



Zpráva o šetření ve věci řízení o dodatečném povolení souboru staveb na pozemku p.č. yyy v k.ú. Z

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A, bytem xxx (dále také „stěžovatel“), s podnětem k prošetření postupu odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu Vimperk (dále také „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. yyy v k.ú. Z¹ (dále také „soubor staveb“). Stavebníky jsou manželé B. Dle informativního výpisu evidence katastru nemovitostí je pozemek p.č. yyy ve vlastnictví města Vimperku (dále také „město“). Stěžovatel je účastníkem řízení o dodatečném povolení souboru staveb.

Vyřízení věci jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv² a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast stavebního práva, kam podnět spadá.

A. Shrnutí závěrů

Stěžovatel namítá neúměrnou délku doby, po kterou stavební úřad projednává nepovolený soubor staveb, jeho rozpor s územním plánem, porušení nájemní smlouvy o nájmu pozemku, na kterém je soubor staveb rozestavěn, a v neposlední řadě namítá, že stavebníci pokračují v nepovolené výstavbě.

Základní zásadou postupu správních orgánů vedoucích řízení, v němž se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech či povinnostech osob, je vyřídit věc (ukončit řízení) v rozumném a přiměřeném čase. Naplněním tohoto principu se současně naplňuje legitimní očekávání účastníků řízení domoci se v reálném časovém horizontu svých práv či oprávněných zájmů. Námitku stěžovatele o vleklosti řízení ve věci rozestavěného souboru staveb shledávám důvodnou. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění souboru staveb v roce 2013 a k dnešnímu dni řízení o této stavbě neuzavřel. Stav, kdy stavební úřad projednává záležitost souboru staveb od roku 2013, aniž ji pravomocně ukončil, nemohu považovat za dobu přiměřenou. V zájmu objektivity konstatuji, že na dosavadní délku řízení měla negativní vliv stavební nekázeň stavebníků, a proces zrušení původního a následně pořízení, schválení a vydání nového Územního plánu města Vimperku (dále také „územní plán“). Nečinnost správního orgánu (zde stavebního úřadu) je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona o odškodnění.³

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

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“).

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



Aktuální stav řízení o dodatečném povolení rozestavěného souboru staveb tak, jak vyplývá ze shromážděných podkladů, nasvědčuje tomu, že daný soubor staveb je v rozporu s veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Stavebníci dosud stavebnímu úřadu nepředložili úplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb, zejména projektovou dokumentaci a kladné závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.⁴ Nesplnili tedy podmínky pro legalizaci souboru staveb formou rozhodnutí o jeho dodatečném povolení.

Rozestavěný soubor staveb je umístěn na pozemku ve vlastnictví města, které uzavřelo se stavebníky nájemní smlouvu týkající se umístění souboru staveb. Postup města jako vlastníka pozemku a současně pronajímatele je typickým výkonem jeho samostatné (samosprávné) působnosti, do které nemůže veřejný ochránce práv zasahovat, hodnotit či jinak ji ovlivňovat.⁵ Proto jsem se nezabýval námitkami stěžovatele ve věci postupu města při uzavření nájemní smlouvy.

B. Skutková zjištění

Při posuzování podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Městským úřadem Vimperk (dále také „městský úřad“) a stěžovatelem. Pro posouzení věci považuji za významné následující skutečnosti.

Stavební úřad z moci úřední opatřením ze dne 19. 9. 2013⁶ zahájil řízení o odstranění souboru staveb.

Stavebníci využili zákonné možnosti a dne 15. 10. 2013 požádali o dodatečné povolení souboru staveb. V průběhu roku 2014 stavebníci předmět žádosti o dodatečné povolení opakovaně měnili, a to z důvodu své stavební nekázně, kdy (přes zákaz stavebního úřadu) pokračovali v nepovolené stavbě. Dne 3. 7. 2015⁷ stavební úřad soubor staveb dodatečně povolil. V odvolacím řízení odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále také „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 19. 1. 2015⁸ rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

V rámci nového projednání žádosti o dodatečné povolení souboru staveb stavební úřad řízení opakovaně přerušoval z důvodů přímo souvisejících s daným řízením. Zmíním vydání nového územního plánu, který nabyl účinnosti dne 15. 7. 2015,⁹ pořízení Územní studie zájmové lokality „Homolka sever + jih“ (dále také „územní studie“), určení charakteru

4 Ustanovení § 129 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále také „stavební zákon“).

5 Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

6 Čj. VÚP 18279/13-LAI-2095/2013.

7 Čj. VÚP 13640/14-LAI-2095/2013.

8 Čj. KUJCK 1988/2015/OREG.

9 Původní Územní plán města Vimperku zrušil krajský úřad rozhodnutím ze dne 16. 10. 2014, čj. KUJCK 60916/2014/OREG. Tajemník městského úřadu mě vyrozuměl, že správní soud, k žalobě města Vimperku, zrušil rozhodnutí krajského úřadu. Dne 29. 9. 2015 Zastupitelstvo města Vimperku vydalo formou opatření obecné povahy č. 2/2015, Územní plán města Vimperku.



komunikace na pozemku p.č. 895/5, která je přístupovou komunikací k rodinným domům v lokalitě včetně nepovoleného souboru staveb¹⁰ či opakované poskytnutí lhůty stavebníkům k podání úplné žádosti o dodatečné povolení souboru staveb. Naposledy stavební úřad z tohoto důvodu přerušil řízení o dodatečném povolení souboru staveb do 31. 12. 2016 usnesením ze dne 7. 9. 2016.¹¹ Následně k žádosti stavebníků lhůtu pro podání úplné žádosti o dodatečné povolení prodloužil do 31. 1. 2017.

Městský úřad mě vyrozuměl, že stavebníci dosud nepodali úplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb. Stavebníci nedoložili projektovou dokumentaci v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení a dále nedoložili souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k umístění stavby na pozemku, který je jeho součástí.

Dle územního plánu se pozemek p.č. 895/71 nachází v ploše označené jako „smíšená obytná“, ve které je přípustné umísťovat objekty bydlení s podílem občanské vybavenosti, nerušící výrobní a nevýrobní služby.

Shromážděné podklady svědčí o značné stavební nekázni stavebníků, kteří (přes výzvu a rozhodnutí stavebního úřadu o zákazu stavby) pokračují v nepovolených stavebních pracích. Stavební úřad vůči jednomu ze stavebníků vedl sankční řízení a rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015¹² mu uložil pokutu. V odvolacím řízení krajský úřad rozhodnutím ze dne 3. 6. 2015¹³ rozhodnutí stavebního úřadu o pokutě zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

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.

Smyslem následujícího právního hodnocení není detailně zkoumat procesní aspekty kauzy. Cílem této argumentace je vyslovit právní názor na předloženou záležitost s přihlédnutím k námitkám stěžovatele z hlediska respektování práva a principů dobré správy.

Stavební úřad nařídí vlastníkově odstranění stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona¹⁴]. Stavební úřad je v řízení o odstranění stavby povinen postupovat v souladu se základními zásadami správního procesu, tj. vést správní řízení a ukončit je v rozumném a přiměřeném čase. Jen takový postup může vést k naplnění legitimního očekávání účastníků řízení – domoci se v reálném časovém horizontu svých

10 Rozhodnutí městského úřadu ze dne 19. 5. 2014, čj. OD 10047/14-NOV 1660/2014, že jde o veřejnou přístupnou účelovou komunikaci.

11 Čj. MUVPK-VUP 19179/16-LAI 2095/2013.

12 Čj. VUP 2468/15-LAI-4404/2014.

13 Čj. KUJCK 40304/2015/OREG.

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



práv či oprávněných zájmů [§ 2 odst. 4, § 6 odst. 1 správního řádu¹⁵]. Uvedené teze reflektuje i ustálená judikatura Ústavního soudu (cituji): „... ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy¹⁶), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.“¹⁷

Námítku stěžovatele o vleklosti řízení o nepovoleném souboru staveb, resp. vleklosti řízení o jeho dodatečném povolení, shledávám důvodnou. Stavební úřad vede řízení o odstranění souboru staveb od poslední třetiny roku 2013, aniž jej k dnešnímu dni pravomocně uzavřel. Tak dlouhou dobu projednávání věci nemohu považovat za přiměřenou. Nicméně v zájmu objektivity musím ve shodě s městským úřadem konstatovat, že do celkové délky řízení o nepovoleném souboru staveb se negativně promítá soustavná stavební nekázeň investorů, kteří přes zákaz stavebního úřadu pokračují v nepovolené stavbě. Vliv na dosavadní délku řízení mělo bezpochyby i rozhodnutí krajského úřadu ze dne 16. 10. 2014 o zrušení územního plánu a následný postup města Vimperku při pořízení, schválení a vydání nového (stávajícího) územního plánu. Přesto jsem přesvědčen, že stavební úřad nemůže na vzniklou situaci rezignovat a tolerovat nelegální stavbu.

V rámci řízení o odstranění stavby zákonodárce zakotvil veřejnoprávní nárok „černého“ stavebníka na dodatečné povolení stavby, výhradně však za splnění přísných podmínek. Stavebník (vlastník) černé stavby může oprávněně očekávat její dodatečné povolení pouze tehdy, pokud beze zbytku splní zákonodárcem stanovené podmínky dodatečného povolení dle § 129 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona. Zdůrazňuji, že povinnost splnit zákonné podmínky dodatečného povolení stavby leží na bedrech stavebníka (vlastníka) černé stavby, nikoliv správního orgánu. Uvedené teze odráží i ustálená judikatura správních soudů.¹⁸ Pokud stavebník (vlastník stavby) toto důkazní břemeno neunes, nelze mu stavbu dodatečně povolit.

Jedním ze zákonných předpokladů dodatečného povolení stavby je, že stavebník podá úplnou žádost jako k žádosti o stavební povolení a prokáže, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Vycházím-li ze skutkového stavu, který je mi znám, stavebníci nepodali úplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb, když nedoložili projektovou dokumentaci v rozsahu stanoveném vyhláškou o dokumentaci staveb¹⁹ pro vydání stavebního povolení, resp. dodatečného povolení, a nedoložili závazné stanovisko příslušného dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.²⁰ Stavebníci nepovoleně rozestavěli soubor staveb na pozemku

15 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

16 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

17 Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005; dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

18 Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 13. 8. 2009, čj. 7 As 46/2009-88, 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, a 11. 4. 2013, čj. 7 As 154/2012-26; dostupné na www.nssoud.cz.

19 Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

20 Ustanovení § 15 písm. j) zákona č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 4 odst. 2 stavebního zákona.



evidovaném jako trvalý travní porost, který je součástí zemědělského půdního fondu, aniž k tomu měli souhlas příslušného správního orgánu povolaného k jeho ochraně.

Aniž bych mínil předjímat výsledek řízení o nepovoleném souboru staveb, resp. výsledek o jeho dodatečném povolení, což mi ostatně ani nepřísluší, neboť jde o řízení pravomocně neukončená, připojuji k věci následující komentář. Za popsání skutkového stavu, pokud stavebníci nepodali úplnou žádost o dodatečné povolení souboru staveb, je stavební úřad vázán ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu²¹ ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona řízení o dodatečném povolení souboru staveb zastavit a pokračovat v řízení o jeho odstranění.

Účastník řízení může požádat správní orgán o prodloužení lhůty k provedení úkonu (zde podání úplné žádosti o dodatečné povolení souboru staveb). Podmínky, za kterých tak může učinit, stanoví v obecné rovině § 39 správního řádu, přičemž účastník řízení nemá na prodloužení lhůty právní nárok. Zákonodárce výslovně stanoví, že případným prodloužením lhůty k provedení úkonu nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků řízení.²² Ze shromážděných podkladů nevyplývá, že by stavební úřad při prodlužování lhůty stavebníkům pro podání úplné žádosti o dodatečné povolení souboru staveb uplatnil postup dle § 39 správního řádu. Naopak popsání stav věcí vede nutně k úvaze, že opakovaným prodlužováním lhůty stavebníkům k podání úplné žádosti o dodatečné povolení stavby svědčí o tom, že řízení se odchýlilo od svého cíle, kterým mělo být meritorní rozhodnutí o existujícím rozestavěném a nepovoleném souboru staveb.

Z informací, které mám k dispozici, není zřejmé (s výjimkou rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015), zda stavební úřad v dané věci důsledně aplikuje sankční ustanovení stavebního zákona. Mám na mysli především skutkové podstaty správního přestupku spočívajícího v provádění souboru staveb bez ohlášení stavebnímu úřadu či bez stavebního povolení, neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí stavebního úřadu k zastavení prací na stavbě (§ 178 odst. 2 stavebního zákona).

Nečinnost správního orgánu je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona o odškodnění. Stěžovatel má právo obrátit se na Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) a uplatnit u něj nárok na náhradu škody podle zákona o odškodnění. Spolu s náhradou škody či samostatně může stěžovatel u ministerstva uplatnit nárok na náhradu přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Nemajetkovou újmu může být například rozrušení, které stěžovateli mohlo vzniknout v souvislosti s dlouhodobě marným uplatňováním podnětů (žádostí, podání) u stavebního úřadu ve věci souboru staveb. Pokud by ministerstvo žádosti stěžovatele do 6 měsíců od jejího podání nevyhovělo, vzniklo by stěžovateli právo obrátit se na soud.

Veřejný ochránce práv s ohledem na zákonem svěřenou působnost nemůže zasahovat do výkonu samostatné působnosti územně samosprávných celků (obcí, měst či krajů). Postup města při výkonu vlastnického práva k pozemku, na kterém je umístěn soubor

21 Zákon č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

22 Srov. VEDRAL, Josef. Správní řád Komentář, II. vydání, Praha: Bova Polygon, 2006, 2012., ISBN 978-80-7273-166-4.



staveb, a tj. při uzavření nájemní smlouvy se stavebníky o pronájmu daného pozemku, je výkonem samosprávné působnosti města.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Vimperku a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se 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 stěžovateli.

Brno 31. května 2017

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