

## Zpráva o šetření

### ve věci řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemcích p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB v katastrálním území Zeleneč

#### A - Předmět šetření

Dne 24. 11. 2014 se na veřejnou ochránkyni práv obrátila paní J. J., bytem XXXXXXX (dále jen „stěžovatelka“), se svou stížností na postup Městského úřadu Čelákovice (dále jen „stavební úřad“) v průběhu řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemcích p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB v k. ú. Zeleneč.<sup>1</sup> Vlastníkem a stavebníkem nepovolené stavby je pan M. B., bytem XXXXXXX.

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 řádu, kam podnět spadá.

Po jeho posouzení z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit v dané věci šetření. Z tvrzení stěžovatelky totiž vyšlo najevo, že řízení o dodatečném povolení stavby může být vedeno již nepřiměřeně dlouhou dobu, přičemž v jeho průběhu stavební úřad nedostatečně zasáhl proti nepovolené stavební činnosti na pozemcích p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB. V důsledku toho byla stavba ještě v průběhu řízení dokončena. Stavební úřad začal navíc v průběhu věci usilovat o provedení kontrolní prohlídky na stavbě stěžovatelky, která má obavu, že tato činnost může představovat sankci za její aktivitu v řízení o dodatečném povolení stavby. V něm přitom usiluje pouze o ochranu svých práv.

#### B - Skutková zjištění

Dopisem ze dne 12. 2. 2015 jsem vyzval starostu města Čelákovice, aby se k mému šetření vyjádřil. Požadované vyjádření mi bylo doručeno dne 13. 3. 2015. Na tomto místě shrnuji nejdůležitější informace, které vyšly v průběhu mého šetření najevo.

Pan M. B. podal dne 15. 4. 2010 žádost o dodatečné povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu č. p. 214. Stavební úřad pak provedl dne 20. 5. 2010 prohlídku jeho stavby, při níž zjistil, že stavebník již odstranil verandu a koupelnu. Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2010 stavební úřad přístavbu a stavební

<sup>1</sup> Všechny zde uvedené pozemky se nachází 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).

úpravy dodatečně povolil, ovšem dalším rozhodnutím ze dne 27. 5. 2010 své předchozí rozhodnutí pomocí autoremedury zrušil. Stavební úřad provedl dne 24. 8. 2010 kontrolní prohlídku, při níž zjistil nepovolené provedení základových pasů a vybourání dveří. Téhož dne vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací. Přesto při další kontrolní prohlídce dne 19. 10. 2010 zjistil, že ve stavbě je pokračováno, neboť bylo zhotoveno obvodové zdivo a zastřešení přístavby. Dále byly vybudovány boční dveře pro vstup. Stavební úřad při této kontrolní prohlídce znovu vyzval stavebníka k zastavení prací a svou výzvu zaznamenal do protokolu. Poté vydal dne 3. 12. 2010 rozhodnutí, kterým stavbu opět dodatečně povolil. K odvolání stěžovatelky však Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) svým rozhodnutím ze dne 13. 4. 2011, č. j. 077783/2011/KUSK, předchozí dodatečné povolení zrušil a věc vrátil k novému projednání. V řízení pak nebylo po určitou dobu pokračováno kvůli projednávání výjimky z obecných požadavků na výstavbu, dne 1. 11. 2012 však stavební úřad oznámil pokračování řízení a svolal ústní jednání. Při něm dne 28. 11. 2012 zjistil, že přístavba a stavební úpravy rodinného domu na pozemku p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB již byly dokončeny. Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2013, č. j. MUC/03952/2013, byla stavba dodatečně povolena, stavební úřad však svým dalším rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013, předchozí rozhodnutí s využitím autoremedury znovu zrušil. Pak již podle spisové dokumentace oznámil pouze pokračování řízení a do protokolu ze dne 17. 12. 2013 uvedl, že na ústní jednání se nikdo nedostavil.

Stavební úřad udělil rozhodnutím ze dne 21. 3. 2012, č. j. MUC/02568/2012, výjimku z obecných požadavků na výstavbu, a sice z povinných odstupových vzdáleností mezi stavbami stěžovatelky a stavebníka. Krajský úřad následně svým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2012, č. j. 116927/2012/KUSK, postup stavebního úřadu v odvolacím řízení potvrdil. Jeho rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 8. 2012.

Stavební úřad vyzval dne 15. 11. 2013 pod č. j. MUC/11908/2013 stěžovatelku k účasti na kontrolní prohlídce jejího rodinného domu č. p. CCC na pozemku p. č. st. DDD, která se měla konat dne 11. 12. 2013. Tuto výzvu poté několikrát zopakoval. Prohlídka stavby měla být provedena na základě odvolání, v němž stěžovatelka uvedla, že proti jejím oknům bylo v protilehlé stěně dodatečně povolované stavby vybudováno francouzské okno. Protože ve spisovně stavebního úřadu se k domu č. p. CCC nenacházela projektová dokumentace, stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí, požádal stavební úřad o zapůjčení dokumentace této stavby Obecní úřad Zeleneč. Po jejím prostudování zjistil, že v dokumentaci stavby nejsou žádná okna umístěná ve stěně na hranici s pozemkem p. č. BBB/BB zakreslena. Stavební úřad se tak pokoušel ke zjištění skutečného stavu provést na stavbě rodinného domu č. p. CCC kontrolní prohlídku. To mu však nebylo umožněno.

### **C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyne**

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 následujícím způsobem.

## C.1 Řízení o dodatečném povolení stavby

V této části vycházím ze stavebního zákona<sup>3</sup> ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemcích p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB bylo zahájeno podáním žádosti dne 15. 4. 2010 a do dnešního dne nebylo pravomocným rozhodnutím uzavřeno. Podle spisové dokumentace bylo posledním úkonem stavebního úřadu ústní jednání, což dokládá protokol ze dne 17. 12. 2013, č. j. MUC/14235/2012.

Nejprve bych k věci obecně uvedl, že jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je i zásada vyřízení věci bez zbytečných průtahů (ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu<sup>4</sup>), která je konkretizována v ustanovení § 71 správního řádu. **Správní orgány jsou tak povinny vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve lhůtách stanovených zákonem; to platí nejen pro vydávání jednotlivých rozhodnutí, nýbrž i pro správní řízení jako celek, které by mělo být v přiměřené době ukončeno vydáním rozhodnutí způsobilého nabýt právní moci.** Protože stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 speciální úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí neobsahoval, je nutno vyjít z § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen je vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně doručovat nedaří, nebo jde-li o zvláště složitý případ, a dále doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Budu-li předešlá pravidla správního procesu aplikovat na řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemku p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB, pak musím říci, že stavební úřad svým postupem výše uvedeným zásadám nedostál. **Dobu více než 5 let, po kterou je toto řízení vedeno, považuji za dobu zcela nepřiměřenou.**

Podle spisové dokumentace, která mi byla poskytnuta, bylo poslední rozhodnutí ve věci samé ze dne 14. 5. 2013, č. j. MUC/03952/2013, zrušeno rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013. Od té doby stavební úřad oznámil pouze pokračování řízení a svolal ústní jednání, které se konalo dne 17. 12. 2013. Následně již spis žádné záznamy o aktivitě v řízení o dodatečném povolení stavby neobsahuje. Došlo proto k překročení lhůt, daných pro vydání rozhodnutí v § 71 odst. 3 správního řádu. **V tom spatřuji nečinnost stavebního úřadu.**

Považuji za naprosto nezbytné, aby tato prodleva byla odstraněna a o žádosti ze dne 14. 5. 2010 co nejdříve rozhodnuto.

---

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

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

## C.2 Provádění nepovolených stavebních prací

V této části vycházím ze stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Nepovolené provádění stavebních prací na rodinném domě č. p. 214 zdokumentoval stavební úřad již v protokolu ze dne 20. 5. 2010, v němž zmínil odstranění verandy a koupelny. Při kontrolní prohlídce dne 24. 8. 2010 bylo zjištěno, že jsou již dokončeny základové pasy a vybourány troje dveře. Stavební úřad na to reagoval vydáním výzvy k bezodkladnému zastavení prací ze dne 24. 8. 2010. Při další kontrolní prohlídce však zjistil, že tato výzva nebyla respektována, neboť bylo provedeno obvodové zdivo přístavby a byly vybourány boční dveře pro vstup. Stavební úřad do protokolu ze dne 19. 10. 2010 poznamenal, že stavebník byl znovu vyzván k bezodkladnému zastavení prací na stavbě. Při jednání dne 28. 11. 2012 bylo zjištěno, že přístavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. 214 již byly dokončeny. Jak uvedl stavební úřad ve svém vyjádření, se stavebníkem nebylo vedeno řízení o přestupku.

Stavební úřad tedy postupoval se zpožděním 3 měsíců od zjištění, že jsou prováděny nepovolené stavební práce (dne 20. 5. 2010). Poté v souladu s ustanovením § 134 odst. 4 stavebního zákona vyzval dne 24. 8. 2010 stavebníka k bezodkladnému zastavení prací. Následně byl informován o pokračování nepovolených stavebních prací, o čemž se i sám přesvědčil. Podle § 134 odst. 4 stavebního zákona měl tedy zastavení prací na stavbě nařídit svým rozhodnutím a podle § 178 odst. 3 písm. c) tohoto zákona měl za nerespektování předchozí výzvy uložit pokutu až do výše 200.000,- Kč. **Stavební úřad však tyto zákonem předpokládané kroky nepodnikl.** Výzva, kterou při kontrolní prohlídce dne 19. 10. 2012 zaznamenal do protokolu, se zjevně minula účinkem, neboť stavebník poté svou nepovolenou stavbu dokončil.

Postup stavebního úřadu při řešení nepovolených stavebních prací na pozemku p. č. st. AAA a p. č. BBB/BBtak považuji za nedostatečně důsledný.

## C.3 Kontrolní prohlídka na domě č. p. CCC

V této části vycházím ze stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013.

Jak mi stavební úřad sdělil, stěžovatelka byla vyzvána k účasti na kontrolní prohlídce svého rodinného domu č. p. CCC a k předložení dokumentace i povolení stavby. Stalo se tak poté, co vyšla najevo nesrovnalost mezi tvrzením o existenci oken ve stěně jejího domu a dokumentací stavby, kterou měl stavební úřad k dispozici od jiného správního orgánu. Stěžovatelka se naopak obává, že činnost stavebního úřadu může být odvetou za její aktivitu v řízení o dodatečném povolení sousední stavby, v němž však pouze hájí svá práva a oprávněné zájmy.

Této otázce přiřkládám zásadní význam, neboť kontrolní prohlídka již může představovat přímý zásah stavebního úřadu do vlastnických práv stěžovatelky. Vyjdu-li ze všech shromážděných informací, mohu učinit následující závěr.

Podle § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby.

Podle § 154 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit. Dále je povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení, rozhodnutí, osvědčení, souhlasy, ověřenou projektovou dokumentaci, popřípadě jiné důležité doklady týkající se stavby.

Podle § 172 odst. 1 stavebního zákona je pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku nebo při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.

Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Z výše uvedeného vyplývá jednoznačně, že stavební úřad je oprávněn kontrolní prohlídku provádět a vlastník stavby je povinen jejich konání umožnit. Při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření pak zaměstnanec stavebního úřadu může, s vědomím vlastníka, vstoupit na jeho pozemek či do jeho stavby. V řízení o dodatečném povolení stavby je to stavební úřad, kdo nese zodpovědnost za shromáždění podkladů a řádné zjištění skutečného stavu. Při tom se nemůže spolehnout pouze na tvrzení účastníků řízení, ale musí vyjít z vlastních důkazů. V oblasti stavebního práva platí tento závěr dvojnásob, neboť přímé pozorování staveb stavebním úřadem hraje naprosto nezastupitelnou roli a od zjištění, učiněných přímo na místě stavby, se odvíjí kvalita činnosti tohoto správního orgánu.

V řízení o dodatečném povolení stavby na pozemcích p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB se vyskytl rozpor mezi tvrzením stěžovatelky o existenci oken jejího domu a dokumentací stavby, která tuto skutečnost neprokazuje. **Zjištění skutečného stavu věci, na které se stavební úřad odvolává, pokládám v tomto případě za dostatečný důvod pro svolání kontrolní prohlídky.** Existence oken, které nejsou zaneseny v dokumentaci stavby, může rovněž vyvolávat podezření, zda se nejedná o nepovoleně provedené stavební úpravy domu č. p. CCC. **I v takových záležitostech je stavební úřad povolán k ochraně veřejného zájmu, kterým je dodržování stavební kázně.** Tím ovšem nijak nepředjímám, že by provedení oken v domě stěžovatelky bylo nepovolenou stavbou. Naopak - pokud okna byla v minulosti povolena, jak uvádí stěžovatelka, a povolení k nim se pouze nedochovalo, nebylo by možné pohlížet na jejich provedení jako na nepovolenou stavbu. Úkol postavit najisto, zda se jedná o nepovolenou stavbu, či o stavbu povolenou, jejíž doklady se nedochovaly, je však svěřen právě stavebnímu úřadu.

Svolání kontrolní prohlídky z výše uvedených důvodů tak považuji za obhajitelný postup. Kontrolní prohlídka však nemusí být ve všech případech nutně

spojena se vstupem zaměstnanců stavebního úřadu na soukromé pozemky a do soukromých staveb. K takovému vstupu by v případě pozemku stěžovatelky nebyl důvod, pokud by okna byla dostatečně pozorovatelná z volně (veřejně) přístupného pozemku (veřejného prostranství, pozemní komunikace atd.). V tom případě by stavební úřad, vázán povinností dotčené osoby co nejméně zatěžovat (§ 6 odst. 2 správního řádu), neměl proč na pozemek p. č. st. DDD vstupovat a musel by se spokojit s takto opatřenými informacemi. A dále - pokud by bylo možné se s existencí oken dostatečně seznámit z vnějšího prostoru stavby, nebyl by ani důvod pro vstup úředních osob do domu č. p. CCC.

Z veřejně přístupného snímku lokality se jeví, že tato situace nastala,<sup>5</sup> **existence oken se zdá být dobře pozorovatelná i z volně (veřejně) přístupného pozemku.** Má-li být účelem kontrolní prohlídky zjištění skutečného stavu v řízení o dodatečném povolení sousední stavby, stavební úřad by zřejmě vůbec nemusel vstupovat na pozemek p. č. st. DDD a do stavby č. p. CCC.

Požadavek stavebního úřadu, aby stěžovatelka předložila dokumentaci a veškerá povolení, která se k její stavbě vztahují, není v rozporu s právními předpisy. Povinnost vlastníka mít dokumentaci skutečného provedení, projektovou dokumentaci a povolení stavby k dispozici po celou dobu její existence jsem již zmínil, přičemž kontrolní prohlídka právě na podkladě dokumentace stavby probíhá. Stejně tak nespátřuji problém v tom, že stavební úřad vyžadoval zapůjčení dokumentace stavby od jiného správního orgánu. Povinnost vzájemné spolupráce je správním orgánům uložena v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu.

#### **C.4 Povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu a první autoremedurní rozhodnutí stavebního úřadu**

Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Podle § 97 odst. 2 správního řádu nelze rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 7. 2012, č. j. 116927/2012/KUSK, kterým bylo potvrzeno předchozí rozhodnutí stavebního úřadu o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, nabylo právní moci dne 16. 8. 2012. Nejdelší, 15měsíční lhůta pro případné zrušení rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení tak již uplynula. To stejné platí i pro rozhodnutí ze dne 27. 5. 2010, kterým stavební úřad s využitím autoremedury zrušil své první rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Tato skutečnost dnes již vylučuje změnu či zrušení těchto rozhodnutí některým z opravných prostředků. I kdyby byla vydána v rozporu s právními předpisy, za těchto okolností vyvolávají právem předpokládané účinky. S ohledem na jejich nezrušitelnost a nezměnitelnost se jimi v této zprávě nezabývám.

---

<sup>5</sup> Snímek, pořízený dne 5. 2. 2014, je veřejně přístupný na internetových stránkách [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz), celý odkaz: xxxxxxxxxxxx

## 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 Čelákovice dopustil v dané věci pochybení. Ta spočívala jak v jeho nečinnosti v řízení o dodatečném povolení stavby, tak v nedostatečně důsledném postupu vůči provádění nepovolených stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemku p. č. st. AAA a p. č. BBB/BB.

Ke kontrolní prohlídce, svolané na stavbě č. p. CCC ve vlastnictví stěžovatelky, shrnuji, že:

- Pokud okna nelze pozorovat z pozemků veřejně přístupných takovým způsobem, který bude pro plnění úkolů stavebního úřadu dostatečný, může stavební úřad vstoupit na pozemek stěžovatelky. Pokud okna nelze pozorovat ani z jejího pozemku, resp. vnějšího prostoru stavby č. p. CCC, stavební úřad může vstoupit i do této stavby.
- Stavební úřad může při kontrolní prohlídce k objasnění existence oken vyžadovat předložení dokumentace a povolení stavby, jež má stěžovatelka k dispozici.

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

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce.

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