

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv

- stavba domu v k.ú. Y,
vyžadující projednání v územním a stavebním řízení, realizovaná na ohlášení

A - Úvodní popis věci

Dne 16. března 2011 jsem v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ vydala průběžnou zprávu o šetření, v níž jsem popsala zjištění, ke kterým jsem dospěla v záležitosti podnětu JUDr. I. P.. Uvedený podnět stěžovatelka uplatnila proti postupu stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 6 (dále také „stavební úřad“) a odboru stavebního Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „OS MHMP“) v případě stavby označované jako „Nástavba a přístavba rodinného domu čp. X“, na pozemcích parc.č. A a B v k.ú. Y. Stavebníkem je JUDr. T. S. (dále také „stavebník“).

Podstatou provedeného šetření a vydané zprávy bylo zjištění, že stavební úřad akceptoval na ohlášení stavbu, u které již od počátku (přínejmenším z projektové dokumentace) musel vědět, že má větší parametry než stavba, kterou lze podle ustanovení § 104 stavebního zákona² ohlásit. Stavební úřad konstatoval vznik konkludentního souhlasu se stavbou ve smyslu ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona³ a v tom mu následně dal za pravdu OS MHMP. Oba výše uvedené úřady jsem tedy v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vyzvala k vyjádření ke zprávě.

Kromě toho jsem považovala za nutné oslovit v rámci vydání zprávy o šetření i Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“ nebo „ministerstvo“), a to žádostí o stanovisko k otázce, jak je třeba nahlížet na aplikaci ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona, dojde-li k ohlášení stavby většího rozsahu, než jaký pro účely ohlašování připouští ustanovení § 104 odst. 2 téhož zákona. Požadavek jsem vyslovila vzhledem k existenci rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) ze dne 25. 6. 2009, čj. 7As 10/2009-86, který uplatnění postupu dle ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona za určitých podmínek připouští; postupovala jsem tak i vzhledem k tomu, že o citovaný rozsudek opřel OS MHMP závěr o vzniku konkludentního souhlasu s předmětnou stavbou.

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

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

³ Dle ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle ustanovení § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.

B - Aktuální zjištění

Stručné shrnutí

V citované průběžné zprávě o šetření jsem popsala veškeré skutečnosti, které jsem v dané věci zjistila, a závěry, které jsem z toho dovodila; nepovažuji tedy za nutné znovu je touto cestou podrobně uvádět, krom stručného úvodního shrnutí.

Stavební úřad vydal písemný souhlas s ohlášením dne 23. 3. 2009, tedy dlouho po zákonem stanovené 40denní lhůtě. Tento souhlas stavební úřad následně sám sobě zrušil (postupem dle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu) usnesením ze dne 4. 10. 2010, a to jednak vzhledem k nedodržení uvedené lhůty, především ale proto, že podle názoru úřadu vznikl konkludentní souhlas se stavbou ve smyslu ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona. Tomu dal za pravdu OS MHMP v rámci rozhodnutí ze dne 25. 2. 2011, kterým zamítl pro nepřípustnost odvolání stěžovatelky proti citovanému usnesení stavebního úřadu. Kromě toho OS MHMP vydal dne 23. 7. 2010 usnesení, kterým nevyhověl podnětu stěžovatelky proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci. Zde OS MHMP sice vytkl stavebnímu úřadu celou řadu pochybení, ale samotnou stavbu považoval s odvoláním na výše citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009 za ohlášenou (uznal vznik konkludentního souhlasu), a tudíž nevyžadující projednání v řízení o jejím odstranění, o které původně usilovala stěžovatelka. Spolu se stavbou domu je úřady považováno za ohlášené (formou konkludentního souhlasu) i provedení stavby garáže v rozporu se stavebním povolením vydaným v roce 1994; uvedený rozpor byl úřady kvalifikován jako změna stavby před dokončením, která měla figurovat v projektové dokumentaci stavby doložené k ohlášení. Předmětem ohlášení byla tedy stavba, která značně překračuje 150 m² zastavěné plochy, a tím se zcela vymyká parametrům přípustným pro ohlášení dle ustanovení § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

Ve zprávě o šetření jsem vyslovila úvahu, dle které je sice třeba vzít v potaz i citovaný judikát NSS, ale pokud bychom v jeho smyslu připustili, že konkludentní souhlas vznikl i v případě shora uvedené stavby, pak jde o souhlas, který by měl být pro nezákonnost přezkoumán.

Vyjádření úřadů

V této části závěrečného stanoviska hodlám tlumočit vyjádření příslušných úřadů ke zprávě s připojením vlastního stručného komentáře.

Vyjádření stavebního úřadu

Podle vyjádření stavebního úřadu, které mi tlumočil jeho vedoucí, dokumentace stavby odpovídala vzhledem ke svému objemu a funkci stavbě podléhající ohlášení, a zatím nebyl doložen žádný průkazný doklad o opaku. K tomu bych tedy jen poznamenala, že stavební úřad zde zcela pominul i závěry nadřízeného OS MHMP, zejména obsažené v odůvodnění jeho usnesení ze dne 23. 7. 2010, které jsem podrobněji citovala ve zprávě o šetření. OS MHMP tehdy sice neshledal důvod k opatřením proti nečinnosti stavebního úřadu na základě podnětu stěžovatelky, ale také konstatoval, že stavba vyžadovala územní a stavební řízení, což měl stavební úřad vědět již při vydání územně-plánovací informace (ještě před

ohlášením stavby), a že stav věcí, kdy stavebník realizuje stavbu v daném rozsahu, nastal kumulací pochybení stavebního úřadu.

Stavební úřad dále argumentoval dobrou vírou stavebníka v neprospěch zrušení konkludentního souhlasu. Stavební úřad ale ve svém vyjádření (ale ani nikdy předtím) nevyslovil žádnou úvahu, ze které by bylo jasné, jak vlastně v tomto konkrétním případě existenci dobré víry dovodil.

Stavební úřad mě také informoval, že uvedená záležitost byla projednána s příslušnou pracovnící, které bylo vytčeno, že způsobila vznik fikce souhlasu. Tuto část vyjádření stavebního úřadu mohu přijmout, ale s výhradou, že uvedené nic nemění na tom, že samotná stavba je dokončena a užívána.

Vyjádření OS MHMP

Vyjádření OS MHMP mi tlumočil ředitel Magistrátu hlavního města Prahy. Zde poukázal na krátkost lhůty pro vydání usnesení o odložení podání ohlášení (15 dnů),⁴ dále pak na skutečnost, že k zákazu stavby v tomto případě nebyl dán některý z důvodů stanovených stavebním zákonem.⁵ Potud mohu s citovaným vyjádřením v podstatě souhlasit. K požadavku zrušení tzv. „fikce souhlasu mlčky“ se ve vyjádření uvádí, že obdobná situace nebyla ve stavební praxi dosud řešena. S tím již souhlasit nemohu. Je pouze pravdou, že k tomuto tématu dlouho neexistovala soudní judikatura, i když v praxi stavebních úřadů takové případy nastávaly. Záležitost zrušení konkludentního souhlasu se stala předmětem soudního rozhodování až v poslední době, ale nikoliv s tím výsledkem, že by nebylo možné konkludentní souhlas zrušit.⁶ Ostatně, konkludentní souhlas má tytéž právní účinky jako souhlas písemný, a naopak neexistuje žádný konkrétní důvod vyplývající z platné právní úpravy či z dosavadní praxe (správní či soudní), který by přezkumu, resp. zrušení konkludentního souhlasu, bránil.

Citované vyjádření ředitel Magistrátu hlavního města Prahy uzavřel informací, že OS MHMP na poradách se stavebními úřady opakovaně apeloval na to, aby podáním takového druhu, jako je ohlášení staveb nadměrných parametrů, věnovaly přednostní pozornost a obratem je odkládaly, nehledě na nejednotnost právních názorů v praxi, jak v takových případech postupovat. OS MHMP se kromě toho rozhodl provést u stavebního úřadu kontrolu dodržování lhůt při vyřizování podání. Tyto informace jsem akceptovala.

Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj

Stanovisko ministerstva mi tlumočil ministr pro místní rozvoj. Dle citovaného stanoviska domněnka souhlasu s provedením stavby podle ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona se může uplatnit pouze v případě takové stavby, která je uvedena v ustanovení § 104 stavebního zákona. Dle názoru MMR na stavby většího rozsahu již nelze aplikovat ani úpravu ustanovení § 105 - § 107 stavebního zákona;

⁴ Viz ustanovení § 104 odst. 5 stavebního zákona.

⁵ Viz ustanovení § 107 stavebního zákona.

⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2011, čj. 7As 89/2010-84, kterým se zrušuje usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 8. 2010, čj. 31A 48/2010-41 (podrobnosti lze zjistit prostřednictvím programu ASPI, případně na webových stránkách NSS - www.nssoud.cz.)

s takovým ohlášením nelze spojovat žádné účinky. Ministerstvo pro místní rozvoj považuje výše citovaný judikát NSS za jediný svého druhu, a ve prospěch svého stanoviska naopak argumentuje jinými, dřívějšími rozsudky téhož soudu.⁷ Názor ministerstva na uvedenou problematiku je podle jeho vyjádření dlouhodobě stejný, tzn., že konkludentní souhlas stavebního úřadu s provedením stavebního záměru je možné uplatnit pouze u staveb výslovně v ustanovení § 104 uvedených. Právní fikci souhlasu stavebního úřadu s ohlášenou stavbou (dojde-li k uplynutí 40denní lhůty dle ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona, v níž má být stavebníkovi doručen buď souhlas, nebo zákaz stavebního úřadu ve věci) lze uplatňovat pouze v případě, že se jedná o stavbu, pro kterou postačuje ohlášení.

K tomu musím dodat, že judikáty, kterými Ministerstvo pro místní rozvoj podpořilo svůj závěr, se vztahují k právní úpravě dle starého stavebního zákona, který upravoval institut ohlášení jen stručně, bez takových podrobností, jako je usnesení o odložení ohlášení (v 15denní lhůtě) či zákaz stavby (ve 30 denní lhůtě) atd. Nicméně, jinak názor Ministerstva pro místní rozvoj na celou problematiku hodnotím jako značně racionální.

Ostatní zjištění

Po vydání zprávy o šetření jsem (v součinnosti s Magistrátem hlavního města Prahy a vzhledem k doplňování informací ze strany stěžovatelky) obdržela informaci o tom, že stěžovatelka už začátkem října 2010 podala dvě žaloby ke správnímu soudu (Městskému soudu v Praze):

- 1) žaloba ve věci souhlasu s provedením ohlášené stavby - touto se požaduje zejména zrušení usnesení OS MHMP ze dne 23. 7. 2010,⁸ souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby ze dne 23. 3. 2009⁹ a výše uvedeného konkludentního souhlasu stavebního úřadu s provedením téže stavby - toto soudní řízení je vedeno pod sp. zn. 9A 203/2010;
- 2) žaloba proti OS MHMP - na ochranu proti nečinnosti ve věci souhlasu s provedením ohlášení stavby - toto soudní řízení probíhá pod sp. zn. 9A 204/2010.

Později mě ještě sama stěžovatelka informovala, že v květnu 2011 uplatnila u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí OS MHMP ze dne 25. 2. 2011¹⁰ a proti usnesení stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2010.¹¹ Soudní řízení je vedeno pod sp. zn. 3A 68/2011.

Uvedená soudní řízení nejsou dosud pravomocně ukončena.

⁷ Např. rozsudek čj. 7As 6/2005-254, ze dne 14. 4. 2006, rozsudek čj. 6As 30/2004-127, ze dne 11. 5. 2006, rozsudek čj. 7As 21/2005-111, ze dne 16. 2. 2006.

⁸ Tímto usnesením OS MHMP nevyhověl podnětu stěžovatelky proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci, samotnou stavbu uznal s odvoláním na citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009 za konkludentně ohlášenou.

⁹ Tento souhlas již v mezidobí stavební úřad zrušil sám usnesením ze dne 4. 10. 2010.

¹⁰ Rozhodnutí o zamítnutí odvolání stěžovatelky proti výše citovanému usnesení stavebního úřadu ze dne 4. 10. 2010 pro nepřipustnost.

¹¹ Cit. usnesením si stavební úřad sám zrušil výše již citovaný souhlas s provedením stavby ze dne 23. 3. 2009.

Kromě toho jsem obdržela informaci, že stavební úřad vydal dne 1. 11. 2010 k předmětné stavbě domu kolaudační souhlas. Ten se podle dalších shromážděných podkladů netýkal stavby garáže, jak výslovně vyplývá ze sdělení stavebního úřadu stěžovatelce ze dne 26. 9. 2011; dle téhož sdělení ještě k uvedenému dni stavebník o kolaudaci stavby garáže nepožádal.

C - Právní zhodnocení

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv pokud úřad na výzvu podle odst. 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě, a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Jak už je zřejmé z výše uvedeného, postupem stavebního úřadu i OS MHMP se v současné době zabývá na základě žalob JUDr. P. správní soud. Protože nemohu výsledek soudního řízení předjímat, nemám také v úmyslu navrhopvat další opatření k nápravě stavebnímu úřadu či OS MHMP. Takový postup by byl v této fázi věci předčasný a nadto s nejistým výsledkem vzhledem k tomu, že veřejnému ochránci práv nepřísluší věcně zasahovat do rozhodovací pravomoci soudů.

Považuji ale za možné věnovat se otázce, která je nyní podstatou tohoto závěrečného stanoviska, a to, jak přistupovat k ohlášení, pokud je jeho předmětem stavba větších parametrů, než připouští ustanovení § 104 stavebního zákona. Musím v té souvislosti také zmínit, že připravovaná novela stavebního zákona (ve znění přijatém Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR) přináší poměrně rozsáhlé změny, krom jiného i v oblasti ohlašování staveb, a pamatuje i na situace, kdy záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru.¹² Novela v této aktuální podobě nepočítá s možností vzniku tzv. konkludentního souhlasu s provedením ohlášené stavby. Řešení vyplývající z novely stavebního zákona však bude využitelné až v budoucnu, od účinnosti novely, nikoliv zpětně (i vzhledem k zákazu retroaktivity). Nepůjde tedy o řešení pro případy ohlašování staveb od 1. 1. 2007 až do doby účinnosti novely. To je zároveň důvod, proč i přese všechno stále považuji za nutné, aby byl zajištěn jednotný výklad k aplikaci ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona v jeho platném znění. V tom smyslu jsem již v rámci zprávy o šetření vyslovila názor, že tato problematika by zasluhovala jednotný výklad. Jeho zajištění jsem očekávala od Ministerstva pro místní rozvoj jako příslušného ústředního orgánu státní správy.¹³ Měla jsem za to, že k tomuto postupu by měla MMR motivovat i skutečnost, že v praxi stavebních úřadů dochází k aplikaci jiného výkladu citovaných ustanovení stavebního zákona, než jaký ministerstvo dle vlastního vyjádření dlouhodobě

¹² Např., dle navrhovaného znění ustanovení § 107 odst. 1 stavebního zákona dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, rozhodne usnesením o provedení stavebního řízení; toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat.

¹³ Viz ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož Ministerstvo pro místní rozvoj zabezpečuje informační metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům, obcím a jejich sdružením.

zastává. Dále bych uvedla důvody, pro které považuji zajištění výkladu předmětné problematiky prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj za vhodné.

Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém vyjádření kromě jiného upozornilo, že výše citovaný rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009 nebyl zveřejněn ve Sbírce rozhodnutí NSS, a MMR jej ani nepublikovalo ve Stavebně správní praxi. Dle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj - v České republice, kde je uplatňován kontinentální systém práva, má jistě i judikatura svůj normativní význam, nejedná se ale o závaznost odpovídající formálnímu prameni práva. K tomu musím dodat, že konstatování MMR odpovídá skutečnosti, zároveň však je nutné vzít na vědomí i existenci - třebaže ojedinělého - rozsudku NSS a počítat i s tím, že z takového rozsudku mohou úřady vycházet v konkrétní praxi (jak se i stalo v tomto případě), protože se vztahuje k otázce, jejíž řešení není stavebním zákonem jednoznačně upraveno, a v praxi chybí i aktuální obecný výklad dané problematiky.

Třebaže uznávám, že je nutno brát existenci výše citovaného rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2009 v potaz, mám také za to, že tento judikát skýtá i prostor k závěru, že nestihne-li stavební úřad v 15denní lhůtě vydat usnesení o odložení podání, mohla by být na ohlášení akceptována jakkoliv velká stavba. S tím nejsem srozuměna, a dostatečné řešení problému (obvykle až v době, kdy je již stavba provedena, užívána...) nevidím ani v případné možnosti volat příslušného referenta stavebního úřadu k zodpovědnosti (ve smyslu citovaného judikátu, který např. varuje i před možným trestním stíháním příslušných pracovníků), i když nepodceňuji určitý výstražný význam takového postupu v praxi.

Proto jsem i nadále přesvědčena, že je zcela namístě, aby Ministerstvo pro místní rozvoj k celé problematice vydalo metodický výklad, který by praxi stavebních úřadů všech stupňů sjednotil. V té souvislosti dodávám, že v závěru vyjádření ministerstva bylo obsaženo sdělení, dle něhož odbor stavebního řádu MMR zařadí tuto problematiku na program porady s krajskými úřady. Toto sice hodnotím jako nepochybně dobrý krok, ale vzhledem ke složitosti a závažnosti naznačeného problému jsem se rozhodla navrhnout MMR doplnění jeho obecného metodického působení, jak uvádím v další části tohoto stanoviska.

D - Návrh opatření určený Ministerstvu pro místní rozvoj

Domnívám se, že Ministerstvo pro místní rozvoj jako věcně příslušný ústřední orgán státní správy na úseku stavebního řádu je kvalifikován k nalezení jednotného řešení těch případů, kdy dojde k podání ohlášení stavby přesahující limity ustanovení § 104 stavebního zákona. Mám za to, že je namístě, aby se jednalo o výklad vydaný písemnou formou, tak aby byl dostupný stavebním úřadům všech stupňů. Jako nejvhodnější se mi v té souvislosti jeví zveřejnění výkladu prostřednictvím Stavebně správní praxe, která je přílohou publikace Urbanismus a územní rozvoj a je také dostupná na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj (www.mmr.cz), případně Ústavu územního rozvoje (www.uur.cz).

Konkrétně pak navrhuji Ministerstvu pro místní rozvoj, aby touto cestou zajistilo obecný metodický výklad k otázce:

„... jak je třeba obecně přistupovat k podání, jímž se ohlašuje stavba, která překračuje parametry staveb na ohlášení, ve smyslu ustanovení § 104 stavebního zákona a jak se má stavební úřad s takovým podáním procesně vypořádat?“

E - Závěr

Skutečnosti uvedené výše mě vedou k postupu dle ustanovení § 18 odst. 2 věty druhé zákona o veřejném ochránci práv, tj. k vydání závěrečného stanoviska, které obsahuje také návrh opatření, určený Ministerstvu pro místní rozvoj. V souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám ministra pro místní rozvoj, aby mě informoval o přijatém opatření. Citovaným zákonným ustanovením je pro tento účel stanovena lhůta 30 dnů.

Ostatní úřady obdrží toto stanovisko z informativních důvodů, a to:

- stavební úřad prostřednictvím starostky Úřadu městské části Praha 6,
- OS MHMP prostřednictvím ředitele Magistrátu hlavního města Prahy.

K návrhu opatření k nápravě pochybení zjištěných v postupu stavebního úřadu nepřistupuji vzhledem k projednávání věci správním soudem.

V neposlední řadě bude stanovisko zasláno stěžovateli.

RNDr. Jitka S e i t l o v á v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)