

Zpráva o šetření ve věci zrušení dodatečného povolení stavby odvolacím orgánem

Obdržel jsem podnět pana A., bytem xxx (stěžovatel). Nesouhlasil s tím, že mu Krajský úřad Jihomoravského kraje zrušil v odvolacím řízení dodatečné povolení novostavby rodinného domu¹ a věc vrátil stavebnímu úřadu Městského úřadu Boskovice (stavební úřad) k dalšímu řízení. Řízení se tak protahuje. Stavební úřad vede řízení v režimu „starého“ stavebního zákona,² v dalším textu půjde vždy jen o tento stavební zákon.

Šetření jsem zahájil vůči oběma úřadům.

A. Shrnutí závěrů

Stavebnímu úřadu vytýkám, že:

- **Při zjištění neplatného závazného stanoviska je jeho běžnou praxí vyzvat stavebníka k zajištění nového stanoviska namísto toho, aby si jej stavební úřad obstaral od dotčeného orgánu sám.**

Krajskému úřadu vytýkám, že:

- **Zrušil v odvolacím řízení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, i když mohl zajistit nápravu vady rozhodnutí stavebního úřadu (který rozhodl na základě neplatného závazného stanoviska dotčeného orgánu) už v odvolacím řízení. Krajský úřad mohl aktivně zajistit nové závazné stanovisko a na jeho podkladě odvolání projednat.**

Pochybení stavebního úřadu v podobě rozhodnutí o dodatečném povolení stavby na podkladě již neplatného závazného stanoviska konstatoval v minulosti krajský úřad. S tímto závěrem se ztotožňuji.

B. Skutková zjištění

Stavebník podal žádost o dodatečné povolení dne 1. 2. 2023. K žádosti připojil mimo jiné závazné stanovisko odboru tvorby a ochrany životního prostředí Městského úřadu Boskovice (stanovisko ŽP) ze dne 24. 3. 2022. Stavební úřad novostavbu dodatečně povolil dne 13. 10. 2023.

Krajský úřad rozhodnutí zrušil dne 1. 8. 2024. Zrušení odůvodnil vadou spočívající v tom, že stavební úřad vydal rozhodnutí na základě již neplatného závazného stanoviska ŽP (ze dne 24. 3. 2022), které pozbylo platnosti již dne 1. 4. 2023 (tedy 6 měsíců před rozhodnutím stavebního úřadu).

V minulosti se na mě stěžovatel obracel s žádostí o odstranění prodlev jak stavebního úřadu při vydání dodatečného povolení stavby, tak později při postupu krajského úřadu při projednávání odvolání. V obou případech jsem neformální cestou žádal úřady o urychlené vydání rozhodnutí. Úřady poté svá rozhodnutí vydaly. Víím tedy, že už tehdy se rozhodování úřadů neobešlo bez problémů.

1 Na pozemcích p.č. B a C v k.ú. Mladkov u Boskovic.

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

C. Právní hodnocení

C.1 Postup stavebního úřadu

C.1.1 Vydání dodatečného povolení na základě neplatného závazného stanoviska ŽP

Na straně jedné, v řízení o dodatečném povolení stavby má stavebník povinnost prokázat soulad stavby s veřejným zájmem.³ Na straně druhé, v řízení o dodatečném povolení stavby má stavební úřad zajistit, aby stavba nezasáhla do veřejných zájmů, jejichž ochranu zajišťují dotčené orgány skrze jimi vydávaná závazná stanoviska. Stavební úřad proto při rozhodování o dodatečném povolení mimo jiné ověří, zda předložená **žádost vyhovuje požadavkům uplatněným dotčenými orgány⁴ (zejména v závazných stanoviscích)**. Soulad žádosti stavebníka se stanovisky dotčených orgánů posuzuje stavební úřad tzv. ex officio, tj. ze své úřední povinnosti.

Dále platí, že úřady jsou **pro ochranu veřejného zájmu povinny zjistit při svém rozhodování všechny rozhodné skutečnosti**.⁵ Je-li v době rozhodování závazné stanovisko již neplatné, chybí stavebnímu úřadu informace k posouzení, zda dojde k zásahu do veřejného zájmu, či nikoliv, a je povinen tyto informace zjistit. Musí situaci aktivně řešit.

Jak již konstatoval krajský úřad, stavební úřad vydal dodatečné povolení na základě již neplatného závazného stanoviska ŽP. **Ztotožňuji se s krajským úřadem, že tímto postupem stavební úřad v minulosti pochybil.** Celá záležitost je ale složitější, v dalším textu se proto podrobněji zabývám postupem obou úřadů.

C.1.2 Běžná praxe stavebního úřadu při zjištění neplatného závazného stanoviska

V případě zjištění, že závazné stanovisko některého z dotčených orgánů pozbylo platnosti, může představovat řešení výzva stavebního úřadu stavebníkovi k doplnění žádosti o nové závazné stanovisko.

Současně platí, že úřady jsou **pro ochranu veřejného zájmu povinny zjistit při svém rozhodování všechny rozhodné skutečnosti**. Stavební úřady pak postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy.⁶

Úřady dále **postupují tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby zatěžují co nejméně (zásada efektivity a hospodárnosti řízení)**.⁷

Stavební úřad mi sdělil, že pokud ve své praxi zjistí neplatné závazné stanovisko, **vyzývá stavebníka (nikoliv dotčený orgán) k zajištění nového stanoviska**.⁸ Vychází z toho, že stavební zákon ukládá žadateli povinnost tyto doklady k žádosti o dodatečné povolení stavby doložit. Podle mého názoru však jde o situaci, kdy stavebník platné stanovisko doložil, svoji povinnost již splnil. Nemůže vědět, kdy stavební úřad o dodatečném povolení rozhodne. Pokud závazné stanovisko pozbylo platnosti dřív, než stavební úřad

3 Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona.

4 Ustanovení § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

5 Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Toto pravidlo platí nejen pro řízení zahajované z moci úřední, ale i pro řízení o žádosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2019, č. j. 1 As 208/2018-32).

6 Ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona.

7 Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

8 S výjimkou závazného stanoviska odboru územního plánování, které obstarává stavební úřad sám s ohledem na § 96b odst. 2 stavebního zákona.

rozhodl, pak z pravidla, že úřad je povinen zjistit skutečnosti k ochraně veřejného zájmu, plyne, že **stavební úřad má tuto vadu odstranit**. S ohledem na pravidlo o součinnosti úřadů tak má učinit ve spolupráci s dotčeným úřadem, **tj. závazné stanovisko obstarat u dotčeného úřadu sám**. To má přednost i před případnou výzvou adresovanou stavebníkovi.⁹

Rovněž soudní praxe připouští, že i v řízení o dodatečném povolení má stavební úřad (např. po doplnění projektové dokumentace) sám požádat o nová závazná stanoviska.¹⁰ Obdobně lze dovodit i ze závěru Nejvyššího správního soudu,¹¹ který (sice v jiné situaci) dovodil povinnost odvolacího orgánu vyžádat si u dotčeného orgánu aktualizaci závazného stanoviska. Má-li tuto povinnost odvolací orgán, pak tím spíš platí stejné pravidlo pro stavební úřad, který rozhoduje v prvním stupni. Ve shodě s tím je i vyslovený **názor odboru životního prostředí krajského úřadu (jako orgánu příslušného k přezkoumání závazného stanoviska ŽP)**, který krajský úřad zahrnul do odůvodnění zrušujícího rozhodnutí. **Podle tohoto názoru je nutné, aby při pozbytí platnosti závazného stanoviska stavební úřad oslovil dotčený orgán, který závazné stanovisko vydal, a požádal jej o vydání nového závazného stanoviska.**

Stavební úřad tím, že namísto oslovení dotčeného orgánu vyzývá stavebníka¹² k předložení závazného stanoviska, z mého pohledu, volí postup, který je v rozporu s pravidlem o součinnosti úřadů a se zásadou hospodárnosti řízení.

C.2 Postup krajského úřadu v odvolacím řízení

C.2.1 Zrušení dodatečného povolení a vrácení věci stavebnímu úřadu

Úřady postupují tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby zatěžují co nejméně (zásada efektivity a hospodárnosti řízení).

Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň by mělo být krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení.¹³

9 Zejména v případě, kdy závazné stanovisko vydává stejný městský úřad, který rozhoduje o dodatečném povolení.

10 Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 211/2017-47, ze dne 18. 4. 2018, v němž cituje v bodě 2. závěr vyslovený krajským soudem: „Je pravda, že již stavební úřad měl po doplnění projektové dokumentace sám požádat dotčené orgány o nová vyjádření a závazná stanoviska; jestliže to však neučinil, mohl tuto vadu napravit žalovaný v odvolacím řízení, což se také stalo.“ Rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz.

11 Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76: V napadeném rozsudku se však krajský soud pokouší navodit dojem, že závazné stanovisko je stále využitelné i po skončení jeho platnosti, pakliže žalobcem nebyla prokázána změna poměrů, která by vydání nového závazného stanoviska podmiňovala. Tak by tomu však mohlo být pouze v případě, že by dotčený orgán výslovně neomezil platnost závazného stanoviska... V projednávaném případě tak závazné stanovisko na ochranu povrchových vod přestalo být způsobilým podkladem pro rozhodnutí o odvolání v okamžiku uplynutí doby své platnosti. Stěžovatel nebyl povinen prokazovat, že v daném území došlo ke změně poměrů. **Žalovaný (pozn. ochránce – tj. odvolací orgán) si měl před vydáním svého rozhodnutí vyžádat aktualizaci závazného stanoviska u příslušného vodoprávního úřadu...**

12 Byť vnímám, že i tento postup může vést k cíli, tj. k získání potřebných informací skrze předložení závazného stanoviska, které si vyžádal od dotčeného orgánu sám stavebník, a to na základě výzvy stavebního úřadu adresované stavebníkovi.

13 Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34.

Pokud je to možné, měl by odvolací orgán v zájmu **hospodárnosti řízení¹⁴ zajistit ve věci doplnění nezbytných podkladů¹⁵ a rozhodnout.**

Vadu řízení spočívající v absenci závazného stanoviska v rámci prvostupňového řízení **lze úspěšně odstranit v odvolacím řízení.¹⁶ Podmínkou je, že odvolací orgán seznámí účastníky řízení s novým závazným stanoviskem předloženým až v odvolacím řízení,** aby na něj mohli reagovat.¹⁷ Lze-li v odvolacím řízení napravit vadu spočívající v chybějícím závazném stanovisku, lze za stejných podmínek odstranit v odvolacím řízení i vadu spočívající ve vydání dodatečného povolení na základě již neplatného závazného stanoviska.

Současně platí, že i odvolací orgán je **pro ochranu veřejného zájmu povinen zjistit při svém rozhodování všechny rozhodné skutečnosti¹⁸ – zejména informace** (často ve formě závazného stanoviska) k posouzení, zda k zásahu do veřejného zájmu dojde, či nikoliv.

Krajský úřad v odvolacím řízení požádal (dne 15. 12. 2023) odbor životního prostředí krajského úřadu o potvrzení nebo změnu stanoviska ŽP. Ten dne 15. 1. 2024 sdělil, že stanovisko ŽP pozbylo platnosti již dne 1. 4. 2023, tj. před vydáním prvostupňového rozhodnutí (nepotvrdil, ani nezměnil původní závazné stanovisko, pouze konstatoval, že pozbylo platnosti). Poté krajský úřad dne 1. 8. 2024 **zrušil dodatečné povolení stavby a vrátil věc stavebnímu úřadu právě z důvodu neplatnosti závazného stanoviska ŽP.** V odůvodnění svého rozhodnutí také konstatoval, že **se nezabýval odvolacími námitkami,** neboť na výsledek odvolacího rozhodnutí nemohly mít vliv. Dále uvedl, že vzhledem k délce dosavadního řízení bude následně třeba prověřit také platnost i dalších vyjádření a stanovisek.

Krajský úřad uvedl, že nemá zákonné zmocnění žádat dotčené orgány o vydání nového závazného stanoviska nebo o prodloužení jeho platnosti v případě, že řízení v prvním stupni vede jiný správní orgán. Odkazuje také na to, že v řízení o dodatečném povolení leží důkazní břemeno plně na stavebníkovi (§ 129 odst. 3 stavebního zákona).

14 Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu.

15 Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu ukládá odvolacímu orgánu povinnost umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí **pořízeným v průběhu odvolacího řízení.**

16 Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2019, č. j. 1 As 208/2018-30: Městský soud též přisvědčil žalobci, že skutečnost, že stanovisko nebylo předloženo již v rámci prvostupňového správního řízení, ale až před odvolacím orgánem, byla vadou, tuto vadu však dle městského soudu s přihlédnutím k nutnosti zajištění ochrany veřejného zájmu bylo možno odstranit v odvolacím řízení, a to s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení. Zároveň městský soud zdůraznil, že žalovaný učinil potřebné procesní kroky, aby seznámil účastníky řízení s novým podkladem pro rozhodnutí. Stěžovatel proti samotnému obsahu stanoviska nic nenamítal, nebylo proto třeba žádat o přezkum stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem. Městský soud se tedy stěžovatelem vznesenou námitkou zabýval a neshledal ji důvodnou. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za správný. Městský soud správně akcentoval povinnost správního orgánu zjistit všechny skutečnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a též zásadu efektivity a hospodárnosti řízení. Zrušil-li by rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nestalo by se nic jiného, než že by žadatel doložil nové závazné stanovisko v řízení u stavebního úřadu jako další podklad pro řízení. Zásadní v dané věci je, že účastníci řízení měli možnost se s tímto nově doloženým podkladem v průběhu odvolacího řízení seznámit a reagovat na něj, což se ve věci stalo.

17 V případě nesouhlasu některého z účastníků řízení s obsahem závazného stanoviska by nedošlo ke zkrácení práv účastníků řízení či porušení dvojinstančnosti řízení, neboť přichází v úvahu přiměřeně aplikovat § 149 odst. 7 správního řádu v průběhu odvolacího řízení.

18 Ustanovení § 93 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 3 správního řádu.

Krajský úřad v odvolacím řízení neopatřil nové závazné stanovisko ŽP. Od stěžovatele mám informaci, že krajský úřad stěžovateli v průběhu odvolacího řízení ani neumožnil, aby vadu případně odstranil vlastními silami, tj. aby už v tomto řízení doložil nové závazné stanovisko ŽP. I toto řešení by patrně stěžovatel, v jehož zájmu je urychlené ukončení řízení, uvítal. Krajský úřad v tomto kontextu nicméně uvedl, že pokud by stěžovatel o závazné stanovisko ŽP sám iniciativně požádal a předložil ho v rámci odvolacího řízení krajskému úřadu, mohl by ho krajský úřad použít jako podklad pro vydání odvolacího rozhodnutí.

Krajský úřad ví, že v odvolacím řízení bylo možné napravit problém s chybějícím závazným stanoviskem ŽP. Domnívá se však, že si tento podklad nemohl vyžádat sám, ale záviselo plně na stavebníkovi, zda jej do řízení doloží.

Argument krajského úřadu o důkazním břemenu stavebníka jsem zvážil, ale neztotožňuji se s ním. Tato zásada v řízení o dodatečném povolení stavby obecně platí. Zde však pro ni nevidím prostor. Přikláním se k tomu, že příléhavé je aplikovat pravidlo, které vyslovil Nejvyšší správní soud¹⁹ pro soudy v situaci, kdy v průběhu řízení u úřadů již před vydáním rozhodnutí skončila platnost závazného stanoviska.²⁰ Pravidlo vnímám příléhavým i přesto, že je soud neurčil pro řízení o dodatečném povolení stavby. Přihlédl jsem zejména k tomu, že stěžovatel ke své žádosti platné stanovisko předložil a byl to stavební úřad (nikoliv stěžovatel), v jehož dispozici bylo, aby o dodatečném povolení včas rozhodl. Byl to také stavební úřad, kdo skončení platnosti stanoviska v řízení přehlédl. Jsem si vědom, že obecně v řízení o dodatečném povolení nese důkazní břemeno o souladu stavby s veřejným zájmem stavebník. **V této konkrétní věci se však kloním k závěru, že stavebník, tj. stěžovatel, své břemeno vlastně unesl, resp. závazné stanovisko ŽP v řízení o dodatečném povolení předložil.** Nelze mu klást k tíži, že stavební úřad ve věci nerozhodl ještě v době platnosti závazného stanoviska ŽP. V neposlední řadě je zjištění a posouzení potřebných informací k ochraně příslušného veřejného zájmu úkolem správních úřadů, a to i odvolacího krajského úřadu. Jak jsem zmínil v části C.1.2 (viz poznámka pod čarou č. 10), rovněž **soudní praxe připouští, že i v řízení o dodatečném povolení jsou to úřady, které mají v určitých situacích požádat o nová závazná stanoviska.**

Krajský úřad měl v této situaci zákonné zmocnění, aby požádal příslušný dotčený orgán o vydání závazného stanoviska ŽP. Měl tak postupovat s ohledem na pravidla spolupráce úřadů, minimálního zatěžování dotčených osob (účastníků řízení) a vzhledem k povinnosti zjišťovat rozhodné skutečnosti pro ochranu veřejného zájmu. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu vede v tomto případě jen k delší době projednávání žádosti. Obstarání nového stanoviska ŽP už v odvolacím řízení by naopak vytvořilo podmínky pro věcné projednání odvolání krajským úřadem i pro posouzení odvolacích námitek, včetně těch, které by směřovaly do obsahu nově obstaraného stanoviska ŽP. Nedošlo by tím ke zkrácení práv účastníků řízení či porušení dvojinstančnosti řízení, neboť (jak je zřejmé) zákonný postup upravený v § 149 odst. 7 správního řádu lze uplatnit i v průběhu odvolacího řízení.

19 Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76.

20 Soud dospěl k závěru, že posuzování (zda došlo od skončení platnosti stanoviska k takové změně poměrů, která znamená i věcnou nepoužitelnost chybně použitého, již neplatného stanoviska) nemůže být podmíněno dalším požadavkem na žalobcovo tvrzení, či dokonce důkazní břemeno. Toto posuzování je úkolem soudu.

Uzavírám, že **krajský úřad měl vadu spočívající v neplatném závazném stanovisku odstranit. Postup, který zvolil, považuji za formalistický a nehospodárný.**²¹

C.2.2 Způsob obstarání závazného stanoviska v odvolacím řízení

Vlastní způsob obstarání závazného stanoviska v odvolacím řízení se může lišit. Nepochybně je může obstarat i stavebník. Krajský (stavební) úřad se však může sám obrátit přímo na dotčený orgán, jehož závaznému stanovisku uplynula platnost. Může se však také (jako v tomto případě) stát, že odvolací orgán neplatnost závazného stanoviska ihned neodhalí, požádá příslušný jiný odbor téhož krajského úřadu o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska (v tomto případě odbor životního prostředí)²² a teprve ten zjistí, že pozbylo platnosti. V tom případě je další postup, z mého pohledu, otázkou vnitřního systémového nastavení úřadu. Situace by však neměla končit zcela automatickým zrušením rozhodnutí stavebního úřadu. Ze systémového hlediska bych považoval za optimální takový stav, kdy by o vydání aktuálního závazného stanoviska požádal dotčený orgán ten odbor krajského úřadu, který neplatnost původního stanoviska zjistí jako první.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostce města Boskovice a řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje a žádám je, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a vyrozuměli mě o přijatých opatřeních k nápravě.²³

Zároveň ředitele krajského úřadu žádám, aby mi v návaznosti na část C.2.2 sdělil, jak vidí řešení těchto situací.

Pokud neodpoví, nepřijmou opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, vydám závěrečné stanovisko, v němž navrhu opatření k nápravě.²⁴

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 5. února 2025

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

21 Dodávám, že i pokud by bylo zrušení rozhodnutí hypoteticky namístě, i tak bych musel krajskému úřadu vytknout, že rozhodnutí zrušil až s odstupem půl roku od zjištění vady, pro kterou se tak rozhodl učinit, tj. že stanovisko ŽP pozbylo platnosti (odbor životního prostředí se totiž k otázce platnosti závazného stanoviska ŽP v odvolacím řízení vyjádřil již dne 15. 1. 2024). Krajský úřad rozhodnutí zrušil až po obdržení potvrzeného závazného stanoviska od odboru územního plánování krajského úřadu ze dne 2. 7. 2024.

22 Postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.

23 Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

24 Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.