

29. 1. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Označování účastníků řízení podle stavebního zákona pohledem ochrany osobních údajů

Ochrana osobních údajů je ve světle obecného nařízení o ochraně osobních údajů[1] stále aktuálním tématem, byť by se mohlo zdát, že prvotní nadšení (a zároveň obavy) již opadlo. V situaci, kdy Česká republika přijala adaptační zákon o ochraně osobních údajů[2] však nelze říct, že všechny otázky, které v souvislosti s praktickou aplikací vznikly, byly zároveň i zodpovězeny.

Tento článek se zabývá dílčími nejasnostmi, které souvisí s doručováním vedlejším účastníkům řízení v situaci, kdy dochází k doručování veřejnou vyhláškou. Ve vztahu správního řádu[3] a stavebního zákona[4] se tato problematika týká, jak vymezení účastníků řízení, tak formy doručování písemnosti v rámci řízení.



Správní řízení obecně

Správní řízení je specifický a vysoce formalizovaný proces, který lze zjednodušeně definovat jako postup správních orgánů při rozhodování o právech a povinnostech určených osob (§ 9 správního řádu).

Protože každé správní řízení je vedeno pouze a výhradně mezi správním orgánem a určenými osobami, je určení účastníků řízení klíčovým předpokladem pro to, aby správní řízení mohlo proběhnout. Podle § 27 správního řádu v základní rovině rozlišujeme v řízení hlavní účastníky (§ 27 odst. 1 správního řádu) a vedlejší účastníky (§ 27 odst. 2 správního řádu).

Doručování účastníkům je upraveno v § 19 až 26 správního řádu. Správní řád přitom primárně preferuje doručování prostřednictvím datové schránky, není-li to možné, lze využít provozovatelů poštovních služeb nebo dalších způsobů doručování. Podle § 25 odst. 1 správního řádu se osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, doručuje veřejnou vyhláškou.

Zvláštní úprava podle stavebního zákona

Naproti tomu ve stavebním zákoně, který podpůrně předpokládá využití správního řádu podle § 192 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví, že se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak, je vymezení účastníků řízení upraveno odlišně.

Podle § 85 stavebního zákona jsou účastníky územního řízení žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn (dle odst. 1). Účastníky územního řízení jsou dále vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě a osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo

k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno (odst. 2). Komentářová literatura k tomuto ustanovení uvádí, že „*Stavební zákon stanoví okruh účastníků územního řízení taxativním (konečným) výčtem, který nelze rozšiřovat aplikací ustanovení § 27 správního řádu. Obecná právní úprava má význam pouze pro rozlišení postavení jednotlivých kategorií účastníků řízení a s tím spojená práva z této kategorizace plynoucí.*“[\[5\]](#)

Stavební zákon upravuje § 94j a následujících stavebního zákona společné územní a stavební řízení. V souladu s výše uvedeným se pro postup v této části stavebního zákona využije správní řád tehdy, nestanoví-li stavební zákon jinak. Pouze otázky tímto zákonem neupravené budou podléhat úpravě dle správního řádu, jakožto obecného předpisu upravujícího správní řízení.

Stavební zákon vymezuje účastníky společného řízení v § 94k. Podle tohoto ustanovení je účastníkem společného územního a stavebního řízení

- a) stavebník,
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný stavební záměr uskutečněn,
- c) vlastník stavby, na které má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má ke stavbě jiné věcné právo, není-li sám stavebníkem,
- d) vlastník pozemku, na kterém má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku,
- e) osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.

Podle § 94m odst. 1 stavebního zákona stavební úřad oznámí účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení nejméně 15 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námítky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. V případech záměrů umístovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy.

Podle § 94m odst. 2 stavebního zákona se oznámení o zahájení společného řízení a další úkony v řízení doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků. V případě řízení s velkým počtem účastníků stavební úřad doručuje oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení účastníkům řízení podle § 94k písm. a) až d) a dotčeným orgánům jednotlivě; účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci podle § 94k písm. a), c) a d). U stavebních záměrů zasahujících do území několika obcí se v řízení s velkým počtem účastníků oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují vždy veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 3 správního řádu; jednotlivě se doručuje dotčeným orgánům a účastníkům řízení podle § 94k písm. a) až d). Účastníci řízení podle § 94k písm. e) se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech v řízení doručovaných veřejnou vyhláškou identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru.

Stavební zákon tedy pracuje s vymezením účastníků řízení ve vztahu k tomu, jaké práva a povinnosti jim v rámci řízení vznikají[\[6\]](#), ale rovněž i jakým způsobem jim budou doručovány dokumenty v rámci řízení a jakým způsobem mají být v těchto listinách identifikováni. Řízení s velkým počtem účastníků není stavebním zákonem vymezeno, a proto se uplatní úprava podle § 144 správního řádu. Podle § 144 správního řádu se řízení s velkým počtem účastníků rozumí řízení s více než 30 účastníky (tj. 31 a více).

Ve vztahu k účastníkům řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech v řízení doručovaných veřejnou vyhláškou identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru.

Výkladové nesrovnalosti nebude vyvolávat situace, kdy je v řízení od jeho zahájení velký počet účastníků (tj. více než třicet), protože stavební zákon pro tento případ výslovně stanoví, že účastníci podle § 94k písm. e) mají být identifikováni označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí a doručování bude probíhat formou veřejné vyhlášky.

V praxi však může nastat situace, kdy v řízení není počet účastníků vyšší než třicet, proto v oznámení o zahájení společného řízení nedojde k identifikaci účastníků označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru, ale v průběhu řízení se účastník podle § 94k písm. e) stane osobou, které se prokazatelně nedaří doručovat. S ohledem na formulaci § 94m odst. 2 věta poslední „*Účastníci řízení podle § 94k písm. e) se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech v řízení doručovaných veřejnou vyhláškou identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru*“ lze dospět ke dvojímu výkladu. První variantou, která z tohoto znění vyplývá je, že účastníci řízení podle § 94k písm. e) se v oznámení o zahájení řízení identifikují označením pozemků evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru vždy bez ohledu na formu doručování, zatímco v dalších dokumentech, které se v průběhu řízení budou doručovat veřejnou vyhláškou, bude identifikace účastníků řízení podle § 94k písm. e) provedena označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru. Dalším možným výkladem je nutnost kumulativně splnit obě podmínky, tj. účastníci řízení podle § 94k písm. e) se v oznámení o zahájení řízení identifikují označením pozemků evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru pouze tehdy, je-li zároveň splněna i podmínka doručování veřejnou vyhláškou.

Legislativní pravidla vlády stanoví v čl. 42 Vyjádření variant, při pouze dvou možnostech, které musejí být splněny současně, se mezi tyto možnosti vloží slovo „a“, před nímž se čárka nepíše.

Pokud bychom tedy striktně vycházeli v rámci jazykového výkladu z Legislativních pravidel vlády, znamenalo by to, že v oznámení o zahájení řízení má dojít k identifikaci označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru pouze tehdy, je-li zároveň písemnost doručována veřejnou vyhláškou. Znamenalo by to tedy, že ve vztahu k ostatním účastníkům řízení nemají být účastníci řízení podle § 94k písm. e) v oznámení o zahájení společného řízení identifikováni označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru a ostatní účastníci mají být touto cestou seznámeni s jejich identifikací jménem, příjmením, příp. adresou.

Právě skutečnost, zda správní orgán doručuje jednotlivě nebo formou veřejné vyhlášky, a jakou identifikaci účastníků řízení zvolí, bude mít vliv na to, jakým způsobem správní orgán nakládá s osobními údaji účastníků řízení.

Doručování veřejnou vyhláškou není ve stavebním zákoně upraveno, obecně lze proto úpravu najít v § 25 správního řádu. Veřejnou vyhláškou se obecně doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon. Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.

Správní řád neobsahuje kritéria, která by správní orgán mohl použít pro posouzení, zda zvolit

vyvěšení písemnosti nebo je na místě vyvěsit pouze oznámení o možnosti převzít písemnost; podle znění tohoto ustanovení je primárně kladen důraz na vyvěšení písemnosti. Podle odborné literatury^[7] lze toto ustanovení vykládat tak, že správní orgán přistoupí k vyvěšení oznámení o možnosti převzít písemnost zejména tehdy, je-li písemnost doručovaná veřejnou vyhláškou příliš obsáhlá, nebo rovněž v případech, kdy to odůvodňuje ochrana osobních údajů v písemnosti uvedených.

Ve vztahu k doručování, resp. doručování veřejnou vyhláškou nelze opomenout, že tímto postupem dochází k tomu, že osobní údaje účastníků řízení se po vymezenou mohou stát volně přístupnými pro další osoby, které účastníky konkrétního správního řízení nejsou.

Ochrana osobních údajů účastníků řízení ve vztahu k doručování

Podle čl. 4 bodu 1) obecného nařízení o ochraně osobních údajů jsou osobními údaji veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.

Zpracování osobních údajů je podle čl. 4 bodu 2) obecného nařízení o ochraně osobních údajů jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení.

Není pochyb o tom, že při postupu ve správním řízení dochází ke zpracování osobních údajů účastníků řízení bez ohledu na to, zda se jedná o hlavní nebo vedlejší účastníky nebo doručování probíhá jednotlivě či veřejnou vyhláškou. Rozsah zpracovávaných údajů bude záviset na tom, jaké práva a povinnosti jsou předmětem správního řízení, obecně se však bude jednat minimálně o identifikační údaje jako je jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu nebo jiná kontaktní adresa. Tento rozsah osobních údajů vychází mimo jiné i ze základní identifikace fyzické osoby.

Jako právní titul bude v souvislosti s postupem správních orgánů ve hře zejména čl. 6 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů, tj. zpracování je zákonné, pokud je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje a písm. e), tj. zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci kterým je správce pověřen.

Cílem obecného nařízení o ochraně osobních údajů není stěžovat nebo dokonce znemožňovat postup správních orgánů, i v rámci své činnosti se na ně vztahuje povinnost dodržovat pravidla chránící osobní údaje účastníků řízení, a to včetně základních zásad zpracování osobních údajů, které jsou definovány v čl. 5 obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

Jednou ze zmíněných zásad je i zásada minimalizace, podle které osobní údaje musí být přiměřené, relevantní a omezené na nezbytný rozsah ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány (čl. 5 odst. 1 písm. c) obecného nařízení o ochraně osobních údajů). Dále se uplatní i zásada účelového omezení, podle které osobní údaje musí být shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro

statistické účely se podle čl. 89 odst. 1 nepovažuje za neslučitelné s původními účely (čl. 5 odst. 1 písm. b)) obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

V případě, kdy správní orgán postupuje v souladu s § 25 správního řádu, lze na situaci nahlížet i optikou ochrany osobních údajů. Dle metodického doporučení Ministerstva vnitra *„V případě doručování veřejnou vyhláškou nemá správní orgán možnost pro zajištění ochrany osobních údajů písemnost pozměnit, např. začerněním osobních údajů či podobnou úpravou. Proto jestliže písemnost obsahuje osobní údaje, které lze považovat za citlivé, postupuje správní orgán tak, že na úřední desce a elektronické úřední desce vyvěsí namísto samotné písemnosti oznámení o možnosti převzít písemnost u příslušného správního orgánu (§ 25 odst. 2 správního řádu).“* [8]

Je tedy nepochybné, že § 25 správního řádu umožňuje postupovat tak, aby správní orgán posoudil míru ochrany osobních údajů účastníků řízení a případně zvolil způsob doručení, kterého dopad do osobní sféry bude co nejméně intenzivní.

V této souvislosti se v obecní rovině objevují pochybnosti, jak přistupovat k organizačním a technickým aspektům doručování písemností účastníkům řízení. V praxi se lze setkat se situací, kdy navzdory způsobu označování účastníků řízení v textu dokumentu je zároveň součástí i rozdělovník, který obsahuje identifikaci těch účastníků řízení, kterým je konkrétní písemnost doručována. Pokud by se v rozdělovníku objevovali osobní údaje, které nemají být obsaženy v písemnosti jako takové, domníváme se, že takový postup nelze akceptovat.

Ve správním řádu ani odborné literatuře se definice rozdělovníku neobjevuje, byť v praxi je součástí téměř každého rozhodnutí. V souvislosti se správním řádem z roku 1967[9] s tímto pojmem pracoval alespoň komentář, dle kterého *„[Jména a příjmení účastníků řízení] Je možno v praxi uvést dvojím způsobem a to jednak v odůvodnění rozhodnutí, jednak v jeho závěru. Pro přehlednost je vhodnější uvádět jména a příjmení účastníků řízení v závěru rozhodnutí po jeho podpisu a úředním razítkem a to ve formě rozdělovníku, kde se uvedou kompletní jména a příjmení účastníků řízení. V rámci takového rozdělovníku lze uvést i doruční adresy těchto účastníků. I když v tomto případě by to mohlo být považováno za neoprávněné nakládání s osobními údaji, je nutno mít na zřeteli, že správní rozhodnutí je doručováno pouze účastníkům řízení, kteří mají dle ust. § 23 správního řádu právo nahlížet do správního spisu, kde jsou tyto adresy např. ve formě doručenek již obsaženy a pro účastníky řízení tedy přístupné.“*[10]

Domníváme se však, že skutečnost, že osobní údaje účastníků řízení jsou součástí spisu a mohou být tedy zjištěny účastníky řízení při nahlížení do spisu, není důvodem proto, aby je správní orgán bez dalšího uváděl do písemností, není-li k tomu věcný důvod související s obsahem písemnosti nebo není-li to projevem plnění právní povinnosti, kterou je správní orgán vázán. Rovněž by se dle našeho názoru jednalo o porušení povinností správního orgánu, pokud by postupoval podle zvláštní právní úpravy, která předpokládá v písemnostech specifickou identifikaci účastníků řízení (jako například výše zmíněný § 94m odst. 2 stavebního zákona), ale ponechal by pro účely doručení osobní údaje účastníků v plném znění v rozdělovníku (jehož účel je spíše administrativní).

Závěr

Vrátíme-li se k možnosti doručování oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, domníváme se, že i v případě, kdy v průběhu řízení dojde ke změně okolností a správní orgán přistoupí k doručování veřejnou vyhláškou, máme za to, že stavební zákon vyžaduje, že v předmětném dokumentu (jak v oznámení o zahájení společného řízení, tak v dalších dokumentech) budou účastníci řízení podle § 94k písm. e) stavebního zákona identifikováni označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí dotčených vlivem stavebního záměru. V této situaci je rovněž na místě, aby správní orgán zvážil možnost postupu ve smyslu § 25 správního řádu a na úřední desce uveřejnil oznámení o

možnosti převzít písemnost, dojde-li k závěru, že je namístě postupovat v zájmu ochrany osobních údajů účastníků řízení. Tento postup bude rovněž v souladu se zásadou minimalizace a účelového omezení, které jako správce osobních údajů musí respektovat při operacích zpracování osobních údajů, byť tak činí v souladu s právním titulem splnění právní povinnosti, resp. splnění úkolu ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci.



Mgr. Ivana Šilhánková,
advokátní koncipientka



JUDr. Michal Šilhánek,
advokát

[LAWYA, advokátní kancelář s.r.o.](#)

Sídlo:
Tučapy 240
683 01, Tučapy

Kontaktní adresa:
Březinova 746/29
616 00, Brno

tel.: +420 543 216 310
e-mail: info@lawya.cz

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

[2] Zákon č. [110/2019](#) Sb., o zpracování osobních údajů.

[3] Zákon č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Zákon č. [183/2006](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[5] PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

[6] Obdobně konstatuje i odborná literatura, např. PRŮCHA, Petr. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

[7] Jemelka, Luboš, Pondělíčková, Klára, Bohadlo, David. Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.

[8] Metodický návod pro vedení elektronické úřední desky v územních samosprávných celcích, k dispozici >>> [zde](#).

[9] Zákon č. [71/1967](#) Sb., Zákon o správním řízení (správní řád), ve znění k 31. 12. 2005.

[10] ONDRUŠ, Radek. Správní řád – komentář. 1. vyd. Praha: LINDE Praha a.s., 2003. 683 s. zákony – komentáře. ISBN 80-7201-371-8.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)