ponechání práva nahlížet do spisu v uvedené záležitosti k Vašemu využití. Opětovně také podotýkám, že v době, kdy Vaše sdružení požadovalo nahlížet do spisu, měl být na stavebním úřadě kromě spisu k "běžícímu" stavebnímu řízení (zahájenému dne 21. 12. 2012) k dispozici rovněž i spis k pravomocně v té době ukončenému územnímu řízení (jak bylo krajským úřadem uvedeno v jeho rozhodnutí čj. KUJI 17368/2013, ze dne 11. 3. 2013, o zamítnutí odvolání pana P., byl mu spisový materiál stavebním úřadem předán až dne 28. 1. 2013), přesto nejenže požadavku Vašeho sdružení na nahlédnutí nebylo vyhověno, ale nadto o odepření nahlédnutí nebylo

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Viz též souhrnné zprávy o čínnosti veřejného ochránce práv dostupné na <u>www.ochrance.cz</u>.

vyhotoveno nezbytné usnesení (§ 38 odst. 5 správního řádu) či pro případ neúplné či nejasné žádosti o nahlédnutí jste nebyli jako žadatelé transparentně vyzváni k její precizaci. Stavební úřad pak reagoval teprve na následně již písemně uplatněný požadavek Vašeho sdružení v podání ze dne 28. 1. 2013, nicméně, die mého soudu, formalistně jej odmítl pod čj. VÝST/3596/2013/143/2013-pacal, ze dne 30. 1. 2013, se zdůvodněním, že nemůže žadateli umožnit nahlédnout do spisu probíhajícího správního řízení dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jelikož nahlédnutí do spisu nemá charakter informace dle citovaného zákona a právní úprava nahlížení do spisu je obsažená ve správním řádu. Posléze bylo s obdobně formalistickým přístupem zamítnuto rozhodnutím krajského úřadu čj. KUJI 12860/2013 rovněž odvolání Vašeho sdružení, i navzdory tomu, že v odvolání jste uvedli, že "jste svůj nárok uplatnili v době, kdy veškerá dokumentace k BPS se nacházela na MěÚ" (krajský úřad se přitom tímto aspektem věci v odvolacím řízení vůbec nezabýval).

Je s podivem, že ať už Vaše sdružení žádalo o nahlédnutí do spisu (dle správního řádu), či o poskytnutí informací (dle zákona č. 106/1999 Sb.), pokaždé se svojí žádostí neuspělo. Základní tezí koncepce právní úpravy poskytování informací je, že se poskytují veškeré informace s výjimkou těch informací, o nichž zákon výslovně stanoví, že se neposkytují. Svými postupy tak, dle mého přesvědčení, úřady fakticky popřely smysl a funkčnost celé právní úpravy poskytování informací (včetně věcně související problematiky nahlížení do spisů), založené na maximálně vstřícném přístupu k žadatelům a jejich žádostem o informování (nahlížení). MěÚ se ostatně ve svém vyjádření k mojí zprávě o šetření z tohoto nevstřícného postoje vůči Vašemu sdružení sám usvědčuje, když konstatuje, že "členové sdružení zaslali pouze několik zmatečných žádostí (a jednou se dostavili na stavební úřad za účelem nahlédnutí do spisu)". V tomto ohledu jde i o nepochopení role MěÚ jako orgánu veřejné správy v celém procesu, bylo totiž úkolem MěÚ případné jím shledané nedostatky v podání Vašeho sdružení ("zmatečné žádosti") pomoci odstranit a dobrat se tak k pro něj srozumitelnému podání. Jinými slovy úřad Vás měl vyzvat k odstranění jím specifikovaných nedostatků podání, a pokud tak neučinil, nemůže ex post obhajovat svůj postup s tvrzením, že podání bylo zmatečné, pročež nemohl konat (poskytnout informace).

Dle mého hodnocení pak skutečně ve svém celku postupy stavebníka (žadatele o stavební povolení) a stavebních úřadů znamenaly vyšachování Vašeho sdružení z účasti ve stavebním řízení. Stavebníkem bylo formálně požádáno o stavební povolení ještě před účinností novelizovaného stavebního zákona, tedy v době kdy byla k dispozici ustálená judikatura, přisvědčující účastenství občanských sdružení rovněž ve stavebních řízeních dle stavebního zákona.<sup>5</sup> Od 1. 1. 2013 pak vstoupila v účinnost novelizace stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., která toto soudy proklamované účastenství nadto

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Například rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, čj. 5As 41/2009-91, rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2010, čj. 9As 63/2010-111, rozsudek NSS ze dne 4. května 2011, čj. 7As 2/2011-52, dále již v mojí zprávě o šetření citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2011, čj. 1As 6/2011-347, bod 62, resp. ze dne 20. července 2011, čj. 1As 77/2011-325, bod 29, dále také rozsudek NSS ze dne 12. dubna 2012, čj. 9As 78/2011-69.

znovu výslovně zakotvila i v právní úpravě, včetně adekvátního zdůvodnění. Připomínám zde, že stavební úřad nakonec oznámil zahájení stavebního řízení teprve dne 18. března 2013. Paradoxně dne 11. března 2013 se Vaše občanské sdružení znovu obrátilo na stavební úřad (v podání namítáno, že na pozemcích v lokalitě chystané BPS probíhaly zemní práce, o nichž sdružení nebylo informováno, současně vznesen požadavek, aby sdružení před jakoukoliv činností v rámci výstavby BPS bylo informováno), na což stavební úřad reagoval dne 18. března 2013, tj. ten samý den, kdy oznámil zahájení stavebního řízení, sdělením, že požadavek Vašeho sdružení nemá oporu v zákoně a nemůže jej akceptovat. To jen dále ilustruje již výše nastíněné, tedy že postupy stavebního úřadu setrvale od počátku směřovaly k zamezení případného účastenství Vašeho sdružení v řízení o BPS.

Argumentaci stavebního úřadu rozsudkem NSS ze dne 14. ledna 2013, čj. 2As 7/2011-274 (anonymizovaná verze rozsudku zveřejněna dne 25. 1. 2013), nutno potom ve všech popsaných souvislostech vnímat již pouze jako účelovou snahu obhájit zpětně<sup>8</sup> právě nesprávné postupy stavebního úřadu, spočívající v neinformování Vašeho sdružení o zahájeném stavebním řízení (posléze byl ostatně i rozsudek samotný jako zjevný exces překonán usnesením rozšiřujícího senátu NSS,<sup>9</sup> jemuž byla věc postoupena usnesením ze dne 30. 4. 2013, čj. 1As 176/2012-120).

Přes výše uvedené kritické hodnocení postupu zejména stavebního úřadu Městského úřadu Velké Meziříčí, na kterém mi nezbývá než trvat (a seznámit s ním samostatnými dopisy představitele šetřených úřadů, tedy starostu Městského úřadu Velké Meziříčí a ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina, společně s výzvou, aby napříště nesprávným postupům zamezili), mám za to, že prostor pro moji intervenci se vyčerpal. Vycházím přitom z toho, že veškerá správní řízení ve věci BPS jsou již dlouhodobě skončena a stavba je provozována. Je proto nyní především věcí účinného dozoru ze strany všech povolujících institucí, aby ve spojitosti s jejím provozem nedocházelo k ohrožování, či dokonce porušování zákonem chráněných veřejných zájmů. V případě jakýchkoli svých pochybností stran dodržování platných právních předpisů (včetně dodržování úřady stanovených podmínek provozu BPS), můžete – ať už jako sdružení, či jednotlivci – dát

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Víz též "Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb.", dostupná v právním informačním systému ASPI pod ID LIT42674CZ, verze 2014 pro Windows, Wolters Kluwer, a. s.: K bodům 150–156 – § 109 "Upřesňuje se, že účastníkem stavebního řízení se stává také osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis. Nejčastěji se jedná o občanské sdružení, kterým toto postavení za určitých podmínek přiznává § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 23 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Podmínkou účastenství podle stavebního zákona je dotčení veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, pokud nebylo o dotčení v plném rozsahu rozhodnuto v územním rozhodnutí."

Oznámení zahájení stavebního řizení Městským úřadem Velké Meziříčí, odborem výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 18. března 2013, čj. VÝST/9190/2013/7175/2012-ro. Oznámení nebylo zveřejněno na úřední desce, kde by bylo eventuálně možné se s ním ještě seznámit. Stavební povolení na BPS pak vydal stavební úřad dne 15. května 2013, rovněž nebylo zveřejněno na úřední desce.

Tímto rozsudkem argumentováno poprvé ve vyjádření MěÚ čj. VÝST/5752/2014/127/ 2014-pacal, ze dne 10. 3. 2014, v reakci na moji zprávu o šetření ze dne 17. 2. 2014

Usnesení NSS ze dne 19. srpna 2014, čj. 1As 176/2012-130 s právní větou: "Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, bylo oprávněno účastnit se stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny."

příslušnému úřadu podnět k prošetření. Se zřetelem k § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv tedy své šetření nyní uzavírám.

Shora uvedené není na překážku tomu, abyste se na veřejnou ochránkyni práv kdykoli v budoucnu obrátili znovu, pokud k tomu v konkrétních postupech správních orgánů shledáte důvod.

Podávám Vám tuto zprávu a zůstávám s pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r. (dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Vážená paní Ing. M. B. O. xxx

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