

# **Zástupce veřejné ochránkyně práv**

## **JUDr. Stanislav Křeček**

V Brně dne 27. července 2015  
Sp. zn.: 3165/2015/VOP/MST

Vážený pane inženýre,

dopisem ze dne 28. 5. 2015 jste byl informován o mém rozhodnutí prošetřit skutečnosti, které jste uvedl v jednom ze svých doplnění věci původně vedené pod sp. zn. 1938/2015/VOP/MST. Toto doplnění bylo Kanceláři veřejného ochránce práv doručeno dne 11. 5. 2015 a bylo vloženo do nového spisu výše uvedené spisové značky. Ohradil jste se proti rozhodnutí ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 31375/2015, kterým Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), zrušil usnesení ze dne 21. 1. 2015, č. j. OV-ČJ/30309-14/BUR. Městský úřad Šlapanice, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), tímto usnesením zastavil řízení o umístění a povolení stavby „novostavba RD včetně přípojek na inženýrské sítě (voda, dešťová a splašková kanalizace, NN)“, nacházející se na pozemcích p. č. X/Y a Z v k. ú. W<sup>1</sup>. Krajský úřad však řízení současně se zrušením předchozího usnesení zastavil, neboť shledal, že projednávaná stavba již byla zahájena, a žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení se tak stala zjevně bezpředmětnou.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup>, a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního práva.

Při posouzení věci jsem mohl vycházet z materiálů, které jste mi zaslal, a dále z vyjádření obou šetřených úřadů, která jsem si dopisem ze dne 28. 5. 2015 vyžádal. Vyjádření krajského úřadu mi bylo doručeno dne 15. 6. 2015, stavební úřad se vyjádřil o den později dne 16. 6. 2015.

### **Skutková zjištění**

Dne 14. 5. 2014 podal pan A. B., bytem xxxxxxxx, žádost o umístění a povolení stavby „novostavba RD včetně přípojek na inženýrské sítě (voda, dešťová a splašková kanalizace, NN)“ na pozemcích p. č. X/Y a Z. Stavební úřad zjistil, že žádost trpí nedostatky, bez jejichž odstranění nelze v řízení pokračovat, proto vyzval žadatele k jejich odstranění. Usnesením ze dne 21. 1. 2015, č. j. OV-ČJ/30309-14/BUR, pak společné územní a stavební řízení zastavil. Stalo se tak podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu<sup>3</sup> poté, co nebyly odstraněny podstatné vady žádosti, neboť v průběhu řízení nebylo doloženo pravomocné územní rozhodnutí o prodloužení pozemní komunikace na pozemku p. č. X/Y. K pozemku p. č. Z tak v současné době vede pouze nezpevněná polní cesta, není proto splněn požadavek daný ustanovením § 23 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích

---

<sup>1</sup> Všechny zde uvedené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, proto již v dalším textu nebudu jeho název uvádět.

<sup>2</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Všechny zde uvedené právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese [www.portal.gov.cz](http://www.portal.gov.cz).

<sup>3</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

na využívání území<sup>4</sup>. Pro úplnost dodávám, že v této věci vystupujete před oběma šetřenými správními orgány jako zástupce žadatele, jednající na základě udělené plné moci. Stejně je tomu i v průběhu mého šetření.

Proti usnesení o zastavení řízení jste se odvolal, přičemž krajský úřad v průběhu odvolacího řízení obdržel přípis stavebního úřadu ze dne 23. 4. 2015, č. j. OV-ČJ/25744-15/BUR, spolu s kopií protokolu o provedené kontrolní prohlídce dne 21. 4. 2015 a situačním náčrtem. Stavební úřad při kontrolní prohlídce pozemků p. č. X/Y a Z dne 21. 4. 2015 zjistil, že stavba rodinného domu již byla zahájena. Konkrétně měla být provedena skryvka ornice a vybetonovány základové pasy pro stavbu rodinného domu. Jelikož krajský úřad zjistil skutečnosti nasvědčující zahájení stavby poté, co mu byla věc předána k rozhodnutí podle § 88 odst. 1 správního řádu, tedy v době, kdy pro rodinný dům neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí ani souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru či stavební povolení, dospěl k závěru, že je dán zákonný důvod pro zastavení společného územního a stavebního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení se totiž v daném případě stala zjevně bezpředmětnou. Krajský úřad konstatoval, že se jedná o skutečnost, která odůvodňuje postup odvolacího orgánu ve smyslu ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu. Proto vydal rozhodnutí ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 31375/2015, kterým usnesení o zastavení řízení zrušil a společné územní a stavební řízení zastavil. Krajský úřad poučil stavební úřad o tom, že po nabytí právní moci odvolacího rozhodnutí je povinen postupovat podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona<sup>5</sup>. Stavebník bude mít možnost požádat o dodatečné povolení stavby. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 5. 2015.

Krajský úřad ve svém vyjádření k mému šetření dodal, že správnost jeho úvahy o zahájení projednávané stavby rodinného domu a nikoliv jiné stavby potvrzuje „*Průvodní a technická zpráva k návrhu a provedení stavebně technického průzkumu pro optimalizaci způsobu založení stavby*“ ze dne 6. 5. 2015, kterou jste vypracoval a jejíž kopii mi krajský úřad poskytl.

Stavební úřad ve svém vyjádření uvedl, že dne 21. 4. 2015 provedl kontrolní prohlídku na pozemku p. č. Z, jehož vlastníkem je pan A. B., bytem xxxxxx. Při kontrolní prohlídce zjistil, že na pozemku byla provedena skryvka ornice a byly vybetonovány základové pasy odpovídající svým provedením projektové dokumentaci stavby rodinného domu, projednávané ve společném územním a stavebním řízení. To bylo zastaveno usnesením ze dne 21. 1. 2015, č. j. OV-ČJ/30309-14/BUR. Stavební úřad má za to, že rozhodnutí krajského úřadu je správné a v souladu s právními předpisy. Stavebník v době zahájení stavby nedisponoval opatřením stavebního úřadu dle stavebního zákona - souhlasem s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 či stavebním povolením dle § 115, které by jej opravňovalo stavbu rodinného domu zahájit. Ostatně nedisponoval ani žádným jiným rozhodnutím či opatřením, které by jej opravňovalo na pozemku p. č. Z provést jakoukoliv jinou stavbu.

Dle názoru stavebního úřadu je nepodstatné, zda stavebník zahájil realizaci právě povolované nebo jiné stavby na tomtéž pozemku. V obou případech by šlo o černou stavbu provedenou bez stavebního povolení či jiného opatření dle

---

<sup>4</sup> vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

<sup>5</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

stavebního zákona, kterou není možno řešit jinak než v souladu s ustanovením § 129 tohoto zákona. V současné době je se stavebníkem vedeno řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno oznámením ze dne 27. 5. 2015, č. j. OV-ČJ/33336-15/BUR.

Jak vyšlo najevo z Vašich doplnění, dne 11. 5. 2015 požádal pan A. B. o udělení dodatečného povolení stavby. Nezpochybnil jste, že místní komunikace na pozemku p. č. X/Y vyžaduje rekonstrukci, povinnost jejího provedení však nelze přenášet na stavebníka rodinného domu. K rekonstrukci se totiž zavázala obec Prace v plánovací smlouvě, kterou dne 8. 10. 2014 s panem N uzavřela. Přesto jste vstřícně přistoupil k následujícímu řešení. Předně jste na své náklady objednal zpracování dokumentace pro podání žádosti o vydání územního rozhodnutí k rekonstrukci místní obslužné komunikace, včetně souvisejících prací (např. geometrického zaměření území). Dále se pokusíte dohodnout s Obecním úřadem Prace, aby se obec stala pořizovatelem dokumentace a po získání potřebných vyjádření požádala o vydání územního rozhodnutí. Konečně se pokusíte o dohodu, aby Vám obec Prace v budoucnu uhradila náklady na pořízení dokumentace, jejímž bude vlastníkem. Věc v tuto chvíli nebudete řešit cestou soudního řízení.

### Právní posouzení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost 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. Veden tímto posláním jsem přistoupil k posouzení shromážděných podkladů.

Na úvod mi dovoluji vyjádřit podporu Vaší snaze o konstruktivní řešení věci. Usiluje-li pan A. B. nadále o výstavbu rodinného domu na pozemcích p. č. X/Y a Z, považuji podání žádosti o dodatečné povolení stavby za naprosto správný krok. V tuto chvíli se totiž jedná o jediný způsob, jak dosáhnout povolení stavby, jak vysvětlím níže. Současně oceňuji způsob, jakým jste přistoupil k řešení problematického stavu pozemní komunikace, která by měla sloužit k napojení budoucího rodinného domu. Jsem si vědom i ústupků, které jste při tom musel učinit, např. tím, že jste sám a na své vlastní náklady objednal pořízení dokumentace pro vydání územního rozhodnutí ke stavbě, která bude v cizím vlastnictví.

**Předmětem svého šetření jsem učinil otázku, zda rozhodnutí krajského úřadu ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 31375/2015, bylo vydáno v souladu s právními předpisy.** Krajský úřad vyšel při jeho vydání z ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu, podle kterého zjistí-li odvolací správní orgán, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků. Dále postupoval podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, podle něhož správní orgán zastaví usnesením řízení o žádosti, která se stala zjevně bezpředmětnou. Výraz „žádost se stala zjevně bezpředmětnou“ znamená, že v průběhu řízení dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla zjevně bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. „Bezpředmětnost“ je stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím

o žádosti, kladným či záporným, už nemůže dojít k žádné změně v právním postavení žadatele.<sup>6</sup>

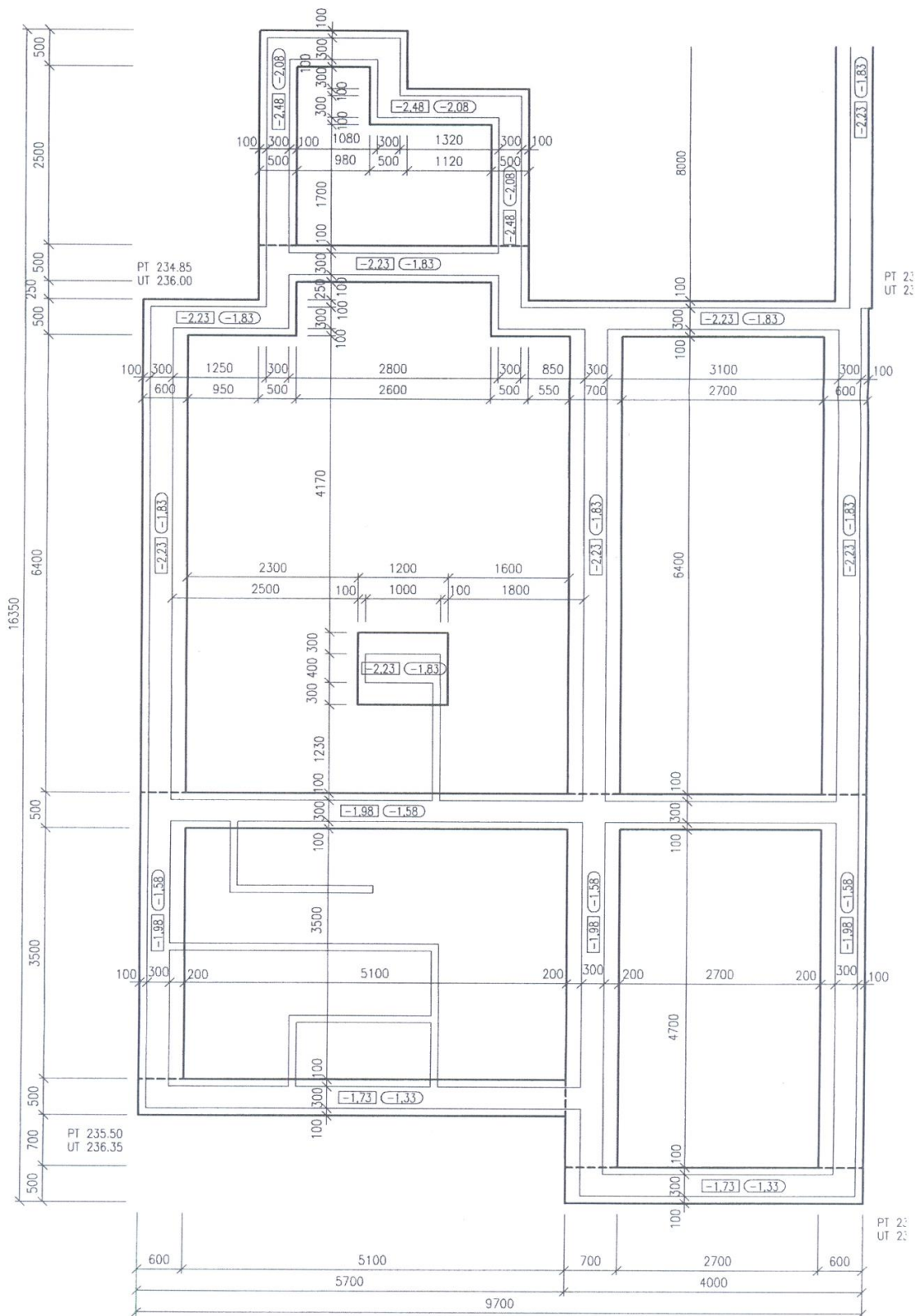
Krajský úřad zastavil společné územní a stavební řízení po zjištění, že stavba, projednávaná v tomto řízení, již byla zahájena. Vyšel z předpokladu, že za tohoto stavu nebyl důvod o žádosti pana A. B. ze dne 14. 5. 2014 nadále rozhodovat, neboť se stala zjevně bezpředmětnou, tj. její projednání již nemohlo nijak ovlivnit právní postavení (práva a povinnosti) žadatele.

Na tomto místě si dovoluji otisknout fotografii, kterou stavební úřad pořídil při kontrolní prohlídce dne 21. 4. 2015, a výkres z projektové dokumentace znázorňující základy rodinného domu.



---

<sup>6</sup> VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. str. 594



V prvé řadě je nutno určit, zda stavba rodinného domu na pozemku p. č. X/Y a Z byla opravdu zahájena. Obecně lze k okamžiku zahájení stavby poukázat např. na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 12. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003-96, podle kterého se „zahájením stavby rozumí takové práce, které jsou prováděny

*a směřují jednoznačně k realizaci stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace*“. Nejvyšší správní soud dodal, že z žádného stavebního předpisu nevyplývá jednoznačně, kdy dochází k zahájení stavby. Je proto třeba vycházet z konkrétních okolností případu, z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena. Určení, zda stavba byla či nebyla zahájena, závisí na zhodnocení zjištěných skutečností a jejich právní kvalifikaci stavebním úřadem.<sup>7</sup>

V posuzovaném případě bych pod pojem „stavba“ zařadil všechny stavební práce, jichž je k vybudování rodinného domu pana A. B. a zapotřebí a které se fyzicky projevují nějakou změnou na staveništi samém. Stavební a krajský úřad považovaly stavbu za zahájenou poté, co byla provedena skryvka ornice a vybetonovány základové pasy pro stavbu rodinného domu. Ač s touto úvahou nejste zcela ztotožněn, domnívám se, že stavba rodinného domu pana A. B. a na pozemku p. č. Z již skutečně zahájena byla. Práce, které byly na tomto pozemku provedeny - skryvku ornice, vykopání rýh pro základové pasy, jejich vysypání štěrkem a překrytí betonem - označujete jako součást rozšířeného stavebně technického průzkumu. Zároveň však připouštíte, že je věcí stavebního úřadu, aby posoudil, zda se jedná o zahájení stavby či o stavebně technický průzkum. I já sám zpochybňuji úvahy správních orgánů a jeho odborně způsobilých pracovníků jen tam, kde zjevně neodpovídají skutkovým zjištěním, právním předpisům či logickému uvažování. **Úvahu stavebního a krajského úřadu, že vybetonováním základových pasů byla stavba rodinného domu zahájena, pak pokládám za správnou.** Nepochybuji, že výsledek provedených prací je součástí základové konstrukce budoucího rodinného domu. Tomu nasvědčují fotografie z místa stavby a výkres z její projektové dokumentace, zobrazené na předchozích stranách mého dopisu, které si vzájemně odpovídají. Naopak v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu se domnívám, že skryvku ornice ještě nelze za zahájení stavebních prací považovat. Skryvku ornice lze považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není.<sup>8</sup>

Dále je nutno zabývat se vlivem, který má zahájení stavby bez předchozího povolení na běžící územní a stavební řízení, v němž je stavba projednávána.

Povolení, na jejichž základě lze stavbu na určitém pozemku umístit a vybudovat, mohu pro účely tohoto dopisu rozdělit na povolení „řádná“ a „dodatečná“. Řádná povolení, tj. územní rozhodnutí, územní souhlasy, stavební povolení či souhlasy s provedením ohlášené stavby, lze vydat pouze ke stavbám, které ještě nebyly zahájeny. Právní předpisy s těmito povoleními spojují možnost zahájit stavbu, ovšem až od okamžiku, kdy nabydou právní moci či právních účinků. Laicky řečeno lze uvedené přeformulovat jako - „nejdříve získám povolení, potom stavím“. Je-li se stavbou započato bez potřebného (pravomocného) úkonu, který je stavebním zákonem vyžadován, je nutno na stavbu nahlížet jako na nepovolenou. I nepovolenou stavbu lze samozřejmě povolit, nelze tak ovšem učinit „řádným“ povolením, nýbrž povolením „dodatečným“. Podmínky pro jeho vydání jsou obdobné jako podmínky povolení „řádného“. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že je to stavebník, kdo musí splnění podmínek pro udělení dodatečného povolení, daných v § 129 odst.

<sup>7</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 As 17/2008-76. Tento rozsudek je veřejně dostupný na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu na adrese [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>8</sup> Tamtéž.

3 stavebního zákona, prokázat ve své žádosti, projektové dokumentaci stavby či souvisejících podkladech.

Podle současné právní úpravy proto stavbu rodinného domu na pozemku p. č. X/Y a Z již po zahájení stavebních prací nebylo možné povolit řádným způsobem (stavebním povolením), nýbrž toliko dodatečným povolením stavby. Stavební ani krajský úřad tedy neměly od zjištění, učiněných při kontrolní prohlídce dne 21. 4. 2015, důvod ve společném územním a stavebním řízení pokračovat. Za takového předpokladu bylo nadbytečné, aby krajský úřad v odvolacím přezkumu usnesení o zastavení řízení zrušil a věc vrátil k novému projednání stavebnímu úřadu, neboť ten by nemohl učinit nic jiného než řízení zastavit, případně žádost zamítnout (účinky obojího jsou pro stavebníka totožné). Právo provádět stavební činnost může od okamžiku zahájení nepovolené stavby založit pouze rozhodnutí o dodatečném povolení podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, nikoliv řádné stavební povolení.

**Pokud krajský úřad zastavil společné územní a stavební řízení, postupoval dle mého názoru v souladu s právními předpisy a jeho rozhodnutí ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 31375/2015, shledávám jako odpovídající skutečnému stavu věci.**

Krajskému úřadu vytýkáte, že v odvolacím řízení nezohlednil nesprávnost usnesení o zastavení řízení ze dne 21. 1. 2015, č. j. OV-ČJ/30309-14/BUR. To bylo vydáno poté, co nebyly odstraněny podstatné vady žádosti o umístění a povolení stavby, když v průběhu řízení nebylo doloženo pravomocné územní rozhodnutí o prodloužení pozemní komunikace na pozemku p. č. X/Y. Ve svém dopisu ze dne 7. 4. 2015, sp. zn. 1938/2015/VOP/MST, jsem k požadavku stavebního úřadu uvedl: *„Povinnost doložit pravomocné územní rozhodnutí pro pozemní komunikaci, která bude zajišťovat dopravní obslužnost umístěvané a povolované stavby, však ze žádného právního předpisu nevyplývá. (...) Nejsem proto bezvýhradně přesvědčen, že by v posuzovaném případě byly naplněny předpoklady dané ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro možnost zastavení řízení.“*<sup>9</sup> Na svém názoru pochopitelně nadále trvám a předpokládám, že stavební úřad ve své budoucí činnosti od podobných požadavků na doplnění žádosti ustoupí. V posuzované věci však došlo ke změně skutkových okolností oproti stavu, z něhož jsem při formulaci předchozího názoru vycházel. Nový skutkový stav vyšel najevo až později, při kontrolní prohlídce dne 21. 4. 2015. Krajský úřad příléhavě vysvětlil, že v situaci, kdy napadené usnesení zrušil a společné územní a stavební řízení zastavil, bylo nadbytečné zabývat se odvolacími námitkami. Z mého pohledu to platí i pro případné nesprávnosti předchozího postupu stavebního úřadu. Zmínka o jakémkoli pochybení podřízeného úřadu by totiž na výsledku odvolacího řízení nemohla nic změnit. Mohlo by se maximálně jednat o jisté zadostiučinění pro žadatele, pana A. B.

Výsledek odvolacího přezkumu ani mého šetření nic nemění na možnosti dosáhnout povolení rodinného domu na pozemcích p. č. X/Y a Z. Potřebnou žádost jste již dne 11. 5. 2015 podal. Předpokládám, že stavební úřad dostojí své povinnosti, dané § 112 odst. 3 stavebního zákona, a v řízení o dodatečném povolení stavby rozhodne nejdéle do 90 dnů od podání žádosti, nevyvstane-li zákonný důvod

---

<sup>9</sup> V podrobnostech odkazuji na text mého dopisu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 1938/2015/VOP/MST, který byl všem zúčastněným stranám - krajskému úřadu, stavebnímu úřadu a stěžovateli - zaslán.

pro přerušeni řízení. Připomínám, že v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona „byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby“, které bylo zahájeno doručením oznámení ze dne 27. 5. 2015, č. j. OV-ČJ/33336-15/BUR. Pokud by se jako překážka pro udělení dodatečného povolení stavby jevílo nedodržení pravidla, daného § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území<sup>10</sup>, připomínám možnost požádat o udělení výjimky z tohoto ustanovení podle § 26 vyhlášky a § 169 odst. 3 stavebního zákona.

### **Závěr**

**Na základě výše uvedených zjištění a jejich hodnocení jsem dospěl k závěru, že rozhodnutí ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 31375/2015, bylo vydáno v souladu s právními předpisy a krajský úřad společné územní a stavební řízení správně zastavil.** Zahájení řízení o odstranění stavby pak bylo pouze logickým vyústěním stavu věc.

**Se stavebním úřadem se nemohu shodnout, pokud jde o vydání usnesení o zastavení řízení ze dne 21. 1. 2015, č. j. OV-ČJ/30309-14/BUR, nicméně krajský úřad v odvolacím přezkumu toto usnesení zrušil.** Kvůli novým skutečnostem, zjištěným při kontrolní prohlídce dne 21. 4. 2015, neznamenal tato skutečnost žádnou výhodu pro pana A. B. Pochybení, vyžadující v tuto chvíli nápravu, jsem v postupu stavebního úřadu neshledal. V tuto chvíli jsem tak nucen své šetření uzavřít podle ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv<sup>11</sup>.

Tento dopis, v němž shrnuji svá zjištění a závěry, zasílám ředitelce Krajského úřadu Jihomoravského kraje a starostce města Šlapanice, aby s ním seznámily příslušné úřední osoby. I Vás prosím, abyste s mými závěry seznámil Vašeho zmocnitele, pana A. B.

Vážený pane inženýre, jsem si vědom, že má odpověď potvrzuje předchozí postup správních orgánů, který byl v neprospěch Vašeho zmocnitele. Nejsem však přítelem zamlžování skutečného stavu věci a v případě, kdy zjistím, že lidem, kteří se na mě s důvěrou obrátí, nemohu být nápomocen, považuji za korektní sdělit jim otevřeně svůj právní názor na stav věci, byť by byl pro ně nepříznivý. Nejinak jsem učinil i v tomto případě.

S pozdravem

Vážený pan  
Ing. C. D  
xxxxxx  
XXX XX xxxx

Údolní 39  
602 00 Brno  
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112

<sup>10</sup> „Ke každé stavbě rodinného domu nebo stavbě pro rodinnou rekreaci nebo souvislé skupině těchto staveb musí vést zpevněná pozemní komunikace široká nejméně 2,5 m a končící nejdále 50 m od stavby.“

<sup>11</sup> „Jestliže ochránce šetřením nezjistí porušení právních předpisů ani jiná pochybení (ustanovení § 1 odst. 1), písemně o tom vyrozumí stěžovatele i úřad.“