

Zpráva o šetření

ve věci pasportizace staveb „studny a trubního vedení“ a řízení o odstranění stavby „oplocení“

A - Předmět šetření

Dne 10. 12. 2015 se na veřejnou ochránkyni práv obrátili manželé A. a B. B., bytem xxxxxxxxx (dále jen „stěžovatelé“). Svůj podnět pak ještě dne 4. 2. 2016 doplnili. Nebyli spokojeni se způsobem, jakým Městský úřad Týn nad Vltavou (dále jen „městský úřad“) a Krajský úřad Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) postupuje v následujících záležitostech:

- (1) Městský úřad nevyhověl jejich podnětu k zahájení řízení o odstranění nepovolených staveb, za které považovali stavbu **vodního rezervoáru** na hranicích pozemků p. č. 1972 a 973/5 v k. ú. X.,¹ stavbu **potrubí**, jímž je voda ze studny přiváděna do rodinného domu č. p. 60, a další stavbu **potrubí**, které slouží k odvádění vody z rodinného domu do nedalekého vodního toku Y. **Namísto, aby zahájil řízení o odstranění těchto staveb, ověřil městský úřad jejich pasporty.** Krajský úřad v postupu městského úřadu pochybení neshledal.
- (2) **Městský úřad zahájil řízení o odstranění stavby oplocení**, jehož vlastníkem je paní A. B. a které se nachází mezi pozemkem p. č. 962/10 a pozemky p. č. 962/7 a 962/11. Ani v tom krajský úřad pochybení neshledal.

Vyřízení podnětu jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,² a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mimo jiné, i oblast stavebního řádu, které se podnět týká.

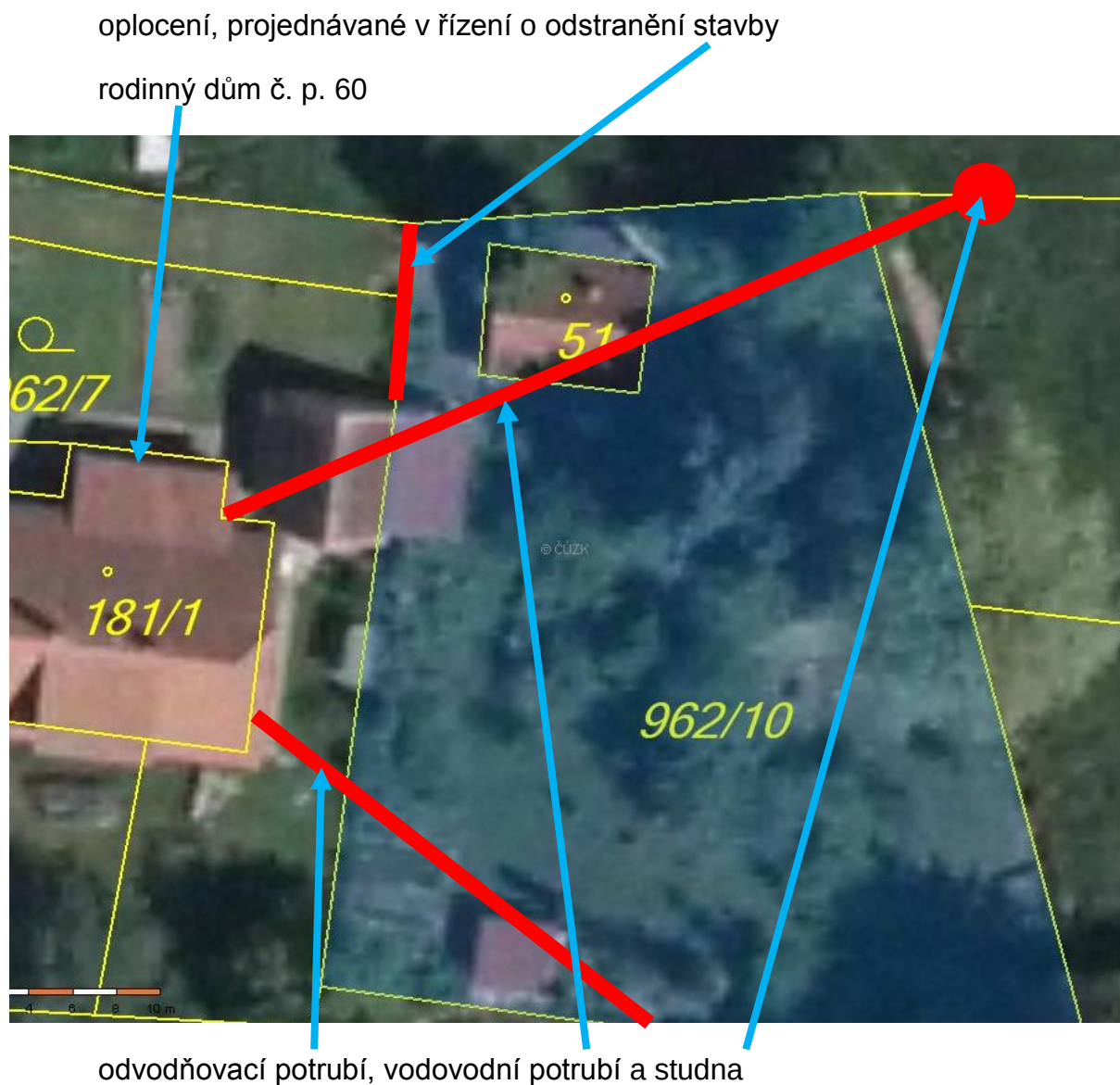
Poté, co jsem zahájil v této věci šetření, jsem se obrátil se žádostí o vyjádření na starostu města Týn nad Vltavou, jehož odpověď mi byla doručena dne 17. 2. 2016, a ředitele krajského úřadu, jehož odpověď jsem obdržel dne 4. 2. 2016. Právníci Kanceláře veřejného ochránce práv provedli v této věci dne 3. 3. 2016 místní šetření, v jehož průběhu navštívili místo, kde se stavby nacházejí, a záležitost v sídle městského úřadu projednali.

¹ Všechny pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, proto již jeho název nebudu v dalším textu uvádět.

² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese www.portal.gov.cz.

B - Skutková zjištění

V této části zrekapituluji stručně informace o postupu městského a krajského úřadu, které ze shromážděných podkladů vyšly najevo. Pro přehlednost doplňuji následující snímek, pocházející z veřejně přístupné katastrální mapy, v němž jsem umístění staveb orientačně vyznačil.



Paní A. B. je vlastnící pozemku p. č. 962/10, přes nějž vodovodní a odvodňovací potrubí prochází a vede k rodinnému domu č. p. 60 na pozemku p. č. st. 181/1. Jeho vlastníkem je C. D., který je rovněž vlastníkem pozemku p. č. 962/7 a spoluvlastníkem pozemku p. č. 962/11, na nichž se má oplocení paní A. B. nacházet.

B.1 Pasportizace staveb „studny a trubního vedení“

Městský úřad vystupoval v této záležitosti v pozici vodoprávního úřadu.

Dne 29. 4. 2015 se stěžovatelé obrátili na městský úřad a požádali jej o odstranění dvou nepovolených staveb. Mělo se jednat o **potrubí**, vedoucí pod pozemkem p. č. 962/10, jímž je voda z rezervoáru na hranicích pozemků p. č. 1972 a 973/5 přiváděna do rodinného domu č. p. 60. Druhou nepovolenou stavbou bylo **potrubí**, vedené pod pozemkem p. č. 962/10, sloužící k odvádění vody z rodinného domu č. p. 60 do vodního toku Y.

Sdělením ze dne 16. 6. 2015, č. j. MÚT/11871/2015, informoval městský úřad stěžovatele, že podle § 125 stavebního zákona³ ověřil existenci stavby „studna skružová kopaná“, nacházející se na pozemcích p. č. 1972 a 973/5, a „trubní vedení vodovodního a drenážního rozvodu“, nacházející se na pozemcích p. č. 962/7, 962/10, 1975, 51, 1972 a 973/5. Učinil tak na základě žádosti C. D. doložené zjednodušenou dokumentací skutečného provedení (pasportem) všech uvedených staveb.

Stěžovatelé informovali dne 29. 7. 2015 městský úřad, že s jeho sdělením nesouhlasí. Městský úřad jim odpověděl vyjádřením ze dne 3. 8. 2015, č. j. MÚT/15545/2015, v němž vysvětlil důvody svého předchozího postupu. V souvislosti se stavbami vodovodního a odvodňovacího potrubí se dne 25. 8. 2015 uskutečnilo místní šetření, při němž B. B. předložil vyjádření paní E. F. a G. H., obě datovaná k 10. 8. 2015. V nich byly zpochybněny informace, na jejichž základě byly pasporty staveb ověřeny.

Dne 2. 9. 2015 se stěžovatelé obrátili na městský úřad a požadovali odstranění nepovolených staveb studny (kterou označili slovy „skružová jímka“) a obou potrubí. Dne 11. 9. 2015 si na postup městského úřadu stěžovali u nadřízeného krajského úřadu. Svou stížnost pak ještě dne 21. 10. 2015 doplnili.

Ve vyjádření ze dne 22. 9. 2015, č. j. MÚT/19334/2015, zopakoval městský úřad důvody, pro které ověřil pasporty staveb a neshledal důvody k zahájení řízení o odstranění stavby. Sdělením ze dne 19. 11. 2015, č. j. MÚT/19135/2015, informoval tajemník městského úřadu stěžovatele, že jejich stížnost na způsob, jakým městský úřad při ověření pasportů postupoval, považuje za neopodstatněnou.

Dne 24. 11. 2015 se stěžovatelé obrátili na krajský úřad, přičemž nesouhlasili s odpovědí, jaké se jim ze strany tajemníka městského úřadu dostalo. Krajský úřad však ve sdělení ze dne 30. 11. 2015, č. j. KUJCK 87404/2015/3/OZZL/Žý, usoudil, že městský úřad při řešení věci nepochybil.

³ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

B.2 Řízení o odstranění stavby „oplocení“

V této záležitosti vykonává městský úřad působnost obecného stavebního úřadu.

Oznámením ze dne 7. 4. 2015, č. j. MÚT/06654/2015, informoval městský úřad paní A. B., že zahajuje řízení o odstranění stavby oplocení, které se nachází mezi pozemkem p. č. 962/10 a pozemky p. č. 962/7 a 962/11. Usnesením ze dne 12. 5. 2015, č. j. MÚT/09060/2015, toto řízení přerušil, neboť paní A. B. požádala dne 21. 4. 2015 o dodatečné povolení stavby. Dalším usnesením ze dne 13. 5. 2015, č. j. MÚT/09212/2015, městský úřad řízení o žádosti přerušil, neboť nebyla doložena projektová dokumentace stavby a chyběl rovněž doklad o právu k pozemku, na němž má být oplocení umístěno. Vlastnice stavby byla vyzvána, aby svou žádost o uvedené podklady doplnila.

Stěžovatelé nesouhlasili se způsobem, jakým městský úřad v této záležitosti postupoval a dne 26. 5. 2015 se obrátili se svou stížností na krajský úřad. Ten však postoupil jejich stížnost městskému úřadu, jehož tajemník ji posoudil jako neopodstatněnou a sdělením ze dne 21. 7. 2015, č. j. MÚT/14455/2015, o tom stěžovatele vyrozuměl. Na jeho odpověď stěžovatelé nesouhlasně reagovali dopisem ze dne 24. 7. 2015. Dne 17. 8. 2015 se pak znovu obrátili na krajský úřad.

Krajský úřad dne 13. 10. 2015 pod č. j. KUJCK 75088/2015/OREG vyzval městský úřad, aby ověřil, zda neprobíhá řízení o předběžné otázce, na jejímž posouzení by výsledek řízení o dodatečném povolení stavby závisel. Pokud ano, nemohl by městský úřad v řízení, které vede, pokračovat. Předběžná otázka, týkající se zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví pozemku p. č. 962/11, je Okresním soudem v Českých Budějovicích projednávána pod sp. zn. 15 C 444/2014. Poté, co tuto skutečnost ověřil, městský úřad řízení o dodatečném povolení stavby usnesením ze dne 23. 11. 2015, č. j. MÚT/23633/2015, přerušil.

Sdělením ze dne 13. 10. 2015, č. j. KUJCK 70659/2015/OREG, krajský úřad informoval stěžovatele, že pokud jde o existenci předběžné otázky, shledal jejich stížnost důvodnou. Městský úřad měl skutečně řízení o dodatečném povolení stavby přerušit, ač tak neučinil. Jiná pochybení v postupu podřízeného úřadu však krajský úřad neshledal.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Podle zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem působit k ochraně osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, principy demokratického právního státu nebo principy dobré správy. Zasáhnout mohu i proti nečinnosti, které se úřady dopustí. Veden tímto posláním jsem shromážděné podklady posoudil a dospěl k následujícím závěrům.

C.1 Pasportizace staveb „studny a trubního vedení“

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby, která byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem a která nebyla dodatečně povolena.

Podle § 125 odst. 1, 3 a 4 stavebního zákona je vlastník stavby povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby ověřenou dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení. V případech, kdy dokumentace stavby nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu, je vlastník povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby. Pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby, uloží stavební úřad pouze pořízení dokumentace zjednodušené (jde o tzv. pasport stavby), pokud ji stavebník nepořídil sám. Není-li třeba takto pořízenou dokumentaci doplnit, změnit nebo jinak přepracovat, stavební úřad ji ověří.

Právní úprava tedy počítá s tím, že u staveb zhotovených bez potřebného povolení budou stavební úřady rozhodovat o jejich odstranění. Zároveň ale chrání vlastníka **stavby, která v minulosti sice povolena byla**, jejíž dokumentace však chybí (nebyla vůbec pořízena, nebo se z různých důvodů nedochovala). V tom případě je vlastník povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby, a to buď úplnou, nebo zjednodušenou (pasport). Pokud tak vlastník stavby neučiní dobrovolně, stavební úřad mu pořízení dokumentace nařídí.

Právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Zpravidla u staré zástavby, kdy prokazování legálnosti stavebních změn je obtížné, by opačný přístup mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany stavebního úřadu. K tomu, aby mohla být stavba označena jako nepovolená, proto nepostačuje konstatování, že se nepodařilo zajistit žádné důkazy o její legálnosti. Prokázat je nutno skutečnost, že stavba povolena nebyla. **Pasportizace se však zároveň nesmí stát ani prostředkem pro legalizaci nepovolených staveb.** Pokud stavební úřad prokáže, že stavba byla provedena bez potřebného povolení, nemůže ověřit dokumentaci jejího skutečného provedení a musí zahájit řízení o odstranění stavby.

Stavební zákon také nestanoví žádný časový limit, ve kterém ještě lze pasportizaci provést a kdy již nikoliv. Obvykle platí – čím starší je stavba, tím větší pravděpodobnost, že se její dokumentace nedochovala. A naopak – čím je stavba novější, tím více by mělo existovat dokladů svědčících o jejím povolení. Nelze však vyloučit, že u stavby existující desítky let se prokáže, že je stavbou nepovolenou. Vždy záleží na okolnostech věci.

Přejdu-li od těchto obecných závěrů ke konkrétnímu hodnocení případu, stěžovatelé setrvale upozorňují, že stavba „studny a trubního vedení“ nebyla v minulosti povolena. Pokud by městský úřad tuto skutečnost prokázal, jednalo by se o důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby a rovněž o důvod, pro který by městský úřad nemohl ověřit pasporty staveb.

Podklady, z nichž městský úřad vycházel, neumožňují s dostatečnou jistotou prokázat skutečný stav věci. K rodinnému domu č. p. 60, s nímž problematice stavby souvisejí, bylo dohledáno povolení Okresního národního výboru v Týně nad Vltavou ze dne 19. 4. 1958, č. j. 1581/58-Výst., v němž však není o studně ani trubním vedení žádná zmínka. Výstavba rodinného domu proběhla zřejmě až poté, co byl vypracován geometrický plán č. 22-09-213-920/58, který vycházel ze stavu k 31. 3. 1959 a v němž nebyl rodinný dům č. p. 60 ani pozemek p. č. st. 181/1 zachycen. Na tom, že rodinný dům vznikl až v roce 1960, se stěžovatelé s městským úřadem shodují. Svědčil by o tom i geometrický plán č. 40-09-213-920/60, zaměřený

dne 4. 5. 1960, kde již byl v přibližné poloze rodinného domu vytyčen nový pozemek. Dokumentace rodinného domu, studny nebo trubního vedení nebyla ve Státním okresním archivu České Budějovice ani v archivu obce Z. dohledána. V dalších podkladech je skutkový stav uváděn odlišně.

C.1.1 Podklady, doložené spolu s pasporty

K žádosti o ověření pasportů studny a trubního vedení byla doložena čtyři čestná prohlášení potvrzující existenci studny již před rokem 1955 a dokládající, že od té doby slouží jako zdroj vody pro rodinný dům č. p. 60. Další čestné prohlášení hovořilo o vzniku studny před rokem 1955 a o tom, že studna zásobuje dům č. p. 60. Předložena byla tři čestná prohlášení, podle nichž vzniklo potrubí odvodnění od základů rodinného domu č. p. 60 již v polovině 50. let 20. století a v roce 2003 bylo pouze opraveno (resp. vyměněno). Další čestné prohlášení podala osoba, která tuto opravu prováděla, a poslední čestné prohlášení učinil člověk, který měl v 90. letech 20. století pomáhat s čištěním odvodňovacího potrubí.

Tyto informace by nasvědčovaly tomu, že na rozmezí pozemků p. č. 1972 a 973/5 se nachází studna provedená před 1. 1. 1955, tedy studna tzv. historická. Této domněnce by svědčil rovněž znalecký posudek pana V. K. č. 2770/1996, oceňující rodinný dům č. p. 60 a hovořící v odstavci d) o kopané skružové studni staré zhruba 60 let, přičemž však nelze ověřit, zda se právě o studnu na hranicích pozemků p. č. 1972 a 973/5 jedná. Informace plynoucí z čestných prohlášení jsou však zpochybněny dalšími podklady, z nichž vyplývá, že rodinný dům, jemuž měla studna a potrubí sloužit, v polovině 50. let neexistoval.

C.1.2 Úvaha městského úřadu

Při ústním jednání dne 3. 3. 2016 zmínili pracovníci městského úřadu možnost, že rodinný dům č. p. 60 byl rozhodnutím okresního národního výboru povolen spolu s dalšími stavbami, které jeho užívání podmiňují. Aby mohl být nový rodinný dům povolen, musel mít zajištěn zdroj vody. S ohledem na vysokou hladinu spodní vody v daném území bylo nezbytné zajistit rovněž odvádění vod prosakujících do sklepních prostor, jinak by byl rodinný dům trvale podmáčen. Povolení rodinného domu z roku 1958 by tím pádem představovalo i povolení pro stavbu obou potrubí. Ta měla podle městského úřadu vzniknout po roce 1960.

Podle těchto informací by se tedy v případě obou potrubí jednalo o stavby povolené rozhodnutím Okresního národního výboru v Týně nad Vltavou ze dne 19. 4. 1958, č. j. 1581/58-Výst. Tomuto názoru nelze upřít logiku. Jak je mi známo, v minulosti skutečně nebyly na obsah správních rozhodnutí kladeny tak přísné požadavky jako dnes. Ve stavebních povoleních tak byla často výslovně uvedena pouze stavba hlavní, ačkoliv povoleny byly i stavby vedlejší, které s ní souvisely a které byly ve stavební dokumentaci zakresleny. Vzhledem k tomu, že dokumentace rodinného domu č. p. 60 nebyla dohledána, však dnes již nelze zjistit, co vše bylo obsahem povolení z roku 1958.

Na tomto místě bych se rád zmínil o rozsudku ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 25/2015-26,⁴ v němž se Nejvyšší správní soud zabýval případem vodovodního potrubí, které sice nebylo výslovně zmíněno ve stavebním povolení rodinného domu, mělo však sloužit k jeho zásobování vodou z nedaleké studny. Vzhledem k tomu, že zajištění zdroje vody bylo podmínkou, bez jejíhož splnění nemohlo být stavební povolení rodinného domu vydáno, usoudil Nejvyšší správní soud, že stavební povolení se týkalo i vodovodního potrubí, ač to v něm nebylo výslovně zmíněno.

C.1.3 Podklady, doložené stěžovateli

Podle čestných prohlášení paní E. F. a G. H. ze dne 10. 8. 2015 byla stavba studny a vodovodního potrubí provedena současně s výstavbou rodinného domu č. p. 60, tedy v roce 1960. Stavba odvodňovacího potrubí byla nově provedena až v roce 2003. Předtím se v jeho místě žádné potrubí, které by bylo možno v roce 2003 opravit, nenacházelo.

Tyto informace by odpovídaly úvaze městského úřadu o době, kdy stavba vodovodního potrubí vznikla. Vyjádřeními paní E. F. a G. H. byly zpochybněny informace uvedené v pasportech a čestných prohlášeních přiložených k žádosti C. D.. Podle nich proběhla výstavba studny již před rokem 1955 a výstavba obou potrubí pak v roce 1955 (pasporty) nebo v polovině 50. let 20. století (čestná prohlášení). Stejně tak zpochybněn byl i názor městského úřadu, podle něhož bylo odvodňovací potrubí povoleno a provedeno spolu se stavbou rodinného domu.

Dovoluji si v této souvislosti také doplnit, že i kdyby se navzdory tvrzením stěžovatelů prokázalo, že odvodňovací potrubí se v pozemku p. č. 962/10 v minulosti nacházelo a v roce 2003 byla provedena jen jeho „oprava“, bylo by z hlediska stavebního zákona sporné, jaká stavební činnost byla tímto způsobem provedena. **Měla-li totiž „oprava“ spočívat ve vykopání původní drenáže a jejím nahrazení novými plastovými trubkami, spatřuji pod takto vyloženým pojmem „oprava“ spíše vznik nové stavby.** Ta by v roce 2003 vyžadovala podle „starého“ stavebního zákona⁵ přinejmenším ohlášení.

I správní soudy vycházejí z názoru, že odstranění původní stavby a její nahrazení stavbou novou, byť na totožném místě, je nutno považovat za provedení nové stavby, a nikoliv údržbu stavby stávající. Pozornost zasluhuje zejména rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 9 Ca 257/2004-48, podle něhož při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci stavby nové s využitím zbylých částí stavby původní nelze hovořit o tom, že původní stavba byla zachována; jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby.

Pokud by byla výstavba studny skutečně provedena až v roce 1960, bylo by k tomu v souladu s § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, zapotřebí povolení vodohospodářského orgánu.

⁴ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a dalších správních soudů jsou veřejně dostupná na internetových stránkách www.nssoud.cz

⁵ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Z této rekapitulace plyne, že skutečný stav věci je sporný a nebyl dosud spolehlivě zjištěn. Je otázkou, zda studna na pozemcích p. č. 1972 a 973/5 je studnou historickou, nebo zda její výstavba proběhla nepovoleně v pozdějších letech. Rozhodnutí o přípustnosti rodinného domu č. p. 60 z roku 1958 nemohlo povolení vodohospodářského orgánu, vyžadované ke stavbě studny od 1. 1. 1955, nahradit. Pokud jde o odvodňovací potrubí, je sporné, zda bylo na pozemku p. č. 962/10 umístěno poprvé až v roce 2003, nebo byla v tu dobu provedena oprava potrubí, které se v tomto pozemku již dříve nacházelo a bylo povoleno spolu s rodinným domem, případně zda byla provedena výměna staršího potrubí, které však ani v minulosti povoleno nebylo. Pokud by převážily důkazy o tom, že odvodňovací potrubí se v těchto místech již před rokem 2003 nacházelo, bylo by nutno posoudit, zda v rámci jeho výměny nebyla provedena zcela nová stavba.

Přetrvávají proto pochybnosti, zda se v případě pasportizovaných staveb nejedná ve skutečnosti o stavby nepovolené, jejichž odstranění by měl městský úřad nařídit. Otázce, jak by měly správní orgány postupovat v případě pochybností o tom, zda jsou dány důvody pro zahájení určitého správního řízení, jsem se věnoval ve zprávě o šetření ze dne 14. 2. 2014, sp. zn. 3470/2012/VOP.⁶ Dospěl jsem k závěru, že v případě řízení o odstranění nepovolené stavby jakožto řízení zahajovaného z moci úřední je namístě, aby stavební úřady v případě vážných pochybností takové řízení spíše zahájily. Měly by tak učinit zvláště v případech, jestliže by osobám dožadujícím se jeho zahájení byla dána možnost z pozice účastníků řízení hájit svá práva. V této souvislosti je třeba říct, že paní A. B. jako vlastnice pozemku p. č. 962/10, pod nímž se stavby vodovodního a odvodňovacího potrubí nacházejí, by v souladu s § 129 odst. 10 stavebního zákona účastnicí řízení o odstranění stavby byla.

Teprve v průběhu řízení by měl městský úřad možnost přistoupit k provedení celé škály důkazních prostředků, mezi něž patří např. znalecký posudek nebo svědecká výpověď (úmyslné podání nepravdivé nebo neúplné svědecké výpovědi lze jako přestupek potrestat pokutou až do výše 10.000,- Kč). Tímto způsobem je, dle mého názoru, možné se pokusit ještě o rekonstrukci skutečného stavu věci. Pokud by však i po provedení dokazování přetrvaly pochybnosti, zda byla stavba studny a potrubí provedena nepovoleně, musel by městský úřad rozhodnout, že odstranění stavby nenařizuje.⁷

Existuje rovněž možnost, že se v případě staveb vodovodního a odvodňovacího potrubí jedná o stavby neoprávněné. Neoprávněnou je stavba, která se nachází na cizím pozemku (v daném případě pozemku p. č. 962/10), aniž by k tomu měl vlastník stavby odpovídající právo, plynoucí mu např. z věcného břemene nebo smlouvy s vlastníkem pozemku. K rozhodnutí o odstranění neoprávněné stavby je povolán soud. Nesouhlas majitelů pozemku s umístěním cizí stavby naopak není sám o sobě důvodem, pro který by mohl nařídit odstranění stavby stavební úřad.

⁶ Stanoviska veřejného ochránce práv jsou veřejně dostupná na jeho internetových stránkách na adrese www.ochrance.cz v sekci „ESO evidence stanovisek ochránce“.

⁷ Pokud stavební úřad v průběhu řízení o odstranění stavby shledá, že o „černou“ stavbu nejde, je povinen ukončit řízení rozhodnutím, jímž odstranění stavby nenařídí. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93.

C.1.4 Postup městského úřadu v procesu pasportizace

V postupu městského úřadu, který následoval poté, co mu byla dne 3. 6. 2015 doručena žádost C. D. o pasportizaci, došlo k několika vadám.

Proces pasportizace je završen ověřením, kdy stavební úřady opatřují pasport stavby svým razítkem. Kopie pasportu, kterou mi městský úřad zaslal, však jeho razítkem opatřena nebyla, a je proto otázkou, zda byl orazítkován (ověřen) originál pasportu zasílaný vlastníkově stavby. Pokud ne, nebyla ve smyslu § 125 odst. 4 stavebního zákona pasportizace vůbec dokončena. Úkon, spočívající v orazítkování pasportu, není totiž možné nahradit vydáním písemného sdělení. Z hlediska stavebního zákona sice jeho vydání nic nebrání, vždy se však jedná o krok pouze doplňkový. Zásadní je právě ověření pasportu razítkem stavebního úřadu (městského úřadu).⁸

Ve sdělení, jímž informoval o ověření pasportu stavby „trubní vedení vodovodního a drenážního rozvodu“, městský úřad uvedl, že jej vydává v pozici vodoprávního úřadu. **Podle § 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vykonávají sice vodoprávní úřady působnost stavebního úřadu (jsou potom tzv. speciálními stavebními úřady), pouze však v případech staveb vodních děl.** Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 25/2015-26, však potrubí, jehož jediným účelem je přivádění vody ze studny do rodinného domu, nelze s ohledem na § 55 odst. 3 vodního zákona⁹ za vodní dílo považovat. Tento závěr lze, dle mého názoru, uplatnit i v případě potrubí odvodňovacího, které je ve smyslu citovaného ustanovení mnohem spíše jednoduchým zařízením k odvádění prosakující vody než vodním dílem. Městský úřad tak nebyl věcně příslušným k tomu, aby se vodovodním a odvodňovacím potrubím zabýval v pozici vodoprávního úřadu (tedy jako stavební úřad speciální). Tyto stavby jsou v působnosti obecného stavebního úřadu.

Městský úřad dále neprovedl místní šetření, které je, dle mého názoru, před ověřením pasportu povinné,¹⁰ neboť je nutno zjistit, zda pasport zachycuje skutečné provedení stavby. Městský úřad zřejmě i z toho důvodu neobjevil rozpor, kdy podle pasportu se mělo v případě vodovodního potrubí jednat o potrubí litinové o průměru 100 mm. Při ohledání studny na pozemcích p. č. 1972 a 973/5, kde bylo potrubí zakončeno, však bylo možné zjistit, že se ve skutečnosti jedná o potrubí z jiného materiálu a rovněž o menším průměru. Pasport vodovodního potrubí tak skutečnému provedení stavby zjevně neodpovídal, aniž by se městský úřad touto skutečností zabýval.

Nepřesným se zdá být i údaj o stáří staveb, který byl v pasportech vodovodního i odvodňovacího potrubí uveden jako „1955 (současně se stavbou domu na č. p. 181/1)“. V této době přitom na pozemku p. č. st. 181/1 stavba

⁸ Odkazuji v této souvislosti na výklad, uvedený v kapitole „V. Pasportizace staveb“ ve sborníku „Odstraňování staveb“, který je veřejně dostupný na internetových stránkách veřejného ochránce práv na adrese www.ochrance.cz v sekci „Další aktivity - Publikace“ pod položkou „Sborníky Stanoviska“.

⁹ zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

¹⁰ Tento názor je uveden v již zmíněném sborníku „Odstraňování staveb“ na str. 32.

rodinného domu neprobíhala. Ačkoliv městský úřad sám uváděl, že stavba potrubí vznikla po roce 1960, údaj o vzniku stavby v roce 1955 v pasportu akceptoval.

Shromážděné informace významně nasvědčují také tomu, že v roce 2003 byla bez potřebného povolení provedena nová stavba odvodňovacího potrubí. Prošetření této skutečnosti měl městský úřad věnovat hlubší pozornost, neboť v případě stavby nepovolené by nebylo možné pořízený pasport ověřit.

Sdělení městského úřadu ze dne 16. 6. 2015, č. j. MÚT/11871/2015, tak považuji za vydané v rozporu s § 3 správního řádu, § 15 odst. 1 písm. d) a § 125 odst. 4 stavebního zákona. Městský úřad nevycházel při jeho vydání z dostatečně zjištěného stavu věci, zabýval se v pozici vodoprávního úřadu stavbami, k jejichž řešení je příslušný stavební úřad obecný, a neobjevil rozpor mezi skutečnou podobou stavby a údaji zanesenými v pasportu. Otázkou také je, zda vůbec byly pasporty ověřeny, tedy opatřeny razítkem městského úřadu, a zda byly k jejich ověření splněny předpoklady, tedy zda bylo dostatečně určeno, že se jedná o stavby povolené.

Podle mého názoru jsou tak dány důvody, aby městský úřad v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu své sdělení ze dne 16. 6. 2015, č. j. MÚT/11871/2015, pro nezákonnost zrušil. K takovému kroku měl být městský úřad veden již nadřízeným úřadem krajským, který byl s věcí dostatečně seznámen, což vyplývá ze spisového materiálu, který mi zaslal. V rozporu s tím ve sdělení ze dne 30. 11. 2015, č. j. KUJCK 87404/2015/3/OZZL/Žý, v činnosti podřízeného úřadu pochybení neshledal.

Dovoluji si na závěr učinit ještě dvě poznámky. C. D. se při ústním jednání dne 25. 8. 2015 zmínil o 10m ochranném pásmu studny, do něhož měl B. B. prováděním výkopu zasahovat. Ochranné pásmo však nevzniká v důsledku pouhé existence zdroje podzemní vody a odběrného zařízení. **Podle dnešních i dřívějších právních předpisů by musel následovat ještě úkon vodoprávního úřadu, který je oprávněn stanovit ochranné pásmo svým opatřením Všemné povahy (dříve tak činil rozhodnutím).** Jak B. B. informoval, není mu známo, že by kdy bylo ochranné pásmo studny na hranicích pozemků p. č. 1972 a 973/5 stanoveno. Pokud se tak nestalo, pak ochranné pásmo neexistuje.

Podněty, týkající se vodovodního a odvodňovacího potrubí, postoupil odbor regionálního rozvoje usneseními ze dne 11. 5. 2015, č. j. MÚT/09051/2015, a ze dne 11. 5. 2015, MÚT/09058/2015, odboru životního prostředí. Oba uvedené odbory tvoří součást téhož městského úřadu. Ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu, podle něhož odbor regionálního rozvoje postupoval, však slouží ke změně příslušnosti místní, nikoliv věcné. Není možné, aby stavební úřady předávaly věc podle ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu úřadům vodoprávním. Podle citovaného ustanovení by tak mohl stavební úřad postupovat tehdy, pokud by předával věc k vyřízení jinému stavebnímu úřadu (tj. jinému městskému úřadu).

C.2 Řízení o odstranění stavby „oplocení“

V daném případě je otázkou, zda stavební práce, které byly v roce 2010 na oplocení mezi pozemkem p. č. 962/10 a pozemky p. č. 962/7 a 962/11 provedeny, vyžadovaly územní souhlas. Městský úřad usoudil, že ano, a vzhledem k tomu, že územní souhlas nebyl vydán, rozhodl se zahájit ohledně plotu řízení o odstranění

stavby. Podle názoru stěžovatelů ale obnovení původního oplocení územní rozhodnutí ani územní souhlas nevyžadovalo. Stěžovatelé přitom vycházeli z § 79 odst. 6 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013. Stejně pravidlo platilo i v roce 2010, kdy byly stavební práce na oplocení provedeny. Podle § 81 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 nevyžadovaly stavební úpravy a udržovací práce ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas.

K povaze stavby oplocení se vyjádřil krajský úřad ve sdělení ze dne 13. 10. 2015, č. j. KUJCK 70659/2015/OREG. Uvedl, že původní oplocení mezi pozemkem p. č. 962/10 a pozemky p. č. 962/7 a 962/11 bylo provedeno ze třech ocelových sloupků, tvořících celkem 3 pole oplocení, které bylo na fotografiích z roku 2007 zachyceno bez pletiva. Jeden z těchto sloupků byl přitom součástí oplocení mezi pozemky p. č. 962/11 a 973/5. Zbývající dva sloupky pak byly podle tvrzení stavebníka přemístěny do spodní části pozemku p. č. 962/10 namísto odebírané brány. **Jejich odstraněním došlo podle názoru krajského úřadu k úplnému odstranění původního plotu, čímž původní stavba mezi pozemkem p. č. 962/10 a pozemky p. č. 962/7 a 962/11 zanikla.** V rozmezí července a září roku 2010 bylo pak provedeno oplocení nové. Po porovnání fotografií, které byly k žádosti o dodatečné povolení stavby přiloženy, dospěl krajský úřad k závěru, že počet a rozmístění nových sloupků se od původního oplocení odlišuje. Ani průběh nového plotu pak neodpovídá průběhu oplocení původního. Krajský úřad uzavřel, že v daném případě **byla provedena nová stavba oplocení, která vyžadovala územní souhlas či územní rozhodnutí.**

I já sám zastávám již dlouhodobě názor, podle něhož **odstranění stavby stávající a její nahrazení stavbou novou není možné považovat za údržbu či stavební úpravy (rekonstrukci) stavby původní.** Tímto způsobem jsem se vyjádřil např. ve zprávě o šetření ze dne 18. 5. 2015, sp. zn. 3495/2014/VOP/MST, v níž jsem uvedl rovněž odkazy na rozhodnutí správních soudů, která uvedený závěr podporují, a ve zprávě o šetření ze dne 12. 10. 2015, sp. zn. 8114/2014/VOP/MST.

Odstranění převážné většiny původní stavby a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze považovat za údržbu či změnu původní stavby. Ta totiž zcela přestala existovat. Po porovnání fotografií původní a nové podoby oplocení je zřejmé, že nový plot mohl z původního oplocení převzít jediný prvek, a sice sloupek, který zůstal zachován jako součást plotu mezi pozemky p. č. 962/11 a 973/5. Ostatní prvky původního plotu (dva sloupky) byly odstraněny, čímž původní stavba zanikla. Na jejím místě pak byly umístěny tři sloupky nové spolu s vjezdovou bránou, která se v dřívějším plotu nenacházela. Tímto způsobem vznikla stavba nová. **S názorem krajského úřadu proto souhlasím.**

Podle § 96 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) bodem 6 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 platilo, že v roce 2010 mohla být stavba oplocení provedena na základě územního souhlasu. Stejně pravidlo platí i dnes. Pokud nebyl územní souhlas před výstavbou oplocení vydán, bylo nutno pohlížet na stavbu plotu jako na stavbu nepovolenou, a to i přesto, že se jednalo o obnovení plotu v místech, kde se plot již dříve nacházel. Městský úřad proto postupoval správně, pokud v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zahájil řízení o odstranění stavby. Informace o průběhu řízení a možnostech dodatečného povolení stavby, včetně vysvětlení, jaké podklady musejí být k žádosti o dodatečné povolení doloženy, uvedl krajský úřad vyčerpávajícím způsobem

ve svém sdělení ze dne 13. 10. 2015, č. j. KUJCK 70659/2015/OREG, na které pro stručnost odkazuji.

Formální pochybení městského úřadu spočívá v tom, že v usnesení o přerušení řízení ze dne 23. 11. 2015, č. j. MÚT/23633/2015, neuvedl údaj o tom, jak dlouho bude řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno.

K věci si dovoluji učinit ještě následující dovětek. Stěžovatelé zmínili, že výstavbu svého oplocení provedli v zájmu ochrany svého majetku, bez úmyslu poškodit své sousedy a zasáhnout do jejich pozemku. V době, kdy výstavba oplocení probíhala, sousedé ničeho nenamítali a své výhrady sdělili městskému úřadu až v březnu roku 2015, tj. s odstupem téměř 5 let. Vyjádření stěžovatelů nijak nerozporuji. **Pro činnost stavebního úřadu (městského úřadu), spočívající v zahájení řízení o odstranění stavby, je však podstatná pouze otázka, zda byla provedena stavba bez potřebného povolení.** Skutečnost, že stěžovatelé nepoškodili výstavbou své sousedy a že ti naopak výstavbu oplocení napadli až s odstupem téměř 5 let, nemá na posouzení této otázky vliv.

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 Městský úřad Týn nad Vltavou se zabýval žádostí C. D. o ověření pasportů staveb vodovodního a odvodňovacího potrubí v pozici věcně nepřislušného vodoprávního úřadu. V procesu pasportizace pak neověřil na místě skutečnou podobu stavby, neobjevil vady, které pasport obsahuje, a neodstranil pochybnost, zda pasportizované stavby nejsou ve skutečnosti stavbami nepovolenými.

Samostatnou otázkou je, zda vůbec byly pasporty staveb opatřeny razítkem městského úřadu, a zda tedy byly ověřeny.

Vzhledem k tomu, že byl s případem obeznámen, měl krajský úřad vést podřízený městský úřad k nápravě těchto pochybení.

Zprávu o šetření zasílám řediteli Krajského úřadu Jihočeského kraje a starostovi města Týn nad Vltavou, které žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení k mým závěrům vyjádřili a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

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