

Závěrečná zpráva o výsledku šetření

- námitka nečinnosti stavebního úřadu, který nezahájil řízení o odstranění zkolaudované stavby

A - Obsah podnětu

Dne 24. 11. 2011 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. A. B., bytem xxxxxxxxx, prostřednictvím Mgr. Jana Válka, advokáta, a to ve věci postupu příslušných úřadů - stavebního odboru Úřadu městské části Praha 4 (dále také „stavební úřad“), odboru stavebního Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „OS MHMP“), v případě změny stavby rodinného domu čp. N, xxxxxxxx (ve stručnosti - nástavba, přístavba, stavební úpravy, nové vnitřní rozvody vody, kanalizace, plynu, elektro) na pozemcích parc.č. X, Y v k.ú. Z (dále také „stavba“), skupiny stavebníků - C., D. a E. F, G. H. Částečně se podnět týká rozhodování Městského soudu v Praze (dále také „správní soud“).

Podstatou uplatněného podnětu je námitka, že stavební úřad nezahájil a nevedl řízení o odstranění stavby, k níž bylo zrušeno pravomocné stavební povolení. Příslušné správní orgány nepřistoupily k zahájení řízení o odstranění stavby s odůvodněním na skutečnost, že stavba byla již v roce 2007 pravomocně zkolaudována. Stěžovatel tyto argumenty zpochybňuje, přičemž odkazuje zejména na současnou soudní judikaturu, která již podobné situace řeší.

Šetření v uvedené věci jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu.

B - Skutková zjištění

K posouzení předmětné záležitosti poskytl dostatek informací a podkladů stěžovatel, nepovažovala jsem již tedy za nutné shromažďovat další podklady k této věci ještě prostřednictvím příslušných úřadů. Své poznatky bych dále shrnula takto.

Stavební povolení, které vydal na uvedenou stavbu stavební úřad dne 27. 3. 2006,¹ bylo rozsudkem správního soudu zrušeno (v roce 2009),² stavební řízení bylo

¹ Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 3. 2006, čj. P4/9764/06/OST/VLCH/967.

² Správní soud rozsudkem ze dne 10. 6. 2009, čj. 9Ca 376/2007-76, zrušil odvolací rozhodnutí OS MHMP ze dne 19. 9. 2007, čj. MHMP 396193/07/Ca/Fr/Cs, kterým bylo odvolání stěžovatele zamítnuto jako nepřipustné.

zastaveno (v roce 2010),³ avšak neproběhlo již řízení o odstranění stavby. Hlavním argumentem stavebního úřadu v té souvislosti byla skutečnost, že na uvedenou stavbu bylo v mezidobí, tj. dne 17. 8. 2007,⁴ vydáno kolaudační rozhodnutí. Nejprve tedy Ing. B. společně se skupinou dalších účastníků podal k OS MHMP žádost o přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu; této žádosti OS MHMP nevyhověl (rok 2010).⁵ Žalobu, kterou se Ing. B. poté domáhal u správního soudu, aby uložil Úřadu městské části Praha 4 (jako příslušnému stavebnímu úřadu) povinnost do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout ve věci řízení o odstranění předmětné stavby, správní soud zamítl (rok 2011).⁶

Z podkladů, které jsou přílohou podnětu, jakož i z podnětu samotného, je zřejmé, že důvod, který vedl stavební úřad k zastavení řízení, jakož i k tomu, že stavební úřad dále v uvedené věci nevedl řízení o odstranění stavby, spočívá v existenci výše citovaného kolaudačního rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007, které bylo vydáno na základě pravomocného a vykonatelného stavebního povolení. To byl zároveň důvod, proč stavební úřad stavební řízení, k jehož opětovnému otevření došlo zásahem správního soudu, ale již po kolaudaci předmětné stavby (rok 2009), zastavil pro bezpředmětnost.⁷

Proti takovému závěru stavebního úřadu (a následně i OS MHMP) argumentuje Ing. B. názorem, dle něhož na zrušené stavební povolení je třeba nahlížet, jako by nikdy nebylo vydáno, nemůže tedy zakládat žádné právní účinky ani právní nároky, a nelze se jich z toho důvodu dovolávat. V té spojitosti připojuje Ing. B. odkaz na existující judikaturu.⁸ K okolnosti existence kolaudačního rozhodnutí Ing. B. namítá, že jde ze strany úřadu o účelovou argumentaci a odkazuje v té souvislosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“),⁹ která k obdobným situacím v praxi vyslovuje závěr, dle něhož existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování splnění podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby právně bezvýznamná, a bylo by právně nepřipustné, aby byl pouhou existencí pravomocného kolaudačního rozhodnutí zhojen evidentně nezákonný postup správních orgánů. Dále Ing. B. odkazuje na dikci ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, resp. připomíná zde zakotvenou povinnost stavebního úřadu nařídit odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu nebo v rozporu s ním. Stěžovatel k tomu cituje ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, kde je stanoveno, za jakých okolností se odstranění stavby nenařídí. Podnět je uzavřen odkazem na ústavní zásadu zakotvenou v čl. 2 odst. 2

OS MHMP následně v odvolacím řízení, vázán právním názorem správního soudu, totéž stavební povolení zrušil rozhodnutím ze dne 25. 11. 2009, sp. zn. S-MHMP 138661/2009/OST/Ca/Fr/Cs.

³ Stavební řízení zastavil stavební úřad usnesením ze dne 24. 3. 2010, čj. P4/021690/10/OST/MLCH. Toto usnesení v odvolacím řízení potvrdil a Vaše odvolání zamítl OS MHMP rozhodnutím ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. S-MHMP 486125/2010/OST/Ca.

⁴ Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 8. 2007, čj. P4/115275/07/OST/MLCH/3132.

⁵ Rozhodnutí OS MHMP ze dne 10. 9. 2010, sp. zn. S-MHMP 641399/2010/OST/Ca.

⁶ Rozsudek správního soudu ze dne 7. 9. 2011, čj. 3A 128/2010-37.

⁷ Dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu - zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2010, čj. 44Ca 47/2009-73, kde se konstatuje: „*Stavby byly sice stavěny a dostavěny za existence stavebního povolení, ale vzhledem k tomu, že všechna stavební povolení včetně územního rozhodnutí byla zrušena, a to z důvodu, že žalovaný porušil zákon tím, že se žalobci nejednal jak s účastníky řízení, je třeba v současné době hledět na předmětné stavby jako na stavby postavené bez stavebního povolení.*“

⁹ Rozsudky NSS:

1) ze dne 14. 5. 2008, čj. 3As 11/2007-92

2) ze dne 21. 7. 2010, čj. 3Ans 11/2010-193.

Listiny základních práv a svobod, dle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích určených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tuto zásadu dle stěžovatele správní orgány porušují, pokud se snaží vyhnout plnění svých povinností poukazem na něco, co ze zákona nevyplývá a není nijak relevantní.

C - Právní zhodnocení

Než se budu předloženou záležitostí zabývat, považuji za nutné upřesnit úvodem, že zákon o veřejném ochránci práv neumožňuje ochránci přezkoumávat po věcné stránce rozhodnutí soudů žádného stupně, a to ani správních soudů. Ochránce má zákonnou možnost zabývat se pouze postupem správních úřadů a dalších institucí specifikovaných citovaným zákonem, např. tedy postupem stavebních úřadů. Nadále tedy zaměřím svoji pozornost na postup stavebního úřadu a OS MHMP v této věci.

K tomu považuji za nutné konstatovat, že jsem seznámena s výše citovanou soudní judikaturou a jsem přesvědčena, že závěry, které z ní vyplývají, je nutno vzít v potaz. Jak jsem již také naznačila, nepřísluší mi polemizovat se závěry správních soudů. Přese všechno je to ale právě výše již zmíněné kolaudační rozhodnutí, k němuž se musím nyní vrátit, abych vysvětlila, co mě vede k pochybnostem ohledně možného působení na další postup úřadů ve prospěch stěžovatele, resp. proč v této konkrétní věci považuji postup dle ustanovení § 129 stavebního zákona¹⁰ za přinejmenším problematický.

Citované kolaudační rozhodnutí (vydané ještě dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., platného do konce roku 2006)¹¹ již není možné žádným způsobem přezkoumat, tj. změnit nebo zrušit, vzhledem k uplynutí lhůt stanovených k takovému účelu správním řádem.¹² Zejména chci v té souvislosti zdůraznit, že možný už není ani postup dle ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle něhož řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování. Podotýkám, že žádat o obnovu řízení lze nejpozději do 3 let od právní moci rozhodnutí, proto už v případě výše citovaného kolaudačního rozhodnutí není uvedený postup možný, třebaže jinak by byl nepochybně zcela opodstatněný.

Za takových okolností je proto nutné položit si otázku, která zde doposud položena nebyla, přitom je pro další postup ve věci zcela zásadní: zdali a jakým způsobem lze prolomit existující právo užívání stavby založené dnes již nepřezkoumatelným správním rozhodnutím? Zde již také poněkud ztrácí význam polemika, nakolik je možné nahlížet na stavbu provedenou dle stavebního povolení, jako by vlastně šlo o stavbu postavenou bez takového povolení: zde totiž existuje

¹⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 1. 2007.

¹¹ Viz ustanovení § 190 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.: „U staveb pravomocně povolených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se provede kolaudační řízení podle dosavadních právních předpisů.“

¹² Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 1. 2006; v uvedené souvislosti viz jeho ustanovení § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2.

nezměnitelné a nezrušitelné rozhodnutí, kterým bylo deklarováno právě již zmíněné provedení stavby v souladu se stavebním povolením.

Otázka, jak prolomit uvedené právo užívání stavby založené nepřezkoumatelným kolaudačním rozhodnutím, zcela neodbytně vede i k výše již citované zásadě zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zde si musím nutně položit také otázku, jak lze této zásadě dostát, resp. jak by bylo v daném případě možné uplatnit státní moc v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, jestliže zákon nezná způsob, jak zrušit výše citované kolaudační rozhodnutí. Musím dodat, že odpověď na tuto otázku nenalézám ani v žádném z výše citovaných soudních judikátů.

K tomu bych ještě poznamenala toto. Jak jsem již shora uvedla, rozsudkem ze dne 7. 9. 2011 správní soud zamítl žalobu Ing. B., kterou se jmenovaný domáhal, aby bylo stavebnímu úřadu uloženo rozhodnout ve věci řízení o odstranění stavby. Důvod, proč správní soud žalobu zamítl, nespočíval v tom, že by soud žádnou nečinnost v postupu stavebního úřadu nespatořoval, ale ve skutečnosti, že se Ing. B. žalobou domáhal vydání rozhodnutí v řízení zahajovaném z moci úřední, které ale nebylo zahájeno. K tomu ještě správní soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že pokud by se Ing. B. bránil správní žalobou proti rozhodnutí OS MHMP ze dne 1. 7. 2010 (proti usnesení stavebního úřadu o zastavení stavebního řízení), byly by předmětem soudního přezkumu důvody, které vedly OS MHMP ve shodě se stavebním úřadem k závěru, že se v daném případě nejedná o nepovolenou stavbu, a proto stavební úřad nebude zahajovat řízení o odstranění stavby. Jak je ale zřejmé, uplatnění správní žaloby již v současné době není v této věci možné, v úvahu nepřichází ani případný přezkum rozhodnutí OS MHMP prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

Jak dále správní soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku ze dne 7. 9. 2011, Ing. B. se mohl ve věci namítané nečinnosti stavebního úřadu (poté, co OS MHMP svým usnesením ze dne 10. 9. 2010 nevyhověl žádosti Ing. B. a dalších o přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu) obrátit na MMR. Z toho je zřejmé, že tak Ing. B. neučinil. Podotýkám, že Ing. B. nemohl podat proti citovanému usnesení OS MHMP odvolání¹³ ani je napadnout podnětem k přezkumu.¹⁴ Na MMR by se tedy stěžovatel mohl ještě obrátit podnětem k prošetření postupu OS MHMP, a to rovněž z hlediska, zda z jeho strany nedošlo k nečinnosti.

Uvedenou možnost - obrátit se na Ministerstvo pro místní rozvoj - stěžovatel nadále má. Jelikož případ, se kterým se na mě obrátil, není ojedinělý a současně jde o kauzu z právního hlediska ne zcela jednoznačnou, rozhodla jsem se oslovit MMR jako ústřední správní úřad ve věcech stavebního řádu, aby mi sdělilo stanovisko a současně uvážilo vydání metodického pokynu, zdali a jakým způsobem, a to i s ohledem na stávající judikaturu, je možné prolomit právo užívání stavby založené nepřezkoumatelným kolaudačním rozhodnutím, aniž by zároveň došlo k porušení výše citované zásady zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹³ Dle ustanovení § 80 odst. 6 správního řádu není odvolání proti takovému usnesení přípustné.

¹⁴ Dle ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu, samostatně lze v přezkumném řízení přezkoumávat pouze usnesení o odložení věci (ustanovení § 43) a usnesení o zastavení řízení (ustanovení § 66).

D - Závěr

V daném případě nastala situace, kterou bych nyní shrnula takto.

Jak jsem již vysvětlila, za současného stavu věci nenalézám způsob, kterým by příslušné správní orgány mohly, a tedy i měly, uplatnit státní moc s cílem projednání stavby v řízení o odstranění stavby, aniž by vybočily z mezí stanovených zákonem, v tomto případě tedy z právní úpravy přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí (zde kolaudačního rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007) nebo obnovy řízení (zde předmětného kolaudačního řízení).

Nicméně, v zájmu zcela objektivního a úplného posouzení věci, předkládám tuto zprávu k vyjádření příslušným úřadům, tj.:

- Úřadu městské části Praha 4 jako příslušnému stavebnímu úřadu, a to prostřednictvím starosty městské části;
- Magistrátu hlavního města Prahy prostřednictvím jeho ředitele.

Kromě toho se ještě obracím na Ministerstvo pro místní rozvoj, abych jej seznámila s celou záležitostí a požádala o sdělení stanoviska k výše uvedené otázce a současně o podání informace, zda Ministerstvo pro místní rozvoj za daných okolností shledává důvod k vlastním opatřením v uvedené věci.

V neposlední řadě bude tato zpráva předložena stěžovateli.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)