

## Zpráva o šetření

### **ve věci „novostavby RD 1“ a „novostavby RD 2“ na pozemcích p. č. A/B, A/C, A/D, BBB/B a p. č. st. CCC v k. ú. Špindlerův Mlýn**

#### **A - Předmět šetření**

Dne 27. 2. 2015 byl Kanceláři veřejného ochránce práv doručen podnět paní P. S., bytem H. XX, XXX XX Ř., a Ing. V. S., bytem N. Ú. XXX/XX, XXX XX P. - H. (dále jen „stěžovatelé“). Předmětem jejich podnětu byl postup Městského úřadu Špindlerův Mlýn (dále jen „stavební úřad“) při povolování a provádění staveb „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ na pozemcích p. č. A/B, A/C, A/D, BBB/B a p. č. st. CCC v k. ú. Špindlerův Mlýn<sup>1</sup>. Stavební úřad vydal pro obě stavby územní rozhodnutí, stavební povolení, tři rozhodnutí o změně stavby před dokončením a kolaudační souhlas.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup>, a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního práva, které se podnět týká.

Po jeho posouzení z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit v této věci šetření, a to za účelem posouzení postupu stavebního úřadu a rovněž Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“), který v záležitosti vystupoval v pozici nadřízeného stavebního úřadu. Z tvrzení stěžovatelů jsem nabyl podezření, že ve věci nebyly respektovány všechny požadavky plynoucí z právních předpisů, neboť:

- územní rozhodnutí, stavební povolení a rozhodnutí o změně stavby před dokončením mohla být zatížena vadami,
- stavby měly být provedeny v rozporu s povoleními a projektovou dokumentací,
- stěžovatelům nebylo umožněno pořídit kopie dokumentace stavby,
- stavební úřad nerozhodl do 10 dnů o návrhu na vydání předběžného opatření, který byl učiněn při kontrolní prohlídce dne 3. 4. 2014,
- krajský úřad nepřijal dostatečná opatření k nápravě těch rozhodnutí stavebního úřadu, u nichž panovalo podezření na rozpor s právními předpisy.

---

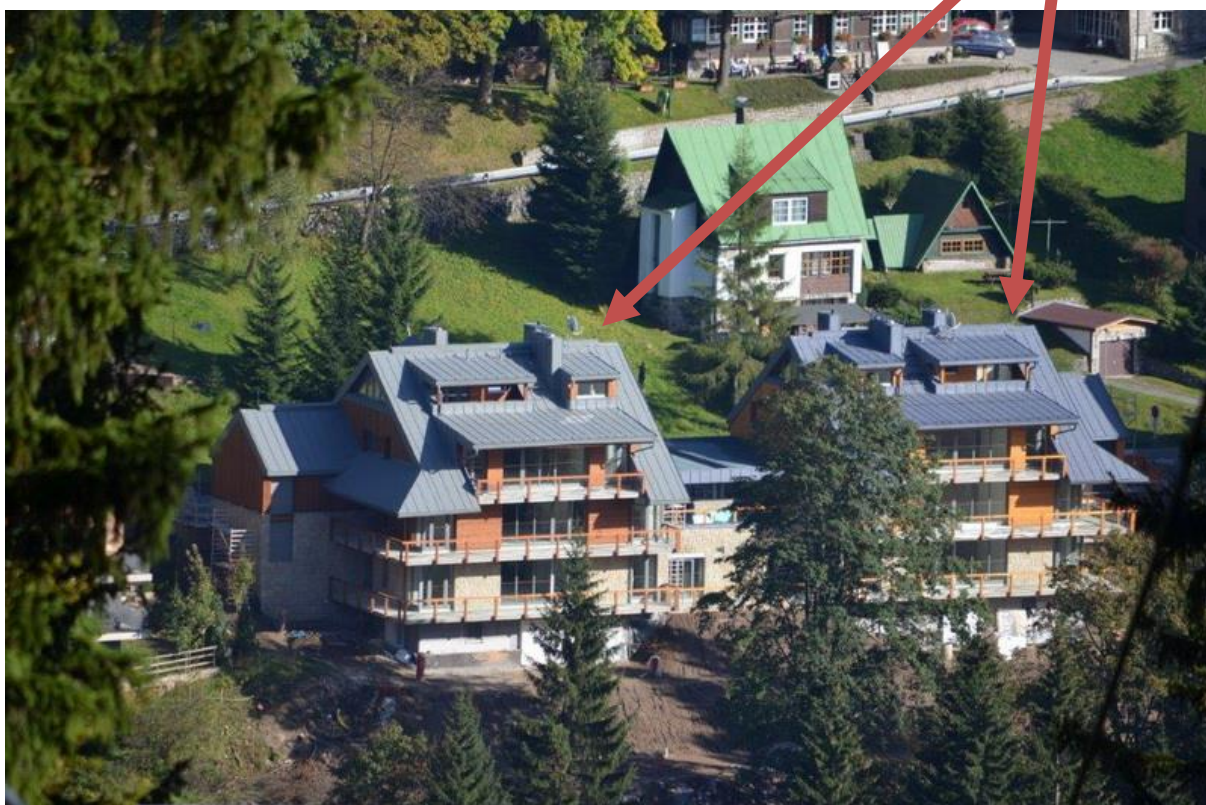
<sup>1</sup> Všechny zde uvedené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, proto již v dalším textu nebudu jeho název uvádět.

<sup>2</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Všechny zde uvedené právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese [www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz).

## B - Skutková zjištění

Dopisy ze dne 18. 3. 2015 jsem si vyžádal vyjádření krajského a stavebního úřadu. Starosta města Špindlerův Mlýn mi odpověděl dopisem ze dne 22. 4. 2015, ředitelka krajského úřadu potom dopisem ze dne 23. 4. 2015. V této části stručně zrekapituluji důležité informace, které z jejich vyjádření a z podnětu stěžovatelů vyšly najevo.

Jak jsem již zmínil, činnost správních orgánů souvisí s výstavbou dvou totožných, pouze zrcadlově obrácených bytových domů, z nichž každý byl umístěn a povolen vlastním územním rozhodnutím a stavebním povolením. Pohled na stavby od západu<sup>3</sup>:



### B.1 Postup stavebního úřadu

Stavební úřad vydal dne 20. 9. 2012, pod č. j. DOK/Vyst/Ce/1577/2012 a č. j. DOK/Vyst/Ce/158A/C012, územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavby „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ na pozemcích p. č. A/B, A/C, A/D, BBB/B a p. č. st. CCC. Stavebníkem byla společnost H. R., s. r. o., IČ XXXXXXXX, se sídlem Z. XX/XX, 140 00 Praha 4. Stěžovatelé byli účastníky společného územního a stavebního řízení a konečná rozhodnutí byla jejich zmocněnci doručena. Právní moci nabyly dne 22. 10. 2012. Podoba obou staveb byla následně změněna třemi rozhodnutími o změně stavby před dokončením zapsanými do stavebního deníku ve

<sup>3</sup> Všechny snímky, na které se ve své zprávě odvolávám či které se v jejím obsahu objevují, jsou veřejně dostupné na internetových stránkách <http://www.apartmanyprimator.cz/> v sekci „fotogalerie“.

dnech 4. 3. 2013 (list č. 0212521), 18. 7. 2013 (list č. 0237926) a 7. 1. 2014 (list č. 0262341).

Stěžovatelé se v průběhu výstavby obrátili na stavební úřad s řadou podnětů požadujících zastavení stavebních prací, nařízení staveb k odstranění, vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu<sup>4</sup> a projednání přestupků proti stavební kázní. Jejich požadavkům však nebylo vyhověno. S dalšími podněty se proto stěžovatelé obrátili na krajský úřad (viz následující část B.2) i na Ministerstvo pro místní rozvoj. To jejich podněty postoupilo stavebnímu úřadu k posouzení, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení o změně stavby před dokončením. Stalo se tak usneseními ze dne 4. 12. 2014, č. j. MMR-39322/2014-8A/D124 a č. j. MMR-3932A/C014-8A/D125. V nich Ministerstvo pro místní rozvoj vyjevilo svůj názor na povahu stavebních prací povolených zápisem do stavebního deníku, které považovalo za zásah do podmínek územního rozhodnutí.

Stavební úřad oznámením ze dne 31. 3. 2015, č. j. DOK/Vyst/Jeb/485/2015, informoval o zahájení řízení, v němž se bude z moci úřední zabývat možností obnovit řízení o změně stavby před dokončením. Tato řízení byla ukončena vydáním rozhodnutí ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014. Stavební úřad mě dále informoval, že „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ již byly kolaudačním souhlasem ze dne 23. 10. 2014 povoleny k užívání. Podle jeho zjištění byly stavby provedeny v souladu s územním rozhodnutím a stavebním povolením po úpravách povolených rozhodnutími o změně stavby před dokončením. Stavební úřad nemá k dispozici návrh na nařízení předběžného opatření ze dne 3. 4. 2014, neboť kompletní spisová dokumentace byla postoupena Policii ČR. Ta prověřuje možné podezření ze spáchání trestného činu „zneužití pravomoci úřední osoby“.

Stavební úřad uvedl, že stěžovatelům neodepřel nahlížení do spisu či projektové dokumentace, pouze jim neumožnil pořízení kopie dokumentace stavby. Stěžovatelé totiž nesplnili podmínky dané § 168 odst. 2 stavebního zákona<sup>5</sup>. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o odepření nahlížení do spisu ani o odepření nahlížení do vybraných částí dokumentace (u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany atd.), nerozhodoval stavební úřad o odepření usnesením.

## **B.2 Postup krajského úřadu**

Krajský úřad sděleními ze dne 4. 6. 2014, zn. 5773/UP/2014/Sv a zn. 5774/UP/2014/Sv, odpověděl na podněty, kterými se dne 7. 5. 2014 stěžovatelé domáhali ochrany před nečinností stavebního úřadu, provedení dozoru nad výkonem přenesené působnosti a zahájení přezkumného řízení ohledně rozhodnutí ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014. Krajský úřad posoudil územní rozhodnutí a stavební povolení jako nezrušitelná, neboť od nabytí jejich právní moci již uplynula 15měsíční lhůta daná pro vydání rozhodnutí v prvním stupni přezkumného řízení. Dále zrekapituloval, že stavební úřad schválil při kontrolních prohlídkách změny staveb „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ před dokončením. Jak jsem zjistil, krajský úřad nehodnotil správnost tohoto postupu, tj. schválení změny stavby

<sup>4</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>5</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

před dokončením zápisem do stavebního deníku. Uložil však stavebnímu úřadu, aby neprodleně zjistil, zda jsou při realizaci „novostavby RD 1“ a „novostavby RD 2“ dodržovány požadavky plynoucí ze stavebního zákona.

Stěžovatelé reagovali podáními doručenými krajskému úřadu dne 1. 7. 2014. Ten na ně odpověděl sděleními ze dne 25. 7. 2014, zn. 10355/UP/2014/Sv a zn. 10356/UP/2014/Sv. Uvedl, že stavební úřad dne 17. 4. 2014 při kontrolní prohlídce staveb „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ do protokolu zaznamenal, že jsou prováděny v souladu s povoleními a ověřenou projektovou dokumentací. Tyto informace sdělil stavební úřad stěžovatelům. Krajský úřad ve svých sděleních informoval, že rozhodnutí ze dne 18. 7. 2013, oznámené zápisem do stavebního deníku, je již nepřezkoumatelné, neboť lhůta jednoho roku pro zahájení přezkumného řízení uplynula dne 18. 7. 2014. Krajský úřad neshledal takové vady, pro které by musel přistoupit ke zrušení rozhodnutí ze dne 7. 1. 2014.

K požadavku na pořízení kopií dokumentace stavby nepředložili stěžovatelé souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil (tj. společnosti H. R., s. r. o.). Proto jim stavební úřad odepřel možnost pořízení kopií. Krajský úřad zmínil v této souvislosti rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69<sup>6</sup>, z něhož vyplývá, že stavební úřad je povinen poskytnout žadateli kopii dokumentace stavby bez souhlasu podle § 168 odst. 2 stavebního zákona za splnění dvou podmínek – žadatel musí být účastníkem stavebního či územního řízení a zároveň se musí jednat o řízení neukončené. V době, kdy stěžovatelé o pořízení kopií dokumentace stavby usilovali, však již stavební ani jiné řízení vedeno nebylo. Krajský úřad proto neshledal v postupu stavebního úřadu rozpor s právními předpisy ani judikaturou. Při nahlížení do spisu dne 24. 7. 2014 navíc krajský úřad umožnil zástupci stěžovatelů, aby si kopie spisu pořídil.

## **C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně**

Podle zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod. Veden tímto posláním jsem shromážděné podklady posoudil a dospěl k následujícím závěrům.

### **C.1 Zákonost územního rozhodnutí a povolení změny stavby před dokončením**

#### **C.1.1 Územní rozhodnutí**

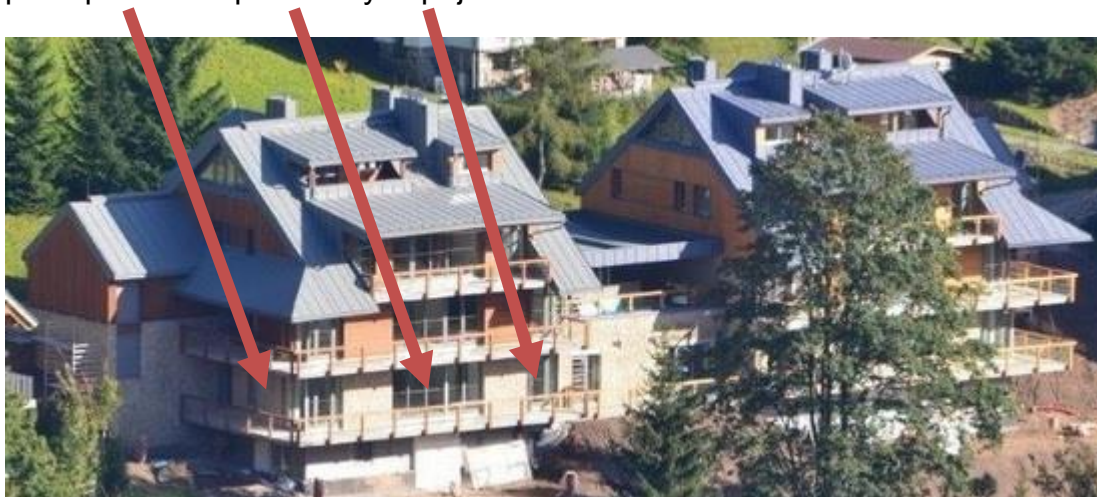
Podle § 90 písm. a) stavebního zákona posuzuje stavební úřad v územním řízení, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.

---

<sup>6</sup> Všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jakož i jiných správních soudů jsou veřejně dostupná na internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Územní plán města Špindlerův Mlýn<sup>7</sup> v plochách „B1 Bydlení individuální – rodinné domy (ubytování do 8 lůžek)“, v nichž se obě stavby nacházejí, omezuje maximální zastavitelnost plochou 150 m<sup>2</sup>, maximální podlažnost pak dvěma nadzemními podlažími. Tyto plochy by měly vytvářet „území rodinných domů s okrasnými zahradami městského a příměstského charakteru vysoké kvality prostředí s významným podílem zeleně, tvořící souvislé obytné celky“.

„Novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ nesplňovaly požadavky územního plánu již kvůli velikosti svých zastavěných ploch, které měly podle popisu v územních rozhodnutích činit 225 m<sup>2</sup> oproti přípustným maximálně 150 m<sup>2</sup>. Domnívám se dále, že „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ sestávala podle stavu předpokládaného územním rozhodnutím ze tří, nikoliv dvou nadzemních podlaží. Tento závěr činím s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2013, č. j. 8 As 75/2010-165. Ve shodě s ním nepovažuji budovu postavenou ve svahu a částečně na jedné straně zanořenou pod úroveň terénu automaticky za budovu s podzemním podlažím. Takový výklad by byl v rozporu s obvyklým chápáním pojmu „podzemní podlaží“. Naopak, při pohledu na obě stavby je patrné, že minimálně i první podzemní podlaží je ve skutečnosti podlažím nadzemním, toliko na jedné (východní) straně zapuštěné pod úroveň zemského povrchu. Na dalších třech stranách budov již první podzemní podlaží vystupuje nad úroveň terénu:



Územní rozhodnutí tedy dle mého názoru připustila výstavbu domů se třemi nadzemními podlažími oproti dvěma, kterými omezoval možnost výstavby územní plán města Špindlerův Mlýn, a oba domy překročily rovněž požadavek na maximální zastavitelnost. **Vydáním územních rozhodnutí připouštějících umístění stavby v rozporu s územním plánem byl porušen § 90 písm. a) stavebního zákona.**

Nezákonná rozhodnutí mohou být zrušena v přezkumném řízení. Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejpozději do 1 roku od právní moci napadeného rozhodnutí. Podle § 97 odst. 2 správního řádu rozhodnutí v prvním stupni přezkumného řízení nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci napadeného rozhodnutí.

<sup>7</sup> Veřejně dostupný na internetových stránkách města Špindlerův Mlýn na adrese <http://www.spindleruvmlyn.org/>, plný odkaz zde: <http://www.spindleruvmlyn.org/mestsky-urad/uzemne-planovaci-dokumentace/uzemni-plan/#.VgGuEtLtmko>.

Vzhledem k tomu, že územní rozhodnutí pro „novostavbu RD 1“ a „novostavbu RD 2“ nabyla právní moci dne 22. 10. 2012, je k dnešnímu dni již nelze v přezkumném řízení zrušit. I vadná rozhodnutí přitom, v souladu se zásadou presumpce správnosti správních aktů, vyvolávají zamýšlené právní účinky. Obdobný závěr platí i pro stavební povolení vydaná s územními rozhodnutími ve společném řízení.

#### C.1.2 Rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014

Podle § 118 odst. 2 stavebního zákona lze změnu stavby před jejím dokončením povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí.

Podle § 118 odst. 6 stavebního zákona změnu stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, může stavební úřad schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí je stavebníkovi oznámeno zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamená do spisu, podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

Změna stavby před dokončením, povolená uvedenými rozhodnutími, spočívala zejména ve zhotovení druhého podzemního podlaží, ve využití volné půdy pro půdní ateliér (tj. ve zhotovení dalšího nadzemního podlaží) a překrytí parkovací plochy mezi oběma domy střechou. Nově byl směrem do ulice na východní straně obou domů navržen ještě boční štít s proskleným trojúhelníkovým oknem do půdy. V nejvyšším nadzemním podlaží byla přidána dvě střešní okna mířící směrem do zahrady (na západ). Poté bylo ještě povoleno upravit tato okna do podoby vikýřů.

K povaze změn stavby, povolených oběma rozhodnutími, se vyjádřilo Ministerstvo pro místní rozvoj. V usneseních ze dne 4. 12. 2014, č. j. MMR-39322/2014-8A/D124 a č. j. MMR-3932A/C014-8A/D125, uvedlo, že změny stavby před dokončením spočívající mj. v jiném prostorovém řešení stavby (navýšení podlaží, zvýšení počtu bytových jednotek) lze považovat za zásah do podmínek územního rozhodnutí.

Stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 1A/C011-102, podle kterého: „*Nástavba je změna dokončené stavby, kterou se původní stavba zvyšuje; jde nejčastěji o nástavbu podlaží či části podlaží na stávající budovu. Stavební zákon nestanovuje žádný minimální rozměr tohoto zvýšení; nemusí proto jít nutně o zvýšení celého podlaží. Podstatné je, že se změní vertikální rozměr obou bokorysů stavby. Nástavbou je i zvýšení samostatného komínu, stožáru (pokud je stavbou) apod. Podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona se pod pojmem stavba rozumí i část stavby. To znamená, že i zvýšení části stavby může být nástavbou.*“ Tím stěžovatelé dokládali, že stavebními pracemi povolenými v průběhu výstavby byly oba bytové domy zvýšeny, a byla tedy provedena tzv. nástavba. S jejich názorem se ztotožňují. I kdyby povolené stavební práce nevedly ke zvýšení nejvyššího bodu staveb, vedly ke zvýšení některých ploch střechy a obvodových stěn stavby v důsledku zhotovení dalšího nadzemního podlaží

a následného vytažení vikýřů v nejvyšším patře. Aby však mohly být nástavby v průběhu výstavby povoleny jako změny staveb před dokončením, musela by jejich povolení a realizaci předcházet změna územních rozhodnutí ze dne 29. 10. 2012, k čemuž nedošlo.

S názorem Ministerstva pro místní rozvoj a stěžovatelů se tak ztotožňuji. **Zvýšení počtu podlaží a bytových jednotek spolu se zcela jiným řešením střechy nemohu považovat za stavební práce, po jejichž provedení by ještě existovaly rodinné domy umístěné územními rozhodnutími. Jejich vzhled, rozměry, avšak i charakter (rodinný dům se změnil na bytový) jsou po provedení změn zcela odlišné.** Stavby, již beztak umístěné v rozporu s územním plánem města Špindlerův Mlýn, tím ještě zásadněji narušily hodnoty, které město svou územně plánovací dokumentací chrání. Nelze připustit, aby stavby v průběhu realizace tak zásadně narostly oproti podobě předpokládané územními rozhodnutími a vlastníci okolních pozemků a staveb (zde stěžovatelé) ani nedostali možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy, do nichž bylo změnou stavby před dokončením zasaženo. **Rozhodnutí ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014, oznámená zápisem do stavebního deníku, tak pokládám za vydaná v rozporu s § 118 odst. 2 a 6 stavebního zákona.** Stavební práce, které jimi byly povoleny, považuji za překročení podmínek územních rozhodnutí ze dne 20. 9. 2012, č. j. DOK/Vyst/Ce/1577/2012 a č. j. DOK/Vyst/Ce/158A/C012, a za zásah do práv ostatních účastníků stavebního řízení. I tato vadná rozhodnutí však, do doby svého zrušení, vyvolávají zamýšlené právní účinky.

Tvrzení, že stavební práce byly provedeny ještě před udělením povolení ke změně stavby před dokončením a tímto povolením byly „dodatečně“ legalizovány, nejsem ze shromážděných podkladů schopen posoudit.

### C.1.3 Přezkumná činnost krajského úřadu

Podle svého vyjádření se krajský úřad s prováděním „novostavby RD 1“ a „novostavby RD 2“ poprvé seznámil ze dvou podnětů doručených dne 7. 5. 2014. V nich jej stěžovatelé výslovně požádali o zahájení přezkumného řízení a zrušení rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014. Své přání pak zopakovali v pozdějších podáních doručených dne 1. 7. 2014.

Již jsem uvedl, že usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 1 roku od právní moci napadeného rozhodnutí, přičemž po uplynutí 15 měsíců od tohoto okamžiku nelze vydat rozhodnutí v prvním stupni přezkumného řízení. Jestliže je podle § 98 správního řádu porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. **Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu** (tj. není vydáváno usnesení o zahájení přezkumného řízení).

Krajský úřad ve svých sděleních ze dne 4. 6. 2014 správně poukázal na skutečnost, že územní rozhodnutí a stavební povolení ze dne 20. 9. 2012 již nelze v přezkumném řízení zrušit, ostatně stěžovatelé jej o to ani nežádali. Krajský úřad se však z neznámých důvodů nezabýval zákonností rozhodnutí o změně stavby před dokončením, o což jej naopak stěžovatelé požádali výslovně, a konstatoval

pouze, že stavební úřad vyhodnotil změny stavby jako nedotýkající se práv ostatních účastníků stavebního řízení. Dle mého názoru měl však v této době, kdy ještě bylo možné rozhodnutí ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014 přezkoumat, posoudit jejich soulad s právními předpisy. Vady, které by odůvodňovaly jejich zrušení, jsem popsal v předchozí části své zprávy. Obě rozhodnutí pak bylo možno přezkoumat ještě dne 25. 7. 2014, kdy krajský úřad odpověděl na pozdější podněty stěžovatelů. Zmínil přitom, že rozhodnutí ze dne 18. 7. 2013 již přezkoumat nelze, neboť dne 18. 7. 2014 vypršela roční lhůta pro zahájení přezkumného řízení. I kdybych tuto úvahu, nepočítající s 15denní lhůtou pro podání odvolání, přijal, nadále běžela 15měsíční lhůta, v níž bylo možné napadené rozhodnutí přezkoumat ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu. Vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení nemusí předcházet postup podle § 96 odst. 1 správního řádu, ohraničený lhůtou jednoho roku od právní moci napadeného rozhodnutí.

Se závěrem krajského úřadu, který v rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 7. 1. 2014 neshledal vady odůvodňující zahájení přezkumného řízení, se z důvodů uvedených v předchozí části mé zprávy ztotožnit nemohu. Domnívám se tedy, že v **době, kdy ještě pochybení stavebního úřadu byla řešitelná zrušením rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014, krajský úřad potřebná opatření nepřijal.**

## **C.2 Provedení staveb v rozporu s rozhodnutími stavebního úřadu**

### C.2.1 Nepovolené stavební práce

Stěžovatelé žádali o bezodkladné zastavení stavebních prací prováděných v rozporu s územním rozhodnutím, stavebním povolením a územním plánem města Špindlerův Mlýn.

Podle § 118 odst. 1 stavebního zákona je stavebník povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona. Za povolení stavby se považuje souhlas stavebního úřadu s provedením stavebního záměru podle § 106, stavební povolení podle § 115, veřejnoprávní smlouva podle § 116, oznámený vznik oprávnění podle § 117, opakované stavební povolení a dodatečné povolení stavby podle § 129, územní rozhodnutí, ve kterém stavební úřad podle § 78 odst. 6 stanovil, že k provedení stavby nebude vyžadovat ohlášení nebo územní rozhodnutí u stavebních záměrů podle § 103.

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby jejímu vlastníkovi nebo s jeho souhlasem stavebníkovi, je-li stavba prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

Podle § 134 odst. 2 stavebního zákona je-li stavba prováděna bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení podle § 129. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým zastavení prací na stavbě nařídí.



Stavební úřad nemá možnost nařídit odstranění stavby z toho důvodu, že byla provedena v rozporu s územně plánovací dokumentací. Územní plán je podkladovým materiálem pro vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, které jej musejí respektovat, jinak nesmějí být vydány. V posuzovaném případě nelze zrušení územních rozhodnutí docílit, neboť v tuto chvíli neběží žádná lhůta pro uplatnění opravných prostředků. Možnost stavebního úřadu zasáhnout proti provádění stavby a nařídit ji k odstranění je dána především pro případy tzv. černých (nepovolených) staveb. K zodpovězení otázky, zda se v případě „novostavby RD 1“ a „novostavby RD 2“ jedná o stavby černé, je nutno nejprve posoudit existenci a obsah úkonů, na jejichž základě k jejich výstavbě došlo, tj. **jimiž byla výstavba povolena.**

Podle § 118 odst. 1 stavebního zákona bylo tímto úkonem stavební povolení, nikoliv územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí stavby „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ nepovolila, nýbrž stanovila podmínky pro navazující stavební povolení (či jiné úkony stavebního úřadu).<sup>8</sup> Teprve jím byla stavba povolena a s ním také musí být její výsledná podoba v souladu. Pokud bylo stavební povolení vydáno v rozporu s územním rozhodnutím, je to důvod pro jeho zrušení. Nebylo-li však stavební povolení zrušeno a nabylo právní moci, je právem stavebníka v souladu s ním a v souladu s ověřenou projektovou dokumentací stavbu zhotovit. Podoba stavby ještě v daném případě doznala změn povolených rozhodnutími o změně stavby před dokončením. Ani ta pochopitelně nesměla být vydána v rozporu s územním rozhodnutím, a pokud se tak stalo, bylo nutno je pro nezákonnost zrušit. K tomu však zatím nedošlo, a protože rozhodnutí nabylo právní moci, je nutno povolenou podobu staveb odvodit i z těchto „změnových“ rozhodnutí.

V posuzovaném případě bych tedy za nepovolenou stavbu vyžadující zásah stavebního úřadu mohl považovat provádění či provedení staveb jiným způsobem a v jiné podobě, než která vyplývala ze stavebního povolení a rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Územní rozhodnutí bylo „pouze“ podkladovým správním aktem těchto rozhodnutí a provádění stavby v rozporu s ním nemůže být považováno za nepovolenou stavební činnost vyžadující zahájení řízení o odstranění stavby a uložení zákazu pokračovat ve výstavbě.

**Z posudků, které stěžovatelé opatřili, a z veřejně dostupných fotografií<sup>9</sup> je možné usuzovat na to, že stavby „novostavba RD 1“ a „novostavba RD 2“ byly provedeny v zásadě tak, jak byly povoleny stavebním povolením a rozhodnutím o změně stavby.**

#### C.2.2 Kolaudační souhlas

Rozpor mezi povolenou a skutečnou podobou stavby však panuje ohledně oken ve druhém podzemním podlaží. Z posudku č. C42676/14 společnosti E. C.,

---

<sup>8</sup> I územní rozhodnutí může být v určitých případech povolením stavby, a sice v případech staveb nevyžadujících podle § 103 stavebního zákona ke svému provedení ani stavební povolení, ani ohlášení, a dále v případech, kdy stavební úřad v územním rozhodnutí podle § 78 odst. 6 stanovil, že k provedení stavby nebude vyžadovat ohlášení.

<sup>9</sup> Jedná se o posudek společnosti E. C., s. r. o., ze dne 2. 10. 2014, a osvědčení Ing. P. K. ze dne 22. 10. 2014. Fotografie „novostavby RD 1“ a „novostavby RD 2“ jsou veřejně dostupné na internetových stránkách <http://www.apartmanyprimator.cz/>.

s. r. o., vyplývá, že žádné povolení ani projektová dokumentace s provedením oken ve druhém podzemním podlaží nepočítaly. Na snímcích, které stavebník uveřejnil, jsou přitom okna v prvním podzemním podlaží pozorovatelná. Stavby by tak byly v této části provedeny v rozporu s povolením a projektovou dokumentací.

Podle § 119 odst. 2 stavebního zákona zkoumá stavební úřad při uvádění stavby do užívání, zda **stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací nebo ověřenou projektovou dokumentací**, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.

Není zřejmé, jakým způsobem stavební úřad při kolaudaci staveb provedení oken ve druhém podzemním podlaží vyhodnotil. Z mého pohledu se však jedná o provedení stavebních prací, které nebyly povoleny, nevyplývají z projektové dokumentace stavby a nemohou být nepodstatnými odchylkami, nýbrž spíše projevem stavební nekázně. Tato skutečnost dovoluje pochybovat o souladu kolaudačního souhlasu, kterým byly obě stavby povoleny k užívání, s ustanovením § 119 odst. 2 stavebního zákona.

**Očekávám tedy, že stavební úřad se k výše uvedeným pochybnostem vyjádří.** Připomínám, že lhůta pro zrušení kolaudačního souhlasu v prvním stupni přezkumného řízení vyprší za 15 měsíců od okamžiku, kdy souhlas nabyl právních účinků (§ 122 odst. 3 stavebního zákona).

Pro úplnost bych ještě rád uvedl, že stavební úřad má při uvádění stavby do užívání zkoumat její soulad s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí. Dle mého názoru je tomu tak ovšem pouze u těch staveb, které jsou územním rozhodnutím nejen umístovány, ale i povolovány, tj. kde již jiný úkon než územní rozhodnutí není k zahájení a dokončení stavby vyžadován. To však není případ posuzované stavby, kde je při kolaudaci zkoumán pouze soulad se stavebním povolením (srov. rovněž § 120 odst. 2 stavebního zákona).

### **C.3 Návrh na nařízení předběžného opatření**

Stěžovatelé požádali o nařízení předběžného opatření při kontrolní prohlídce dne 3. 4. 2014 a svou žádost poté několikrát zopakovali, např. v písemnostech ze dnů 6. 5. 2014 a 7. 11. 2014 adresovaných stavebnímu úřadu. Předběžným opatřením se domáhali vyslovení zákazu pokračování stavebních prací.

Z ustanovení § 61 správního řádu vyplývá, že o požádání účastníka o předběžné opatření musí být rozhodnuto do 10 dnů, a to rozhodnutím. Správní řád v případě předběžného opatření výslovně vyžaduje formu „rozhodnutí“, nikoliv „usnesení“. Z rozdílu mezi oběma formami vyplývají konkrétní důsledky – zatímco rozhodnutí je možné samostatně přezkoumat v přezkumném řízení, v případě usnesení je tato možnost omezena (podle ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu). **Stavební úřad však o návrzích, kterými stěžovatelé usilovali o nařízení předběžného opatření, nerozhodl vůbec.** Dlužno podotknout, že ani krajský úřad

žádná opatření k odstranění této nečinnosti, kterou stěžovatelé zmínili např. v podnětu ze dne 6. 5. 2014, nepřijal.

#### **C.4 Kopie projektové dokumentace stavby**

Stavební úřad neumožnil právnímu zástupci stěžovatelů při kontrolní prohlídce dne 3. 4. 2014 pořízení kopie projektové dokumentace, neboť k tomu chyběl souhlas vlastníka stavby. Stavební úřad neodepřel nahlížení do spisu, pouze možnost pořizování kopií z dokumentace stavby, o čemž nerozhodl usnesením.

K procesní stránce věci si dovoluji poznamenat, že již bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová ve své zprávě o šetření ze dne 20. 2. 2013, sp. zn. 3797/2012/VOP/SN, uvedla: *„V případech, kde stavební úřad odepřel stěžovateli, případně dalším účastníkům řízení pořízení kopií dokumentace územního řízení, měl o tom rozhodnout usnesením dle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu.“* S tímto závěrem jsem se po převzetí její funkce ztotožnil v závěrečném stanovisku ze dne 1. 7. 2013, sp. zn. 3797/2013/VOP/SN, v němž jsem uvedl: *„Procesní postupy nahlížení do spisu, které neupravuje speciálně stavební zákon, se řídí obecnými ustanoveními § 38 správního řádu. Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona ve větě druhé stanoví, za jakých podmínek lze poskytnout kopii dokumentace stavby, neupravuje ale nijak procesní postup pro odepření pořízení této kopie. Jestliže žadatel nesplní podmínku pro pořízení kopie dokumentace stavby dle citovaného ustanovení stavebního zákona, je třeba o odepření této neoddělitelné součásti práva nahlížení do spisu rozhodnout usnesením dle § 38 odst. 5 správního řádu.“*

K právu na poskytnutí kopie z dokumentace stavby podle § 168 odst. 2 stavebního zákona považuji za nutné zmínit, že ve své předchozí činnosti jsem citované ustanovení vyložil jako omezení práva na spravedlivý proces a práva na informace, které musí být uplatňováno pouze v přiměřeném rozsahu. Nedoložení souhlasu stavebníka či autora projektové dokumentace tak nepovažuji ještě za důvod pro odepření pořízení kopie dokumentace stavby podle ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona. Nedílnou součástí úvahy správního orgánu při rozhodnutí o odepření pořízení kopie projektové dokumentace stavby musí být uplatnění principu proporcionality (přiměřenosti), v jakém nezbytném rozsahu je nutné ústavní právo na spravedlivý proces a právo na informace omezit, aby ještě bylo dosaženo zákonem sledovaného účelu omezení. Tento závěr jsem uvedl v dopisu ze dne 18. 11. 2014, sp. zn. 6974/2014/VOP/MH<sup>10</sup>, který doporučuji stavebnímu úřadu k pozornosti. Přiklonil jsem se tedy k možnosti poskytovat kopie dokumentace stavby i v širším rozsahu, než který vyplývá z textu ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona.

V rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, byla formulována právní věta, podle které: *„Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které opravňuje stavební úřad poskytnout žadateli kopii*

---

<sup>10</sup> Spolu s dalšími stanovisky veřejného ochránce práv je veřejně dostupný na internetových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz) v sekci „ESO evidence stanovisek ochránce“, plný odkaz zde: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/756>.

*dokumentace stavby pouze se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo se souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nedopadá na účastníka běžícího stavebního (případně územního) řízení. Tomuto účastníku je stavební úřad povinen pořídit kopii dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu z roku 2004.“ V době kontrolní prohlídky dne 3. 4. 2014 již skutečně stavební ani jiné řízení neprobíhalo, a postup stavebního úřadu, který odepřel možnost pořízení kopií dokumentace stavby, tak není s citovaným rozsudkem v rozporu.*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 7 Azs A/C008-64, se nevztahuje ke stavebně-správnímu řízení. Jeho podstatou je řízení azylové a spisová dokumentace v obecném slova smyslu, nikoliv její kvalifikovaná součást, kterou je ve smyslu ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona dokumentace stavby.

Krajský úřad uvedl, že dne 24. 7. 2014 umožnil právnímu zástupci stěžovatelů pořízení kopií ze spisové dokumentace vlastními prostředky. I z posudků, které si stěžovatelé opatřili, vyplývá, že z některých částí dokumentace stavby byly kopie pořízeny. **Po posouzení shromážděných podkladů se tak domnívám, že právo stěžovatelů na seznámení se s dokumentací staveb a pořízení kopií bylo postupem správních orgánů zachováno.**

V posuzovaném případě se jako největší problém jeví procesní postup stavebního úřadu. **V případě odepření pořízení kopie dokumentace stavby měl stavební úřad vydat usnesení, jak mu ukládá § 38 odst. 5 správního řádu.** Proti usnesení svědčí stěžovatelům právo podat odvolání a poté případně i požádat o soudní ochranu ve správním soudnictví.

## D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Městský úřad Špindlerův Mlýn dopustil pochybení spočívajícího ve vydání vadných územních rozhodnutí ze dne 20. 9. 2012, č. j. DOK/Vyst/Ce/1577/2012, a ze dne 20. 9. 2012, č. j. DOK/Vyst/Ce/158A/C012, a rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014, oznámených zápisy do stavebního deníku, listů č. 0237926 a č. 0262341. V této souvislosti se mohu kladně vyjádřit ke skutečnosti, že postup oprávněné úřední osoby stavebního úřadu je prověřován orgány činnými v trestním řízení. Umístění staveb, které jsou v evidentním rozporu s územně plánovací dokumentací, umožňuje úvahu nad trestněprávním rozměrem celého případu, konkrétně nad naplněním skutkové podstaty trestného činu „zneužití pravomoci úřední osoby“ (ustanovení § 329 trestního zákoníku<sup>11</sup>).

---

<sup>11</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Podle ustanovení § 329 úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci, bude potrestána odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti.

Ohledně rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014 je nyní posuzována možnost uplatnění mimořádného opravného prostředku, kterým je obnova řízení. Tím by mohla být v této části zjednána potřebná náprava. **O návrhu na nařízení předběžného opatření učiněném při kontrolní prohlídce dne 3. 4. 2014 by měl stavební úřad neprodleně rozhodnout.**

Vadná územní rozhodnutí a stavební povolení ze dne 20. 9. 2012, č. j. DOK/Vyst/Ce/1577/2012 a č. j. DOK/Vyst/Ce/158A/C012, v tuto chvíli nemohou být zrušena v přezkumném řízení. S ohledem na vývoj věci by však mohl v budoucnu nastat důvod pro obnovu řízení podle § 100 odst. 4 správního řádu: „*O obnově řízení rozhodne příslušný správní orgán z moci úřední též v případě, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem. Lhůta podle odstavce 3 začíná běžet dnem následujícím po dni nabytí právní moci rozsudku.*“

Provádění staveb v rozporu s povoleními a projektovou dokumentací jsem v rámci svého šetření shledal pouze v existenci oken ve druhém podzemním podlaží. **Od stavebního úřadu proto očekávám, že se k této záležitosti vyjádří a posoudí zákonnost kolaudačního souhlasu ze dne 23. 10. 2014.**

Směrem k činnosti krajského úřadu mohu vyslovit politování, že ve správních lhůtách pro zahájení a provedení přezkumného řízení nebyla zrušena rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dnů 18. 7. 2013 a 7. 1. 2014, ani nebylo přijato opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, který do 10 dnů nerozhodl o návrhu stěžovatelů na nařízení předběžného opatření.

Zprávu o šetření zasílám ředitelce krajského úřadu a starostovi města Špindlerův Mlýn a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž právnímu zástupci stěžovatelů.

JUDr. Stanislav K ř e č e k  
zástupce veřejné ochránkyně práv