



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
ombudsman

STANOVISKA

11

Odstraňování staveb

STANOVISKA 11

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Odstraňování staveb



ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Autorský kolektiv: JUDr. Pavel Varvařovský, JUDr. Stanislav Křeček,
Mgr. Jitka Bělohradová, Ph.D., Mgr. Karel Černín, Mgr. Jana Gregorová,
JUDr. Stanislava Neubauerová, JUDr. Jana Vašíková, Mgr. Eva Vávrová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2013

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., se sídlem U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Iva Rolečková.

Tel.: 246 040 444, e-mail: knihy@wkcr.cz.

ISBN 978-80-904579-7-3 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7478-403-3 (brož., Wolters Kluwer ČR, Praha)

ISBN 978-80-904579-8-0 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7478-404-0 (pdf, Wolters Kluwer ČR, Praha)

OBSAH

I. Úvod	7
II. Základní otázky a odpovědi	8
1. Co je „černá“ stavba a kdo to posoudí?	8
2. Co když se jen o stavbě nedochovaly žádné doklady?	8
3. Co může stavební úřad dělat, aby zabránil provádění nepovolené stavby?	8
4. Musí být nepovolená stavba vždy odstraněna?	9
5. Jak donutit neukázněného stavebníka, aby dodržel rozhodnutí o nařízení odstranění stavby?	9
6. Co když stavba byla povolena, stavebník staví a vyšší úřad nebo správní soud povolení zruší?	9
7. Autorizovaný inspektor vydal certifikát ke stavbě, i když pro to nebyly splněny podmínky. Může stavební úřad nařídit její odstranění?	9
8. Je soused vždy účastníkem řízení o odstranění stavby?	10
III. Stavební kázeň	11
1. Správný postup při výstavbě	11
2. Neoprávněná a nepovolená stavba	13
3. Řešení pochybností, zda jde vůbec o stavbu	14
4. Vznik a zahájení stavby	15
IV. Typy nepovolených staveb	17
1. Stavba od počátku nepovolená	17
2. Stavba dočasná	18
3. Stavba, jež povolení pozbyla	19
4. Stavba s vadným certifikátem	22
5. Stavba v rozporu s povolením	23
6. Stavba nevyžadující povolení prováděná v rozporu se zákonem	25
7. Stavba, jejíž povolení se nedochovalo	26
8. Terénní úpravy	27
9. Zařízení a výrobky plnící funkci stavby	27
V. Pasportizace staveb	29
1. Kdy je pasportizace možná	29
2. Co všechno pasportizace vyžaduje	31
3. Proces pasportizace	34

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

VI. Zastavení nepovolené stavby	35
1. Zjištění nepovolené stavby	35
2. Zákaz pokračovat ve stavbě	36
3. Zákaz užívat stavbu	37
4. Výkon zákazových rozhodnutí	38
5. Sankce za porušení stavebního zákona	39
VII. Řízení o odstranění stavby	41
1. Řízení o dodatečném povolení stavby	44
2. Účastníci řízení o nepovolené stavbě	47
3. Výsledky řízení o nepovolené stavbě	51
4. Specifická řízení o nepovolené stavbě	54
5. Nové rozhodnutí	55
VIII. Výkon rozhodnutí o odstranění stavby	57
1. Příčiny nečinnosti	57
2. Finanční zajištění	58
3. Předání věci exekutorovi	59
4. Výkon rozhodnutí samotným úřadem	61
5. Postih neukázněného stavebníka	62
IX. Vybraná soudní rozhodnutí ve věci odstraňování staveb	63
X. Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv	74
XI. Závěr	176
Rejstřík	177

V praxi veřejného ochránce práv se potvrzuje, že ze všech postupů upravených stavebním zákonem patří problematika odstraňování a dodatečného povolování staveb k těm nejnáročnějším. Významný vliv na to má neustálý vývoj právní úpravy (poslední obsáhlé změny přinesla novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013) a judikatury správních soudů v této oblasti. Nemálo problémů přináší také nedostatečná informovanost veřejnosti o důsledcích nepovolené stavební činnosti a o způsobech jejího řešení.

Sborník se obsahově zaměřuje především na stavby nepovolené. Tyto stavby, na rozdíl od těch, které jsou odstraňovány dobrovolně (tedy na základě povolení stavebního úřadu), přinášejí v praxi řadu kolizních situací. V jednotlivých kapitolách sborníku je rozveden proces projednání nepovolených staveb, a to jak z pohledu správních orgánů (stavebních úřadů), tak i z pohledu stavebníků (vlastníků) těchto staveb.

Právní úprava odstraňování staveb je oproti jiným postupům dle stavebního zákona poměrně specifická; stanoví speciální procesní pravidla pro různé situace. Patří sem řešení případů nepovolené stavební činnosti, ale i případů staveb původně povolených (ohlášených), které pozbyly povolení následkem jeho zrušení příslušným správním orgánem nebo správním soudem. Ke zvláště náročným procesním postupům nepochybně patří výkon rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

S využitím dosavadních zkušeností a poznatků ochránce v dané oblasti vznikl tento sborník, který si klade za cíl poskytnout občanům i stavebním úřadům co nejsrozumitelnější popis problematiky odstraňování staveb. Sborník sestává z několika částí. Obecná část je zaměřena na základní otázky spojené s daným tématem a měla by sloužit zejména potřebám širší veřejnosti. Připojený přehled nejvýznamnější soudní judikatury a vybraných stanovisek ochránce v dané oblasti je pak určen zejména veřejnosti odborné, speciálně stavebním úřadům.

V Brně, 2013

II.

Základní otázky a odpovědi

1. CO JE „ČERNÁ“ STAVBA A KDO TO POSOUDÍ?

Černou stavbou se rozumí stavba vyžadující stavební povolení postavená bez takového povolení nebo v rozporu s ním. Jde tedy o synonymum pro stavbu nepovolenou. Posoudit, zda se jedná o takovou stavbu, musí stavební úřad. Ten také nařizuje její odstranění. Od černé, tj. nepovolené stavby je nutné odlišovat stavbu neoprávněnou, což je stavba zřízená bez oprávnění na cizím pozemku. Takovým oprávněním může být věcné břemeno nebo právo vyplývající ze smlouvy. Neoprávněné stavby a jejich odstranění řeší soudy. Více v kapitole Stavební kázeň.

2. CO KDYŽ SE JEN O STAVBĚ NEDOCHOVALY ŽÁDNÉ DOKLADY?

Pokud stavba byla v minulosti povolena, pak lze chybějící dokumentaci nahradit tzv. pasportizací. Jedná se o ověření nově zpracované dokumentace skutečného provedení stavby nebo ověření zjednodušené dokumentace (pasportu). Pasportizovat lze pouze stavbu, která není nepovolená. Více v kapitole Pasportizace staveb.

3. CO MŮŽE STAVEBNÍ ÚŘAD DĚLAT, ABY ZABRÁNIL PROVÁDĚNÍ NEPOVOLENÉ STAVBY?

Jakmile stavební úřad černou stavbu odhalí, měl by stavebníka okamžitě vyzvat k zastavení stavebních prací, případně mu pokračování ve stavbě zakázat rozhodnutím. Za samotné provádění stavby bez povolení či ohlášení může stavebníka trestat pokutami, stejně jako za neuposlechnutí výše zmíněné výzvy. Více v kapitole Zastavení nepovolené stavby.

4. MUSÍ BÝT NEPOVOLENÁ STAVBA VŽDY ODSTRANĚNA?

Ne. Stavební úřad musí zahájit řízení o odstranění stavby, vlastník však může požádat o její dodatečné povolení. Pokud prokáže, že umístění a realizace stavby není v rozporu s veřejným zájmem, lze stavbu dodatečně povolit. Více v kapitole Řízení o odstranění stavby.

5. JAK DONUTIT NEUKÁZNĚNÉHO STAVEBNÍKA, ABY DODRŽEL ROZHODNUTÍ O NAŘÍZENÍ ODSTRANĚNÍ STAVBY?

Povinností stavebního úřadu je zajistit výkon rozhodnutí o odstranění stavby. Může sám provést výkon rozhodnutí na náklady stavebníka, nebo předat věc soudnímu exekutorovi. Současně by měl za neuposlechnutí rozhodnutí o odstranění stavby potrestat vlastníka stavby pokutou. Více v kapitole Výkon rozhodnutí o odstranění stavby.

6. CO KDYŽ STAVBA BYLA POVOLENA, STAVEBNÍK STAVÍ A VYŠŠÍ ÚŘAD NEBO SPRÁVNÍ SOUD POVOLENÍ ZRUŠÍ?

K takové stavbě bude vedeno opakované stavební řízení, jehož výsledkem může být opětovné povolení stavby. Více v kapitole Řízení o odstranění stavby.

7. AUTORIZOVANÝ INSPEKTOR VYDAL CERTIFIKÁT KE STAVBĚ, I KDYŽ PRO TO NEBYLY SPLNĚNY PODMÍNKY. MŮŽE STAVEBNÍ ÚŘAD NAŘÍDIT JEJÍ ODSTRANĚNÍ?

K certifikátu je nutné získat souhlas sousedů. Každý certifikát musí být nejprve vyvěšen na úřední desce a všichni, kteří by jinak byli účastníky řízení, mohou ve lhůtě 30 dnů od vyvěšení podat námítky, že nebyli osloveni nebo že dali souhlas k jinému záměru. Nestihnou-li to, stává se certifikát účinným a již jej nelze zrušit. Více v kapitole Typy nepovolených staveb.

8. JE SOUSED VŽDY ÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVBY?

Ne. Soused je účastníkem řízení o odstranění stavby tehdy, pokud by jeho vlastnického právo mohlo být tímto odstraněním přímo dotčeno. Totéž platí i v řízení o dodatečném povolení stavby. Soused tak nemusí být účastníkem řízení o odstranění stavby, většinou ale bude účastníkem řízení o jejím dodatečném povolení. Více v kapitole Řízení o odstranění stavby.

III.

Stavební kázeň

Při výstavbě je třeba dodržovat postupy, které stanoví právní předpisy – především zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“ nebo „stavební zákon z roku 2006“). To platí i pro provádění změn stavby, terénních úprav apod. Zájem na zachování stavební kázně je zájmem veřejným (celospolečenským),¹ proto je namístě, aby příslušné orgány zasáhly a zjednaly nápravu, dojde-li k jeho porušení.

1. SPRÁVNÝ POSTUP PŘI VÝSTAVĚ

Všechny stavby musí být umístěny v souladu s územním plánem dané obce, případně s regulačním plánem, byl-li vydán. Pokud by záměr nebyl v souladu s územním plánem, může se stavebník obrátit na zastupitelstvo dané obce s podnětem ke změně územního plánu.

**Podklady
pro realizaci
stavby**

Další postup už záleží na tom, o jakou stavbu se jedná. Pro některé (drobné) stavby není třeba žádné povolení stavebního úřadu ani žádná jiná aktivita stavebníka vůči stavebnímu úřadu.² Ve většině případů je však třeba alespoň územní souhlas stavebního úřadu s daným záměrem (územní souhlas postačí například pro ohlašované stavby, jejich změny a zařízení či pro umístění plotu). Ostatní stavby vyžadují územní rozhodnutí vydané v územním řízení na základě žádosti stavebníka.

Územním souhlasem či územním rozhodnutím se stavba tzv. umísťuje. Některé stavby ovšem vyžadují ještě ohlášení stavby (např. stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci do 150 m² celkové zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažními a podkrovím), případně stavební povolení.

V určitých případech lze územní rozhodnutí nahradit veřejnoprávní smlouvou či regulačním plánem. Stavební povolení lze nahradit veřejnoprávní smlouvou se stavebním úřadem o provedení stavby, případně je možné místo stavebního povolení uzavřít smlouvu s autorizovaným

¹ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. 4. 2004.

² Viz ustanovení § 79 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby a stavební zá-
měr pouze oznámit stavebnímu úřadu (oznámení podává stavebnímu
úřadu přímo autorizovaný inspektor). Dále je možné spojit územní ří-
zení se stavebním, případně vydání územního souhlasu se souhlasem
s ohlášením stavby.

Po dokončení stavby je třeba oznámit stavebnímu úřadu, že staveb-
ník hodlá dokončenou stavbu začít užívat. U staveb, jejichž vlastnosti
nemohou budoucí uživatelé ovlivnit (např. školy, nemocnice), a u staveb,
u kterých bylo stanoveno provedení zkušebního provozu (typicky různé
průmyslové stavby), je třeba před započítím s užíváním dané stavby zís-
kat od stavebního úřadu kolaudační souhlas.

To, jaká povolení či opatření stavebního úřadu daná stavba (příp.
změna stavby, terénní úpravy apod.) vyžaduje, stanoví stavební zákon.
V případě jakýchkoli pochybností je nejvhodnějším řešením dotázat se
na příslušném stavebním úřadě.

Jednotlivá podání (žádosti, oznámení) se předkládají na předepsa-
ných formulářích, jejichž obsahové náležitosti jsou uvedeny v prováděcí
vyhlášce ke stavebnímu zákonu.³ Stavební úřady většinou mají tyto for-
muláře s předvyplněnou adresou daného stavebního úřadu k dispozici
na svém pracovišti.

Příslušná povolení či jiná opatření vydávají **stavební úřady**. Ve vět-
šině případů se jedná o tzv. obecné stavební úřady, nejčastěji pověřený
obecní úřad. V případě zvláštních staveb, jako jsou např. vodní díla (pře-
hrada, vodovodní řad, čistírna odpadních vod, studna apod.) či pozemní
komunikace (dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné
účelové komunikace), vydávají stavební povolení a kolaudační souhlas
tzv. speciální stavební úřady (např. vodoprávní úřad, silniční správní
úřad apod.) V jednotlivých řízeních vystupují též tzv. dotčené orgány, kte-
ré vydávají závazná stanoviska k odborným otázkám spadajícím do jejich
působnosti (např. orgán ochrany přírody se vyjádří k tomu, zda umístění
stavby bude mít nějaký vliv na přírodu a krajinu v daném území).

Veřejný ochránce práv může prošetřit postup obecných i zvláštních
stavebních úřadů. Postup dotčených orgánů může prošetřit také, nemů-
že však posuzovat odborné závěry nepravního charakteru (např. otázky
spadající do oblasti přírodních věd či technické otázky).

³ Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního
opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

2. NEOPRÁVNĚNÁ A NEPOVOLENÁ STAVBA

Pojem **neoprávněná stavba** vychází z občanského práva, proto je třeba prostředky nápravy hledat v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.). Neoprávněná stavba je stavba zřízená na cizím pozemku, aniž by měl stavebník z hlediska občanského práva oprávnění stavbu na cizím pozemku postavit. Takovým oprávněním může být např. právo vyplývající z věcného břemene či souhlas vlastníka pozemku (nutno poznamenat, že právní váhu má pouze smluvní forma věcného břemene nebo souhlasu souseda). Zda jde o neoprávněnou stavbu, a pokud ano, jak v takovém případě uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby, řeší soud. Žalovat na uspořádání vlastnických poměrů přitom může jak vlastník pozemku, tak vlastník neoprávněné stavby.⁴ Soud může rozhodnout o odstranění stavby na náklady jejího vlastníka, o přikázání stavby za náhradu do vlastnictví vlastníka pozemku (pokud vlastník pozemku souhlasí), o zřízení věcného břemene ve prospěch vlastníka stavby (za náhradu), případně může poměry mezi vlastníky uspořádat jinak. Při rozhodování o způsobu uspořádání poměrů mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku není soud vázán návrhem žalobce.

Neoprávněná stavba

Jedná se o občanskoprávní záležitost, do které veřejný ochránce práv nemůže vstupovat. Ochránce v takovém případě odkáže stěžovatele na soud s doporučením, aby se ještě před podáním žaloby pokusili vlastník pozemku s vlastníkem stavby domluvit na smírném řešení, neboť soudní řízení může trvat poměrně dlouhou dobu, zároveň bude nutné vynaložit finanční prostředky na soudní poplatek, případně za zastupování advokátem apod.

Právní konstrukce oprávnění postavit stavbu na cizím pozemku bude výrazně změněna novým občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb.; viz následující část této kapitoly).

Pojem **nepovolená stavba** je naproti tomu pojmem veřejnoprávním; způsob zlegalizování takové stavby upravuje stavební zákon. Nepovolená stavba (někdy také „černá stavba“) je stavba postavená v rozporu se stavebněprávními předpisy (tj. například bez stavebního povolení, ačkoli mělo být vydáno, v rozporu se schválenou projektovou dokumentací apod.).⁵ Zda jde o nepovolenou stavbu, je na posouzení stavebního úřadu.⁶ Pokud ten usoudí, že stavba je stavbou nepovolenou, musí zahájit

Nepovolená stavba

⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1090/2000 ze dne 12. 6. 2001.

⁵ Blíže k typům nepovolených staveb viz kapitola Typy nepovolených staveb.

⁶ Stavebnímu úřadu může dát kdokoli podnět k provedení stavebního dozoru ohledně stavby, o které se domnívá, že je stavbou nepovolenou. Pokud stavební úřad neshledá důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby a tuto skutečnost podatelí sdělí, nemůže se podatel domáhat vydání rozhodnutí o odstranění stavby žalobou na

řízení o odstranění stavby. Je-li takové řízení zahájeno, může stavebník požádat o dodatečné povolení stavby.

Zvláštním případem jsou stavby, které sice byly provedeny v souladu s rozhodnutím či jiným opatřením stavebního úřadu, ale toto rozhodnutí či opatření bylo následně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu. V takovém případě vede stavební úřad tzv. opakované stavební řízení. V případě, že v tomto řízení nebude stavba povolena, stavební úřad nařídí rozhodnutím bez předchozího řízení odstranění stavby.

Od nepovolené stavby je třeba odlišovat případ stavby, ke které se nedochovala ověřená dokumentace odpovídající skutečnému provedení stavby, případně dokumentace není v náležitém stavu. Na takovou stavbu se hledí jako na řádně povolenou a její vlastník je pouze povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby.⁷

Stavba neoprávněná je v praxi obvykle též stavbou nepovolenou. V rámci řízení dle stavebního zákona totiž musí stavebník prokazovat, že má vlastnické či jiné právo k pozemkům, na nichž hodlá provádět stavební práce. Pokud toto neprokáže, stavební úřad nesmí stavbu povolit.

3. ŘEŠENÍ POCHYBNOSTÍ, ZDA JDE VŮBEC O STAVBU

Je třeba rozlišovat mezi stavbou ve smyslu soukromého práva, resp. občanského zákoníku, a stavbou ve smyslu stavebního zákona.

Stavba jako
předmět
vlastnictví

Z hlediska občanského práva je důležité, že stavba, jako věc v právním slova smyslu, je předmětem vlastnictví. Občanský zákoník pojem „stavba“ nedefinuje,⁸ hovoří však o stavbě spojené se zemí pevným základem. Taková stavba je ve smyslu občanského zákoníku nemovitostí (nemovitou věcí), která není součástí pozemku. Z tohoto důvodu může být jedna osoba vlastníkem stavby a druhá osoba vlastníkem pozemku pod stavbou. Kromě toho mohou existovat stavby, které nebudou se zemí spojeny pevným základem; v takovém případě se bude jednat o věci movité (které jsou rovněž předmětem vlastnictví).

Stavební zákon stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na

ochranu proti nečinnosti správního orgánu. (Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2006-162 ze dne 30. 8. 2007, dostupný na www.nssoud.cz.)

⁷ Blíže k dokumentaci skutečného provedení stavby viz kapitola Pasportizace staveb.

⁸ Z judikatury lze nicméně dovodit, že stavba je takový výsledek stavební činnosti, jímž vznikne věc (rozhodnutí publikované v Bulletinu Nejvyššího soudu pod č. 15/1989, viz Fiala, J., Kindl, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Sv. 1.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 350).

účel využití a dobu trvání.⁹ Zákon dělí stavby na dočasné a trvalé. Dočasnou je taková stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Všechny ostatní stavby jsou stavbami trvalými.

Zda se jedná o stavbu ve smyslu občanského zákoníku, posoudí soud. Zda se v konkrétním případě jedná o stavbu ve smyslu stavebního zákona, musí posoudit stavební úřad. Pokud budou pochybnosti o tom, zda se jedná o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, či o stavbu spadající do působnosti speciálního stavebního úřadu, bude rozhodující stanovisko speciálního stavebního úřadu (např. budou-li pochybnosti o tom, zda daná stavba je vodním dílem, či nikoli, bude rozhodující, jak danou stavbu posoudí vodoprávní úřad).

Výraznou změnu v posuzování stavby jako věci a v posuzování práva stavebníka k pozemku přináší nový občanský zákoník. Vrací se k zásadě „*superficies solo cedit*“ (povrch ustupuje půdě), což znamená, že stavby zřízené od 1. 1. 2014 (s výjimkou staveb v občanském zákoníku přímo uvedených, jako např. inženýrských sítí, vodovodů, kanalizací či dočasných staveb) budou součástí pozemku. Dále zavádí tzv. právo stavby jako oprávnění stavebníka zbudovat na cizím pozemku stavbu. Toto oprávnění je dočasné; po uplynutí doby, na kterou bylo právo zřízeno (maximálně 99 let), případně stavba za náhradu (§ 1255 OZ) vlastníkovi pozemku. Právo stavby je specifickým věcným právem, které je podle nového občanského zákoníku považováno za věc nemovitou.

Stavby spojené se zemí pevným základem a zřízené před účinností nového občanského zákoníku však budou mít i nadále povahu samostatné nemovité věci, a to do doby, než dojde ke splnutí vlastníka stavby a vlastníka pozemku.

4. VZNIK A ZAHÁJENÍ STAVBY

Okamžikem **vzniku stavby**, jako věci způsobilé být předmětem vlastnictví, se zabývaly soudy v řadě svých rozhodnutí. Z judikatury vyplývá, že tímto okamžikem je u nadzemních staveb stav, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Od tohoto okamžiku vzniká vlastnické právo ke stavbě a veškeré další stavební práce jsou pro tuto oblast již bezvýznamné. Vše, co v důsledku přístavby, přestavby, jiné stavební změny nebo dokončovacích prací ke stavbě přiroste, stává se její součástí a vlastnický náleží tomu, komu patřila stavba jako věc v okamžiku svého vzniku.¹⁰

Vznik stavby

⁹ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 1540/2011 ze dne 15. 8. 2012.

Ohledně zániku stavby jako věci potom platí, že nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí v právním slova smyslu tehdy, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.¹¹ I zde je nutné upozornit na nový občanský zákoník, podle něhož nové stavby již budou jen součástí pozemku.

Zahájení stavby Od okamžiku vzniku stavby je třeba odlišovat okamžik **zahájení stavby** dle stavebního zákona. Ten je důležitý z hlediska posouzení, zda stavebník nezačal realizovat stavbu ještě před tím, než k tomu měl všechna potřebná povolení dle stavebního zákona (např. před tím, než bylo vydáno stavební povolení). V takovém případě by se jednalo o stavbu od samého počátku nepovolenou a bylo by nutné zahájit řízení o odstranění stavby. Okamžik zahájení stavby je důležitý též pro otázku platnosti stavebního povolení, neboť stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy povolení nabylo právní moci.¹²

Stavební zákon pojem zahájení stavby nevynezuje. Obecně lze říci, že za zahájení stavby je možné považovat den, v němž byly započaty práce při vlastním provádění stavby, které mají hmotný výsledek zapsatelný do stavebního deníku a ověřitelný dle schválené projektové dokumentace. Příkladem mohou být výkopové práce pro základy domu. Druh stavebních prací však nelze určit obecně, v konkrétních případech se mohou takové práce druhově lišit dle povahy stavby. Za zahájení stavby nelze považovat staveništní přípravu (např. vytyčení stavby před zahájením či skryvku ornice – tu je však možné případně vyhodnotit jako nepovolené terénní úpravy).¹³

Okamžik zahájení stavby a s ním spojenou otázku, zda se jedná o stavbu povolenou, musí posoudit vždy podle okolností konkrétního případu stavební úřad. Podkladem pro jeho úvahu může být vlastní obhlídka místa, zápis ve stavebním deníku, výslech stavbyvedoucího, pořízené datované fotografie místa apod. Závěr, který stavební úřad učiní, musí řádně zdůvodnit (tj. uvést, proč došel k takovému závěru a o jaké skutečnosti jej opírá).

¹¹ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2088/2001 ze dne 28. 5. 2003 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 93/2008-95 ze dne 22. 1. 2009. Např. zříceniny hradů tak již stavbou dle soukromého práva, tedy samostatnou nemovitou věcí, nejsou a stávají se součástí pozemku. Z hlediska stavebního práva však stavbou (stavebním dílem) být mohou.

¹² Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Viz ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona.

¹³ K tomu viz blíže stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj č. j. K-59/04 ze dne 10. 11. 2004, uveřejněné v příloze *Stavebně správní praxe* časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*, 2004, č. 5, dostupné na www.uur.cz. Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 17/2008-68 ze dne 24. 9. 2008 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 33/2009-156 ze dne 23. 9. 2010.

IV.

Typy nepovolených staveb

Klíčová otázka před zahájením řízení o odstranění nepovolené stavby zní, zda se skutečně jedná o stavbu nepovolenou. Zodpovězení této otázky nebývá podle zkušeností veřejného ochránce práv vždy jednoduché. Základním předpokladem je vždy řádné zjištění skutkového stavu zejména provedením včasné kontrolní prohlídky.

Cílem této kapitoly je přiblížit jednotlivé případy staveb, které lze považovat za nepovolené, resp. ke kterým je nutné vést řízení o odstranění stavby, a poukázat na úskalí, se kterými se stavební úřad může setkat při zjišťování a rozhodování, zda se jedná o černou stavbu či nikoli.

1. STAVBA OD POČÁTKU NEPOVOLENÁ

Slovy zákona¹ – jde o stavbu, kterou stavebník začal provádět bez jakéhokoli povolení či opatření stavebního úřadu, ačkoli toto povolení bylo dle stavebního zákona zapotřebí. Je nezbytné si uvědomit, že stavba obvykle vyžaduje povolení či opatření jak ke svému umístění (územní rozhodnutí, územní rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení, územní souhlas, veřejnoprávní smlouva, regulační plán), tak ke své vlastní realizaci (stavební povolení, certifikát autorizovaného inspektora, ohlášení stavby, veřejnoprávní smlouva). To platí nejen pro zcela nové stavby, ale i pro změny dokončených staveb.² Stavební zákon však obsahuje také výjimky z tohoto povoloovacího principu. Existuje řada staveb, u nichž k vlastní realizaci stačí pouze povolení k umístění.³ Existují také stavby, u nichž není nutné ani povolení k umístění.⁴ Povolení rovněž není třeba u nevýznamných stavebních zásahů, například u udržovacích prací, které nemění vzhled stavby.

Stavebníkům se tak vždy vyplatí zajít si na stavební úřad, popsat svůj stavební záměr (i kdyby se mělo jednat jen o kotec pro psy či voliéra pro

¹ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

² Ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého změnou dokončené stavby je nástavba, přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje, a stavební úprava.

³ Jde o naprostou většinu staveb uvedených v ustanovení § 103 stavebního zákona.

⁴ Stavby uvedené v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 103 stavebního zákona.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

papoušky) a ujistit se, zda a jaká opatření či povolení stavebního úřadu jsou zapotřebí.

O stavbě lze hovořit jako o prováděné bez povolení nejen tehdy, pokud stavebník o povolení vůbec nežádal, ale i tehdy, zahájil-li stavebník stavbu dříve, než nastala právní moc patřičného rozhodnutí (územního rozhodnutí, postačovalo-li, stavebního povolení nebo rozhodnutí ve spojeném územním a stavebním řízení), dříve, než obdržel písemný souhlas stavebního úřadu (územní souhlas, postačoval-li, nebo souhlas s ohlášením stavby), či dříve, než nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva (tj. dříve, než byla smlouva opatřena souhlasem osob, které by jinak byly účastníky řízení).

Ne všechny práce související se stavbou však lze považovat za zahájení stavby, některé přípravné práce lze provést již dříve.⁵

2. STAVBA DOČASNÁ

Stavební zákon rozlišuje stavby trvalé a stavby dočasné. Dočasná je taková stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.⁶ Uplyne-li doba, na kterou je stavba povolena, je povinností jejího vlastníka ji odstranit, jinak se jedná o stavbu nepovolenou. Pokud chce stavebník stavbu zachovat, musí před uplynutím této lhůty požádat o prodloužení doby trvání stavby, resp. o změnu v jejím užívání.⁷ Výjimkou jsou stavby podle ustanovení § 104 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, u kterých nelze dobu dočasnosti prodloužit.⁸ Ačkoli se zdá, že zde není příliš místa pro pochybnosti, praxe byla nucena se vyrovnat s nejednoznačně znějícími stavebními povoleními, resp. s rozporem mezi stavebními povoleními a kolaudačními rozhodnutími. Šlo o případy, kdy stavební povolení omezovala dobu existence stavby, ale v kolaudačním rozhodnutí byla stavba výslovně povolena k užívání jako stavba trvalá. Judikatura tento spor rozhodla tak, že jako trvalou může stavbu definovat pouze stavební povolení, nikoli až kolaudační rozhodnutí.⁹

⁵ Blíže k okamžiku zahájení stavby viz kapitola Stavební kázeň.

⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, obdobně předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) v ustanovení § 139b odst. 2.

⁷ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

⁸ Jedná se o stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1000 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle tří let.

⁹ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 90/2008-225 ze dne 2. 7. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

3. STAVBA, JEŽ POVOLENÍ POZBYLA

Do přijetí novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb.¹⁰ řešil stavební zákon výslovně pouze případ, kdy došlo ke zrušení stavebního povolení v souvislosti s nepředvídanými nálezy kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo v souvislosti s archeologickými nálezy. Dle ustanovení § 176 stavebního zákona, dojde-li k takovým nálezům, může Ministerstvo kultury na návrh orgánu státní památkové péče nebo Archeologického ústavu Akademie věd České republiky rozhodnout, že se jedná o nález mimořádného významu, a z vlastního podnětu jej prohlásit za kulturní památku. Stane-li se tak, může stavební úřad po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit. Následně stavební úřad může nařídit odstranění stavby.

Dle zkušeností veřejného ochránce práv však mnohem častěji dochází k případům, kdy je pravomocné stavební povolení či jiné opatření stavebního úřadu, na jehož základě lze realizovat stavbu, zrušeno v přezkumném řízení,¹¹ resp. rozhodnutím správního soudu pro nezákonnost. Stavba mezitím již bývá nejen zahájena, ale mnohdy je i dokončena a je povoleno její užívání. Otázkou je, zda lze takovou stavbu považovat za stavbu provedenou bez povolení a zda o ní lze vést řízení o odstranění stavby.

Povolení stavby zrušené v přezkumném řízení nebo soudem

Připomeňme nejprve, že před přijetím výše citované novely se názory na tento problém (jak u odborné veřejnosti, tak v judikatuře) různily. Argumenty proti vedení řízení o odstranění takové stavby poukazovaly právě na výslovnou úpravu zrušení stavebního povolení pouze v souvislosti s nepředvídanými nálezy (zásada legality ve spojení s argumentem *a contrario*).¹² Dalším argumentem byla nemožnost využít ve veřejném právu analogii. K tomu se vztahuje i nepublikované, ale ochránci z jeho činnosti známé, rozhodnutí ministra pro místní rozvoj č. j. 28338/2010-31-4 ze dne 30. srpna 2010, podle něhož: „Postup dle § 129 odst. 3 nového stavebního zákona je totiž **přípustný pouze ve vztahu ke stavbám, které byly zahájeny (či vybudovány) bez rozhodnutí nebo opatření** vyžadovaného novým stavebním zákonem, anebo pokud by se jednalo o stavby prováděné či již provedené v rozporu se stavebním povolením. Dané ustanovení § 129 odst. 3 nového stavebního zákona však **nelze aplikovat, a to ani cestou analogie**, ve vztahu ke stavbám, které byly zahájeny

¹⁰ Novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. je účinná od 1. 1. 2013.

¹¹ Podle novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013, lze v přezkumném řízení zrušit rovněž souhlas s ohlášením stavby či územní souhlas.

¹² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 266/97 (SJS 260/1998), dostupný též in *Soudní judikatura* 1998, č. 9, s. 269, nebo v ASPI, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 31/2007-165 ze dne 28. 1. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

na základě pravomocného stavebního povolení a jsou podle takového pravomocného stavebního povolení realizovány, či již zcela dokončeny, jako tomu je ve zkoumaném případě.“

Naopak názory pro vedení řízení o odstranění takové stavby analogii připouštěly¹³ s tím, že jinak by se jednalo o odmítnutí spravedlnosti.¹⁴

K závěru, že řízení o odstranění stavby vést lze, se přiklonila i judikatura.¹⁵ Také praxe s tímto závěrem nemívá problém a stavební úřady v zásadě vedly či vedou v těchto případech řízení o odstranění stavby. Výjimkou jsou případy, kdy ke zrušení stavebního povolení došlo poté, co stavební úřad povolil užívání stavby, typicky případy, kdy bylo vydáno kolaudační rozhodnutí podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), a toto rozhodnutí již není přezkoumatelné.

**Nezrušitelné
právo užívat
stavbu**

V takových případech stavební úřady odmítaly (a odmítají) vést řízení o odstranění stavby s poukazem na nezrušitelné právo stavbu užívat, které stavebník nabyl v dobré víře. Judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁶ poměrně striktně uvádí, že „sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání tak postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 stavebního zákona.“¹⁷ Hlavním argumentem soudu je, že podmínkou pro vedení řízení o odstranění stavby je neexistence stavebního povolení (či jiného obdobného opatření stavebního úřadu) nebo existence rozporu se stavebním povolením. Kolaudační rozhodnutí je tudíž nepodstatné. K právu užívat stavbu založenému takovým kolaudačním rozhodnutím se soud vyjádřil tak, že toto právo nezanikne, dokud není (případně) rozhodnuto o odstranění stavby. V rámci ústavní stížnosti proti jednomu z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Ústavní soud konstatoval, že „závěry Nejvyššího správního soudu jsou ústavně konformní“.¹⁸

¹³ Sdělení odboru stavebního řádu ze dne 8. 10. 1999 č. j. 15838/99-32/K-534/99, Věstník MMR 1999, č. 5.

¹⁴ Malý, S. Zrušení pravomocného stavebního povolení. *Právní rádce*. 2003, č. 11.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 57/2006 ze dne 30. 11. 2007, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 11/2007-92 ze dne 14. 5. 2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 11/2010-193 ze dne 21. 7. 2010, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁶ Jde o rozsudky uvedené v předchozí poznámce č. 15.

¹⁷ V rozsudku č. j. 3 Ans 11/2010-193 ze dne 21. 7. 2010 Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto závěru není důvod cokoli měnit ani ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 2006, neboť přes odlišnou formulaci je smysl ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 (ve znění do 31. 12. 2012) zcela shodný se smyslem ustanovení § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

¹⁸ Nález Ústavního soudu č. j. III. ÚS 2835/10 ze dne 16. 12. 2010, dostupný na www.nalus.cz.

Zdá se tedy nepochybné, že řízení o odstranění stavby by ve světle těchto rozhodnutí mělo být vedeno. Podle názoru ochránce¹⁹ je ale tento závěr problematický. Takové řízení je především neúčelné, protože právo užívat stavbu, založené již nezrušitelným kolaudačním rozhodnutím, by představovalo překážku pro výkon rozhodnutí. Pokud kolaudační rozhodnutí již nelze přezkoumat žádným z dostupných právních prostředků, nelze právo stavbu užívat prolomit. Řešení soudu, podle něž není třeba kolaudační rozhodnutí prolamovat, protože jej není třeba vůbec brát v potaz, dle ochránce koliduje s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.²⁰ Pokud zákon nezná způsob, jak zrušit kolaudační rozhodnutí po stanovených lhůtách a neupravuje-li ani jiný způsob uplatnění státní moci k prolomení práva užívat stavbu na základě nezrušitelného správního rozhodnutí, pak státní moc za tímto účelem uplatnit nelze. Totéž stanovisko zaujalo k dotazu veřejného ochránce práv i Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na úseku stavebního řádu.

Budou-li se tedy stavební úřady chtít odchýlit od judikatury, musí to ve svých rozhodnutích otevřeně přiznat a zkusit se podrobně vypořádat s argumenty soudu. Procesně zřejmě připadá v úvahu postup, kdy úřad zahájí řízení o odstranění stavby, ale po zjištění existence nepřezkoumatelné kolaudace je ukončí s výrokem, že odstranění se nenařizuje. V odůvodnění pak vysvětlí důvody výroku. Tím bude dán prostor pro případnou změnu judikatury. Takovým způsobem však nemůže postupovat stavební úřad, který je již vázán právním názorem soudu v konkrétní věci.

Situaci trochu zjednodušila novela stavebního zákona, která s účinností od 1. 1. 2013 již výslovně řeší případy staveb, které dodatečně pozbudou povolení či jiné opatření vyžadované stavebním zákonem. Stavební úřad nařídí odstranění takové stavby tehdy, pokud stavba nebude povolena v opakovaném stavebním řízení. Bohužel problém, jak postupovat, pokud již vzniklo ke stavbě právo ji užívat, přetrvává. Navíc podle stavebního zákona z roku 2006, ve znění novely č. 350/2012 Sb., právo užívat stavbu vzniká ze zákona,²¹ vydáním písemného souhlasu²² nebo

**Opakované
stavební
řízení**

¹⁹ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 6253/2011/VOP/SN.

²⁰ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

²¹ Jako důsledek právní skutečnosti, kterou je buď kontrolní prohlídka (při které stavební úřad ověří splnění podmínek stavebního povolení či jiného opatření do protokolu s tím, že právo užívat stavbu vznikne následující den po této prohlídce), nebo plynutí času (kdy právo vznikne, pokud stavební úřad do 30 dnů ode dne oznámení nevydá rozhodnutí, kterým zakáže stavbu užívat; jde o případy, kdy stavební úřad vůbec nevykoná, resp. nestihne vykonat kontrolní prohlídku).

²² Jde o písemný souhlas s užíváním stavby podle ustanovení § 120 odst. 4 stavebního zákona, který stavební úřad vydá po odstranění nedostatků, pro které bylo užívání stavby zakázáno.

vydáním kolaudačního souhlasu.²³ Je zřejmé, že v prvním případě není vydáván žádný správní akt, který by bylo nutné prolomovat. Naopak u kolaudačního souhlasu je lhůta k jeho možnému přezkumu a prolomení mnohem kratší²⁴ než u původního kolaudačního rozhodnutí. Obdobně by zřejmě bylo nutné posuzovat i písemný souhlas s užíváním stavby, pro který však stavební zákon žádnou zvláštní lhůtu nestanoví. Kolize principu zákonnosti, upřednostňovaného Nejvyšším správním soudem, s principem právní jistoty, jemuž dává přednost ochránce a Ministerstvo pro místní rozvoj, je v těchto případech výraznější. V takových případech platí výše uvedené o prostoru ke změně judikatury.

4. STAVBA S VADNÝM CERTIFIKÁTEM

Zkrácené
stavební
řízení

Stavební zákon z roku 2006 ve snaze zjednodušit povolování staveb zavedl možnost nechat si projektovou dokumentaci pro stavbu zkontrolovat autorizovaným inspektorem. Ten k projektové dokumentaci na základě smlouvy se stavebníkem vydá certifikát, po jehož oznámení stavebnímu úřadu je možné ihned začít se stavebními pracemi. Stavební zákon tento proces původně nepřesně označil jako zkrácené stavební řízení. Nutnými podmínkami pro tento postup jsou souhlasná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení. Právní úprava postupu autorizovaného inspektora byla však problematická, na což od počátku upozorňoval i veřejný ochránce práv.²⁵ Zásadním problémem se ukázala být situace, kdy byl certifikát vydán v rozporu se zákonem. Nebylo přitom jasné, jaká je povaha certifikátu, zda je potřeba jej nějakým způsobem rušit, a pokud ano, kdo by tak měl učinit (stavební úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj či soud) a jakým způsobem. Otázkou rovněž bylo, jak poté projednat stavbu, která byla prováděna na základě nezákonného certifikátu. Těmito problémy se musely intenzivně zabývat soudy.²⁶ Konečné řešení přineslo rozhodnutí zvláštního

²³ Podle ustanovení § 122 stavebního zákona se kolaudační souhlas vydává pro stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, dále pro stavbu, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a pro změnu stavby, která je kulturní památkou.

²⁴ Podle ustanovení § 122 odst. 3 stavebního zákona lze souhlas přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků.

²⁵ K tomu viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2009, dostupná na www.ochrance.cz, s. 69 a 157, Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2010, dostupná na www.ochrance.cz, s. 71 a 178, tisková zpráva veřejného ochránce práv ze dne 15. června 2010, Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2011, dostupná na www.ochrance.cz, s. 48.

²⁶ K tomu viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 63/2010-111 ze dne 4. 8. 2010, č. 2142/2010 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz, rozsudek

senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů, který dospěl k závěru,²⁷ že certifikát není veřejnoprávním aktem a k jeho přezkumu tak není oprávněn ani správní orgán ani soud. Stavební úřady však na žádost oprávněných osob musí v řízení o určení právního vztahu²⁸ rozhodnout, zda byl certifikát vydán zákonným způsobem a zda na jeho základě vzniklo právo realizovat stavbu. Teprve pokud dospěje stavební úřad k závěru, že právo stavět nevzniklo, jedná se o nepovolenou stavbu a může být vedeno řízení o odstranění stavby. Pro podání návrhu na určení, zda právo vzniklo, není stanovena žádná lhůta.

Výše popsané problémy s certifikátem autorizovaného inspektora přiměly zákonodárce ke změně právní úpravy. Podle novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. je certifikát poté, co je oznámen stavebnímu úřadu, vyvěšen na úřední desce a lze proti němu uplatnit námítky či výhrady. Stane-li se tak, je certifikát posouzen krajským úřadem či magistrátem a teprve jejich rozhodnutím pak může stavebníkovi vzniknout právo stavět. Pokud námítky či výhrady nejsou uplatněny ve lhůtě stanovené zákonem, jejím uplynutím vznikne právo stavět.²⁹ To u certifikátů vydaných po 1. 1. 2013 v zásadě vylučuje jejich následné posouzení, resp. zrušení v deklaratorním řízení, neboť předmětem zkoumání by se mohlo stát pouze to, zda skutečně marně uplynula lhůta pro podání námitek či výhrad, nebylo by však již zřejmě možné zkoumat jiné podmínky pro vydání certifikátu.

5. STAVBA V ROZPORU S POVOLENÍM

Velmi časté jsou případy, kdy je stavba povolena, ale stavebník se z nejrůznějších důvodů od vydaného povolení či jiného opatření odchýlí. Určité odchylky od schválené dokumentace provázejí prakticky každou stavbu, podstatná je však míra odchýlení. Drobné odchylky lze provést, aniž by se stavebník vystavoval postihu.³⁰ Za stavbu nepovolenou tak lze považovat pouze podstatné odchylky od schválené projektové dokumentace.

Odchyly
stavby

Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 37/2011-81 ze dne 25. 5. 2011, č. 2369/2011 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz.

²⁷ Rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 6. 9. 2012 je k dispozici na webových stránkách Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz pod č. j. Konf 25/2012-9.

²⁸ Ustanovení § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

²⁹ Ustanovení § 117 odst. 6 stavebního zákona.

³⁰ Např. vyhláška č. 503/2006 Sb., přílohy č. 11, 12 (dříve byla tato možnost zakotvena ve vyhlášce č. 526/2006 Sb., příloha č. 4, oddíl III), obsahuje možnost vyznačit, že stavba byla provedena s odchylkami. Totéž obsahuje i § 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, dle kterého: „Dokumentaci skutečného provedení stavby může tvořit kopie ověřené projektové dokumentace **doplněná výkresy odchylek.**“

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Důležité je, že v případě stavby prováděné v rozporu se stavebním povolením bude předmětem řízení o odstranění stavby právě ta část, která neodpovídá povolení.

Stavební úpravy a nová stavba Nepovolenou je i taková stavba, kterou stavebník deklaruje jako stavební úpravu,³¹ ale ve skutečnosti zcela odstraní původní stavbu a realizuje stavbu novou. Je-li stavba zároveň věcí v občanskoprávním smyslu,³² je nutné, aby stavební úřad při posuzování, zda se ještě jedná o stavební úpravy nebo už o odstranění původní stavby, zohlednil, že k zániku takové stavby není nutné odstranění všech jejích částí, ale toliko částí podstatných pro určení, o jakou věc se jedná. Proto musí pracovat i s judikaturou civilních soudů.³³

Posouzení, zda došlo pouze ke stavebním úpravám či k nahrazení původní stavby stavbou novou, bývá problematické u liniových staveb (stožáry elektrického vedení, kanalizace, vodovody apod.). Ochránce ve shodě se soudy zastával názor, že dojde-li k úplné výměně všech prvků stavby na určitém úseku a jejich nahrazení prvky odlišnými (například elektrické vedení včetně sloupů i jejich patek), případně ke změně technologie, pak jde o novou stavbu, ačkoli se trasa stavby nemění.³⁴ Naopak, nemění-li se prvky stavby a její technické parametry, lze takovou výměnu považovat za údržbu stavby (např. výměna potrubních dílů kanalizace).³⁵ I tuto otázku se snaží vyřešit novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která výslovně uvádí, že rozhodnutí o umístění ani územní souhlas nevyžaduje výměna vedení technické infrastruktury, pokud se nemění její trasa a nedochází k překročení hranice stávajícího ochranného nebo bezpečnostního pásma.³⁶

Za stavební úpravu nepovažuje ochránce ani dorovnání nestejně vysoké původní stavby (např. dostavění prostoru nad garáží rodinného domu na úroveň druhého patra). Takový postup považuje za nástavbu, neboť je nově zastavěn prostor, který dosud zastavěn nebyl.³⁷

³¹ Ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

³² Spáčil, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 178–185.

³³ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 931/99 ze dne 28. 2. 2001, rozsudek sp. zn. 33 Cdo 11/898 ze dne 30. 9. 1998, publikovaný v *Soudních rozhledech*, 1998, č. 12, a rozsudek sp. zn. 22 Cdo 761/2001 ze dne 5. 11. 2002, publikovaný pod C 1524, sv. 21 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck, všechny dostupné rovněž na www.nsouid.cz.

³⁴ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 7076/2009/VOP/DK, dostupné na www.ochrance.cz, a dále rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 1/2005-33 ze dne 9. 1. 2006, č. 1600/2008 Sb. NSS, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 20/2006-129 ze dne 31. 3. 2008, č. 1601/2008 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz.

³⁵ K tomu viz Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv za rok 2009, dostupná na www.ochrance.cz, s. 75.

³⁶ Ustanovení § 79 odst. 2 písm. s) stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb.

³⁷ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 6089/2010/VOP/HJ, 6090/2010/VOP/HJ.

Rovněž v případě stavby provedené v rozporu se stavebním povolením nebo jiným opatřením stavebního úřadu vzniká problém, je-li taková stavba zkolaudována a kolaudační akt (kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas, případně souhlas s užíváním stavby) již nelze přezkoumat pro uplynutí lhůt. V takových případech platí totéž, co bylo uvedeno výše k problematice stavby se zrušeným stavebním povolením.³⁸

6. STAVBA NEVYŽADUJÍCÍ POVOLENÍ PROVÁDĚNÁ V ROZPORU SE ZÁKONEM

Stavební zákon od roku 2013 pamatuje rovněž na situace, kdy je prováděna stavba nevyžadující žádné povolení či opatření stavebního úřadu,³⁹ u které však stavební úřad zjistí, že je prováděna v rozporu s právními předpisy.⁴⁰ Z tohoto ustanovení nepřímo vyplývá, že i u takových staveb může stavební úřad provádět kontrolní prohlídky či stavební dozor a v případě zjištění rozporu s právními předpisy může nařídit odstranění stavby.

Pro odstranění stavby „postačuje“ rozpor s jakýmkoli právními předpisy, není tedy nutný rozpor přímo se stavebním zákonem. Typickým příkladem může být rozpor se zákonem o památkové péči (výměna dřevěných oken za plastová na domě v památkové zóně, bez povolení památkového úřadu). Problematický může být namítaný rozpor s předpisy soukromého práva, např. námitka neplatnosti smlouvy, na jejímž základě byla stavba postavena. Lze se přiklonit k tomu, že pokud se taková námitka týká rozsahu či existence vlastnického či jiného věcného práva, neměl by si stavební úřad (analogicky jako v řízeních o umístění, povolení či odstranění stavby) činit úsudek a zahajovat řízení o odstranění stavby, ale měl by podatele odkázat na soud. Pokud by však byl rozpor se soukromým právem evidentní (např. by byl stavebnímu úřadu předložen rozsudek deklarující neplatnost smlouvy, z níž mělo vyplývat právo k pozemku), pak by zřejmě řízení o odstranění stavby zahájit měl.

**Rozpor
s jiným
právním
předpisem
než
stavebním
zákonem**

³⁸ Jíž zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 57/2006 a č. j. 3 As 11/2007-92 se skutkově týkaly právě staveb postavených v rozporu se stavebním povolením, ale nepřezkoumatelně zkolaudovaných.

³⁹ Ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 103 stavebního zákona.

⁴⁰ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

7. STAVBA, JEJÍŽ POVOLENÍ SE NEDOCHOVALO

Dokumenta-
ce stavby

Podle stavebního zákona jsou jak vlastník stavby,⁴¹ tak stavební úřad⁴² povinni uchovávat dokumentaci ke stavbě. Přesto může dojít k situaci, kdy dokumenty ke stavbě nebude možné dohledat.⁴³ Základní problém, kterému pak čelí stavební úřad, je, zda stavba dokumentaci a povolení nemá, protože je nepovolená a nic takového k ní nikdy vydáno nebylo, nebo zda jde o stavbu povolenou, jejíž dokumentace, včetně vydaných povolení, se ztratila.

Stavební úřad by měl nejprve řádně zjistit skutkový stav. Především, kdy a kým byla stavba postavena, jaké dokumenty byly vyžadovány právními předpisy v době jejího vzniku, jaké dokumenty jsou v archivu stavebního úřadu, jaké dokumenty má místně příslušná obec, jaké dokumenty jsou dostupné v jiných archivech, zda je stavba evidovaná v katastru nemovitostí, jaké doklady má k dispozici stavebník (případně proč nemá dokumentaci stavby, jak mu zákon předepisuje) a zda existují svědkové, kteří by mohli potvrdit stav stavby a okolnosti jejího vzniku. To může učinit stavební úřad vyžádáním vysvětlení⁴⁴ nebo při kontrolní prohlídce,⁴⁵ resp. provedením dozoru⁴⁶ (u prohlídky či dozoru ale musí zohlednit omezení pro vstup do obydlí⁴⁷). Na základě shromážděných důkazů musí stavební úřad vyhodnotit, zda se jedná o povolenou stavbu bez dochovaných dokladů, nebo o stavbu nepovolenou. Ve druhém případě by měl zahájit řízení o odstranění stavby. Čím mladší je stavba, tím více by k ní mělo existovat dokladů svědčících o jejím povolení.⁴⁸ Pominout nelze ani povinnost stavebního úřadu vykonávat dozor nad jemu svěřeným územím; tomuto dozoru by neměla nepovolená stavba uniknout.⁴⁹

⁴¹ Ustanovení § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, dříve pak ustanovení § 103 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁴² Ustanovení § 167 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, dříve pak ustanovení § 132 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁴³ Podrobněji viz kapitola Pasportizace staveb.

⁴⁴ Ustanovení § 137 správního řádu.

⁴⁵ Ustanovení § 134 stavebního zákona.

⁴⁶ S přímým využitím § 171 stavebního zákona.

⁴⁷ Ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona.

⁴⁸ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 5764/2011/VOP/DV.

⁴⁹ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 5/2002, uvedené in Mazanec, M., Křenková, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008.

8. TERÉNNÍ ÚPRAVY

I terénní úpravy, jsou-li prováděny v rozsáhlejší míře,⁵⁰ vyžadují povolení stavebního úřadu (resp. územní rozhodnutí a ohlášení). Tyto úpravy proto mohou být i nepovolené; v takovém případě postupuje stavební úřad obdobně jako u stavby, tj. zahájí řízení o jejich odstranění.

Podle zákona se terénní úpravou rozumějí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem.⁵¹

Z této definice je patrné, že ne každá změna terénu je terénní úpravou. Je na stavebním úřadu, aby posoudil, zda konkrétní změna je podstatná.⁵² Změna terénu přitom nemusí zasáhnout do vzhledu i do odtokových poměrů současně, postačuje podstatný zásah do jedné z těchto kategorií.⁵³ Zejména u posouzení změny odtokových poměrů je možné (a často i žádoucí), že si stavební úřad vyžádá součinnost jiného orgánu státní správy, typicky vodoprávního úřadu. Rozhodnutí však i v takovém případě zůstává na stavebním úřadu.⁵⁴

9. ZAŘÍZENÍ A VÝROBKY PLNÍCÍ FUNKCI STAVBY

Stejný režim jako stavby mají i zařízení, vyžadující pro svoji realizaci povolení či jiné opatření stavebního úřadu. Za zařízení⁵⁵ považuje stavební zákon informační a reklamní panel, tabuli, desku či jinou konstrukci a technické zařízení, pokud nejde o stavbu pro reklamu.⁵⁶ V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu pro reklamu.

Stejnému režimu podléhají také výrobky plnící funkci stavby.⁵⁷ Například již hotové zahradní krby s grilem, zahradní chatky, altány, ale i mobilní domy, případně silniční vozidla (maringotky, obytné přívěsy).⁵⁸

⁵⁰ Ustanovení § 80 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 písm. a), d) a e) stavebního zákona.

⁵¹ Ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona.

⁵² K tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 26/2007-160 ze dne 29. 4. 2009.

⁵³ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 3191/2009/VOP/DK, dostupné na www.ochrance.cz.

⁵⁴ K tomu rovněž viz stanovisko ochránce sp. zn. 3191/2009/VOP/DK.

⁵⁵ Ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona.

⁵⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁷ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁸ K tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 280/2008-78 ze dne 8. 12. 2010, č. 2394/2011 Sb. NSS.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

I k jejich umístění bude často zapotřebí nějaké formy povolení od stavebního úřadu, což bývá stavebníky opomíjeno. Někdy může k opomenutí povinnosti projednat umístění takového výrobku přispět i zavádějící reklama na výrobek.

V praxi se lze poměrně často setkat se stavbami, ke kterým nelze dohledat žádné, případně takřka žádné doklady o jejich dřívějším umístění, povolení nebo kolaudaci. Přesto nelze automaticky u takových staveb tvrdit, že jde o stavby nepovolené. Stavební zákon dokonce s výskytem takových staveb počítá a pro tyto případy stanoví pravidla postupu.¹

Obecně se tento postup označuje jako pasportizace, neboť stavební zákon umožňuje pořídit o skutečném stavu dříve povolených staveb bez dochované dokumentace pouze zjednodušenou dokumentaci – tzv. pasport. Zákon však stanoví, že pasportizace postačí, jen pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby.² Otázku, jaký rozsah dokumentace stavba vyžaduje, musí posoudit podle konkrétních okolností věci stavební úřad. Jak ukazuje praxe, ve valné většině případů zjednodušená dokumentace skutečného provedení stavby postačí.

Pro úplnost je vhodné dodat, že tuto problematiku obdobným způsobem řešil i stavební zákon z roku 1976.³

Změny nepřináší ani novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinná od 1. 1. 2013. Výjimkou je pouze nově zakotvené pravidlo, že vojenské a jiné stavební úřady nezasílají ověřenou dokumentaci stavby obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu se stavba nachází.⁴

1. KDY JE PASPORTIZACE MOŽNÁ

Pasportizace je nejen možná, ale i nutná v případě stavby, která byla sice v minulosti povolena, ale nedochovaly se o tom doklady. Jde o případy, kdy dokumentace stavby nebyla pořízena vůbec, nebo pořízena byla, ale nedochovala se (u stavebníka ani u příslušného stavebního úřadu, např. v archivu), případně se dochovala, ale není v náležitém stavu, tj. nelze z ní zjistit dostatek potřebných údajů o stavbě.

**Doklady ke
stavbě**

¹ Ustanovení § 125 stavebního zákona.

² Ustanovení § 125 odst. 3 stavebního zákona.

³ Ustanovení § 103 až 104 stavebního zákona z roku 1976.

⁴ V § 125 odst. 4 se novelou č. 350/2012 Sb. na konci textu věty první doplňují slova „... vyjma stavby v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu“.

Taková situace může nastat z nejrůznějších důvodů. Na straně vlastníka může jít o důsledek jeho nedbalosti (dokumentaci ztratil, např. při stěhování), ale také o celou řadu jiných příčin, které mohly nastat bez jeho zavinění (stavbu bez dochovaných dokladů zdědil, případně se doklady nedochovaly z důvodu živelní pohromy apod.). Na straně úřadu mohou být důvodem vzniku podobné situace (např. delimitace, stěhování úřadu, živelní pohroma, chybné nakládání s doklady atd.).

Stavební zákon nerozlišuje, zda situace vyžadující pasportizaci nastala nedbalostí, zaviněním nebo bez zavinění vlastníka stavby. Neupravuje ani sankční postih za nesplnění povinnosti uchovávat dokumentaci stavby.

Je nutné upozornit, že k tomu, aby vůbec mohl proces pasportizace proběhnout, je nutné, aby stavební úřad uznal, že skutečně jde o stavbu v minulosti povolenou, jejíž dokumentace nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu.⁵ Pokud by stavební úřad toto neuznal, musela by stavba být projednána v řízení o odstranění stavby.⁶

Stavební zákon nestanoví žádné časové parametry pro určení, u jaké stavby lze ještě provést pasportizaci a u které již nikoliv (např. neomezuje možnost pasportizace na stavby starší deseti let apod.). Nelze vyloučit, aby v případě stavby existující dvacet a více let bylo prokázáno, že v minulosti povolena nebyla a vyžaduje projednání v řízení o odstranění. Pasportizace však bude v převážné většině případů probíhat u starších staveb. Čím starší stavba bude, tím pravděpodobnější bude nedochování dokladů o jejím povolení.

Pasportizace by neměla být prostředkem pro legalizování staveb, o jejichž dřívějším povolení existují důvodné pochybnosti, resp. jasné důkazy o tom, že jde o stavbu, která v žádném případě nemohla být v minulosti povolena. Je proto vždy na příslušném stavebním úřadu, aby každý případ vyhodnotil podle jeho konkrétních okolností a aby k tomu účelu shromáždil a vzal v úvahu všechny existující důkazy. Důležité budou např. údaje obsažené v katastru nemovitostí či v archívech jiných správních orgánů. V úvahu také přichází možnost vyjít z výpovědi svědků⁷ nebo (v případě staveb pro bydlení a individuální rekreaci) ze skutečnosti, že stavbě bylo přiděleno číslo popisné (orientační), resp. evidenční apod.

V zájmu zachování právní jistoty je při posuzování, zda stavba byla v minulosti povolena, nebo nikoliv, nezbytné postupovat následovně: nejsou-li zřejmé důkazy o tom, že jde o „černou“ stavbu, měla by proběhnout

⁵ Ustanovení § 125 odst. 1, věta druhá stavebního zákona.

⁶ Ustanovení § 129 stavebního zákona.

⁷ Výpovědi, resp. vysvětlení lze požadovat podle ustanovení § 137 správního řádu. Vysvětlení ale může úřad požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.

pasportizace. Takový přístup lze vyčíst i ze stanovisek Ministerstva pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“), které se dané problematice věnovalo v rámci své metodické činnosti.

Prvé stanovisko⁸ se vztahuje ještě k stavebnímu zákonu z roku 1976. Ministerstvo nezastává striktní názor, že pokud neexistuje konkrétní důkaz, že stavba byla provedena na základě povolení stavebního úřadu, musí se jednat o stavbu provedenou bez stavebního povolení, která podléhá režimu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976.⁹ S tím lze souhlasit, zvláště pak u staré zástavby, kdy prokazování legálnosti stavebních změn je obtížné a mohlo by vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany stavebního úřadu.

Ministerstvo uvedený právní názor přijalo také ve vztahu k právní úpravě zakotvené v ustanovení § 125 stavebního zákona z roku 2006.¹⁰ V něm se uvádí, že stavební zákon z roku 2006 dává postupem dle shora citovaného ustanovení možnost nastolit jistotu ohledně právního stavu stavby v případech, kdy se nezachovala dokumentace, ze které by bylo možno zjistit povolený způsob užívání. V tom navazuje na právní úpravu ve stavebním zákoně z roku 1976. Ministerstvo také konstatuje, že právní předpisy nevycházely a nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou.

Se závěry plynoucími ze stanovisek ministerstva lze souhlasit.

Kromě otázky, zda jde o stavbu v minulosti povolenou bez dochovaných dokladů, se stavební úřad musí vypořádat i s otázkou účelu užívání takové stavby. K tomu stavební zákon stanoví, že nejsou-li zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby vyhovuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.¹¹

2. CO VŠECHNO PASPORTIZACE VYŽADUJE

V první řadě je třeba si uvědomit, že je to vlastník stavby, kdo má povinnost zajistit dokumentaci skutečného provedení stavby, jejíž dokumentace nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu. To přímo souvisí s jeho povinností uchovávat dokumentaci stavby po celou dobu její existence.¹² Většina vlastníků stavby si těchto povinností

⁸ Stanovisko ministerstva ze dne 26. 9. 2003 č. j. K-302/03.

⁹ Tehdejší právní úprava řízení o odstranění stavby.

¹⁰ Stanovisko ministerstva ze dne 10. 1. 2007 č. j. 46324/06-82.

¹¹ Ustanovení § 125 odst. 2 stavebního zákona.

¹² Obě povinnosti mu přímo ukládá § 125 odst. 1 stavebního zákona.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

není vědoma a často se o nich dozví až v souvislosti s projednáváním věci stavebním úřadem.

**Dokumentace
skutečného
provedení
stavby**

Pokud stavební úřad vyhodnocením všech důkazů dojde k závěru, že nejde o stavbu nepovolenou a dostatečně zřejmý je také účel užívání stavby, měl by podniknout kroky k zajištění dokumentace skutečného provedení stavby. Stavební zákon stavebnímu úřadu ukládá,¹³ aby v případě, že vlastník stavby sám dokumentaci jejího skutečného provedení neporídí, mu splnění této povinnosti nařídil správním rozhodnutím,¹⁴ proti kterému se může vlastník odvolat v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).¹⁵

**Výzva
k předložení
dokumentace
skutečného
provedení
stavby**

V praxi se veřejný ochránce práv opakovaně setkal s tím, že stavební úřad nepřistoupil hned k řešení věci formou správního rozhodnutí, ale nejprve vlastníka stavby na jeho povinnost výslovně upozornil a k jejímu splnění jej vyzval, načež vlastník stavby svoji povinnost bezezbytku splnil. I když stavební zákon takový postup výslovně neupravuje, nehodnotil jej ochránce jako chybný, ale naopak jej shledal přijatelným z hlediska procesní ekonomie.

Poté, co vlastník stavby předloží stavebnímu úřadu dokumentaci jejího skutečného provedení, posoudí stavební úřad, zda není důvod ji změnit nebo přepracovat. Za tím účelem musí vždy provést šetření na místě a ověřit, zda dokumentace byla zpracována podle skutečného stavu stavby. Jedná se v podstatě o obrácený postup než v případě závěrečné kontrolní prohlídky stavby prováděné poté, co stavebník oznámí stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby¹⁶ nebo před vydáním kolaudačního souhlasu.¹⁷

Pokud stavební úřad zjistí, že dokumentace odpovídá skutečnému provedení stavby, následuje závěrečná fáze celého postupu (pasportizace), kdy stavební úřad dokumentaci ověří a po jednom ověřeném vyhotovení zašle vlastníkově stavby a obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu se stavba nachází (není-li sám stavebním úřadem).¹⁸

**Náležitosti
dokumentace
skutečného
provedení
stavby**

Dokumentace skutečného provedení stavby ověřená stavebním úřadem by měla obsahovat (nejlépe na úvodní straně) údaje o účelu a místě stavby, jméno a příjmení (obchodní firmu) a adresu místa trvalého pobytu (sídla) vlastníka stavby, parcelní čísla pozemků podle katastru nemovitostí s uvedením vlastnických nebo jiných práv a údaje o rozhodnutích o stavbě. Pokud se rozhodnutí nezachovala, měl by být uveden

¹³ Ustanovení § 125 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁴ Ustanovení § 67 až 69 správního řádu.

¹⁵ Ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.

¹⁶ Ustanovení § 120 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷ Ustanovení § 122 stavebního zákona.

¹⁸ Ustanovení § 125 odst. 4 stavebního zákona.

alespoň pravděpodobný rok dokončení stavby a strana, na které je vyznačeno ověření dokumentace stavebním úřadem. Ověřená dokumentace skutečného provedení stavby (pasport stavby) je pak i dostatečným podkladem pro zápis stavby do katastru nemovitostí.

Na otázku, o jaký úkon se v případě ověření jedná (z procesního hlediska), lze najít odpověď v části čtvrté správního řádu. Zde je ověření zařazeno mezi tzv. jiné úkony správního orgánu (krom osvědčení a dalších úkonů).¹⁹ Stavební zákon nepředepisuje, aby stavební úřad vydal vlastníku stavby navíc také písemné osvědčení o pasportizaci. Již samotné ověření dokumentace lze v širším slova smyslu chápat jako osvědčení svého druhu: osvědčuje se jím, že jde o stavbu v minulosti povolenou, bez dochovaných původních podkladů. To, že jsou si úkony správního orgánu – ověření a osvědčení – blízké, vyplývá ostatně z toho, že pro ně stavební zákon stanoví obdobná pravidla.²⁰

Pokud by tedy stavebník požádal stavební úřad nejen o ověření dokumentace skutečného provedení stavby, ale také o písemné osvědčení o právním stavu stavby, pak by měl stavební úřad takové žádosti vyhovět.

Ačkoli stavební zákon vydání samostatného písemného osvědčení nepředepisuje (požaduje pořízení dokumentace skutečného provedení stavby a její ověření), není pochyb o tom, že toto osvědčení, spolu s ověřenou dokumentací skutečného provedení stavby, představuje pro vlastníka stavby jednoznačný doklad o tom, že jde o stavbu povolenou.²¹ Lze tedy jen doporučit, aby v rámci pasportizace staveb žádali jejich vlastníci stavební úřad také o vydání již zmíněného písemného osvědčení.

Samostatnou otázkou jsou pak způsoby přezkoumání tzv. jiných úkonů správních orgánů. Ty upravuje ustanovení § 156 správního řádu; výsledkem přezkoumání může být buď oprava vadného úkonu,²² nebo zrušení úkonu pro nezákonnost.²³ I když citované ustanovení správního řádu výslovně pojednává o přezkumu vyjádření, sdělení a osvědčení správního orgánu, je třeba je vykládat tak, že se vztahuje i na ostatní (jinak označené) úkony správního orgánu přijaté podle části čtvrté, tedy případně i na provedení ověření (pokud bylo provedeno samostatně, nikoliv jako součást písemného osvědčení).

¹⁹ Ustanovení § 154 a § 155 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

²⁰ Dle ustanovení § 155 odst. 2 stavebního zákona, pokud je správní orgán požádán o vydání osvědčení nebo ověření a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.

²¹ V praxi nejsou výjimkou případy, kdy katastrální úřady odmítají stavby zapsat do katastru nemovitostí pouze na základě ověřené dokumentace skutečného provedení, ačkoliv přímo stavební zákon jasně toto ověření upravuje jako dostačující (náhradní) doklad o povolení stavby.

²² Ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu.

²³ Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Další otázkou je, zda a jakým způsobem se může osoba, která není vlastníkem stavby, ale cítí se být z různých důvodů stavbou dotčena na svých právech, domoci toho, aby byla seznámena s provedením pasportizace. O ověření dokumentace skutečného provedení stavby či pasportu, případně o předcházejícím řízení, musí existovat správní spis.²⁴ V takovém případě má dotčená osoba možnost požádat o nahlédnutí do spisu podle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Pokud prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod, měl by jí stavební úřad nahlédnutí umožnit. Na poskytnutí případné kopie pasportu nebo dokumentace skutečného provedení stavby se ale bude vztahovat ustanovení § 168 stavebního zákona, dle kterého je lze poskytnout pouze se souhlasem vlastníka stavby nebo toho, kdo dokumentaci pořídil. Pokud stavební úřad žádosti o nahlédnutí nevyhoví, je povinen vydat o tom usnesení, proti kterému je možné se odvolat. Mimoto se každý může domáhat poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (touto cestou se např. dozví, že pasportizace proběhla a s jakým výsledkem).

3. PROCES PASPORTIZACE

Stavební zákon nestanoví speciální pravidla procesu pasportizace; osvědčení vydané v jeho rámci lze hodnotit jako tzv. jiný úkon dle části čtvrté správního řádu.

Rozhodnutí o nařízení pasportu Samostatnou část tohoto procesu představuje postup stavebního úřadu dle § 125 odst. 3 stavebního zákona, vyvstane-li nutnost nařídit vlastníkově stavby pořízení pasportu. Nařízení musí být vydáno formou správního rozhodnutí dle části druhé správního řádu, tudíž je namístě, aby stavební úřad v takovém případě zahájil a provedl správní řízení.

V praxi se ochránce opakovaně setkal s případy, kdy stavební úřad nejprve vyzval stavebníka k předložení pasportu neformálně. I když ustanovení § 125 stavebního zákona takový postup nezná (upravuje přímo nařízení pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby), hodnotil ochránce takový postup jako efektivnější. Ve většině případů totiž byla výzva vlastníkem stavby respektována a provedení celého správního řízení pak nebylo nutné.

²⁴ Dle ustanovení § 17 správního řádu se v každé věci zakládá spis.

VI.

Zastavení nepovolené stavby

Stížnosti občanů na to, že v jejich sousedství probíhá na černo stavba a stavební úřad odmítá jakkoliv zakročít, jsou často provázeny úvahami o možné korupci. Pravda bývá většinou prozaičtější. Stavební úřady skutečně nevyužívají své pravomoci vůči černým stavebníkům beze zbytku, ovšem činí tak spíše z laxnosti, mnohdy jen z nevědomosti. Pouhý fakt, že se najde občan, který se bude poučeně domáhat svých práv a trvat na uplatnění správného postupu, může situaci v konkrétním případě zásadně změnit.

1. ZJIŠTĚNÍ NEPOVOLENÉ STAVBY

Stavební úřad má znát své území. Jeho úředníci by tedy měli průběžně při kontrolních prohlídkách a služebních obchůzkách zjišťovat, zda v okruhu územní působnosti jejich úřadu nevznikají a nejsou provozovány stavby bez potřebných povolení. V praxi je však obtížné tento ideál naplnit.

Působnost stavebního úřadu obvykle zahrnuje vedle vlastní obce i několik menších obcí okolních, jeho úředníci bývají vytíženi vyřizováním řádně podaných žádostí o územní rozhodnutí či stavební povolení, které musí zpracovat v zákonných lhůtách. Proto při odhalování černých staveb hrají, a vždy budou hrát, klíčovou roli oznámení od občanů, kteří jsou zahájením nepovolené stavby dotčeni na svých právech, nebo kteří jsou zkrátka jen více angažovaní v otázkách veřejného pořádku. Takováto oznámení nejsou sice podáními, kterými by se automaticky zahajovalo jakékoliv správní řízení, stavební úřad je však rozhodně nemůže zcela ignorovat. Ze základních zásad správního řízení¹ i z principů dobré správy, zejména z principu vstřícnosti,² vyplývá, že úřad je povinen na každý takovýto podnět přinejmenším odpovědět.

¹ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

² Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006, dostupná na www.ochrance.cz, s. 113.

Pokud se stavební úřad, bez jakéhokoliv zdůvodnění, odmítne věci zabývat, může oznamovatel po třiceti dnech marného čekání podat nadřízenému krajskému úřadu podnět, aby přijal opatření proti nečinnosti.³ Krajský úřad obvykle určí nečinnému stavebnímu úřadu lhůtu, dokdy musí učinit ve věci nepovolené stavby úkon.⁴ V jednoznačných případech přikáže stavebnímu úřadu přímo zahájit ve stanovené lhůtě řízení o odstranění stavby. Bude-li mít o legálnosti stavby pochybnosti, může stavebnímu úřadu nařídit, aby na sporné stavbě provedl kontrolní prohlídku. V každém případě je podnět nadřízenému úřadu způsobem, jak uvést věci do pohybu.⁵

2. ZÁKAZ POKRAČOVAT VE STAVBĚ

První, o co by měl stavební úřad usilovat po zjištění nepovolené stavby, je zabránit stavebníkovi v tom, aby v ní pokračoval. To platí v zásadě vždy, zejména však tehdy, pokud je již od počátku zřejmé, že stavba je v rozporu s některým veřejným zájmem, a nebude ji tedy možno povolit ani dodatečně (např. využití pozemku k výstavbě je v rozporu s územním plánem nebo jde o provedení stavby ve zvláště chráněné části přírody, kde je taková činnost zakázána apod.).

Výzva k zastavení stavby Nejrychlejším nástrojem k přerušení černé výstavby je výzva stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení stavebních prací.⁶ Tu může pověřená úřední osoba vydat ústně již v průběhu kontrolní prohlídky (v takovém případě by o jejím vydání měla učinit záznam do kontrolního protokolu) nebo ji může stavebníkovi následně po skončení prohlídky zaslat písemně. Jestliže stavebník výzvu neuposlechne a ve stavbě pokračuje, jedná se o delikt, který může stavební úřad potrestat pokutou až do výše 200 tis. Kč.⁷ Ta již sama o sobě může protiprávně jednajícího stavebníka ukáznit.

³ Ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.

⁴ Ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

⁵ Naopak v tomto případě nelze doporučit cestu soudní, která jinak při nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu. Důvodem je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2006-162 ze dne 30. 8. 2007, podle něhož ten, kdo dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním, se nemůže domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení řízení a tuto skutečnost sdělil podateli.

⁶ Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.

⁷ Ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

V případě neuposlechnutí výzvy by měl stavební úřad následně nařídit zastavení prací správním rozhodnutím.⁸ I tento krok může proběhnout poměrně rychle, protože před vydáním zákazového rozhodnutí není třeba vést řízení,⁹ vychází se prakticky jen ze zjištění, která stavební úřad již učinil na místě při kontrolní prohlídce. Splnění rozhodnutí, kterým se stavebníkovi zakazuje pokračovat ve stavbě, je možno vymáhat exekučně, což je nejsilnější nástroj, který má stavební úřad k dispozici.¹⁰

3. ZÁKAZ UŽÍVAT STAVBU

Může se stát, že stavební úřad neodhalí černou stavbu včas nebo že zanedbá výše popsané kroky k jejímu zastavení, případně že tyto kroky nejsou úspěšné. Pokud stavebník z jakéhokoliv důvodu černou stavbu úspěšně dokončí a začne ji bez povolení užívat, měl by mu stavební úřad toto jednání svým rozhodnutím zakázat.¹¹

Někdy se lze setkat s pochybnostmi stavebních úřadů, zda takovouto pravomoc skutečně mají. Ve stavebním zákoně se totiž hovoří pouze o „zákazu užívání stavby provedené v rozporu se stavebním povolením či ohlášením“ nebo stavby „užívané bez předchozího oznámení“. Ochránce nicméně považuje za nepochybné, že stavba od počátku nepovolená či neohlášená je pochopitelně vždy užívána též „bez předchozího oznámení“ (nelze řádně oznámit užívání nepovolené stavby). Lze také argumentovat tím, že svěřuje-li zákon stavebnímu úřadu výslovně pravomoc zakázat užívání stavby „provedené v rozporu s povolením či ohlášením“, tím spíše je stavební úřad oprávněn zakázat užívání stavby postavené bez takového povolení či ohlášení. Jde nepochybně o závažnější případ porušení zákona, než je pouhé odchýlení se od vydaného stavebního povolení či podaného ohlášení, proto lze na podporu rozšiřujícího výkladu použít logický argument „od menšího k většímu“ (*a minori ad maius*).¹²

Jestliže stavebník odmítne vyslovený zákaz uposlechnout dobrovolně a stavbu dále užívá, měl by stavební úřad přikročit k nucenému výkonu svého rozhodnutí.

⁸ Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.

⁹ Rozhodnutí samotné je podle § 134 odst. 4 stavebního zákona prvním úkonem v řízení.

¹⁰ To je také důvodem, proč právě výše popsaný postup doporučuje stavebním úřadům užívat veřejný ochránce práv, k tomu viz např. stanovisko ochránce sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, dostupné na www.ochrance.cz.

¹¹ Ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona.

¹² Zároveň se jedná o řízení, jehož cílem je zjednat nápravu, resp. zamezit další protiprávní jednání, nikoliv o správní trestání, kde by byla analogie pochopitelně nepřipustná a rozšiřující výklad nežádoucí.

4. VÝKON ZÁKAZOVÝCH ROZHODNUTÍ

Exekuce zákazových rozhodnutí má určitá úskalí. Pokud stavební úřady dříve předávaly výkon takového rozhodnutí soudu,¹³ pak soud obvykle vyhodnotil povinnost zdržet se dalšího pokračování ve stavbě nebo ji užívat jako nezastupitelné plnění. To v praxi znamenalo, že plnění bylo možné vymáhat jedině ukládáním donucovacích pokut.¹⁴ Každou jednotlivou pokutu musel soud uložit zvláštním rozhodnutím, proti němuž se povinný mohl odvolat a odkládat tak okamžik, kdy na jeho hlavu definitivně dopadnou následky nerespektování úředního rozhodnutí. Soud ale nemohl přímo a pod hrozbou použití síly přinutit stavebníka, aby svou činnost ukončil.

Způsoby
výkonu
rozhodnutí

Je ale přímé vynucení povinnosti v těchto případech vůbec možné? Z praxe veřejného ochránce práv je znám přinejmenším jeden případ, kdy stavební úřad dodržení svého rozhodnutí vymáhal sám (tedy nikoliv prostřednictvím soudu), a to nuceným vyklizením stavebních strojů ze staveniště za asistence policie a následným zabráněním ve vstupu stavebním dělníkům, kteří měli ve stavbě pokračovat. Teoreticky připadají v úvahu i další možnosti, např. úřední zapečetění neoprávněně užívaného objektu. Tyto způsoby výkonu rozhodnutí, byť nejsou ve správním řádu vyjmenovány výslovně, právo připouští. V ustanovení § 120 správního řádu se totiž uvádí: „Přímé vynucení povinnosti se provede zejména vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor (dále jen ‚objekt‘), odebráním movité věci nebo předvedením.“ Je tedy zřejmé, že výčet možných forem přímého vynucení není konečný. Lze tedy použít jakýkoliv způsob, který bude přiměřený a povede ke stanovenému cíli, tedy splnění povinnosti uložené správním rozhodnutím.

Pokud si stavební úřad na exekuci formou přímého vynucení povinnosti netroufá, učiní lépe, když věc předá soudnímu exekutorovi.¹⁵ Úřad sám sice může ukládat stavebníkovi donucovací pokuty, ty však nesmí v celkovém úhrnu přesáhnout hranici 100 tis. Kč,¹⁶ což v mnoha případech nebude dostatečné, aby stavebníka přimělo k respektování vydaného rozhodnutí.

¹³ Takový postup již není možný, neboť novelou občanského soudního řádu č. 396/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013, byla odstraněna dvoukolejnost výkonu rozhodnutí. Podle ustanovení § 251 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu ve znění novely č. 396/2013 Sb., tak soud nenařídí a neprovede výkon rozhodnutí, které lze exektovat podle správního řádu nebo daňového řádu (č. 280/2009 Sb.).

¹⁴ Ustanovení § 351 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Ustanovení § 129 odst. 1 správního řádu.

5. SANKCE ZA PORUŠENÍ STAVEBNÍHO ZÁKONA

Donucovací pokuty, o kterých bylo pojednáno výše, nejsou trestem. Jde o nástroj, který má stavebníka přinutit respektovat vydané rozhodnutí. Za to, že začal provádět stavbu bez potřebných povolení, případně že ji bez potřebných povolení užíval, by jej ale stavební úřad měl postihnout „běžnou“ pokutou za přestupek či správní delikt.

Pokuty

Provádění stavby, která by podle stavebního zákona vyžadovala stavební povolení nebo ohlášení, je možné podle okolností trestat pokutou až do výše 2 mil. Kč.¹⁷ U staveb, pro něž by stavebníkovi postačilo pouhé územní rozhodnutí nebo souhlas, se jejich realizace bez takového rozhodnutí či souhlasu stíhá pokutou až do výše 500 tis. Kč.¹⁸

Obdobně užívání stavby bez kolaudace, ať již by vyžadovala kolaudační rozhodnutí, kolaudační souhlas nebo by u ní stačilo pouhé oznámení stavebníka, je možné stíhat pokutou až do výše 1 mil. Kč.¹⁹ Stojí za zmínku, že dříve bylo možné zcela stejně trestat i vlastníka, který takovéto neoprávněné užívání své stavby umožnil někomu jinému (např. nájemci). Uvedenou skutkovou podstatu však vypustila tzv. velká novela stavebního zákona (č. 350/2012 Sb.). Jelikož důvodová zpráva k novele uvádí, že stávající skutkové podstaty zůstávají zachovány, jde pravděpodobně o legislativní nedopatření. Vzniklou mezeru ovšem nelze překlenout výkladem, neboť ve správním trestání je analogie v neprospěch pachatele nepřipustná. Vlastníka nelegálně užívané stavby tak může dnes stavební úřad sankcionovat jedině tak, že jej v rámci kontrolní prohlídky stavby vyzve, aby zajistil užívání stavby v souladu se zákonem, a pokud zůstane nečinný, uloží mu za toto neuposlechnutí pokutu až do výše 200 tis. Kč.²⁰

Velice zajímavá je otázka, jak je možno potrestat neukázněného stavebníka za to, že ve své nezákonné činnosti pokračuje i poté, co mu to stavební úřad svým rozhodnutím zakázal. Jelikož jde o případ, kdy stavebník odmítá respektovat pravomocné rozhodnutí státního orgánu, nabízelo by se, že by se mohlo jednat o přečin podle § 337 zákona č. 40/2009 Sb.,

¹⁷ Ustanovení § 178 odst. 2 písm. a), c), e), f) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 2 písm. a), c), e), f) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

¹⁸ Ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 1 písm. a) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

¹⁹ Ustanovení § 178 odst. 1 písm. f), j), n) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 1 písm. f), j), n) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

²⁰ Ustanovení § 178 odst. 3 písm. e) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 181 odst. 2 písm. e) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

trestního zákoníku („maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání“). Příslušné ustanovení obsahuje dokonce výslovně skutkovou podstatu „vykonává činnost, která mu byla takovým rozhodnutím zakázána“. Tuto možnost však vylučuje rozsudek Nejvyššího soudu,²¹ který uvádí, že nerespektování rozhodnutí o zastavení prací na stavbě nelze považovat za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, jelikož takovéto rozhodnutí má charakter předběžného opatření.²² V tomto případě se tedy uplatní patrně pouze postih za přestupek podle stavebního zákona. Za pokračování ve stavbě přes vyslovený zákaz vydaný formou rozhodnutí hrozí stavebníkovi pokuta až do výše 200 tis. Kč (tedy stejná, jaká hrozí za neuposlechnutí „pouhé“ výzvy k zastavení prací na stavbě).²³ Užívání černé stavby navzdory vyslovenému úřednímu zakazu je možno trestat pokutou až do výše 1 mil. Kč.²⁴

²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 8 Tdo 503/2005 ze dne 18. 5. 2005.

²² To samozřejmě neznamená, že by takovéto zákazové rozhodnutí nebylo možno žalovat ve správním soudnictví – úvaha Nejvyššího soudu o jeho předběžné povaze platí pouze pro oblast trestního práva.

²³ Ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 2 písm. j) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

²⁴ Ustanovení § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona (přestupek fyzické osoby), § 180 odst. 1 písm. n) stavebního zákona (správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající).

VII.

Řízení o odstranění stavby

V řízení o odstranění stavby (obdobně jako v řízení o dodatečném povolení stavby) postupuje stavební úřad podle stavebního zákona s tím, že pokud konkrétní právní otázku stavební zákon neupravuje, postupuje podle správního řádu.¹

Řízení o odstranění stavby **je zahájeno a vedeno výhradně z moci úřední**. V praxi často nastává situace, kdy se stavební úřad o nepovolené stavbě dozví až na základě podnětu (stížnosti) třetí osoby. Takovým podnětem či stížností však není řízení o odstranění stavby zahájeno. Povinnost zjistit, posoudit a vyhodnotit, zda jde o nepovolenou stavební činnost a jsou-li dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, přísluší výlučně stavebnímu úřadu. Stavební úřad za tím účelem provádí místní šetření, kdy formou kontrolní prohlídky stavby,² případně výkonem státního dozoru,³ zjišťuje nepovolenou stavbu (rozsah nepovolených prací).

Řízení
o moci
úřední

Pokud stavební úřad z vlastní činnosti zjistí, že existují zákonné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby,⁴ je povinen řízení zahájit, jinak se dopouští nečinnosti. V takové situaci je možné se obrátit s námitkou nečinnosti k instančně nadřízenému správnímu orgánu, aby přijal vůči podřízenému stavebnímu úřadu opatření k nápravě, např. mu uložil, aby ve stanovené lhůtě zahájil řízení o odstranění stavby.⁵ Nadříženými správními orgány jsou krajské úřady, v případech územně členěných statutárních měst magistráty. Pokud stavební úřad a jeho nadřízený orgán dospěje k závěru, že nejsou dány důvody pro zahájení řízení, a tuto skutečnost sdělí podateli, není možné se domáhat zahájení řízení a vydání rozhodnutí správní žalobou na ochranu před nečinností.⁶

¹ Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu.

² Ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona.

³ Ustanovení § 171 stavebního zákona.

⁴ Za stavbu „černou“ je podle názoru veřejného ochránce práv nutno považovat i takovou stavbu, u které stavební úřad rozhodnutím deklaroval, že právo stavět na základě certifikátu autorizovaného inspektora vydaného do 31. 12. 2012 nevzniklo.

⁵ Ustanovení § 80 správního řádu.

⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 6/2006-16 ze dne 30. 8. 2007, rozsudek č. j. 4 Ans 10/2006-59 ze dne 26. 6. 2007 a rozsudek č. j. 5 Ans 5/2008-97 ze dne 29. 1. 2009, vše dostupné na www.nssoud.cz. Naopak rozhodnutí Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 47/2009-73 ze dne 2. 3. 2010 ve věci ochrany proti nečinnosti

Zahájení řízení Okamžikem zahájení řízení o odstranění stavby je den, kdy stavební úřad oznámil zahájení řízení stavebníkovi (vlastníkovi) stavby. V praxi se mohou vyskytnout problémy v situacích, kdy vlastník či stavebník není znám, nelze jej určit anebo se takovým osobám prokazatelně nedaří doručovat písemnosti. Stavební úřad těmto osobám ustanoví opatrovníka.⁷ Jiným (vedlejší) účastníkům, kteří nejsou známi, nelze je určit nebo se jim prokazatelně nedaří doručovat, opatrovníka neustanoví a doručuje jim písemnosti veřejnou vyhláškou.⁸

Oznámení zahájení řízení Stavební úřad zpravidla oznamuje zahájení řízení o odstranění stavby písemnou formou. Může oznámit zahájení řízení o odstranění stavby i ústním prohlášením, např. v rámci kontrolní prohlídky stavby či státního dozoru, tento způsob však nebývá v praxi častý. Oznámení o zahájení řízení musí obsahovat, kromě povinných formálních náležitostí, také označení předmětu řízení, kterým je nepovolená stavba (nepovolená stavební činnost).

Vymezení předmětu řízení Vymezení předmětu řízení je podstatnou náležitostí oznámení o zahájení řízení. Stavební úřad by měl na základě zjištění na místě samém posoudit, jaké kategorie (podle stavebního zákona) jsou nepovolené stavební práce a zda se týkají celé stavby, nebo jen její části. Základní pro rozlišení je, zda jde o stavební práce směřující ke vzniku nové stavby, či zda jde o nepovolené stavební práce na stávající dokončené stavbě. V prvním případě půjde o nepovolenou novou stavbu,⁹ ve druhém případě o nepovolené změny stavby (nástavby, přístavby a stavební úpravy)¹⁰ či udržovací práce.¹¹ Vymezení předmětu řízení je složitou otázkou, ke které se proto často vyjadřovaly správní soudy.¹²

Ochránce se často setkává s případy, kdy stavební úřady nesprávně označí předmět řízení o odstranění stavby. Pro nepovolené stavební práce na stávajících stavbách mnohdy užívají označení jako „rekonstrukce“, „modernizace“, „opravy“. V drtivé většině případů jsou práce označené

připouští, že při splnění podmínek § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je stavební úřad povinen řízení o odstranění stavby zahájit, a to bez jakéhokoli podnětu či návrhu. Rozhodovaný případ se však týkal zahájení řízení o odstranění staveb, k nimž krajský úřad zrušil stavební povolení a svým rozhodnutím současně uložil stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění stavby. Tento příkaz stavební úřad nerespektoval a byl nečinný. Rozhodnutí krajského soudu potvrdil Nejvyšší správní soud rozhodnutím č. j. 3 Ans 11/2010-193 ze dne 21. 7. 2010, rovněž dostupné na www.nssoud.cz.

⁷ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) a e) správního řádu.

⁸ Ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu.

⁹ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁰ Ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona.

¹¹ Ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona.

¹² Srovnaj rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 45/2004-121 ze dne 4. 5. 2005 a č. j. 3 As 18/2011-117 ze dne 23. 11. 2011, vše dostupné na www.nssoud.cz. Vymezení předmětu řízení se týkalo také stanovisko veřejného ochránce práv sp. zn. 1687/2010/VOP/SN uvedené v kapitole Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv.

jako „rekonstrukce“ či „modernizace“ změnami dokončené stavby, práce označené jako „opravy“ pak často udržovacími pracemi. Nezbytnou součástí označení nepovolených stavebních prací je identifikace podle katastrálních předpisů, s uvedením názvu katastrálního území, parcelního čísla pozemku, čísla popisného nebo čísla evidenčního.

V oznámení o zahájení řízení je **stavební úřad povinen vlastníka nebo stavebníka poučit** o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad by měl vlastníka (stavebníka) pouze poučit, nikoliv jej vyzývat, aby žádost podal. Je na vůli vlastníka (stavebníka), zda ve stanovené lhůtě bude usilovat o dodatečné povolení stavby podáním žádosti. Má-li zájem na dodatečném povolení, měl by jednat rychle a žádost (včetně zákonem předepsaných podkladů) ve stanovené lhůtě podat. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Podá-li vlastník (stavebník) žádost o dodatečné povolení stavby před tím, než stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, má se za to, že žádost podal v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. O zahájení řízení o odstranění stavby stavební úřad uvědomuje účastníky řízení a dotčené orgány.

Dotčenými orgány státní správy jsou správní orgány, o kterých tak stanoví zvláštní zákony. Posláním dotčených orgánů státní správy je chránit konkrétní veřejný zájem vymezený ve zvláštním právním předpise. Dotčenými orgány jsou např. vodoprávní úřady, orgány ochrany lesa, orgány státní památkové péče, orgány ochrany přírody a krajiny, orgány ochrany zemědělského půdního fondu.¹³ Pokud ze zvláštních právních předpisů nevyplývá něco jiného, vydávají dotčené orgány v řízeních o nepovolené stavbě závazná stanoviska, která jsou podkladového charakteru a jsou závazná pro rozhodnutí stavebního úřadu o nepovolené stavbě. Platí zásada, že vlastník (stavebník) je povinen předložit v řízeních vedených podle stavebního zákona (tedy i v řízení o nepovolené stavbě) stanoviska dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními právními předpisy.¹⁴

Při stanovení okruhu dotčených orgánů, resp. pro zajištění nezbytných stanovisek pro rozhodnutí o nepovolené stavbě, je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu, především z druhu stavby (stavební činnosti), která je předmětem řízení, a specifčnosti území, ve kterém se nepovolená stavba (stavební činnost) nachází. Jiný rozsah

**Poučení
o možnosti
podat žádost
o dodatečné
povolení
stavby**

¹³ Stavební úřad by měl stavebníkovi pomoci s výčtem orgánů státní správy hájících zájmy dle zvláštních předpisů, jejichž stanoviska by měl stavebník v konkrétním případě doložit.

¹⁴ Podle právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012 platila zásada, že pokud stavebník v řízeních vedených podle stavebního zákona nepředložil stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná podle zvláštních právních předpisů, pak byl povinen si je vyžádat stavební úřad.

stanovisek bude nezbytný pro stavbu nacházející se v ochranném pásmu vodních toků, národního parku či památkově chráněném území a jiný rozsah bude v případě stavby nacházející se v území, které není těmito zájmy „zatíženo“.

1. ŘÍZENÍ O DODATEČNÉM POVOLENÍ STAVBY

Řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby je druhou fází řízení o nepovolené stavbě. Pro toto řízení platí procesní pravidla řádného stavebního řízení (ustanovení § 110 až § 115 stavebního zákona). Umístění stavby se posuzuje podle hledisek uvedených v ustanovení § 90 stavebního zákona. Jde o správní řízení, které je **zahájeno výlučně k žádosti stavebníka (vlastníka) nepovolené stavby**.

Náležitosti
žádosti
o dodatečné
povolení
stavby

Žádost o dodatečné povolení stavby má tři části: vlastní žádost, přílohy k žádosti a projektovou dokumentaci stavby dle prováděcí vyhlášky.¹⁵ Stavební zákon stanoví základní pravidla pro rozsah podkladů přikládaných k žádosti o dodatečné povolení stavby, ve vazbě na režim projednání „černé“ stavby, který předepisuje stavební zákon:

- Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, vlastník (stavebník) je povinen předložit podklady předepsané k žádosti o stavební povolení.
- Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, vlastník (stavebník) předkládá podklady předepsané k ohlášení.
- Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, vlastník (stavebník) předkládá podklady v rozsahu předepsaném k žádosti o územní rozhodnutí.

Podrobnosti o rozsahu podkladů stanoví prováděcí právní předpisy.¹⁶

Stavební úřad přezkoumává předloženou žádost o dodatečné povolení stavby zejména z toho hlediska, zda je nepovolená stavba v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými technickými požadavky na výstavbu či stanovisky dotčených orgánů.¹⁷ Zkoumá také kvalitu projektové dokumentace, pokud jde o její úplnost, přehlednost a způsobilost

¹⁵ Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

¹⁶ Např. vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

¹⁷ Dva problémy specifické pro dodatečné povolování staveb se promítly v judikatuře. Prvním je možnost odkázat v řízení o dodatečném povolení stavby na stanovisko vydané původně pro řízení o stavebním povolení, k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 44/2006-125 ze dne 26. 6. 2008, dostupný na www.nssoud.cz. Druhý problém se naopak týká nemožnosti vydat některá závazná stanoviska požadovaná pro řízení o vydání stavebního povolení v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 121/2002-32 ze dne 22. 5. 2003. Naopak Ministerstvo pro místní rozvoj dovozuje, že to možné je, viz stanovisko č. j. 6122/00-32/K-137/00, publikované ve Věstníku Ministerstva pro

osoby k jejímu zpracování. Vyhodnotit však musí též oprávněnost námitek vedlejších účastníků řízení, a to nejen z hlediska souladu se stavebními předpisy, ale i z hlediska zákazu obtěžovat vlivem stavby okolí nad míru přiměřenou poměrům.¹⁸ Přestože je v zájmu stavebníka (má-li zájem na dodatečné legalizaci „černé“ stavby), aby předložil úplnou žádost, mohou nastat situace, kdy **stavebník napoprvé nepředloží úplnou žádost**. I podáním neúplné žádosti je však zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž stavebník je povinen, na základě výzvy stavebního úřadu, žádost v přiměřené lhůtě doplnit. Co je lhůta přiměřená, je na správním uvážení stavebního úřadu. Tato lhůta by však neměla být bez vážnějšího důvodu opakovaně prodlužována.¹⁹

V praxi mohou nastat situace, kdy stavebník (vlastník) „černé“ stavby podá žádost o dodatečné povolení nebo ji doplní po stanovené lhůtě. V takových případech lze připustit projednání žádosti, neboť stavebním úřadem stanovená lhůta je lhůtou pořádkovou a její marné uplynutí nevede k popření možnosti stavbu dodatečně povolit.²⁰

Pokud stavebník předloží žádost o dodatečné povolení stavby, stavební úřad je povinen řízení o odstranění stavby přerušit. Řízení o dodatečném povolení stavby je předběžnou otázkou pro řízení o nařízení odstranění stavby. Stavební úřad zpravidla řízení o odstranění stavby přerušuje na dobu do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, případně do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti.

Zahájení řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad oznamuje známým účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Pro dané řízení **platí tzv. koncentrační zásada**. Její podstatou je to, že účastníci řízení i dotčené orgány mohou vznášet námítky, navrhopvat a předkládat důkazy a předkládat závazná stanoviska nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. Na to musí stavební úřad účastníky upozornit. Neučiní-li tak, nemůže zásadu koncentrace uplatnit.²¹ Dojde-li ke změně podkladů na základě námítky účastníka řízení, musí stavební úřad dát alespoň těm účastníkům, jichž se změna může dotknout, možnost na takovou změnu opět reagovat a vyjádřit k ní své stanovisko.²²

Přerušeni
řízení

Zásada
koncentrace

místní rozvoj, 2000, č. 5, dostupné též na <http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik00-05/0005v07.htm>.

¹⁸ Ustanovení § 127 občanského zákoníku.

¹⁹ Viz stanoviska ochránce sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, sp. zn. 1565/2011/VOP/DS a sp. zn. 6337/2008/VOP/MH.

²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 41/2006-78 ze dne 29. 2. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

²¹ Zásada koncentrace také nemá vliv na námítky podjatosti; ty lze uplatnit vždy, jakmile se účastník o důvodech možné podjatosti dozví, k tomu např. Rozsudek Krajského soudu Hradec Králové č. j. 30 Ca 23/2002-17 ze dne 3. 10. 2002.

²² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 36/2010-127 ze dne 22. 7. 2010, dostupné na www.nssoud.cz.

Stavební úřad musí zahájení řízení o dodatečném povolení stavby oznámit účastníkům řízení a dotčeným orgánům nejméně 10 dnů před konáním ústního jednání spojeného s místním šetřením (ohledáním na místě).

**Místní
šetření**

Stavební zákon ukládá v řízení o dodatečném povolení stavby stavebnímu úřadu povinnost provést **ohledání na místě (místní šetření)**.²³ Je tomu tak nepochybně i proto, že protokol o průběhu místního šetření je jedním z významných důkazů potřebných pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť dokumentuje aktuální stav věci. Především by v něm měl být specifikován předmět řízení a formulovány námitky zúčastněných. Povinností stavebního úřadu je ověřit, zda stavebníkem předložená projektová dokumentace odpovídá skutečnému provedení stavby.

V průběhu řízení mohou nastat mnohé **nestandardní situace**, zejména pokud jde o provedení stavby bez příslušných povolení na cizím pozemku. Taková stavba je nejen stavbou nepovolenou („černou“), ale také stavbou neoprávněnou. Pokud nedošlo k dohodě mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby, bylo možno tuto situaci řešit podle ustanovení § 135c občanského zákoníku. Za předpokladu, že stavebník (vlastník) nepovolené a současně neoprávněné stavby učinil aktivně kroky k získání práva k pozemku, na němž stojí nepovolená stavba, a podal u příslušného soudu žalobu podle ustanovení § 135c občanského zákoníku,²⁴ zastává ochránce názor, že je dán důvod pro přerušení řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu řešení předběžné otázky.²⁵

S účinností nového občanského zákoníku se situace poněkud mění. Zavádí se právní konstrukce, podle které většina staveb postavených po 1. 1. 2014 na cizím pozemku bez práva stavby bude součástí tohoto pozemku. Bude tudíž ubývat případů tzv. neoprávněných staveb.

Jedním z předpokladů kladného rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby je prokázání, že nepovolená stavba je v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu. Tyto požadavky jsou obsaženy

²³ Právní úprava stavebního zákona účinná do 31. 12. 2012 nepředepisovala povinné místní šetření.

²⁴ Žalobu podle ustanovení § 135c občanského zákoníku může podat též vlastník pozemku, do jehož vlastnického práva neoprávněná stavba zasahuje.

²⁵ Tento názor vyplývá ze stanoviska ochránce sp. zn. 1965/2011/VOP/DS. Je však nutné upozornit na opačný rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 111/2011-43, publikovaný ve Sb. NSS, 2012, č. 9, pod č. 2650/2012: „K přerušení řízení o odstranění stavby může vést podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 pouze takové soudní či správní řízení, v němž má být existence vlastnického či jiného práva nezbytného pro provedení stavby konstatována *ex tunc*, nikoliv řízení, v němž má být o zřízení takového práva teprve rozhodnuto.“ Takovým řízením je právě řízení podle § 135c občanského zákoníku, tudíž podle krajského soudu kvůli podané žalobě na uspořádání poměrů mezi vlastníkem stavby a pozemků řízení o dodatečném povolení stavby přerušit nelze.

v řadě prováděcích a souvisejících předpisů ke stavebnímu zákonu. Z vybraných ustanovení obecných technických požadavků na výstavbu je možné povolit výjimku. Řízení o výjimce je zahajováno na žádost stavebníka. O výjimce rozhoduje stavební úřad v „klasickém“ správním řízení. Proti rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky se může účastník řízení (stavebník) odvolat. Pokud stavebník podá žádost o udělení výjimky z ustanovení, ze kterých právní předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, je řízení o výjimce předběžnou otázkou pro řízení o dodatečné povolení stavby. Nicméně výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena, což platí zvláště pro řízení o dodatečném povolení stavby.²⁶

Stavební zákon umožňuje, aby stavební úřad spojil řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby s řízením o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu.

2. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Účastníky řízení o nepovolené stavbě určuje stavební úřad, který tak činí v rámci správního uvážení, dle pravidel daných stavebním zákonem. Stavební zákon upravuje samostatně okruh účastníků řízení o nařízení odstranění stavby a okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby.²⁷ V následujícím textu budou okruhy účastníků řízení rozčleněny podle druhů řízení o nepovolené stavbě.

Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby²⁸ jsou:

- Povinný (vlastník nebo stavebník se souhlasem vlastníka).²⁹
- Osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna, nebo stavbám na nich.

²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 33/2003-106, č. j. 6 As 5/2009-102, č. j. 1 As 96/2010-141, č. j. 1 As 69/2011-176.

²⁷ Právní úprava stavebního zákona účinná do 31. 12. 2012 neobsahovala žádné ustanovení, kterým by vymezovala okruh účastníků řízení o nepovolené stavbě. Stavební úřad tak vymezoval účastníky řízení podle obecné právní úpravy obsažené v ustanovení § 27 správního řádu, které obsahuje definici účastníků řízení. Právní úprava stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013 okruh účastníků řízení o nařízení odstranění stavby upravuje v ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona a okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby v ustanovení § 129 odst. 2 s odkazem na ustanovení § 109 stavebního zákona.

²⁸ Ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona.

²⁹ Častým problémem bývá otázka tzv. neznámého vlastníka. K tomu více v kapitole Typy nepovolených staveb. Problémem neznámého vlastníka se zabývá i Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k exekučnímu řízení uveřejněná v časopise *Urbanismus a územní rozvoj*, konkrétně v jeho příloze *Stavebně správní praxe*, 2010, č. 6, dostupné též na www.uur.cz.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

- Osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich a současně tato jejich práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Účastníci řízení o dodatečném povolení stavby³⁰ jsou:

- Stavebník.
- Vlastník stavby, na které je provedena změna stavby, pokud není stavebníkem. V případě, že stavba bude ve spoluvlastnictví více osob, mohou buď vystupovat v řízení individuálně jako hlavní účastníci řízení, anebo si mohou zvolit společného zmocněnce, anebo stavební úřad může ustanovit jednoho ze spoluvlastníků společným zástupcem. Tento postup přichází v úvahu pouze v případech, kdy všichni spoluvlastníci mají shodný zájem na výsledku řízení.
- Osoby, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo stavbě, na kterých je nepovolená stavba provedena, nejsou-li samy stavebníkem, mohou-li být tato jejich práva nepovolenou stavbou přímo dotčena.
- Vlastníci sousedního pozemku nebo stavby nebo osoby mající k těmto nemovitostem právo odpovídající věcnému břemeni, a (současně) může-li být jejich právo nepovolenou stavbou přímo dotčeno.
- Osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být rozhodnutím ve věci nepovolené stavby dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním řízení. Jde např. o občanská sdružení v souladu s ustanovením § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, která hájí podle svých stanov zájmy na ochraně přírody a krajiny. Půjde o taková správní řízení, jejichž předmětem je nepovolená stavba (nepovolené stavební práce), která by mohla mít vliv na ochranu přírody.³¹ Po občanských

³⁰ Ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s § 109 stavebního zákona.

³¹ Podle ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona je účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. K právní úpravě občanských sdružení ve stavebním řízení podle právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012 srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 137/2000-37 ze dne 19. 2. 2004, dostupný na www.nssoud.cz, který konstatoval, že občanské sdružení založené za účelem ochrany přírody a krajiny může ve stavebním řízení vznášet připomínky či námítky jen v rozsahu předmětu své činnosti, a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 2/2011-52 ze dne 4. 5. 2011, dostupný na www.nssoud.cz, který konstatoval, že smyslem a účelem účasti občanských sdružení podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod. hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.

sdruženích z povahy věci nelze požadovat, aby při podávání námitek prokazovala, že stavbou je přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření či právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, jak požaduje § 114 odst. 1 stavebního zákona.

Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém je současně posuzováno umístění nebo změna umístění nepovolené stavby, jsou:

- účastníci řízení o dodatečném povolení stavby (viz výše),
- obec, na jejímž území je nepovolená stavba.

Okruh účastníků **opakovaného stavebního řízení** je shodný s okruhem účastníků „klasického“ stavebního řízení, resp. s okruhem účastníků řízení o dodatečném povolení stavby. I když to stavební zákon přímo neuvádí, je-li v opakovaném stavebním řízení posuzováno také umístění stavby, stavební úřad by měl při určování okruhu účastníků opakovaného stavebního řízení přihlídnout také k okruhu účastníků územního řízení.

Okruh účastníků řízení o **prodloužení doby trvání nebo o změně stavby dočasné na stavbu trvalou** stavební zákon nevymezuje. Stavební úřad tak účastníky daného řízení určuje podle správního řádu.³² Účastníky řízení jsou:

- žadatel (stavebník, vlastník dočasné stavby),
- dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (např. vlastníci sousedních pozemků),
- osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (např. občanská sdružení).

Stavební úřad je v průběhu celého projednávání nepovolené stavby povinen **ověřovat okruh účastníků řízení**. Pokud konkrétní osoba tvrdí, že je účastníkem řízení, pak je považována za účastníka do okamžiku, dokud se neprokáže opak. O tom, zda je nebo není konkrétní osoba účastníkem řízení, rozhoduje stavební úřad formou usnesení. Proti usnesení se může osoba, které nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, odvolat. Je nutné připomenout, že rozhodování o účastenství stavebním úřadem, případně odvolacím správním orgánem, nijak nebrání projednávání věci, tj. nepovolené stavby. V tomto směru ochránce vítá stále častější praxi stavebních úřadů, které z důvodu předvídatelnosti zahrnují do okruhu tzv. vedlejších účastníků řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby i osoby, u kterých existuje pochybnost, zda jsou nebo nejsou přímo dotčena jejich práva.

**Rozhodování
o účastenství**

³² Ustanovení § 27 správního řádu.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Nesprávně určený okruh účastníků správního řízení je považován za nesprávný úřední postup a poškozený účastník řízení má právo domáhat se vůči chybujícímu stavebnímu úřadu náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění.³³

Práva a povinnosti účastníků řízení	Účastníci řízení mají řadu procesních práv, ale i povinností. K procesním právům náleží např. právo účastnit se ústního jednání, právo předkládat stavebnímu úřadu návrhy, vznášet námitky a připomínky, právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Procesní povinností účastníků řízení je poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost či povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, účastnit se kontrolní prohlídky stavby, pokud je jejich účast nezbytná.
Nahlížení do spisu	Významným procesním právem účastníků řízení je právo nahlížet do spisu. ³⁴ S tímto právem se pojí i právo účastníka činit si výpisy ze spisu nebo právo na to, aby mu stavební úřad pořídil kopie spisu nebo jeho části. Výluku z uvedeného obecného principu představuje pořízení kopie projektové dokumentace stavby. Na pořízení kopie dokumentace má účastník řízení nárok pouze v případě, že stavebnímu úřadu předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Účastník řízení má však právo nahlížet do projektové dokumentace. Pokud stavební úřad odepre účastníkovi možnost nahlížet do spisu, je povinen o tom vydat usnesení. Proti usnesení má účastník právo se odvolat.
Doručování veřejnou vyhláškou	Počet účastníků řízení o nepovolené stavbě má vliv na způsob, jakým stavební úřad doručuje písemnosti. Pokud je účastníků řízení více než 30, jde o tzv. řízení s velkým počtem účastníků řízení . V takovém řízení stavební úřad může doručovat účastníkům veřejnou vyhláškou. Výjimkou jsou tzv. hlavní účastníci řízení, kterým je stavební úřad povinen doručovat do vlastních rukou. Dotčené sousedy jako účastníky řízení stavební úřad identifikuje ve svých písemnostech označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí. ³⁵ Zde je nutné poukázat na to, že doručování veřejnou vyhláškou je oprávněním, nikoliv povinností stavebního úřadu. Pokud se stavební úřad rozhodne pro tento způsob doručování písemností, pak by se měl vždy v odůvodnění konečného rozhodnutí vypořádat s důvody, které jej k tomu vedly.

³³ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Šetření ochránce vedené pod sp. zn. 3899/2009/VOP/SN, přístupné na www.ochrance.cz.

³⁵ Ustanovení § 112 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 110 odst. 7 stavebního zákona.

3. VÝSLEDKY ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Pro výsledek řízení o nepovolené stavbě je rozhodující, zda byl prokázán soulad nepovolené stavební činnosti s veřejnými zájmy, a lze ji tudíž dodatečně legalizovat.³⁶ V opačném případě je povinností stavebního úřadu nařídit odstranění stavby. Výsledek řízení je do značné míry odvislý také od aktivity vlastníka nepovolené stavby.

Úvodem této podkapitoly je namísto uvést několik obecných poznámek k náležitostem správního rozhodnutí. Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby jsou „klasickými“ správními rozhodnutími, které teorie práva označuje jako individuální správní akty. Správní rozhodnutí musí splňovat základní formální a obsahové náležitosti, které stanoví správní řád.³⁷

Základními formálními náležitostmi správního rozhodnutí jsou především označení správního orgánu, který jej vydal, datum vyhotovení a datum jeho vydání, číslo jednací, pod kterým bylo vydáno, identifikace oprávněné úřední osoby včetně jejího podpisu a otisk úředního razítka.

Náležitosti
rozhodnutí

Základními obsahovými náležitostmi správního rozhodnutí jsou výroková část, odůvodnění a poučení.

Výrok rozhodnutí by měl vždy obsahovat popis předmětu řízení pojmoslovím stavebního zákona. Stavební úřad by zde měl nezpochybnitelným způsobem identifikovat stavbu nebo přesný rozsah stavebních prací, které nařizuje odstranit (resp., které dodatečně povoluje), uvést konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého rozhodl, označit tzv. hlavní účastníky řízení a uvést lhůty ke splnění povinností, pokud je ve výroku nařídil (např. lhůtu k odstranění stavby).³⁸

V **odůvodnění rozhodnutí** je stavební úřad povinen vyhodnotit veškeré shromážděné podklady a uvést, jak ke svému rozhodnutí uvedenému ve výroku dospěl (zejména které skutečnosti považoval na základě volného hodnocení důkazů za prokázané a proč). Součástí odůvodnění rozhodnutí je i úvaha stavebního úřadu, na základě které stanovil okruh účastníků řízení.³⁹

V části **poučení** je stavební úřad povinen poučit účastníky řízení o možnosti podat opravný prostředek. Proti rozhodnutí se účastníci

³⁶ Nepovolená stavební aktivita sama o sobě je vždy nežádoucí, a není proto v souladu s veřejným zájmem.

³⁷ Ustanovení § 67 a násl. správního řádu.

³⁸ K náležitostem výroku rozhodnutí viz rovněž rozsudky Krajského soudu v Plzni č. j. 30 Ca 394/99 ze dne 8. 11. 2001 a Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Ca 113/2000-20 ze dne 20. 10. 2000.

³⁹ K náležitostem odůvodnění rozhodnutí viz rovněž rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Ca 12/2003-44 ze dne 27. 6. 2003 a č. j. 30 Ca 158/98-18 ze dne 2. 2. 1999.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

řízení mohou odvolat v patnáctidenní lhůtě. Odvolání se podává u stavebního úřadu, který rozhodnutí vydal. Včas podané odvolání má odkladný účinek (což prakticky znamená, že rozhodnutí napadené odvoláním nenabývá právní moci a nelze jej vykonat). Ve výjimečných případech stavební úřad může odvolání odejmout odkladný účinek. V takovém případě o tom musí účastníky řízení poučit.

Řízení o nepovolené stavbě může být ukončeno:

- usnesením o zastavení řízení o odstranění stavby,
- rozhodnutím o nařízení odstranění stavby,
- rozhodnutím o dodatečném povolení stavby a vydáním usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby,
- rozhodnutím s výrokem „odstranění stavby se nenařizuje“.

Usnesení o zastavení řízení Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby⁴⁰ stavební úřad vydá, pokud po zahájení řízení zjistí a prokáže, že pomínul důvod vedení řízení, neboť zanikla věc, které se řízení týká. Půjde zpravidla o situace (v praxi méně časté), kdy vlastník dobrovolně nepovolenou stavbu či nepovolené stavební práce odstraní nebo dobrovolně stavbu uvede do souladu se stavebním povolením, případně ohlášením, aniž by stavebník (vlastník stavby) podal žádost o její dodatečné povolení. Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby stavební úřad pouze poznamená do spisu.

Nařízení odstranění stavby **Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby** stavební úřad vydá, pokud prokáže, že stavba, změny stavby či udržovací práce jsou prováděny nebo byly provedeny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu dle stavebního zákona či jiného úkonu nebo v rozporu s nimi. Jde o následující situace:

- vlastník „černé“ stavby nepožádal o její dodatečné povolení (nebylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby),
- stavební úřad vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby (v případech, kdy nejsou splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby – věcný důvod),
- stavební úřad vydal usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby (např. v případech, kdy vlastník stavby ve lhůtě stanovené stavebním úřadem neodstranil podstatné vady žádosti o dodatečné povolení stavby – procesní důvod).

Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby musí mít, kromě všech obecných formálních a obsahových náležitostí daných správním řádem,⁴¹ také specifické obsahové náležitosti vyplývající ze stavebního zákona.⁴²

⁴⁰ Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu.

⁴¹ Ustanovení § 67 a násl. správního řádu.

⁴² Ustanovení § 130 stavebního zákona.

Povinností stavebního úřadu je uvést podmínky odstranění stavby, které vyplývají z technických požadavků na stavby, dále podmínky pro archivování projektové dokumentace stavby a podmínky k úpravě pozemku po odstranění stavby. Podle charakteru (druhu) stavby může stavební úřad v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby vlastníkově uložit povinnost, aby před započítím demolice předložil návrh technologického postupu prací při demolicí a stanovení nutných opatření, která by měla vyloučit, popřípadě omezit či kompenzovat negativní důsledky odstraňování stavby na životní prostředí v jejím okolí.

Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a následně usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby stavební úřad vydá, pokud je předběžná otázka vyřešena ve prospěch vlastníka nepovolené stavby pravomocným rozhodnutím o dodatečném povolení stavby.

**Dodatečné
povolení**

Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby musí kromě obecných formálních a obsahových náležitostí podle správního řádu obsahovat též náležitosti jako stavební povolení.⁴³ Povinností stavebního úřadu je uvést podmínky, kterými zajistí řádné dokončení stavby, a to vzhledem k ochraně veřejných zájmů, zajištění napojení na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu a splnění obecných technických požadavků na výstavbu. Součástí výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je i rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Je-li stavba již dokončena, pak v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby stavební úřad může vyslovit souhlas s jejím užíváním.

Právní mocí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je vyřešena předběžná otázka pro řízení o odstranění stavby, které stavební úřad následně usnesením zastaví. Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby se pouze poznamená do spisu.

Rozhodnutí, kterým se odstranění stavby nenařizuje, vydává stavební úřad v případě, že zahájí řízení o odstranění stavby a v jeho průběhu zjistí, že stavba, změna stavby či udržovací práce nejsou nepovolené, resp. jsou takové povahy, že nevyžadují žádné rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon stavebního úřadu.⁴⁴

Proti rozhodnutí ve věci nepovolené stavby je možné se odvolat a odvolací rozhodnutí je následně možné přezkoumat soudem podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem této podkapitoly několik slov k lhůtám pro vydání rozhodnutí ve věci nepovolené stavby. V řízení o nařízení odstranění stavby je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách uvedených v ustanovení

**Lhůty
pro vydání
rozhodnutí**

⁴³ Ustanovení § 115 ve spojení s § 130 stavebního zákona.

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5As 30/2011-93 ze dne 28. 7. 2011, stanovisko ochránce sp. zn. 898/2011/VOP/DS.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

§ 71 správního řádu.⁴⁵ V řízení o dodatečném povolení stavby je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách podle ustanovení § 112 odst. 3 stavebního zákona.⁴⁶

Pokud stavební úřad řízení ve věci nepovolené stavby přeruší, ať jde o řízení o odstranění stavby, nebo řízení o dodatečném povolení stavby, výše uvedené správní lhůty pro vydání rozhodnutí se po dobu přerušování řízení staví (neběží).

4. SPECIFICKÁ ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Specifickými řízeními o odstranění stavby jsou především: opakované stavební řízení, řízení ve věci dočasných staveb, u kterých uplynula doba jejich trvání, a řízení o nařízení obnovení předchozího stavu.

Opakované
stavební
řízení

Opakované stavební řízení stavební úřad vede v případě stavby, která je postavena v souladu s rozhodnutím, opatřením či jiným úkonem stavebního úřadu, ale rozhodnutí či opatření bylo zrušeno v přezkumném řízení správním orgánem nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví.⁴⁷ Specifičnost daného řízení je dána tím, že jeho zahájení není způsobeno stavební nekáznou vlastníka stavby (stavebníka). Pokud v opakovaném stavebním řízení stavební úřad stavbu nepovolí, nařídí její odstranění. Při rozhodování v opakovaném stavebním řízení stavební úřad vychází z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení.

Stavební zákon rozlišuje **dva druhy dočasných staveb**. Dočasné stavby, u kterých uplynula doba jejich trvání, které nebude možné zachovat

⁴⁵ Podle ustanovení § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. „Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,

b) nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. (...)

Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.“

⁴⁶ Ustanovení § 112 odst. 3 stavebního zákona: „V jednoduších věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení, ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle do 90 dnů.“

⁴⁷ Opakované stavební řízení, dle názoru veřejného ochránce práv, dopadá i na ty případy, kdy odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí stavebního úřadu v důsledku toho, že odvolací rozhodnutí bylo ve správním soudnictví soudem zrušeno a správní soud odvolací orgán svým právním názorem zavázal ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

a prodloužit dobu jejich existence, a dočasné stavby, které bude možné zachovat i poté, co uplynula doba jejich trvání.

Prodloužit lhůtu trvání nebo změnit stavbu na trvalou **není možné** v případě staveb uvedených v ustanovení § 104 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, které byly povoleny jako stavby dočasné na dobu maximálně tří let, tj. staveb specifikovaných rozměrů, které nejsou určeny pro bydlení, a staveb hal specifikovaných rozměrů. U ostatních staveb **je možné** prodloužit lhůtu trvání nebo změnit dočasnou stavbu, u které uplynula doba jejího trvání, na stavbu trvalou pouze tehdy, pokud vlastník takové stavby požádá stavební úřad o změnu v užívání spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou. Pokud stavební úřad takové žádosti vyhoví, řízení o odstranění dočasné stavby, u které uplynula doba jejího trvání, zastaví.⁴⁸

Řízení o nařízení obnovení předchozího stavu⁴⁹ stavební úřad vede v případě, kdy vlastník stavby bez povolení odstraní některou část stavby, kterou je nutné z důvodu veřejného zájmu zachovat. V takovém případě stavební úřad nařídí vlastníkovu stavby obnovit předchozí právní stav stavby, vyplývající zejména z kolaudačního souhlasu, oznámení o užívání, ohlášení stavby či stavebního povolení.⁵⁰

5. NOVÉ ROZHODNUTÍ

Institut nového rozhodnutí, který je upraven ve správním řádu,⁵¹ umožňuje řešit situace, kdy bylo pravomocně nařízeno stavbu odstranit, ale následně se změnila okolnosti tak, že by bylo možné tuto stavbu dodatečně povolit.

Institut nového rozhodnutí v určitých případech prolamuje zásadu *res iudicata* (přesněji – *res administrata*)⁵² a zásadu materiální právní moci rozhodnutí.⁵³ Podle zásady *res iudicata* je možné přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Zásada materiální právní moci rozhodnutí znamená, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno, a pro všechny správní orgány.

Nové rozhodnutí ve věci je možné vydat pouze z důvodů, které jsou taxativně stanoveny ve správním řádu. Jedním z důvodů je skutečnost, že novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně

⁴⁸ Ustanovení § 129 odst. 6 stavebního zákona.

⁴⁹ Ustanovení § 128 odst. 8 stavebního zákona.

⁵⁰ Ustanovení § 129 odst. 8 stavebního zákona.

⁵¹ Ustanovení § 101 a násl. správního řádu.

⁵² Ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu.

⁵³ Ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

zamítnuta. V praxi bude namíste uvážit institut nového rozhodnutí v případech, kdy nový vlastník „černé“ stavby projeví (na rozdíl od původního neukázněného vlastníka) stavební kázeň, a tudíž i zájem o dodatečné povolení stavby. Pokud např. nový vlastník stavby za tím účelem stavebnímu úřadu doloží splnění všech požadavků pro dodatečné povolení stavby, je možné, aby stavební úřad provedl nové řízení a vydal nové rozhodnutí – rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

V praxi nelze vyloučit případy, kdy dojde k vydání nového rozhodnutí po vydání rozhodnutí o odstranění stavby.⁵⁴ Může se tak stát např. při změně vlastníka stavby, pokud důvodem nařízení odstranění byla neschopnost (či neochota) původního vlastníka doložit žádost o dodatečné povolení stavby se všemi náležitostmi a nový vlastník vše napraví. Takovou možnost lze připustit. Pokud by přicházel tento postup v úvahu, jednalo by se zároveň o důvod přerušení či zastavení exekuce původního rozhodnutí o odstranění stavby. Řízení o novém rozhodnutí by bylo předběžnou otázkou pro vlastní exekuci.⁵⁵ Stavební úřad by však neměl vést řízení o vydání nového rozhodnutí, pokud je od počátku zjevné, že žádosti nebude možno vyhovět. Typickým příkladem může být přetrvávající rozpor s územním plánem nebo nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu s umístěním stavby jako takové (např. z důvodu ochrany přírody a krajiny). Opakované podávání žádostí o nové rozhodnutí i po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby by pak bylo nutné hodnotit jako obstrukci a řízení by bylo nutné usnesením zastavit podle § 45 odst. 3 správního řádu, tedy jako řízení o zjevně právně nepřijatelné žádosti.

⁵⁴ Viz stanovisko veřejného ochránce práv sp. zn. 1054/2010/VOP/SN.

⁵⁵ K tomu více v kapitole Výkon rozhodnutí o odstranění stavby.

VIII.

Výkon rozhodnutí o odstranění stavby

Téměř od počátku svého působení se veřejný ochránce práv setkává s tím, že ač stavební úřad nařídí odstranění nepovolené stavby, neodhodlá se své rozhodnutí vykonat. Poprvé ochránce na tuto skutečnost upozornil již ve své Souhrnné zprávě za rok 2003.¹ Zde uvedl: „Nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Stávající praxe, kdy jsou případy odstranění nelegálních staveb vzácnou výjimkou, je do budoucna neudržitelná. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu.“

1. PŘÍČINY NEČINNOSTI

Na popsané situaci se bohužel nic nezměnilo. Důvodů, proč se stavební úřady výkonu svých rozhodnutí vyhýbají, je celá řada. Na prvním místě lze uvést fakt, že realizace rozhodnutí o odstranění stavby je závažným a nevratným zásahem do majetku stavebníka, takže úředníci mají obavy jednak z jeho reakce, jednak z náhrady škody v případě, že by v průběhu procesu závažněji pochybili. Vedle příčin psychologických jsou zde však i důvody objektivní. Vlastník stavby je v řadě případů neznámého pobytu nebo nepřebírá poštu. Mnohdy bývá obtížné najít stavební firmu, která by demolici byla ochotna provést (přičemž u staveb, které by vyžadovaly stavební povolení, není možno podle § 128 odst. 4 stavebního zákona uložit jejich odstranění svépomocí). Je třeba vyřešit též řadu složitých právních otázek, například jak naložit s movitými věcmi nalezenými ve stavbě.

Veřejný ochránce práv může ze své pozice pouze opakovaně stavebním úřadům připomínat, že uvádět svá rozhodnutí v život je jejich povinností, a to i přes výše uvedené překážky. Omluvou pro odkládání výkonu rozhodnutí není ani nemajetnost povinného,² ani nedostatečné

¹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003, dostupná na www.ochrance.cz, s. 37.

² K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 1508/2008/VOP/SN, dostupné na www.ochrance.cz.

personální obsazení stavebního úřadu či zapůjčení spisu jinému úřadu či soudu,³ či dokonce zájmy města, jehož úřad rozhodnutí vydal.⁴ Důvodem pro nečinnost stavebního úřadu nemůže být ani podání správní žaloby proti rozhodnutí o odstranění stavby, nepřizná-li soud žalobě odkladný účinek.⁵

2. FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Nejvážnější překážkou odstraňování černých staveb v České republice je bohužel fakt, že stát pro tuto část výkonu státní správy nikdy nezajistil dostatečné finanční krytí. Náklady na odstranění nepovolené stavby má samozřejmě nést její vlastník.⁶ Pokud však odmítne svou povinnost splnit dobrovolně, musí stavební úřad uhradit náklady na likvidaci stavby a po povinném je následně vymáhat. To může trvat i několik let, u osob insolventních nebo obchodních společností v likvidaci se to dokonce vůbec nemusí podařit. Exekuce tak vyvolávají velké nároky na obecní rozpočty. Obce nedostávají na výkon povinností stavebního úřadu od státu zvláště vyčleněné prostředky a nejsou ochotny (ani zálohově) hradit náklady na odstranění staveb, zejména ne na území jiných obcí.⁷

K tomu je ovšem nutno poznamenat, že stavební zákon nerozlišuje, zda se předmět exekuce nachází přímo v území obce, která zajišťuje působnost stavebního úřadu, nebo v území obce jiné, ale v dosahu místní působnosti stavebního úřadu. Za současné situace tedy nezbyvá, než aby obce, jež zajišťují výkon působnosti stavebního úřadu, počítaly s insolventností či nekázní povinných osob a vždy si předem vymezily určitou finanční částku ve svém rozpočtu pro podobné případy.⁸

Druhou možností je požádat v konkrétním případě o financování demolice krajský úřad. Od roku 2007 (v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona) dostává totiž každý kraj do svého rozpočtu cca 2 mil. Kč ročně, které jsou každoročně valorizovány. Tyto prostředky mají být určeny zejména na financování nových institutů stavebního zákona

³ K tomu viz stanoviska ochránce sp. zn. 4000/2004/VOP/MH a 6240/2006/VOP/JSV.

⁴ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 322/2010/VOP/KČ.

⁵ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 2205/2011/VOP/DS.

⁶ Ustanovení § 131 odst. 1 stavebního zákona.

⁷ Je zajímavé, že při projednávání velké novely stavebního zákona uplatnil Senát pozměňovací návrh, podle něhož náklady na neodkladné odstranění stavby a na nutné zabezpečovací práce by měl nést zálohově stát, nikoliv obec se stavebním úřadem, jako to bylo v zákoně uvedeno doposud. Stejný model by jistě mohl fungovat i pro případy „běžného“ (tedy nikoliv havarijního) odstraňování staveb. Stačilo by podobné ustanovení výslovně vtělit do § 129 stavebního zákona, který zatím k otázce, kdo má nést břemeno zálohového hrazení finančních nákladů, mlčí.

⁸ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 2718/2010/VOP/SN.

v souvislosti s nařízením nezbytných úprav stavby (stavební příspěvek, náhrada újmy). Nejsou však účelově vázány, takže pokud je kraj nevyužije k danému účelu, lze z nich v následujících letech zálohově hradit též exekuce na jeho území.

Reálně však obce ani kraje žádnou rezervaci prostředků na budoucí demolice ve svých rozpočtech neprovádějí. Proto bývá realizace rozhodnutí o nuceném odstranění stavby nelehkým úkolem.

V dalším textu bude rozebráno, jaké možnosti má úředník stavebního úřadu, který se navzdory všem překážkám rozhodne důsledně prosazovat zájem na zachování stavební kázně,⁹ a bude připomenut jeden z nálezu Ústavního soudu ČR.¹⁰

3. PŘEDÁNÍ VĚCI EXEKUTOROVI

Zejména v případě stavebních úřadů menších obcí lze jen doporučit, aby o výkon svého rozhodnutí požádaly soudního exekutora.¹¹ Výhoda spočívá v tom, že orgán se zkušenostmi v oblasti exekucí zajistí nejen potřebnou administrativu, ale i kontakt s povinným. Přesto je několik věcí, na které by měl úřad při předání věci pamatovat.

V prvé řadě je třeba si uvědomit, že návrh podává a účastníkem exekučního řízení se stává přímo obecní či městský úřad, nikoliv obec či město jako veřejnoprávní korporace.¹² Jde tedy o výkon státní správy. Tomu by měla odpovídat i „hlavička“ žádosti adresované exekutorovi. Znamená to také, že jde o činnost úřední, takže laxní postup úřadu, jakožto oprávněného, v exekučním řízení (např. nedoplnění požadovaných podkladů ve stanovené lhůtě) se může stát předmětem šetření veřejného ochránce práv.

Je třeba zdůraznit, že účastník řízení není automaticky osobou oprávněnou z exekučního titulu,¹³ a nemůže proto přímo podat návrh na výkon rozhodnutí.¹⁴ Výjimkou jsou rozhodnutí o odstranění stavby, mimo

⁹ Tento text se, kromě judikatury a stanovisek veřejného ochránce práv, opírá též o Metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj Exekuční řízení, která vyšla v časopise *Stavebně správní praxe*, 2010, č. 6.

¹⁰ Sp. zn. II. ÚS 482/02 ze dne 8. dubna 2004.

¹¹ Ustanovení § 105 odst. 2 správního řádu.

¹² K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 2539/98 ze dne 28. 7. 1999 a stanovisko ochránce sp. zn. 5151/2009/VOP/DS.

¹³ Ustanovení § 105 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s ustanovením § 36 odst. 1 a 3 exekučního řádu [zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů].

¹⁴ K tomu lze srovnat rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1531/2000 ze dne 17. 7. 2001, který se však týkal exekučního řízení podle správního řádu z roku 1967, podle jehož ustanovení § 72 odst. 2 byl oprávněným podat návrh na soudní výkon rozhodnutí každý účastník řízení. Naproti tomu nutnosti rozlišovat, kdo je oprávněným

jiné z toho důvodu, že stavebník neprokázal vlastnické, jiné věcné právo či právo založené smlouvou k pozemku pod stavbou, nebo z důvodu úspěšného uplatnění soukromoprávní námitky. V takových případech lze říci, že výkon rozhodnutí je ve prospěch účastníka řízení, který je vlastníkem pozemku pod stavbou nebo který úspěšně uplatnil soukromoprávní námitku, a směřuje k ochraně jeho vlastnického práva. Není však rozhodně povinností takovéto osoby návrh na exekuci podat a stavební úřad tím nemůže omlouvat svou nečinnost při výkonu rozhodnutí.¹⁵

Určitost výroku rozhodnutí Další poznámka se týká výroku rozhodnutí o odstranění stavby. Stavební úřad může být nemile překvapen tím, jak vysoké nároky může soud klást na určitost výroku při vydávání pověření pro exekutora. V rozhodnutí by proto měla být jednoznačným způsobem identifikována stavba, případně její část, která má být odstraněna (včetně pozemků, na nichž stavba stojí). Musí z něj být také zřejmé, komu je povinnost odstranit stavbu ukládána (vlastník stavby), a měla by být stanovena i lhůta, dokdy se tak má stát. Rozhodnutí by mělo být opatřeno doložkou právní moci. Jestliže výrok rozhodnutí není dostatečně určitý, může soud exekutorovi uložit, aby exekuční návrh odmítl nebo zamítl. Pokynem soudu je exekutor vázán.¹⁶

Nejpodstatnější je však uvědomit si, že předání věci exekutorovi může stavebnímu úřadu ušetřit práci, nikoliv však náklady s výkonem rozhodnutí spojené. Exekutor si totiž může vyžádat od úřadu jakožto povinného zálohu na náklady exekuce.¹⁷ Jelikož prostředky potřebné pro odstranění stavby bývají nemalé, lze očekávat, že tohoto oprávnění využije. Zřejmě jediným způsobem, jak tuto překážku obejít, je uzavřít s exekutorem, který má k dispozici dostatečně vysokou hotovost, rámcovou smlouvu o provádění exekucí a o případných zálohách na náklady. Bude-li exekutor ochoten zavázat se například k tomu, že nebude požadovat zálohu vyšší, než určité procento odhadnutých nákladů na demolici, může být finanční břemeno spojené s výkonem rozhodnutí pro stavební úřad (resp. příslušnou obec) únosné. Dlužno dodat, že po zahájení exekuce prováděné soudním exekutorem nesmí povinný až do ukončení exekuce nakládat se svým majetkem.¹⁸ Exekutor má tudíž rozumnou šanci domoci se vynaložených peněz zpět, není-li vlastník stavby vysloveně insolventní.

z rozhodnutí, svědčí i rozhodnutí Městského soudu v Praze, které odepřelo právo podat návrh na výkon rozhodnutí účastníkovi řízení nařízení nezbytných úprav (stanovisko ochránce sp. zn. 322/2010/VOP/KČ).

¹⁵ K tomu viz stanovisko ochránce sp. zn. 4106/2007/VOP/JSV.

¹⁶ Ustanovení § 43a odst. 6 exekučního řádu ve spojení s ustanovením § 43a odst. 1 větou druhou.

¹⁷ Ustanovení § 90 odst. 3 exekučního řádu.

¹⁸ Ustanovení § 44a odst. 1 exekučního řádu.

4. VÝKON ROZHODNUTÍ SAMOTNÝM ÚŘADEM

Stavební, resp. městský či obecní úřad může samozřejmě své rozhodnutí vymáhat též sám.¹⁹ Tato cesta je vhodnější z toho hlediska, že nezatěžuje povinného zbytečnými náklady, obzvláště ve srovnání s výkonem rozhodnutí soudním exekutorem. Na druhou stranu zde hrozí, že nepodaří-li se přesvědčit samosprávu, aby na výkon rozhodnutí uvolnila prostředky z městského či obecního rozpočtu, veškerá snaha úřadu přijde vniveč. I takovouto situaci však lze v některých případech řešit. Podívejme se na některé málo využívané právní instituty při výkonu rozhodnutí úřadem.

V prvé řadě by úřad neměl zapomínat, že k dobrovolnému odstranění stavby může povinného ještě v poslední chvíli motivovat výzva ke splnění uložené povinnosti.²⁰ Ta se odesílá před samotným nařízením exekuce a úřad v ní musí vlastníkovvi stavby stanovit náhradní lhůtu k odstranění stavby. Měl by povinného ve výzvě též upozornit, že po marném uplynutí této lhůty již nařídí exekuci. Formulaci výzvy je třeba věnovat potřebnou pozornost a rozhodně není na škodu začlenit do ní, mimo jiné, i varování, že neukázněný vlastník stavby ponese veškeré náklady případné exekuce.²¹

**Dobrovolné
odstranění
stavby**

Má-li úřední osoba, s přihlédnutím k osobě povinného, obavy, že při provádění exekuce by mohl být ohrožen její život nebo zdraví, může si vyžádat asistenci Policie ČR.²²

Nejdůležitějším institutem, který by měly úřady více využívat, je usnesení, kterým se povinnému uloží povinnost zaplatit předem náklady exekuce nebo alespoň zálohu na ně.²³ K tomu musí úřad stanovit lhůtu nejméně osm dnů. Význam tohoto usnesení spočívá v tom, že se jedná o nový, samostatný exekuční titul, a to na peněžité plnění. Úřad je tedy může předat k vymáhání exekutorovi, přičemž – na rozdíl od samotného odstranění stavby – s předáním této věci jsou spojeny minimální náklady (konkrétně jde o 15 % z vymáhané částky²⁴).

**Usnesení
o úhradě
nákladů
exekuce**

Úřad může zaplacení uložené částky vymáhat na povinném i sám, přičemž jeho oprávnění odpovídají těm, která jsou v daňových věcech svěřena finančnímu úřadu. Zejména může získávat informace o příjmech povinného od zaměstnavatelů a bank, vyžadovat od povinného prohlášení

¹⁹ Ustanovení § 105 odst. 1 správního řádu.

²⁰ Ustanovení § 109 správního řádu.

²¹ Ustanovení § 116 odst. 3 správního řádu.

²² Ustanovení § 21 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

²³ Ustanovení § 119 odst. 4 správního řádu.

²⁴ Ustanovení § 6 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

o majetku a může nechat obstatit jeho účet a provádět srážky z příjmů.²⁵ O provedení exekuce na peněžité plnění je možno požádat také příslušný finanční úřad.²⁶

Usnesení o úhradě nákladů není samozřejmě řešením samospasitelným. Nepokryje případy, kdy je povinný insolventní, neznámého pobytu, jedná se o společnost v likvidaci nebo v konkurzu apod. Přesto může představovat významný nástroj k prosazení stavební kázně v těch případech, kdy se vlastník stavby splnění uložené povinnosti vyhýbá, ačkoliv je důvodný předpoklad, že jeho finanční situace by mu umožňovala náklady na odstranění stavby unést.

Odložení a přerušení exekuce Na okraj lze ještě dodat, že exekuci je možno v určitých případech odložit nebo přerušit.²⁷ Vhodné je to zejména v případě zahájení řízení o vydání nového rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby. Opakované žádosti o dodatečné stavební povolení se však nesmějí stát nástrojem umožňujícím blokovat výkon rozhodnutí. Stavební úřad by neměl řízení o vydání nového rozhodnutí věcně projednat, pokud je od počátku zjevné, že žádosti nebude možno vyhovět (bližší viz kapitola Řízení o odstranění stavby).

5. POSTIH NEUKÁZNĚNÉHO STAVEBNÍKA

Spíše okrajovým tématem je z hlediska výkonu rozhodnutí otázka, zda lze vlastníka stavby za neuposlechnutí rozhodnutí o odstranění stavby nějak trestat. Za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 se stavební úřady snažily nahrazovat výkon rozhodnutí opakovaným ukládáním pokut, což bylo ovšem v rozporu se smyslem správního trestání a neodpovídalo to ani formulaci příslušného deliktu. Současný stavební zákon původně odpovídající přestupek ani správní delikt neobsahoval, po tzv. velké novele s ním nicméně opět počítá.²⁸ Je ale třeba mít na paměti, že pokuta představuje pouze trest za protiprávní chování, odstranění protiprávního stavu však sama o sobě nezajistí.

²⁵ Ustanovení § 57, § 180, § 187, § 190 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Ustanovení § 106 odst. 2 správního řádu.

²⁷ Ustanovení § 113 správního řádu.

²⁸ V ustanovení § 179 odst. 3 písm. d) stavebního zákona ve znění novely č. 350/2012 Sb. je uvedeno, že přestupku se dopouští ten, kdo jako vlastník stavby neodstraní tuto stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí podle § 129.

IX.

Vybraná soudní rozhodnutí ve věci odstraňování staveb

Ústavní soud, sp. zn. II. ÚS 482/02

ze dne 8. 4. 2004

Rozhodnutí, jímž je nařízeno odstranění stavby postavené bez stavebního povolení na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, sleduje legitimní cíl spočívající v zájmu na zachování stavební kázně, na ochraně životního prostředí a na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku.

Městský soud v Praze, č. j. 7 Ca 1/2005-33

ze dne 9. 1. 2006

Pokud dojde k úplné výměně stožárů elektrického vedení, včetně nového zemního osazení takových stožárů, nejedná se o pouhou stavební úpravu, ale o stavbu novou, která vyžaduje stavební povolení.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 26/2007-160

ze dne 29. 4. 2009

Jestliže je prokázáno, že navedením velkého množství zeminy na pozemky bylo způsobeno snížení retenčního (zadržovacího) prostoru lokality v povodňově zájmovém území na cca jednu polovinu původní kapacity, pak lze shledávat jako právně přiměřené a skutkově podložené vyhodnocení stavebního úřadu, že popsáním jevem došlo k naplnění neurčitého pojmu „podstatná změna odtokových poměrů“ ve smyslu § 71 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 a nepovolená navážka velkého množství zeminy, která toto snížení retenční schopnosti lokality způsobila, je terénní úpravou vyžadující povolení.

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 A 23/2000-45

ze dne 16. 1. 2004

Jestliže původní stavba umístěná na určitém pozemku byla odstraněna (zanikla), je třeba k postavení nové stavby nové stavební povolení, a to i za situace, že se jedná o stavbu z hlediska jejího umístění, stavebně technických požadavků i jiných hledisek zcela shodnou se stavbou původní. Je nerozhodné, že původní stavba byla odstraněna v důsledku protiprávního jednání jiné osoby, než je vlastník stavby, a že k odstranění stavby došlo bez povolení příslušného stavebního úřadu.

Konfliktní senát, č. j. Konf 25/2012-9

ze dne 6. 9. 2012

Certifikát autorizovaného inspektora není veřejnoprávním aktem a k jeho přezkumu tak není oprávněn ani správní orgán, ani soud. Stavební úřady však na žádost oprávněných osob musí v řízení o určení právního vztahu rozhodnout, zda byl certifikát vydán zákonným způsobem a zda na jeho základě vzniklo právo realizovat stavbu.

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 As 17/2008-76

ze dne 24. 9. 2008

Skrývku ornice je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není, obdobně je pak třeba nahlížet na vytyčení osy sloupu reklamního zařízení. Tyto svým charakterem přípravné práce nelze podle názoru soudu považovat za zahájení stavby ve smyslu vydaného stavebního povolení.

Nejvyšší správní soud, č. j. 4 As 33/2009-156

ze dne 23. 9. 2010

Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen tehdy, jestliže s ohledem na stavebně technické určení a účel budoucího užití jde stále o tutéž stavbu, a jen tehdy, byla-li stavba podle schváleného projektu zahájena a nebyla dosud dokončena. Zahájením stavby se přitom rozumí práce, s nimiž bylo započato a které směřují jednoznačně k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace.

Nejvyšší správní soud, č. j. 7 As 17/2010-101

ze dne 20. 5. 2010

Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 5/2002-32

ze dne 27. 6. 2002

Prokazování skutečnosti, že stavba byla postavena bez přivolení stavebního úřadu, když by vlastně existovala více než 25 let a za celou dobu, při existenci institutu státního stavebního dohledu, jehož úkolem je právě nepovolenou výstavbu odhalovat, by nebyla za nepovolenou označena, je značně problematické.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 31 Ca 250/97

ze dne 20. 10. 1998

Stavební úřad neztrácí uplynutím času oprávnění a povinnost nepovolenou stavbu projednat v řízení o odstranění stavby. (Pozn.: obdobně též usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3140/11 ze dne 21. 2. 2012.)

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 As 11/2007-92

ze dne 14. 5. 2008

Sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby. (Pozn.: obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 11/2010-193 ze dne 21. 7. 2010 pro nový stavební zákon.)

Nejvyšší soud, č. j. 8 Tdo 503/2005

ze dne 18. 5. 2005

Rozhodnutí o zastavení prací na stavbě nelze považovat za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, jelikož takovéto rozhodnutí má charakter předběžného opatření.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 51/2010-214

ze dne 13. 10. 2010

Pokud účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.

Nejvyšší správní soud, č. j. 9 As 51/2011-60

ze dne 8. 9. 2011

Dle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona přeruší stavební úřad řízení o odstranění stavby jen tehdy, pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o její dodatečné povolení a předloží doklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Řízení o dodatečném povolení stavby tedy nemůže být zahájeno z moci úřední.

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 As 45/2004-121

ze dne 4. 5. 2005

Předmětem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení může být buď stavba jako celek, nebo pouze její část. Stavební zákon umožňuje povolit či dodatečně povolit pouze část stavby, aniž by takové rozhodnutí bylo jakkoli vázáno na právní režim zbytku stavby; předpokladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby je proto pouze splnění kritérií stanovených v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, nikoli skutečnost, zda zbytek stavby, resp. ostatní části stavby jako celku byly pravomocně povoleny nebo dodatečně povoleny.

Nejvyšší správní soud, č. j. 8 As 7/2010-99

ze dne 31. 8. 2010

Pokud stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a mimo jiné tvrdí, že vydržel právo k pozemku, na kterém stavba (zde sklad nářadí nacházející se v proluce mezi sousedícími rodinnými domy) stojí, je třeba mu umožnit uplatnění takového práva u soudu.

Nejvyšší soud, č. j. 22 Cdo 1090/2000

ze dne 6. 12. 2001

Žalovat na uspořádání vlastnických poměrů mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku (§ 135c občanského zákoníku) může i vlastník neoprávněné stavby.

Krajský soud v Praze, č. j. 44 A 111/2011

ze dne 19. 1. 2012

K přerušení řízení o odstranění stavby může vést pouze takové soudní či správní řízení, v němž má být existence vlastnického či jiného práva nezbytného pro provedení stavby konstatována ex tunc, nikoliv řízení, v němž má být o zřízení takového práva teprve rozhodnuto.

Nejvyšší správní soud, č. j. 4 Ans 6/2006-162

ze dne 30. 8. 2007

Ten, kdo dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním, se nemůže domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení řízení a tuto skutečnost sdělil podateli.

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 As 18/2011-117

ze dne 23. 11. 2011

V případech, že bylo původní pravomocné stavební povolení následně správními soudy zrušeno, nemůže být vymezení předmětu řízení o odstranění stavby ponecháno na úvaze správního orgánu, nýbrž je s ohledem na účel

§ 129 stavebního zákona určeno obsahem zrušeného stavebního povolení. Naopak v řízení o dodatečném stavebním povolení bude předmět posuzování vymezen žádostí, a nelze tedy vyloučit, aby v rámci řízení o odstranění stavby jako celku bylo dále rozhodováno o žádostech o dodatečné povolení jednotlivých jejích částí (zde v podobě konkrétních rodinných či bytových domů). Ovšem vždy, tedy při rozhodování o každé jednotlivé žádosti o dodatečné povolení, bude třeba posoudit soulad s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu, resp. s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem (§ 129 odst. 2 stavebního zákona) primárně u celého komplexu původně nespřímně povolených staveb.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 38/2007-146

ze dne 19. 3. 2008

Pokud by stavebníci jednoznačně a srozumitelně podali žádost o dodatečné povolení stavby ještě alespoň v odvolacím řízení, tato žádost by měla být akceptována a projednána.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 69/2011-176

ze dne 14. 7. 2011

Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde provádění stavby v rozporu se stavebním povolením), a nedojde-li k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad včlení konstruktivně vyjádřené požadavky vlastníka sousední nemovitosti na provedení stavebně technických úprav jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, případně přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku nebylo možné vyhovět.

Nejvyšší správní soud, č. j. 8 As 44/2006-125

ze dne 26. 6. 2008

Zruší-li krajský soud stavební povolení a s ohledem na realizaci stavby v mezidobí probíhá v rámci řízení o odstranění stavby řízení o dodatečném stavebním povolení, není vyloučeno, aby se orgán, který vydal podkladové stanovisko v řízení o stavebním povolení, omezil v řízení o dodatečném povolení stavby na odkaz na původní stanovisko.

Krajský soud v Ostravě, č. j. 22 Ca 121/2002-32

ze dne 22. 5. 2003

Závazné stanovisko orgánů ochrany přírody podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, lze vydat pouze před provedením zamýšleného zásahu. Nejde o právní nástroj k dodatečné legalizaci neoprávněného zásahu do významného krajinného prvku.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 46/2006-75

ze dne 8. 2. 2007

Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení.

Ústavní soud, sp. zn. III. ÚS 403/98

ze dne 4. 3. 1999

Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu v zájmu zachování životního prostředí či jiných obecně uznávaných hodnot, tedy v zájmu práv ostatních občanů. Dodatečné povolení neoprávněné stavby by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem pro ostatní, jak obejít zákon.

Nejvyšší správní soud, č. j. 9 As 72/2011-113

ze dne 23. 2. 2012

Pokud jsou splněny všechny zákonem předvídané požadavky, lze dodatečně povolit stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Mezi těmito požadavky nefiguruje velikost dodatečně požadované stavby, nelze proto přijmout názor, že není přijatelné, aby byly dodatečně povoleny velké stavby, jako je např. výrobní hala.

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 Ans 3/2006-85

ze dne 31. 1. 2007

Stavěl-li stavebník na základě stavebního povolení stavbu v dobré víře na svém pozemku a řádně ji zkolaudoval, a až následně je zjištěno, že stavba

byla postavena zčásti na cizím pozemku, není dán důvod pro odstranění nepovolené stavby.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 51/2005-129

ze dne 28. 2. 2008

V řízení o povolení stavby, a tedy ani v řízení o odstranění či dodatečném povolení stavby, nelze akceptovat dohodu předchozího vlastníka s nájemcem, která nájemce opravňovala k provedení stavebních úprav pronajaté nemovitosti.

Nejvyšší správní soud, č. j. 7 As 12/2004-47

ze dne 13. 12. 2004

V případě, že stavebník hodlá provést změnu stavby stojící na cizím pozemku, kterou se nemění její půdorysné ohraničení, tj. nástavbu nebo přestavbu, musí prokázat právo, které jej opravňuje provést změnu stavby, a to nejen ke stavbě, ale i k pozemku, na němž tato stavba stojí. (Pozn.: Nad rámec případu soud v odůvodnění uvedl, že stejná pravidla se podle něj vztahují i na udržovací práce na stavbě.)

Městský soud v Praze, č. j. 11 Ca 224/2004-32

ze dne 22. 11. 2005

Je-li pozemek, na kterém stojí rekreační chata, ve schváleném plánu sídelního útvaru zahrnut do všeobecně obytného území, které je určeno primárně pro bytovou výstavbu, a není zde tedy možné umísťovat nové chaty a rekreační domky, ale toliko rodinné domy, nelze dodatečně povolit ani přístavbu verandy k této chatě.

Nejvyšší soud, č. j. 7 Tdo 991/2005

ze dne 15. 11. 2005

Vydání povolení stavby na základě předpokládané změny územního plánu je mařením úkolu veřejného činitele z nedbalosti.

Nejvyšší správní soud, č. j. 9 As 41/2009-109

ze dne 31. 3. 2010

Odstranění nepovolených stavebních úprav provedených jedním z vlastníků bytových jednotek na společné části bytového domu nařídí stavební úřad všem spoluvlastníkům společných částí předmětného bytového domu.

Krajský soud v Plzni, č. j. 30 Ca 394/99

ze dne 8. 11. 2001

Výrok rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění nepovolené přístavby musí přesně určovat, co má být zbouráno.

Nejvyšší správní soud, č. j. 2 As 53/2007-111

ze dne 27. 11. 2008

U staveb postavených v rozporu se stavebním povolením je buďto možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídit odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku a v takovém případě je třeba nařídit odstranění celé stavby.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 113/2000

ze dne 20. 10. 2000

Stavební úřad stanoví v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby i povinnosti směřující k úpravě pozemku po odstranění stavby, nezávadnému odvádění povrchových vod z něj, k vysazování zeleně apod. Nelze totiž připustit, aby pozemek po odstranění stavby zůstal neupravený, s navážkami, zbytky stavby a sutě, výmoly a jinými defekty.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 12/2003-44

ze dne 27. 6. 2003

Stavbu provedenou svépomocí bez odborného vedení oprávněnou osobou a bez stavebního povolení či ohlášení nelze bez dalšího považovat za závadnou, jelikož opačný závěr by znamenal, že všechna řízení o odstranění stavby, by nutně ústila v rozhodnutí o odstranění takové stavby.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 30 Ca 158/98-18

ze dne 2. 2. 1999

Vždy je třeba zdůvodnit, čím konkrétně je stavba v rozporu se zájmy společnosti, obecnými požadavky na výstavbu a v jakém směru by je narušovala. Jsou-li důvodem pro rozhodnutí o odstranění stavby také příčiny estetické, proporcionální či výtvarné, musí správní orgány své úvahy o krasocitu do důvodů rozhodnutí pojmout.

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 As 30/2011-93

ze dne 28. 7. 2011

Stavební zákon ani správní řád neumožňují řízení o odstranění stavby zastavit v případě, kdy stavební úřad shledá, že nejde o stavbu postavenou bez či v rozporu se stavebním povolením. Pokud dospěje stavební úřad k závěru, že se nejedná o „černou“ stavbu, je oprávněn učinit výrok, kterým odstranění stavby nenařídí.

Nejvyšší správní soud, č. j. 2 Afs 206/2004-65

ze dne 8. 12. 2005

Samotná skutečnost, že bylo promlčeno právo vymáhat daňový nedoplatek či uplynula lhůta k výkonu rozhodnutí dle správního řádu, neumožňuje vydat nové rozhodnutí ve věci samé, byť stanovící jen novou lhůtu pro splnění uložené povinnosti. (Pozn.: To platí i pro nemožnost vydat nové rozhodnutí o odstranění stavby poté, co u předchozího rozhodnutí v téže věci marně uplynula lhůta k jeho výkonu, jak vyplývá z nepublikovaného rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ca 270/2004-39 a stanoviska veřejného ochránce práv sp. zn. 3336/2005/VOP/MB.)

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 Ans 4/2012-20

ze dne 12. 4. 2013

Žádost o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení, která v rozporu s § 196 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 není podána na stanoveném formuláři, je sice žádostí vadnou, nicméně přesto způsobilou zahájit ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu z roku 2004 územní či stavební řízení. Je tedy na stavebním úřadu, aby v takovém případě vyzval žadatele o vydání územního rozhodnutí či stavebníka k doplnění žádosti a současně přerušil řízení do doby odstranění vad žádosti [§ 86 odst. 5 a § 111 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, § 45 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004].

Vynucení splnění demoličního rozhodnutí není odvislé od iniciativy účastníka řízení, nýbrž od iniciativy správního orgánu, jenž toto rozhodnutí vydal.

Sp. zn.: 4106/2007/VOP/JSV

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci nařízení odstranění stavby dvojgaráže na pozemku parc. č. X a st. parc. č. Y v k. ú. Horoušany, stavebních úprav domu (rekreačního objektu), nepovolené stavby (kolny) a likvidace domovního odpadu manželi H.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 29. 8. 2007 jsem obdržel podnět paní J. S., ke kterému se posléze připojila její dcera J. Ž. (dále také jen „stěžovatelky“).

Z obsahového hlediska lze jejich podání rozčlenit do několika okruhů: zajištění výkonu rozhodnutí ve věci nařízení odstranění stavby dvojgaráže manželů H. na pozemku parc. č. X a st. parc. č. Y v k. ú. Horoušany, stavební úpravy jejich domu (rekreačního objektu) spočívající v úpravě střechy a osazení dvou střešních oken, nepovolené stavby dřevěných kolien manželů H., likvidace domovního odpadu včetně jeho spalování a vzájemné sousedské vztahy.

B – ZPRÁVA O ŠETŘENÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil ve věci šetření. V jeho průběhu jsem dne 5. 3. 2008 pod výše uvedenou spisovou značkou vydal zprávu o šetření, v níž jsem shrnul skutkový stav a provedl právní zhodnocení věci. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem zprávu o šetření zaslal Mgr. J. K.,

tajemníkovi Městského úřadu Úvaly (dále jen „městský úřad“), s tím, aby se k jejímu obsahu v zákonné třicetidenní lhůtě vyjádřil. Zprávu o šetření jsem zaslal také Mgr. et. Bc. J. U., místostarostovi obce Horoušany, s možností se k jejímu obsahu vyjádřit s tím, že pokud tak neučiní, budu pokládat věc ze strany Obecního úřadu Horoušany za uzavřenou. Ve stanovené třicetidenní lhůtě jsem jeho vyjádření neobdržel.

Porušení principů dobré správy jsem shledal v jednání Stavebního úřadu Městského úřadu Úvaly (dále jen „stavební úřad“) při zajištění výkonu jím vydaného rozhodnutí č. j. K/362/04/SU/Med ze dne 31. 5. 2005, kterým bylo nařízeno manželům I. a Z. H. odstranit stavbu označenou jako „prefabrikovaná dvojgaráž“ na pozemcích parc. č. X a st. parc. č. Y v k. ú. Horoušany (dále jen „dvojgaráž“), a to v termínu do dvou let ode dne právní moci rozhodnutí. Demoliční rozhodnutí (dle doložky na něm vyznačené) nabylo právní moci dne 26. 9. 2005.

V ostatních bodech jsem shledal podnět paní S. a její dcery nedůvodný. V podrobnostech odkazují na text zprávy o šetření.

C – VYJÁDŘENÍ MĚSTSKÉHO ÚŘADU KE ZPRÁVĚ O ŠETŘENÍ

Dne 24. 7. 2008 jsem obdržel vyjádření č. j. K/4562/2008 ze dne 18. 8. 2008 tajemníka městského úřadu ke zprávě o šetření. V něm Mgr. J. K. v zásadě přijal můj závěr prezentovaný v části D zprávy o šetření, pokud se jedná o to, že podstata případu (s výjimkou otázky výkonu rozhodnutí stavebního úřadu ve věci dvojgaráže), se kterým se na mě stěžovatelky obrátily, tkví v neschopnosti vzájemné komunikace s manželi H.

Pokud se jedná o otázku výkonu rozhodnutí stavebního úřadu č. j. K/7362/04/SU/Med ze dne 31. 8. 2005, pak tajemník městského úřadu nepřijal mou právní argumentaci v tom smyslu, že bylo povinností stavebního úřadu, jenž vydal citované vykonatelné rozhodnutí, zajistit jeho řádné a včasné splnění. Mgr. J. K. ve svém vyjádření, s odkazem na názor JUDr. Radka Ondruše publikovaný v knize *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, uvedl, že správní úřad (míněno stavební úřad) nemohl k exekuci přistoupit, neboť rozhodnutí o odstranění stavby dvojgaráže nebylo vydáno ve veřejném zájmu. V daném případě bylo a je zahájení exekuce k odstranění stavby dvojgaráže odvislé od iniciativy stěžovatelky, nikoliv městského, resp. stavebního úřadu. Proto považuje můj názor uvedený v části C a D zprávy o šetření za chybný.

Tajemník městského úřadu uvedl, že i přes názorovou odlišnost na otázku výkonu citovaného demoličního rozhodnutí stavebního úřadu městský (stavební) úřad nehodlá polemizovat s mým názorem a učiní úkony k provedení exekuce. Sdělil mi, že stavební úřad již exekuční výzvou vydanou dle ustanovení § 109 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval v náhradní lhůtě manžele H.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

k odstranění předmětné dvojgaráže. Souběžně v této věci městský, resp. stavební, úřad jedná s exekutorem JUDr. Milanem Suchánkem, Exekutorský úřad Praha 9, s cílem dořešit tuto exekuci.

Ve věci stěžovatelkou namítaných údajně nepovolených staveb (dvou až tří dřevěných kolen) na pozemcích parc. č. X a st. parc. č. Y v k. ú. Horoušany stavební úřad nařídil a provedl na místě samém dne 26. 6. 2008 stavební dozor a věc dále řeší se stavebníky v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

D – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Pokud se týká výkonu rozhodnutí, nemohu ustoupit od svého závěru vyjádřeného ve zprávě o šetření. Shodují se např. s JUDr. Josefem Vedralem, autorem komentáře ke správnímu řádu vydaného nakladatelstvím Bova Polygon, dle kterého jsou správní orgány garanty ochrany veřejného zájmu, což znamená, že jsou zásadně zavázány k tomu, aby povinnosti vyplývající z exekučních titulů odpovídajícím způsobem vymáhaly. Není proto věci jejich libovůle, zda budou či nebudou zahájení exekuce iniciovat. Naproti tomu poněkud jiná je situace, pokud z exekučního titulu vyplývá pro oprávněnou osobu, zejména jde-li o osobu soukromého práva, vůči povinnému nějaké právo. V těchto případech záleží do značné míry na této osobě, zda a kdy bude výkon rozhodnutí iniciovat.¹ Uvedené vyplývá z ustanovení § 2 odst. 4 ve vazbě na ustanovení § 105 odst. 1 správního řádu.

Současná právní úprava stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v ustanovení § 152 odst. 1 stavebníkovi ukládá dbát na řádnou přípravu a provádění stavby s tím, že tuto povinnost má stavebník i u staveb a jejich změn, jež nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. I předchozí právní úprava stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ukládala stavebníkovi povinnost realizovat stavbu na základě stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Tato ustanovení lze považovat za vyjádření veřejného zájmu na tom, aby stavby či jiná opatření v území byly prováděny v souladu s právem, a byla tak eliminována nepovolená (živelná) výstavba.

V konkrétním případě stavební úřad svým rozhodnutím č. j. K/7362/04/SU/Med ze dne 31. 8. 2005 nařídil manželům H. odstranit stavbu označenou jako „prefabrikovaná dvojgaráž“ na pozemcích parc. č. X a st. parc. č. Y v k. ú. Horoušany (dále jen „dvojgaráž“) z toho důvodu, že stavebníci tuto stavbu provedli bez řádného stavebního povolení,

¹ Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 631.

a navíc v řízení o odstranění stavby neprokázali, že dvojgaráž lze za podmíněk tehdy platného stavebního zákona [ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů] dodatečně povolit. Rozhodnutí stavebního úřadu tak bylo vydáno ve veřejném zájmu, neboť základní povinností stavebních úřadů je dbát na dodržování stavební kázně ve svém územním obvodu.

K argumentaci úřadu, dle které je výkon rozhodnutí závislý na iniciativě stěžovatelek, uvádím, že citované demoliční rozhodnutí nemá příomou vazbu na subjektivní práva, právem chráněné zájmy či povinnosti stěžovatelky a její dcery. Jinými slovy paní S. ani paní Ž. nejsou osobami oprávněnými z exekučního titulu (vykonatelného rozhodnutí stavebního úřadu č. j. K/7362/04/Su/Med ze dne 31. 8. 2005). Rozhodnutí bylo vydáno ve veřejném zájmu spočívajícím v zájmu společnosti na řádné přípravě a provádění staveb, resp. v zájmu na dodržování stavební kázně. Vynucení splnění tohoto vykonatelného individuálního správního aktu tak není odvislé od iniciativy stěžovatelky a její dcery, nýbrž od iniciativy správního orgánu, jenž je vydal.

Se zřetelem k výše uvedenému tak setrvávám na své právní argumentaci uvedené ve zprávě o průběhu šetření. Jsem také přesvědčen, že můj názor, který je ve shodě s výše citovaným názorem JUDr. Josefa Vedrala, nekoliduje ani s uvedeným názorem JUDr. Radka Ondruše, uvedeným v publikaci *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*.

E – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci právk pokud úřad na výzvu ochránce sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě, a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. V opačném případě ochránce sdělí své písemné stanovisko úřadu a stěžovateli, přičemž součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Z důvodů výše uvedených navrhuji dle ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci právk následující opatření k nápravě.

Městskému úřadu navrhuji:

1. přijmout v aplikační praxi jako obecně závaznou právní argumentaci v tom smyslu, že je povinností stavebního úřadu zajistit exekuci jím vydaného vykonatelného rozhodnutí o odstranění stavby či její částí;
2. informovat mě o vývoji ve věci exekuce vedené na základě vykonatelného rozhodnutí stavebního úřadu č. j. K/7362/04/SU/Med ze dne 31. 8. 2008.

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci právk zasílám Mgr. J. K.,

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

tajemníkovi Městského úřadu Úvaly, aby se k mnou navrženému opatření k nápravě vyjádřil. Závěrečné stanovisko zasílám na vědomí paní J. S.

F – ZÁVĚRY

Starosta města Úvaly MUDr. J. Š. reagoval na moje závěrečné stanovisko způsobem, který mohu akceptovat. MUDr. Š. ve svém písemném vyjádření, které jsem obdržel dne 4. 12. 2008, sdělil, že Městský úřad Úvaly zajistil provedení exekuce – odstranění dvojgaráže soudním exekutorem. Uvedl, že v současné době je exekuce připravena s tím, že bude realizována, jakmile to klimatické podmínky dovolí.

Za daných okolností musím konstatovat, že Městský úřad Úvaly svým návrhem postupu nevybočil z intencí návrhu opatření k nápravě, tak jak jsem jej koncipoval v závěrečném stanovisku. Proto jsem se v souladu s ustanovením § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl daný případ uzavřít. Nicméně v návaznosti na zmíněné vyjádření starosty města Úvaly si vyhrazuji právo danou kauzu sledovat. Požádal jsem proto MUDr. Š., aby mě informoval o průběhu exekučního řízení.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Je vyloučeno, aby nepovolené změny stavby byly předmětem řízení o odstranění stavby tzv. na etapy tak, že nejprve by bylo nařízeno odstranění části stavby a teprve potom zahájeno a vedeno řízení o odstranění (a případně dodatečném povolení) další části stavby; nepovolenou stavbu je třeba od samého počátku projednávat v řízení dle § 129 stavebního zákona jako celek. Je také vyloučeno bezdůvodně prodlužovat řízení ve věci opakovanými výzvami neukázněnému stavebníkovi, který výzvy neplní a nadto pokračuje v nepovolené výstavbě.

V Brně dne 16. srpna 2011
Sp. zn.: 3775/2010/VOP/SN

Průběžná zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci nepovolené změny stavby rodinného domu č. p. X v L., špatný stavební stav bezprostředně sousedící stavby č. p. Y

A – OBSAH PODNĚTU

Dle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem vedla šetření k podnětu manželů Š. a Ing. A. R. proti postupu stavebního úřadu Městského úřadu Kralupy nad Vltavou (dále „stavební úřad“) ve věcech:

- nutné zabezpečovací práce na stavbě rodinného domu č. p. Y na pozemku parc. č. st. č. A v k. ú. Lešany u Nelahozevsí ve vlastnictví Ing. A. R.,
- nepovolené změny stavby rodinného domu č. p. X na pozemku parc. č. st. Z v k. ú. L. u N. ve vlastnictví manželů J. a M. D.,
- zaústění kanalizační trubky (ø 100 mm) do odvodňovacího žlabu místní komunikace.

Podnět se dále týká odboru regionálního rozvoje Krajského úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) a odboru územně a stavebně správního Ministerstva pro místní rozvoj (dále „MMR“).

Z podnětu a jeho příloh vyplývá, že příčiny svých potíží (špatný stavební stav domu č. p. Y) stěžovatelé spatřují v provedení nepovolených změn stavby rodinného domu sousedů – manželů D., tj. „nástavby a stavebních úprav“ rodinného domu č. p. X. V té souvislosti stěžovatelé vytýkají stavebnímu úřadu zdlouhavé řešení celé záležitosti a nedůslednost vůči stavebníkovi sousední nepovolené stavby.

Předmětné záležitosti jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci

práv delegovat na mě některé oblasti své činnosti, mezi něž patří i oblast stavebního řádu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V zájmu přesného posouzení celé záležitosti jsem shromáždila potřebný podkladový materiál a informace o uvedené záležitosti, a to v součinnosti s Městským úřadem Kralupy nad Vltavou a Krajským úřadem Středočeského kraje. Kromě toho vycházím z písemností a informací předložených stěžovateli. Ze všech takto získaných podkladů vyplynuly skutečnosti, které popisují dále. K tomu ještě pro přesnost uvádím, že pokud budou v dalším textu jmenována parcelní čísla pozemků nebo čísla popisná staveb, vždy se jedná o katastrální území L. u N.; toto k. ú. zde již proto nebude opakovaně uváděno.

Nařízení zabezpečovacích prací na stavbě Ing. A. R.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 17. 5. 2010 sp. zn. MMKV-S 2546/2009 VYST (v právní moci 9. 6. 2010) nařídil Ing. A. R. jako vlastníkovvi rodinného domu č. p. Y na pozemku parc. č. st. č. A provést na uvedené stavbě nutné zabezpečovací práce s cílem:

- zabránit zatékání dešťových vod do stavby,
- provést statické zajištění poškozené obvodové štítové stěny stavby,
- provést opravu poškozeného krovu stavby,
- opravit poškozený střešní plášť – doplnit střešní tašky.

Ing. R. posléze požádal krajský úřad o přezkum citovaného rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nutných zabezpečovacích prací. Krajský úřad podnět sdělením ze dne 8. 8. 2010 sp. zn. SZ 114798/2010/KUSK REG/PZ odložil s tím, že důvod k přezkumu dle ustanovení § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, tedy nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neshledal.

Dle podmínky č. 3 citovaného rozhodnutí měly být nařízené práce provedeny v termínu do tří měsíců od ověření dokumentace prací stavebním úřadem. Dne 2. 8. 2010 Ing. R. předložil stavebnímu úřadu požadovanou dokumentaci, kterou stavební úřad ověřil dne 23. 8. 2010 a vrátil ji vlastníkovvi stavby. Vzhledem k datu ověření dokumentace měly být nařízené práce provedeny do 23. 11. 2010.

Dne 25. 1. 2011 stavební úřad kontrolní prohlídkou ověřil, že ještě k tomuto datu nebyly práce dokončeny; chybělo statické zajištění poškozené obvodové štítové stěny stavby. Kontrolní prohlídce byl přítomen Ing. J. G., projektant, který do protokolu uvedl, že práce na statickém zajištění štítové stěny nebyly provedeny vzhledem ke klimatickým podmínkám, které se týkaly zejména zvýšené hladiny podzemních vod kolem

rodinného domu č. p. Y. K tomu byla stavebnímu úřadu doložena fotodokumentace prací na zajištění rodinného domu proti podmáčení a jednoduchý záznam o těchto pracích. K tomu Ing. G. oznámil, že z tohoto důvodu je nutné vypracovat novou projektovou dokumentaci pro provedení statického zajištění předmětné zdi, resp. původní dokumentace ověřená stavebním úřadem již nemůže být pro tento účel použita. Vzhledem k tomu projektant žádal stavební úřad o prodloužení termínu k provedení zabezpečovacích prací. Stavební úřad všechny nově předložené informace a podklady posoudil, nutnost vypracování nové dokumentace uznal a žádosti o prodloužení termínu vyhověl sdělením ze dne 26. 1. 2011, kdy původní termín k přepracování dokumentace a provedení prací prodloužil do Y. 4. 2011.

Nová projektová dokumentace nazvaná „Sanace styčné zdi domu č. p. Y v L.“ byla stavebnímu úřadu předložena dne 9. 3. 2011. Usnesením ze dne 13. 4. 2011 č. j. MUKV 11979/2011 VYST stavební úřad prodloužil do Y. 6. 2011 panu R. lhůtu k provedení prací, určenou rozhodnutím ze dne 17. 5. 2010. Proti tomuto usnesení se odvolali manželé D. Krajský úřad následně rozhodnutím ze dne 7. 6. 2011 sp. zn. SZ 103691/2011/KUSK REG/Pe toto usnesení zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Z odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu vyplynulo toto hodnocení věci. Stavební úřad podle názoru odvolacího orgánu neodůvodnil výrok přezkoumávaného rozhodnutí ani to, proč neuznal námitku manželů D. ohledně chybějícího sladění nově předloženého projektu prací na domě č. p. Y a dříve již ověřené projektové dokumentace odstranění nepovolených stavebních změn rodinného domu č. p. X. Stavební úřad se podle názoru odvolacího orgánu nezabýval obsahem a proveditelností nového projektu – sanace styčné zdi domu č. p. Y.

Krajský úřad naznal, že z údajů uvedených v technické zprávě k předmětnému projektu sanace štitové zdi domu č. p. Y (který byl stavebnímu úřadu předložen dne 9. 3. 2011) vzešla otázka existence majetkoprávního sporu mezi vlastníky domů č. p. Y a X. Údaje uvedené v technické zprávě shrnul krajský úřad zjednodušeně takto:

- demolice styčné zdi projednávaného domu č. p. Y mění nosné konstrukce domu č. p. X,
- při obnově zdi domu č. p. Y na upraveném založení nastane problém ve fázi, kdy se zeď č. p. Y dostane pod nepovolenou stavební úpravu domu č. p. X, která nebyla dosud přes rozhodnutí stavebního úřadu odstraněna,
- vybourání nadezdívky v uliční části domu č. p. Y je podmíněno stavebními úpravami sousedního domu č. p. X,
- vybourání zbytku styčné zdi č. p. Y lze provést jen z prostoru sousedního domu č. p. X.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Krajský úřad dospěl k závěru, že stavební úřad odůvodnil vzhledem k těmto okolnostem zcela nedostatečně, proč zamítl námitku manželů D. ohledně sladění projektů (tj. původního projektu odstranění nepovolených změn stavby manželů D. a nového projektu sanace štítové zdi domu č. p. Y).

Dále krajský úřad vytkl stavebnímu úřadu, že poté, co zjistil nesplnění původního rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací ze dne 17. 5. 2010, neurčil Ing. R. náhradní lhůtu k plnění nepeněžitě povinnosti exekuční výzvou dle § 109 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Kromě toho krajský úřad uvedl, že podle spisového materiálu původní dokumentace nutných zabezpečovacích prací ověřená stavebním úřadem 23. 8. 2010 musela být přepracována a dne 9. 3. 2011 byla předložena zcela jiná a nová dokumentace, která zabezpečuje štít domu č. p. Y jiným způsobem a jedná se tak o jinou stavbu, jejíž provedení nebylo nařízeno samostatným pravomocným rozhodnutím. Stavebnímu úřadu je dále vytykáno, že se nezabýval hodnocením, které nařizované práce jsou nutnými zabezpečovacími pracemi podle § 135 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a které jsou nezbytnými úpravami podle § 137 stavebního zákona. Ve vydání citovaného usnesení ze dne 13. 4. 2011 spatřuje odvolací orgán i porušení citovaných ustanovení § 135 a 137 stavebního zákona. Odvolací orgán dále zavázal svým právním názorem stavební úřad k tomu, aby:

- ověřil, zda mezi vlastníky domů č. p. X a Y existuje majetkoprávní spor o umístění štítových stěn a styku obou staveb, a pokud se spor potvrdí, aby odkázal jednoho z účastníků řízení k soudu;
- po spolehlivém zjištění a doložení umístění styku obou staveb vyžádal předložení úplné projektové dokumentace, která umožní spolehlivé zjištění a doložení všech skutečností důležitých pro rozhodnutí ve věci;
- následně pokračoval v řízení, které posléze ukončí řádně odůvodněným rozhodnutím.

Následně stěžovatelé požádali MMR o přezkum výše citovaného rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011 dle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu. Z podkladů doložených stěžovateli konkrétně vyplynulo, že původně svůj podnět začlenili do elektronického podání zaslaného kontaktní osobě v oblasti protikorupce za MMR. Následně, v dalším podání zaslaném na elektronickou adresu této kontaktní osoby, stěžovatelé požádali, aby jejich podání v části požadující přezkum uvedeného rozhodnutí bylo postoupeno příslušnému odboru územně a stavebně správnímu MMR.

Následně obdrželi stěžovatelé odpověď vedoucí Samostatného oddělení kontroly MMR ze dne 10. 8. 2011 č. j. 22460/2011-96, 27620/2011-96. Kromě jiného vyplynul z této odpovědi závěr, že jiné usnesení než o odložení věci a o zastavení řízení nelze podle § 94 odst. 3 správního řádu samostatně přezkoumat, což se týká i výše citovaného usnesení stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2011 č. j. MUKV 11979/2011 VYST. Odvolacím rozhodnutím krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011 sp. zn. SZ 103691/2011/KUSK REG/Pe se MMR blíže v citovaném sdělení nezabývalo.

Nepovolené změny stavby rodinného domu manželů D.

Stavební úřad usnesením ze dne 15. 10. 2009 sp. zn. MMKV-S 2011/2009 VYST zastavil zahájené řízení o dodatečném povolení nepovolených změn stavby rodinného domu č. p. X dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (pro neodstranění podstatných vad žádosti). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 9. 3. 2010 (poté, co je krajský úřad rozhodnutím ze dne 8. 2. 2010 v odvolacím řízení potvrdil).

Následně stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. MMKV 16266/2010 (v právní moci dne 19. 6. 2010) nařídil manželům D. odstranění části stavby rodinného domu č. p. X na pozemku parc. č. st. Z v tomto rozsahu:

- nově provedená štítová zeď, která hraničí se sousedním rodinným domem č. p. Y na pozemku parc. č. A, bude odstraněna v celém rozsahu,
- budou odstraněny části střechy, které přesahují nad sousední pozemky rodinného domu č. p. Y na pozemku parc. č. A a rodinného domu č. p. B na pozemku parc. č. C (ve vlastnictví dalšího účastníka řízení, pana M. H.).

K mému dotazu na zbývající část nepovolených změn stavby stavební úřad sdělil, že ostatní části rozestavěné stavby zůstanou zachovány a stavebníci, manželé D., požádají o nové dodatečné povolení. V případě, že v novém projednání budou splněny veškeré požadavky pro povolení stavby, může být stavba dodatečně povolena.

Podle podmínky č. 2 výše citovaného rozhodnutí měli stavebníci do 6. 6. 2010 předložit stavebnímu úřadu dokumentaci bouracích prací. Dle podmínky č. 3 téhož rozhodnutí měli stavebníci do jednoho měsíce po odsouhlasení dokumentace stavebním úřadem bourací práce provést. Protože k ověření dokumentace po jejím předložení stavebníky přistoupil stavební úřad 23. 8. 2010, k odstranění nepovolených změn stavby dle rozhodnutí stavebního úřadu mělo dojít do 23. 9. 2010.

Při kontrolní prohlídce konané dne 25. 1. 2011 stavební úřad zjistil, že bourací práce provedeny nebyly. Tehdy vyhověl žádosti stavebníka o prodloužení termínu (odůvodněné tím, že stavebník doufal, že se dohodne s vlastníkem sousední stavby a kupř. nebude muset odstranit přesah

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

střechy na sousední nemovitost) a určil mu nový termín – 31. 3. 2011. Dne 10. 3. 2011 provedl stavební úřad na stavbě manželů D. státní dozor a zjistil, že byly provedeny bourací práce v rozporu s výše citovaným rozhodnutím, resp. s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem. Stavební úřad tedy svolal ve věci ještě jednu kontrolní prohlídku na den 5. 4. 2011 a tehdy stavebník znovu požádal o prodloužení termínu s tím, že stavbu uvede do souladu s ověřenou dokumentací. Poté již ale stavební úřad dne 12. 4. 2011 pod č. j. MUKV 11814/2011 VYST vydal dle ustanovení § 109 odst. 1 správního řádu exekuční výzvu, kterou stavebníka vyzval ke splnění nepeněžní povinnosti – odstranění části stavby v rozsahu stanoveném v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ze dne 19. 5. 2010. Ke splnění exekuční výzvy byl určen termín do 15. 5. 2011.

Podle telefonických informací sdělených paní R. během dnů 26. 7. 2011 a 27. 7. 2011 ještě ani v této době nebylo nařízené odstranění nepovolených změn stavby provedeno a stavební úřad nereagoval na podání manželů R. ze dne 13. 6. 2011, kterým na neodstranění stavby upozornili; tímto podáním stěžovatelé také namítli neodborné provedení a nefunkčnost klempířských prvků (nefunkčnost okapu na stavbě č. p. X).

Instalace kanalizační trubky (100 mm)

Stavební úřad vydal dne 9. 6. 2011 pod č. j. MUKV 18447/2011 VYST dle § 134 odst. 2 stavebního zákona výzvu Ing. A. R. ke zjednání nápravy stavu, který stavební úřad na základě kontrolní prohlídky provedené dne 13. 5. 2011 popsal jako „provedení nepovolené (a nedokončené) stavby zaústění kanalizační trubky průměru 100 mm do odvodňovacího žlabu místní komunikace ve vlastnictví obce Nelahozeves“. Podle výzvy měl Ing. R. v termínu do 31. 7. 2011 provést opravu rozebraného odvodňovacího žlabu místní komunikace a opravu přerušného žlabu odvodnění z dešťového svodu rodinného domu č. p. X. Uvedené části obou staveb měly být uvedeny do původního stavu.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Záležitost nutných zabezpečovacích prací na domě č. p. Y

Ze shromážděných podkladů vyplynulo, že dne 25. 1. 2011 stavební úřad kontrolní prohlídkou ověřil, že k uvedenému datu nebylo ještě provedeno nařízené statické zajištění poškozené obvodové štitové stěny stavby. Protože stavební úřad na základě nově shromážděných podkladů uznal důvody, proč nebylo možno tuto část nařízených prací provést podle původního rozhodnutí a proč je vhodné zpracování nového projektu sanace štitové zdi domu č. p. Y, stanovil termín k přepracování dokumentace a provedení prací – do Y. 4. 2011.

Nemohu proto dát za pravdu názoru krajského úřadu uvedenému v jeho odvolacím rozhodnutí ze dne 7. 6. 2011, dle něhož měl stavební úřad po zjištění nesplnění původního rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nutných zabezpečovacích prací vyzvat Ing. R. k plnění formou exekuční výzvy dle § 109 odst. 1 správního řádu. Pokud stavební úřad uznal, že rozhodnutí v části týkající se štitové zdi vlivem nově zjištěných okolností provést nelze, pak jeho pochybení rozhodně nespočívá v nevydání exekuční výzvy. Taková změna okolností by naopak nasvědčovala spíše důvodům pro odložení, či dokonce zastavení exekuce, pokud by tato byla již zahájena.

Ze shromážděných podkladů nevyplývá, že by v této věci stavební úřad činil úkony k zahájení a vedení exekuce. Podle sdělení stavebního úřadu ze dne 26. 1. 2011 naopak měl vlastník stavby předložit stavebnímu úřadu upravený projekt sanace štitové zdi domu č. p. Y v termínu do Y. 4. 2011. Ve stejném termínu měl také nutné zabezpečovací práce dokončit. Zde tedy stavební úřad podle mého názoru naopak operativně reagoval na změněné podmínky posuzované věci. Otázkou ale také je, zda stavební úřad neměl již na základě provedené kontrolní prohlídky zahájit nové řízení z moci úřední, např. nové řízení o nařízení nutných zabezpečovacích prací. Je ale pravděpodobné, že podrobnosti o tom, jaké konkrétní postupy bude ještě stavba vyžadovat, měly vyplynout až z upraveného projektu, který měl Ing. R. stavebnímu úřadu teprve předložit. Lze tedy připustit, že úvahu o tom, zdali a jaké další případné řízení by měla stavba vyžadovat, mohl stavební úřad učinit až po předložení nového projektu.

Upravený projekt byl stavebnímu úřadu předložen ve stanovené lhůtě – 9. 3. 2010. Stavební úřad umožnil všem účastníkům, aby se s projektem seznámili (nařídil za tím účelem ústní jednání na den 5. 4. 2011). Při jednání požádal Ing. R. o prodloužení termínu pro provedení samotných prací. Tomuto požadavku stavební úřad vyhověl usnesením ze dne 13. 4. 2011 vzhledem k většímu rozsahu prací dle nově předložené projektové dokumentace.

Citované usnesení stavebního úřadu posléze zrušil krajský úřad z výše uvedených důvodů. K tomuto kroku vedla krajský úřad pochybnost o dostatečně prověřeném vztahu projektové dokumentace sanace štitové zdi domu č. p. Y a projektu odstraňování nepovolených změn sousední stavby č. p. X. Nepochybně závažným argumentem je i zpochybnění proveditelnosti prací dle této projektové dokumentace. Okolnosti však dále nasvědčují tomu, že nový projekt sanace štitové zdi již nenavazuje pouze na původní rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 5. 2010 (o nařízení nutných zabezpečovacích prací), ale že se jím předkládá jiné řešení věci, než jaké vyplývalo z citovaného rozhodnutí, např. tedy i demolice původní zdi a provedení zdi nové atd.

Následkem toho stavební úřad skutečně neměl důvod prodlužovat termín ke splnění tohoto původního rozhodnutí (jak učinil výše citovaným usnesením). Pokud si ale náprava vadného stavu stavby domu č. p. Y vyžádá vydání nového rozhodnutí, a je otázka, zda rovněž dle ustanovení § 135 stavebního zákona (nutné zabezpečovací práce), nebo spíše dle § 137 stavebního zákona (nezbytné úpravy), pak nastala situace jiná. Nadále je proto v působnosti stavebního úřadu, aby posoudil, jaké práce jakého druhu na stavbě domu č. p. Y (v zájmu uvedení do dobrého stavebního stavu) bude třeba provést.

Jestliže stavební úřad nemohl navázat na původní řízení uzavřené pravomocným rozhodnutím a pouze odůvodněně prodloužit lhůtu k jeho vykonání, pak není ani jasné, proč mu krajský úřad vrátil věc k novému projednání, resp. do jakého řízení. Pokud má stavební úřad za to, že původní rozhodnutí již nelze provést (jak vyplývá z jeho předchozího postupu), resp. stav věci se změnil natolik, že vyžaduje vydání nového rozhodnutí, pak měl nejprve z úřední moci zahájit řízení dle některého z odpovídajících ustanovení stavebního zákona.

Dále není zřejmé, proč by mělo být řešení vadného stavebního stavu domu Ing. R. závislé na rozhodnutí případného majetkoprávního sporu tam, kde stav zmíněné stavby je tak vážný, že vyžaduje spíše bezodkladné řešení, což se v případě statických poruch stavby dá přinejmenším předpokládat. Stavební úřad by tedy měl v případě nového rozhodování dle § 135 (a případně § 137) stavebního zákona také posoudit, jaké práce na stavbě č. p. Y nesnesou odklad, a to nezávisle na nepovolených změnách sousední stavby č. p. X. Také není jasné, proč by řešení vadného stavu jinak legální stavby mělo být podmíněno řešením údajného sporu mezi sousedy. Také není jasné, proč by to měl být právě, a dokonce výhradně vlastník legální stavby, kdo by měl iniciovat případné řízení o majetkoprávním sporu u příslušného soudu (a nikoliv naopak stavebník nelegálních změn sousední stavby).

Celkově musím tedy shrnout toto pojednání takto. Neshodují se s odvolacím rozhodnutím krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, a to jak ve výroku (věc tímto odvolací orgán vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání tam, kde žádné nové správní řízení neproběhlo), tak i v odůvodnění, protože právní názor zde vyjádřený, kterým má být stavební úřad vázán, vede stavební úřad nepřímou k dalšímu protahování řešení věci, která by měla být posuzována bezodkladně. Vede stavební úřad i k tomu, aby stavební stav legální stavby řešil závisle na stavu stavby nepovolené (problematikou nepovolených změn sousední stavby se podrobněji zabývám v následujícím textu této zprávy).

I vzhledem k tomu jsem se rozhodla již v této fázi oslovit MMR, na které se stěžovatelé obrátili podnětem k přezkoumání citovaného odvolacího rozhodnutí krajského úřadu dle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu.

Není mým úmyslem věcně zasahovat do posouzení věci, které MMR věcně přísluší. Zákon o veřejném ochránci práv mi ale nebrání, abych podnět manželů R. podpořila, a to konkrétně tím, že MMR seznámím se svým nahlížením na celou záležitost. Vzhledem k tomu, jakou odpověď zatím v této věci poskytl stěžovatelům MMR výše citovaným dopisem vedoucí Samostatného oddělení kontroly ze dne 10. 8. 2011, považuji za nutné připojit ještě k celé záležitosti tento komentář. Dle § 94 odst. 3 správního řádu lze samostatně v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66). Ostatní usnesení lze přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, mohl-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody.

Zde je tedy ještě třeba si uvědomit, že výše citované usnesení stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2011 není vyloučeno toliko z režimu přezkumu dle § 94 odst. 3 věty první správního řádu. Nelze na něj vztáhnout ani větu druhou citovaného ustanovení, protože není vůbec zřejmé, jakému rozhodnutí a v jaké věci by mělo citované usnesení předcházet. V uvedené věci ani žádné nové řízení neběží. S touto otázkou, do jaké kategorie vlastně citované usnesení zařadit a jak se vůbec postavit k výše citovanému rozhodnutí krajského úřadu, se již odpověď MMR nezabývá.

Připomínám, že stavební úřad je již ze zákona vázán právním názorem odvolacího orgánu. Kromě výhrad, které jsem již k citovanému odvolacímu rozhodnutí krajského úřadu vyjádřila, není ani zřejmé, jak se tato vázanost má prakticky realizovat v tomto případě. Krajský úřad vrátil věc sice k novému projednání, není ale jasné, do jakého řízení, jestliže předtím žádné zahájeno nebylo.

Kromě toho zastávám názor, že zákon nevylučuje, aby bylo přezkoumáno odvolací rozhodnutí i v těch případech, kdy je jeho předmětem usnesení, které samo o sobě přezkoumat nelze. Přezkumnému orgánu nic nebrání, aby se vypořádal s otázkou zákonnosti odvolacího rozhodnutí samotného. V tomto případě by mělo být předmětem přezkumu zejména hledisko, zda měl výrok odvolacího rozhodnutí obsahovat i ustanovení o vrácení věci k novému projednání. MMR se ale zatím napadeným rozhodnutím krajského úřadu nezabývalo žádným způsobem.

Vzhledem k tomu, jak závažné výtky jsem nucena odvolacímu rozhodnutí krajského úřadu vyslovit, považuji již v této fázi za vhodné požádat MMR, aby přezkum tohoto rozhodnutí ze všech výše uvedených důvodů uvážilo.

Záležitost nepovolených změn stavby rodinného domu č. p. X manželů D.

V tomto případě musím vytknout stavebnímu úřadu následující pochybení.

Jak jsem mohla ze shromážděných podkladů zjistit, stavební úřad původně vedl o všech nepovolených změnách stavby řízení o odstranění stavby dle § 1 odst. 2 stavebního zákona. Protože stavebník neprokázal důvody požadované stavebním zákonem pro dodatečné povolení stavby ve smyslu citovaného zákonného ustanovení, vznikl důvod předpokládaný citovaným zákonem pro nařízení odstranění stavby. Stavební úřad posléze rozhodnutím ze dne 19. 5. 2010 skutečně odstranění nepovolených změn stavby nařídil. Jeho rozhodnutí se však nevztahuje na všechny nepovolené změny stavby, o kterých řízení vedl.

V tomto případě nemohu akceptovat vysvětlení stavebního úřadu, dle něhož ostatní části rozestavěné stavby zůstaly zachovány a stavebníci, manželé D., mají požádat o nové dodatečné povolení, které v případě splnění veškerých požadavků pro povolení stavby může být vydáno. Stavební úřad vlastně zastavil řízení o dodatečném povolení všech nepovolených změn stavby; pak měl také v případě všech změn vést řízení a rozhodnout o jejich odstranění. Řízení o dodatečném povolení těch změn stavby, které se nestaly předmětem rozhodnutí o nařízení odstranění, nebylo ani z žádných důvodů přerušeno.

Pokud však stavební úřad již v době vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby věděl, že část nepovolených změn lze dodatečně povolit, pak není jasné, proč řízení o dodatečném povolení stavby nezastavil jen vůči změnám, které povolit dodatečně nešlo (a jejichž odstranění bylo poté nařízeno), a v řízení o dodatečném povolení ostatních změn neprodleně nepokračoval a dodatečně je nepovolil, případně, proč řízení o dodatečném povolení těchto změn nepřerušil (jestliže k tomu byl důvod). Jinými slovy, v záležitosti nepovolených změn stavby, které nebyly dodatečně povoleny a přitom se nestaly ani předmětem rozhodnutí o odstranění stavby, stavební úřad žádným způsobem nepokračoval a pouze neurčitým způsobem odkázal na jejich případné možné dodatečné povolení v budoucnu. Takový postup ale vede jen k odsouvání řešení věci, které nelze hodnotit jinak než jako nečinnost stavebního úřadu.

Nečinnost musím stavebnímu úřadu vytknout ještě i z následujících důvodů.

Stavební úřad poté, co kontrolní prohlídkou dne 25. 1. 2011 zjistil nesplnění povinností plynoucích stavebníkovi z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2010 (odstranit zde specifikované nepovolené změny stavby do jednoho měsíce od ověření projektu bouracích prací stavebním úřadem, tj. do 23. 9. 2010), nepřistoupil ještě k vydání exekuční

výzvy dle § 109 odst. 1 správního řádu, ale bezdůvodně stavebníkovi prodloužil původně stanovenou lhůtu ke splnění povinnosti. Povinnost pak v novém termínu nejenže nebyla splněna, ale navíc stavebník postupoval v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu. To stavební úřad zjistil 10. 3. 2011, přesto exekuční výzvu vydal ještě až za další měsíc (13. 4. 2011). Z toho je zřejmé, že stavební úřad nebyl sice ve věci nečinný v tom smyslu, že by nekonal nic, ale zvolený chybný postup má v konečném důsledku stejný účinek.

Termín ke splnění citované exekuční výzvy stavební úřad určil do 15. 5. 2011; po uplynutí tohoto termínu měl tedy stavební úřad prověřit splnění výzvy. Jak mě ale stěžovatelé informovali, ještě podáním ze dne 13. 6. 2011 stavební úřad upozornili na neprovedení prací, dosud ale nemají od stavebního úřadu žádnou odpověď a nepovolené změny stavby zůstávají zachovány.

K tomu musím proto uvést, že stavební úřad by měl neprodleně ověřit aktuální stav stavby manželů D., a zjistí-li nesplnění exekuční výzvy, je nutné, aby pokračoval v zahájené exekuci vydáním exekučního příkazu dle ustanovení § 111 správního řádu.

Stavební úřad by v neposlední řadě měl reagovat také na písemné podání manželů R. ze dne 13. 6. 2011, které se týká zčásti neodstraněných nepovolených změn stavby domu č. p. X a zčásti nedostatečných klem-pířských prací.

Instalace kanalizační trubky

Tuto záležitost bych komentovala následovně. Ve výzvě Ing. R. ze dne 9. 6. 2011, vydané s odkazem na § 134 odst. 2 stavebního zákona (toto ustanovení upravuje postup úřadu při zjištění závad na stavbě), stavební úřad ve skutečnosti dostatečně nepopsal, jakou stavební práci vlastně přesně Ing. R. provedl, resp. nebýt fotodokumentace dodané stěžovateli, stěží by bylo možno zjistit, že jde o osazení kanalizační trubky svisle mezi oběma domy č. p. X a Y. Stavební úřad se ve výzvě také nezabýval otázkou, zda toto osazení představuje práce vyžadující ohlášení nebo stavební povolení, případně zda se jedná o část technické infrastruktury ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, která režimu projednání dle stavebního zákona nepodléhá, jak namítli stěžovatelé v dopise stavebnímu úřadu ze dne 6. 6. 2011 (trubka má podle jejich vyjádření sloužit k odvádění povrchových vod). Především ale uvedená výzva, pokud má jít o výzvu k nápravě závad na stavbě, požaduje od Ing. R., nkoliv aby odstranil nebo nějak upravil instalaci zmíněné trubky (která je jeho vlastnictvím), ale žádá od něj provedení úprav na stavbách, jejichž vlastníkem není, tj. má provést opravu odvodňovacího žlabu místní komunikace ve vlastnictví obce Nelahozeves a žlabu odvodnění z dešťového

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

svodu rodinného domu č. p. X (manželů D.). Zde tedy musím upozornit na následující skutečnost. Stavební zákon neumožňuje stavebnímu úřadu, aby nařídil jakákoliv opatření na stavbě, tedy ani opatření k odstranění závad, jiné osobě než jejímu vlastníkovi, nehledě na to, co je příčinou závadného stavu stavby. Pokud má sám vlastník stavby za to, že příčinou je činnost jiného subjektu, např. souseda, má možnost obrátit se na něj a řešit věc dohodou, případně (pokud by k dohodě nedošlo) soudně. Tím, že stavební úřad vyzval Ing. R. k odstranění závad na cizích stavbách, porušil zákon, v tomto případě konkrétně § 134 odst. 2 stavebního zákona, který konkrétně jmenuje, komu lze výzvu dle tohoto ustanovení adresovat.

D – ZÁVĚR

Jak vyplývá z výše popsaného sledu událostí a z mých závěrů, ke kterým jsem ve věci dospěla, pochybení jsem shledala v postupu stavebního úřadu. Z toho důvodu předkládám tuto zprávu k vyjádření v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv starostovi města Kralupy nad Vltavou, jehož jsem požádala o podání informace o dalším postupu stavebního úřadu v uvedených záležitostech, zejména pak se zaměřením na otázky:

- jakým způsobem stavební úřad nadále řeší záležitost špatného stavebního stavu rodinného domu č. p. Y ve vlastnictví Ing. R.,
- jak stavební úřad pokračuje v exekuci svého rozhodnutí ze dne 19. 5. 2010 sp. zn. MMKV 16266/2010 o nařízení odstranění části nepovolených změn stavby rodinného domu č. p. X manželů D.,
- zda již stavební úřad pokračuje i v řízení o ostatních nepovolených částech stavby manželů D., které nebyly předmětem předešle citovaného rozhodnutí,
- zda již a s jakým závěrem stavební úřad reagoval na podání manželů R. ze dne 13. 6. 2011 ve věci neodstraněných nepovolených změn stavby domu č. p. X a v záležitosti klempířských prací,
- jaká opatření k nápravě přijme stavební úřad ve věci nezákonné výzvy Ing. R. ze dne 9. 6. 2011, č. j. MUKV 18447/2011 VYST.

Dále byla zpráva předložena k vyjádření dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje, vzhledem k tomu, jaké výtky jsem musela vyslovit k výše citovanému rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011.

Vzhledem k popsaným okolnostem věci jsem seznámila s touto zprávou také ministra pro místní rozvoj a požádala jej, aby MMR uvážilo podmínky pro přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011 sp. zn. SZ 103691/2011/KUSK REG/Pe z důvodů, které jsem popsala

v části této zprávy označené C – Právní zhodnocení, podtitul „Záležitost nutných zabezpečovacích prací na domě č. p. Y“.

V neposlední řadě byla tato zpráva zaslána stěžovatelům.

E – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Vyjádření stavebního úřadu ke zprávě

S vyjádřením stavebního úřadu mě seznámil místostarosta města Kralupy nad Vltavou, posléze stavební úřad sám ještě toto předchozí vyjádření doplnil.

K záležitosti špatného stavebního stavu rodinného domu č. p. Y ve vlastnictví Ing. R. stavební úřad sdělil, že vyčká, jaké stanovisko zaujme MMR ve věci podnětu manželů R. k přezkumu výše citovaného rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011.

K otázce, jak stavební úřad pokračuje v exekuci svého rozhodnutí ze dne 19. 5. 2010 o nařízení odstranění části nepovolených změn stavby rodinného domu č. p. X manželů D., stavební úřad sdělil, že dne 26. 5. 2011 provedl kontrolní prohlídku stavby a zjistil, že toto rozhodnutí již bylo provedeno (stavební úřad mi předložil protokol z uvedené kontrolní prohlídky). Ještě dne 4. 10. 2011 provedl stavební úřad další kontrolní prohlídku, kdy konstatoval, že byly provedeny i „nedodělky“ konstatované při předešlé kontrolní prohlídce.

V návaznosti na otázku, zda již stavební úřad pokračuje i v řízení o ostatních, dosud neprojednaných nepovolených částech stavby manželů D., mi stavební úřad předložil oznámení o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby ze dne 9. 11. 2011. Předmětem nově zahájeného řízení je „nástavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. X“ na pozemku st. č. Z, resp. ta část stavby, na kterou se nevztahovalo dřívější rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby ze dne 19. 5. 2010. Již také proběhlo jednání v této věci (dne 22. 11. 2011, v prostorách stavebního úřadu), krom jiného i za účasti Ing. A. R. Z protokolu z jednání vyplynulo, že stavebník má zájem na dodatečném povolení stavby, podklady za tím účelem by měl předložit do 31. 12. 2011. Ing. R. projevil při jednání nesouhlas s možností dodatečného povolení stavby s odůvodněním, že stále nedošlo k dohodě o způsobu styku staveb domů č. p. Y a č. p. X, s tím, že přetrvává zásah stavby domu č. p. X do stavby domu č. p. Y ve vlastnictví Ing. R.

Stavební úřad dále reagoval na moji otázku, jaká opatření k nápravě přijme ve věci nezákonné výzvy Ing. R. ze dne 9. 6. 2011 k provedení opravy odvodňovacího žlabu místní komunikace ve vlastnictví obce Nelahozeves (v termínu do 31. 7. 2011). Stavebnímu úřadu jsem v té souvislosti vytýkala, že od Ing. R. žádá provedení úprav na stavbě, která není

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

v jeho vlastnictví. Stavební úřad se s mojí výtkou neztotožnil, resp. sdělil mi k této věci názor, dle něhož: „... Ing. R. prováděl stavební úpravy spočívající ve změně odvodu dešťové vody z domu č. p. Y, uložení trubky do země a jejím zaústěním do žlabu podél místní komunikace na pozemku ve vlastnictví obce. Stavební úřad při kontrolní prohlídce z vyjádření zúčastněných osob zjistil, že Ing. R. tyto úpravy prováděl na základě dohody s obcí, nedodržel však dohodnuté podmínky, neboť rozebral žlab před domem č. p. X ve vlastnictví manželů D., čímž ohrozil řádnou funkci žlabu, poškodil obecní majetek a ani na žádost obce žlab neuvedl do původního stavu. Ing. R. jako stavebník prováděl stavební úpravy nevyžadující stavební povolení ani ohlášení...“ Poškození žlabu ve vlastnictví obce a umístění zeminy a betonových prefabrikátů vyztužujících odvodňovací žlab na pozemek manželů D. vyhodnotil stavební úřad jako závadu na staveništi (stavbě), proto postupoval dle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona a Ing. R. vyzval, aby zjednal nápravu. K tomu stavební úřad uvedl, že mu není zřejmé, z čeho jsem dovodila, že ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona umožňuje vyzvat k nápravě výhradně vlastníka příslušné nemovitosti, když toto ustanovení výslovně stanoví možnost vyzvat i stavebníka, stavbyvedoucího nebo osobu vykonávající stavební dozor stavby.

Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad mi pouze sdělil, že vyčká, s jakým výsledkem MMR přezkoumá zákonnost jeho výše citovaného odvolacího rozhodnutí ze dne 7. 6. 2011.

Vyjádření MMR

Vyjádření MMR, které mi tlumočil jeho ministr, se týká záležitosti přezkumu výše uvedeného rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, jímž krajský úřad zrušil usnesení stavebního úřadu o prodloužení lhůty k provedení nutných zabezpečovacích prací na stavbě domu č. p. Y ve vlastnictví Ing. A. R. (s vrácením věci stavebnímu úřadu k novému projednání). Dle MMR není důvod k přehodnocení závěru vyjádřeného ve sdělení Samostatného oddělení kontroly MMR č. j. 22460/2011-96 ze dne 10. 8. 2011, podle něhož, pokud nelze přezkoumat dle správního řádu usnesení, pak není možný ani přezkum odvolacího rozhodnutí ve stejné věci. Jiný výklad by dle MMR umožnil, aby se usnesení, které dle správního řádu nelze přezkoumat, stalo přezkoumatelným prostřednictvím přezkumu odvolacího rozhodnutí. Mnou zmiňovaného postupu (přezkoumání pouze odvolacího rozhodnutí) by bylo podle vyjádření MMR možno dosáhnout pouze prostřednictvím novelizace správního řádu. MMR považuje předmětnou záležitost za uzavřenou již výše citovaným sdělením Samostatného oddělení kontroly MMR ze dne 10. 8. 2011.

F – PRÁVNÍ HODNOCENÍ NOVÝCH SKUTEČNOSTÍ

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv pokud úřad na výzvu podle odst. 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě, a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě. Tato situace v daném případě nastala, jak dále upřesním.

Postup stavebního úřadu

Změny stavby domu č. p. X manželů D.

Přijala jsem informaci stavebního úřadu, dle níž stavebník již odstranil část stavby, na kterou se vztahovalo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2010. Vzhledem k informaci o zahájení řízení o odstranění ostatních nepovolených změn stavby rodinného domu manželů D. č. p. X jsem dospěla k závěru, že v tomto případě byl zahájen proces nápravy, a proto momentálně nemám důvod navrhnout stavebnímu úřadu další opatření v této věci. Upozorňuji, že Ing. A. R. jako účastník řízení o dodatečném povolení (k němuž předmětná záležitost, jak je zřejmé, směřuje), může v rámci takového řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku či stavbě.²

Špatný stavební stav domu Ing. R. č. p. Y

V tomto případě nemohu akceptovat shodný názor stavebního úřadu i krajského úřadu, dle něhož byl důvod vyčkávat výsledku posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, kterým se zabývalo MMR na základě podnětu manželů R. k přezkumu citovaného rozhodnutí. Kromě toho, že MMR již mezitím uvedenou záležitost vlastně uzavřelo, musím připomenout, že citovaným rozhodnutím krajský úřad vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání věc, o níž nebylo vedeno žádné správní řízení (do něhož by tedy mohla být vrácena). Jisté je však tolik, že řízení dle ustanovení § 135 stavebního zákona (o nařízení nutných zabezpečovacích prací) i řízení dle ustanovení § 137 stavebního zákona (o nařízení nezbytných úprav), o kterých se v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu v souvislosti s posuzovanou věcí pojednává, lze zahájit pouze z úřední moci, a to se nově, od vydání dřívějšího rozhodnutí

² Viz ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

o nařízení nutných zabezpečovacích prací ze dne 17. 5. 2010 (v právní moci 9. 6. 2010), nestalo.

V průběžné zprávě o šetření jsem při hodnocení této věci vycházela z faktu, že stavební úřad na základě kontrolní prohlídky provedené 25. 1. 2011 přijal vyjádření přítomného projektanta, dle něhož nebylo možné dokončit nutné zabezpečovací práce podle původního výše citovaného rozhodnutí ze dne 17. 5. 2010. Navíc stavební úřad dne 9. 3. 2011 přijal od vlastníka domu novou projektovou dokumentaci nazvanou „Sanace styčné zdi domu č. p. Y v L.“. Poté již ale stavební úřad jen usnesením ze dne 13. 4. 2011 prodloužil lhůtu k provedení původního rozhodnutí ze dne 17. 5. 2011. S výjimkou usnesení stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2011, které navíc krajský úřad zrušil (byť i procesně chybnou formou vrácení věci k novému projednání), však stavební úřad ve věci žádné další úkony nečinil, byl tedy nadále nečinný. Tato záležitost opatření k nápravě vyžaduje.

Výzva stavebního úřadu Ing. R. ze dne 9. 6. 2011

Přijala jsem závěr stavebního úřadu, že práce prováděné Ing. R. v případě kanalizační trubky vyhodnotil jako stavební úpravy nevyžadující ohlášení stavebnímu úřadu ani stavební povolení.

K vyjádření stavebního úřadu, které osoby lze dle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona vyzvat k odstranění závady na stavbě, bych ale uvedla toto. V daném konkrétním případě je Ing. R. stavebníkem kanalizační trubky a jejího zaústění do odvodňovacího žlabu ve vlastnictví obce. Ing. R. ale není podle dostupných podkladů vlastníkem ani stavebníkem zmíněného žlabu místní komunikace. To je tedy důvod, pro který považuji výzvu stavebního úřadu za nezákonnou; stavební úřad ve skutečnosti citovanou výzvou řešil občanskoprávní spor mezi Ing. R. (jako stavebníkem stavby nevyžadující žádné opatření ani rozhodnutí stavebního úřadu) a vlastníkem stavby odvodňovacího žlabu – obcí. Pokud by Ing. R. jako stavebník případně postupoval nad rámec dohody s obcí, pak jde o záležitost, která může být řešena pouze mezi smluvními stranami občanskoprávní cestou, tedy opět dohodou nebo soudně. Stavební úřad však mohl Ing. R. uložit odstranění závady jen na takové stavbě, které je Ing. R. vlastníkem a stavebníkem, a touto stavbou není odvodňovací žlab obce.

Lhůta, ve které měl Ing. R. dle výzvy stavebního úřadu opatření na cizí stavbě provést, již uplynula. Podle aktuálních informací, získaných od stěžovatelů telefonicky (k datu 22. 11. 2011), stavební úřad již v této věci vůči Ing. R. nepřijímal další opatření. Za těchto okolností bych považovala za dostačující shrnout tuto záležitost upozorněním určeným stavebnímu úřadu, že v rozporu se zákonem by bylo také případné stíhání jejího nesplnění sankcí, jakož i případné vydání rozhodnutí dle ustanovení § 134 odst. 3 stavebního zákona k vynucení splnění vadné výzvy.

Postup krajského úřadu

Záležitost nutných zabezpečovacích prací na stavbě Ing. R. č. p. Y

Není zřejmé, jak by měl stavební úřad postupovat podle citovaného odvolacího rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, jestliže tímto mu byla věc vrácena k novému projednání. Rozhodnutím krajského úřadu se, soudě podle jeho odůvodnění, věc nevrací k novému projednání ohledně prodloužení lhůty, nýbrž vede stavební úřad k novému projednání záležitosti nutných zabezpečovacích prací či nezbytných úprav. Takové řízení stavební úřad ale nově nevedl, aby se k němu mohla věc vracet. Na tuto výtku, vyslovenou už v průběžné zprávě o šetření, nereagoval nijak žádný z oslovených úřadů.

Nicméně stavební úřad je skutečně povinen posoudit, zdali a jaké správní řízení dle stavebního zákona v uvedené věci bude třeba provést. V této souvislosti je již citované rozhodnutí krajského úřadu určitým návodem. Za takových okolností jsem názoru, že spíše věc dospěla do fáze, kdy by krajský úřad měl ve vztahu ke stavebnímu úřadu využít svého postavení metodicky řídicího vyššího úřadu. Je samozřejmé, že metodická pomoc krajů obcím při výkonu přenesené působnosti³ by měla být realizována v obecné rovině a v žádném případě by krajský úřad touto pomocí neměl suplovat rozhodovací pravomoc věcně a místně příslušného správního orgánu. V daném případě je však možné připustit, že se jedná o záležitost, kterou lze řadit ke složitějším, s ohledem na její dosavadní vývoj. Za takové situace by bylo ze strany krajského úřadu namísto poskytnout stavebnímu úřadu v dané věci kvalifikovanou metodickou pomoc formou individuální konzultace. K tomu bych ráda poukázala na judikát Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004.⁴

V neposlední řadě by se však krajský úřad měl zabývat i otázkou, zdali již daný případ nedospěl do stadia, kdy by byl důvod přijmout opatření k odstranění nečinnosti stavebního úřadu v záležitosti stavebního stavu stavby č. p. Y ve vlastnictví Ing. A. R., ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu.

³ Viz ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Tímto Ústavní soud konstatoval: „Uznávané požadavky zákonitosti, efektivity, účelnosti či hospodárnosti provádění státní správy jako nástroje vládní politiky naopak vyžadují nejen metodické řízení podřízených správních úřadů, ale nevylučují ani konkrétní pokyny správním úřadům nižších stupňů k vedení řízení tam, kde existuje zvlášť výrazný obecný zájem na rozhodnutí, které bude zákonné, efektivní, bez průtahů přijaté...“

Postup MMR

Zde bych se vrátila k vyjádřenému názoru MMR, dle něhož v případě usnesení, která jsou dle ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu z přezkumu vyloučena, nelze provést ani přezkum odvolacích rozhodnutí. Obecně je tento názor třeba přijmout vzhledem k tomu, jak je citované ustanovení správního řádu koncipováno. Dle téhož lze taková usnesení přezkoumávat až spolu s rozhodnutím ve věci, popřípadě s jiným rozhodnutím, jehož vydání předcházela, a jedině tehdy, může-li to mít význam pro soulad rozhodnutí ve věci nebo jiného rozhodnutí s právními předpisy anebo pro náhradu škody. Z toho je zřejmé, že přezkum odvolacího řízení by z procesního hlediska postrádal smysl např. tehdy, pokud by již mezitím bylo vydáno rozhodnutí ve věci samé. Musím však připomenout, že v daném případě není jasné, s jakým rozhodnutím ve věci samé by bylo možné přezkoumat předmětné usnesení tzv. akcesoricky, když žádnému takovému rozhodnutí nepředcházelo.

I nadále tedy zastávám názor, že ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu připouští extenzivní výklad, dle kterého je možné, aby v určitých případech – podle konkrétních okolností věci – bylo přezkoumáno pouze odvolací rozhodnutí. Mám však na mysli nápravu výhradně takových vad, které se týkají pouze samotného odvolacího rozhodnutí, resp. jeho přezkum v rozsahu, který by ve svém důsledku nevedl k porušení pravidla ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu. Příkladem by mohla být taková změna výroku odvolacího rozhodnutí, kdy se zrušení usnesení a vrácení věci k novému projednání mění na zrušení usnesení a zastavení řízení (v tomto případě by mohlo jít nanejvýš o zastavení řízení o prodloužení lhůty).

Jak jsem ale také vyrozuměla z vyjádření MMR, toto považuje věc za uzavřenou sdělením Samostatného oddělení kontroly stěžovatelům č. j. 22460/2011-96 ze dne 10. 8. 2011. Tuto záležitost bych nyní shrnula následovně. I kdyby MMR s ohledem na specifické vlastnosti této věci přistoupilo k přezkumu citovaného rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, nedocílilo by se tímto postupem ničeho více než nápravy jeho procesní vady. Kromě toho, v existenci rozhodnutí krajského úřadu i přes zmíněnou vadu nespátřuji překážku pro pokračování v řešení předmětné věci stavebním úřadem. Musím připomenout, že usnesení stavebního úřadu ze dne 13. 4. 2011 bylo chybné, a jeho zrušení bylo proto namístě. Protože v mezidobí uplynula i lhůta k provedení prací stanovená tímto usnesením, stala se záležitost usnesení celkově bezpředmětnou.

Shrnutí

Z výše uvedeného právního zhodnocení postupu příslušných úřadů vyplynulo, že ze všech výše popsanych záležitostí přetrvál problém

spočívající v neřešení špatného stavebního stavu domu č. p. Y ve vlastnictví Ing. A. R. Nebylo namístě ani vyčkávat, s jakým výsledkem posoudí MMR možnost přezkoumání rozhodnutí výše citovaného rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011, protože toto posuzování (v rámci uplatnění mimořádného opravného prostředku proti pravomocnému odvolacímu rozhodnutí krajského úřadu) nebylo předběžnou otázkou pro postup nižších úřadů v žádném smyslu. Je tedy zcela nežádoucí, aby se bezdůvodně oddalovalo řešení předmětné záležitosti a tím i naplnění veřejného zájmu, který v daném případě představuje požadavek, aby stavba neohrožovala život a zdraví osob obývajících předmětný rodinný dům. Dlouhodobé neřešení problému špatného stavu stavby č. p. Y ve vlastnictví Ing. A. R. je v současné době podle mého názoru záležitostí, která vyžaduje bezodkladné zajištění nápravy.

G – NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Vzhledem k okolnostem, které jsem popsala v předchozí části tohoto stanoviska (C – Právní zhodnocení), jsem navrhla s odkazem na ustanovení § 18 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv stavebnímu úřadu a krajskému úřadu opatření k nápravě, a to konkrétně **ve věci špatného stavebního stavu domu Ing. A. R., č. p. Y**, v následujícím rozsahu.

Stavební úřad

Stavebnímu úřadu jsem navrhla, aby bez dalšího odkladu posoudil, v režimu kterého ustanovení stavebního zákona⁵ je možné věc řešit, jaké správní řízení je nutno za tím účelem provést, a aby ho neprodleně zahájil.

Zejména se v té souvislosti stavební úřad musel vypořádat s otázkou, k provedení kterého správního řízení je konkrétně právní důvod (např. řízení o nařízení nutných zabezpečovacích prací,⁶ řízení o nezbytných úpravách⁷ atd.) nebo zdali věc případně opodstatňuje kombinaci takových řízení.

Krajský úřad

Krajskému úřadu jsem navrhla, aby posoudil otázku, zdali předmětná záležitost vyžaduje, aby již krajský úřad přistoupil k přijetí opatření proti

⁵ Speciálně dle některého z ustanovení hlavy II stavebního zákona, nazvané Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu.

⁶ Viz ustanovení § 135 stavebního zákona.

⁷ Viz ustanovení § 137 stavebního zákona.

nečinnosti stavebního úřadu dle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.⁸ Je věcí úvahy krajského úřadu, jestli se ještě jeví jako dostačující opatření k nápravě spočívající v příkazu nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy.⁹ Je otázkou, jestli by již v tomto případě nebylo vhodnější, aby krajský úřad vzhledem k dlouhodobé bezvýslednosti předchozího řešení věci usnesením věc převzal a potřebné řízení provedl namísto nečinného stavebního úřadu.

Pokud by se krajský úřad rozhodl ponechat věc k dořešení stavebnímu úřadu, navrhla jsem dále, aby mu podle své věcné působnosti¹⁰ poskytl v této věci potřebnou metodickou pomoc.

H – ZÁVĚREČNÁ ZJIŠTĚNÍ A UZAVŘENÍ VĚCI

Z vyjádření stavebního úřadu a krajského úřadu k závěrečnému stanovisku, z informací a podkladů, které mi doložili stěžovatelé, dále pak z aktuální telefonické informace získané prostřednictvím stavebního úřadu (k datu X. 10. 2012) vyplynulo, jaký je současný stav dvou hlavních sledovaných záležitostí, tj. řízení ve věci nepovolených změn stavby domu č. p. X manželů D. a v záležitosti stavebního stavu domu č. p. Y, Ing. R.

Nepovolené změny stavby domu č. p. X na pozemku parc. č. st. Z

Žádost o dodatečné povolení stavby „nástavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. X“ podali manželé D. dne 31. 1. 2012; vzhledem k tomu stavební úřad přerušil řízení o nařízení odstranění stavby usnesením ze dne 22. 2. 2012. Odvolání Ing. R. proti tomuto usnesení zamítl (a usnesení potvrdil) krajský úřad rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012 (v právní moci X. 5. 2012). Stavební úřad vyzval dne 22. 2. 2012 stavebníky k doplnění žádosti do 16. 4. 2012, to učinili k datu 11. 4. 2012.

Dále stavební úřad zjistil, že Ing. A. R. uplatnil dne 7. 11. 2011 u Okresního soudu v Mělníku žalobu proti manželům D.; u příslušného soudu je věc vedena pod sp. zn. 10 C Y2/2011. Předmětem žaloby je zejména požadavek uložení povinnosti žalovaným „uvést stavební stav domu č. p. Y do původního stavu, jaký byl před jejich nepovolenými zásahy při rekonstrukci domu č. p. X, aby k tomu zejména odstranili jimi budovanou styčnou zeď domu č. p. Y, a to až na základ“. Stavební úřad tedy dle

⁸ Dle ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu: „Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.“

⁹ Viz ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

¹⁰ Viz ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušil usnesením ze dne Y. 7. 2012 č. j. MUKV 23562/2012 VYST řízení o vydání dodatečného povolení předmětné stavby do nabytí právní moci rozhodnutí soudu ve věci. Stavební úřad zároveň téhož dne vyzval stavebníky, aby do 10 dnů od nabytí právní moci soudního rozhodnutí o žalobě Ing. R. doplnili podanou žádost o kopii tohoto rozhodnutí.

Z uvedeného je zřejmé, že řízení o dodatečném povolení stavby je přerušeno pro předběžnou otázku, projednávanou příslušným soudem. Samotné soudní řízení a jeho výsledek pak nemůže veřejný ochránce práv vzhledem k rozsahu své působnosti nijak ovlivnit. Vzhledem k tomu další doporučení ve vztahu k příslušným úřadům nevyslovuji.

Stavební stav domu č. p. Y na pozemku parc. č. st. A

Stavební úřad

Podle vyjádření stavebního úřadu, tlumočeného jeho vedoucím, stav domu č. p. Y vyžaduje již delší dobu celkovou rekonstrukci. Stáří domu (přes 100 let) a údržbě odpovídá jeho celkový stav. Odpovědnost za stav domu má primárně jeho vlastník a stavební úřad může vyvíjet iniciativu pouze ve veřejném zájmu.

Vzhledem k celkové obtížnosti věci stavební úřad již dopisem ze dne 28. 6. 2011 požádal krajský úřad podle ustanovení § 17 stavebního zákona o převzetí vyřizování. Krajský úřad to odmítl dopisem ze dne 20. 7. 2011.

Krajský úřad

Toto vyjádření mi tlumočil ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje. K mému návrhu opatření spočívajícím v převzetí věci namísto stavebního úřadu se krajský úřad vyjádřil v tom smyslu, že podobnou věc již jednou odmítl, původně na základě žádosti stavebního úřadu, dopisem ze dne 20. 7. 2011. Tehdy svoje odmítnutí odůvodnil zejména tím, že v žádosti stavební úřad neuvedl důvody podle § 17 odst. 1 stavebního zákona podmiňující převzetí pravomoci stavebního úřadu a ani krajský úřad takové důvody nezjistil.

Nicméně ve svém vyjádření k závěrečnému stanovisku mi krajský úřad potvrdil svoji připravenost k poskytnutí metodické pomoci stavebnímu úřadu. V tom smyslu vyrozuměl i stavební úřad dopisem ze dne 12. 1. 2012 (v rámci vyžádání podkladů pro posouzení otázky nečinnosti, v návaznosti na moje doporučení).

Informace a podklady, které mi doložili stěžovatelé

Ze stěžovateli doložených podkladů vyplynulo, že krajský úřad převzetí věci odmítl také na základě Vaší žádosti o převzetí pravomoci stavebního

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

úřadu; konkrétně Vám dopisem ze dne 15. 2. 2012 sdělil (krom poukázání na nemožnost zajistit výkon agendy stavebního úřadu II. stupně při 105 stavebních úřadech ve Středočeském kraji), že nepochybuje o tom, že i tak komplikovanou věc, jako je výše uvedená nepovolená stavební úprava rodinného domu č. p. X lze při důsledném dodržování platné právní úpravy rozhodnout způsobem, který ochrání práva majitele sousední nemovitosti.

Kromě toho bych skutečnosti, které mi sami stěžovatelé doložili, shrnula následovně.

Stavební úřad objednal u společnosti Tesařík a Frank geodetické práce, s. r. o., se sídlem U Stadionu 467, 277 11 Neratovice, zaměření hranice pozemků a budov č. p. X a Y v L. Výsledky zaměření obdržel stavební úřad dne 4. 5. 2012. Podle názoru stěžovatelů toto zaměření vypovídá v jejich prospěch.

Sdělením ze dne 9. 7. 2012 vyrozuměl stavební úřad Ing. A. R., že nebude pokračovat ve vymáhání rozhodnutí o nařízení neodkladných zabezpečovacích prací, které vydal dne 17. 5. 2010 pod č. j. MUKV 15898/2010 VYST pro stavbu rodinného domu č. p. Y na pozemku st. č. A. Stavební úřad k tomu doplnil odůvodnění, že na základě zjištění vyplývajících z kontrolní prohlídky ze dne 14. 2. 2012 za přítomnosti Ing. V. K., autorizovaného inženýra pro statiku a dynamiku staveb, a v návaznosti na závazný právní názor vyjádřený v rozhodnutí krajského úřadu ze dne 7. 6. 2011 č. j. 115485/2011/KUSK dospěl stavební úřad k závěru, že v daném případě nejsou dány předpoklady pro vymáhání rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací, věc tedy bude řešena v režimu ustanovení § 137 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o nezbytných stavebních úpravách. Dne 9. 7. 2012 také stavební úřad oznámil zahájení řízení o nařízení nezbytných úprav a současně svolal na den 19. 7. 2012 místní šetření a ústní jednání. To uvedeného dne proběhlo. V jeho průběhu Ing. R. obdržel statický posudek vypracovaný Ing. V. K. dne 02/2012 (předmětem je kontrola stavu objektů rodinných domů č. p. X a Y) na objednávku Městského úřadu Kralupy nad Vltavou. Dle závěru posudku „nebyly zjištěny žádné statické poruchy, které by vyžadovaly okamžitý zásah, doporučuje se však aspoň provizorně zakrýt styk obou objektů (č. p. Y a X), aby nezatékalo na původní štitové zdivo, avšak stav není dobrý ani pro jeden objekt, následkem promrzání dochází k velkým objemovým změnám a mohou promrzat i otevřené sklepní prostory“. Prohlídkou domu č. p. Y dospěl stavební úřad k celkovému závěru, že stavební stav domu je vadný (zavlhání konstrukcí), s tím, že na základě provedeného šetření bude rozhodnuto.

Sdělením ze dne 13. 8. 2012 stavební úřad ještě stěžovatele informoval o zaměření rozhraní domů č. p. X a Y, na pozemku parc. č. st. Z/3 a st. A v k. ú. u N., zpracovaném firmou 3G Praha, s. r. o., geodetická kancelář,

se sídlem Ke Stírce 1766/5, Praha 8, Ing. I. M. Zaměření zajistili manželé D. Sdělení stavebního úřadu vytýkáte, že v něm uvedený doklad označil za důvěryhodný. Namítáte, že zaměření obsahuje chybný údaj, že dům č. p. Y je situován 70 cm na sousedním pozemku (manželů D.).

Aktuální informace podané stavebním úřadem telefonicky

Ještě dne X. 10. 2012 zjistila pověřená pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv u stavebního úřadu telefonicky tyto informace:

- Řízení o nezbytných úpravách domu č. p. Y zatím nebylo ukončeno, důvodem byla okolnost, že se stavební úřad rozhodl zajistit znalecký posudek ohledně špatného stavu domu a jeho příčin.
- K pojmu „důvěryhodný doklad“ v souvislosti se zaměřením hranice mezi pozemky, zajištěným manželů D., podal stavební úřad vysvětlení, že tím bylo míněno zpracování zaměření k tomu oprávněnou osobou.
- K výše uvedeným dvěma zaměřením: podle vysvětlení stavebního úřadu to, které zajistil úřad, se zabývá stavebním zásahem stavby manželů D. nad dům Ing. R. (vlastně ale neřeší pozemkovou hranici), zatímco zaměření zajištěné manželů D. řeší spíše hranici mezi pozemky s tím výsledkem, že dům Ing. R. zasahuje cca 70 cm do pozemku manželů D.

Hodnocení záležitosti stavu domu č. p. Y

Postup stavebního úřadu

Stavební úřad v této věci přijal moje doporučení, resp. posoudil, jaké projednání špatný stav stavby domu č. p. Y vyžaduje, a dospěl k závěru, že je to řízení o nezbytných úpravách. Zahájil tedy řízení dle ustanovení § 137 stavebního zákona. Stavební úřad tedy postupoval v intencích mého výše citovaného závěrečného stanoviska a v něm obsaženého návrhu opatření. Okolnost, že stavební úřad ještě ve věci nerozhodl, mohu akceptovat, aniž bych postupu stavebního úřadu vytýkala nečinnost. Podle § 71 odst. 3 písm. c) správního řádu, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do Y dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba nutná (krom jiného) ke zpracování znaleckého posudku.

Vzhledem k popsanému stavu věci je zřejmé, že stavební úřad zahájil kroky k nápravě, které mohu hodnotit jako dostatečné. Proto již neshledávám důvod k přijetí dalších opatření v této konkrétní věci.

Jednu poznámku bych ještě ale chtěla učinit k problematice existence dvou zaměření týkajících se nemovitostí Ing. R. a manželů D. Nepřísluší mi vyhodnocení podkladů pro rozhodování stavebního úřadu, kterými jsou také již zmíněná zaměření. Je povinností stavebního úřadu, aby oba podklady vyhodnotil a na základě tohoto hodnocení si učinil

úsudek o stavu věci. Pokud by to nebylo z různých důvodů možné (např. nejednoznačnost, nedostatečnost podkladů, resp. již zmíněných zaměření), přičemž spor mezi vlastníky sousedících nemovitostí, spor o průběh hranice mezi nemovitostmi by přetrvával, pak by stavebnímu úřadu nezbyla jiná možnost, než aby sporným stranám umožnil vyřešení takového (majetkoprávního) sporu soudní cestou.

Obecně bych ale ještě k této problematice ráda doplnila toto. Není vyloučeno, aby nastala taková situace, kdy novým zaměřením vyjde najevo, že určitá (třebaže již dávno povolená) stavba je situována částečně v sousedním pozemku; to může být důsledek nepřesného zaměřování pozemků a staveb v minulosti. Nejde tudíž o stav vyvolaný zaviněním vlastníků nemovitostí (v praxi se s takovými případy také setkávám). Pak by vlastník pozemku zasaženého částí stavby měl možnost řešit situaci postupem podle ustanovení § 135c občanského zákoníku. Zároveň by jej to ale nijak neopravňovalo ke stavebnímu zásahu do stavby souseda (tím je třeba rozumět i zásah do prostoru stavby, který jejího vlastníka omezí ve výkonu jeho vlastnických práv či povinností), a to i nehledě na to, jestli je tato stavba (historicky) částečně v jeho pozemku nebo ne.

Postup krajského úřadu

Zde bych jen na úvod upřesnila, že k tomu, proč krajský úřad původně k převzetí věci na základě mého doporučení nepřistoupil, nebylo dostatečným odůvodněním, že krajský úřad již v minulosti (na základě žádosti stavebního úřadu) nezjistil důvody k postupu dle § 17 stavebního zákona. Toto zákonné ustanovení není prostředkem k řešení nečinnosti stavebního úřadu, ale nastane-li některý z důvodů v něm uvedených, může si nadřízený správní orgán pravomoc stavebního úřadu prvního stupně vyhradit.¹¹ Nicméně vzhledem k tomu, že stavební úřad nadále již ve věci domu č. p. Y postupoval v souladu se stavebním zákonem a odstranil svoji původní nečinnost, netrvám na tom, aby krajský úřad činil v takové věci další opatření určená k odstranění nečinnosti dle § 80 správního řádu.

Vzhledem k vyjádření krajského úřadu k závěrečnému stanovisku mám také důvodně za to, že pokud by jej stavební úřad oslovil s požadavkem metodické pomoci při dalším řešení věci, vyšel by mu krajský úřad vstříc. I to je důvod, proč již krajskému úřadu nenavrhuji další opatření.

¹¹ Dle ustanovení § 17 odst. 1 stavebního zákona: „Nadřízený stavební úřad si může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí.“

I – ZÁVĚR

Za popsaných okolností, kdy stavební úřad není v žádné z obou výše uvedených záležitostí nečinný a postupuje v nich dle správního řádu a stavebního zákona, neshledávám důvod dále do těchto záležitostí zasahovat. Za těchto okolností jsem se rozhodla celkově záležitosti, kterými jsem se zabývala pod výše uvedenou spisovou značkou, uzavřít dle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv. O ukončení vyrozumívám přední představitele úřadů, kterých se šetření týkalo, tj. starostu města Kralupy nad Vltavou, ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje a ministra pro místní rozvoj.

Závěrem ještě připomínám stavebnímu úřadu, že pokud by se při dalším řešení kterékoliv z uvedených záležitostí znovu setkal s obtížemi povahy právní či technické, bylo by vhodné, aby využil metodické pomoci krajského úřadu. Skutečnost, že krajský úřad v návaznosti na moje závěrečné stanovisko potvrdil ochotu takovou pomoc poskytnout, je jedním z důvodů, proč považuji za možné nyní výše uvedené záležitosti ukončit.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Pokud stavební úřad opřel svoji argumentaci o skutečnost, že část stavby (okno) nelze označit za nepovolenou, pak z důvodu nastolení právní jistoty ohledně právního stavu stavby měl nařídit vlastníku stavby, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby.

Sp. zn.: 714/2010/VOP/SN

Průběžná zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci okna ve štítové zdi rodinného domu č. p. A, na pozemku parc. č. B v k. ú. Uherský Brod

A – OBSAH PODNĚTU

Podle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, proběhlo šetření k podnětu, který k veřejnému ochránci práv dne 2. 2. 2010 podal Ing. J. Ď. Podnět byl uplatněn proti postupu stavebního úřadu Městského úřadu Uherský Brod (dále „stavební úřad“) a odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Zlínského kraje (dále „krajský úřad“) v následující věci.

Stěžovatel uvedl, že od roku 2004 je vlastníkem stavby rodinného domu č. p. X na pozemku parc. č. Y v k. ú. Uherský Brod, která vyžaduje rozsáhlou rekonstrukci střechy. Dle svého vyjádření se stěžovatel již od roku 2005 marně snaží dosáhnout k tomu potřebného povolení od stavebního úřadu. V té souvislosti stěžovatel vyjádřil názor, dle něhož do celé záležitosti zasáhli jeho sousedé (Ing. E. N. a Ing. Z. O.) s námitkami nepříznivého vlivu úprav střechy domu stěžovatele na okno situované ve štítové zdi jejich domu č. p. A, na pozemku parc. č. B v tomtéž k. ú. (jedná se o okno z kuchyně). Stěžovatel má za to, že okno bylo v minulosti provedeno bez povolení, což u stavebního úřadu opakovaně, ale bezvýsledně namítal. V této okolnosti také stěžovatel spatřuje příčinu toho, proč nedocílil pravomocného povolení nástavby vlastního rodinného domu. Nutno dodat, že uvedenou nástavbu stěžovatel v mezidobí realizoval, a protože následkem toho došlo k zakrytí předmětného okna ve štítové zdi sousedního domu (a tím i k zamezení osvětlení a větrání místnosti kuchyně), nedaří se mu ani dosáhnout dodatečného povolení předmětné změny stavby, naopak mu bylo nařízeno její odstranění.

Předmětné záležitosti jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Při hodnocení předmětné záležitosti jsem vycházela z informací a důkazů předložených stěžovatelem, dále z vyjádření a podkladů, které mi předložil stavební úřad. K tomu úvodem upozorňuji, že veškeré dále zmíněné pozemky a stavby se nacházejí v katastrálním území Uherský Brod, toto k. ú. již proto nebude v dalším textu této zprávy opakovaně uváděno.

Úvodem bych si dovolila stručně popsat, jak se celá záležitost dosud vyvíjela. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 7. 9. 2005 stěžovateli pravomocně povolil změnu stavby – nástavbu rodinného domu č. p. X, toto rozhodnutí však zrušil krajský úřad v přezkumném řízení¹² pro nezákonnost rozhodnutím ze dne 9. 12. 2005; toto řízení bylo vedeno v návaznosti na opožděné odvolání Ing. Z. O. proti citovanému rozhodnutí stavebního úřadu. Podstatou zjištěných závad přezkoumávaného rozhodnutí byla podle odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu okolnost, že z nedostatečné projektové dokumentace nebyla zřejmá návaznost umísťované a povolované změny stavby na sousední stavby rodinných domů, s nimiž dům stěžovatele vytváří řadovou zástavbu. Krom jiných výtek postupu stavebního úřadu bylo v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu také uvedeno, že předložená projektová dokumentace je vypracována bez ohledu na existenci okna v sousední štitové zdi (domu č. p. A).

Další sloučené územní a stavební řízení stavební úřad opakovaně zastavil, nejprve usnesením ze dne 26. 3. 2007 (které krajský úřad rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání), poté usnesením ze dne 7. 6. 2007. K zastavení řízení došlo vždy s odůvodněním, že stěžovatel neodstranil podstatné vady žádosti, resp. projektová dokumentace nebyla upravena tak, aby respektovala současný stav sousedního domu č. p. A (zejména existenci již zmíněného okna).

Mezitím Ing. Ď. začal stavbu realizovat bez povolení (v podnětu k tomu sdělil, že hrozilo zhroucení původní střechy). Stavební úřad tedy opatřením ze dne 23. 10. 2007 oznámil stavebníkovi a dalším účastníkům řízení zahájení řízení o odstranění stavby – nástavby rodinného domu č. p. X. Následně 5. 12. 2007 Ing. Ď. podal žádost o dodatečné povolení stavby; stavební úřad tedy řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 7. 12. 2007 přerušil a vedl k podané žádosti řízení o dodatečném povolení stavby.

V dalším, cca dva roky trvajícím období se věci střídavě zabývaly stavební úřad (v prvním stupni) i krajský úřad (z titulu odvolacího orgánu), po uvedené dobu bylo opakovaně zahajováno a zastavováno řízení

¹² Tehdy šlo o tzv. mimoodvolací řízení vedené dle § 65 zákona č. 71/1976 Sb., tj. správního řádu platného do konce roku 2005.

o dodatečném povolení předmětné stavby a celkem dvakrát bylo Ing. Ď. nařízeno odstranění téže stavby (poprvé toto rozhodnutí krajský úřad v odvolacím řízení zrušil a věc stavebnímu úřadu vrátil k novému projednání). V pořadí druhé rozhodnutí o nařízení odstranění stavby (v rozsahu: dozdívká svislého nosného a štítového zdiva, dřevěný krov sedlového tvaru, zakrytý keramickou krytinou) vydal stavební úřad dne 9. 10. 2009. Toto rozhodnutí již krajský úřad v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 26. 1. 2010 potvrdil.

Proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 26. 1. 2010 podal stěžovatel správní žalobu (dne 26. 3. 2010) ke Krajskému soudu v Brně. Ten podle dosavadních informací stěžovatele usnesením ze dne 14. 6. 2010 přiznal žalobě odkladný účinek.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Úvod

Než přistoupím k vlastnímu hodnocení této záležitosti, považuji za nutné úvodem upřesnit, na jaké otázky jsem se v rámci provedeného šetření zaměřila.

Jak již uvádím v popisu skutkových zjištění, rozhodnutí krajského úřadu ze dne 26. 1. 2010 a tím i záležitost nařízeného odstranění výše uvedené změny stavby rodinného domu č. p. X je předmětem řízení vedeného správním soudem. Protože veřejnému ochránci práv nepřísluší zasahovat do soudního rozhodování (přičemž nemohu předjímat, jaký výsledek bude zmíněné soudní řízení mít), nehodnotím v této zprávě problematiku samotného nařízení odstranění stavby. Pro úplnost k tomu ještě musím poznamenat, že stěžovatel nepochybně realizoval změnu své stavby nepovoleně. Musel tedy počítat s důsledky tohoto počínání (projednání nepovolených stavebních prací v řízení o odstranění stavby atd.), třebaže k němu mohl být motivován, jak vysvětlil ve svém podnětu, např. špatným stavem střechy. Pravdou však také je, že ani špatný stavební stav předmětné části domu neopravňoval stěžovatele k realizaci změny této stavby bez povolení; pro účely nápravy vadného stavu staveb upravuje zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále „nový stavební zákon“), jiné postupy, zejména tzv. udržovací práce. Mám ale za to, že nehledě na zpřísněný režim projednávání nepovolených staveb dle odpovídající části nového stavebního zákona,¹³ kdy důkazní břemeno o tom, že stavba splňuje předpoklady dodatečného povolení dle ustanovení § 129 odst. 2 nového stavebního zákona, nese stavebník,¹⁴ není stavební úřad zbaven

¹³ Dle jeho ustanovení § 129.

¹⁴ Dle § 129 odst. 2 nového stavebního zákona: „Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

povinnosti rozhodnout ve věci na základě spolehlivého zjištění jejího skutkového stavu. Pokud je součástí tohoto zjišťování také řešení předběžné otázky, musí být taková otázka vyřešena dříve, než je rozhodnuto ve věci samé.

Svoji pozornost jsem tedy zaměřila na postup stavebního úřadu při řešení otázky, kterou bylo ve vztahu k projednávání nepovolené změny stavby Ing. J. Ď. nutno hodnotit jako předběžnou. Tou byla otázka povolení předmětného okna ve štítové zdi domu č. p. A.

Posoudit záležitost stavby, u které je pochybnost o jejím dřívějším povolení, přísluší stavebnímu úřadu. Případnému závěru, že není zákonný důvod k projednání takové stavby v řízení o jejím odstranění, však musí předcházet posouzení otázky, zda se může jednat o stavbu v minulosti sice povolenou, ale bez dochovaných dokladů. Do konce roku 2006 se toto posuzování řídilo ustanovením § 104 zákona č. 50/1976 Sb., v tehdy platném znění (dále „starý stavební zákon“), od 1. 1. 2007 se na ně vztahuje ustanovení § 125 nového stavebního zákona. Při posuzování věci dle § 125 nového stavebního zákona by stavební úřad měl postupovat v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů.¹⁵ Až na základě tohoto dokazování a hodnocení může stavební úřad vyslovit závěr, že stavba byla v minulosti povolena, ale doklady (dokumentace stavby) se nedochovaly. Pokud pak stavební úřad dospěje k závěru, že stavba povolena byla, byť se o tom nedochovaly důkazy, měl by ověřit, zda je ze strany stavebníka splněna povinnost plynoucí z ustanovení § 125 odst. 1 nového stavebního zákona,¹⁶ a pokud nikoliv, postupovat dle odstavce č. 3 téhož zákona.¹⁷ K tomu bych ještě dodala, že stavební zákon (starý ani nový) výslovně nevyjmenovává, co je třeba rozumět doklady, které se ke stavbě nedochovaly. Z dikce výše již citovaných zákonných ustanovení (§ 104 starého stavebního zákona a § 125 nového stavebního zákona)

- a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území,
- b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,
- c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“

¹⁵ Může jít např. o výpovědi svědků, stanoviska orgánů státní správy, čestná prohlášení, podklady z katastru nemovitostí apod.

¹⁶ „Vlastník stavby je 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 stavby povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby.“

¹⁷ „Neplní-li vlastník stavby povinnost podle odstavce 1, stavební úřad mu nařídí, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby. Pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby, uloží stavební úřad pouze pořízení zjednodušené dokumentace (pasport stavby), pokud ji stavebník nepořídil sám.“

lze ale zjistit, že těmito doklady stavební zákon míní především ověřenou dokumentaci.

Okno ve štítové zdi domu č. p. A

Postup stavebního úřadu

Ze shromážděných podkladů je zřejmé, že stavební úřad se otázkou povolení předmětného okna zabýval již v době, kdy stavba stěžovatele nebyla ještě nepovoleně zahájena, tj. v roce 2006. Ze shromážděných podkladů ve věci (předložených stěžovatelem) lze zjistit, že stavební úřad opakovaně reagoval na podání stěžovatele v této věci. Poprvé tak učinil dopisem ze dne 30. 6. 2006, kde mimo jiné stěžovateli sdělil, že v domě č. p. A byly provedeny stavební úpravy v letech 1972 až 1975 na základě povolení stavebního úřadu ze dne 3. 2. 1972. Z dokumentace této stavby vyplývá, že se jednalo o stavební úpravy přízemí domu, za účelem zřízení bytové jednotky z bývalé prodejny. Zde je také v technickém popisu k předmětným úpravám uvedeno, že byt v prvním patře bude zachován ve stávajícím stavu (kuchyň, dva pokoje, příslušenství). V rámci těchto úprav mělo podle vyjádření spoluvlastníků domu dojít jen k výměně okna v kuchyni v prvním patře, dobu zřízení tohoto okna ale nelze přesně stanovit (v dopise stavebního úřadu je zmínka, že mohlo jít o 50. léta minulého století, nutno dodat, že samotný dům dle vysvětlení stěžovatele pochází z 30. let minulého století), v době stavebních úprav již ale existovalo. Stavební úřad tehdy věc uzavřel konstatováním, že nelze s určitostí prokázat, že okno bylo provedeno bez povolení, a nařídil jeho odstranění.

Po sdělení stavebního úřadu ze dne 30. 6. 2006, které stěžovatel zpochybnil, došlo ještě ke shromažďování dalších důkazů (čestných prohlášení, vyjádření svědků) v otázce povolení okna a doby, kdy mělo být vydáno. Jak je zřejmé, stěžovatel stavebnímu úřadu předložil čestná prohlášení a vyjádření osob, dle kterých okno ve štítové zdi domu č. p. A před rokem 1970 nebylo. Poté vlastníci domu č. p. A doložili stavebnímu úřadu vyjádření jiných osob, která naopak obsahovala tvrzení o existenci okna před rokem 1970. Stavební úřad tedy setrval na svém závěru, že nelze prokazatelně určit, že okno povoleno nebylo, a vést o něm řízení o odstranění stavby. Vyplývá to také z dopisů stavebního úřadu stěžovateli ze dne 30. 4. 2008 a 18. 6. 2009. Nutno dodat, že stavební úřad také v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 9. 10. 2009 o nařízení odstranění nepovolené změny stavby stěžovatele na svoje dřívější závěry v této věci navázal.

Postup krajského úřadu

Otázkou povolení okna ve štítové zdi domu č. p. A se poměrně rozsáhle zabývá také krajský úřad v odůvodnění výše citovaného odvolacího rozhodnutí ze dne 26. 1. 2010 (o potvrzení nařízeného odstranění nepovolené

změny stavby stěžovatele). K tomu krajský úřad zejména uvedl, že i když v archivu stavebního úřadu nebyly nalezeny doklady o povolení předmětného okna, nemůže stavební úřad s určitostí prohlásit, že okno povoleno nebylo, a zahájit řízení o jeho odstranění. Problematiku předmětného okna tedy i krajský úřad uzavřel konstatováním, že za dané situace nelze jednoznačně určit, které z předložených tvrzení (čestných prohlášení a vyjádření, která si vzájemně odporují) je pravdivé a které nikoliv. Z toho důvodu krajský úřad ve shodě se stavebním úřadem dospěl k závěru, že předmětné okno ve štítové zdi domu č. p. A nelze s určitostí označit za nepovolené.

Zde bych ještě pro úplnost považovala za vhodné dodat, že krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí citoval (v souvislosti s námitkami stěžovatele ve vztahu k předmětnému oknu ve zdi sousedního domu) rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2002 sp. zn. 22 Cdo 432/2002, konkrétně tu jeho pasáž, kde se praví: „V případě, že vlastník pozemku od počátku o neoprávněné stavbě věděl a bez vážného důvodu se u stavebního úřadu nebo u soudu nedomáhal zastavení stavebních prací a brání se až po dokončení stavby, je třeba zvážit, zda jeho jednání není šikanou a zda by rozhodnutí o odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy“. K tomu krajský úřad uvedl, že vlastník stavby č. p. X ví sice o existenci okna cca 30 let, brojí proti němu, ale až když se toto stalo překážkou stavební aktivity stěžovatele. Musím tedy upřesnit, že citovaný rozsudek Nejvyššího soudu se konkrétně týká rozhodování instančně nižších soudů v řízení dle § 135c zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, a to ve vztahu ke stavbě neoprávněné (tedy provedené na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka). Rozsudkem Nejvyššího soudu není řešena otázka dřívějšího povolení stavby, ale jde o řešení způsobu vypořádání zásahu do vlastnictví. To je pak zásadně jiná situace než v případě zkoumání nepovolené stavební činnosti. Pokud stavební úřad zjistí nepovolenou stavbu, musí ji projednat v řízení o odstranění stavby z úřední povinnosti (nemá na výběr), nehledě na to, že mohla být realizována např. před 30 lety. Z toho důvodu nepovažuji odkaz na citovaný soudní rozsudek za přiměřený posuzované věci.

Shrnutí

Jak je zřejmé, stavební úřad a krajský úřad shodně dospěly k závěru, že pokud nelze v případě okna ve štítové zdi domu č. p. A konstatovat provedení bez povolení, pak ani nelze tuto stavbu označit za nepovolenou a takto ji i projednat v řízení o odstranění stavby. Obecně vzato, skutečně není vyloučeno, aby úřady k takovému závěru dospěly.

Problematiku staveb, o jejichž povolení se nedochovaly doklady, a tím i postup dle ustanovení § 104 starého stavebního zákona a § 125 nového

stavebního zákona již v minulosti interpretovalo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „MMR“) způsobem, který sama hodnotím jako přijatelný. Vzhledem k povaze věci, kterou se zabývám v této zprávě, považuji za vhodné částečně zde závěry MMR, v souvislosti s posuzovanou záležitostí, citovat. MMR se k právním účinkům aplikace § 104 starého stavebního zákona vyjádřilo ve stanovisku odboru stavebního řádu ze dne 26. 9. 2003 č. j. K-302/03, v němž mimo jiné uvedlo, že citované ustanovení se současně uplatňuje k vytvoření „náhradního“ dokumentu, který se stejnými právními účinky jako kolaudační rozhodnutí deklaruje účel stavby nebo její části, resp. její právní stav.

Za podstatné v této souvislosti považuji, že MMR dle svého stanoviska v otázce pochybností o právním stavu stavby (tzn. má-li se pochybnost připustit, či nikoliv) nesdílí striktní názor, že pokud neexistuje konkrétní důkaz, že stavba byla provedena na základě povolení stavebního úřadu, jedná se o stavbu provedenou bez stavebního povolení, která podléhá režimu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona. Souhlasím s tím názorem, že ustanovení § 104 starého stavebního zákona se při důvodné pochybnosti o účelu stavby (zpravidla u staré zástavby, kdy prokazování legálnosti stavebních změn je obtížné a mohlo by vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu) uplatňovalo zásadně v případech, kdy nebylo prokázáno, že stavba nebo její změna byla provedena bez povolení nebo v rozporu s ním. MMR přitom výše zmíněný právní názor přijalo také ve vztahu k nové právní úpravě zakotvené v ustanovení § 125 odst. 2 nového stavebního zákona. Konkrétně ve svém stanovisku č. j. 46324/06-82 ze dne 10. 1. 2007 uvádí, že „nový stavební zákon dává postupem dle shora citovaného ustanovení možnost nastolit jistotu ohledně právního stavu stavby v případech, kdy se nezachovala dokumentace, ze které by bylo možno zjistit povolený způsob užívání. V tom navazuje na právní úpravu dané problematiky ve starém stavebním zákoně“. MMR v citovaném stanovisku konstatuje, že „právní předpisy nevycházely a nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou“.

Z toho je tedy zřejmé, že při zkoumání otázky, zda byla určitá stavba povolena, či nikoliv, je nutno připustit i takový výsledek, k jakému dospěly oba výše zmíněné úřady.

Celkově také nemám důvod vytýkat stavebnímu úřadu, že by se otázkou povolení stavby okna nezabýval. Stavební úřad v té souvislosti hodnotil nejen dochované archivní doklady o stavbě rodinného domu č. p. A a doklady týkající se jejích stavebních úprav povolených v roce 1972, ale shromáždil ve věci i nové důkazy (čestná prohlášení, svědecká vyjádření). Jak je ale zřejmé, ani s pomocí těchto podkladů nemohl s jistotou určit, že se skutečně jedná o stavbu, která v minulosti nebyla

žádným způsobem povolena. Za takových okolností mohou akceptovat, že stavební úřad v této věci nezahájil řízení o odstranění stavby.

K tomu však musím dodat ještě následující. K dotazu na postup dle ustanovení § 125 nového stavebního zákona ve věci předmětného okna mi stavební úřad sdělil, že by bylo předčasné vyzývat vlastníky domu č. p. A k pořízení dokumentace skutečného provedení (dle odst. 3 citovaného zákonného ustanovení), a to s ohledem na nejasný výsledek celého případu. Z toho je zřejmé, že stavební úřad s celkovým uzavřením záležitosti okna hodlá vyčkat do doby uzavření věci nepovolené změny stavby stěžovatele, ačkoliv by tomu mělo být právě naopak. Jak už z výše uvedeného vyplývá, stavební úřad dospěl k závěru, že není zákonný důvod projednat stavbu okna v řízení o jejím odstranění. Tento závěr také významně ovlivnil výsledek řízení o odstranění nepovolené změny stavby stěžovatele (vydání rozhodnutí o odstranění zmíněné nástavby rodinného domu č. p. X). Pak ale není jasné, proč by měl stavební úřad váhat s úplným dořešením záležitosti okna v souladu s ustanovením § 125 nového stavebního zákona. Naopak by měl neprodleně uplatnit také postup dle § 125 odst. 3 téhož zákona, který pořízení dokumentace skutečného provedení stavby vyžaduje obligatorně (na rozdíl od předchozí právní úpravy této problematiky – ustanovení § 104 starého stavebního zákona).

D – ZÁVĚRY

Dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení (§ 18 odst. 1), vyzve úřad, aby se k jeho zjištěním ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. V tomto smyslu se tedy obracím na starostu Městského úřadu Uherský Brod jako na představitele uvedeného úřadu, ve smyslu ustanovení § 109 odst. 1 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

V návaznosti na vyjádření úřadů jsem dne 30. 4. 2011 vydala závěrečné stanovisko v této věci. Součástí stanoviska byl návrh opatření k nápravě pochybení, určený stavebnímu úřadu. Podle tohoto návrhu měl stavební úřad postupovat ve věci okna ve štítové zdi domu č. p. A, na pozemku parc. č. B, v souladu s ustanovením § 125 odst. 3 nového stavebního zákona, tj. neprodleně vlastníkově stavby č. p. A uložit pořízení dokumentace skutečného provedení předmětné části stavby – okna ve štítové zdi.

Dne 26. 5. 2011 jsem obdržela dopis starosty města Uherský Brod, který obsahuje informace o dalším postupu stavebního úřadu. Z citovaného dopisu jsem vyrozuměla, že stavební úřad dne 10. 5. 2011 vyzval vlastníky rodinného domu č. p. A k pořízení zjednodušené dokumentace

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

(pasportu) předmětné části rodinného domu a jejího předložení stavebnímu úřadu ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy.

Za těchto okolností jsem usoudila, že stavební úřad zahájil proces mnou požadované nápravy. Z toho důvodu jsem se rozhodla ukončit uvedenou záležitost dle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, současně si ale ještě vyhrazuji sledování dalšího postupu úřadu v této věci. Konkrétně žádám starostu městského úřadu o předložení zprávy, zdali spoluvlastníci rodinného domu č. p. A ve stanovené lhůtě stavebnímu úřadu předložili zjednodušenou dokumentaci předmětné části stavby, a pokud nikoliv, jaké další kroky v této věci stavební úřad činí (v případě nesplnění výzvy by mělo následovat uložení uvedené povinnosti formou správního rozhodnutí).

Kromě toho bych Vám ráda sdělila, že nynější ukončení věci z mé strany není překážkou toho, abyste se na mě kdykoliv v budoucnu znovu obrátil, pokud byste opět nabyl přesvědčení, že ze strany příslušných správních orgánů dochází k porušení Vašich práv nebo právem chráněných zájmů.

Závěrem bych Vám ráda poděkovala za projevenou důvěru.

S pozdravem
RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Nelze-li prolomit právo užívání stavby založené kolaudačním rozhodnutím, které pro uplynutí lhůt stanovených správním řádem již nelze zrušit, není možné nařídit její odstranění, i když stavební povolení k této stavbě bylo zrušeno. Takový postup by byl v rozporu se zásadou zakotvenou v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích určených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

V Brně dne 4. července 2012
Sp. zn.: 6253/2011/VOP/SN

Závěrečná zpráva o výsledku šetření – námitka nečinnosti stavebního úřadu, který nezhájil řízení o odstranění zkolaudované stavby

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 24. 11. 2011 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. P. T., prostřednictvím Mgr. Jana Válka, advokáta, a to ve věci postupu příslušných úřadů – stavebního odboru Úřadu městské části Praha 4 (dále také „stavební úřad“), odboru stavebního Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „OS MHMP“) – v případě změny stavby rodinného domu č. p. X, ul. Y, Praha 4 – Braník (ve stručnosti – nástavba, přístavba, stavební úpravy, nové vnitřní rozvody vody, kanalizace, plynu, elektro) na pozemcích parc. č. A, B v k. ú. Braník (dále také „stavba“), skupiny stavebníků – V., M. a J. M., V. B. Částečně se podnět týká rozhodování Městského soudu v Praze (dále také „správní soud“).

Podstatou uplatněného podnětu je námitka, že stavební úřad nezhájil a nevedl řízení o odstranění stavby, k níž bylo zrušeno pravomocné stavební povolení. Příslušné správní orgány nepřistoupily k zahájení řízení o odstranění stavby s odůvodněním, že stavba byla již v roce 2007 pravomocně zkolaudována. Stěžovatel tyto argumenty zpochybňuje, přičemž odkazuje zejména na současnou soudní judikaturu, která již podobné situace řeší.

Šetření v uvedené věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

K posouzení předmětné záležitosti poskytl dostatek informací a podkladů stěžovatel, nepovažovala jsem již tedy za nutné shromažďovat další podklady k této věci ještě prostřednictvím příslušných úřadů. Své poznatky bych dále shrnula takto.

Stavební povolení, které vydal na uvedenou stavbu stavební úřad dne 27. 3. 2006,¹⁸ bylo rozsudkem správního soudu zrušeno (v roce 2009),¹⁹ stavební řízení bylo zastaveno (v roce 2010),²⁰ avšak neproběhlo již řízení o odstranění stavby. Hlavním argumentem stavebního úřadu v té souvislosti byla skutečnost, že na uvedenou stavbu bylo v mezidobí, tj. dne 17. 8. 2007,²¹ vydáno kolaudační rozhodnutí. Nejprve tedy Ing. T. společně se skupinou dalších účastníků podal k OS MHMP žádost o přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu; této žádosti OS MHMP nevyhověl (rok 2010).²² Žalobu, kterou se Ing. T. poté domáhal u správního soudu, aby uložil Úřadu městské části Praha 4 (jako příslušnému stavebnímu úřadu) povinnost do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout ve věci řízení o odstranění předmětné stavby, správní soud zamítl (rok 2011).²³

Z podkladů, které jsou přílohou podnětu, jakož i z podnětu samotného je zřejmé, že důvod, který vedl stavební úřad k zastavení řízení, jakož i k tomu, že stavební úřad dále v uvedené věci nevedl řízení o odstranění stavby, spočívá v existenci výše citovaného kolaudačního rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007, které bylo vydáno na základě pravomocného a vykonatelného stavebního povolení. To byl zároveň důvod, proč stavební úřad stavební řízení, k jehož opětovnému otevření došlo zásahem správního soudu, ale již po kolaudaci předmětné stavby (rok 2009), zastavil pro bezpředmětnost.²⁴

Proti takovému závěru stavebního úřadu (a následně i OS MHMP) argumentuje Ing. T. názorem, dle něhož na zrušené stavební povolení je třeba nahlížet, jako by nikdy nebylo vydáno, nemůže tedy zakládat žádné právní účinky ani právní nároky a nelze se jich z toho důvodu dovolávat.

¹⁸ Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 3. 2006 č. j. P4/9764/06/OST/VLCH/967.

¹⁹ Správní soud rozsudkem ze dne 10. 6. 2009 č. j. 9 Ca 376/2007-76 zrušil odvolací rozhodnutí OS MHMP ze dne 19. 9. 2007 č. j. MHMP 396193/07/Ca/Fr/Cs, kterým bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako nepřijatelné. OS MHMP následně v odvolacím řízení, vázán právním názorem správního soudu, totéž stavební povolení zrušil rozhodnutím ze dne 25. 11. 2009 sp. zn. S-MHMP 138661/2009/OST/Ca/Fr/Cs.

²⁰ Stavební řízení zastavil stavební úřad usnesením ze dne 24. 3. 2010 č. j. P4/021690/10/OST/VLCH. Toto usnesení v odvolacím řízení potvrdil a Vaše odvolání zamítl OS MHMP rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. S-MHMP 486125/2010/OST/Ca.

²¹ Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 8. 2007 č. j. P4/115275/07/OST/VLCH/3132.

²² Rozhodnutí OS MHMP ze dne 10. 9. 2010 sp. zn. S-MHMP 641399/2010/OST/Ca.

²³ Rozsudek správního soudu ze dne 7. 9. 2011 č. j. 3 A 128/2010-37.

²⁴ Dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

V té spojitosti připojuje Ing. T. odkaz na existující judikaturu.²⁵ K okolnosti existence kolaudačního rozhodnutí Ing. T. namítá, že jde ze strany úřadu o účelovou argumentaci, a odkazuje v té souvislosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“),²⁶ která k obdobným situacím v praxi vyslovuje závěr, dle něhož existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování splnění podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby právně bezvýznamná, a bylo by právně nepřípustné, aby byl pouhou existencí pravomocného kolaudačního rozhodnutí zhojen evidentně nezákonný postup správních orgánů. Dále Ing. T. odkazuje na dikci ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, resp. připomíná zde zakotvenou povinnost stavebního úřadu nařídít odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu nebo v rozporu s ním. Stěžovatel k tomu cituje ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, kde je stanoveno, za jakých okolností se odstranění stavby nenařídí. Podnět je uzavřen odkazem na ústavní zásadu zakotvenou v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích určených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tuto zásadu dle stěžovatele správní orgány porušují, pokud se snaží vyhnout plnění svých povinností poukazem na něco, co ze zákona nevyplývá a není nijak relevantní.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Než se budu předloženou záležitostí zabývat, považuji za nutné úvodem upřesnit, že zákon o veřejném ochránci práv neumožňuje ochránci přezkoumávat po věcné stránce rozhodnutí soudů žádného stupně, a to ani správních soudů. Ochránce má zákonnou možnost zabývat se pouze postupem správních úřadů a dalších institucí specifikovaných citovaným zákonem, např. tedy postupem stavebních úřadů. Nadále tedy zaměřím svoji pozornost na postup stavebního úřadu a OS MHMP v této věci.

K tomu považuji za nutné konstatovat, že jsem seznámena s výše citovanou soudní judikaturou a jsem přesvědčena, že závěry, které z ní vyplývají, je nutno vzít v potaz. Jak jsem již také naznačila, nepřisluší mi polemizovat se závěry správních soudů. Přese všechno je to ale právě

²⁵ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2010 č. j. 44 Ca 47/2009-73, kde se konstatuje: „Stavby byly sice stavěny a dostavěny za existence stavebního povolení, ale vzhledem k tomu, že všechna stavební povolení včetně územního rozhodnutí byla zrušena, a to z důvodu, že žalovaný porušil zákon tím, že se žalobci nejednal jak s účastníky řízení, je třeba v současné době hledět na předmětné stavby jako na stavby postavené bez stavebního povolení.“

²⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008 č. j. 3 As 11/2007-92 a ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ans 11/2010-193.

již výše zmíněné kolaudační rozhodnutí, k němuž se musím nyní vrátit, abych vysvětlila, co mě vede k pochybnostem ohledně možného působení na další postup úřadů ve prospěch stěžovatele, resp. proč v této konkrétní věci považuji postup dle ustanovení § 129 stavebního zákona za přinejmenším problematický.

Citované kolaudační rozhodnutí (vydané ještě dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., platného do konce roku 2006)²⁷ již není možné žádným způsobem přezkoumat, tj. změnit nebo zrušit, vzhledem k uplynutí lhůt stanovených k takovému účelu zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů.²⁸ Zejména chci v té souvislosti zdůraznit, že možný už není ani postup dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle něhož se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Podotýkám, že žádat o obnovu řízení lze nejpozději do tří let od právní moci rozhodnutí, proto už v případě výše citovaného kolaudačního rozhodnutí není uvedený postup možný, třebaže jinak by byl nepochybně zcela opodstatněný.

Za takových okolností je proto nutné položit si otázku, která zde doposud položena nebyla, přitom je pro další postup ve věci zcela zásadní: zdali a jakým způsobem lze prolomit existující právo užívání stavby založené dnes již nepřezkoumatelným správním rozhodnutím? Zde již také poněkud ztrácí význam polemika, nakolik je možné nahlížet na stavbu provedenou dle stavebního povolení, jako by vlastně šlo o stavbu postavenou bez takového povolení: zde totiž existuje nezměnitelné a nezrušitelné rozhodnutí, kterým bylo deklarováno právě již zmíněné provedení stavby v souladu se stavebním povolením.

Otázka, jak prolomit uvedené právo užívání stavby založené nepřezkoumatelným kolaudačním rozhodnutím, zcela neodbytně vede i k výše již citované zásadě zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zde si musím nutně položit také otázku, jak lze této zásadě dostát, resp. jak by bylo v daném případě možné uplatnit státní moc v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, jestliže zákon nezná způsob, jak zrušit výše citované kolaudační rozhodnutí. Musím dodat, že odpověď na tuto otázku nenalézám ani v žádném z výše citovaných soudních judikátů.

²⁷ Viz ustanovení § 190 odst. 5 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.: „U staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů.“

²⁸ Účinný od 1. 1. 2006; v uvedené souvislosti viz jeho ustanovení § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2.

K tomu bych ještě poznamenala toto. Jak jsem již shora uvedla, rozsudkem ze dne 7. 9. 2011 správní soud zamítl žalobu Ing. T., kterou se jmenovaný domáhal, aby bylo stavebnímu úřadu uloženo rozhodnout ve věci řízení o odstranění stavby. Důvod, proč správní soud žalobu zamítl, nespočíval v tom, že by soud žádnou nečinnost v postupu stavebního úřadu nespatořoval, ale ve skutečnosti, že se Ing. T. žalobou domáhal vydání rozhodnutí v řízení zahajovaném z moci úřední, které ale nebylo zahájeno. K tomu ještě správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že pokud by se Ing. T. bránil správní žalobou proti rozhodnutí OS MHMP ze dne 1. 7. 2010 (proti usnesení stavebního úřadu o zastavení stavebního řízení), byly by předmětem soudního přezkumu důvody, které vedly OS MHMP ve shodě se stavebním úřadem k závěru, že se v daném případě nejedná o nepovolenou stavbu, a proto stavební úřad nebude zahajovat řízení o odstranění stavby. Jak je ale zřejmé, uplatnění správní žaloby již v současné době není v této věci možné, v úvahu nepřichází ani případný přezkum rozhodnutí OS MHMP prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

Jak dále správní soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku ze dne 7. 9. 2011, Ing. T. se mohl ve věci namítané nečinnosti stavebního úřadu (poté, co OS MHMP svým usnesením ze dne 10. 9. 2010 nevyhověl žádosti Ing. T. a dalších o přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu) obrátit na MMR. Z toho je zřejmé, že tak Ing. T. neučinil. Podotýkám, že Ing. T. nemohl podat proti citovanému usnesení OS MHMP odvolání²⁹ ani je napadnout podnětem k přezkumu.³⁰ Na MMR by se tedy stěžovatel mohl ještě obrátit podnětem k prošetření postupu OS MHMP, a to rovněž z hlediska, zda z jeho strany nedošlo k nečinnosti.

Uvedenou možnost – obrátit se na Ministerstvo pro místní rozvoj – stěžovatel nadále má. Jelikož případ, se kterým se na mě obrátil, není ojedinělý a současně jde o kauzu z právního hlediska ne zcela jednoznačnou, rozhodla jsem se oslovit MMR jako ústřední správní úřad ve věcech stavebního řádu, aby mi sdělilo stanovisko a současně uvážilo vydání metodického pokynu, zdali a jakým způsobem, a to i s ohledem na stávající judikaturu, je možné prolomit právo užívání stavby založené nepřezkoumatelným kolaudačním rozhodnutím, aniž by zároveň došlo k porušení výše citované zásady zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²⁹ Dle ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu není odvolání proti takovému usnesení přípustné.

³⁰ Dle ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu lze samostatně v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (§ 43) a usnesení o zastavení řízení (§ 66).

D – ZÁVĚR

V daném případě nastala situace, kterou bych nyní shrnula takto.

Jak jsem již vysvětlila, za současného stavu věci nenalézám způsob, kterým by příslušné správní orgány mohly, a tedy i měly, uplatnit státní moc s cílem projednání stavby v řízení o odstranění stavby, aniž by vybočily z mezí stanovených zákonem, v tomto případě tedy z právní úpravy přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí (zde kolaudačního rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007) nebo obnovy řízení (zde předmětného kolaudačního řízení).

Nicméně, v zájmu zcela objektivního a úplného posouzení věci, předkládám tuto zprávu k vyjádření příslušným úřadům, tj.:

- Úřadu městské části Praha 4 jako příslušnému stavebnímu úřadu, a to prostřednictvím starosty městské části;
- Magistrátu hlavního města Prahy prostřednictvím jeho ředitele.

Kromě toho se ještě obracím na Ministerstvo pro místní rozvoj, abych jej seznámila s celou záležitostí a požádala o sdělení stanoviska k výše uvedené otázce a současně o podání informace, zda Ministerstvo pro místní rozvoj za daných okolností shledává důvod k vlastním opatřením v uvedené věci.

V neposlední řadě bude tato zpráva předložena stěžovateli.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

I po právní moci rozhodnutí nařizujícího odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, lze vést nové řízení o dodatečném povolení téže stavby podle ustanovení § 101 písm. b) správního řádu a ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v jeho tehdy platném znění. Pokud již byl nařízen výkon rozhodnutí o odstranění stavby, je vedení nového řízení o dodatečném povolení stavby důvodem pro přerušení exekuce.

V Brně dne 5. května 2010
Sp. zn.: 1054/2010/VOP/SN

Závěrečná zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci stavby zpevněné plochy v Kostelci na Hané

A – OBSAH PODNĚTU

Dle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem vedl šetření k podnětu, kterým se na mě obrátil pan J. S. proti postupu stavebního úřadu Městského úřadu Kostelec na Hané (dále také „stavební úřad“) a odboru strategického rozvoje kraje Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále také „krajský úřad“) ve věci stavby „zpevněná plocha“ na pozemku parc. č. X v k. ú. Kostelec na Hané (toto k. ú. nebude již v dalším textu zprávy opakovaně uváděno), jejímž vlastníkem je pan Z. F.

Stavební úřad v roce 2006 nařídil panu F. odstranění stavby, tehdy nazývané „zpevněná plocha – zimoviště pro lidovou technickou zábavu“, a tato věc dospěla až do fáze, kdy příslušný soud nařídil výkon rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby. Podstatou podnětu je tudíž námitka stěžovatele, že v současné době stavební úřad vede opakovaně řízení ve věci již ukončené pravomocným a navíc vykonatelným rozhodnutím.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V zájmu přesného posouzení celé záležitosti jsem ve věci zahájil šetření. V jeho rámci jsem shromáždil podklady a informace v součinnosti se stavebním úřadem a s úřadem krajským, v neposlední řadě jsem vycházel z informací a písemností předložených stěžovatelem.

Ze všech takto získaných podkladů vyplynuly skutečnosti, které popisuji dále.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

V rámci kolaudace stavby pana F. nazvané „modernizace a přístavba rodinného domu č. p. A“ na pozemku parc. č. X došlo k rozdělení pozemku parc. č. Y na pozemky parc. č. Y (výměra 1723 m²) a X (výměra 1420 m²); v květnu 2005 byly přístavba domu č. p. A a také pozemky parc. č. Y a X s novými výměrami zapsány do katastru nemovitostí. Řízení o odstranění stavby „zpevněné plochy – zimoviště pro lidovou technickou zábavu“ zahájil stavební úřad podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „starý stavební zákon“),³¹ dne 15. 9. 2005 a po dobu celého řízení stavbu projednával jako stavbu umístěnou na pozemku parc. č. Y, ačkoliv po rozdělení tohoto pozemku se již stavba vlastně nacházela na pozemku parc. č. X. K tomu musím ještě dodat, že vlastník stavby Z. F. stavebnímu úřadu již dne 1. 11. 2005 předložil žádost o dodatečné povolení stavby umístěné na pozemku parc. č. X, a rovněž tehdy předložená dokumentace obsahovala aktuální snímek katastrální mapy, aktuální výpis z katastru nemovitostí a dle předloženého výkresu situace již byla změna výměr výše uvedených pozemků také patrná.

Rozhodnutím č. j. Výst. 149/330/05-06/Piv ze dne 9. 11. 2006 (v právní moci dne 29. 11. 2006) nařídil stavební úřad panu F. odstranění stavby nazvané „zpevněná plocha – zimoviště pro lidovou technickou zábavu“, a to opět na pozemku parc. č. Y, nehledě na změnu v uspořádání pozemků parc. č. Y a X ve vztahu k uvedené stavbě, která nastala v důsledku změn výměr uvedených pozemků. Výkon citovaného rozhodnutí o odstranění stavby poté nařídil Okresní soud v Prostějově usnesením č. j. 14E 35/2007-8 ze dne 9. 10. 2007 (v právní moci dne 15. 7. 2008), aniž by také zaznamenal jiné uspořádání pozemků ve vztahu k předmětné stavbě.

Později, dopisem ze dne 10. 6. 2009, reagoval krajský úřad na podnět manželů S. a manželů P. k přezkoumání výše citovaného rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 11. 2006. Kromě konstatování, že již nejde o rozhodnutí přezkoumatelné, vyslovil zde krajský úřad názor, že sice citované rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby již není přezkoumatelné, novému řízení o odstranění stavby „zpevněné plochy – zimoviště pro lidovou technickou zábavu“ ale nebrání překážka věci rozhodnuté a stavební úřad musí z moci úřední zahájit řízení o odstranění uvedené stavby. Svůj závěr krajský úřad podpořil odůvodněním, dle něhož předmětem předchozího řízení o odstranění stavby byla stavba na pozemku parc. č. Y. Kromě toho krajský úřad ještě citované rozhodnutí komentoval jako nevykonatelné vzhledem k tomu, že neobsahuje přesné a určité vymezení rozsahu a obsahu povinností stavebníka, k jejichž splnění byl výkon napadeného rozhodnutí navržen.

³¹ Zákon platný do konce roku 2006.

V souladu s názorem nadřízeného správního orgánu stavební úřad přistoupil dle ustanovení § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „nový stavební zákon“),³² k zahájení řízení o odstranění stavby tentokrát nazvané jen také „zpevněná plocha“ a přípisem ze dne 15. 2. 2010 tuto skutečnost oznámil účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy. Sdělením ze dne 15. 2. 2010 stavební úřad poučil stavebníka, že pokud má zájem o dodatečné povolení stavby, je třeba, aby o toto povolení požádal, žádost aby doložil podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení a v neposlední řadě aby prokázal, že stavbu lze dodatečně povolit.

Popsané skutečnosti ve mně vyvolaly pochybnost o tom, zda stavební úřad ve skutečnosti nevede řízení ve věci již jednou rozhodnuté. K této pochybnosti mě vedla okolnost, že rozdělením pozemku parc. č. Y vznikl nový stav věcí pouze do té míry, že se pozemek parc. č. Y zmenšil ve prospěch pozemku parc. č. X. Ten se tedy naopak rozšířil i na uvedenou stavbu. Stavba sama ale zůstala na stejném místě, a zmíněné podklady tedy nenasvědčovaly tomu, že jde o jinou stavbu než tu, jejíž odstranění bylo panu F. v roce 2006 nařízeno a k níž se už také vztahuje soudní výkon rozhodnutí. Sama skutečnost, že stavební úřad uváděl v řízení o odstranění stavby, a nakonec i ve výsledném rozhodnutí, mylně parc. č. Y namísto X, na věci ještě nic neměnila, dokazovala jen to, že stavební úřad i přes včas získané důkazy o změně uspořádání pozemků v místě stavby tento stav věcí v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nezohlednil (pokračoval v řízení a rozhodl, jako by žádná změna nenastala).

Z uvedených důvodů jsem stavební úřad i úřad krajský vyzval k podání vysvětlení, jaké okolnosti přesně je vedly k závěru, že stavba, která byla předmětem rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 11. 2006, je jinou stavbou než ta, o které stavební úřad nově zahájil a vede řízení dle ustanovení § 129 stavebního zákona. Konstatuji, že především z vysvětlení poskytnutého stavebním úřadem vyplynuly nové informace, které bych dále shrnul takto.

V době vydání rozhodnutí ze dne 9. 11. 2006, jímž stavební úřad nařídil panu F. odstranění stavby nazvané „zpevněná plocha – zimoviště pro lidovou technickou zábavu“, nemělo ještě město Kostelec na Hané schválený územní plán. Ten zastupitelstvo města vydalo dne 28. 5. 2008 pod č. 12/2008 (v účinnosti od 22. 6. 2008). V územním plánu jsou vymezeny jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití, přičemž parcely č. Y a X ve vlastnictví pana F. se nacházejí v plochách určených pro bydlení, definovaných jako plochy s převahou obytné funkce v rodinných domech. Jako přípustné využití je definováno: rodinné domy, stavby pro rodinnou rekreaci, související občanské vybavení, stavby a zařízení,

³² Zákon účinný od 1. 1. 2007.

kteře nesnižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení. Dále je v tomto území možné umísťovat stavby pro související dopravní a technickou infrastrukturu a pozemky veřejných prostranství. Za nepřípustné jsou označeny stavby a zařízení, které snižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení. Stavební úřad o těchto skutečnostech informoval pana F. a upozornil jej, že s ohledem na schválený územní plán stavba „zimoviště pro lidovou technickou zábavu“ nezapadá do využití území dle schváleného územního plánu.

Zejména mě v té souvislosti stavební úřad informoval, že stavebník přehodnotil svůj původní záměr, kdy odstavná plocha měla sloužit pro podnikání jako zimoviště pro lidovou technickou zábavu, a rozhodl se pro změnu využití zpevněné plochy a její zmenšení (až cca o 1/3) tak, aby odpovídala požadavkům stavebního zákona a byla v souladu se schváleným územním plánem města. Dne 15. 3. 2010 podal stavebník žádost o dodatečné povolení stavby zpevněné plochy (již nikoliv jako zmíněného zimoviště) s tím, že tato by měla nadále sloužit pro přístup do budované garáže a skladu a pro potřeby přilehlého rodinného domu. Řízení o odstranění stavby bylo z toho důvodu přerušeno. Stalo se tak usnesením stavebního úřadu ze dne 17. 3. 2010 (proti usnesení se odvolali obojí sousedé – manželé S. a manželé P.). Podle informace podané stavebním úřadem stavebník požádal o prodloužení termínu pro doložení podkladů potřebných pro posouzení stavby a dopracování projektové dokumentace. K doložení projektu a souhrnného stanoviska odboru životního prostředí Městského úřadu Kostelec na Hané byla stavebníkovi určena lhůta do 30. 6. 2010.

Kromě informací o stavu věci, které jsem získal v součinnosti se stavebním úřadem, mi celou řadu podkladů poskytl stěžovatel. Kromě toho, že z písemností jím předložených jsem se mohl přesně seznámit s vývojem případu od samého počátku, předložil mi stěžovatel také velmi podrobnou fotodokumentaci zpevněné plochy za období v rozmezí let 2007 až 2009. Zjistil jsem tak, že zpevněná plocha, ač nebyla nikdy v žádné podobě stavebním úřadem povolena, byla v uvedeném období užívána jako prostor pro uskladnění věcí (vesměš šlo o různé části pouťových atrakcí, kolotočů apod.), které by odpovídaly účelu definovanému v původním rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby („zimoviště pro lidovou technickou zábavu“). Běžně se na ploše vyskytovala nákladní auta, zaznamenána byla také rozestavěná zídka. Z podkladů doložených stěžovatelem dále vyplynulo, že na pozemku pana F. je prováděna stavba skladu v rozporu s ohlášením, ke kterému stavební úřad vydal sdělení dne 23. 11. 2005 pod č. j. Výst. 521/330/05/mi (namísto skladu náradí do 16 m² jako ocelové konstrukce se sedlovou střechou byla prováděna stavba zděná, půdorysných rozměrů 4,8 x 5,3 m).

K popsáním okolnostem, které vyplynuly z postupně doplňovaného podnětu a jeho příloh, poskytl stavební úřad tyto informace.

V případě stavby skladu – je uvedená záležitost předmětem řízení o odstranění stavby (resp. o jejím dodatečném povolení) a v nejbližší době by již o ní mělo být rozhodnuto. Proti výslednému rozhodnutí se budou moci účastníci, k nimž patří i stěžovatel, případně odvolat.

K nepovoleně zahájené stavbě zidky podal stavební úřad informaci, že její posouzení je součástí vedeného řízení ve věci stavby zpevněné plochy.

Dne 22. 4. 2010 provedl stavební úřad kontrolní prohlídku na místě samém, aby zjistil aktuální stav věci. Přitom mohl konstatovat, že prostor s plochou je v podstatě vyklizen, resp. pouťové rekvizity ani nákladní automobily se zde již nenacházejí, zaznamenaný byl složený stavební materiál. O tomto stavu věci stavební úřad pořídil fotodokumentaci, kterou mi poskytl.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Na základě shromážděných informací a podkladů jsem dospěl k následujícímu hodnocení dané záležitosti.

Pro posouzení věci se jako prvořadá jeví otázka, zdali nové řízení o odstranění stavby vede stavební úřad skutečně o stavbě jiné, než byla ta, jejíž odstranění tentýž stavební úřad nařídil ještě podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona rozhodnutím ze dne 9. 11. 2006. Nejprve bych tedy uvedl, které okolnosti nepovažuji za důkaz toho, že by mělo jít o stavbu jinou.

Nové je tedy beze všech pochybností uspořádání pozemků parc. č. Y a X, nikoliv stavba sama, která se nachází stále na stejném místě ve stejných vzdálenostech od okolních staveb. Skutečnost, že stavební úřad uváděl v řízení o odstranění stavby a nakonec i ve výsledném rozhodnutí mylně parc. č. Y namísto X, na věci nic nemění. Ve prospěch tvrzení, že jde o dvě různé stavby, a nikoliv stále tutéž stavbu, nesvědčí ani argument použitý oběma úřady, dle něhož původní rozhodnutí o odstranění stavby neobsahuje přesné a určité vymezení rozsahu a obsahu povinností vyplývajících stavebníkovi z tohoto rozhodnutí (stavební úřad stavbu řádně nepopsal, a není tedy možné ani zakreslit její původní umístění na pozemku), takže jde o rozhodnutí nevykonatelné. K tomu bych uvedl, že neurčitost rozhodnutí je nanejvýš důkazem rozporu rozhodnutí se zákonem a skutečně může být na překážku řádnému výkonu téhož rozhodnutí. Není však dostatečným důkazem v otázce existence dvou různých staveb a ani v jiné otázce vyžadující konkrétní fakta.

Zohlednit nemohu ani argument úřadů, dle něhož v daném místě se sice nachází pouze jedna stavba zpevněné plochy, ale z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 11. 2006 není možné jednoznačně dovodit, že stavební úřad v řízení o odstranění stavby projednal a nařídil odstranit právě tuto stavbu, o stavbě zpevněné plochy tak nebylo nikdy rozhodnuto,

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

a je proto nutné ji projednat v novém správním řízení dle § 129 nového stavebního zákona. Pokud není možné – jak úřady tvrdí – z citovaného rozhodnutí stavebního úřadu dovodit, jakou stavbu stavební úřad tímto rozhodnutím nařídil odstranit, pak nelze ani s jistotou tvrdit, že o stávající stavbě nebylo nikdy rozhodnuto. Právě neurčitost uvedeného rozhodnutí takovému závěru brání.

Tolik tedy vyjádření úřadů, které nemohu akceptovat. Další důležitou otázkou ale je, jak by měl stavební úřad dále postupovat, pokud:

- původní rozhodnutí o odstranění stavby nelze prakticky a řádně vykonat,
- stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby s jiným účelem a odlišného rozsahu, než která byla předmětem rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Uvedené nové skutečnosti bych nehodnotil jako důkaz existence dvou různých staveb v místě, nicméně mám za to, že jiný účel stavby (který by navíc nebyl v rozporu se schváleným územním plánem města) a změna jejich parametrů mění samotnou stavbu jako předmět řízení do té míry, aby stavební úřad mohl ve věci vést řízení nové, jak to za stanovených podmínek umožňuje ustanovení § 101 správního řádu. K tomu bych uvedl následující vysvětlení.

Citované ustanovení správního řádu upravuje mimo jiné i způsob, jak lze napravit věc, o které již bylo sice pravomocně a vykonatelně rozhodnuto (převážně v neprospěch účastníka řízení), o níž by však bylo možno rozhodnout znovu. Právě toto ustanovení v určitých případech prolamuje zásadu *res iudicata* (přesněji vyjádřeno – *res administrata*) deklarovanou v ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu, podle kterého lze přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou, resp. zásadu materiální právní moci rozhodnutí dle § 73 odst. 2 správního řádu, podle kterého je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení, v němž bylo vydáno, a pro všechny správní orgány. Nové rozhodnutí ve věci je ovšem možné podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vydat pouze z důvodů, které tento zákon stanoví v § 101. Je pak zřejmé, že jedním z důvodů pro možné vydání nového rozhodnutí je skutečnost, že novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.

Řízení o odstranění stavby provedené ještě dle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona je ovšem řízením zcela specifickým (podobně jako řízení dle ustanovení § 129 dle nového stavebního zákona) vzhledem k tomu, že bylo zahájeno z moci úřední, ale v jeho průběhu byl stavebník vyzván k doložení žádosti o dodatečné povolení stavby s podklady a doklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Pokud tak stavebník (vlastník stavby) ve stanovené lhůtě (jako ostatně i v tomto

případě) neučinil, musel mu stavební úřad odstranění stavby nařídit z úřední povinnosti. Šlo tedy o výsledek řízení obdobný tomu, kterým by bylo zamítnutí návrhu, resp. žádosti (pokud by se jednalo o tzv. řízení návrhové), třebaže nařízením odstranění stavby se jejímu vlastníkovi navíc zakládá povinnost odstranit stavbu. Na tyto případy ale pamatuje ustanovení § 102 odst. 3 správního řádu, dle něhož nové řízení podle § 101 lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak.

Na okolnost, kdy přetrvávají účinky původního rozhodnutí ve věci, pamatuje ustanovení § 102 odst. 5 správního řádu, dle kterého v novém řízení podle § 101 lze s účinky od zahájení nového řízení nebo v průběhu nového řízení pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky původního rozhodnutí.

Je tedy bezpochyby i z obecného hlediska závažnou otázkou, jak má stavební úřad postupovat, když vlastník tzv. černé stavby projeví snahu napravit svoji dřívější stavební nekázeň do té míry, že projeví i vůli změnit účel užívání stavby a její rozsah. Pokud za tím účelem stavebnímu úřadu doloží důkazy ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona,³³ pak by stavební úřad postup dle § 101 správního řádu uvážit skutečně měl.

Tak bych tedy hodnotil postup stavebního úřadu v novém řízení ve věci stavby zpevněné plochy pana F.

K ostatním otázkám, které ještě v průběhu šetření vyšly najevo (další nepovolené stavby na pozemku pana F.) bych dodal následující.

V případě stavby skladu konstatuji, že nemohu předjímat výsledek řízení v této věci a moje případná opatření by byla v tom směru předčasná. Navíc proti výslednému rozhodnutí budou účastníci řízení, k nimž patří i stěžovatel, mít možnost uplatnit (pokud nebudou s výsledkem řízení spokojeni) řádný opravný prostředek.

Pokud jde o rozšíření předmětu řízení, které stavební úřad vede podle § 129 nového stavebního zákona ve věci stavby zpevněné plochy, ještě o nepovolenou stavbu zídky, nemám k takovému postupu výhrad.

Pro úplnost bych ještě k celé záležitosti dodal toto. Ze shromážděných podkladů není zřejmé, zdali se stavební úřad zabýval otázkou dřívějšího užívání stavby zpevněné plochy k původně zamýšlenému účelu, tj. jako „zimoviště pro lidovou technickou zábavu“, a tím i otázkou naplnění

³³ Dle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona: „Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že
a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území,
b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,
c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“

skutkové podstaty správního deliktu nepovoleného užívání stavby. Posouzení takové věci a veškerých podmínek pro zahájení sankčního řízení přísluší zásadně stavebnímu úřadu. Pokud by tedy stavební úřad usoudil, že důvod k takovému řízení nastal, měl by je z úřední povinnosti s uživatelem stavby vést. Pak by také stavební úřad musel prověřit, kdy naposledy byla předmětná stavba takto užívána (s ohledem na omezení doby, po kterou lze sankční řízení o správním deliktu zahájit),³⁴ a podle výsledku svého zjištění dále postupovat, jak stavební zákon ukládá.

D – ZÁVĚR

Jak vyplývá z výše popsaného sledu událostí a z mých závěrů, ke kterým jsem ve věci dospěl, v postupu stavebního úřadu i úřadu krajského jsem shledal pochybení, které spočívá v nepřesvědčivém tvrzení o existenci dvou různých staveb zpevněných ploch. Zároveň jsem ale naznal, že následkem změny záměru vlastníka stavby (co do účelu a rozsahu těže stavby) se podmínky pro posouzení věci změnilly natolik, že je možné připustit její projednání v novém řízení. Za takových okolností neshledávám důvod činit ve věci opatření s cílem zamezit novému řízení, ale naopak mám za to, že aktuálně je možno postup stavebního úřadu ve věci akceptovat.

Z uvedených důvodů jsem se rozhodl své šetření ve věci uzavřít touto zprávou, kterou předkládám řediteli Krajského úřadu Olomouckého kraje, dále pak starostovi Městského úřadu Kostelec na Hané.

Starostu městského úřadu touto cestou zároveň žádám o podání zprávy o dalším průběhu, a případně již výsledku nového řízení vedeného stavebním úřadem v předmětné věci dle § 129 stavebního zákona, dále pak o podání informace, s jakým výsledkem byla posouzena důvodnost vedení sankčního řízení ve věci dřívějšího nepovoleného užívání stavby.

V neposlední řadě bude tato zpráva předložena stěžovateli.

JUDr. Otakar Motejl v. r.

veřejný ochránce práv

(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

³⁴ Dle § 182 odst. 4 nového stavebního zákona odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže stavební úřad o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl.

Řízení o odstranění stavby představuje natolik razantní zásah do práv vlastníka stavby, že stavební úřad musí mít postaveno najisto, že stavba je nepovolená a má být odstraněna.

Sedmdesát let staré doklady, které říkají, že stavba je nepovolená, najisto staví pouze to, že stavba nebyla povolena v roce 1941 a že to stavební úřad tehdy zjistil. Naopak skutečnost, že předmětná stavba přes 70 let stojí a příslušný stavební úřad nenařídil její odstranění, zase nasvědčuje, že mohlo dojít k dodatečnému povolení stavby, a to přesto, že tento závěr nepotvrzuje žádný písemný doklad.

V Brně dne 22. března 2012

Sp. zn.: 5764/2011/VOP/DV

Zpráva o výsledku šetření o postupu stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 14 ve věci zahájení řízení o odstranění stavby

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 1. listopadu 2011 se na veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského obrátila s podnětem paní V. T. (dále také „stěžovatelka“). Stěžovatelka podala svůj podnět prostřednictvím svého zástupce D. Š.

Stěžovatelka ve svém podnětu brojí proti postupu stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 14 (dále také „SÚ Praha 14“) ve věci stavby dvou garáží na pozemku parc. č. X v katastrálním území Kyje a stavebních úprav v domě č. p. Y v Praze 9 – Kyjích. Stěžovatelka konkrétně namítá, že obě stavby i stavební úpravy jsou nepovolené, a proto by SÚ Praha 14 měl vést řízení o jejich odstranění. Přes několik podnětů, kdy první byl podán v roce 2009, SÚ Praha 14 toto řízení nezahájil.

Stěžovatelka svůj názor opírá o důkladné prostudování archivního spisu ke stavbám na pozemku parc. č. X, v nichž mají být zápisy stavebních komisí, kde je uvedeno, že stavby garáží jsou nepovolené. SÚ Praha 14 svůj postoj zdůvodňuje v dopisu ze dne 10. října 2011 tak, že nedospěl k závěru, že by se skutečně jednalo o nepovolené stavby. K tomuto závěru dospěl na základě dokladů a výpovědí oprávněných osob.

Pan D. Š. sám za sebe na konci podnětu vyjadřuje šok nad tím, že mu SÚ Praha 14 vyhrožuje kriminalizací. Vyjadřuje pak názor, že nikdo nemůže být kriminalizován jen proto, že žádá po orgánu státní správy, aby konal své povinnosti, jež mu ukládá zákon.

Šetření v uvedené věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb.,

o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu.

Pro přehlednost jsem se rozhodla svou průběžnou zprávu rozdělit vždy na dvě části. První se bude týkat předmětných staveb, druhá jednání SÚ Praha 14 vůči panu Š.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Řízení o odstranění staveb

V dané věci byl dvakrát starosta Úřadu městské části Praha 14 požádán o vyjádření a o zaslání podkladů, které by umožnily – ve spojení s podklady předloženými stěžovatelkou – co nejpřesnější zjištění skutkového stavu.

První dokument týkající se předmětné stavby, který mám k dispozici, je zápis o komisionálním řízení kolaudačním ze dne 12. února 1941, který se týká povolení k obývání i k užívání přístavby při domku č. p. Y v Kyjích. Z obsahu tohoto zápisu vyplývá, že: „nebyly posud zkolaudovány přístavby podkrovní místnosti a komory s terasou na ní umístěnou, ač byly povoleny roku 1937 a jsou již velmi dlouho dokončeny a obývány. (...) Přitom shledáno bylo, že povolená přístavba obytné místnosti (kuchyně) v roce 1937 jest již velmi dlouho obydlena – ač posud nebyla zkolaudována. (...) Komisionálně bylo dále zjištěno, že stavebník postavil garáž bez povolení, a to ve značném rozsahu a také nejen do proluky k sousedům, nýbrž i do předzahrádky uliční. K výtce, že garáž není povolena, poukázal na to, že sousedé mají také přístavby bez povolení.“ Na konci zápisu je uvedeno: „Stíhati bez povolení postavenou garáž.“

Druhým dokumentem je protokol sepsaný na Obecním úřadě v Kyjích u Prahy dne 20. února 1941, tedy osm dnů po místním šetření. Tento protokol zaznamenává výpověď stavebníka V. R. V úvodu protokolu je totiž řečeno: „dostavil se předvolaný majitel domu č. p. Y pan R. V., (...) který vypovídá.“ Až do závěrečného sdělení „Skončeno, přečteno a podepsáno“ je protokol veden v první osobě, tj. jako výpověď pana R. Dále už jsou jen podpisy pana R., tajemníka úřadu a starosty obce. Z uvedeného protokolu tak vyplývá, že pan R. jako stavebník byl přesvědčen, že stavba garáže je povolena, nikoli však příslušný úřad.

Třetím dokumentem je povolení k obývání a užívání stavby ze dne 5. března 1941. Zde je řečeno, že: „stavba jest povolena dle stavebního plánu ze dne 27. července 1937, č. j. 7062/37, a dle stavebního plánu ze dne 6. listopadu 1940. Provedeno bylo: přístavba podkrovní místnosti a komory spolu s terasou na nich umístěnou, dále přístavba obytné místnosti jako kuchyně používané, posléze přístavba garáže, jakož i záchodu a zvýšené střechy.“ Dodatečně pak měl stavebník dokončit zábradlí

terasy, dveře na terasu, podlahu, záchod a chodník s rigolem, zároveň měl odstranit komín. Úřad stavebníkovi stanovil lhůtu do konce května 1941.

Starosta Úřadu městské části Praha 14 ve svých vyjádřeních uvedl, že SÚ Praha 14 postupoval v dané věci v souladu s ustanovením § 104 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. prosince 2006 (dále „starý stavební zákon“), tj. zda stavby slouží k účelu, ke kterému se užívají dodnes. Do dnešního dne rovněž nevydal žádné osvědčení, které by zcela zlegalizovalo existenci stavby v současném technickém uspořádání. Uvedené je však SÚ Praha 14 ochoten učinit po doložení zjednodušené dokumentace stavby z roku 1941. K tomu již majitele stavby vyzval a poskytl jim lhůtu do konce května 2012.

Ve věci stavby garáží starosta Úřadu městské části Praha 14 uvedl, že SÚ Praha 14 dospěl k závěru, že obě stavby jsou povoleny, protože v dané věci se nedochovaly právně relevantní doklady, z nichž by bylo možné zjistit schvalovací postup. SÚ Praha 14 postupoval jednak z výpovědi uživatele stavby V. R., jednak z elektronického přístupu do systému MISYS a v neposlední řadě i z protokolu sepsaného dne 27. února 1941.

Otázku druhé garáže SÚ Praha 14 odvodil ze zápisu o kolaudaci ze dne 12. února 1941, kde se konstatuje, že na pozemku byly zjištěny stavby dvou garáží ve značném stavebním rozsahu, a to jedna v proluce k sousedovi a druhá do předzahrádky do ulice. SÚ Praha 14 tak má za to, že i v této věci bylo postupováno stejně.

2. Nevstřícné jednání pracovníků správního orgánu

Ve věci jednání SÚ Praha 14 vůči panu Š. byl starosta Úřadu městské části Praha 14 požádán o zaslání urážlivých dopisů pana Š. Starosta Úřadu městské části Praha 14 ke svému vyjádření přiložil dva dopisy.

V dopisu ze dne 15. srpna 2011 je mimo jiné uvedeno: „Vážená paní J., pevně věřím, že jste natolik soudná a uznalá, abyste si plně uvědomovala svou neschopnost zastávat pozici vedoucí odboru výstavby a dopravy ÚMČ Praha 14. Doufám, že co v nejkratší době požádáte tajemníka Úřadu městské části Praha 14, aby učinil všechny kroky k Vašemu odvolání. V budoucnu byste si měla hledat takové zaměstnání, kde by Vaše pracovní aktivita byla jednoznačně větším přínosem pro společnost, například vážení zeleniny a ovoce v obchodním domě Globus. Spolu s J. P., dipl. tech., můžete bezesporu tvořit při vážení zeleniny a ovoce ideální tandem. O tom jsem hluboce přesvědčen.“

V dopisu ze dne 21. září 2011 pak pan Š. mimo jiné píše: „K tomuto je velice těžké najít nějaký racionální protiargument. A tak Vám alespoň z celého srdce gratuluji ke geniálnímu a zcela unikátnímu celosvětovému

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

řešení problematiky nepovolených staveb, jež si bezesporu zaslouží minimálně udělení Nobelovy ceny za správné řízení ohledně nepovolených staveb pro osoby s IQ 40–50 (pásmo imbecility až debility).“

Na uvedené dopisy bylo vedoucí SÚ Praha 14 Ing. V. J. reagováno dopisem ze dne 10. října 2011, jehož poslední odstavec vyvolal v panu Š. šok. Tento odstavec má následující znění: „Stavební úřad musí konstatovat, že nadále nebude tolerovat Vaše samoučelné a cílené útoky na dobrá jména svých spolupracovníků, jejich čest a osobní důstojnost a v rámci ochrany zváží možnosti uplatnit příslušné normy veřejného práva v rámci trestní odpovědnosti ve smyslu ustanovení § 206 trestního zákona č. 140/1961 Sb.“ Zmiňované ustanovení obsahuje skutkovou podstatu trestného činu pomluvy.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost 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 práv a svobod.

1. Řízení o odstranění staveb

Po zevrubném prostudování podkladů, vyjádření SÚ Praha 14 i stěžovatelky, resp. jejího zástupce, jsem dospěla k závěru, že jako problematickou se mi v tuto chvíli jeví pouze stavba druhé garáže. Domnívám se totiž, že z dokumentů citovaných v části B této zprávy vyplývá, že stavební úpravy i přístavba garáže byly minimálně povoleny. Tudíž na ně není možné pohlížet jako na nepovolené stavby, o kterých by mělo být vedeno řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „nový stavební zákon“).

Tento závěr však není možné vztáhnout na druhou garáž, protože z předmětných dokladů vyplývá, že její stavba nebyla povolena; a sám stavebník je v zápisu z místního šetření ze dne 12. února 1941, tak i v protokolu ze dne 20. února 1941, potvrdil, že ji vystavěl bez povolení. O uvedené garáži pak v posledním dokumentu, který mám já i SÚ Praha 14 k dispozici, tj. povolení k obývání a užívání stavby ze dne 5. března 1941, není zmínka. Zmíněna je pouze přístavba garáže, nikoli garáž na hranici pozemku.

Ačkoliv z uvedeného vyplývá, že stavba druhé garáže byla v roce 1941 považována za nepovolenou, nelze v dané věci přehlédnout skutečnost, že i přes toto zjištění stojí do dnešního dne. Skutečnost, že předmětná

stavba přes 70 let stojí a příslušný stavební úřad nevedl o ní řízení o odstranění stavby, mě vede k závěru, že současný postup SÚ Praha 14, když nezačal řízení o odstranění stavby, je správný. Budeme-li u postupu správního orgánu stejně jako u správního rozhodnutí presumovat jeho správnost, nelze vyloučit, že neodstranění stavby garáže do dnešního data je samo o sobě důkazem, že stavba byla někdy v mezidobí povolena. Není-li tomu tak, jak tvrdí stěžovatelka, je nutné, aby nepovolenost stavby byla prokázána lépe. Pouhá skutečnost, že stavba garáže byla v dokumentech z roku 1941 označena za nepovolenou, s ohledem na dobu, po kterou stavba stojí, dle mého soudu nepostačuje k tomu, aby SÚ Praha 14 mohl vést řízení o odstranění stavby. Uvedené řízení totiž představuje natolik razantní zásah do práv vlastníka stavby, že stavební úřad musí mít postaveno najisto, že stavba je nepovolená a že má být odstraněna. Sedmdesát let staré doklady, které říkají, že stavba je nepovolená, najisto staví pouze to, že stavba nebyla povolena v roce 1941. Naopak skutečnost, že ve věci odstranění dané stavby 70 let příslušné stavební úřady nekonaly, zase nasvědčuje, že mohlo dojít k dodatečnému povolení stavby, a to přesto, že tento závěr nepotvrzuje žádný písemný doklad.

Můj postoj by byl samozřejmě jiný, pokud by stěžovatelka nebo stavební úřad měly k dispozici dokumenty staré několik let. Tak tomu ale není. Panuje-li nejistota ohledně povolenosti stavby, domnívám se, že v takovém případě by nejistota měla být přičtena ve prospěch vlastníka stavby.

Shrnu-li řečené, s ohledem na stáří dokladů si netroufám tvrdit, že stavba garáže je nepovolenou, a proto souhlasím s názorem SÚ Praha 14, že v dané věci není možné vést řízení o odstranění stavby. Nutno ale říci, že moje argumentace je trochu odlišná. Zatímco SÚ Praha 14 dospěl k závěru, že předmětná stavba je stavbou povolenou, můj názor je takový, že na uvedenou stavbu nelze pohlížet jako na stavbu nepovolenou. Z tohoto důvodu o ní není možné vést řízení o odstranění stavby. Jelikož předmětná stavba nemůže viset ve vzduchoprázdnu, je logické, a dle mého názoru namísto, že by měl následovat postup v souladu s ustanovením § 125 nového stavebního zákona.

Z tohoto důvodu považuji také jeho postup, kdy vyzval spoluvlastníky stavby, aby doložili dokumentaci, za správný. Pouze si dovoluji uvést, že přesně nevím, z jakého důvodu SÚ Praha 14 odkazuje neustále na ustanovení § 104 starého stavebního zákona, který je již pět let neúčinný. Napadá mě jen jedno vysvětlení – a to, že se danou problematikou zabýval již v minulosti za účinnosti starého stavebního zákona a již tehdy dospěl k závěru, že předmětné stavby, resp. stavební úpravy, nejsou nepovolené.

2. Nevstřícné jednání pracovníků správního orgánu

Námítkou zástupce stěžovatelky, že SÚ Praha 14 mu vyhrožuje kriminalizací, jsem se zabývala proto, že jsem měla obavu, zda nebyla porušena zásada vstřícnosti obsažená v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Tato zásada zní: „Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“

Po přečtení dopisů, které zástupce stěžovatelky adresoval SÚ Praha 14, musím jeho námítku razantně odmítnout. Jsem totiž přesvědčena, že stejně jako by se měli pracovníci správního orgánu chovat slušně k občanům, měli by se občané chovat k pracovníkům správního orgánu. Naznačovat pak, že výše inteligence těchto pracovníků je v pásmu imbecility až debility, považuji za krajně neslušné. Není v rozporu s citovanou zásadou, pokud se pracovníci správního orgánu proti takovému nařčení ohradí. Je otázkou, zda odkaz na trestní zákon je reakcí adekvátní, nejsem však oprávněna k posuzování, zda by jednání zástupce stěžovatele nebylo možno pod skutkovou podstatu trestného činu pomluvy podřadit.

Každopádně se pak nedomnívám, že výše citovaná zásada byla ze strany Stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 14 porušena.

D – ZÁVĚR

Své šetření jsem se rozhodla uzavřít v souladu s ustanovením § 17 zákona o veřejném ochránci práv, tj. správní orgán se pochybení nedopustil.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Pro posouzení, zda se jedná o nástavbu zvyšující stavbu či stavební úpravy zachovávající výškové parametry, je nezbytné znát původní stav budovy. Za stavební úpravu však nelze považovat „dorovnání“ stavby do její nejvyšší výšky ve všech částech, neboť tak by mohlo dojít k absurdním situacím, resp. ke snahám o obcházení zákona.

Sp. zn.: 6089/2010/VOP/HJ

6090/2010/VOP/HJ

Závěrečné stanovisko ve věci stavebních prací na nemovitosti č. p. X v k. ú. V. prováděných na základě veřejnoprávní smlouvy a ve věci užívání přilehlých pozemků pro účely v nemovitosti ustájených koní

A – POSTUP ŠETŘENÍ

S podnětem (ze dne 15. 12. 2010) se na veřejného ochránce práv obrátila paní K. N. a paní V. K. (dále také „stěžovatelky“), které nesouhlasí s postupem stavebního úřadu Městského úřadu Svitavy (dále také „stavební úřad“ či „MÚ“). Stěžovatelky z věcného hlediska nesouhlasí s úpravami nemovitosti č. p. X v k. ú. V. (dále také „farma“), prováděnými na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy, a dále nesouhlasí s užíváním přilehlých pozemků pro účely koní ustájených na farmě, neboť se cítí obtěžovány zejména prachem, zápachem a hlukem.

Po obdržení podnětu jsem provedla své šetření, jehož výsledkem byla zpráva o šetření ze dne 24. května 2011.

Ve zprávě jsem vyslovila názor, že stavební práce prováděné na základě veřejnoprávní smlouvy nezachovávají výškové původní stavbu, nejedná se o stavební úpravy původní stavby³⁵ a jedná se pravděpodobně o nástavbu,³⁶ pokud se nejedná o stavbu samostatnou, zcela novou (vzhledem k nově provedeným zdem z nového zdiva apod.). Před uzavřením veřejnoprávní smlouvy mělo být dle mého názoru vedeno minimálně územní řízení o změně stavby dle ustanovení § 81 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v němž by byl vyhodnocen soulad změny stavby s územním plánem. To se však nestalo. V řízení tak nebylo vyhodnoceno, zda je navrhovaný účel využití předmětné stavby v souladu s územním plánem. Proto jsem vznesla podnět k přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy

³⁵ Dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona se stavební úpravou zachovává větší půdorysné i výškové ohraničení stavby.

³⁶ Dle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona je nástavbou taková změna dokončené stavby, kterou se stavba zvyšuje.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

dle ustanovení § 165 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (ke Krajskému úřadu Pardubického kraje – dále též „krajský úřad“). Dalším důvodem pro přezkoumání zákonnosti veřejnoprávní smlouvy byla problematika zachování původního účelu stavby, neboť stěžovatelé uplatnili důkaz o tom, že v místě, kde dochází ke stavebním pracím, se v minulosti nenacházela chovná část, tj. je zde důvodná pochybnost o tom, že dojde ke změně v účelu užívání stavby (která by měla být rovněž posouzena v územním řízení, v němž by bylo zváženo, zda je změna v souladu s aktuálně platným územním plánem).

Ve věci užívání přilehlých pozemků (pro účely jízdárny pro koně) jsem se neztotožnila s hodnocením stavebního úřadu, který rozlišuje mezi užíváním jízdárny z titulu obecného užívání pozemků (výkonu vlastnického či jiného práva) a užíváním jízdárny ze strany veřejnosti. Vyslovila jsem názor, že z hlediska právního je k vytvoření této konkrétní jízdárny (ať ji provozovatel užívá k účelům pro veřejnost, či jiným) namísto vydání rozhodnutí o změně využití území, v němž je nezbytné posoudit soulad záměru s vydaným územním plánem. Na podkladě tohoto názoru jsem dospěla k závěru, že považuji za vhodné, aby stavební úřad využil svých oprávnění k provedení státního stavebního dozoru (§ 171 stavebního zákona), vyhodnotil již nyní, zda jsou provedené změny ve využití pozemků, na nichž je jízdárna, v souladu s platným územním plánem, a v případě, že tomu tak není, vyzval ke zjednání nápravy.

Zprávu o šetření jsem zaslala k vyjádření Městskému úřadu Svitavy a dále v rámci podnětu k provedení přezkumného řízení Krajskému úřadu Pardubického kraje.

B – VYJÁDŘENÍ ÚŘADŮ

a) Vyjádření Městského úřadu Svitavy (ze dne 7. 7. 2011)

K první části zprávy, týkající se stavebních prací, mě MÚ ubezpečil, že poskytne krajskému úřadu potřebnou součinnost související se vzneseným podnětem k přezkumnému řízení.

K druhé části, týkající se jízdárny, MÚ nesouhlasil s mým názorem na nedostatečnost konání stavebního úřadu ve věci nepovolené jízdárny pro koně s odkazem na výzvu z 10. 11. 2010, kterou byli vlastníci pozemků a občanské sdružení B. vyzváni k bezodkladnému zastavení užívání předmětných pozemků jako cvičiště pro koně, veřejné jízdárny a k dalším akcím pro veřejnost.

Jak jsem uváděla již ve své zprávě o šetření, nehodnotila jsem aktivitu MÚ v této věci jako nečinnost (právě např. s ohledem na vydanou výzvu k zastavení užívání pozemků), nicméně jsem se neztotožnila s argumentací MÚ uvedenou ve sdělení ze dne 10. 12. 2010, že výzva MÚ k zastavení

užívání pozemků není směřována rovněž k zastavení obecného ježdění koní (mimo veřejnost), tj. dle MÚ k zastavení činností spojených s obecným užíváním pozemků, do něhož stavební úřad řadí i pohyb koní či jiných hospodářských zvířat po pozemcích. Výzva k zastavení užívání pozemků pro účely koní tak byla dle tohoto sdělení vztažena pouze k užívání pozemků pro koně v souvislosti s užíváním pozemků pro veřejnost (tato skutečnost z textu vlastní výzvy ze dne 10. 11. 2010 nicméně zcela nevyplývá).

Stavební úřad ve svém vyjádření ke zprávě neuvedl žádné bližší argumenty, jimiž by mě přesvědčil o jiném pohledu na věc (konstatuje pouze, že se s mým závěrem neztotožňuje).

K žádosti o provedení státního dozoru a přijetí potřebných opatření se MÚ ve svém dopisu blíže nevyjádřil.

b) Vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje (ze dne 8. 7. 2011)

Krajský úřad konstatuje, že si je vědom, že pojem „rekonstrukce“ (užitý ve veřejnoprávní smlouvě) není pojmem stavebního řádu, proto je nutné se přidršet právní terminologie. Teoreticky lze tedy hovořit o přístavbě, nástavbě nebo stavební úpravě. Z předložené dokumentace, snímku pozemkové mapy, výpisu z katastru nemovitostí a též na základě vlastního šetření došel krajský úřad k závěru, že se jedná o jednu stavbu – budovu (objekt k bydlení), stojící na pozemku st. parc. č. Y v katastrálním území V. Krajský úřad uvádí, že skutečnost, že se jedná o jednu budovu tvořící uzavřený celek, má pro posouzení a kategorizaci stavby zásadní význam. V takovém případě není možné jakoukoliv stavební činnost, byť na části této budovy, vytrhávat z kontextu celé stavby. Krajský úřad konstatuje, že se v daném případě nejedná o přístavbu (bližší rozbor krajského úřadu nepovažuji za nutné uvádět, neboť v tomto směru nedochází k rozporu s názorem veřejného ochránce práv). Také posouzení stavební činnosti jako nástavby není dle krajského úřadu v daném případě jednoznačné a v první řadě záleží na posouzení stavebního úřadu, neboť se v daném případě jedná o jeho volnou správní úvahu. Podle ustanovení § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona je nástavba změnou dokončené stavby, kterou se stavba zvyšuje, dále podle ustanovení § 4 stavebního zákona se stavbou rozumí podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby. Dle krajského úřadu je tedy sporné, zda v daném případě mohlo dojít k nástavbě, pokud se stavba jako celek nezvyšuje. Stavební úřad v rámci své pravomoci a volné správní úvahy dané mu stavebním zákonem posoudil předmětnou stavbu jako stavební úpravy, tuto skutečnost nezpochybnil sám krajský úřad ve dvou opatřeních, kterými zkoumal v minulosti zákonnost a správnost uzavřené veřejnoprávní smlouvy, ale ani Ministerstvo pro místní rozvoj, které dalo podnět ke

zrušení opatření krajského úřadu, a též krajský soud. V daném případě byl několikrát zkoumán důvod k zahájení přezkumného řízení, a to zahájeno nebylo. Dle krajského úřadu není nutné takto sahat k uplatnění opravného prostředku a zasahovat do práv stavebníků nabytých v dobré víře. Krajský úřad konstatuje, že nemá důvod se od svých závěrů uvedených v předchozích opatřeních odchylovat. Krajský úřad se domnívá, že výkladové nejasnosti stavebního zákona nelze přičítat k tíži stavebníků a zasahovat do práv nabytých v dobré víře, pokud tato práva přiznal stavební úřad stavebníkům na základě zákonem povolené volné správní úvahy.

Krajský úřad dále uvádí, že na základě dopisu veřejného ochránce práv navštívil stavební úřad a doporučil mu, aby provedl došetření týkající se způsobu užívání části stavby dotčené stavebními úpravami.

K namítané absenci územního rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území krajský úřad uvádí, že není jednoznačné, zda skutečně nastala situace, kdy by předmětný stavební záměr toto rozhodnutí vyžadoval. Podle ustanovení § 81 takové rozhodnutí vyžadují nástavby, přístavby a změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně mění nároky stavby na okolí. Pokud stavební úřad stavbu posoudil jako stavební úpravu, neměl dle krajského úřadu důvod věc posoudit tak, že by vyžadovala citované územní rozhodnutí [ustanovení § 81 odst. 3 písm. a) stavebního zákona], a pokud se jedná o změny ve způsobu užívání stavby, tak takový případ by mohl nastat pouze v případě změny účelu užívání podkrovní části na část pro bydlení. V daném případě, kdy se jedná o stavbu hospodářské usedlosti, kde lze předpokládat společnou funkci bydlení, ustájení a chov zvířat, uskladnění produktů rostlinné výroby, je na zvážení, zda se může jednat o podstatnou změnu nároku stavby na okolí; krajský úřad se ve shodě se stavebním úřadem domnívá, že k takovému případu nedošlo a předmětná stavba takové územní rozhodnutí nevyžadovala. Tím méně se povolená stavební činnost vzhledem ke své poloze a rozsahu mohla dotknout práv stěžovatelek (tedy paní K. N. a paní V. K.) chráněných stavebním zákonem.

K otázce posouzení souladu stavby s územním plánem krajský úřad uvádí, že stavbu, která byla povolena či bez závad užívána k jistému účelu, lze k tomuto účelu i nadále řádně užívat, a to i přes jiné funkční využití uvedené ve schválené územně plánovací dokumentaci pro dané území. Územní plánování je dlouhodobý proces regulace území a územní plán samotný je vyjádřením vůle samosprávy a též veřejného zájmu nad budoucí zástavbou území, nikoliv současným užíváním, nelze připustit aplikaci nově schválené územně plánovací dokumentace na stávající způsoby užívání staveb nebo využití území, to by vedlo k naprosto absurdní situaci, kdy by každá změna územního plánu vyvolala okamžitou povinnost měnit způsob užívání staveb, případně využití území. V daném

případě tedy předmětné stavební úpravy nejsou v rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací, a v tomto smyslu je tedy i předmětná veřejnoprávní smlouva zákonná, ačkoliv nebylo provedeno územní řízení.

Krajský úřad dále uvádí, že pokud by bylo v přezkumném řízení zrušeno stavební povolení, pak by se na stavbu povolenou zrušeným stavebním povolením aplikovalo ustanovení § 129 stavebního zákona a územní rozhodnutí by se již nevydávalo. Obdobně zrušením veřejnoprávní smlouvy, která nahrazuje stavební povolení, by byla stavba uvržena do režimu řízení o odstranění stavby, resp. řízení o jejím dodatečném povolení, kde by se územní rozhodnutí již nevydávalo. Nehledě na skutečnost, že podle ustanovení § 111 odst. 1 stavebního zákona přezkoumává stavební úřad podanou žádost o vydání stavebního povolení (obdobně návrh veřejnoprávní smlouvy, která nahrazuje stavební povolení) z toho hlediska, zda je projektová dokumentace zpracována v souladu, mimo jiné, s územně plánovací dokumentací.

Krajský úřad tedy v daném stadiu věci přezkumné řízení o předmětné veřejnoprávní smlouvě nezhájil s konstatováním, že vyčká provedení došetření způsobu užívání části stavby dotčené stavebními úpravami stavebním úřadem a na základě výsledků tohoto došetření znovu posoudí důvodnost provedení přezkumného řízení veřejnoprávní smlouvy.

C – HODNOCENÍ OCHRÁNCE

Co se týče jízdárny pro koně, JUDr. N. (zástupce stěžovatelky) mě poté, co jsem vydala zprávu o šetření, informoval, že pozemky, které byly využívány jako jízdárna pro koně, již nejsou pro jízdárenské účely užívány (jízda na koních zde již neprobíhá), byly osety travou, tudíž je zřejmé, že majitelé pozemků sami učinili opatření za účelem uvedení pozemků do původního stavu.

Vzhledem k této skutečnosti jsem se rozhodla v této části (užívání pozemků pro účely koní) své šetření ukončit a nadále se budu zabývat otázkou stavebních prací na nemovitosti č. p. X v k. ú. V. Nicméně informuji MÚ, že můj názor vyslovený ve zprávě o šetření v souvislosti s problematikou jízdárny je stále stejný (MÚ neuvedl žádné argumenty, na základě nichž bych své závěry přehodnotila). Pokud by tedy došlo k obdobnému problému v budoucnu (a stěžovatelé se opětovně na ochránce obrátili), je MÚ seznámen s tím, jakou optikou ochránce na věc nazírá.

V další části případu, posouzení stavebních činností na objektu V. č. p. X, jsem byla toho názoru, že se nejedná o stavební úpravy objektu, ale o nástavbu, případně o nově provedenou stavbu (provedenou na místě původní stavby po jejím zbourání). Krajský úřad je toho názoru, že hodnocení stavby jako nástavby je přinejmenším sporné, neboť dle jeho názoru daný objekt tvoří jednu stavbu jako celek, u níž jako celku ke

zvýšení nedochází. V tomto směru tedy zůstává mezi mým názorem a názorem krajského úřadu nesoulad. Podotýkám, že se jedná o část stavby, kde se v minulosti podle znaleckého posudku měl nacházet výměnek.

V první řadě mi není zřejmé, z čeho krajský úřad při svém názoru, že je celý objekt jednou stavbou jako celek, vycházel. Není totiž jasné, jestli výměnek byl, či nebyl samostatnou stavbou, nebo byl propojen s ostatními částmi objektu (z žádných mně známých dokladů totiž nevyplývá, že by byla původní část objektu, kde se měl dle posudku nacházet výměnek, propojena s ostatními částmi stavby, z původního stavu zachyceného v PD naopak vyplývá, že zde propojení nebylo). Pokud by byl výměnek samostatnou budovou, pak je zřejmé, že jejím zbouráním došlo k jejímu úplnému odstranění a nahrazení stavbou novou (která je navíc podstatně vyšší). Pokud by byl výměnek součástí budovy celého objektu (tj. pokud by byl se zbytkem objektu provozně propojen), pak bych směru úvah naznačených krajským úřadem rozuměla a bylo by možné je přijmout (tj. že se jedná o stavební úpravy objektu, nikoli nástavbu či samostatnou novou stavbu).

Nicméně stejně tak je možná úvaha, dle které by bylo nutné považovat část stavby, která je nová – ve smyslu zabírání prostoru, který dříve žádnou částí stavby zabrán nebyl (zde veškeré stavební práce nacházející se nad prostorem odpovídajícím původní stavbě výměnku), za nástavbu, neboť dle stavebního zákona se za stavbu považuje i část stavby. Uvedené konstatuji s vědomím, že pokud bych akceptovala, že „dorovnání“ stavby do její nejvyšší výšky ve všech částech je stavební úpravou, mohlo by dojít dle mého názoru k absurdním situacím, resp. ke snahám o obcházení zákona (stejně by bylo možné argumentovat např. při „rekonstrukci“ spočívající v dostavění nového patra nad dosavadní dvojgaráží u rodinného domu nebo při dorovnání stavby kostela na úroveň jeho věže³⁷). Dosud jsem tedy neobdržela dostatečné informace, které by mě o závěru, že se jedná o stavební úpravy, přesvědčily, a domnívám se, že je nezbytné uvedené skutečnosti zjistit a zabývat se jimi. Krajský úřad uvádí, že v tomto směru nerozporuje úvahu, kterou si učinil stavební úřad. K tomu mohu pouze dodat, že z dosavadních podkladů není zřejmé, že stavební úřad takovou úvahu vůbec vedl.

Prvotně je však nezbytné, aby SÚ přesvědčivě objasnil, zda se jedná o jednu stavbu jako celek, či byla stavba výměnku samostatnou stavbou (i v kontextu shora nastíněné otázky propojenosti s ostatními částmi farmy). V případě posouzení výměnku jako samostatné stavby pak konstatuji, že je mi z praxe stavebních úřadů znám názor, že za změnu původní

³⁷ K tomu poznamenávám, že nemusí jít o případ až tak absurdní, v dnešní době existuje řada kostelů, které byly odsvěceny a jsou užívány ke zcela jiným než církevním účelům.

stavby nelze považovat stav, kdy se nad stávajícími základy, případně s minimálním rozsahem zdiva v nadzemní části, má realizovat stavba zcela nová, neboť ubouráním nadzemní části stavby, případně ponecháním pouze části zdiva, ztrácí původní stavba svůj charakter užívání. Pro posouzení okamžiku vzniku stavby jako věci je pak dle tohoto názoru rozhodný okamžik, v němž je stavba vybudována minimálně do takového stadia, od něhož počínaje všechny další stavební práce směřují již k dokončení takto druhově a individuálně určené věci. Tímto minimálním okamžikem je u nadzemních staveb, resp. budov, stav, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. SÚ tedy žádám, aby se při své argumentaci vypořádal i s nastíněným právním názorem.

Co se týče způsobu užívání části stavby dotčené stavebními úpravami (původní způsob užívání), žádám, aby mě SÚ informoval o svých závěrech, k nimž na základě pokynu krajského úřadu došel. Od krajského úřadu pak očekávám, že mě seznámí se svými závěry, jaký vliv má dle jeho názoru závěr stavebního úřadu na zákonnost veřejnoprávní smlouvy (tuto část mého podnětu krajský úřad dosud nevyhodnotil). Domnívám se, že vzhledem k časovému odstupu by již potřebné kroky měly být provedeny (lze si představit i např. formou zjištění původního užívání od předchozích spoluvlastníků objektu apod.).

Již Ministerstvo pro místní rozvoj v reakci na stížnost stěžovatele ve svém sdělení ze dne 12. 7. 2010 konstatovalo, že stavební úřad měl provést řádné stavební řízení s ústním jednáním spojeným s povinným ohledáním na místě, jelikož mu zjevně nebyly poměry staveniště dobře známy tak, jak předpokládá ustanovení § 112 odst. 2 stavebního zákona. Situaci, kdy ani dodnes nebyla otázka původního účelu užívání objektu (resp. části dotčené stavebními pracemi, zejména části označené v posudku jako výměnek) zodpovězena, nemohu respektovat a považuji za nutné i tuto problematiku vyhodnotit.

I při současné znalosti stavu věci se mi tedy jeví, že závěry stavebního úřadu nejsou podloženy reálnými zjištěními či argumenty a že stavební úřad tedy provedl posouzení věci bez prošetření všech potřebných skutečností. Ze stanoviska krajského úřadu jsem pak nevyrozuměla, k čemu krajský úřad dospěl při uváděném vlastním šetření (krajský úřad neuvádí, kdy jednání probíhalo – zda po obdržení mé zprávy, či v minulosti – a k jakým skutečnostem krajský úřad na místě dospěl), postrádám tedy vlastní názory a závěry krajského úřadu, o něž jsem jej žádala. Neupírám MÚ právo na správní úvahu a vlastní posouzení věci, nicméně v rámci instančního přezkoumání zákonnosti veřejnoprávní smlouvy je úkolem krajského úřadu, aby posoudil, zda MÚ před vyslovením svých závěrů zkoumal či zjistil všechny potřebné skutečnosti. V případě, že MÚ rozhodné skutečnosti pro posouzení případu nezjistil (tj. nezabýval se jimi),

pak se domnívám, že argument o volné správní úvaze nemůže obstát, neboť správní uvážení úřadu neznamena libovůli úřadu (tj. vyhodnocení případu pouze na základě některých faktů s odhlédnutím od ostatních, které mohou mít pro případ podstatný vliv – viz otázka, zda se jedná o objekt jako celek, či novou stavbu apod.). Nezahájení přezkumného řízení v situaci, kdy i krajský úřad hovoří o nejednoznačnosti či spornosti posouzení dané problematiky, se mi nejeví příliš šťastným řešením.

Postrádám dále bližší odůvodnění závěru krajského úřadu, že nedošlo k podstatné změně nároků stavby na okolí. Osobně se mi jeví, že i v případě, kdy by se skutečně jednalo o jeden objekt jako celek, je nutné zvažovat, jaký dopad na stávající způsob užívání stavby bude mít rozšíření některých prostor na úkor jiných, zda skutečně lze hovořit o zachování stávajícího způsobu využití, a případně provést vyhodnocení souladu změn s platným územním plánem v územním řízení. Právě toto posouzení, z něhož by vyplynula potřebnost či nepotřebnost vyhodnocení souladu s územně plánovací dokumentací v daném případě, mi dosud chybí – konkrétně ve vztahu k prostorám bývalého výměnku, u něhož stále není postaveno najisto, zda se zde nacházely obytné, či chovné části a zda zde došlo, či nedošlo k rozšíření chovatelských prostor, a zejména ve vztahu k dalšímu rozšíření funkcí stavby o funkci poskytování sociálních služeb v nově přistavovaném obytném podkroví (které má být, jak jsem již konstatovala ve své zprávě, využíváno právě pro aktivity občanského sdružení B., zejména pro ubytování). V tomto smyslu se nedomnívám, že by se jednalo o aplikaci nově schválené územně plánovací dokumentace na stávající způsoby užívání staveb nebo využití území, která je nepřípustná (pro doplnění dodávám, že s názorem krajského úřadu o nepřípustnosti aplikace nově schválené územně plánovací dokumentace na stávající způsoby užívání staveb samozřejmě souhlasím).

S krajským úřadem jsem zajedno v závěru, že v případě zrušení veřejnoprávní smlouvy v přezkumném řízení by byla stavba uvržena do režimu řízení o odstranění stavby, resp. řízení o jejím dodatečném povolení, kde by se územní rozhodnutí již nevydávalo. Nicméně by se v tomto řízení stavební úřad byl povinen veškerými dosud nevyjasněnými skutečnostmi zabývat a vypořádat se s nimi, i z pohledu souladu stavby s územně plánovací dokumentací (jak je zřejmé ze shora uvedeného, při uzavírání veřejnoprávní smlouvy se stavební úřad řadou věcí nezabýval). Z tohoto důvodu jsem vznesla podnět k zahájení přezkumného řízení, aby po zrušení veřejnoprávní smlouvy stavební úřad v řádném řízení veškeré nejasnosti a sporné stránky zkoumal i z pohledu aktuálně nastavených otázek, jimiž se dříve nezabýval.

Žádám tedy opětovně krajský úřad, aby uvedenou veřejnoprávní smlouvu přezkoumal, jak přislíbil ve svém vyjádření, a vyslovil se i k problematice nástavby.

D – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Jak vyplývá z ustanovení § X odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, po obdržení vyjádření úřadu veřejný ochránce práv sdělí úřadu své závěrečné stanovisko.

V souladu se zákonem o veřejném ochránci práv jsem proto vyzvala krajský úřad, aby opětovně přezkoumal zákonnost veřejnoprávní smlouvy i z pohledu posouzení:

- jednoznačnosti závěrů stavebního úřadu, zda se jedná v případě farmy o jednu stavbu jako celek či se v případě výměnku jednalo o samostatnou stavbu, na což navazuje posouzení, zda se jedná o stavební úpravy stavby jako celku či nově provedenou stavbu na místě původně zbourané stavby či o nástavbu, neboť jsem toho názoru, že zodpovězení těchto otázek je klíčové pro další posuzování věci (v případě shledání absence územního rozhodování pak žádám o zrušení smlouvy, aby tyto otázky mohly být řádně projednány v řízení o odstranění stavby),
- původního způsobu užívání výměnku,
- změny nároku stavby na okolí v souvislosti s případnou zjištěnou změnou užívání výměnku a dále skutečnosti, že stavebními pracemi dojde k dalšímu rozšíření funkcí objektu o poskytování sociálních služeb (tj. přibude nový způsob využití).

Stavební úřad jsem požádala, aby mě informoval o svých závěrech ve věci zjištěného původního způsobu užívání výměnku a argumentech, na základě nichž ke svému závěru dospěl. Rovněž jsem ho požádala, aby mě seznámil s výsledky svých zjištění a konkrétními argumenty při hodnocení, zda se jedná, či nejedná o stavbu jako jeden celek, a navazujících otázek (stavební úpravy, nástavba, nová stavba) – jaké skutečnosti posuzoval, jaké skutečnosti má za prokázané a jaké vyvodil právní závěry.

Se závěrečným stanoviskem byl seznámen stavební úřad, krajský úřad a stěžovatelé. Městský úřad Svitavy a Krajský úřad Pardubického kraje jsem vyzvala, aby mi v souladu se zákonem o veřejném ochránci práv sdělily, jaká opatření k nápravě provedly, a to do 30 dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

E – ZÁVĚR

Následně jsem obdržela vyjádření Krajského úřadu Pardubického kraje i vyjádření Městského úřadu Svitavy v reakci na mé závěrečné stanovisko.

Z vyjádření vyplynulo, že se stavební úřad i krajský úřad případem dále zabývaly. Stavební úřad Svitavy prověřil některé mnou požadované

skutečnosti (předvolal vlastníky stavby a projektanta stavby, aby ve věci podali své vysvětlení). Na vysvětlenou dodávám, že důvodem, proč jsem požadovala další prověření případu, byla skutečnost, že stavební úřad uzavřel veřejnoprávní smlouvu bez toho, že by byl pořízen pasport stavby, tj. bez zachovaných dokladů ke stavbě, což dle mého názoru svědčí o tom, že stavebnímu úřadu původní stav stavby znám s největší pravděpodobností nebyl. Vítám tedy, že stavební úřad učinil ve věci další kroky (předvolání osob k podání vysvětlení apod.), i když zcela nerozumím například tomu, proč stavební úřad nepředvolal rovněž znalce, který v souvislosti s prodejem nemovitosti zpracoval předmětný posudek, na který jsem stavební úřad upozorňovala. S rozsáhlým vyjádřením krajského úřadu jsem se rozhodla seznámit stěžovatele.

I přes moje některé přetrvávající pochybnosti jsem se však v tuto chvíli rozhodla své šetření ukončit, neboť jsem toho názoru, že šetření přispělo k posunu ve věci. Vedlo k tomu, že stavební úřad i krajský úřad transparentně popsaly své argumentace. Otázka posouzení, zda stavební úřad při své rozhodovací činnosti nepřekročil meze při zodpovězení otázky, zda tento konkrétní případ patří do rozsahu neurčitěho pojmu („nástavba“ či „stavební úpravy“ apod.), či nikoli, je však již otázkou, o níž je oprávněn rozhodnout závazně soud, pokud bude tato otázka učiněna předmětem soudního řízení. Soud má dle ustálené judikatury možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitěho právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu (obdobně může soud přezkoumat, zda správní orgán nepřekročil zákonné meze správního uvážení).³⁸

V současné době, kdy stěžovatelé podali proti rozhodnutí úřadů ve věci deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu (jímž bylo rozhodnuto, že stavebníkovi vzniklo na základě veřejnoprávní smlouvy právo ke stavbě) soudní žalobu, ponechávám další posouzení potřebných otázek výlučně na rozhodnutí soudu, jehož rozhodnutí bude právně závazné.

Co se týká posuzování účastenství (v klasickém správním řízení – územním řízení), zasílám stěžovatelům v příloze pro informaci některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž se lze dočíst, jaké skutečnosti jsou při posuzování této otázky významné. Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj, v němž se ministerstvo přiklonilo k mnou prezentovaným názorům, jsem jim v minulosti již zaslala, i tento dokument tedy mohou dle mého názoru při svých dalších krocích využít.

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62 či č. j. 1 As 16/2008-48, dostupné na www.nssoud.cz.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Budu rovněž ráda, pokud mě stěžovatelé v budoucnu seznámí s výsledkem soudního řízení, nicméně toto ponechávám na jejich úvaze.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

Po nevyhovění výzvě k bezodkladnému zastavení prací má stavební úřad nařídít zastavení prací na stavbě rozhodnutím. Zároveň s tím již může ukládat pokutu za nerespektování předchozí výzvy a pokusit se tak stavebníka ukáznit.

Sp. zn.: 4976/2010/VOP/DS

Závěrečné stanovisko k postupu Městského úřadu Bučovice ve správních řízeních souvisejících s umístěním kamene na příjezdovou cestu na parc. č. X v k. ú. Bučovice a k postupu Městského úřadu Bučovice a Krajského úřadu Jihomoravského kraje v řízení o odstranění stavby „Garáž o dvou stáních, technické zázemí“ na parc. č. X v k. ú. Bučovice

A – ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

Dne 6. 12. 2010 jsem vydal zprávu o šetření podnětu manželů B. a J. S. Zprávu jsem zaslal k vyjádření Městskému úřadu Bučovice (dále také „městský úřad“) a Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“).

Ve zprávě jsem hodnotil postup dotčených úřadů, zejména pak městského úřadu, a to v těchto třech liniích:

- ochrana pokojného stavu,
- ochrana pozemní komunikace,
- odstraňování černé stavby.

Svá základní zjištění uvedená ve zprávě o šetření mohu shrnout následovně:

1. Ochrana pokojného stavu

Po zrušení prvního rozhodnutí o ochraně pokojného stavu neučinil městský úřad ode dne 19. 8. 2010 (vrácení spisu k dalšímu řízení) do dne 5. 11. 2010 (nařízení ústního jednání a místního šetření), tedy téměř po dobu tří měsíců, žádný úkon, čímž zjevně vybočil z principů dobré správy a porušil zároveň mezní zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí [60 dnů dle ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu]. Popřel tak základní smysl tohoto řízení – ošetřit pokojné soužití mezi lidmi a napravit svémocné řešení konfliktu (umístění kamene na cestu) bez ohledu na právní pozadí kauzy, a to do doby, než rozhodne příslušný orgán.

2. Ochrana pozemní komunikace

Ode dne 11. 3. 2010 je žádostí stěžovatelů zahájeno správní řízení o odstranění pevné překážky (kamene na cestě), přičemž městský úřad (jako silniční správní úřad) do dne 6. 12. 2010 (vydání mojí zprávy) nijak nerozhodl. Jestliže dle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu je mezní lhůta pro vydání rozhodnutí šedesátidenní, **překročil městský úřad ke dni vydání mojí zprávy zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí o šest měsíců**. Deliktní řízení pak nevedl vůbec.

3. Odstraňování černé stavby

Městský úřad (jako stavební úřad) se po oznámení zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby garáže na parc. č. X v k. ú. Bučovice (ze dne 24. 6. 2010) **dopustil řady závažných procesních pochybení, neboť nevyužil žádných nástrojů daných mu platnou právní úpravou (stavební zákon, správní řád a v krajním případě též trestní předpisy), aby zastavil provádění nepovolených stavebních prací**. Černá stavba tak byla v mezidobí zcela dokončena.

Chybným postupem bylo zejména „určení lhůty k podání žádosti o dodatečné povolení stavby“ v délce zcela nepřiměřených šesti měsíců, namísto postupu dle ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dokončení řízení o odstranění stavby, pokud černý stavebník nepředloží kompletní žádost o dodatečné povolení v běžné lhůtě pro dokončení správního řízení – max. 60 dnů).

Chybně též stavební úřad nezabránil pokračování v černé stavbě, když nepostupoval dle ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona (výzva a nařízení zastavení prací, ukládání pořádkových pokut). Namísto toho vydal zmatečné „předběžné opatření“, které však navíc nezapočal ani exekučně vykonávat. Zcela tak zmařil veřejný zájem na regulaci stavební činnosti.

Do dne vydání mojí zprávy městský úřad neuložil černému stavebníkovi žádnou pokutu.

V podrobnostech odkazují na text zprávy, kterou mají úřady i stěžovatel k dispozici.

B – VYJÁDŘENÍ ÚŘADŮ KE ZPRÁVĚ

I. Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad dne 7. 1. 2011 reagoval na moji výtku obsaženou ve zprávě o šetření, že nedodržel lhůtu 30 dnů pro informování stěžovatelů, zda provedl opatření k nápravě nečinnosti podřízeného městského úřadu, či nikoliv.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Ve svém vyjádření zopakoval, co vše učinil pro to, aby získal spisový materiál, a věc tak mohl řádně posoudit. Dále upozornil, že stěžovatelé byli o všech jeho krocích vždy vyrozuměni. Krajský úřad se domnívá, že nebylo možné postupovat jinak (aktivněji), neboť do doby obdržení originálního spisového materiálu nemohl jednat jinak s ohledem na zásadu materiální pravdy (zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti).

Protože klíčová pochybení šetřeného případu spatřuji v postupu úřadu městského, a nikoliv krajského, ukončím pro tuto chvíli již spíše akademickou diskusi o možnostech nadřízených orgánů při řešení nečinnosti. K tomuto tématu tak chci již pouze poznamenat, že odmítám tezi o nemožnosti jiného postupu krajského úřadu. Nelze přece konstatovat, že odmítne-li opakovaně podřízený úřad i jen základní součinnost, nezbyvá nadřízenému úřadu než čekat a urgovat. Postupoval by krajský úřad stejně, kdyby nesoučinnost městského úřadu (nepředání spisu) trvala kupříkladu jeden rok či déle? Domnívám se, že krajský úřad by měl hledat prostředky, jak se v podobných situacích chovat daleko aktivněji (např. návštěva podřízeného úřadu a naplnění zásady materiální pravdy na místě samém), a to zejména, jde-li o situaci, kdy dochází k průběžné realizaci černé stavby, která není prvoinstančním úřadem řešena (ať už z neschopnosti, či dokonce úmyslně).

II. Vyjádření městského úřadu

Městský úřad mi dne 28. 1. 2011 k jednotlivým agendám sdělil toto:

1. Ochrana pokojného stavu

Dne 16. 11. 2010 proběhlo ohledání na místě samém. Proměřením polohy kamene a zkušebním projetím kolem něj bylo zjištěno, že průjezd i jen osobním vozidlem je ztížen. Účastníci řízení již byli vyzváni k vyjádření ke shromážděným podkladům a bude rozhodnuto ve věci.

2. Ochrana pozemní komunikace

Po provedení dokazování ohledáním na místě samém a zajištění dalších podkladů pro rozhodnutí byla učiněna výzva účastníkům k vyjádření ke shromážděným podkladům. Vyjádřili se pouze stěžovatelé. Silniční správní úřad se nyní zabývá námitkami stěžovatelů. Přestože to vyjádření městského úřadu výslovně neuvádí, předpokládám, že také v této věci bude v brzké době rozhodnuto.

3. Odstraňování černé stavby

Městský úřad dle svého tvrzení prozkoumal žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby ze dne 6. 10. 2010 a zjistil, že předložená projektová

dokumentace nedodrží obecné požadavky na stavby. Městský úřad proto dle ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona a ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu vyzval stavebníka, aby do 28. 2. 2011 předloženou projektovou dokumentaci upravil a dle správního řádu [ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) ve vazbě na ustanovení § 45 odst. 2] řízení o dodatečném povolení stavby přerušil. Jak také vyplývá z vyjádření tohoto úřadu, učinil všechny tyto úkony až po obdržení její zprávy o šetření, konkrétně dne 20. 1. 2011.

Městský úřad také údajně pokračuje v přestupkovém řízení za přešupek provedení nepovolené stavby. Zkoumá také, zda dochází k užívání nepovolené stavby.

III. Informace stěžovatelů

Stěžovatelé se dne 12. 1. 2011 dostavili na městský úřad (stavební úřad) nahlédnout do spisu. Toto jim bylo umožněno. Ve spisu se dle stěžovatelů k tomuto datu nacházela pouze již zmíněná žádost stavebníka ze dne 6. 10. 2010 o dodatečné povolení stavby. Spis tedy v lednu 2011 dle stěžovatelů neobsahoval projektovou dokumentaci ani další náležitosti požadované zákonem (ustanovení § 110 odst. 2 stavebního zákona). Protože vedoucí stavebního úřadu o tomto zjištění odmítl sepsat protokol a nepodepsal ani protokol připravený stěžovateli, dokládají stěžovatelé tuto skutečnost pouze svým tvrzením a vlastnoručně pořízeným a podepsaným „protokolem“ ze dne 12. 1. 2011.

C – ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Po obdržení reakcí oslovených úřadů jsem nucen konstatovat, že ani po vydání její zprávy o šetření nezjednal Městský úřad Bučovice ve věci nápravu, byť zejména v agendě ochrany pokojného stavu a ochrany komunikace se zdá být vše na dobré cestě. Zcela neuspokojivý je však nadále postup stavebního úřadu, a proto se budu nadále věnovat zejména jemu.

Odstraňování černé stavby

Nejprve stručně zopakují, že městský úřad (v roli úřadu stavebního) ode dne 24. 6. 2010 (kdy prokazatelně již věděl o započetí nepovolené výstavby) nejprve protizákonně určil lhůtu k podání žádosti o dodatečné povolení stavby (navíc ve zcela nepřiměřené délce šesti měsíců) namísto toho, aby při laxnosti černého stavebníka do 60 dnů nařídil odstranění stavby. Dále navzdory možným a silným nástrojům správního práva ani nezabránil úplnému dokončení černé stavby.

Teprve dne 6. 10. 2010 (tedy po uplynutí zákonné šedesátidenní lhůty) dorazila na stavební úřad žádost stavebníka, která však byla neúplná.

Přestože dne 10. 1. 2011 uplynula i nezákonná (nicméně řádným procesním usnesením bohužel stanovená) šestiměsíční lhůta,³⁹ přičemž nedostatky žádosti nebyly odstraněny, nezamítl městský úřad žádost o dodatečné povolení stavby pro nesplnění požadavků ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona (věta druhá) a nerozhodl o nařízení odstranění stavby. Namísto toho dne 20. 1. 2011 poskytl černému stavebníkovi další lhůtu do 28. 2. 2011 k odstranění nedostatků žádosti a přerušil řízení o dodatečném povolení stavby.

Abych vysvětlil, v čem spatřuji nesprávnost postupu stavebního úřadu, musím stejně jako v mojí zprávě citovat ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona: „U stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odst. 2, stavebník nebo vlastník **požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení**, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle ustanovení § 111 až § 115.“

Jedním z možných výkladů tohoto ustanovení je konstatování, že zákonodárce umožňuje černému stavebníkovi dodatečně povolit černou stavbu pouze v případě jeho výrazné, rychlé a bezchybné aktivity, když jej nutí, aby ve lhůtě, v níž by jinak dle správního řádu mělo být dokončeno správní řízení (viz ustanovení § 71 správního řádu – maximálně 60 dnů), podal nejen žádost, nýbrž i předložil podklady v plném rozsahu. Dle takového přísného výkladu, není-li žádost sama o sobě úplná či není-li doplněna o zákonem stanovené přílohy, řízení o odstranění stavby se tímto nepřerušuje a řízení o dodatečném povolení stavby se takto neúplnou žádostí vůbec nezahajuje.

Poněkud rozšiřujícím výkladem (opírajícím se zejména o odkaz na plný postup dle ustanovení § 111 až § 115) lze dospět k závěru pro černého stavebníka poněkud příznivějšímu, že i podáním neúplné žádosti lze řízení o odstranění stavby překlopit v řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž neúplná žádost bude výzvou dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu stavebníkem doplněna v **přiměřené lhůtě** stanovené úřadem. I v rámci tohoto volnějšiho výkladu je však třeba zdůraznit, že je to černý stavebník, kdo jednal v rozporu se zákonem, a je tedy nutné po něm vyžadovat maximální součinnost. V rámci takového chápání pozice černého stavebníka je také nutno činit správní uvážení ohledně stanovení

³⁹ Usnesení určující lhůtu k podání žádosti o dodatečné povolení stavby bylo stavebníkovi doručeno dne 8. 7. 2010, a šestiměsíční lhůta tak uplynula dne 10. 1. 2011 (pondělí).

„přiměřené lhůty“. Lze se také domnívat, že kupříkladu prodloužení úřadem stanovené „přiměřené lhůty“ dle ustanovení § 39 odst. 2 správního řádu bude možné za výjimečných a pečlivě odůvodněných okolností, pro něž nebylo možné původní lhůtu dodržet.

Aplikujeme-li tyto obecné výklady na šetřený případ, nemělo být usnesení ze dne 20. 1. 2011 vůbec vydáno, neboť:

- Stavebník měl dostatek času pro podání právně bezvadné žádosti (nadstandardních a nezákonně poskytnutých šest měsíců).
- Stavebník vůbec nepožádal o další prodloužení této lhůty ani neuvedl důvody, proč setrvává v nečinnosti.
- Jestliže dne 6. 10. 2010 obdržel stavební úřad neúplnou žádost a chtěl-li skutečně věc řešit ještě další výzvou dle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, je zcela neomluvitelné, že tak neučinil bezodkladně, nýbrž až po uplynutí dalších tří měsíců.

Ze všech skutečností, které jsou mi doposud známy, se domnívám, že takovýto přinejmenším laxní přístup oprávněné úřední osoby je s ohledem na průběh celé kauzy skutečně způsobil naplnit skutkovou podstatu trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (ustanovení § 330 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku), ne-li dokonce trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby [ustanovení § 329 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku]. Tomuto zjištění také přizpůsobím svůj další postup, kdy se obrátím na orgány činné v trestním řízení, které jediné jsou oprávněny závazně zhodnotit, zda došlo, či nedošlo ke spáchání trestného činu.

D – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

V souladu se zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,⁴⁰ proto navrhuji Městskému úřadu Bučovice a Krajskému úřadu Jihomoravského kraje tato opatření k nápravě:

1. Ochrana pokojného stavu:

- 1a) aby **městský úřad** k odstranění své nečinnosti v řízení o ochraně pokojného stavu (lhůta překročena o více než tři měsíce) **vydal nové prvoinstanční rozhodnutí**, a to bezodkladně, nejpozději **do sedmi dnů** ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska;
- 1b) aby **krajský úřad o případném odvolání** jedné či druhé strany (odvolání lze předpokládat) **rozhodl skutečně bez zbytečného odkladu** (v řádu dvou až tří týdnů), nevyskytnou-li se závazné důvody pro delší průběh odvolacího řízení.

⁴⁰ Ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

2. Ochrana pozemní komunikace:

2a) aby **městský úřad** k odstranění své nečinnosti v řízení o žádosti o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace (lhůta překročena o devět měsíců) **vydal prvoinstanční rozhodnutí**, a to bezodkladně, nejpozději **do sedmi dnů** ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

3. Odstraňování černé stavby:

3a) aby **krajský úřad**, odvolal-li se některý ze stěžovatelů proti usnesení č. j. 1070a/10/výst/NO ze dne 20. 1. 2011 (přerušeni řízení), **zrušil toto usnesení a zavázal městský úřad k bezodkladnému zamítnutí neúplné a nedoplněné žádosti o dodatečné stavební povolení a následně k nařízení odstranění nepovolené stavby;**

3b) aby **městský úřad**, resp. oprávněná osoba, **odvolala**⁴¹ vedoucího úředníka **P. N. z funkce vedoucího stavebního úřadu**, neboť jako oprávněná úřední osoba vedoucí řízení o odstranění nepovolené stavby závažným způsobem porušil nejednu zákonem mu stanovenou povinnost, jak je popsáno v mojí zprávě o šetření a tomto závěrečném stanovisku;

3c) jako poslední opatření k nápravě **budu sám iniciovat prověření trestněprávní roviny celého případu, a to podáním trestního oznámení** orgánům činným v trestním řízení, neboť jim přísluší závazné zhodnocení naplnění, či nenaplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty trestného činu.

E – ZÁVĚR

Na základě mého závěrečného stanoviska došlo k těmto opatřením k nápravě. V první řadě jsem osobně podal trestní oznámení na vedoucího stavebního úřadu Bučovice, jak jsem již avizoval v závěrečném stanovisku. Z iniciativy úřadů pak došlo k naplnění mnou požadovaných opatření k nápravě, která společně směřovala k **odstranění dosavadní nečinnosti Městského úřadu Bučovice** ve všech třech liniích, v nichž byla a je Vaše záležitost řešena.

Městský úřad bezodkladně rozhodl jak v řízení o ochraně pokojného stavu, tak také v řízení o odstranění pevné překážky. Obě správní řízení nyní probíhají v odvolací fázi u Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Dále pak městský úřad potvrdil, že oprávněná úřední osoba, vedoucí stavebního úřadu, již opustil řady zaměstnanců městského úřadu.

⁴¹ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Rozhodl jsem se proto šetření uzavřít podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, neboť další zásah z mé strany není v tuto chvíli nezbytný, a opatření k nápravě jsem shledal dostatečnými, jak jsem uvedl výše. Chci také věřit, že městský úřad pod novým vedením nebude opakovat průtahy, k nimž v minulosti bohužel docházelo.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Byla-li jediným důvodem pro nařízení odstranění stavby skutečnost, že stavebník nedisponoval vlastnickým ani tzv. jiným právem k pozemku, na němž se stavba nachází, avšak po právní moci demoličního rozhodnutí toto právo nabyt, je to důvod k provedení nového řízení ve věci podle § 101 správního řádu. Řízení podle § 101 správního řádu je závažným důvodem, pro který lze provedení exekuce usnesením přerušit.

Sp. zn.: 6240/2006/VOP/JSV

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění změny stavby označené jako „Replika domu č. p. X“ na ul. Y v Rakovníku

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 14. 12. 2006 mi byl doručen podnět manželů V. a M. Š. (dále také jen „stěžovatelé“). Jmenovaní požádali veřejného ochránce práv o posouzení postupu odboru výstavby a investic Městského úřadu Rakovník (dále jen „stavební úřad“) ve věci výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění změny stavby označené jako „Replika domu č. p. X“ na ul. Y na pozemku st. parc. č. Z v k. ú. Rakovník, postavené v rozporu se stavebním povolením. Stavebníkem je Ing. M. K.

Stěžovatelé vytýkají stavebnímu úřadu nečinnost spočívající v zajištění výkonu jím vydaného rozhodnutí č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004, kterým bylo Ing. K. nařízeno odstranit část (změnu) výše označené stavby ve lhůtě do 12 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Dle sdělení správního orgánu předmětné rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 7. 2004. Manželé Š. od roku 2005 adresovali stavebním úřadům všech stupňů řadu stížností a podnětů, v nichž poukazovali na tento nezákonný stav, avšak bezúspěšně.

Stěžovatelé poukazují na to, že v důsledku nepovolené změny výše označené stavby došlo k zúžení místní komunikace, a tím ke ztížení příjezdu zásobovacími auty k jejich nemovitosti, ve které podnikají.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), zahájil ve věci šetření.

V rámci zahájeného šetření jsem se dle ustanovení § 15 odst. 2 písm. a) a c) citovaného zákona obrátil na Mgr. E. H., tajemnici Městského

úřadu Rakovník (dále jen „městský úřad“), s žádostí o poskytnutí informací a souvisejících podkladů.

Z písemnosti předložených stěžovateli a městským úřadem jsem zjistil následující skutečnosti:

Rozhodnutím stavebního úřadu č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004 bylo Ing. M. K. nařízeno odstranit změny (část) stavby označené jako „Replika domu č. p. X“, ulice Y v k. ú. Rakovník (dále také jen „dům č. p. X“), postavené v rozporu se stavebním povolením vydaným stavebním úřadem pod č. j. Výst. 330/22278/93 dne 30. 10. 1993. Jak vyplývá z odůvodnění citovaného demoličního rozhodnutí, stavebník se odchýlil od stavebního povolení mimo jiné i tím, že část domu č. p. X postavil na pozemku parc. č. A v k. ú. Rakovník, aniž by disponoval vlastnickým či jiným právem k tomuto pozemku. Dodávám, že pozemek parc. č. A v k. ú. Rakovník byl ve vlastnictví města Rakovník. Podmínkou č. 1 výroku demoličního rozhodnutí stavební úřad uložil stavebníkovi odstranit nepovolenou změnu domu č. p. X do 12 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. 3. 2004 bylo předmětem přezkumu v odvolacím řízení. Věcně a místně příslušný odvolací orgán, odbor územního a stavebního řízení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“), neshledal důvody pro změnu či zrušení odvoláním napadeného správního aktu a svým rozhodnutím č. j. ÚSŘ/2087/04/Ba ze dne 28. 6. 2004 rozhodnutí o odstranění změny domu č. p. X potvrdil. Dle sdělení stavebního úřadu demoliční rozhodnutí ze dne 9. 3. 2004 nabylo právní moci dne 7. 7. 2004.

Ing. K. podal proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 28. 6. 2004 mimořádný opravný prostředek – návrh na obnovu řízení. Krajský úřad návrhu na obnovu řízení nevyhověl a zamítl jej (viz jím vydané rozhodnutí č. j. ÚSŘ/3429/05/Ba ze dne 15. 9. 2005). Proti rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí návrhu na obnovu řízení podal jmenovaný odvolání. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) coby příslušný odvolací správní orgán rozhodnutí krajského úřadu ze dne 15. 9. 2005 potvrdilo a odvolání Ing. K. zamítlo (viz rozhodnutí MMR č. j. 2989/06-63/264 ze dne 11. 4. 2006). Dle sdělení správní orgánů citované rozhodnutí MMR nabylo právní moci dne 14. 4. 2006.

Ing. K. napadl rozhodnutí MMR č. j. 2989/06-63/264 ze dne 11. 4. 2006 u Městského soudu v Praze tzv. správní žalobou. Za účelem soudního přezkumu výše jmenované správní orgány spisovou dokumentaci vážící se k nařízené demolici části stavby domu č. p. X postoupily Městskému soudu v Praze.

Ze shromážděné spisové dokumentace také vyplývá, že stavební úřad svým rozhodnutím č. j. Výst. 5009/04 ze dne 15. 3. 2005 vyhověl žádosti Ing. K. o prodloužení lhůty k dokončení zbývající části stavby domu

č. p. X, jež nebyla rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004 nařízena odstranit. Dle sdělení tajemnice městského úřadu není dosud zbývající část stavby domu č. p. X (tj. povolená část stavby) dokončena. Důvodem je nedostatek finančních prostředků stavebníka.

Z vyjádření Mgr. H., tajemnice městského úřadu, ze dne 19. 3. 2007 vyplývá, že stavební úřad nepřistoupil k výkonu rozhodnutí č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004 ani k aplikaci sankčních ustanovení stavebně-správních předpisů, neboť neměl k dispozici spisovou dokumentaci týkající se věci. Spisovou dokumentaci postoupil prostřednictvím nadřízených správních orgánů Městskému soudu v Praze pro účely řízení o správní žalobě Ing. K. Tajemnice Mgr. H. vyjádřila obavu také z toho, že pokud by Městský soud v Praze rozhodl ve prospěch Ing. K., pak by případným výkonem rozhodnutí správního orgánu (stavebního úřadu) mohlo dojít k nenapravitelným a nevratným škodám. Dle jejího názoru je v dané situaci vhodnější vyčkat rozhodnutí soudu.

Pokud se týká pozemku parc. č. A v k. ú. Rakovník, jenž je zastavěn nepovolenou částí domu č. p. X, je tento ve vlastnictví Města Rakovník. Ing. K. od roku 2003 opakovaně usiloval o získání vlastnického či jiného práva k této části pozemkové parcely, avšak bezúspěšně. Nicméně dne 23. 4. 2007 Zastupitelstvo města Rakovník na svém pátém zasedání schválilo odprodej pozemkové parcely č. B v k. ú. Rakovník, která byla oddělena z pozemkové parcely č. A v k. ú. Rakovník Ing. M. K. Jmenovaný stavebník tak právními účinky vkladu do Katastru nemovitostí ČR získá vlastnické právo k pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník, který je zastavěn domem č. p. X.

Ve věci stavebně technického stavu místní komunikace, pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník v ul. Y v Rakovníku, odbor dopravy městského úřadu v přípisu ze dne 25. 8. 2004 uvedl, že v roce 1996 byla tato komunikace zařazena do pasportu místních komunikací s tím, že nejuzší šířka této komunikace u domu č. p. X byla evidována 3 m. V důsledku nepovolené stavby domu č. p. X došlo ke zúžení této komunikace na 2,80 m. S odkazem na vyhl. č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, širě předmětné místní komunikace u domu č. p. X nespĺňovala normové hodnoty ani před prováděním nepovolených změn domu č. p. X. Odbor dopravy v citovaném přípisu konstatoval, že příjezd k nemovitosti stěžovatelů v ul. Y je ztížen, není však úplně znemožněn. Kvalitnější přístup k nemovitosti stěžovatelů, dle sdělení jmenovaných správních úřadů, lze zajistit příjezdem z Husova náměstí, a to za předpokladu odstranění betonových květináčů.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost 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 práv a svobod.

Úvodem k celému případu si dovolím předeslat, že jednou z obecných právních zásad, jakož i zásad veřejného administrativního práva, je zásada právní jistoty, která se mimo jiné promítá v tom, že pravomocná rozhodnutí jsou vymáhána. Jinými slovy řádný výkon státní správy neznamená pouze vydávání správních rozhodnutí, ale také zajištění splnění pravomocných a vykonatelných rozhodnutí vydaných orgány veřejné moci.

Se zřetelem k uvedenému lze konstatovat, že stavební úřad poté, co Ing. K. nesplnil pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004 uloženou povinnost, tj. včas odstranil část stavby domu X, měl stavební úřad přistoupit k výkonu tohoto rozhodnutí. Pro uvedené není rozhodující, zda Ing. K. napadl rozhodnutí MMR č. j. 2989/06-63/264 ze dne 11. 4. 2006 tzv. správní žalobou u Městského soudu v Praze. Postup stavebního úřadu, kterým nepřistoupil ve věci svého rozhodnutí č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004 k výkonu rozhodnutí, hodnotím jako postup, který není v souladu s principem dobré správy, zejména pak se zásadou právní jistoty.

Velmi kriticky také hodnotím postup stavebního úřadu, který bez náležité reakce akceptoval nezákonné jednání Ing. K., který ve stanovené lhůtě nesplnil rozhodnutí o nařízení odstranění části stavby domu č. p. X. Právní úprava veřejného stavebního práva účinná ke dni 31. 12. 2006 v ustanovení § 105 odst. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanovila, že přestupku se dopustí a pokutou od 25 000 do 50 000 Kč bude potrestán ten, kdo neprovede ve stanovené lhůtě rozhodnutí příslušného stavebního úřadu o odstranění stavby nebo zařízení. V současné době, s odkazem na ustanovení § 105 odst. 5 stavebního zákona ve vazbě na ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nelze již předmětný správní přestupek projednat, neboť od jeho spáchání uplynul jeden rok.

Námítku městského úřadu, že nemohl přistoupit k výkonu rozhodnutí ani k zahájení přestupkového řízení, neboť zapůjčil veškerou spisovou dokumentaci prostřednictvím nadřízených správních úřadů Městskému soudu v Praze, nemohu akceptovat. Uvedené lze překlenout dočasným zapůjčením spisu. Stavebnímu úřadu také nic nebránilo, aby si ze

spisové dokumentace, kterou postupoval Městskému soudu v Praze, porídil kopie těch listin, jež bude potřebovat pro další úkony ve věci.

Další postup stavebního úřadu v předkládané záležitosti bezesporu ovlivní ta skutečnost, že stavebník získal, resp. získá (právními účinky vkladu do Katastru nemovitostí ČR) vlastnické právo k pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník, jenž je přímo zastavěn částí domu č. p. X.

Existuje-li exekuční titul, v dané věci vykonatelné správní rozhodnutí č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004, pak by měl stavební úřad coby exekuční správní úřad nařídít exekuci vydáním exekučního příkazu (ustanovení § 110 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů).

V průběhu exekuce stavební úřad nebude moci nepřihlédnout k rozhodnutí Zastupitelstva města Rakovník o odprodeji pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník Ing. K. Rozhodnutí Zastupitelstva města Rakovník ze dne 23. 4. 2007 lze tedy ve smyslu ustanovení § 113 správního řádu vyhodnotit jako závažný důvod, pro který je možné provedení exekuce přerušit. Stavební úřad by měl zvážit, zda tento nový důkaz neodůvodňuje postup dle ustanovení § 101 a násl. správního řádu, tj. zda získání vlastnického práva stavebníka k pozemku přímo dotčeného částí domu č. p. X, jež byla nařízena odstranit, neodůvodňuje provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v této věci. V předmětné záležitosti stavební úřad nesmí opomenout vypořádat se s otázkou zúžení stávající místní komunikace v důsledku nepovolené změny stavby domu č. p. X ve smyslu požadavku na zajištění bezpečného užívání staveb a bezpečného a plynulého provozu na pozemní komunikaci. Od posouzení výše uvedeného pak bude odvislý další postup stavebního úřadu v exekučním řízení.

Pokud se týká vlastního rozhodnutí Zastupitelstva města Rakovník ze dne 23. 4. 2007 o odprodeji pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník Ing. K., pak rozhodování obce (města) při nakládání se svým majetkem ve věcech nakládání s majetkem obce (města) náleží výlučně do samosprávné působnosti obce (města). Jelikož veřejný ochránce práv s odkazem na ustanovení § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv není oprávněn zasahovat do výkonu samostatné působnosti územně samosprávných celků, nemohu tak postup Zastupitelstva města Rakovník v této záležitosti šetřit.

Závěrem k předložené záležitosti dodávám, že na obdobné případy nečinnosti při výkonu rozhodnutí na úseku stavebního řádu opakovaně upozorňuji, zejména v souhrnných zprávách o své činnosti určených Poslanecké sněmovně České republiky. I přes opakující se argumenty orgánů územně samosprávných celků, týkajících se neochoty a nedostatku finančních prostředků na zajištění splnění rozhodnutí cestou náhradního výkonu, jsem však přesvědčen, že faktický stav nemůže

negovat stav právní, který jednoznačně ukládá povinnost pravomocná rozhodnutí vymáhat, a to v souladu se správním či občanským soudním řádem.⁴²

D – ZÁVĚR

Své šetření jsem se rozhodl s ohledem na výše popsané skutečnosti uzavřít s tím závěrem, že Městský úřad Rakovník, jmenovitě stavební úřad, nepostupoval v řešení výkonu jím vydaného rozhodnutí č. j. Výst. 330-3141/03/Jar ze dne 9. 3. 2004 v souladu s právem a principy dobré správy.

Z tohoto důvodu jsem požádal Mgr. E. H., tajemnici Městského úřadu Rakovník, aby se k mým zjištěním a vyslovené právní argumentaci v zákonné třicetidenní lhůtě vyjádřila. Zprávu o šetření obdrželi také manželé V. a M. Š.

Dne 14. 6. 2007 mi bylo doručeno vyjádření Mgr. E. H. ze dne 13. 6. 2007, č. j. TAJ-183/2007, ve kterém se ztotožnila se závěry obsaženými ve zprávě o šetření a informovala o nich vedoucí stavebního úřadu. Z vyjádření tajemnice městského úřadu na jedné straně vyplývá, že stavebník kupní smlouvou uzavřenou mezi ním a městem Rakovník dne 9. 5. 2007 získá vlastnické právo k pozemku parc. č. B v k. ú. Rakovník zastavěného nepovolenou částí výše označené stavby „Replika domu č. p. X“. Na druhé straně Mgr. H. uvedla, že za účelem zajištění lepšího přístupu a příjezdu k Vaší nemovitosti v ul. Y v Rakovníku Ing. K. dne 9. 5. 2007 daroval část svého pozemku st. parc. č. Z v k. ú. Rakovník Městu Rakovník. V závěru svého stanoviska tajemnice městského úřadu sdělila, že se ztotožnila se závěry obsaženými ve zprávě o šetření a informovala o nich vedoucí stavebního úřadu.

Po vyhodnocení výše uvedeného jsem se ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv rozhodl danou záležitost uzavřít. Závěrem Vás informuji o tom, že si vyhrazuji právo záležitost, ve které jste se na mě obrátili, průběžně sledovat a telefonicky, případně písemně kontaktovat pověřené zaměstnance městského úřadu s žádostí o poskytnutí informací o vývoji případu.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

⁴² Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Opakované prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s tím, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě umožnila, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „černé stavby“.

Sp. zn.: 6337/2008/VOP/MH

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci nepovolené stavby rodinného domu na pozemku parc. č. X v k. ú. Točná

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 20. 11. 2008 se do Kanceláře veřejného ochránce práv dostavil pan R. V., který jako zplnomocněný zástupce své dcery, paní A. M., podal podnět na prošetření Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ve věci řízení o odstranění stavby rodinného domu na pozemku parc. č. X v k. ú. Točná.

Stěžovatelka ve svém podání namítala nečinnost stavebního úřadu a poukazovala na to, že rozestavěná nepovolená stavba rodinného domu byla zjištěna stavebním úřadem již dne 2. 3. 2004, na místě bylo sice nařízeno zastavení stavebních prací, stavebník tento úřední příkaz ale nerespektoval, stavbu dokončil a bez souhlasu stavebního úřadu ji také užívá. Podle tvrzení stěžovatelky byl domek realizován na pozemku, který je dle platného územního plánu hl. m. Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000, navržen v ploše určené pro funkční využití PZO – zahrádky a zahrádkové osady, s navrženou změnou funkce od roku 2010. Paní M. si stěžovala na to, že stavební úřad od zahájení řízení o odstranění stavby v roce 2004 nečiní ve věci další úkony, jež by směřovaly k ukončení řízení, čímž podle stěžovatelky nepovolenou stavbu a její užívání toleruje.

Zástupce paní M. mi doložil korespondenci se stavebním úřadem (přípis ze dne 24. 3. 2006 – odpověď na stížnost), Magistrátem hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), žádný z oslovených úřadů však nápravu ve věci nezjednal.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem si vyžádal stanovisko

Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „úřad“). Jmenovaný úřad jsem požádal o vyjádření k námitce nečinnosti stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby a tolerování užívání nepovolené a nezkolaudované stavby rodinného domu umístěného na pozemku parc. č. X v k. ú. Točná.

Dne 21. 1. 2009 jsem obdržel sdělení tajemnice úřadu, v němž mě informovala, že stavební úřad dne 8. 3. 2004 zahájil z vlastního podnětu řízení o odstranění uvedené stavby a dne 10. 6. 2004 stavebníka vyzval k tomu, aby prokázal soulad stavby s platným územním plánem a veřejnými zájmy. Současně tajemnice úřadu zmínila, že návrh změny funkčního využití ploch dotčeného pozemku z PZO (zahradky a zahrádkové osady) na OC (území čistě obytné) projednává ve smyslu § 21 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního plánování, pod č. Z 1437/06. Součástí návrhu je urbanistická studie Točná, která byla pro tento účel zpracována. Z důvodu projednávání změny územního plánu byla stavebníkovi na jeho žádost opakovaně prodloužena lhůta k doložení podkladů. Poslední prodloužení bylo stanoveno ke dni 7. 1. 2009. Tajemnice s ohledem na výše uvedené skutečnosti odmítla námitku nečinnosti stavebního úřadu jako nedůvodnou. Závěrem tajemnice poznamenala, že užívání stavby bylo prověřováno orgánem státního stavebního dohledu, resp. státního dozoru, a nikdy nebylo prokázáno, že je stavba užívána.

Vzhledem k tomu, že jsem uvedenou odpověď shledal jako nedostačující, neboť jsem postrádal přesnější informace o postupu stavebního úřadu v době od zjištění nepovolené stavby v roce 2004 do začátku roku 2009, požádal jsem tajemnici úřadu dopisem ze dne 9. 2. 2009 o následující informace:

1. Vysvětlení a doložení postupu stavebního úřadu v době od 8. 3. 2004 do 7. 1. 2009, zejména pokud jde o vysvětlení k prodlužování termínu doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby.
2. Doložení, zda a s jakým výsledkem stavební úřad pokutoval stavebníka za provedení nepovolené stavby.
3. Doložení postupu stavebního úřadu po 7. 1. 2009, tj. po uplynutí posledního termínu k doplnění podkladů.
4. Provedení předem neohlášené kontrolní prohlídky (státního dozoru) stavby manželů S. umístěné na parc. č. X v k. ú. Točná za účelem ověření, zda není užívána bez povolení (kolaudace), a doložení fotodokumentace z provedené kontrolní prohlídky.

Dne 27. 2. 2009 jsem doplňující informace a vyjádření k mým dotazům od tajemnice úřadu obdržel. Tajemnice uvedla, že stavební úřad zahájil z vlastního podnětu řízení o odstranění stavby dne 8. 3. 2004, stavebník dne 28. 4. 2004 požádal o dodatečné povolení stavby a na základě

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

toho jej stavební úřad dne 10. 6. 2004 vyzval k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby a prokázání souladu stavby s územním plánem a veřejnými zájmy. K projednávání změně územního plánu tajemnice doplnila, že dle telefonické informace se předpokládá schválení změny územního plánu do konce roku 2009.

Z důvodu projednávání změny územního plánu byla stavebníkovi na základě jeho žádostí prodloužena lhůta k doložení dokladu opakovaně dne 20. 5. 2005, 16. 8. 2005, 15. 1. 2006 a 19. 12. 2007. Stavebník naposledy požádal dne 21. 1. 2009 o prodloužení lhůty k dodání dokladu o souladu stavby s územním plánem. Stavební úřad této žádosti vyhověl a dne 26. 1. 2009 lhůtu k doložení dokladu prodloužil. Vzhledem k tomu, že odstranění stavby by podle tajemnice bylo z důvodu předpokládaného schválení změny územního plánu neúčelné a neekonomické, stavební úřad odstranění stavby dosud nenařídil. V případě schválení změny územního plánu stavební úřad stanoví stavebníkovi další doklady a podklady včetně projektové dokumentace pro dodatečné povolení stavby. Tajemnice proto zastává názor, že se v daném případě o nečinnost ze strany stavebního úřadu nejedná.

Pokud jde o můj dotaz ve věci sankčního postihu stavebníka za provedení nepovolené stavby, tajemnice úřadu mi sdělila, že rozhodnutím ze dne 23. 7. 2004 byla stavebníkovi uložena pokuta a povinnost nahradit náklady řízení. Pokuta byla zaplacená. Pokud jde o užívání stavby, to bylo opakovaně prověřováno orgánem státního stavebního dohledu a nikdy nebylo prokázáno. Vlastníci stavby buď nebyli zastiženi, nebo tvrdili, že stavbu pouze větrají, ale neužívají, vstup do ní neumožnili. Až dne 19. 2. 2009 byla státním dozorem provedena kontrolní prohlídka stavby a bylo zjištěno, že stavba rodinného domu je užívána. Přestupek bude stavebním úřadem projednán.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost 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 práv a svobod.

Ze shromážděných podkladů vyplývá, že stavebník přistoupil k realizaci stavby rodinného domu bez povolení stavebního úřadu (tzn. bez územního rozhodnutí a stavebního povolení), a navíc tuto stavbu provedl v ploše, která nebyla a stále není dle platného územního plánu určena k zastavění rodinnými domy. Z přestupkového rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 7. 2004 navíc vyplývá, že stavební úřad, resp. orgán státního stavebního dohledu, vyzýval stavebníka k zastavení stavebních

prací, které stavebník nerespektoval a ve stavbě pokračoval. Nelze než konstatovat, že v daném případě se stavebník dopustil hrubé stavební nekázně a svým jednáním porušil pravidla na úseku výstavby.

Za uvedené jednání byl sice stavebním úřadem pokutován, avšak další postup stavebního úřadu, když stavebníkovi během pěti let celkem pětkrát prodloužil lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, nelze než kritizovat. Opakované prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s odvoláním na to, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě umožnila, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „černé stavby“, neboť není v moci stavebního úřadu rozhodnutí o podobě územního plánu ovlivnit, protože jej neschvaluje. Nelze připustit takový postup, kdy stavebník neuspěje se svým návrhem na změnu územního plánu, stavbu provede bez povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a několik let vyčkává, zda bude stavba změnou územního plánu v daném místě připuštěna. Spoléhání se na to, že územní plán dodatečně nepovolenou stavbu legalizuje, není v žádném případě ospravedlnitelné a v praxi stavebního úřadu akceptovatelné. Dovedu si představit situaci, kdy stavebník započne bez povolení se stavbou v území, které je již předmětem finální fáze projednávání změny územního plánu, tzn. schválené zadání, koncept, včetně návrhu odsouhlaseného dotčenými orgány státní správy, a je třeba vyčkat končeného schválení dokumentu zastupitelstvem a stavební úřad za tím účelem řízení o odstranění stavby např. na půl roku přeruší. Přerušeni řízení po dobu pěti let je však zcela zjevně dobou nepřiměřenou.

Telefonická informace o tom, že změna územního plánu má být schválena do konce roku 2009, je informací, která není vůbec zárukou toho, že změna skutečně schválena bude. Navíc je třeba konstatovat, že ani skutečnost, že změna územního plánu danou plochu pro výstavbu určí, nezaručí stavebníkovi dodatečné povolení stavby. V tomto řízení totiž záleží také na stanoviscích dotčených orgánů státní správy, které hájí veřejné zájmy dle zvláštních předpisů. V daném případě se navíc stavebník vlastní vinou dostal do rozporu se zákonem, když bez povolení stavbu zahájil, a i přes zákaz stavebního úřadu ve stavbě dokonce pokračoval. Za tohoto stavu věci se mi jeví postup stavebního úřadu v daném případě jako chybný a vybočující z obecně platných principů správního řízení.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v ustanovení § 2 odst. 4 správnímu úřadu ukládá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Neumím si představit, že by postup stavebního úřadu v případě domu manželů S. byl východiskem pro řešení obdobných případů nepovolených staveb, odporujících navíc územnímu plánu. Dle mého soudu nelze připustit praxi, kdy by stavební úřad po dobu několika let oddaloval rozhodnutí o „černé stavbě“ a spolehal na to, že územní plán problém v budoucnu nějak vyřeší.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem nemohu postup stavebního úřadu označit za takový, který by odpovídal principům dobré správy, nýbrž právě naopak za takový, který těmto principům odporuje.

D – ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných skutečností jsem se rozhodl šetření tohoto případu v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ukončit se závěrem, že jsem v postupu stavebního úřadu shledal pochybení popsaná v předcházející části této zprávy.

Dne 30. 4. 2009 jsem obdržel vyjádření vedoucí odboru kanceláře tajemníka ÚMČ Praha 12, která mi sdělila, že uvedenou zprávu bere na vědomí, se závěry byla vedoucí stavebního úřadu seznámena a byla požádána, aby danému případu věnovala zvýšenou pozornost, tak aby v budoucnu k vytykánému jednání již nedocházelo.

S ohledem na výše uvedené jsem se rozhodl šetření dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv uzavřít. Vyhradil jsem si nicméně právo další postup stavebního úřadu v předmětné záležitosti ještě sledovat a za tím účelem si ještě vyžádám další součinnost tajemnice ÚMČ Praha 12. Rovněž dohlédnu na řádné dokončení řízení o zjištěném přestupku ve věci užívání nepovolené stavby.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Nepovolenou stavbu nelze legalizovat ohlášením jejích změn. V řízení o odstranění či dodatečném povolení stavby je nutno projednat nepovolenou stavbu jako celek, včetně jejích změn, zejména pokud ani tyto změny nebyly provedeny v souladu s ohlášením.

Sp. zn.: 1687/2010/VOP/SN

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci podnětu Z. Š. – řízení o dodatečném povolení stavby situované na cizím pozemku

A – OBSAH PODNĚTU

Dle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem vedla šetření k podnětu p. Z. Š., zastoupeného na základě plné moci p. R. Š. Podnět byl uplatněn proti postupu odboru hospodářsko-správního Městského úřadu Svoboda nad Úpou (dále jen „stavební úřad“) a města Svoboda nad Úpou ve věci stavby stěžovatele – obslužného objektu parkoviště lyžařského vleku na pozemcích parc. č. X, Y a Z.

Uvedená stavba je předmětem řízení vedeného stavebním úřadem dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, resp. řízení o odstranění stavby (které je přerušeno), a řízení o dodatečném povolení stavby. Podstatou problému je okolnost, kdy vlastník jednoho ze staveb dotčených pozemků parc. č. Y v k. ú. Maršov I, tj. město Svoboda nad Úpou, odmítá uzavřít se stěžovatelem jakoukoliv smlouvu, která by jmenovanému zakládala právo k pozemku, které je podmínkou dodatečného povolení stavby.

Stěžovatel současně zpochybňuje závěr stavebního úřadu, dle něhož se jedná o stavbu nepovolenou.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V rámci vedeného šetření mi dostatek podkladů předložil již sám stěžovatel, část informací byla získána ještě telefonicky prostřednictvím stavebního úřadu. Ze shromážděných podkladů vyplynuly skutečnosti, které popisují dále. Než přistoupím k popisu zjištěných okolností, považuji za vhodné uvést, že veškeré pozemky, o kterých bude v této zprávě pojednááno, se nacházejí v katastrálním území Maršov I, toto katastrální území již proto nebude v dalším textu opakovaně uváděno.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Úvodem považuji za nutné popsat dosavadní vývoj předmětné věci, jak vyplynul z podkladů a informací předložených stěžovatelem, dále pak informací sdělených telefonicky stavebním úřadem.

Dne 17. 2. 1995 pod č. j. 840/94/03-Ne vydal stavební úřad k návrhu p. Z. Š. územní rozhodnutí o využití území pro sezonní odstavnou plochu v prostoru areálu lyžařského vleku Duncan na pozemku parc. č. X. Součástí dokumentace k návrhu na vydání územního rozhodnutí měl údajně být i přístřešek pro obsluhu parkoviště (maringotka, která byla ve druhé polovině roku 1995 nahrazena mobilní buňkou o rozměrech 6 x 2,6 m), ve výroku územního rozhodnutí ale není zmíněn. Následně již stavba přístřešku nebyla samostatně stavebnímu úřadu ohlášena, ani stavebním úřadem povolena, ač ještě takový postup vyžadovala (k tomu viz podrobněji část této zprávy C – Právní zhodnocení, Stavba nepovolená), později však stavební úřad přesto akceptoval ohlášení změn této nepovolené stavby:

- dne 21. 5. 1998 pod č. j. HS-164/98/03-Ho vydal stavební úřad stěžovateli sdělení k ohlášení zastřešení stávajícího obslužného objektu parkoviště vleku Duncan sedlovou střechou a vytvoření krytého vstupu,
- dne 21. 6. 1999 pod č. j. HS-177/99/03-Ho stavební úřad vydal stěžovateli sdělení k ohlášení stavby rozšíření zastřešení stávajícího obslužného objektu parkoviště vleku Duncan.

V obou případech jde o sdělení k ohlášení, ve kterém byla omezena platnost souhlasu na dobu trvání nájemní smlouvy č. 03 297 ze dne 1. 1. 1995, kterou měl stěžovatel tehdy uzavřenou se Správou KRNAP – lesní hospodářství (na dobu dočasnou, do 31. 12. 2005).

Rozhodnutím ze dne 17. 8. 1999 č. j. HS-250/99/03-Ho ještě stavební úřad vyhověl žádosti stěžovatele o povolení stavby kabelové přípojky NN k obslužnému objektu parkoviště Duncan na pozemcích parc. č. A a X, a to bez časového omezení (tedy jako stavby trvalé).

Poté co (k 31. 12. 2005) vypršela již zmíněná nájemní smlouva mezi stěžovatelem a Správou KRNAP, uzavřela Správa KRNAP se stěžovatelem další nájemní smlouvu (č. 11-OPL-03/2005) dne 15. 12. 2005, opět na dobu určitou (do 31. 12. 2010), ale mezitím v období roku 2006 a počátkem roku 2007 probíhalo vypořádání vztahů k pozemkům města (převody historických pozemků města od Správy KRNAP na město). Předmětný pozemek parc. č. X (lesní pozemek) o výměře 1190 m² byl tehdy geometrickým plánem č. 236-68/2006 rozdělen na tři pozemkové parcely, z nichž pozemky parc. č. Y a Y byly převedeny na město, z toho parcela č. Y je dotčena stavbou stěžovatele. Kromě toho se stavba stěžovatele nachází ještě na parcelách č. X (dle katastru nemovitostí ve vlastnictví České republiky a ve správě Správy KRNAP) a parc. č. Z (dle katastru nemovitostí ve vlastnictví Královéhradeckého kraje).

Dne 16. 5. 2007 zahájil stavební úřad vůči stěžovateli řízení o odstranění zmíněné stavby a rozhodnutím ze dne 7. 5. 2008 č. j. HS-139/07/03-Bá také odstranění stavby nařídil. Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále „krajský úřad“), rozhodnutím ze dne 16. 10. 2008 č. j. 11691/UP/2008/La toto rozhodnutí v odvolacím řízení zrušil a věc stavebnímu úřadu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. K rozhodnutím obou úřadů lze uvést následující.

Stavební úřad nařídil odstranění stavby dle § 129 odst. 5 stavebního zákona⁴³ s tím, že již vypršela doba jejího trvání, dále pak s odůvodněním, že byla větších rozměrů, než jak mělo vyplývat z ohlášení. Protože však původní stavba ohlášena ani povolena nebyla (ohlašovány byly jen její změny), je zřejmé, že stavební úřad při hodnocení věci vycházel z porovnání původní stavby mobilní buňky 6 x 2,6 m a stávající stavby, o jejíž dodatečné povolení stavebník požádal 30. 4. 2008. Stavba v současné podobě (a rozměrech) navíc zřejmě představuje jiný objekt, než jaký by vznikl pouhou změnou zastřešení původní buňky: nyní jde o dřevěný, přízemní, nepodsklepený domek se sedlovou střechou, u jihozápadního průčelí byla na samostatné konstrukci zřízena dřevěná terasa. Ze souhrnné zprávy k dokumentaci současného stavu stavby zpracované v období 7/2007 vyplývá, že zastavěná plocha objektu činí 37,62 m², plocha terasy 10,70 m².

Krajský úřad stavebnímu úřadu v odůvodnění svého odvolacího rozhodnutí zejména vytkl, že nerozlišil a nespécifikoval předmět svého rozhodování. Aby totiž mohlo být nařízeno odstranění stavby dočasné z důvodu uplynutí doby jejího trvání, muselo by se nejprve prokázat, že stavba byla vůbec povolena (třeba jen jako dočasná). Odvolací orgán k tomu dále vysvětlil, že kolaudací stavby přípojky ani úpravami střešní konstrukce objektu ještě nemohla být povolena stavba jako celek, resp. tím nemohl být zhojen její případný nezákonný stav. Odvolací orgán již v rámci odůvodnění svého rozhodnutí také konstatoval, že stavební úřad nemůže přistoupit k dodatečnému povolení stavby bez souhlasu vlastníka stavby dotčeného pozemku. K tomu ještě odvolací orgán připojil poučení o postupu dle ustanovení § 135c zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), které upravuje postup řešení staveb neoprávněných, tj. realizovaných na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka.

Skutečnost, že jde o stavbu nepovolenou, stavební úřad s konečnou platností konstatoval v usnesení o přerušení řízení o odstranění stavby

⁴³ Dle tohoto ustanovení stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby, nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

ze dne 27. 5. 2009 č. j. SVO/664/2009-Hů. Citovaným usnesením stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil do doby skončení řízení ve věci žádosti p. Z. Š. o dodatečné povolení této stavby, podané u stavebního úřadu dne 30. 4. 2010. Jak ale stavební úřad telefonicky sdělil (dne 29. 5. 2010 k dotazu pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv na současný stav věci), po přerušení řízení o odstranění stavby v květnu roku 2009 již ve věci další úkony nečinil, resp. nepokračoval žádným způsobem ani v řízení o dodatečném povolení stavby.

Kromě toho stěžovatel doložil svůj podnět dopisem tajemnice Městského úřadu Svoboda nad Úpou ze dne 9. 4. 2010, ze kterého je zcela zřejmé, že město stěžovateli pozemek nehodlá pronajmout ani prodat a požaduje, aby pozemek vyklidil dle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 9. 2009 č. j. 26Co 170/20009-97,⁴⁴ konkrétně do 31. 12. 2010. Teprve pak bude rada města (dle citovaného dopisu) ochotná rozhodovat o možném pronájmu nebo prodeji pozemku, údajně proto, aby byly zajištěny rovné podmínky pro všechny zájemce o tento pozemek.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Na základě shromážděných informací a podkladů jsem dospěla k následujícímu hodnocení dané záležitosti.

Úvodem považuji za nutné zabývat se otázkou, kterou je nutno vnímat jako zásadní, a to jakou stavbu vlastně tzv. obslužný objekt představuje, a co přesně je tedy předmětem řízení vedeného stavebním úřadem dle § 129 stavebního zákona. Ze shromážděných podkladů vyplývá, že jde o stavbu, u níž dochází ke kombinaci:

- stavby nepovolené, tj. realizované bez povolení příslušného stavebního úřadu, a
- stavby neoprávněné, tj. realizované na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka.

Stavba nepovolená

Nejprve bych tedy přistoupila k rozboru otázky, proč je třeba na zmíněnou stavbu nahlížet jako na stavbu nepovolenou. Jak už vyplynulo z výše psaných skutkových okolností věci, nelze vyloučit, že stavba obslužného

⁴⁴ Citovaným rozsudkem krajský soud změnil rozsudek Okresního soudu v Trutnově ze dne 2. 2. 2009 (pro stěžovatele příznivý) tak, že žalovaný, tj. p. Z. Š., je povinen vyklidit pozemkovou parcelu č. Y v k. ú. Maršov 1 do 31. 12. 2010; v odůvodnění rozsudku je citováno soudem použité ustanovení § 126 odst. 1 občanského zákoníku, dle něhož „vlastník má právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje; zejména se může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neprávem zadržuje“. Pro přesnost nutno dodat, že žalobcem, v jehož prospěch vyzněl citovaný rozsudek odvolacího soudu, bylo město Svoboda nad Úpou.

objektu mohla být součástí územního rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 2. 1995 o využití území (vydaného na dobu neomezenou), a to jako součást projektové dokumentace, která byla nedílnou součástí předmětného rozhodnutí. Není to však uvedeno ve výroku územního rozhodnutí a jak je zřejmé, ani stavební úřad nemá příslušnou část projektu k dispozici, neboť v té souvislosti (v odůvodnění usnesení ze dne 27. 5. 2009 o přerušení řízení o odstranění stavby) vycházel pouze z informace podané stavebníkem. Nicméně takový stav věci by svědčil o dvou skutečnostech:

1. Prvou skutečností by byl rozpor územního rozhodnutí se zákonem. Prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu platnému v době vydání územního rozhodnutí, tj. vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, umožňovala, aby se rozhodnutí o využití území sloučilo s rozhodnutím o umístění stavby, pokud měla být na pozemku, jehož se rozhodnutí týkalo, zřízena též stavba (§ 10 odst. 6 vyhlášky). Z výroku ani odůvodnění předmětného územního rozhodnutí o využití území ale v žádném ohledu nelze vyčíst sloučení s rozhodnutím o umístění stavby. Zde se pojednává výhradně o zřízení odstavné plochy, což je jeden z vyhláškou předpokládaných důvodů pro vydání rozhodnutí o využití území, výslovně uvedený v § 10 odst. 1 písm. b) citované vyhlášky. Pokud přesto projektová dokumentace k využití území ještě navíc řešila umístění stavby obslužného objektu, pak věc vyžadovala, aby rozhodnutí o využití území bylo sloučeno s rozhodnutím o umístění stavby a aby tato skutečnost byla ve výroku rozhodnutí výslovně uvedena, v odůvodnění téhož rozhodnutí pak zdůvodněna. To se však nestalo. Otázku zákonnosti či věcné správnosti územního rozhodnutí již ale nelze v současné době účinně zkoumat, vzhledem k uplynutí veškerých lhůt určených k takovému účelu zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).⁴⁵
2. Druhou skutečností je to, že ani případně vydané územní rozhodnutí o umístění stavby by ještě stavebníka neopravňovalo k provedení stavby. Pro takový účel by ještě musel požádat stavební úřad o vydání stavebního povolení, což se již podle všech dosud získaných informací a podkladů nestalo.

K tomuto rozboru dále považuji za nutné připojit vysvětlení, proč stavba obslužného objektu skutečně měla být také povolena, resp. proč by k její realizaci nestačilo pouhé ohlášení. Než přistoupím k rozboru této otázky, považuji za nutné uvést, že ze shromážděných podkladů není zřejmé ani to, že by uvedená stavba byla v minulosti alespoň ohlášena.

⁴⁵ Viz ustanovení § 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu.

Ohlášeny byly prokazatelně jen její změny, sama stavba však postrádá jakýkoliv důkaz o svém ohlášení (či povolení). Tuto poznámku považují za nutnou již proto, že pokud by původní stavba ohlášena byla, ani rozpor takového ohlášení se zákonem by v současné době nečinil takovou stavbu stavbou nepovolenou. Na případné řešení nezákonnosti sdělení k ohlášení by se vztahoval postup upravený v § 156 správního řádu, upravující prostředek k nápravě nezákonnosti vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu (tedy i sdělení k ohlášení stavby), ovšem s tou výhradou použitelnosti takového postupu jen po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Jak už jsem ale konstatovala, samotná stavba prokazatelně ohlášena nebyla. Na tom nic nemění ani okolnost, že stavební úřad později po její realizaci vydal dvakrát za sebou sdělení k ohlášení změn této stavby. Tím stavba samotná skutečně legalizována být nemohla a ani nebyla.

Samostatnou pozornost bych dále věnovala okolnostem, pro které by se na předmětnou stavbu nemohl vztahovat režim ohlášení, ale proč měla být před svojí realizací projednána ve stavebním řízení. V té souvislosti považují dále za nutné podrobně citovat část odůvodnění usnesení stavebního úřadu, kde jsou podle mého názoru přijatelně popsány důvody tohoto stavu věci (dále citováno z textu odůvodnění usnesení): „... Protože k provedení původní stavby obslužného objektu v podobě mobilní buňky došlo v roce 1995, je nutné legálnost tohoto postupu posuzovat podle předpisů platných v té době, tj. podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. Podle tehdy platné právní úpravy se stavební povolení ani ohlášení nevyžadovalo v případech uvedených v § 56 citovaného zákona, mezi které však předmětná mobilní buňka nespadá, neboť už s ohledem na délku jejího užívání k daným účelům ji nelze považovat za krátkodobé přenosné zařízení, o kterém se zmiňuje písm. c) tohoto ustanovení.⁴⁶ To, že stavbou ve smyslu stavebněprávních předpisů může být např. i maringotka bez ohledu na její (ne)mobilitu, bylo ostatně potvrzeno i v judikatuře, přičemž v této souvislosti lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 446/99 ze dne 21. 6. 2001, jehož závěry jsou bez dalšího použitelné i na tento případ. Svými původními rozměry by sice stavba předmětné mobilní buňky vyhovovala jednomu ze základních kritérií stanovených pro drobné stavby v § 3 odst. 1 vyhlášky č. 85/1976 Sb.,⁴⁷ a to že její

⁴⁶ Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) starého stavebního zákona se stavební povolení ani ohlášení nevyžadovalo u krátkodobých přenosných zařízení, jako prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov.

⁴⁷ Dle § 3 odst. 1 písm. a) citované vyhlášky drobnými stavbami jsou stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní (ke stavbě pro bydlení, občanského vybavení, pro výrobu a skladování, ke stavbě pro individuální rekreaci apod.) a které nemohou

zastavěná plocha nepřesahuje 16 m², nesplňuje však již další z nezbytných podmínek, a to že plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní, neboť ta tu zcela schází. Vzhledem k tomu nebyla stavba předmětné mobilní buňky drobnou stavbou, pro kterou by postačovalo ohlášení stavebnímu úřadu [viz § 55 odst. 2 písm. a) citovaného zákona⁴⁸], ale naopak k ní bylo nutné mít stavební povolení. To však v projednávaném případě vydáno nebylo...“

Z popsaných skutečností je zřejmé, že stavební úřad posoudil předmětnou stavbu jako nepovolenou důvodně. Jednalo se o stavbu, která již ve své původní podobě, jako buňka o rozměrech 6 x 2,6 m, na pozemku, kde se nenacházela žádná tzv. stavba hlavní, vyžadovala projednání v režimu stavebního řízení dle ustanovení § 58 a násl. zákona č. 50/1976 Sb. v tehdy platném znění a vydání stavebního povolení dle § 66 citovaného zákona.

Z toho je tedy zřejmé, že se skutečně jedná o stavbu nepovolenou. Protože tuto skutečnost stavební úřad konstatoval až za platnosti „nového“ stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), jde o záležitost, která musí být projednána v režimu ustanovení § 129 odst. 1 až 4 tohoto stavebního zákona.

V té souvislosti je nutno zmínit také ohlášené změny této původně nepovolené stavby. Jak už jsem zmínila, stavební úřad vydal v roce 1998 sdělení k ohlášení zastřešení stavby a poté ještě v roce 1999 sdělení k ohlášení rozšíření tohoto zastřešení. Nehledě na nezákonnost tohoto postupu nebyla tato sdělení nikdy zrušena a stavebníkovi nelze upřít, že uvedené změny provedl v dobré víře v nabyté právo je realizovat. Pravdou také je, že vydaná sdělení stavebního úřadu k ohlášení jej mohla utvrdit i v důvěře, že stávající stav je přijatelný a v souladu se zákonem. Přesto se tím sama původní stavba povolenou nestala a ani stát nemohla. Zbývá tedy jen otázka, jak je dnes třeba k ohlášeným změnám předmětné nepovolené stavby přistupovat. Protože obě sdělení k ohlášení omezila oprávnění z nich plynoucí do 31. 12. 2005, mám za to, že již není nutné řešit nezákonnost jejich vydání postupem dle výše již citovaného § 156 správního řádu. Na ohlášené změny (ale výhradně na ně) by se vztahovalo ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona, dle něhož se nařizuje odstranění stavby, u níž uplynula doba jejího trvání. Ve věci původní stavby a těch jejích změn, na které se nevztahují ani citovaná sdělení k ohlášení, je třeba postupovat dle § 129 odst. 1 až 4 stavebního zákona. Obě řízení lze pak spojit s využitím ustanovení § 140 správního řádu.

podstatně ovlivnit životní prostředí, a to přízemní stavby, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16 m² a výšku 4,5 m, například kůlny, prádelny, letní kuchyně, přístřešky, zařízení pro nádoby na odpadky, stavby pro chov drobného zvířectva, zemědělské drobné stavby, vrátnice, šatny, umývárny, hygienická zařízení, sauny, úschovny kol a dětských kočárků, čekárny a stavby sportovních zařízení.

⁴⁸ Dle citovaného zákonného ustanovení ohlášení stavebnímu úřadu postačovalo u tzv. drobných staveb.

Stavba neoprávněná

Zde nejprve musím upřesnit, že stavba neoprávněná není shodným termínem pro stavbu nepovolenou. Jde zásadně o takovou stavbu, kterou stavebník realizoval na cizím pozemku bez toho, že by měl k takovému kroku zřízeno odpovídající věcné právo, například právo věcného břemene, na základě dohody s vlastníkem dotčeného pozemku. V praxi často dochází ke kombinaci obojího, kdy stavba nepovolená bývá zároveň i stavbou neoprávněnou.

V tomto konkrétním případě je ale zřejmé, že se jedná o stavbu, kde stavebník měl uzavřenu nájemní smlouvu s Českou republikou – Správou KRNAP, která však nebyla vlastníkem pozemku. V této části zprávy považují za vhodné vrátit se k výše již citovanému rozsudku Krajského soudu Hradec Králové ze dne 15. 9. 2009 o nařízení vyklizení pozemkové parcely č. Y a zejména k faktům, která soud popsal v odůvodnění rozsudku (a z nichž sám vycházel). Stěžovatel (v rozsudku označený jako žalovaný) se podle názoru soudu po celou dobu užívání pozemku choval jako řádný nájemce a své podnikání přizpůsobil tomu, že nájemní vztah bude trvat do 31. 12. 2010. Je pravdou, že dne 18. 5. 2007 došlo souhlasným prohlášením k zapsání vlastnictví předmětného pozemku ve prospěch města Svoboda nad Úpou, byť faktickým vlastníkem tohoto pozemku město bylo již od účinnosti zákona o přechodu majetku státu do majetku obcí, tj. od 24. 5. 1991. Město Svoboda nad Úpou si dle vyjádření soudu po dobu 16 let vůbec nepočínalo jako vlastník, naopak ponechalo stát, resp. Správu KRNAP, hospodařit se svým majetkem. Nelze nezmínit ani okolnost, rovněž uvedenou v odůvodnění citovaného rozsudku, že prostřednictvím Městského úřadu Svoboda nad Úpou došlo fakticky několikrát k odsouhlasení nájemní smlouvy, resp. užívání majetku města stěžovatelem, a to vydáním již zmíněných správních rozhodnutí (povolení trvalé stavby přípojky) a opatření (sdělení k ohlášení změn stavby). I když soud zmíněné smlouvy Správy KRNAP se stěžovatelem nepovažuje za platné (jak lze dovozovat ze způsobu formulace odůvodnění rozsudku), poskytl stěžovateli ochranu jeho práv alespoň do té míry, že dobu pro vyklizení pozemku vymezil shodně s termínem, který vyplývá z druhé nájemní smlouvy stěžovatele se Správou KRNAP, tj. do 31. 12. 2010.

Z uvedeného lze usuzovat, že soud pro účely svého vlastního rozhodování zohlednil ochranu práv stěžovatele plynoucí ze smluv uzavřených se Správou KRNAP. Skutečností ale zároveň je, že nájemní smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a Správou KRNAP již za současné právní úpravy povolování staveb nepředstavují důkaz o existenci jiného věcného práva v tom smyslu, jak je takové právo definováno stavebním zákonem.⁴⁹ Na

⁴⁹ Konkrétně dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je třeba tím rozumět právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.

otázku, jaké důkazy vyžaduje stavební zákon pro doložení tzv. jiného věcného práva k pozemku, aby na něm mohla být zřízena stavba, plyne tedy odpověď z již citovaného ustanovení stavebního zákona. Stavební zákon za výše popsané situace stěžovateli umožňuje, aby za předpokladu, že skutečně má zájem na dodatečném povolení stavby, postupoval nezávisle na již vydaném rozsudku krajského soudu a nehledě na dříve uzavřené nájemní smlouvy se Správou KRNAP a aby (vzhledem k tomu, že při pokusu o dohodu s městem Svoboda nad Úpou neuspěl) uvážil uplatnění žaloby k příslušnému soudu dle ustanovení 135c občanského zákoníku,⁵⁰ s cílem vypořádat se s vlastníkem pozemku parc. č. Y způsobem, na který pamatuje odst. 3 citovaného zákonného ustanovení. Zároveň se nesmí zapomínat, že stavba ve skutečnosti stojí na třech pozemcích, takže stavebník musí stavebnímu úřadu doložit důkaz o právu i v případě zbývajících dvou pozemků.

K tomu bych ještě pro úplnost dodala, že rozsudek krajského soudu citovaný výše, vydaný dle § 126 odst. 1 občanského zákoníku, se nevztahuje přímo na problematiku odstranění stavby; ale ve výroku výslovně stanoví povinnost p. Z. Š. vyklidit pozemkovou parcelu č. Y. Nenahrazuje tedy rozhodnutí o odstranění stavby: nestanoví podmínky pro odstranění stavby (k tomu by soud navíc musel mít stanovisko stavebního úřadu, neboť pro nařízení odstranění stavby stanoví kritéria stavební zákon a jeho prováděcí předpisy).

Stavební úřad tedy má důvod i povinnost řízení ve věci podle své příslušnosti i nadále vést a posléze ukončit, sám stavebník pak má možnost řešit svůj problém ve věci pozemku města Svoboda nad Úpou parc. č. Y případnou žalobou dle § 135c občanského zákoníku (toto ustanovení se na rozdíl od § 126 občanského zákoníku vztahuje přímo na řešení tzv. neoprávněných staveb). Ve prospěch názoru, dle něhož má stavebník nezávisle na citovaném rozsudku možnost usilovat o získání jiného věcného práva cestou ustanovení § 135c občanského zákoníku, svědčí i judikatura Nejvyššího soudu.⁵¹

⁵⁰ Dle tohoto odstavce může soud uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i zřízením věcného břemene za náhradu v rozsahu nezbytném k výkonu vlastnického práva ke stavbě.

⁵¹ Příkladem lze zmínit:

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 2602/98: Domáhá-li se žalobce vydání (vindikace) pozemku podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku ve smyslu uchopení jeho držby a v souladu se soudní praxí, učiní žalobní návrh na jeho vyklizení, aniž by tím sledoval odstranění stavby žalovaného na něm stojící, není sama existence této stavby překážkou vyhovění žalobě (*poznámka k rozsudku: také žaloba sama by musela být koncipována jako požadavek odstranění stavby*).
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 1999 sp. zn. 22 Cdo 456/98: Pokud je do vlastnického práva k pozemku zasaženo zřízením neoprávněné stavby, mající povahu nemovitosti, nelze odstranění tohoto protiprávního stavu dosáhnout uložením povinnosti pozemek vyklidit, ale pouze způsoby uvedenými v ustanovení

Postup stavebního úřadu

Z uvedeného je zřejmé, že nehledě na to, jaké všechny okolnosti vedly ke vzniku stavby, která je nyní (z velké části) stavbou nepovolenou a neoprávněnou zároveň, nemá stavební úřad zákonnou možnost dodatečně povolit tuto stavbu bez důkazu o právu stavebníka k pozemkům dotčeným stavbou. Stavebník sám se pak v zájmu získání takového důkazu nemůže vyhnout postupu soukromoprávní cestou.

V postupu stavebního úřadu je v současné době nutno konstatovat pochybení procesní povahy, kdy stavební úřad sice přerušil řízení o odstranění stavby (v květnu roku 2009), a to do doby skončení řízení o dodatečném povolení stejné stavby, jinak již ale ve věci další kroky nečinil. Měl však pokračovat i v samotném řízení o dodatečném povolení stavby, tj. postupovat dle ustanovení § 111 až § 115 stavebního zákona, jak to ukládá ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona. Konkrétně tedy měl přezkoumat podanou žádost o dodatečné povolení stavby a připojené podklady z hledisek stanovených v § 111 odst. 1 uvedeného zákona, resp. prověřit úplnost žádosti. Je samozřejmé, že úplná není a nemůže být taková žádost, která není doložena krom jiného důkazem o právu stavebníka k pozemku v rozsahu upraveném ustanovením § 110 odst. 2 písm. a) cit. zákona. K tomu opět musím připomenout, že v tomto případě by měl stavebník doložit svoji žádost nejen důkazem o právu realizovat stavbu nejen na pozemku parc. č. Y ve vlastnictví města (s tím, že docílit tohoto důkazu může postupem dle již cit. ustanovení § 135c občanského zákoníku), ale i na dalších dvou pozemcích – parc. č. X a Z.

Stavební úřad sám by měl stěžovatele poučit, jaké důkazy musí předložit, pokud má zájem na dodatečném povolení stavby, včetně poučení o možnosti postupu řešení věci soukromoprávní cestou, tj. žalobou dle § 135c občanského zákoníku. K doložení chybějících podkladů by stavební úřad měl stěžovatele vyzvat a stanovit mu za tím účelem termín. Pokud by stěžovatel uplatnil žalobu podle citovaného ustanovení občanského zákoníku, měl by stavební úřad důvod přerušit řízení o dodatečném povolení stavby pro předběžnou otázku.

§ 135c občanského zákoníku. Žalobci uplatněným žalobním návrhem je soud vázán a žalovanému nemůže uložit jinou než žalobci navrhouvanou povinnost.

– Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 1. 2006 sp. zn. 22 Cdo 1987/2005: Žaloba na vyklizení pozemku v sobě automaticky neskrývá uplatnění nároku na odstranění nemovité stavby, a proto v případě neoprávněné nemovité stavby lze vztahy mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem neoprávněné stavby vypořádat i zřízením věcného břemene ve prospěch vlastníka stavby.

Postup města Svoboda nad Úpou

Postup obce Svoboda nad Úpou představuje způsob hospodaření s obecním majetkem a je oblastí, ve které nemohu dle zákona o veřejném ochránci práv vést šetření, ani činit opatření dle citovaného zákona. Mohu tedy jen obecně konstatovat, že obec jako právnická osoba sama a na vlastní odpovědnost hospodaří se svým majetkem (čl. 101 odst. 3 Ústavy, ustanovení § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Hospodaření obce podle schváleného rozpočtu zabezpečuje rada obce. Rozhodování o majetkoprávních úkonech v taxativně stanovených případech zákon o obcích vyhrazuje zastupitelstvu obce. Základní pravidla pro hospodaření obce jsou stanovena v § 38 zákona o obcích, podle kterého je obec povinna využívat majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti, vést evidenci svého majetku a pečovat o jeho zachování a rozvoj, chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením, nebo zneužitím a jinými neoprávněnými zásahy. Hospodaření obce podléhá kontrole finančního výboru zastupitelstva obce, finanční kontrole podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, kontrole krajským úřadem nebo auditorem podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Kromě toho dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti (§ 123 až § 128 zákona o obcích) přísluší odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra. Tento ústřední správní orgán zajišťuje také kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí (§ 129 až § 129c zákona o obcích). Ponechávám tedy na uvážení stěžovatele, zda se rozhodne některý z postupů prostřednictvím Ministerstva vnitra iniciovat.

D – ZÁVĚR

Jak vyplývá z výše popsaného sledu událostí a z mých závěrů, ke kterým jsem ve věci dospěla, určitá pochybení jsem v postupu stavebního úřadu shledala. Z toho důvodu považuji za vhodné stavební úřad se svými zjištěními dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv seznámit. Činím tak prostřednictvím starosty města Svoboda nad Úpou, který je též předním představitelem městského úřadu, a žádám jej zároveň:

- o vyjádření k závěrům, které jsem zaujala k postupu stavebního úřadu, se zaměřením na vytýkaná pochybení, která se týkají:
 - dřívějšího povolování (resp. sdělení k ohlášení) změn nepovolené stavby,
 - prodlení v řízení o dodatečném povolení stavby;

- o předložení informací o dalším postupu stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby.

Následně jsem ještě v říjnu 2010 vyzvala starostu města Svoboda nad Úpou k podání informace o dalším postupu stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. Na tuto výzvu mi bylo předloženo usnesení stavebního úřadu ze dne 19. 10. 2010 o zastavení uvedené řízení. Proti tomuto usnesení se pan Z. Š. odvolal.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále „krajský úřad“ nebo „odvolací orgán“), rozhodnutím ze dne 10. 3. 2011 zrušil výše citované usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení; věc odvolací orgán vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. V mezidobí pan Z. Š. uplatnil k příslušnému Okresnímu soudu Trutnov žalobu o zřízení věcného břemene k pozemku města Svoboda nad Úpou, parc. č. Y, dle ustanovení § 135c občanského zákoníku. Určitý, spíše příznivý obrat v poslední době nastal také v jednání pana Z. Š. s městem Svoboda nad Úpou o možném pronájmu uvedeného pozemku parc. č. Y.

V návaznosti na tyto informace jsem se rozhodla své šetření ukončit. Skutečným přínosem pro řádné dořešení věci je podle mého názoru výše citované odvolací rozhodnutí krajského úřadu. Jeho odůvodnění představuje poměrně podrobný a obsahově přijatelný metodický návod pro postup stavebního úřadu v dalším řízení. Krajský úřad zde popsal věcné i procesní chyby, kterých se stavební úřad v předchozím řízení dopustil, to vše s důrazem na nedostatečné posouzení věci z hlediska ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona.⁵² V té souvislosti odvolací orgán upozornil, že výzva stavebního úřadu stavebníkovi ze dne 4. 8. 2010 k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby nepostihovala ani zdaleka všechny významné otázky. Jinými slovy, bylo sice zcela správné, že stavební úřad pana Z. Š. vyzval k doložení chybějících dokladů prokazujících právo mít na pozemcích parc. č. X, Y a Z v k. ú. Maršov I předmětnou stavbu;⁵³ tyto doklady jsou pro dodatečné povolení stavby nezbytné, nejsou ale jediným předpokladem tohoto povolení. Krajský úřad kromě toho dospěl k závěru, že stavební úřad ve výzvě pominul další, neméně významné otázky, ke kterým patří zejména soulad stavby se schválenou územně plánovací dokumentací, s obecnými technickými podmínkami pro výstavbu atd. K pochybením stavebního úřadu patří dle zjištění

⁵² Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona stanoví podmínky, které musí stavebník (případně vlastník stavby) splnit, aby mu mohla být stavba dodatečně povolena.

⁵³ V té souvislosti krajský úřad konstatoval, že stavební úřad ani pana Z. Š. nepoučil o možnosti postupu řešení věci soukromoprávní cestou, tj. žalobou podle § 135c občanského zákoníku, s tím, že pokud by stěžovatel takovou žalobu uplatnil, měl by stavební úřad důvod k přerušení řízení pro předběžnou otázku.

krajského úřadu i to, že v dalším řízení ve věci nevzal v úvahu dřívější vyjádření silničního správního úřadu (Městského úřadu Trutnov) ze dne 26. 5. 2010, dle kterého stavba obslužného objektu tvoří pevnou překážku na pozemku parc. č. Z, který je silnicí II/297 a z toho důvodu záležitost jejího umístění měla být (ale nebyla) také předmětem rozhodnutí silničního správního úřadu.

Dále krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí upozornil na povinnost stavebního úřadu vyplývající z § 45 správního řádu: pomoci žadateli odstranit nedostatky žádosti na místě nebo jej vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu s poučením o následcích jejího nedodržení. Svě rozhodnutí krajský úřad shrnul tím, že stavební úřad je v novém projednání povinen postupovat podle ustanovení stavebního zákona a správního řádu ve smyslu textu odůvodnění odvolacího rozhodnutí, podle právního názoru odvolacího orgánu, dále pak že je též povinen vycházet ze závěru veřejného ochránce práv vysloveného ve zprávě o šetření ze dne 26. 6. 2010. K tomu krajský úřad připomenul, že důsledkem nepřerušování správního řízení dle ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu je nepřetržitý běh lhůty pro vydání rozhodnutí od podání žádosti (v daném případě od 30. 4. 2008), což krajský úřad správně vyhodnotil jako rozpor se základními zásadami správního řízení.

Celkově jsem tedy dospěla k závěru, že proces nápravy zjištěných pochybení stavebního úřadu zahájil krajský úřad jako příslušný odvolací orgán svým citovaným rozhodnutím. Jinými slovy, se všemi otázkami, které krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí popsal, se stavební úřad musí vypořádat v dalším řízení o dodatečném povolení předmětné stavby. Stavební úřad byl dostatečně poučen také o pochybeních procesní povahy, kterých se dopustil. Za těchto okolností jsem dospěla k závěru, že předmětná záležitost momentálně nevyžaduje další opatření z mé strany. To je zároveň důvod, proč jsem se nyní rozhodla uzavřít ji postupem dle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

K tomu bych ještě chtěla na závěr dodat toto vysvětlení. Výsledek odvolacího řízení považuji z hlediska práv a právem chráněných zájmů pana Z. Š. za příznivý, protože vlastně nově otevírá možnost dodatečného povolení stavby (v opačném případě, tj. za předpokladu pravomocného zastavení řízení o dodatečném povolení stavby, by musel stavební úřad pokračovat v přerušovaném řízení o odstranění stavby). Pan Z. Š. se zřejmě ještě nevyhne doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby o další potřebné důkazy, k řádnému určení jejich rozsahu již ale skýtá stavebnímu úřadu dostatečný návod výše citované odvolací rozhodnutí. Právním názorem odvolacího orgánu je stavební úřad v dalším řízení vázán.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

Právní úprava odstraňování staveb je poměrně složitá a pro osoby, které se nezabývají stavebním právem, není snadné se v ní zorientovat. Vzhledem k nemalému množství zkušeností získaných za dobu fungování Kanceláře veřejného ochránce práv v této oblasti se jeví jako nanejvýš vhodné zúročit dosud získané poznatky formou sborníku, který by kromě obecného rozboru základních otázek prezentoval i stanoviska ochránce, která nejvýrazněji vystihují jeho praktický přístup k řešení konkrétních případů. Cílem sborníku je přiblížit danou problematiku nejen odborné, ale zejména širší veřejnosti.

Z obecného hlediska může sborník sloužit jako praktický návod občanům, kteří jsou z různých důvodů nuceni řešit problém „černé stavby“. Může pomoci stavebníkům nepovolených staveb, kteří musí nést důsledky své stavební nekázně. Stejně tak může být návodem pro vlastníky pozemků či staveb, jejichž práv nebo právem chráněných zájmů se nepovolená stavební činnost jiné osoby přímo dotýká. Sborník uvádí na pravou míru mnohé chybné představy či mýty, které v souvislosti s odstraňováním staveb mezi veřejností přetrvávají (například mýtus, že „mám právní nárok na odstranění nepovolené stavby jiné osoby, když o to stavební úřad požádám“, nebo že „je snazší provést stavbu načerno a pak teprve žádat o povolení, protože pak mi již stavební úřad stavbu povolit musí“).

Po odborné stránce je smyslem sborníku přispět ke sjednocování praxe stavebních úřadů v době, kdy neustálý vývoj právní úpravy na daném úseku je nezbytně provázen jevem, který lze nazývat „judicializace státní správy“ a který v podstatě znamená, že správní orgány včetně stavebních úřadů musí být schopny aplikovat při výkonu své praxe nejen platné zákony a další právní předpisy, ale také se orientovat v aktuální judikatuře správních soudů a vycházet z ní. I proto sborník krom odkazů na některé významné judikáty (v obecné části) obsahuje samostatnou kapitolu věnovanou nejvýznamnějším rozsudkům správních soudů v dané oblasti.

Sborník je uveřejněn na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv www.ochrance.cz.

REJSTŘÍK

A

autorizovaný inspektor 9, 11, 12, 17,
22, 23, 100

Č

černá stavba 8, 13, 17, 30, 35–37, 40,
45, 52, 56, 58, 72, 125, 144–148,
158, 161, 176

D

dočasná stavba 15, 18, 49, 54, 55,
164, 165
– dva druhy 18, 54

E

exekutor 9, 38, 59–61, 76, 78

K

koncentrační zásada 45

M

místní šetření 32, 41, 46, 128, 130,
132

N

neoprávněná stavba 8, 13, 38, 46, 69,
109, 165, 166, 170, 172
nepovolená stavba 8, 9, 13, 14, 26,
29, 41, 46, 47–54, 58, 126, 130,
131
– typy 17
– zastavení 35
– zjištění 35
nestandardní situace 46

O

odstranění stavby 9, 13, 14, 25, 26,
30, 31, 36, 41, 43, 46, 57, 62

– řízení 9, 10, 18, 21, 27, 41–54, 130
odůvodnění rozhodnutí
opakované stavební řízení 9, 14, 21,
49, 54

P

pasportizace staveb 8, 29–34
poučení 51, 165, 172, 175
postih neukázněného stavebníka 9,
39, 62
povolení stavby 9, 10, 14, 41, 43, 44,
47, 48, 54, 109
– řízení 41
proces pasportizace 34
procesní práva 50
procesní povinnosti 50

R

rozhodnutí o dodatečném povolení
stavby 51–53, 56
rozhodnutí o nařízení odstranění
stavby 9, 51, 52, 84, 88, 106, 124
rozhodnutí s výrokem 52

Ř

řešení pochybností týkajících se
stavby 14
řízení o nařízení obnovení
předchozího stavu 54, 55

S

sankce za porušení zákona 39
soused 10, 13, 50
sousední pozemek 48, 49
stavba s vadným certifikátem 22
stavba trvalá 18
stavba v rozporu s povolením 23, 37

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

stavební kázeň 8, 11, 56

stavební úřad 8, 12, 16, 20

stavebník 8–11, 44, 45, 48, 62

T

terénní úpravy 11, 12, 27

U

účastník řízení 10, 47–50

usnesení o zastavení řízení 52, 53, 87

V

výkon zákazových rozhodnutí 38

výrok rozhodnutí 51

výstavba 76

vznik stavby 15

Z

zahájení stavby 15

zařízení a výrobky 27

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY

POZNÁMKY
