



Zpráva o šetření

ve věci nepovolené stavby oplocení a otázky požadovaného doložení „autorizované dokumentace“ pro její dodatečné povolení

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A., bytem xxx (dále jen „stěžovatelka“), která si stěžuje na postup stavebního odboru Městského úřadu Odolena Voda (dále jen „stavební úřad“) a odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve věci povolení stavby „oplocení“ na pozemku v kat. území Panenské Břežany. Proti postupu správních orgánů vznesla v rámci podnětu řadu námitek.

V dané věci jsem se proto rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹ zahájit šetření a po vyhodnocení předložených dokladů, relevantní právní úpravy a odborné literatury vydávám tuto zprávu.

A. Shrnutí závěrů

Stavební zákon² pro řízení o dodatečném povolení stavby stanoví, že „jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí“. Jedním z podkladů pro klasické (řádné) územní řízení, na které je zde odkazováno, je v souladu s ustanovením § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 158 odst. 1, též ověřená (autorizovaná) dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Stavební zákon dále stanoví, jakou formou, za jakých podmínek a při doložení jakých dokladů je možné povolit stavbu oplocení, pokud o ni žadatel řádně požádá.³ Ve spojení s ustanovením § 96 odst. 5 stavebního zákona pak platí, že **při řádné formě povolení stavby „oplocení“ je prakticky vyloučeno, aby byl stavební úřad oprávněn požadovat též doložení ověřené (autorizované) dokumentace.**

Rovněž platí, že **účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu, nikoliv represivní stránka a vyvolání negativních důsledků** za nezákonně provedenou černou stavbu. Není proto přípustné, aby bylo od „černého“ stavebníka vyžadováno méně než od řádného. Není však stejně možné vyžadovat ani doklady v rozsahu nepřiměřeně větším. Takto provedený výklad by neodpovídal smyslu právní úpravy a byl v rozporu se zásadou rovnosti práv dotčených osob.

Jelikož stavební úřad požadoval od stěžovatelky doložení ověřené (autorizované) dokumentace a krajský úřad tento postup aproboval, shledávám v takovém postupu správních orgánů pochybení.

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

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

3 Viz § 96 stavebního zákona.



B. Skutková zjištění

V následující části se pokusím stručně shrnout průběh celé kauzy, přitom však uvedu pouze ty skutečnosti, které považuji za důležité či potřebné pro hodnocení věci.

Podnět stěžovatelky směřuje proti postupu stavebního a krajského úřadu, a to ve věci řízení o dodatečném povolení stavby „oplocení“ (dále též jen „předmětná stavba“). Stěžovatelka si v podnětu stěžuje na řadu skutečností. Za zásadní otázku, na kterou stěžovatelka upozorňuje, však považuji to, zda je stavební úřad ve všech případech oprávněn požadovat pro řízení o dodatečném povolení stavby dokumentaci v rozsahu jako pro územní řízení, resp. zda je tedy nutné doložit vždy dokumentaci od osoby s příslušným oprávněním k výkonu činnosti podle zvláštního právního předpisu⁴ (tj. od autorizované osoby).

Na doplnění si dovoluji uvést, že stěžovatelka o povolení stavby (tj. územní souhlas) řádně žádala, avšak postup správních orgánů v rámci řádného povolení sama vyhodnotila jako nesprávný, a proto přikročila k realizaci stavby bez povolení (jako důvod uváděla též nasmlouvanou stavební firmu, včetně pevného termínu realizace). K danému mohu pouze zdůraznit stále platící zásadu, že „neznalost zákona neomlouvá“. Tím spíše, pokud stěžovatelka o územní souhlas požádala (tedy věděla, a ostatně vědět měla, že stavba podléhá veřejnoprávní regulaci), avšak následně nevyčkala na povolení a stavbu bez dalšího provedla. Stejně tak není možné vzít v potaz argument, že by případným důvodem pro ospravedlnění takovéto nezákonné činnosti mělo být pochybení stavebního úřadu spočívající v tom, že měl požadovat vyjádření a doklady bez zákonného důvodu. Proti takovému postupu se totiž musí žadatel vždy řádně bránit za pomoci zákonných opravných prostředků. Otázku důvodnosti doložení vyjádření správců sítí technické infrastruktury, na kterou stěžovatelka v podnětu rovněž poukazovala, jsem proto nepovažoval za podstatnou. Odpovědnost v této věci leží zejména na správním orgánu a ten je oprávněn, resp. musí vědět, proč žádá vyjádření konkrétních správců sítí. Ochránce hodnotit a nahrazovat tuto zásadní úvahu správních orgánů může jen stěží, neboť oproti nim nemá žádné znalosti o dotčeném území. V případě chybné úvahy by tak mohlo dojít až k zásadním dopadům do těchto sítí, v krajním případě až k ohrožení veřejných zájmů či bezpečnosti, pokud by ochránce označil některá požadovaná vyjádření za nadbytečná. K těmto skutečnostem se proto rovněž nebudu ve zprávě blíže vyjadřovat. Ostatně nápravy se v dané věci stěžovatelka uplatněním opravných prostředků dočkala ze strany krajského úřadu. V obdobných případech vždy apeluji na to, aby každý žadatel využil řádné opravné prostředky, pokud se cítí být dotčen postupem správního orgánu, a nepřistupoval k nelegální činnosti spočívající v realizaci „černé“ stavby. Rovněž se nebudu blíže vyjadřovat k otázce posouzení charakteru samotné stavby, kdy jsem ve shodě se správními orgány, že předmětná stavba povolení jednoznačně vyžadovala. Svou realizací bez příslušného povolení se tak dostala do režimu odstranění „černé“ stavby, potažmo dodatečného povolení.

4 Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.



Nyní se vrátím k zásadní šetřené otázce celé kauzy. Tou je oprávněnost požadavku stavebního úřadu k doložení ověřené (autorizované) dokumentace pro dodatečné povolení stavby „oplocení“. S tímto požadavkem stěžovatelka nesouhlasí a dovolává se rovněž zásady legitimního očekávání s tím, že v obdobných případech autorizovanou dokumentaci stavební úřad údajně nepožadoval.

Stěžovatelka proto napadla výzvu a usnesení stavebního úřadu⁵ o doložení ověřené (autorizované) dokumentace, krajský úřad však dospěl k závěru⁶, že tento postup je v souladu s právem.

Na základě zahájeného šetření jsem obdržel od stavebního úřadu vyjádření⁷, ve kterém k danému uvedl následující, cit.:

„V případě stavby oplocení jde o stavbu vyžadující, ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona, pouze územní rozhodnutí, a proto má vlastník stavby předložit podklady předepsané k žádosti o vydání územního rozhodnutí.

K žádosti o vydání územního rozhodnutí podle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona žadatel připojí dokumentaci pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. V odst. 6 tohoto ustanovení pak je uvedeno, že obsahové náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejích příloh, včetně rozsahu a obsahu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu... Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí je ve smyslu § 158 odst. 1 stavebního zákona vybranou činností ve výstavbě. Kdo je oprávněn zpracovávat projektovou dokumentaci pro územní řízení, pak upravuje zákon č. 360/1992 sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, a to v § 17, 18 a 19. Podle § 152 odst. 2 stavebního zákona je stavebník cit.: „povinen pro účely projednání záměru podle tohoto zákona opatřit předepsanou dokumentaci. Vyžaduje-li zákon zpracování projektové dokumentace osobou k tomu oprávněnou, je stavebník povinen zajistit zpracování projektové dokumentace takovou osobou, pokud nemá potřebné oprávnění sám.“

K žádosti o sdělení informace, zda stavební úřad tento požadavek (tj. předložení autorizované dokumentace pro územní řízení) vyžadoval u obdobných případů v minulosti vždy, popř. zda a za jakých skutkových okolností učinil výjimku, uvádíme následující:

Stavební úřad postupuje u všech staveb, které eviduje ve svém správním obvodu, nerozdílně. Každý, kdo žádá o vydání územního rozhodnutí, předkládá zákonem vyžadované podklady, autorizovanou dokumentaci nevyjímaje.“

Krajský úřad ve svém vyjádření⁸ věc hodnotil následovně, cit.: „Protože dle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona, jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí,

5 Písemnost č. j. STO-6089/2019 ŽÍ, ze dne 28. 8. 2019.

6 Viz rozhodnutí krajského úřadu č. j. 132778/2019/KUSK, ze dne 4. 10. 2019.

7 Písemnost č. j. STO-1999/2020 Vi, ze dne 6. 3. 2020.

8 Písemnost č. j. 011032/2020/KUSK, ze dne 31. 1. 2020.



žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí, požadoval stavební úřad doklady a podklady jako k žádosti o územní rozhodnutí, tedy i dokumentaci pro umístění stavby zpracovanou autorizovanou osobou. Stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, což krajský úřad uvedl i v rozhodnutí o odvolání..., i když se jeví takový postup v daném případě jako neúměrně přísný. Správný orgán však nemá možnost na základě správního uvážení dospět k jinému závěru.“ Dále krajský úřad doplnil, že nemá ze své úřední činnosti žádné informace o nejednotné správní praxi v dané věci.

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi v ustanovení § 1 odst. 1 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 základních práv a svobod.

Než přikročím k hodnocení hlavní šetřené otázky, dovolím si na okraj uvést následující.

Stěžovatelka se v dané kauze dovolává rovněž zásady legitimního očekávání⁹ s tím, že v obdobných případech autorizovanou dokumentaci stavební úřad údajně nepožadoval. Tuto informaci stavební úřad ve svém vyjádření nepotvrdil a rovněž krajský úřad uvedl, že nemá ze své úřední činnosti žádné informace o nejednotné správní praxi v dané věci. Jakkoliv je toto tvrzení stěžovatelky jistě zřetele hodné, s ohledem na své závěry, ke kterým jsem v rámci hodnocení hlavní otázky celé kauzy dospěl, musím zdůraznit, že dle judikatury správních soudů je prakticky bezvýznamné, neboť případná nezákonná správní praxe by nepožívala právní ochrany a nelze se pak zásady legitimního očekávání úspěšně dovolávat.¹⁰ Jinak řečeno, pokud bych hypoteticky dospěl k závěru, že předložení autorizované dokumentace je zde v souladu s právním řádem, a prokazatelně bych zjistil, že existují excesy ve správní praxi stavebního úřadu, nebylo by možné se tohoto nezákonného postupu dovolávat. Důležité je proto zodpovězení zásadní otázky celé kauzy, tj. zda je požadavek na předložení ověřené (autorizované) dokumentace pro řízení o dodatečném povolení některých staveb oprávněné, či nikoliv.

Nyní si proto dovolím uvést svůj závěr v dané věci, včetně úvah, které mě k němu vedly.

Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona pro řízení o dodatečném povolení stavby stanoví, že „jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí“. Striktním jazykovým výkladem bych mohl bez dalšího uzavřít, že ve spojení s ustanovením § 86 odst. 2 písm. e)¹¹ a § 158 odst. 1¹²

9 Viz ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že „správní orgán dbá ..., aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“.

10 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35; dostupný na: www.nssoud.cz.

11 Dle tohoto ustanovení platí, že: „K žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojí dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a dokladovou část; u souboru staveb v areálu jaderného zařízení stanovuje souhrnná technická zpráva základní vlastnosti a limitní požadavky na vstupy a výstupy nezbytné pro jeho umístění, dokumentace objektů se nezpracovává; u výrobku plnění funkce stavby může být výkresová část dokumentace nahrazena technickou



stavebního zákona je tímto podkladem pro řízení o dodatečném povolení stavby ve všech případech i autorizovaná dokumentace pro územní řízení. Vše by pak bylo ve shodě s názorem správních orgánů, které dále správně odkazovaly na jednotlivá zákonná ustanovení a prováděcí právní předpisy.¹³ Považuji však za nutné si položit a zodpovědět otázku, zda v kontextu se smyslem právní úpravy jde o požadavek legitimní, tj. zda je skutečně možné, aby správní orgány vyžadovaly ověřenou dokumentaci namísto jednoduchého technického popisu a příslušných výkresů¹⁴, a to u specifických vybraných staveb, u kterých postačí zjednodušující forma povolení (tj. bylo-li by o jejich povolení řádně žádáno). Vyhodnocení je nutné učinit i vůči dané kauze, kde je předmětem povolení stavba „oplocení“, u kterého zákon předpokládá za normálních okolností „pouze“ vydání územního souhlasu.

Po důsledné právní analýze jsem dospěl k závěru, že je třeba na danou věc nahlédnout z mnohem širšího úhlu pohledu než prostým jazykovým výkladem.

Nejprve je třeba si položit otázku smyslu samotného řízení o odstranění nepovolené stavby, resp. řízení o jejím dodatečném povolení.

Ve shodě s judikaturou správních soudů¹⁵ jsem názoru, že účelem řízení o odstranění stavby je uvedení skutkového a právního stavu do vzájemného souladu (nařízením odstranění nepovolené stavby) a **účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu** (tj. náprava v případech existence staveb bez příslušného povolení). Nejvyšší správní soud tak jasně poukazuje na to, že jde o dvě „samostatná“ řízení, byť samozřejmě ve vzájemném a úzkém vztahu, jejichž účel je však zcela odlišný. Smyslem a účelem řízení o nařízení odstranění stavby tak není represivní stránka a vyvolání negativních důsledků za nezákonně provedenou černou stavbu, nýbrž uvedení skutkového a právního stavu do souladu (tj. dodatečná legalizace, popř. odstranění černé stavby).¹⁶ Za realizaci nepovolené stavby zákonodárce předpokládá udělení trestu ve formě sankčního řízení, tj. udělení pokuty dle ustanovení § 178 a násl. stavebního zákona.

Dále je třeba vyhodnotit, zda je u předmětné stavby, tj. oplocení, prakticky možné, aby taková stavba při řádném postupu, byla povolována ve „vyšším“ povolovacím režimu, a to

dokumentací výrobce nebo dovozce, nebo jiným dokladem podle zvláštního právního předpisu, z něhož je možné ověřit dodržení technických požadavků na stavby a technických požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání stavby.“

12 Dané ustanovení mezi vybranou činností ve výstavbě, tedy mezi činností, ke které je třeba příslušná autorizace, řadí i dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí.

13 Zde zejména: vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášku č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů.

14 Ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona.

15 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56.

16 K tomu srovnej např.: PŮČEK, Pavel. *To už nás „zdravý selský rozum“ úplně opustil nebo jest právní úprava opravdu natolik neuchopitelná?* Stavební právo: bulletin, Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2020, roč. 2020, č. 1, s. 48-53. ISSN 1211-6386.



při zachování zcela shodných kritérií a požadavků, jaké jsou kladeny na stavby vyžadující územní řízení. Není pochyb o tom, že stavba oplocení podléhá pouze povolení k „umístění“, a to ve formě zjednodušujícího režimu, tj. povolení územním souhlasem.¹⁷ Rovněž platí, že v případě naplnění zákonných podmínek je stavební úřad povinen „překlopit“ zjednodušující formu povolení do správního řízení.¹⁸ Tím však vyvstává otázka, zda je dle zákona možné, aby stavební úřad oprávněně požadoval v takto „překlopeném“ řízení podklady jako v rozsahu pro klasické územní řízení. Odpověď na tuto otázku dává opět zmiňované ustanovení § 96 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého platí, že: *„Oznámení záměru se považuje za žádost o vydání územního rozhodnutí, a pokud je to pro posouzení záměru nezbytné, vyzve stavební úřad žadatele k doplnění žádosti o údaje a podklady přiměřeně k povaze záměru, včetně dokumentace, která musí být u staveb podle odstavce 2 písm. e) a u ohlašovaných staveb podle § 104 odst. 1 písm. a) až e) zpracována projektantem v rozsahu dokumentace k žádosti o vydání územního rozhodnutí.“*

Stavební úřad tak v obdobných případech musí nejprve vyhodnotit otázku „nezbytnosti“ doplnění dokladů pro účely posouzení záměru a svůj závěr podložit jasnou přezkoumatelnou úvahou. V případě kladné odpovědi musí jeho požadavek na doplnění splňovat též kritérium „**přiměřenosti**“ k povaze samotného záměru, přičemž **pouze u specificky vymezených záměrů zákonodárce požaduje předložení ověřené (autorizované) dokumentace**. U staveb ohlašovaných podle § 104 odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona jde o požadavek čistě logický, neboť takové stavby budou podléhat též povolení k realizaci ve formě ohlášení. Zde pak bude stejně povinností stavebníka, aby doložil „projektovou dokumentaci“, tedy dokumentaci autorizovanou.¹⁹ Diskutabilní pak může být požadavek zákonodárce k autorizaci dokumentace u staveb uvedených v § 96 odst. 2 písm. e), avšak do této množiny dle její povahy nebude nikdy možné podřadit předmětnou stavbu, tj. „oplocení“.

Ve shodě s judikaturou²⁰ tak zastávám názor, že **není prakticky možné, aby stavební úřad u stavby oplocení oprávněně při řádném procesu povolení požadoval ověřenou (autorizovanou) dokumentaci, a je povinen akceptovat „jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy“ ve smyslu ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona**. Reálný je zde pouze požadavek na přepracování (doplnění či upřesnění) takových podkladů, pokud je to ovšem pro posouzení záměru v „překlopeném“ řízení nezbytné, nikoliv však požadavek k autorizaci dokumentace ve smyslu ověření k tomu oprávněnou osobou.

17 Viz ustanovení § 96 odst. 2 a) stavebního zákona, ve spojení s jeho ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14.

18 Viz ustanovení § 96 odst. 5 stavebního zákona.

19 K tomu srovnej ustanovení § 105 odst. 3 ve spojení s § 158 stavebního zákona.

20 K tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2019, č. j. 48 A 46/2016-42, dle něhož „nelze mít za to, že by s ohledem na povahu záměru (jednoduché drátěné oplocení) nestačil jednoduchý technický popis záměru s výkresem, ale bylo třeba požadovat předložení projektové dokumentace obsahující všechny náležitosti vyžadované pro vydání rozhodnutí o umístění stavby vyhláškou č. 499/2006 Sb. (tedy průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkres, výkresovou dokumentaci a dokladovou část)“.



Nyní se vrátím k předmětné kauze a k případům, kdy stavebník nepostupoval řádným způsobem a stavbu oplocení zrealizoval bez příslušného povolení.

Pro účely svého hodnocení zopakuji, že **účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu, nikoliv represivní stránka a vyvolání negativních důsledků za nezákonně provedenou černou stavbu.** Stejně platí, že **stavební úřad u stavby oplocení není nikdy při řádném procesu povolení oprávněn požadovat ověřenou (autorizovanou) dokumentaci** a je povinen akceptovat „jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy“.

Jako poslední je nutné posoudit, jaký rozsah dokladů je stavební úřad oprávněn požadovat v rámci dodatečného povolení stavby.

Dle judikatury soudů není možné, aby byl „černý stavebník“ prakticky zvýhodněn tím, že bude v dodatečném povolení stavební úřad vyžadovat doklady v rozsahu menším, než kdyby probíhalo klasické (řádné) povolovací řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu platí, že *„nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“²¹*

Dle mého soudu však platí rovněž zásada opačná, tedy že **není v souladu se zásadou rovnosti práv možné požadovat po „černém stavebníkovi“ doklady v rozsahu nepřiměřeně větším, neboť dodatečné povolení nesměruje svým charakterem k určité formě „potrestání“ nezodpovědného stavebníka, ale k nápravě protiprávního stavu.** K samotnému potrestání pak slouží prostředky sankční, které má stavební úřad k dispozici a které má rovněž důsledně využívat.

Na podporu svého názoru mohu uvést i pohled správních soudů, dle nichž platí, že: *„Pokud v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v uvedeném ustanovení, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.“²²* Jakkoliv jde o názor, řekněme, podpůrný, je vždy důležité, aby správní orgán ve smyslu tohoto názoru nepřistupoval k výkladu ustanovení pouhým jazykovým výkladem tam, kde by takový výklad přinesl nepřiměřené důsledky a nerovnost v právech dotčených osob. Jako spíše výjimku z pravidla pak lze odkázat i na odbornou literaturu, která se dané otázce přímo věnuje, přičemž dospívá, byť bez rozvedení bližší argumentace, ke shodnému závěru.²³

21 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.

22 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108.

23 Viz NEUBAUEROVÁ S. § 129. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017, s. 638. ISBN 978-80-7502-180-9.



Ostatně vnímám, že i krajský úřad ve svém vyjádření²⁴ fakticky připustil existenci „nespravedlivého přístupu v dané věci“. Vyslovil tak i nepřímo určité pochybnosti o správném výkladu, když sám uvedl, že stavební úřad sice dle něj postupoval v souladu se zákonem, avšak takový postup se mu jeví jako „neúměrně přísný“.

Otázky spojené s výkladem ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona pro řízení o dodatečném povolení stavby, který stanoví, že *„jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí“*, jsem rozvedl výše. Jsem pak plně přesvědčen, že **striktní jazykový výklad daného ustanovení je v přímém kontrastu s účelem řízení o dodatečném povolení stavby, odporuje základnímu požadavku přiměřenosti zásahu správních orgánů do právní sféry adresátů, a je proto nutné jej vykládat nikoliv odtrženě, ale v kontextu celého stavebního zákona.** Za nepovolenou stavbu musí černý stavebník obdržet pokutu, a to v takové výši, aby se další nelegální činnosti vyvaroval a pokuta vyvolala odpovídající účinky (výchovný charakter). V rámci dodatečného povolení se pak musí stavební úřad již soustředit na jeho smysl a účel a nenazírat na věc pohledem, který povede k určité další formě „potrestání“ černého stavebníka.

D. Informace o dalším postupu

V rámci svého hodnocení jsem dospěl k závěru, že stavební úřad požadoval od stěžovatelky doložení ověřené (autorizované) dokumentace neoprávněně, a krajský úřad pochybil tím, že tento postup fakticky aproboval.

Zprávu zasílám stavebnímu i krajskému úřadu a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 7. července 2020

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

24 Písemnost č. j. 011032/2020/KUSK, ze dne 31. 1. 2020.