



## Zpráva o šetření ve věci platnosti stavebních povolení z roku 1993 a 1995

---

Dne 15. 5. 2017 se na veřejnou ochránkyni práv obrátila paní A. B., bytem xxxxxxxx (dále také „stěžovatelka“).

Stěžovatelka požádala Městský úřad Břeclav (dále také „městský úřad“) o sdělení, zda stavební povolení, která jí byla v roce 1993 a 1995 vydána, jsou nadále platná. Městský úřad dospěl k závěru, že stavba, která byla obsahem stavebního povolení z roku 1993, nebyla vůbec zahájena, a stavební povolení proto pozbylo platnosti. S tím stěžovatelka nesouhlasí. S žádostí o nápravu se proto obrátila na Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“), který sdělení městského úřadu potvrdil. K platnosti stavebního povolení z roku 1995 se městský úřad nevyjádřil vůbec.

Vyřízení podnětu jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,<sup>1</sup> a přenesla a mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního práva, které se podnět týká. Po posouzení shromážděných podkladů vydávám tuto zprávu o šetření, v níž se vyjadřuji k postupu městského úřadu.

### A. Shrnutí závěrů

Jedním z principů dobré správy je požadavek, aby stavební úřad řádně odpověděl na každé podání, vyjma podání anonymního či urážlivého. Je-li stavební úřad požádán, aby se vyjádřil k platnosti stavebního povolení, musí na dotaz (podání) odpovědět. Předtím musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu<sup>2</sup>).

Městský úřad se k platnosti stavebního povolení z roku 1993 vyjádřil, aniž by stav věci dostatečně zjistil a opatřil pro své vyjádření dostatečné podklady. Jeho závěr, že stavební povolení pozbylo platnosti, je proto nepřesvědčivý. K platnosti stavebního povolení z roku 1995 se městský úřad nevyjádřil vůbec, ač jej o to stěžovatelka požádala.

### B. Skutková zjištění

#### B.1 Stavba „dvou rodinných domků“

**V roce 1993 vydal městský úřad stavební povolení,<sup>3</sup>** jehož předmětem bylo osazení dvou rodinných domů typu „Karina“. Stavba měla být dokončena do 8. 10. 1994 a provedena měla být svépomocí, přičemž její zahájení mělo být oznámeno městskému úřadu 15 dnů předem. Projektovou dokumentaci vypracoval a stavební dozor měl provádět pan C. D.

---

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese [www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz).

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

3 Stavební povolení městského úřadu ze dne 8. 10. 1993, čj. výst. 1742/02-93/Ta.



**V červnu 2016 požádala stěžovatelka městský úřad,<sup>4</sup>** aby se ke stavebnímu povolení z roku 1993 vyjádřil, a to z hlediska dokončení stavby.

Poté, co provedl dne 29. 7. 2016 kontrolní prohlídku, **městský úřad sdělil,<sup>5</sup>** že na pozemku p.č. X v k. ú. Z<sup>6</sup> byly v letech 1993 a 1994 umístěny vodovodní přípojky a přípojky NN. Městský úřad nezjistil, že by byly vykopány základy ani provedeny stavební konstrukce rodinných domů. Podle městského úřadu proto nebyla stavba rodinných domů zahájena a stavební povolení z roku 1993 pozbylo platnosti.

**Stěžovatelka městskému úřadu odpověděla,<sup>7</sup>** že stavba v době platnosti stavebního povolení zahájena byla, a to stavbou přípojky vody a přípojky NN. Obě přípojky byly v projektové dokumentaci uvedeny jako součást stavby. Dále byly provedeny terénní úpravy, bez nichž by nebylo možné stavbu realizovat a které byly rovněž součástí stavby rodinných domů.

**Městský úřad sdělil,<sup>8</sup>** že výrok stavebního povolení z roku 1993 provedení přípojek nezmiňoval. Ve výroku bylo uvedeno, že stavby budou napojeny na stávající rozvody. V zápisu z ústního jednání, které se konalo dne 30. 9. 1993, bylo rovněž uvedeno, že stavby rodinných domů budou napojeny na stávající rozvody. Na stavbu přípojky NN do areálu bylo vydáno samostatné rozhodnutí<sup>9</sup> a tato přípojka byla již i zkolaudována.<sup>10</sup> To rovněž dokazuje, že provedení přípojek není součástí stavebního povolení z roku 1993. Městský úřad proto setrval na závěru, že stavební povolení z roku 1993 pozbylo platnosti.

**Stěžovatelka tento názor rozporovala u krajského úřadu,<sup>11</sup>** který však se sdělením městského úřadu souhlasil.<sup>12</sup>

Dne 3. 3. 2017 se uskutečnila další kontrolní prohlídka, během níž městský úřad zjistil,<sup>13</sup> že na pozemku p.č. X byla cca 0,5 m od polní cesty umístěna přípojka NN a ve vzdálenosti 24 m přípojka vodovodní. Po srovnání se situačním výkresem, který byl součástí stavebního povolení z roku 1993, městský úřad zjistil, že přípojky byly umístěny jinak, než byly v situačním výkresu zakresleny. **Městský úřad sdělil stěžovatelce,<sup>14</sup>** že není možné jednoznačně určit, zda zjištěné objekty (vyústění plastového potrubí a elektrický kabel) jsou součástí přípojek, které byly umístěny v rozporu se stavebním povolením z roku 1993, nebo se jedná o součásti přípojek, které nikdy povoleny nebyly, případně se jedná o jiné

4 Žádost stěžovatelky byla městskému úřadu doručena dne 20. 6. 2016 a její doplnění dne 1. 7. 2016.

5 Sdělení městského úřadu ze dne 4. 8. 2016, čj. MUBR 55040/2016.

6 Všechny zde uvedené pozemky se nachází v tomto k.ú., proto již v dalším textu nebudu jeho název uvádět.

7 Dopis stěžovatelky byl městskému úřadu doručen dne 25. 8. 2016.

8 Sdělení městského úřadu ze dne 20. 10. 2016, čj. MUBR 60678/2016.

9 Rozhodnutí ze dne 15. 6. 1992, čj. výst. 971/02/92-Ta.

10 Kolaudační rozhodnutí ze dne 21. 12. 1993, čj. 2394/02-93/Ta.

11 Podání stěžovatelky ze dnů 7. 11. 2016 a 24. 11. 2016.

12 Sdělení krajského úřadu ze dne 10. 1. 2017, čj. JMK 4651/2017.

13 Protokol městského úřadu ze dne 3. 3. 2017, čj. MUBR 15865/2017.

14 Sdělení městského úřadu ze dne 27. 3. 2017, čj. MUBR 21196/2017.



objekty, které podle stavebního zákona<sup>15</sup> přípojkami nejsou. Podle městského úřadu lze však s určitostí konstatovat, že zjištěné objekty jsou umístěny jinak, než jak měly být přípojky podle situačního výkresu umístěny. Tento závěr **krajský úřad akceptoval**.<sup>16</sup>

## B.2 Stavba „zděného objektu o rozměrech 16,5 x 10,2 m“

**V roce 1995 vydal městský úřad stavební povolení**,<sup>17</sup> jehož předmětem byla stavba zděného objektu o půdorysu 16,5 x 10,2 m a stavba zpevněných ploch, vodovodní přípojky, elektrické přípojky a odpadní jímky. Stavba měla být dokončena do října 1997 a její zahájení mělo být městskému úřadu 15 dnů předem oznámeno. Stavebním dozorem byl pověřen pan C. D. a zhotovitel stavby měl být vybrán na základě výběrového řízení.

**Stěžovatelka se v březnu 2017 obrátila na městský úřad**<sup>18</sup> a požádala ho o kontrolu elektrické přípojky podle stavebního povolení z roku 1995. Dne 4. 4. 2017 městský úřad provedl kontrolní prohlídku, při níž zjistil,<sup>19</sup> že z obvodové zdi haly na pozemku p.č. Y byla vyvedena přípojka NN. Městský úřad do protokolu zapsal, že posoudí, zda přípojka NN odpovídá projektové dokumentaci stavebního povolení z roku 1995. **Od té doby se již k dotazu stěžovatelky nijak nevyjádřil.**

## C. Právní hodnocení

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

### C.1 Obecně k platnosti stavebního povolení

Právní předpisy nepočítají s tím, že by právo provést stavbu, které bylo stavebním povolením založeno, bylo časově neomezené. Stavebník musí v určité době realizaci svého záměru zahájit, nebo požádat o prodloužení platnosti stavebního povolení, jinak o své právo přijde. Smyslem časového omezení je zabránit tomu, aby dotčené území nebylo při nečinnosti stavebníka trvale blokováno neprovedeným záměrem. Podmínky v území se v průběhu času mění, a území by proto nemělo zůstat navždy zakonzervované nerealizovanou stavbou. Omezená doba pro realizaci stavebního záměru zajišťuje rovněž, že se stavbou bude započato v aktuálním období. Bude tak sníženo riziko, že stavba bude postavena až se značným časovým odstupem od získání stavebního povolení, ačkoliv se již mohly zásadním způsobem změnit právní předpisy, podmínky v území, požadavky na projektovou dokumentaci nebo technické parametry staveb.<sup>20</sup>

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

16 Sdělení krajského úřadu ze dne 18. 4. 2017, čj. JMK 57956/2017.

17 Stavební povolení městského úřadu ze dne 21. 6. 1995, čj. výst. 1534/02-95/330/Ta.

18 Žádost stěžovatelky byla městskému úřadu doručena dne 14. 3. 2017.

19 Protokol městského úřadu ze dne 4. 4. 2017, čj. MUBR 23498/2017.

20 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 As 74/2012-39. Rozhodnutí správních soudů jsou veřejně dostupná na internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



Nedojde-li včas k prodloužení platnosti stavebního povolení nebo k zahájení stavby, ztrácí stavebník právo povolený záměr realizovat. Pokud by stavebník zahájil realizaci později, musel by mu stavební úřad udělit pokutu za provádění stavby bez stavebního povolení, vyzvat jej k zastavení stavebních prací a zahájit s ním řízení o odstranění stavby.

Za zahájení stavby je považováno započetí soustavné, organizované činnosti směřující k realizaci stavby a k jejímu dokončení. Nepostačuje provedení pouhých přípravných prací na staveništi, na které nenavazuje činnost vedoucí k uskutečnění další fáze výstavby. Obecně se stavba považuje za zahájenou provedením prvních stavebních prací, které již směřují k realizaci stavby podle schválené projektové dokumentace. Při posouzení otázky, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu a z charakteru stavby. O reálné zahájení se jedná, pokud práce svým charakterem směřují nepochybně již k realizaci stavby a je zjevný určitý hmotný výsledek stavební činnosti ověřitelný dle stavebního projektu. Zahájení stavby musí být prokazatelné, např. zápisem do stavebního deníku.<sup>21</sup> Aby stavební povolení nepozbylo platnosti, musí být zahájena stavba, která je jeho předmětem; zahájení stavby, která je v rozporu s projektovou dokumentací, nemůže pozbytí platnosti stavebního povolení zabránit.<sup>22</sup>

Zahájením stavby může být např. výkop základů, lze-li s pomocí stavebního povolení a projektové dokumentace konstatovat, že se o výkop základů skutečně jedná a nejde o jinou činnost (průzkum podloží). Zahájením stavby není vytyčení stavebního pozemku<sup>23</sup> ani skryvka ornice; jedná se o přípravu území, bez níž nelze stavbu zahájit.<sup>24</sup> Zahájením stavby nejsou ani práce na zařízení staveniště, které se nestanou součástí stavby, např. instalace provizorního rozvaděče, který bude sloužit pouze k přívodu elektřiny pro stavební techniku. Vybudováním nové elektro-přípojky, jež bude sloužit k provozu stavební techniky, která však zároveň bude v souladu s projektem připojovat novou stavbu k elektrické síti, stavba zahájena bude.

Posouzení, zda byla stavba v době platnosti stavebního povolení zahájena, přísluší stavebnímu úřadu. Tomu plyne z § 3 správního řádu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stavební úřad může vycházet např. ze zápisu ve stavebním deníku, výslechu stavbyvedoucího či zhotovitele stavby, datovaných fotografií stavebních prací, ohledání místa či věci, svědeckých výpovědí sousedů nebo ze znaleckého posudku.<sup>25</sup> Pokud by dokazování vyžadovalo postup přesahující odbornou způsobilost pracovníků stavebního úřadu, lze využít také expertní součinnosti (§ 174 stavebního zákona).

---

21 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 4 As 33/2009-156, ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 As 40/2009-77, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, čj. 10 Ca 171/2003-96; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). Dále také stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 11. 2004, čj. K-59/04; [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz).

22 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 10 As 229/2014-41; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

23 Str. 16 in VARVAŘOVSKÝ, Pavel, a kol. *Odstraňování staveb*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer ČR, 2013. Stanoviska. ISBN 978-80-904579-7-3. Sborník je veřejně dostupný v sekci „Další aktivity – Publikace – Sborníky Stanoviska“ na internetových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

24 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2010, čj. 8 As 28/2009-92; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

25 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 329/2014/VOP, na str. 524–525 in PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář : podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.



## C.2 Stavba „dvou rodinných domků“

Stavební povolení „dvou rodinných domků“ nabylo právní moci dne 29. 10. 1993, a aby nepozbylo platnosti, bylo nutno zahájit stavbu nejpozději do dvou let, tj. do 29. 10. 1995 (§ 67 „starého“ stavebního zákona<sup>26</sup>). Stěžovatelka tvrdí, že stavbu zahájila včas, neboť v letech 1993 a 1994 byla k budoucím rodinným domům vybudována elektrická a vodovodní přípojka. Městský úřad dospěl k závěru, že stavba zahájena nebyla, a stavební povolení proto pozbylo platnosti. Přípojky:

- nebyly uvedeny ve výroku stavebního povolení z roku 1993,
- jsou umístěny odlišně od situačního výkresu, který byl součástí stavebního povolení, a jsou tedy umístěny v rozporu se stavebním povolením,
- možná nikdy povoleny nebyly,
- možná přípojkami ve smyslu stavebního zákona vůbec nejsou,
- na stavbu přípojky NN do areálu bylo vydáno samostatné rozhodnutí již v roce 1992.

V první řadě bych rád uvedl, že i když městský úřad provedl kontrolní prohlídku a osobně se seznámil se stavem v místě staveb, nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Postupoval tedy v rozporu s § 3 správního řádu. **Podklady, které městský úřad shromáždil, neumožňují posoudit, zda byla stavba „dvou rodinných domků“ vybudováním elektrické a vodovodní přípojky včas zahájena, či nikoliv.** V důsledku nedostatečných skutkových zjištění je vyjádření městského úřadu nepřesvědčivé. Městský úřad by měl svá zjištění rozšířit anebo se o jejich rozšíření alespoň pokusit. K tomu může použít například:

- jednoduchý záznam o stavbě (tj. náhradu stavebního deníku), který byl stavebník povinen vést (§ 53 vyhlášky č. 85/1976 Sb.<sup>27</sup>) a v němž by byla informace o zahájení stavby uvedena,
- vyjádření pana C. D., který byl pověřen prováděním stavebního dozoru,
- vyjádření osoby, která stavbu přípojek v roce 1993 a 1994 provedla,
- informace o zahájení stavby zaslaná městskému úřadu (povinnost předem informovat městský úřad o zahájení stavby byla uložena podmínkou č. 7 stavebního povolení z roku 1993),
- důkaz o fyzické existenci přípojek,
- zaměření polohy (trasy) přípojek.

K tvrzením, která městský úřad učinil, se mohou vyjádřit následovně. To, že stavba vodovodní a elektrické přípojky nebyla součástí výroku stavebního povolení z roku 1993, neznamená ještě, že stavba těchto přípojek povolena nebyla. Výrok stavebního povolení lze konkretizovat odkazem na projektovou dokumentaci, podle níž bude stavba provedena. Stavební povolení tímto způsobem konkretizováno bylo (podmínkou č. 1),

<sup>26</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>27</sup> Vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu.



příčemž součástí projektové dokumentace byl i výkres „Situace širších vztahů“, v němž přípojka vody a přípojka NN zakreslena byla.

Trasa, kudy přípojky vedly, nebyla přesně zjištěna (zaměřena). V blízkosti přístupové cesty a vykolíkových míst, kde by se měly rodinné domy nacházet, byl pozorován pouze kabel, který by měl být zakončením elektrické přípojky, a šachta s plastovým potrubím, které by mělo být částí přípojky vodovodní. Ve výkresu „Situace širších vztahů“ pak nebyly uvedeny vzdálenosti (kóty), které by polohu elektrické a vodovodní přípojky závazně stanovily. Z podkladů, které městský úřad opatřil, proto s určitostí nevyplývá, že přípojky byly umístěny odlišně od situačního výkresu, a tedy i od stavebního povolení z roku 1993.

Chtěl-li městský úřad tvrzením, že na stavbu přípojky NN do areálu bylo v roce 1992 vydáno samostatné rozhodnutí, naznačit, že elektrická přípojka, s níž stěžovatelka spojovala platnost stavebního povolení z roku 1993, byla povolena jiným povolením, pak se domnívám, že bez znalosti reálné trasy elektrické přípojky nemohl městský úřad takový závěr učinit. Městský úřad by navíc tímto způsobem nijak nevyvrátil tvrzení stěžovatelky o včasném vybudování přípojky vody.

Tvrzení, že přípojky nebyly povoleny nikdy, je nedostatečné. Městský úřad nemůže pouze bez dalšího vznést podezření, že se v území nachází nepovolené stavby, a dále se jím nezabývat. Toto podezření musí dále prověřit a bez důvodných pochybností určit, zda se o nepovolené stavby jedná, či nikoliv.

### C.3 Stavba „zděného objektu o rozměrech 16,5 x 10,2 m“

Z principů dobré správy plyne požadavek, aby městský úřad odpověděl na všechna podání, která obdrží, nejedná-li se o podání anonymní či urážlivá. Na **žádost stěžovatelky** týkající se platnosti stavebního povolení z roku 1995 **městský úřad** poté, co provedl kontrolní prohlídku, **neodpověděl**, a v souladu s principy dobré správy tedy nepostupoval.

### C.4 Určení platnosti stavebního povolení rozhodnutím městského úřadu

Zastávám názor, že v případě stavebního povolení, od jehož vydání uplynula delší doba, je třeba přičíst tento fakt k tíži stavebníka, který není schopen platnost stavebního povolení jednoznačně prokázat. V pochybnostech o platnosti povolení vydaného před 24 lety musí městský úřad velmi důsledně zvažovat okolnosti případu a pečlivě porovnat všechny důkazy. Nelze připustit, aby stavebníkovi k neomezené platnosti stavebního povolení stačilo pouze tvrdit, že stavbu včas zahájil. Za situace, v níž stavebník tvrdí, že jeho staré stavební povolení nadále platí, musí na stavebníkovi ležet nejen břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Neunesení důkazního břemene musí být spojeno s negativním dopadem do práv a povinností stavebníka, který by v opačném případě nebyl k prokázání svých tvrzení nijak motivován.<sup>28</sup>

Tato pravidla nacházejí uplatnění zejména v **řízení o určení právního vztahu** (§ 142 správního řádu), které je vhodným prostředkem k tomu, aby městský úřad o platnosti stavebních povolení z roku 1993 a 1995 závazně rozhodl. Stěžovatelka může toto řízení

<sup>28</sup> Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. 3847/2011/VOP; veřejně dostupná v sekci „ESO evidence stanovisek ochránce“ na internetových stránkách [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).



zahájit podáním žádosti, zpoplatněné částkou 2.000,- Kč. Městský úřad by pak musel v zákonem stanovené lhůtě (§ 71 správního řádu) rozhodnout, zda stěžovatelce právo provést stavbu vzniklo, či nikoliv. Předtím by mohl využít celou škálu důkazních prostředků, které právní předpisy ke zjištění skutečného stavu věci nabízí. Úspěch stěžovatelky v případném řízení o určení právního vztahu by závisel i na tom, zda by se jí podařilo prokázat, že vydání rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění jejích práv.

Zahájení řízení o určení právního vztahu je zcela v dispozici stěžovatelky. Městský úřad toto řízení z moci úřední zahájit nemůže.

#### **D. Informace o dalším postupu**

Městský úřad Břeclav pochybil, neboť neodpověděl na dotaz stěžovatelky k platnosti stavebního povolení z roku 1995. K platnosti stavebního povolení z roku 1993 se městský úřad vyjádřil na základě neúplných podkladů a jeho vyjádření tak není přesvědčivé.

Zprávu zasílám starostovi města Břeclav a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se městský úřad ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelce a řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

V Brně dne 13. listopadu 2017

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)