



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

Podnětem doručeným dne 18. 8. 2022 se na mě obrátila paní A., bytem xxx („stěžovatelka“), která si stěžovala na postup odboru stavebního Magistrátu města Olomouce („stavební úřad“ nebo „olomoucký stavební úřad“) v záležitosti nepovoleného souboru staveb v sousedství. Stavby, které dohromady slouží především jako zázemí pro koně, se nacházejí na pozemku p.č. Z v k.ú. Y („předmětný pozemek“).

Stavební úřad se uvedeným souborem staveb zabýval již v několika řízeních, přičemž stěžovatelka namítala nejen to, že se úřad v aktuálním řízení o dodatečném povolení předmětného souboru staveb dopouští nečinnosti, ale také to, že stavební úřad nezohledňuje dosavadní jednání stavebníka, který se snažil vícekrát (neúspěšně) získat povolení pro tytéž stavby již v minulosti.

Na základě podnětu stěžovatelky a všech dokumentů, které k němu připojila, jsem se rozhodl namítané skutečnosti prošetřit. Prvním krokem v šetření jsem vyzval k vyjádření stavební úřad, a proto tato zpráva o šetření vychází jak z písemností dodaných stěžovatelkou, tak i z písemností doručených stavebním úřadem.

A. Shrnutí závěrů

Vadnou žádost o dodatečné povolení stavby lze doplnit v přiměřené lhůtě, kterou stanoví stavební úřad. Pokud stavebník či vlastník stavby tuto lhůtu nedodrží, je stavební úřad povinen probíhající řízení o žádosti zastavit. Na této skutečnosti nic nemění ani odvolání stavebníka proti usnesení o přerušení řízení, neboť takové odvolání nemá odkladný účinek.

Stavební úřad nevydal usnesení o zastavení řízení. Namísto toho prováděl další úkony v řízení, které svědčí spíše jeho snaze vyřídit věc meritorním rozhodnutím. Takový postup však zákon nepřipouští, a stavební úřad se tak (opětovně) dostal do stavu nečinnosti, neboť příslušné usnesení měl vydat bezodkladně. Stavební úřad se tím dopustil pochybení v šetřené věci.

Opakovaně nedoplněná (případně opakovaně podávaná) žádost o dodatečné povolení stavby bývá mnohdy obstrukcí ze strany stavebníka, který ve skutečnosti sleduje jiný cíl (dlouhodobé zachování protiprávního stavu existence nepovolené stavby). Stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby neposoudil možnou obstrukční povahu podané žádosti, čímž se v šetřené věci dopustil dalšího pochybení.

B. Skutková zjištění

B.1 Shrnutí podnětu stěžovatelky

Stěžovatelka se na mě obrátila prostřednictvím svého zástupce, který mi během 4 měsíců (od podání podnětu) doručil celou řadu podání, jež byla vesměs opatřena i množstvím přiložených písemností. Z nich vyplývá, že stěžovatelka datuje počátek celé kauzy k 5. 10. 2020, kdy soused stěžovatelky („stavebník“) podal žádost o dodatečné povolení (aniž by vůbec bylo zahájeno řízení o odstranění stavby) souboru staveb, který zahrnoval celkem 5 boxů pro koně a 3 přístřešky. Tuto žádost stavebník podal ještě u místně příslušného



stavebního úřadu v Prostějově (odbor stavební úřad Magistrátu města Prostějova), který se však později ukázal býti vůči stěžovateli podjatým.

Před delegací věci na jiný stavební úřad (Magistrát města Olomouce) však stavebník stihl vzít původní žádost zpět a podat novou, z níž odebral jednu stavbu (samostatně stojící box), a zbylé stavby přejmenoval (označení „box“ nahradilo slovo „sklad“, ale dle výkresu situace šlo stále o stejné stavby). Ve snaze o povolení stavby získal stavebník také rovnou dvě po sobě jdoucí závazná stanoviska orgánu územního plánování (odbor územního plánování a památkové péče Magistrátu města Prostějova).¹ Obě stanoviska však hodnotí záměr stavebníka jako nepřijatelný, a to zejména z důvodu překračování stanoveného procenta zastavěnosti v dané (stabilizované smíšené obytné) ploše, rozporu s územní studií a v neposlední řadě také pro negativní ovlivnění charakteru záhumních zahrad, které se v území nachází.

Od 12. 8. 2021, kdy Krajský úřad Olomouckého kraje („krajský úřad“) vydal pověřovací usnesení č. j. KUOK 85626/2021, řeší nepovolené stavby na předmětném pozemku šetřený olomoucký stavební úřad. Stavebník poté v mezidobí stáhl žádost o dodatečné povolení staveb a následně se u jedné ze staveb neúspěšně pokusil o získání ověření zjednodušené dokumentace (tzv. pasport stavby). Začátkem roku 2022 poté (nově příslušný) stavební úřad vyrozuměl stavebníka, že bude pokračovat v řízení o odstranění celého souboru staveb, na což stavebník dne 3. 3. 2022 reagoval další žádostí o dodatečné povolení. Touto žádostí znovu požádal o povolení souboru staveb na předmětném pozemku, přičemž tentokrát se stavebník vrátil k původnímu označení „box“ (pro koně, celkem 4 stavby) a další stavby označil jako přístřešky a sklady. Z popisu a zákresu staveb však vyplývá, že jde o stále stejné stavby, které se objevovaly už v žádosti ze dne 5. 10. 2020.

Stěžovatelka namítá nečinnost právě v řízení o dodatečném povolení souboru staveb na předmětném pozemku, které běží od začátku března loňského roku. I v tomto řízení však již došlo k celé řadě úkonů, neboť nejprve řešil stavební úřad svou (ne)příslušnost (nadřízený krajský úřad ho s ohledem na trvalou podjatost prostějovského stavebního úřadu znovu pověřil dne 28. 6. 2022 pod č. j. KUOK 69756/2022) a později řešil olomoucký stavební úřad zúžení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby – na to stavební úřad reagoval usnesením ze dne 4. 11. 2022, č. j. SMOL/292970/2022/OS/PS/Mie, o vyloučení většiny staveb do samostatného řízení o jejich odstranění. Předmětem probíhajícího řízení o dodatečném povolení stavby (sp. zn. S-SMOL/182871/2022/OS) je tak nyní již pouze 1. sklad hoblin, 2. sklad náradí a 3. přístřešek pro traktor. U ostatních staveb (zejména boxů pro koně) pokračuje stavební úřad v řízení o odstranění stavby pod sp. zn. S-SMOL/292957/2022/OS.

B.2 Shrnutí vyjádření stavebního úřadu

Stavební úřad se do mého šetření vyjádřil dopisem ze dne 10. 11. 2022, č. j. SMOL/307786/2022/OKT/PERS/Pos. V něm popsal dosavadní průběh (aktuálně probíhajícího) řízení o dodatečném povolení souboru staveb na předmětném pozemku a zaslal související dokumenty. Kromě výše uvedených podrobností z probíhajícího řízení, které jsou vesměs uvedeny výše (ve shrnutí podnětu stěžovatelky), stavební úřad uvedl,

¹ První závazné stanovisko je ze dne 21. 10. 2020, č. j. PVMU 127834/2020 62, a druhé ze dne 18. 5. 2021, č. j. PVMU 67616/2021 62.



že mu nadřízený krajský úřad již jednou vytkl stav nečinnosti, a to konkrétně v písemnosti ze dne 7. 10. 2022, č. j. KUOK104043/2022. Stavu nečinnosti se měl stavební úřad dopustit tím, že po obdržení žádosti o dodatečné povolení staveb (dne 3. 3. 2022) bezodkladně nepostoupil věc na Magistrát města Prostějova, a dále také tím, že poté, co byl (pro podjatost místně příslušného správního orgánu) pověřen (dne 28. 6. 2022), příliš vyčkával s vydáním usnesení o přerušení řízení. V obou případech přesáhla „reakční doba“ stavebního úřadu 60 dnů, na což krajský úřad reagoval vydáním opatření proti nečinnosti, jímž stavebnímu úřadu uložil bezodkladně (po uplynutí doby přerušení) pokračovat v řízení o dodatečném povolení (sp. zn. S-SMOL/182871/2022/OS) a nejpozději do 30 dnů vydat rozhodnutí ve věci samé.

Stavební úřad dále uvádí, že lhůta pro doplnění žádosti o dodatečné povolení uplynula již zhruba v polovině října 2022, přičemž od té doby měl stavební úřad v řízení pokračovat. Kromě zúžení předmětu řízení mi však není známo, že by úřad ve věci dále pokročil. Na přímý dotaz z výzvy, kterou jsem prostřednictvím pověřeného zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv stavebnímu úřadu zaslal dne 12. 10. 2022 (č. j. KVOP-53601/2022), mi však úřad odpověděl, že s ohledem na nedávné posouzení sousední stavby (jízdárny pro koně) soudem (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2022, č. j. 29 A 51/2022-54) raději vyčká na nové vyjádření příslušného orgánu územního plánování (požádal o něj dne 21. 10. 2022). Úřad územního plánování, kterým je v této věci i nadále Magistrát města Prostějova (u příslušné úřední osoby, a ani u nikoho dalšího z oddělení územního plánování nebyla shledána podjatost), však vyjádřením ze dne 7. 11. 2022, č. j. PVMU 167751/2022 62, stavebnímu úřadu vysvětlil, že pro stavby nadále platí závazné stanovisko ze dne 21. 10. 2020 a nic na tom nemění ani výše citovaný judikát Krajského soudu v Brně.

V neposlední řadě jsem se také (prostřednictvím výše citované výzvy) snažil u stavebního úřadu zjistit, jakým způsobem nahlíží na možnou obstrukční povahu aktuálně projednávané žádosti o dodatečné povolení souboru staveb (ze dne 3. 3. 2022). Podezření na obstrukci totiž ve svých podáních naznačovala stěžovatelka, přičemž zároveň nelze odhlédnout od faktu, že stavebník v průběhu let již poněkolkráté žádá o povolení staveb, o nichž už po podání první z žádostí příslušný orgán územního plánování uvedl, že tyto stavby nejsou v souladu s Územním plánem statutárního města Prostějov a zároveň také nejsou přípustné z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Stavební úřad odpověděl, že nyní projednávanou žádost nevyhodnotil jako obstrukční, a to konkrétně proto, že v označení stavby (nikoliv však v projektové dokumentaci) dle žádosti ze dne 5. 10. 2020 chyběl jeden ze stavebních objektů (přístřešek), a nynější žádost tedy obsahuje 9 namísto 8 dílčích stavebních objektů. Dle stavebního úřadu lze proto konstatovat, že podané žádosti nejsou totožné, což samo o sobě postačuje pro vyloučení pochybností o obstrukčním postupu.

C. Právní hodnocení

C.1 Právní rámec

Před samotným posouzením postupu stavebního úřadu považuji za nutné vymezit relevantní právní rámec, do něhož je kauza zasazena. Z hlediska namítané nečinnosti



jde především o ustanovení § 71 správního řádu,² který upravuje obecné lhůty pro vydání správního rozhodnutí. Šetřené věci se však dotýkají také ustanovení, která řeší otázku přerušení a zastavení řízení (§ 64–66 správního řádu), nebo též ustanovení, podle něhož se vzniklá nečinnost řeší (§ 80 téhož zákona).

K posouzení namítané obstrukční povahy žádosti o dodatečné povolení si poté nevystačíme pouze s právními předpisy. Legislativní základ pro podání takové žádosti však představuje ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona, které stavebníkovi nepovolené stavby poskytuje ochranu v podobě obligatorního přerušení řízení o odstranění takové stavby, avšak pouze za podmínky, že stavebník podá žádost (o dodatečné povolení) ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení (o odstranění). Jakékoliv následné přerušení řízení o odstranění stavby (po uplynutí zmíněné lhůty) se již odehrává v režimu ustanovení § 64 správního řádu, a to jako tzv. fakultativní (nepovinné či možné) přerušení.

Při posuzování možného obstrukčního jednání spočívajícího v podání účelové žádosti o dodatečné povolení stavby musíme dále nahlédnout do soudní praxe, z níž je na prvním místě třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34. Tento judikát je prvním z řady těch, které řeší předmětnou otázku, přičemž nejdůležitějším závěrem, k němuž NSS tehdy dospěl, je ten, že stavební úřad nemusí v návaznosti na každou žádost „černého“ stavebníka o dodatečné povolení stavby přerušovat probíhající řízení o odstranění takové stavby. Na judikát poté navazují další rozhodnutí soudů, přičemž z poslední doby je významný především rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2021, č. j. 7 As 108/2021-54. Ten kromě potvrzení závěrů výše uvedeného rozsudku z roku 2016 dále také cituje relevantní odbornou literaturu,³ která ve vztahu k přerušování řízení o odstranění stavby po uplynutí 30denní lhůty dle § 129 odst. 2 stavebního zákona uvádí následující: *„[O]kamžikem marného uplynutí této lhůty vzniká stavebnímu úřadu právní důvod k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Stavební úřad nemá zákonný důvod poskytnout stavebníkovi po uplynutí uvedené lhůty další, náhradní lhůtu, nebo jej dokonce k podání žádosti vyzvat. Protože v momentu marného uplynutí 30denní lhůty, ve které mohl stavebník požádat o dodatečné povolení stavby, stavební úřad už nemá, jaké další okolnosti by hodnotil, musí rozhodnutí o nařízení odstranění stavby vydat bez zbytečného odkladu; v opačném případě se již vystavuje důvodné výtce nečinnosti.“*

Pro úplnost tohoto shrnutí právního rámce posuzované věci závěrem uvádím, že i veřejný ochránce práv se problematikou obstrukčních žádostí v minulosti již několikrát zabýval. V této souvislosti proto cituji vlastní závěrečné stanovisko ze dne 11. 10. 2017, č. j. KVOP-29326/2017,⁴ kde jsem uvedl, že: *„V případě, že stavebník nepovolené stavby navzdory řádnému poučení stavebního úřadu opakovaně podává neúplné žádosti o její dodatečné povolení, je třeba takové jednání považovat za zjevně obstrukční a žádost o dodatečné povolení zamítnout (§ 129 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s § 115 stavebního zákona).“*

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

3 Průcha, P., Gregorová, J. a kol.: *Stavební zákon. Praktický komentář*. Leges, 2017, komentář k § 129 stavebního zákona, přístupný v systému ASPI.

4 Dostupné zde <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5474>.



C.2 Nečinnost stavebního úřadu

Otázku nečinnosti správního orgánu má v souladu s ustanovením § 80 správního řádu řešit orgán, který mu je v rámci organizace veřejné správy přímo nadřízen. V šetřeném případě k takovému scénáři skutečně došlo, a to poměrně nedávno (říjen 2022). Z podkladů, které mám v rámci šetření k dispozici, ale nevyplývá, že by stavební úřad postupoval v souladu s opatřením proti nečinnosti, které nadřízený krajský úřad vydal dne 7. 10. 2022. Stavební úřad měl totiž po marném uplynutí lhůty k doplnění vadné žádosti (v písemnosti ze dne 21. 10. 2022, č. j. SMOL/287888/2022/OS/PS/Mie, stavební úřad sděluje do Prostějova, že lhůta pro doplnění žádosti o dodatečné povolení již uplynula) přikročit k vydání usnesení o zastavení řízení podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Odvolání, které stavebníci podali proti usnesení o přerušování řízení ze dne 31. 8. 2022 (č. j. SMOL/235525/2022/OS/PS/Mie) ze zákona nemá odkladný účinek,⁵ a proto ani nepředstavovalo překážku pro zastavení řízení.

Stavební úřad však (patrně z procesní opatrnosti a v návaznosti na závěry rozsudku Krajského soudu ze dne 31. 8. 2022, č. j. 29 A 51/2022-54) postupoval tak, že se snažil získat „verifikaci“ závazného stanoviska orgánu územního plánování, který k de facto totožným stavbám v minulosti vydal dokonce dvě taková stanoviska (ze dnů 21. 10. 2020 a 18. 5. 2021, viz citace výše). Tuto snahu stavebního úřadu lze při zohlednění širších souvislostí věci do určité míry chápat, neboť meritorní rozhodnutí ve věci dodatečného povolení předmětných staveb (konkrétně zamítnutí žádosti) může úřadu zajistit „lepší argumentační pozici“ pro vyřizování případných dalších žádostí v totožné věci, nicméně k tomu musím dodat, že ani případné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby netvoří tzv. překážku řízení ve smyslu ustanovení § 48 správního řádu.

S ohledem na výše uvedené proto mohu shrnout, že stavební úřad v probíhajícím řízení o odstranění souboru staveb na předmětném pozemku opomněl uplatnit postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, čímž se patrně už v průběhu října 2022 dostal do stavu nečinnosti, neboť pro vydání jednoduchého usnesení o zastavení řízení (z důvodu nedoplnění vadné žádosti) skutečně není třeba využít lhůty podle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu – takové rozhodnutí musí být naopak vydáno dle odst. 1 téhož ustanovení, tj. bezodkladně.

Od stavebního úřadu v návaznosti na tuto zprávu o šetření očekávám, že co nejdříve ukončí stav nečinnosti a rozhodne o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby (pokud tak již v mezidobí neučinil). Současně také předpokládám, že stavební úřad bude důsledně a rychle pokračovat v řízení o odstranění souboru staveb, jehož pokračování oznámil písemností ze dne 21. 11. 2022, č. j. MOL/293305/2022/OS/PS/Mie. Pokud by totiž stavební úřad po obdržení této zprávy nadále činil v obou řízeních nedůvodné průtahy, rezultovalo by to v uplatnění dalších právních institutů dle zákona o veřejném ochránci práv.⁶

C.3 Obstrukční povaha žádosti o dodatečné povolení souboru staveb

K tomu, aby správní orgán nadaný rozhodovací pravomocí mohl učinit závěr o zneužití práva, je obvykle zapotřebí více než prostá aplikace právního předpisu. Správní řád totiž

⁵ Viz ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu.

⁶ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



na rozdíl od občanského zákoníku neobsahuje ani výslovný zákaz takového jednání, a proto si úřady v tomto duchu musí vypomocet judikaturou Nejvyššího správního soudu a samozřejmě také judikaturou Ústavního soudu. Jednání žadatele o dodatečné povolení stavby, který svou žádostí primárně neusiluje o získání meritorního rozhodnutí ve věci, ale spíše se snaží za každou cenu udržet určitý status quo, tj. existenci nepovolené stavby (například z důvodu vyčkávání na změnu územního plánu, která je prozatím v nedohlednu), lze poté, dle mého soudu, jednoznačně podřadit jako jednu z forem zneužití práva. Tomu ostatně odpovídá i judikatura, kterou cituji v části C.1 této zprávy.

Otázka případné obstrukční povahy aktuálně projednávané žádosti o dodatečné povolení souboru staveb (ze dne 3. 3. 2022) nebyla stavebním úřadem vůbec otevřena. Stavební úřad svůj postup zdůvodnil zcela marginálními odlišnostmi nové žádosti od té původní (ze dne 5. 10. 2020). V dopisu adresovaném orgánu územního plánování (již citovaný dokument ze dne 21. 10. 2022) však sám stavební úřad přiznává, že v nyní projednávané žádosti jde o stavby „prakticky totožných rozměrů, stejného umístění a způsobu užívání“, k nimž příslušný orgán územního plánování vydal negativní závazné stanovisko již dne 21. 10. 2020. Ze situačního výkresu, který je součástí přílohy žádosti o dodatečné povolení ze dne 3. 3. 2022 je navíc seznatelné, že jde o tentýž dokument (datum 10/2020), který žadatel použil už při první žádosti. Vše proto nasvědčuje závěru, že stavebník v průběhu let 2020–2022 nevybudoval žádnou další nepovolenou stavbu na předmětném pozemku, ale že pouze jiným způsobem formálně označil soubor staveb, jehož povolení se snažil získat již na podzim 2020.

Na podporu argumentace o obstrukční povaze aktuálně projednávané žádosti o dodatečné povolení předmětného souboru staveb mohu dále uvést, že nejde „teprve“ o druhý pokus v téže věci. Stavebník totiž o dodatečné povolení stavby požádal dne 3. 3. 2022 již potřetí, přičemž v mezidobí se mimo jiné snažil o „vyřešení“ jedné stavby ze souboru pořízením pasportu nebo se také snažil přesvědčit stavební úřad o tom, že 4 boxy pro koně, které patří do předmětného souboru staveb, nevyžadují povolení ani jiné opatření podle stavebního zákona. Pozornosti stavebního úřadu dále neměla ujít ani skutečnost, že již první žádost „černého“ stavebníka nebyla předložena kompletní (to je konstatováno v usnesení prostějovského stavebního úřadu o zastavení řízení ze dne 8. 3. 2021, č. j. PVMU 29598/2021 61), přičemž tento postup se opakoval u každé žádosti, kterou vzal žadatel následně buď zpět (první dvě žádosti), nebo vadnou žádost vůbec nedoplnil (aktuální žádost).

Když zohledním veškeré okolnosti případu, zejména pak jednání stavebníka a dále také jednoznačné negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování (které tento orgán navíc dne 7. 11. 2022 opětovně potvrdil), nemohu dojít k jinému závěru, než že úkolem šetřeného stavebního úřadu bylo přinejmenším posoudit možnou obstrukční povahu žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 3. 3. 2022 a následně buď postupovat v souladu se závěry judikatury (tj. nepřerušovat řízení o odstranění stavby a urychleně rozhodnout o žádosti o dodatečné povolení stavby), nebo případně pečlivě zdůvodnit, proč podle úřadu není postup stavebníka možné považovat za zneužití práva ve formě obstrukce.

Na stavební úřad proto touto zprávou důrazně apeluji, aby pro případ, že se šetřená kauza vyvine do situace, kdy stavebník podá novou (v pořadí již čtvrtou) žádost o dodatečné



povolení téhož souboru staveb, respektoval moje doporučení a pečlivě zvážil, zda není takové jednání obstrukční. Pochybení, které spočívá v tom, že stavební úřad otázku možné obstrukce vůbec neposoudil, lze v nynější fázi řízení napravovat jen stěží, nicméně stavební úřad by měl alespoň následovat moje doporučení ze závěru části C.2 této zprávy, tj. měl by co nejrychleji přikročit k zastavení řízení o dodatečném povolení stavby.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Magistrátu města Olomouce. Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám šetřený úřad, aby se ve lhůtě 30 dnů od doručení zprávy vyjádřil ke zjištěným pochybením. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko dle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji také stěžovatelku, a to prostřednictvím jejího zástupce.

Brno 24. ledna 2023

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