



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu Městského úřadu Vimperk v řízení o dodatečném povolení souboru staveb na pozemku p. č. y v k. ú. Z**

---

### **A. Závěry šetření**

Dne 31. 5. 2017 jsem pod výše uvedenou spisovou značkou ve věci podnětu pana A, bytem xxx (dále „stěžovatel“), vydal dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv<sup>1</sup> zprávu o šetření.

Předmětem šetření byl postup odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu Vimperk (dále „stavební úřad“) ve věci nepovoleného, rozestavěného souboru staveb dvou rodinných domů a zpevněných ploch včetně napojení na technickou infrastrukturu v území na pozemku p. č. y v k. ú. Z<sup>2</sup> (dále „soubor staveb“). Stavebníky jsou manželé B.

Námitku stěžovatele, že stavební úřad projednává nepovolený soubor staveb neúměrně dlouho, jsem shledal jako důvodnou. Stavební úřad nepovolený soubor staveb projednává od roku 2013 a dosud řízení neuzavřel. V době vydání zprávy o šetření se řízení o dodatečném povolení souboru staveb nacházelo ve fázi neúplné žádosti o dodatečné povolení souboru staveb. Stavebníci neprokázali, že daný záměr je v souladu s veřejnými zájmy na ochraně zemědělského půdního fondu<sup>3</sup> a k žádosti nedoložili projektovou dokumentaci v rozsahu vyhlášky o dokumentaci staveb<sup>4</sup>.

### **B. Vyjádření úřadu**

Dne 22. 6. 2017 jsem obdržel vyjádření<sup>5</sup> vedoucího stavebního úřadu ke zprávě o šetření. Sdělil mi, že si uvědomuje vlekllost řízení o nepovoleném souboru staveb a respektuje právní hodnocení uvedené ve zprávě o šetření. Nicméně uvedl, že pokud by stavební úřad postupoval striktně podle stavebního zákona, tj. ukončil řízení o dodatečném povolení, a dále pokračoval v řízení o odstranění stavby a nařídil její odstranění, došlo by k formálnímu splnění zákona bez efektivního výsledku. Poukázal na to, že konstrukce ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona<sup>6</sup> je nejasná, když např. nezakazuje stavebníkovi podávat opakovaně žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavebnímu úřadu pak nezbyvá než opakované žádosti stavebníků projednat, což je i daný případ. Aktuálně stavební úřad projednává doplněnou žádost stavebníků o dodatečné povolení souboru staveb, která není opět úplná.

---

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 V následujícím textu již nebudu k. ú. Z uvádět s tím, že všechny nemovitosti se nacházejí v daném katastrálním území.

3 Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

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

5 Č. j. MUVPK-VÚP 17323/17-LAI.

6 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Vedoucí stavebního úřadu zmínil, že řešení daného případu je komplikováno značnou nekázní stavebníků, kteří přes výzvy a rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu stavby a uloženou pokutu stále staví. Soubor staveb je téměř stavebně dokončen.

### **C. Závěrečné hodnocení**

Opatření přijatá stavebním úřadem považuji za nedostatečná. Vydávám proto závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě dle ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

Ačkoliv mám do značné míry pochopení pro argumenty stavebního úřadu a jeho snahu soubor staveb dořešit v řízení o dodatečném povolení stavby, nemohu pominout zákonnou regulaci řízení o odstranění stavby, ochranu veřejných zájmů a zájmy ostatních účastníků řízení.

V daném případě je podstatná odpověď na otázku, zda a jaké jsou legitimní možnosti postupu stavebního úřadu v situaci, kdy „černý“ stavebník opakovaně podává neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby, původní žádost o dodatečné povolení opakovaně mění a současně přes rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu stavby pokračuje v nepovolené stavební činnosti. Přisvědčuji názoru stavebního úřadu, že stavební zákon ani správní řád<sup>7</sup> jako subsidiární právní předpis nedávají na danou otázku jasnou odpověď.

Předně bych rád zmínil judikaturu Ústavního soudu<sup>8</sup>, ze které vyplývá, že zasáhnout do základních práv nebo svobod musí být interpretováno restriktivně a nikoliv extenzivně. Výjimkou je stav, kdy by v konkrétních případech mohlo ze strany účastníků řízení docházet k záměrným procesním obstrukcím. Takovému obstrukčnímu jednání nenáleží právní ochrana a zákon mu nepřiznává právní účinky, neboť takovéto jednání nevede k realizaci práva na spravedlivý proces, ale k úmyslnému protahování a oddalování konečného rozhodnutí ve věci.

Stavební zákon v § 129 odst. 2 zakotvuje veřejnoprávní nárok tzv. „černého“ stavebníka na vydání dodatečného povolení stavby za předpokladu, že splní zákonné podmínky dodatečného povolení specifikované v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Jinými slovy, pokud stavebník zákonné podmínky splní, má nárok na dodatečné povolení stavby. Judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>9</sup> dovozuje, že stavebník nepovolené stavby může o její dodatečné povolení požádat i ve fázi běžícího odvolacího řízení (o odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby). K tomuto názoru Nejvyšší správní soud dospívá v situacích, kdy stavebník nepovolené stavby žádost o dodatečné povolení nepodal vůbec nebo ji nedoplnil ve stanovené lhůtě. Tento názor odráží i správní praxe stavebních úřadů. Nicméně uvedený názor nedopadá na situaci, kdy stavebník nepovolené stavby podává opakovaně neúplnou žádost o její dodatečné povolení. Pokud by šlo ze strany stavebníka

<sup>7</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002 sp. zn. I ÚS 729/2001, ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. II ÚS 102/2003, dostupné z <http://nalus.usoud.cz>.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).



o zjevné zneužití práva a obstrukci, Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatuje, že „nelze ponechat správní orgán tváří v tvář takovému jednání zcela bezbranným“ a stavební úřad by mohl odmítnout přerušit řízení o odstranění stavby.

Byť právní úprava stavebního zákona ani správního řádu jasně neřeší procesní situaci, kdy stavebník v průběhu několika let opakovaně podává neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby, je možné hledat řešení s pomocí judikatury. Pokud vyjdeme z výše citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu, který presumuje, že v případě zjevného obstrukčního jednání by mohl stavební úřad odmítnout přerušit řízení o odstranění stavby, pak by měl stavební úřad přistoupit k věcnému projednání žádosti<sup>10</sup>. Výsledkem projednání takové žádosti bude její zamítnutí, neboť stavebník již jednou (nebo dokonce již víckrát) neunesl důkazní břemeno a neprokázal, že nepovolenou stavbu lze dodatečně povolit. Jde o analogickou situaci jako v případě řádného stavebního řízení, kdy žádosti o stavební povolení není možné vyhovět pro nenaplnění zákonných předpokladů, stavební úřad proto rozhodne o jejím zamítnutí<sup>11</sup>.

Stavebníci první žádost o dodatečné povolení souboru staveb podali v roce 2013. Od té doby žádost opakovaně měnili a stavební úřad ji vždy připustil k projednání. Stavebníci vždy podali vadnou, resp. neúplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb a ani na výzvy stavebního úřadu vady žádosti neodstranili. Dá se tedy říct, že stavebníci od roku 2013 až dosud střídavě buď podávají neúplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb, nebo tuto žádost zásadně nedoplňují. K jejich tíži hovoří i vytrvalá stavební nekázeň, kdy přes rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu stavby pokračovali v nepovolené výstavbě a soubor staveb stavebně prakticky dokončili.

Se zřetelem k uvedenému považují jednání stavebníků za obstrukční, s cílem věc protahovat a vyhnout se konečnému, pro sebe nepříznivému rozhodnutí stavebního úřadu. Je zřejmé, že pokud stavební úřad nemůže stavbu dodatečně povolit, musí po ukončení řízení o dodatečném povolení stavby pokračovat v řízení o jejím odstranění a toto odstranění posléze i nařídit. Jelikož stavebníci od roku 2013 opakovaně žádali o dodatečné povolení stavby, a stejně tak opakovaně neunesli důkazní břemeno o tom, že soubor jejich nepovolených staveb lze dodatečně povolit, měl by stavební úřad jejich další případnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb zamítnout<sup>12</sup> a pokračovat v řízení o odstranění stavby. Opakovaná žádost o dodatečné povolení stavby v případě, že předchozí řízení skončilo (zde dokonce nejednou) pouze procesním rozhodnutím stavebního úřadu o zastavení řízení z důvodu nedoplnění žádosti o chybějící náležitosti, vlastně není novou žádostí v pravém slova smyslu, ale spíše žádostí o nové otevření té samé věci, i když se změnami závisle na tom, jak se v průběhu času měnila (rostla) také „černá“ stavba. Procesní rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby tedy formálně nebrání tomu, aby stavebník nepovolené stavby o dodatečné povolení znovu požádal, ale nelze od stavebního úřadu očekávat, že na takovou žádost bude nahlížet tak, jako by nikdy předtím nebyla podána. Neukázněný stavebník by tím získával nedůvodný

10 Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, sp. zn. 57 A 49/2013-91, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

11 Ustanovení § 115 ve spojení s § 11 odst. 1 a odst. 2 a § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona.

12 Ustanovení § 129 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s § 115 odst. 1 stavebního zákona.



prostor k legalizaci své nepovolené stavby na úkor veřejného zájmu na odstraňování staveb, které nelze dodatečně povolit.

#### **D. Opatření k nápravě**

Městskému úřadu ve Vimperku navrhuji, aby:

- (A) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska posoudil žádost stavebníků o dodatečné povolení souboru staveb, a pokud nelze žádosti vyhovět, tj. žádost nespĺňuje požadavky § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona, rozhodl o zamítnutí této žádosti o dodatečné povolení souboru staveb dle § 129 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s § 115 odst. 1 stavebního zákona,
- (B) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení toto závěrečného stanoviska nařídil kontrolní prohlídku souboru staveb. Pokud výkonem kontrolní prohlídky stavby zjistí, že stavebníci pokračují v nepovolené činnosti, vydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací dle § 134 odst. 4 stavebního zákona,
- (C) ve lhůtě 40 dnů ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska na základě zjištění při kontrolní prohlídce stavby, že stavebníci pokračují v nepovolené stavební činnosti, zahájil vůči nim řízení o správním přestupku dle § 178 nebo § 179 stavebního zákona.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Vimperku a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám k seznámení také stěžovateli.

Pokud Městský úřad ve Vimperku nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Městského úřadu ve Vimperku.

Brno 11. října 2017

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)