



Závěrečné stanovisko

s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu stavebního úřadu

při vydání společného povolení souboru staveb

– změn stavby objektu čp. Z se změnou užívání objektu a umístění vodního díla vsakovacího zařízení s kanalizací a retenční nádrží

A. Závěry šetření

Vedl jsem šetření na základě podnětu, který podala paní A., bytem xxx (dále také „stěžovatelka“), proti postupu odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu Mnichovo Hradiště (dále také „stavební úřad“) a odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) v případě stavby společnosti B., s. r. o., se sídlem yyy (dále také „investor“), na pozemcích parc.č.st. Y a parc.č. X v k.ú. W.¹ V písemnostech úřadů se stavba nazývá: „přístavba a stavební úpravy se změnou užívání objektu čp. Z. Dle podkladů se konkrétně jedná o přístavbu ke stávající budově kavárny a cukrárny a stavební úpravy původního objektu (s novým účelem užívání jako drogerie), vedle toho pak o stavbu vodního díla – vsakovacího zařízení s dešťovou kanalizací a retenční nádrží.

Svá zjištění v této záležitosti a závěry z nich plynoucí jsem podrobněji popsal ve zprávě o šetření ze dne 7. 4. 2020 (dále také „zpráva“). Ve stručnosti bych nyní rekapituloval závěry zprávy.

Stavební úřad ve věci vedl společné řízení s využitím § 94j–94p stavebního zákona.² Výsledné rozhodnutí stavebního úřadu, tj. společné povolení ze dne 7. 6. 2019,³ potvrdil v odvolacím řízení krajský úřad rozhodnutím ze dne 10. 9. 2019.⁴ Podle svého vyjádření stěžovatelka nemohla ve společném řízení ve věci řádně uplatnit námitky k doplnění žádosti investora – tj. k upravené projektové dokumentaci stavby. Nesouhlasila s umístěním související stavby vodního díla, zejména vzhledem k obavě z poškození svých pískovcových sklepů v přímém sousedství.

Stavební úřad společným povolením stavbu vodního díla (jako stavbu vedlejší) pouze umístil a podmínkami č. 2 a 3 výroku společného povolení zavázal investora, aby si zajistil povolení k nakládání s podzemními vodami prostřednictvím žádosti ke speciálnímu stavebnímu úřadu – vodoprávnímu úřadu (podmínka č. 2 společného povolení) a po nabytí právní moci společného povolení aby požádal vodoprávní úřad o stavební povolení pro předmětné vodní dílo (podmínka č. 3 společného povolení).

1 Vzhledem k tomu, že dále uvedené parcely a stavby se nacházejí pouze v tomto k.ú., nebudu je v další textu znovu uvádět.

2 Zákon č. 183/206 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

3 Sp. zn. 16542/2019/MH, č. j. MH-VŽP/3269/2018-20-Ry.

4 Sp. zn. SZ 110224/2019/KUSK, č. j. 119456/2019/KUSK.



Upozornil jsem, že ve společném řízení o souboru staveb stavební úřad, který je příslušný ve věci stavby hlavní, rozhoduje o umístění, ale také o povolení všech vedlejších staveb, které jsou předmětem řízení, tedy i případných staveb speciálních, jestliže povolení vyžadují. Speciální stavební úřad (v tomto případě tedy vodoprávní úřad) má ve společném řízení postavení dotčeného orgánu, který by měl ve věci vydat závazné stanovisko. Stavebnímu úřadu jsem vytkl, že ačkoliv ve věci vedl společné řízení, ve výroku společného povolení stanovil výše citované podmínky, které prakticky vzato nelze na investorovi do budoucna vymáhat.

Za nejasné jsem označil vymezení části vodního díla – retenční nádrže, protože z podkladů není zřejmé, jaké má mít rozměry.

Kromě toho jsem konstatoval, že stavební úřad poté, co investor doplnil podklady ve věci, neposkytl účastníkům řízení a dotčeným orgánům minimální zákonnou lhůtu 15 dnů pro seznámení s doplněnými podklady pro rozhodnutí, k uplatnění námitek (účastníci) nebo závazných stanovisek (dotčené orgány).

Krajskému úřadu jsem vytkl, že i přes uvedené skutečnosti v odvolacím řízení potvrdil společné povolení stavebního úřadu.

B. Vyjádření úřadů

Stavební úřad se ke zprávě o šetření ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

Vyjádření krajského úřadu mi tlumočil ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje.

Krajský úřad konstatuje, že v obecné rovině souhlasí s mým názorem ohledně vodoprávního řízení na retenční nádrž u předmětné stavby. K likvidaci dešťových vod uvádí, že v hydrologickém posudku⁵ doloženém k projednávanému záměru bylo doporučeno vložit před vsakovací jámu akumulární nádrž, aby bylo množství zasakovaných vod minimalizováno. Dle projektové dokumentace – koordinační situace – je vsakovací zařízení o rozměrech 6 x 5,5 m a hl. 1,5 m umístěno 3 m od hranice pozemku stěžovatelky a retenční nádrž, která je hydrogeologem pouze doporučována, je umístěna cca 3 m od hranice pozemku parc.č. T, tj. k opačné hranici pozemku stěžovatelky.

K nepřesnosti určení velikosti retenční nádrže krajský úřad uvedl, že tato nádrž je pouze doporučená a i bez této retenční nádrže mezi vsakovací jámkou a objektem provozovny z hydrogeologického posudku vyplývá, že likvidace dešťových vod pouhou vsakovací jámou by byla postačující, tudíž i případným nepovolením při vodoprávním řízení dané retenční nádrže by nedošlo k ohrožení majetku stěžovatelky. Krajský úřad nesouhlasí s tvrzením, že nebyl zajištěn šetrný přístup ke stěžovateli z hlediska pískovcových sklepů, jelikož daná přístavba je od hranice pozemku vzdálena 2 m. Odkazuje na posudek, ve kterém je uvedeno, že v daném území byly provedeny dvě kopané sondy. U těchto sond bylo zjištěno, že povrchový horizont je v zájmovém území převážně tvořen navážkami o mocnosti 0,5–1,1 m. Je uvedeno, že se jedná pravděpodobně o objekt, který v minulosti

5 Stavebník doložil hydrogeologický a inženýrskogeologický průzkum, který autorizoval Mgr. F., odborně způsobilá osoba v hydrogeologii a inženýrské geologii.



stál na okraji území. Pod navážkami se nachází křídový jemnozrnný pískovec. Povrch masivu se předpokládá cca 3 m pod terénem. Svahy dočasných výkopů při provádění základů doporučuje posudek realizovat ve sklonu 1 : 1 a výkopy omezené kolmými stěnami lze hloubit bez pažení do úrovně 1,5 m. Tyto výkopové práce právě díky odskočení o 2 m od hranice pozemku budou prováděny pouze a výhradně na pozemku stavebníka.

Krajský úřad usoudil, že k dotčení pozemku stěžovatelky nelze ze spisu dovozovat; pro větší ochranu pozemku odvolatele stavební úřad zahrnul do podmínek pro provedení stavby podmínku č. 5, dle které výkopové práce budou prováděny s maximální opatrností a s případným ručním dokopáváním vzhledem k sousedním pískovcovým sklepům. Krajský úřad dále uvádí, že stěžovatelka během celého řízení pouze uváděla skutečnosti, které nijak nepodpořila jakýmkoliv konkrétním dokladem, svědectvím či písemností.

Na základě výše uvedeného krajský úřad sdělil, že nebude činit kroky k nápravě, jelikož v daném řízení nebylo poškozeno vlastnické právo odvolatele.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Chybně vedené společné řízení

O souboru staveb lze vést společné řízení podle § 94j a následujících stavebního zákona. Souborem staveb se podle § 2 odst. 8 stavebního zákona rozumí vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem. Podle § 94j odst. 2 stavebního zákona u souboru staveb se příslušnost k vydání společného povolení řídí příslušností k povolení stavby hlavní souboru staveb.⁶ Stavební úřady příslušné k umístění nebo povolení vedlejších staveb souboru jsou ve společném územním a stavebním řízení dotčenými orgány a pro potřeby vydání společného povolení vydávají namísto rozhodnutí závazná stanoviska.

Jednou ze staveb, o kterých stavební úřad rozhodoval ve společném řízení, bylo také výše uvedené vodní dílo určené k zajištění odvodu dešťových vod.⁷ Je zřejmé, že stavební úřad posoudil předmětné vodní dílo jako tzv. vedlejší stavbu v souboru staveb. V takovém případě tedy byl (resp. měl být) dotčeným orgánem pro vydání společného povolení příslušným k vydání závazného stanoviska vodoprávní úřad.

Z rozhodnutí stavebního úřadu ani úřadu krajského není jasné, zda a jaké závazné stanovisko tedy vydal ve společném řízení příslušný vodoprávní úřad. V odůvodnění rozhodnutí je sice zmínka o tom, že z hlediska vodního zákona⁸ s předloženým záměrem

6 Podle § 2 odst. 9 stavebního zákona, stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zabezpečuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.

7 Obecně, podle § 6 odst. 4 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, stavby, z nichž odtékají povrchové vody, vzniklé dopadem atmosférických srážek (srážkových vod), musejí mít zajištěno jejich odvádění, pokud nejsou srážkové vody zadržovány pro další využití. Znečištění těchto vod závadnými látkami nebo jejich nadměrné množství se řeší vhodnými technickými opatřeními. Odvádění srážkových vod se zajišťuje přednostně zasakováním. Není-li možné zasakování, zajišťuje se jejich odvádění do povrchových vod; pokud nelze srážkové vody odvádět samostatně, odvádí se jednotnou kanalizací.

8 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů; podle citovaného ustanovení tohoto zákona se jedná o tzv. jiné nakládání s povrchovými vodami.



souhlasí oddělení speciálních činností odboru výstavy a životního prostředí městského úřadu za předpokladu splnění podmínek č. 2 a 3 pro umístění stavby, avšak z této formulace nelze jednoznačně usuzovat, že se jedná o zákonem vyžadované závazné stanovisko.

Celou věc značně komplikuje i fakt, že společným povolením stavební úřad stavbu vodního díla pouze umístil, a zároveň podmínkami pro provedení (!) stavby zavázal investora, aby u vodoprávního úřadu zajistil povolení k nakládání s vodami a poté stavební povolení. Jak jsem uvedl, jde o nevymahatelné podmínky. Za takových okolností nelze například vyloučit situaci, kdy investor disponuje právním titulem k provedení hlavní stavby souboru staveb dle společného povolení (v tomto případě – změn stavby objektu čp. 281), ale nikoliv pravomocným povolením k provedení vodního díla, jehož povolení (nejen tedy umístění) podmiňuje možnost budoucího užívání povolených změn stavby.

V této části bych se ještě vrátil ke skutečnosti, že stavební úřad zavázal investora podmínkou č. 2 pro provedení stavby k tomu, aby požádal vodoprávní úřad o povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 5 vodního zákona, s tím, že celkové množství odváděných vod bude vypočítáno jak z přístavby, tak ze stávajícího objektu. Nemohu se vyhnout úvaze o tom, že pokud stavební úřad považoval na základě shromážděných podkladů za nutné, aby investor disponoval povolením k nakládání s vodami, mělo takové pravomocné povolení být zajištěno už jako podklad pro společné řízení. V případě, že by tomu tak bylo, neviděl bych problém v tom, aby stavební úřad skutečně vydal společné rozhodnutí, kterým by stavbu vodního díla umístil i povolil, samozřejmě na podkladě kladného závazného stanoviska vodoprávního úřadu.⁹

Avšak postup, který stavební úřad zvolil, spíše nasvědčuje tomu, že vést společné řízení za daných, nedostatečných podmínek nebylo vhodné, a v konečném důsledku hrozí, že tzv. „stavba hlavní“ nebude mít zajištěno řádné připojení na jednu ze sítí infrastruktury. To, že by takový stav věci bránil i kolaudaci předmětné provozovny, netřeba snad dodávat. A to vyvolává právní nejistotu všech účastníků řízení, včetně stěžovatelky jako vlastnice přímo sousedící nemovitosti.

C.2 Nedostatečné vymezení parametrů retenční nádrže

Podle § 3 správního řádu nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán 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 téhož zákona.

Vyjádření krajského úřadu, že stěžovatelka během celého řízení pouze uváděla skutečnosti, které nijak nepodpořila jakýmkoliv konkrétním dokladem, svědectvím

⁹ Ke srovnání se nabízí též článek: Staňková, Kateřina. Vodní díla ve světle velké novely stavebního zákona. Právní rádce č. 1/2018.

V článku se mimo jiné uvádí: „V případě rozhodování o souboru staveb, kde stavbou vedlejší bude stavba vodního díla, se ovšem nabízí úskalí v podobě nutnosti vydat povolení k nakládání s vodami. ... toto povolení je podmínkou povolení stavby. V budoucnu tedy bude nutné, aby si stavebník povolení k nakládání s vodami obstaral ještě před podáním žádosti o vydání koordinovaného povolení.“



či písemností, podle mého názoru, příliš nepomáhá osvětlení problematických okolností, které jsem v šetření zjistil.

Podle mého názoru – došlo k nepřesnému vymezení tzv. retenční nádrže coby součásti umístění vodního díla. Jakkoliv šlo podle zmíněného hydrogeologického průzkumu o „pouze“ doporučené řešení, od momentu, kdy se stalo i předmětem rozhodnutí (společného povolení), nejde jen o doporučený postup, ale o součást závazného správního aktu. Společné povolení je od momentu nabytí právní moci správním aktem závazným jak pro adresáta rozhodnutí (v tom smyslu, že se od něho nesmí při realizaci práv a povinností dle rozhodnutí významně odchýlit), tak pro úřady, které ve věci rozhodovaly (nadále musejí s takovým rozhodnutím v území počítat, například při jiném rozhodování v místě a blízkém okolí stavby atd.). Jestliže některá ze součástí souboru staveb není spolehlivě v rozhodnutí (případně v ověřené projektové dokumentaci) vymezena, jde o vadu rozhodnutí. I když investor projevil snahu realizovat své stavby co nejdále od hranice s pozemkem stěžovatelky, nemění to nic na právní nejistotě, které je stěžovatelka vystavena, jestliže přesně nezná, a ani znát nemůže úplný rozsah stavby na pozemku v přímém sousedství.

Kromě toho, stavební zákon ani správní řád nevyžadují, aby účastník řízení své námitky podložil důkazy. Podle § 52 správního řádu je účastník povinen označit, nikoliv doložit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán není za žádných okolností zbaven povinnosti zjistit spolehlivě stav věci (dle už citovaného § 3 správního řádu). Stavební úřad mohl a měl oprávněnost stěžovatelčiny námitky prověřit na místě samém kontrolní prohlídkou též v nemovitosti stěžovatelky. V tomto případě nelze vyloučit, že by se na zjištění skutečného stavu věci (existence pískovcových sklepů, jejich rozsahu atd.) uplatnila pravidla státního dozoru, například dle § 172 odst. 4 stavebního zákona, dle něhož, pokud je to třeba, přizve oprávněná úřední osoba na pozemek, stavbu a do stavby znalce, autorizovaného inspektora nebo pověřeného pracovníka dotčeného orgánu, popřípadě další osoby z důvodu jejich odborných znalostí. Takový postup – zjištění skutečného stavu nemovitostí stěžovatelky z hlediska jejich možného ohrožení záměrem investora – z podkladů nevyplývá.

C.3 Nedodržení patnáctidenní lhůty ve společném řízení

Lhůtu 15 dnů k uplatnění námitek a závazných stanovisek musí stavební úřad zajistit účastníkům řízení a dotčeným úřadům i v případě nového, pozdějšího doplnění podkladů pro rozhodnutí. Stavební ani jiný zákon nestanoví v tom smyslu žádnou výjimku pro případy doplnění podkladů, které mění předmět řízení ve prospěch některého účastníků řízení. Nedodržení zmíněné patnáctidenní lhůty je tedy procesním pochybením, které víceméně doplňuje ostatní, závažnější pochybení obou úřadů.

D. Opatření k nápravě

Z uvedených důvodů považuji vydané společné povolení za nezákonné. Zásah do práv stěžovatelky spatřuji v právní nejistotě, kterou, podle mého názoru, společné povolení svými vadami založilo.



V této fázi věci, kdy krajský úřad odmítl zajistit opatření k nápravě a stavební úřad se ke zprávě o šetření ani nevyjádřil, nevidím další smysl v navržení opatření některému z těchto úřadů. Za dané situace se mi jako nejvhodnější krok jeví možnost iniciovat u příslušného Ministerstva pro místní rozvoj podnět k přezkumu rozhodnutí krajského úřadu ze dne 10. 9. 2020 (v právní moci dne 18. 9. 2020) podle § 94 odst. 1 a následujících správního řádu.

Závěrečné stanovisko tedy zasílám v první řadě ministryni pro místní rozvoj a žádám ji, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda se Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodlo zahájit navržené přezkumné řízení, případně, a pokud nikoliv, z jakých důvodů.

Závěrečné stanovisko obdrží oba úřady, jejichž postupem jsem se zabýval, v neposlední řadě pak stěžovatelka.

Brno 27. července 2020

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv