

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci podnětu A. B.
- 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. A. B., bytem xxxxxxxxxxxxxxxx, zastoupeného na základě plné moci p. C. B., synem stěžovatele, bytem tamtéž. 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/A, X/B a Y.

Uvedená stavba je předmětem řízení vedeného stavebním úřadem dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů - stavebního zákona, resp. řízení o odstranění stavby (které je přerušeno) a řízení o dodatečném povolení stavby. Podstatou problému je okolnost, kdy vlastník jednoho ze stavbou dotčených pozemků parc. č. X/B v k. ú. Z, 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 popisuji dále. Než přistoupím k popisu zjištěných okolností, považuji za vhodné uvést, že veškeré pozemky, o kterých bude v této zprávě pojednáváno, se nacházejí v katastrálním území Z, toto katastrální území již proto nebude v dalším textu opakovaně uváděno.

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. A. B. územní rozhodnutí o využití území pro sezónní odstavnou plochu v prostoru areálu

lyžařského vleku XXX na pozemku parc. č. X/A. Součástí dokumentace k návrhu na vydání územního rozhodnutí měl údajně být i přístřešek pro obsluhu parkoviště (maringotka, která byla ve 2. 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 XXX 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 XXX.

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 XXX na pozemcích parc. č. W a X/A v k. ú., 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/A (lesní pozemek) o výměře 1190 m² byl tehdy geometrickým plánem č. 236-68/2006 rozdělen na 3 pozemkové parcely, z nichž p.p.č. 414/3 a X/B byly převedeny na město, z toho parcela č. X/B je dotčena stavbou stěžovatele. Kromě toho se stavba stěžovatele nachází ještě na parcelách č. X/A (dle KN ve vlastnictví České republiky a ve správě Správy KRNAP) a p.č. Y (dle KN 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 zákona¹ s tím, že již vypršela doba jejího trvání, dále pak s odůvodněním, že byla větších

¹ 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

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 nespecifikoval 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 stavbou dotčeného pozemku. K tomu ještě odvolací orgán připojil poučení o postupu dle ustanovení § 135c občanského zákoníku (dále „OZ“), 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 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. A. B. 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 věcí), 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 170/20009-97,² 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

úřad řízení o odstranění stavby přerušil a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.

² Citovaným rozsudkem krajský soud změnil rozsudek Okresního soudu v Trutnově ze dne 2. 2. 2009 (pro stěžovatele příznivý) tak, že žalovaný, tj. p. A. B., je povinen vyklidit pozemkovou parcelu č. X/B v k. ú. Z do 31. 12. 2010; v odůvodnění rozsudku je citováno soudem použité ustanovení § 126 odst. 1 OZ, 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.

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 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 věcí 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., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).³
2. Druhou skutečností je to, že ani případně vydané územní rozhodnutí o umístění stavby by ještě stavebníka neopravňovalo k provedení stavby. Pro

³ Viz ustanovení § 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 správního řádu.

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. Ohlášeny byly prokazatelně jen její změny, sama stavba však postrádá jakýkoliv důkazy o svém ohlášení (či povolení). Tuto poznámku považuji 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 považuji dále za nutné podrobně citovat část odůvodnění usnesení stavebního úřadu, kde jsou podle mého názoru přijatelně popsány důvody tohoto stavu věcí (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.⁴ To, že stavbou ve smyslu stavebně-právních předpisů může být např. i marigotka 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.,⁵ a to že její zastavěná plocha*

⁴ Dle ustanovení § 56 odst. 1 písm. c) starého stavebního zákona, stavební povolení ani ohlášení se nevyžadovalo u krátkodobých přenosných zařízení, jako prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov.

⁵ 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 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.

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 zákona⁶), ale naopak k ní bylo nutné mít stavební povolení. To však v projednávaném případě vydáno nebylo...“ (konec citace).

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, jde o záležitost, která musí být projednána v režimu ustanovení § 129 odst. 1-4 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. 1-4 stavebního zákona. Obě řízení lze pak spojit s využitím ustanovení § 140 správního řádu.

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, např. 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 KRNP, která však

⁶ Dle citovaného zákonného ustanovení, ohlášení stavebnímu úřadu postačovalo u tzv. drobných staveb.

nebyla vlastníkem pozemku. V této části zprávy považuji za vhodné vrátit se k výše již citovanému rozsudku Krajského soudu Hradec Králové ze dne 15. 9. 2009 o nařízení vyklizení pozemkové parcely č. X/B, 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.⁷ Na 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 OZ,⁸ s cílem vypořádat se s vlastníkem pozemku parc. č. X/B způsobem, na který pamatuje odstavec 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 OZ, se nevztahuje přímo na problematiku odstranění stavby; ale ve výroku výslovně stanoví povinnost p. A. B. vyklidit pozemkovou

⁷ Konkrétně dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, je třeba tím rozumět právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření, anebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo stavbě.

⁸ 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.

parcelu č. X/B. 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 kriteria 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. X/B případnou žalobou dle § 135c OZ (toto ustanovení se na rozdíl od § 126 OZ 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 OZ, svědčí i judikatura Nejvyššího soudu.⁹

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 § 111-115 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. X/B ve vlastnictví města (s tím, že docílit

⁹ 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 ObčZ 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 § 135c ObčZ". Žalobci uplatněným žalobním návrhem je soud vázán a žalovanému nemůže uložit jinou než žalobci navrhovanou 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.*

tohoto důkazu může postupem dle již cit. ustanovení § 135c OZ), ale i na dalších dvou pozemcích – parc. č. X/A a Y.

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 OZ. 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 OZ, měl by stavební úřad důvod přerušit řízení o dodatečném povolení stavby pro předběžnou otázku.

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, 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 – § 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 - § 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 povolení (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.

V neposlední řadě bude tato zpráva předložena stěžovateli.

Tato zpráva o šetření bude také podkladem pro moje závěrečné hodnocení celé záležitosti.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv