



Zpráva o šetření ve věci postupu Městského úřadu Polička v řízení o dodatečném povolení stavby označené jako „A. na ul. Z v Poličce“

Na veřejného ochránce práv se obrátil podnětem pan B., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), ve kterém si stěžoval na postup stavebního úřadu Městského úřadu Polička (dále také „stavební úřad“) v řízení o dodatečném povolení stavby označené jako „A. na ul. Z v Poličce, včetně napojení na technickou infrastrukturu“ na pozemcích parc.č.st. Y a parc.č. X v k.ú. W (dále také „stavba“).

Na základě podnětu stěžovatele jsem se rozhodl zahájit ve věci podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹ šetření. Předmětem šetření byl postup stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení stavby.

Obrázek č. 1 – pohled do ulice Z v Poličce, vlevo dům stěžovatele, uprostřed rozestavěná nepovolená novostavba (foto Kancelář veřejného ochránce práv ze dne 15. 11. 2021).

A. Shrnutí závěrů

Po prošetření věci jsem dospěl k závěru, že stavební úřad v daném případě nepostupoval vždy v souladu se stavebním zákonem² a správním řádem,³ což vedlo k tomu, že jím vydaná rozhodnutí Krajský úřad Pardubického kraje („dále také „krajský úřad“) pro zjištěné vady opakovaně zrušil.

Dobu, po kterou se stavební úřad věcí zabývá (stavební úřad vede řízení o dodatečném povolení stavby již sedm let), nepovažuji za přiměřenou, což není v souladu se zásadou rychlosti správního řízení.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel v podnětu namítá, že stavební úřad vede od roku 2014⁴ řízení o dodatečném povolení stavby o 3 NP s podkrovím v centru města Poličky v památkové zóně, na hlavní komunikaci, cca 50 m od centrálního náměstí, která byla postavena jako nepovolená tzv. „černá“ stavba bez potřebného povolení podle stavebního zákona.

Obrázek č. 2 – pohled do ulice Z v Poličce, vlevo dům stěžovatele, vpravo původní objekt před demolici (foto stěžovatel).

Předmětná stavba se nachází na území Městské památkové zóny Polička (dále také „MPZ Polička“).⁵ Na území se dále vztahuje Regulační plán MPZ Polička z října 2010,

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 řád), ve znění pozdějších předpisů.

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

4 Oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 8. 9. 2014, č. j. MP/17584/2014/SÚ/K.

5 Vyhláška Krajského národního výboru o prohlášení památkových zón ve vybraných městech a obcích Východočeského kraje ze dne 17. 10. 1990.



kteřý stanoví, že chrání prostory se zachovalou původní urbanistickou strukturou a jejich půdorysnou stopou s hmotovým uspořádáním, jež jsou dokladem historického vývoje města a zahrnují celé řešené území.

Příslušným orgánem státní památkové péče v dané věci je odbor kultury a cestovního ruchu Městského úřadu Litomyšl (dále také „MěÚ Litomyšl“). Nadřízeným orgánem státní památkové péče je krajský úřad, jenž změnil závazná stanoviska ke stavbě z přípustného záměru na záměr nepřipustný z důvodu porušení podmínek MPZ Polička a Regulačního plánu MPZ Polička.

Podle podkladů, které stěžovatel k podnětu připojil, vydal stavební úřad ve věci již dvě rozhodnutí o dodatečném povolení stavby,⁶ přičemž obě rozhodnutí stavebního úřadu krajský úřad zrušil⁷ a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Posledním úkonem v řízení, který stavební úřad podle podkladů doložených stěžovatelem ochránci poskytl, je oznámení stavebního úřadu o pokračování řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 28. 4. 2021⁸ a protokol z místního šetření konaného dne 28. 5. 2021.

Stavební úřad byl podle stěžovatele v průběhu řízení nečinný, nevstřícný, pomalý, postupoval nezákonně, nerespektoval pokyny nadřízeného krajského úřadu obsažené ve zrušujících rozhodnutích. Stěžovatel uvádí, že stavební úřad vede řízení o dodatečném povolení stavby, kterou ale dodatečně povolit nelze.

B.1 Vyjádření starosty města

Starosta města k případu uvedl, že je pro něj jako představitele samosprávy obtížné se vyjadřovat k živé věci projednávané ve správním řízení, do něhož nemá pravomoc vstupovat. Ohledně dalších kroků mě proto odkázal na součinnost se stavebním úřadem, potažmo tajemníkem městského úřadu.

Starosta města mi sdělil, že ke složitosti a délce probíhajícího řízení přispěl svým obstrukčním jednáním sám stěžovatel, proto případnou výtku stěžovatele směřující k délce nebo rychlosti řízení považuje za zcela nepatřičnou. Ujistil mě, že on ani nikdo z úředníků městského úřadu nemá zájem na prodlužování této kauzy, která se bohužel bez výsledku řeší již několik let a neúměrně zatěžuje městský úřad. Bez alespoň minimální součinnosti účastníků řízení na obou stranách je podle starosty města vyřešení věci v rozumném čase velmi obtížné.

B.2 Vyjádření stavebního úřadu

Stavební úřad mi sdělil, že i když v rámci přezkumů stanovisek dotčených orgánů došlo v minulosti ke změně závazných stanovisek orgánu státní památkové péče, stavební úřad vychází v současné fázi řízení o dodatečném povolení stavby ze závazného stanoviska ze dne 19. 11. 2018.⁹ Toto závazné stanovisko kvalifikuje provedení stavby z hlediska zájmů státní památkové péče jako přípustné. Rovněž tak i stanovisko orgánu územního plánování

6 Rozhodnutí ze dne 10. 6. 2015, č. j. MP/13463/2015/SÚ/K, a rozhodnutí ze dne 3. 7. 2017, č. j. MP/16523/2017/SÚ/K.

7 Rozhodnutí ze dne 8. 3. 2016, č. j. KrÚ–49200/121/2015/OMSŘI/MV-12, a rozhodnutí ze dne 30. 11. 2017, č. j. KrÚ–66779/116/2017/OMSŘI/Kn-Roz.

8 Č. j. MP/10440/2021/SÚ/K.

9 Č. j. MěÚ Litomyšl 100931/2018.



Městského úřadu Polička (dále také orgán územního plánování) ze dne 20. 12. 2019¹⁰ označuje záměr z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně-plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování jako přípustný.

Ohledně námitky stěžovatele týkající se rozporu stavby s regulačním plánem z hlediska absence parkovacích míst stavební úřad uvedl, že tuto námitku nadřízený orgán (krajský úřad) vyvrátil a shora zmíněné závazné stanovisko orgánu územního plánování podrobně řeší předmětnou stavbu v kontextu územního plánování.

Stavební úřad poukázal na to, že rozestavěná stavba stojí na místě původní stavby rodinného domu, která byla z důvodu havarijního stavu na základě rozhodnutí stavebního úřadu odstraněna. Tím vznikla na pomezí ulic Z a V v Poličce nárožní proluka. Stavební úřad mi sdělil, že nerozumí argumentaci stěžovatele, že stavbu na daném místě nelze dodatečně povolit, když zde do roku 2014 stála jiná stavba, a nikomu a ničemu, a ani stěžovateli nevadila.

Stavební úřad upozornil na to, že letitou a běžnou zásadou, jak z hlediska urbanistického, tak z hlediska územního plánování, ale i státní památkové péče, je to, že každá proluka je nežádoucím prvkem v území a měla by být zacelena, zastavěna vhodnou stavbou (památkáři užívají termín doblokována). Polička je středověké město a ponechání proluky u staveb v řadové zástavbě s sebou přináší svá značná rizika i v oblasti ohrožení statiky stavebních konstrukcí sousedních staveb s ohledem na způsob a provedení jejich založení, které bylo poplatné řešení po ničivém požáru v roce 1845, kdy zůstaly ve městě jen tři stavby.

K námitkám stěžovatele, které stěžovatel uvedl v podnětu adresovaném veřejnému ochránci práv, stavební úřad uvedl, že stěžovatel námitky již opakovaně uplatnil v řízení, stavební úřad se jimi zabýval a tyto námitky v meritorním rozhodnutí vypořádá. Závěrem mi stavební úřad sdělil, že by uvítal osobní projednání věci přímo na místě za přítomnosti pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv.

B.3 Místní šetření

Dne 15. 11. 2021 provedli pověřeni pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv (dále také „KVOP“) místní šetření ve věci podnětu stěžovatele za účelem obhlídky stavby nárožního objektu na ulici Z v Poličce.

Nejprve pověřeni pracovníci KVOP navštívili stěžovatele, který podal svůj komentář k danému případu. Opětovně poukázal na to, že stavebníci provedli stavbu v MPZ Polička bez potřebného stavebního povolení a v rozporu s Regulačním plánem MPZ Polička, zejména pokud jde o nedodržení požadavku v bodu 3.2. Dopravní infrastruktura týkající se zajištění parkovacích stání na pozemku stavby jako součást stavby nebo její neoddělitelné části.

Stěžovatel dále uvedl, že původní historický dům nebyl podle jeho názoru v havarijním stavu, aby bylo nutné jej zbourat. Stěžovatel vnímá jako nešetrné jednání ze strany stavebníků, kteří ho o plánované demolici sousední stavby (přes uličku) ani o podobě budoucí stavby předem neinformovali. Černou stavbu nelze podle stěžovatele za daného stavu dodatečně povolit. Stěžovatel předal pověřeným pracovníkům KVOP kopii

10 Č. j. MP/34867/2019/OÚPRaŽP/VeM.



posledního závazného stanoviska orgánu státní památkové péče MěÚ Litomyšl ze dne 19. 11. 2018.

Po ukončení jednání se stěžovatelem pověřeni pracovníci KVOP pořídili fotodokumentaci objektu stěžovatele a protější novostavby nárožního objektu (ulice Z a V) a dále provedli obhlídku centrální části MPZ Polička za účelem zjištění stavu okolních domů a stavu památkové ochrany památkově chráněného území, zejména z pohledu ochrany urbanistických a architektonických hodnot daného území.

Obrázek č. 3 – pohled z ulice V v Poličce, vlevo nepovolená novostavba, vpravo dům stěžovatele (foto Kancelář veřejného ochránce práv ze dne 15. 11. 2021).

Šetření následně pokračovalo na MěÚ Polička za účasti vedoucího stavebního úřadu, ke kterému se krátce připojil také tajemník MěÚ Polička, se kterým pracovníci KVOP krátce diskutovali otázku možné podjatosti vedoucího stavebního úřadu v daném případě, kdy stěžovatel tuto námitku uplatnil, ale krajský úřad ji označil jako opožděnou, a k vyslovení podjatosti nedošlo. Pracovníci KVOP a tajemník se shodli na tom, že příčinou tohoto vleklého stavebního sporu je nezákonné počínání stavebníků, kteří provedli černou stavbu v MPZ Polička.

S vedoucím stavebního úřadu Václavem Kašparem pracovníci KVOP probrali vývoj celého případu od momentu odstranění stavby, která podle jeho slov historicky sloužila jako řeznictví. Objekt byl podle slov vedoucího stavebního úřadu ve špatném stavebně-technickém stavu, proto byl nahrazen novostavbou. Pochybením stavebníků bylo, že nevyčkali vydání společného povolení, i když měli již podanou žádost a zpracovaný projekt.

Důvodem tohoto nezákonného jednání byla podle vedoucího stavebního úřadu obava stavebníků z možné destrukce okolních (sousedních) staveb, které údajně začaly po demolici původního nárožního domu praskat (začaly se objevovat trhliny), a stavebníci proto nečekali na vydání společného povolení a zahájili stavbu bez potřebného povolení stavebního úřadu.

K námitce stěžovatele, že není splněn požadavek Regulačního plánu MPZ Polička ohledně parkovacích stání, vedoucí stavebního úřadu argumentoval rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 31. 7. 2019¹¹ a rozhodnutím krajského úřadu ze dne 19. 2. 2021¹² o udělení výjimky z obecných požadavků na využívání území, konkrétně § 20 odst. 5 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.¹³

K tomu vedoucí stavebního úřadu odkázal na vyjádření zhotovitele Regulačního plánu MPZ Polička pana E. ze střediska K., spol. s r. o., ze dne 15. 5. 2018, kde se uvádí, že pozemek parc.č.st. Y v k.ú. W byl v předmětné územně-plánovací dokumentaci vymezen jako stabilizovaný pozemek SC (pozemky smíšené centrální) a byly pro něj stanoveny jednak prostorové regulativy a dále podmínky pro ochranu hodnot území. Podle zpracovatele regulačního plánu nejde o nově vymezený stavební pozemek a případné umístění garáže, řešené jako součást stavby, by výrazně narušilo vzhled a vnímání objektu

11 Č. j. MP/20899/2019/SÚ/K.

12 Č. j. KrÚ 17160/2021/11/OMSŘI/Bk.

13 Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších změn.



v prostoru MPZ Polička, strukturu a charakter zástavby a bylo by v přímém rozporu se stanovenými podmínkami na ochranu hodnot.

Vedoucí stavebního úřadu předal pracovníkům KVOP kopii závazného stanoviska orgánu územního plánování MěÚ Polička ze dne 20. 12. 2019,¹⁴ kde se mimo jiné uvádí, že „vzhledem k umístění předmětného objektu v historickém jádru města v památkové zóně a ke stísněným podmínkám přilehlého uličního prostoru nejsou parkovací stání řešena přímo v objektu, aby nedošlo ke znehodnocení parteru jak z hlediska funkčního využití, tak z hlediska požadavků památkové péče, ale jsou v dostatečném počtu zajištěna na pronajatých parkovacích stáních v docházkové vzdálenosti.“

K otázce aktuálního stavu řízení o dodatečném povolení stavby vedoucí stavebního úřadu uvedl, že dne 20. 10. 2021¹⁵ vydal sdělení o seznámení s podklady rozhodnutí a následně vydá ve věci rozhodnutí. Vedoucí stavebního úřadu pracovníkům KVOP sdělil, že za účelem ověření, zda projektová dokumentace stavby, která je podkladem v řízení o žádosti stavebníků o dodatečné povolení stavby, je souladná (totožná) s projektovou dokumentací, jež byla podkladem pro vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče ze dne 19. 11. 2018, projedná věc s pracovníkem orgánu státní památkové péče MěÚ Litomyšl.

C. Právní hodnocení

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.¹⁶

Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).¹⁷

Je zřejmé, že na počátku tohoto vleklého stavebního sporu, který jeví i rysy sporu sousedského, je stavební nekázeň stavebníka, který přistoupil k realizaci stavby bez potřebného povolení stavebního úřadu, navíc v památkově chráněném území MPZ Polička.

Předesílám, že dlouhodobě kritizuji necitlivé a nelegální zásahy do struktury zástavby v památkově chráněných územích, jako jsou nelegální přestavby, nástavby, a zejména neopodstatněné demolice historických staveb, které ačkoliv nemají status nemovité kulturní památky, utvářejí obraz původní historické zástavby a často jsou dokladem významných urbanistických a architektonických hodnot daného území. Jakékoliv nelegální zásahy v památkově chráněných územích, které se negativně projevují na podobě zástavby, je proto třeba striktně odmítnout.

V daném případě mám za prokázané, že na místě původního domku na nároží ulic V a Z vznikla bez povolení stavebního úřadu a bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče stavba, která podle orgánu státní památkové péče „není v souladu

¹⁴ Č. j. MP/34867/2019/OÚPRaŽP/VeM.

¹⁵ Č. j. MP/26153/202/SÚ/K.

¹⁶ Podle § 3 správního řádu.

¹⁷ Podle § 6 odst. 1 správního řádu.



s vyhláškou o MPZ Polička, a to z hlediska historického půdorysu, objemu, a zejména požadavku na zachování kulturně historických a architektonických hodnot. Stavba podle názoru památkářů nerespektuje požadavky Regulačního plánu MPZ Polička. Realizací novostavby došlo k narušení dochovaného historického půdorysu a jemu odpovídající prostorové a hmotové skladby památkové zóny.“

Stavební úřad argumentuje tím, že stavebník byl de facto nucen přistoupit k urychlené výstavbě z toho důvodu, že se po provedené demolici a vzniklé proluce v zástavbě začaly na okolních domech vyskytovat statické poruchy zdiva (praskliny) a vlastníci těchto staveb vyjadřovali obavu z jejich poškození (zřícení). Stěžovatel naopak namítá, že demolice původního domu nebyla nutná, dům nebyl v havarijním stavu a mohl být v původním půdorysu, hmotě a výšce opraven.

Za daného stavu věci nemohu konstatovat nic jiného, než že jakákoliv polemika v této věci je vzhledem k provedené demolici a nové výstavbě bezpředmětná, neboť pokud nebyl původní a dnes zbořený dům a navazující sousední stavby pasportizován¹⁸ a prohlédnut statikem, stěží bychom se dobrali jasného a prokazatelného důkazu o skutečném stavu zmíněných staveb.

Jako další nedostatek vnímám dobu, po kterou se stavební úřad a další správní úřady věci zabývají. Z doložených podkladů je zřejmé, že stavební úřad ve věci dodatečného povolení stavby rozhodoval v letech 2014–2021 opakovaně. Vleklost celé kauzy, kdy po více než sedmi letech není vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci samé, přitom znemožňuje účastníkům řízení využít dalších právních prostředků, zejména správní žalobu, kterými by mohli zvrátit vývoj věci ve svůj prospěch.

V tuto chvíli nemohu předjímat, jak se bude celá věc vyvíjet, zejména bude záležet na způsobu vypořádání námitek účastníků řízení, které mohou být povahy stavebně-technické, případně povahy občanskoprávní. Předpokládám, že námitky obsažené v podnětu adresovaném veřejnému ochránci práv, stěžovatel uplatnil v řízení o dodatečném povolení stavby a stavební úřad se s nimi vypořádá.

Obecně platí, že stavební úřady nemohou libovolně schválit jakýkoliv stavební záměr, ale naopak musejí respektovat pravidla stanovená stavebním zákonem, územním plánem a také stanoviska dotčených orgánů, které hájí veřejné zájmy. Pro ty případy, kdy stavební úřad zmíněné principy a pravidla poruší, upravuje právní řád opravné prostředky, včetně soudní ochrany proti rozhodnutím orgánů veřejné správy. Prvotní aktivita však musí vždy vzejít od účastníků řízení, kteří se záměrem nesouhlasí, ať už v podobě námitek, či následně podaných opravných prostředků.

Stavební zákon obsahuje několik ustanovení, v nichž se výslovně odvolává na ochranu urbanistických a architektonických hodnot zástavby, a ukládá obci, stavebnímu úřadu, případně investorovi (stavebníkovi) nové stavby, aby se těmito hledisky a principy ochrany charakteru území zabýval.

Podle stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického

¹⁸ Ustanovení § 125 stavebního zákona.



a archeologického dědictví.¹⁹ Úkolem územního plánování je zejména stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost území.²⁰

Tím hlavním a prvořadým nástrojem regulace výstavby, a tím také ochrany hodnot stávající zástavby, je tedy územní plán. V územním řízení musí stavební úřad posoudit, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,²¹ tedy i soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Zde má tedy stavební úřad přímý nástroj k ochraně architektonického obrazu a hodnot stávající zástavby.

Jako závažné hodnotím námitky stěžovatele, že stavba nesplňuje požadavky na vzájemné odstupy staveb, stavba snižuje kvalitu prostředí a má negativní vliv na sousední nemovitost čp. M, která je ve spoluvlastnictví stěžovatele, a to v podobě ztráty soukromí, výhledu a oslunění obytných místností.

Stavební úřad argumentuje ve svém vyjádření tím, že jde o novostavbu v nárožní proluce MPZ Polička. K tomu uvádím, že pojem „proluka“ není v žádném právním předpisu závazným způsobem definován, proto je hodnocení tohoto neurčitého právního pojmu běžně používaného ve stavebním právu vždy výsledkem individuálního posouzení specifických vlastností území a projednání jeho budoucího využití. Obecně přitom platí, že stavba v proluce musí být hmotově určena sousedními stavbami a musí se jednat o doplnění celku o v zásadě stejnorodou část. Předpokladem je přítomnost navazujících objektů, které nějakým způsobem předem určují charakter zástavby.

K umístování staveb v prolukách vydalo metodickou pomůcku Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“), která byla zveřejněna ve Stavebně správní praxi č. 4/2013.²² Z tohoto stanoviska vyplývá, že v pochybnostech, zda se v případě konkrétního pozemku jedná o proluku, je určující stanovisko příslušného stavebního úřadu. Podle názoru ministerstva je základním požadavkem to, že se umístovanou stavbou skutečně doplňuje stávající souvislá zástavba, která předurčuje objemové parametry umístované stavby, což je smyslem ustanovení o proluce, včetně proluky nárožní. Ministerstvo zastává názor, že předpokladem pro použití ustanovení o umístování staveb v prolukách je přítomnost existujících sousedních staveb, které nějakým způsobem předem determinují objem, výšku a půdorys nové zástavby.

K pojmu proluka se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 27. 2. 2008, č. j. 6 As 1/2007-145, www.nssoud.cz, kde mimo jiné uvedl, že stavební prolukou je nezastavěný prostor nacházející se mezi souvislou stavební zástavbou. Legislativce

19 Podle § 18 odst. 4 stavebního zákona.

20 Podle § 19 odst. 1 písm. b, d) a e) stavebního zákona.

21 Podle § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

22 Stavebně správní praxe je pravidelnou přílohou časopisu Urbanismus a územní rozvoj, který je zveřejněn na webových stránkách Ústavu územního rozvoje – www.uur.cz.



použitím termínu stavební proluka (a nikoli např. „proluka mezi zastavěnými stavebními pozemky“) se snažil dosáhnout toho, aby estetický ráz určité lokality v podobě souvislé stavební zástavby, zejména řadovými domy, nebyl narušen tím, že by se v rámci takové souvislé zástavby nacházela proluka, kterou by nebylo možné zastavět s odůvodněním, že není zahrnuta do zastavěného území.

Pojmem proluka se Nejvyšší správní soud zabýval také v rozsudku ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113, www.nssoud.cz,²³ když v odůvodnění svého rozsudku odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2011, č. j. 9 A 122/2010-151, v němž uvedl, že typickým příkladem proluky je „mezera“ mezi souvislou řadou domů stojících v jedné ulici, které jsou spojeny bočními stěnami, vzniklá např. v důsledku demolice jednoho z těchto domů.

V dalším svém rozsudku ze dne 14. 5. 2015, č. j. 6 As 37/2015, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud ve vztahu k proluce konstatoval, že pojem proluka může mít dva významy – prostor po dřívější odstraněné zástavbě nebo záměrně vynechané místo pro budoucí stavbu tam, kde dosud žádná nestála. Současně Nejvyšší správní soud uvedl, že na stavby umístované v prolukách se neaplikují povinné odstupy mezi stavbami pro bydlení (§ 25 odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území) a jejich vliv na stínění okolních budov se porovnává se stavem při úplné souvislé zástavbě (§ 12 odst. 5 vyhlášky o technických požadavcích na stavby). Proluku může představovat i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů. Není žádný důvod vyžadovat, aby taková proluka byla zastavěna stavbou jedinou.

Přesto, že je pojem proluka neurčitým právním pojmem, nemůže být vykládán zcela volně, ale musí být sledován záměr zákonodárce, který ho v obecně závazných právních předpisech používá k umožnění dostavby mezer ve stávající zástavbě. Při posuzování zastavění proluky ve stávající zástavbě musejí stavební úřady vždy velmi pečlivě vážit dopady, jaké by mohlo zastavění proluky mít na okolní zástavbu. Ještě větší obezřetnost pak musejí stavební úřady věnovat záměru zastavění volných proluk v památkově chráněných územích.

Na základě dostupných podkladů a provedeného místního šetření se přiklání k názoru stavebního úřadu, že v daném případě došlo k dostavbě nárožní proluky v památkově chráněném území, a to bez potřebných povolení jak stavebního úřadu, tak orgánu státní památkové péče.

V daném případě orgány státní památkové péče s ohledem na skutečnost, že stavba již stojí, navrhly kompromisní řešení spočívající v úpravě projektové dokumentace tak, aby odpovídala požadavkům na zachování a ochranu památkových hodnot MPZ Polička. Toto řešení spočívá v tom, že stavebník nebude muset provést razantní hmotové a stavební změny, respektive orgány státní památkové péče nebudou požadovat odstranění předmětné stavby.

Dohodnuté kompromisní řešení popsané v závazném stanovisku krajského úřadu ze dne 26. 2. 20218 mělo spočívat v tom, že bude: 1) upraven (snížen a zkrácen) pultový vikýř

²³ Rozsudek se primárně věnuje otázce posouzení pohody bydlení ve vazbě na řešení odstupových vzdáleností staveb.



směřující do ulice V, případně bude nahrazen dvojicí střešních oken osazených do úrovně střešní krytiny, 2) bude doplněna korunní římsa na fasádě do ulic V a Z, 3) okenní otvory budou zmenšeny tak, aby jejich rozměr, členění a rozmístění, včetně výšky parapetu vycházely z oken původního odstraněného objektu, 4) okna, výkladce a dveře budou z tradičního materiálu (dřeva), 5) místo 6 kusů střešních oken do ulice Z budou osazeny do úrovně střešní krytiny dvě střešní okna, 6) prvky vyvedené nad střešní rovinu (odvětrávání kanalizace, odtah spalin) budou nad střechu vyvedeny do zděného komína, 7) bude upraveno architektonické řešení fasády, a to za využití tradičních prvků (korunní a mezipatrová římsa, velikosti oken apod.).²⁴

K výše uvedenému doplňuji, že z hlediska památkové péče aktuálně platí závazné stanovisko MěÚ Litomyšl ze dne 19. 11. 2018, podle něhož je provedení stavby z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné. Musím upozornit na to, že toto závazné stanovisko kontrastuje s předchozími závaznými stanovisky orgánu státní památkové péče, odbornými vyjádřeními Národního památkového ústavu, generálního ředitelství Národního památkového ústavu,²⁵ a zejména se závazným stanoviskem krajského úřadu ze dne 26. 2. 2018, jenž záměr označil jako nepřipustný a za účelem kompromisního řešení navrhl shora popsané požadavky na změnu stavby, při jejich splnění by bylo možné stavbu z hlediska zájmů státní památkové péče akceptovat.

Po posouzení shromážděných podkladů konstatuji, že závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 26. 2. 2018 nebylo zrušeno a nové závazné stanovisko MěÚ Litomyšl ze dne 19. 11. 2018, které vychází z projektové dokumentace z dubna 2016, není se zmíněným závazným stanoviskem krajského úřadu v souladu. Vzhledem k tomu, že se proti závaznému stanovisku, které není samostatným správním rozhodnutím, ale podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu, nelze odvolat, očekávám, že stěžovatel bude žádat jeho přezkoumání v souvislosti s odvoláním proti meritornímu rozhodnutí stavebního úřadu. Mám za to, že krajský úřad by se jako orgán státní památkové péče měl vyjádřit k tomu, zda jeho závazné stanovisko ze dne 26. 2. 2018 a právní závěry v něm uvedené platí, nebo zda bylo nahrazeno novým závazným stanoviskem MěÚ Litomyšl ze dne 19. 11. 2018.

Dále bych se chtěl krátce vyjádřit k námitce stěžovatele, která se týká navýšení objektu, změny sklonu střechy nepovolené novostavby, zhoršení oslunění a omezení výhledu z oken domu stěžovatele.

Stěžovatel vnímá navýšení objektu, a především zásadní změnu sklonu střechy oproti původnímu stavu stavby jako negativní zásah z hlediska ochrany svých práv, kvality prostředí a pohody bydlení, kdy původní sklon střechy nebránil přístupu světla do horního patra (II. NP) jeho objektu, což dokládá znaleckým posudkem pana G., ze dne 1. 6. 2016, který předal stavebnímu úřadu k posouzení. Stávající stav podle stěžovatele dělá z obytných prostor horního patra jeho dobu prostory nebytové v důsledku nedostatku denního světla.

24 Podle závazného stanoviska Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. KrÚ-3960/2018 OKSCR OKPP, jímž změnil přípustné závazné stanovisko Městského úřadu Litomyšl ze dne 20. 7. 2016, č. j. MěÚ Litomyšl 18253/2016 na nepřipustné.

25 Ve vyjádření generálního ředitelství NPÚ ze dne 5. 11. 2015, č. j. NPÚ-310/79718/2015, se uvádí, že navržené řešení novostavby není v souladu s vyhláškou o prohlášení památkové zóny Polička z hlediska historického půdorysu, a zejména požadavku na zachování kulturně historických a architektonických hodnot. Návrh nerespektuje požadavky regulačního plánu MPZ Polička.



Obrázek č. 4 – pohled z oken domu stěžovatele směrem k nepovolené novostavbě do ulice V (foto stěžovatel).

V souvislosti s výše uvedeným upozorňuji na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2011, č. j. 10 A 138/2010-101²⁶, kde se uvádí, že „při posuzování vlivu stavby na stavby okolní platí, že obytné místnosti, které normovým hodnotám vyhovují před realizací, musí těmto hodnotám vyhovovat i po realizaci stavby. A v obytných místnostech, které již před realizací stavby normovým hodnotám nevyhovují, se nemá po realizaci navrhované stavby tento stav zhoršit. Norma nedává v případě prohloubení současného nevyhovujícího stavu prostor pro posouzení, zda lze toto zhoršení označit za přiměřené, nebo nikoli; zakazuje zhoršení jakékoli.“

Co se týká zhoršení pohody bydlení a kvality prostředí, odkazuji na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113,²⁷ kde se uvádí, že pohodu bydlení je třeba ve shodě s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu vnímat jako „souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod. Pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.“²⁸

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba přihlížet i k subjektivním hlediskům daným způsobem života osob, jichž se má stavba dotýkat, pokud tyto subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

K námitce omezení výhledu z domu stěžovatele přes ulici V směrem k nepovolené stavbě si dovoluji uvést, že podobnou námitkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113,²⁹ kde uvedl, že „nikdo nemůže očekávat, že výhled z oken jeho nemovitosti bude absolutně neměnný. V právním státě však lze důvodně očekávat, že pokud dojde v okruhu několika málo metrů od nemovitosti jednotlivce k zásadní změně výhledových poměrů jako nepochybné složce pohody bydlení, která přímo souvisí i s posuzováním oslunění nemovitosti a stíněním okolních budov, bude se moci k těmto změnám vyjádřit ve správním řízení, bude-li se toho domáhat.“

Očekávám, že stavební úřad se námitkou omezení výhledu, včetně námitky snížení oslunění, bude v rozhodnutí řádně zabývat, porovná stav výhledu z oken stěžovatele a stav oslunění obytných místností ve II. NP jeho domu před a po provedení nepovolené

²⁶ www.nssoud.cz

²⁷ www.nssoud.cz

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

²⁹ www.nssoud.cz



novostavby a vyjádří se k argumentaci obsažené ve znaleckém posudku, který stěžovatel stavebnímu úřadu předložil.

K námitce stěžovatele týkající se nesplnění požadavku Regulačního plánu MPZ Polička ohledně parkovacích stání, uvádím, že se mi jeví jako logické a rozumné vyjádření zhotovitele Regulačního plánu MPZ Polička pana E. ze společnosti K., spol. s r. o., ze dne 15. 5. 2018, kde se uvádí, že pozemek parc.č.st. Y v k.ú. W byl v regulačním plánu vymezen jako stabilizovaný pozemek SC (pozemky smíšené centrální), a nejde tedy o nově vymezený stavební pozemek, přičemž případné umístění garáže, řešené jako součást stavby by výrazně narušilo vzhled a vnímání objektu v prostoru MPZ Polička, strukturu a charakter zástavby. Argumentace zhotovitele regulačního plánu se mi v daném případě jeví jako přílehlavá a postavená na znalosti daného území.

Pro úplnost konstatuji, že ohledně parkovacích stání musí stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby vycházet ze svého pravomocného rozhodnutí ze dne 31. 7. 2019³⁰ potvrzeného rozhodnutím krajského úřadu ze dne 19. 2. 2021,³¹ jímž stavebníkovi udělil výjimku z obecných požadavků na využívání území, konkrétně z § 20 odst. 5 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

Závěrem bych chtěl uvést, že bych uvítal, kdyby stavební úřad neprodleně pokračoval v řízení o dodatečném povolení stavby, v co nejkratší lhůtě o žádosti stavebníka rozhodl a v rozhodnutí se řádně vypořádal se všemi námitkami, které stěžovatel v řízení uplatnil.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám stavebnímu úřadu, který podle § 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 § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 20. prosince 2021

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

30 Č. j. MP/20899/2019/SÚ/K.

31 Č. j. KrÚ 17160/2021/11/OMSŘI/Bk.