



Zpráva o šetření ve věci stavby na pozemku p. č. st. Z a p. č. Y v k. ú. X

Podnětem doručeným dne 8. 10. 2019 se na tehdejší veřejnou ochránkyni práv obrátil pan A., bytem xxx (dále jen „stěžovatel“), který požadoval prošetření postupu Městského úřadu Říčany, odboru stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), ve věci stavby na pozemku p. č. st. Z a p. č. Y v k. ú. X (dále „stavba“). Stavební úřad stavbu původně povolil a zkolaudoval jako rodinný dům, ale následně na žádost vlastníka povolil změnu v účelu užívání na objekt občanského vybavení – klubovnu s modlitebnou.

Na základě podnětu stěžovatele jsem se rozhodl prošetřit postupy stavebního úřadu a krajského úřadu ve věci. V rámci šetření jsem vycházel z podkladů dodaných stěžovatelem a také oběma šetřenými úřady.

A. Shrnutí závěrů

Stavební úřad pochybil již na počátku posuzování dané stavby tím, že dodatečně povoloval části stavby souhrnně nazvané jako „rodinný dům“, přestože z její průběžné podoby, projektové dokumentace a dalších indicií (informací sdělených stěžovatelem, účastníky řízení a zveřejněných informací na internetových stránkách) bylo již tehdy více než zřejmé, že se ve skutečnosti nebude jednat o stavbu určenou k trvalému bydlení, tj. o rodinný dům. Stavební úřad těmito (dnes již nepřezkoumatelnými) úkony z minulosti prakticky „otevřel cestu“ záměru, který by jinak v dotčeném území zřejmě nemohl nikdy vzniknout (resp. být povolen).

V současnosti stavební úřad pochybil tím, že vydal rozhodnutí o změně v užívání stavby (z rodinného domu na objekt občanské vybavenosti – klubovnu s modlitebnou), aniž tuto změnu projednal s osobami, které mohou být danou změnou dotčeny na svých právech. Toto pochybení stavebního úřadu může napravit nadřízený krajský úřad na základě podaného odvolání opomenutého účastníka řízení.

B. Skutková zjištění

B.1 Shrnutí skutkové stavu

Historie stavby sahá do roku 2011, kdy ji jako novostavbu rodinného domu povolil stavební úřad, a to na základě veřejnoprávní smlouvy č. j. 24645/2011-MUR/OSÚ/00022. Stavebník následně započal s výstavbou, ale stavbu provedl v rozporu se schválenou (ověřenou) projektovou dokumentací (celou stavbu posunul, nástřešní jehlan změnil na kopuli a provedl také dispoziční změny interiéru stavby).

Stavební úřad v roce 2014 provedl kontrolní prohlídku stavby, při níž výše uvedené skutečnosti zjistil. Toto zjištění vyústilo v zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby. Stavebník následně požádal o dodatečnou legalizaci provedených změn stavby. Této žádosti stavební úřad vyhověl a dne 31. 8. 2015 vydal dodatečné povolení stavby č. j. 45690/2015-MURI/OSÚ/00023.



V roce 2018 stavebník stavebnímu úřadu oznámil dokončení předmětné stavby. Stavební úřad na základě oznámení provedl kontrolní prohlídku, při níž zjistil opětovný rozpor s projektovou dokumentací (ověřenou v řízení o vydání dodatečného povolení stavby). Odchytky od projektové dokumentace spočívaly jak ve změnách interiéru (nerealizování jednoho z pokojů a koupelny), tak i ve změnách vnějších (fasáda, plot, parkoviště). Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, ale pouze v rozsahu nepovolené „vnější“ změny stavby. Avšak změnu vnitřních dispozic odsouhlasil a následně rozhodnutím ze dne 29. 8. 2018, č. j. 111522/2018-MURI/OSÚ/00023, povolil předčasné užívání části stavby (vnitřní prostory bez venkovních úprav a parkovacích ploch).

Dne 13. 3. 2019 podal stavebník žádost o dodatečné povolení nepovolené venkovní části stavby. Na základě vyjádření stavebního úřadu lze usuzovat, že dosud nebylo o žádosti meritorně rozhodnuto. Stavební úřad zjistil, že vlastník předmětné stavby užívá budovu nepovoleným způsobem, tj. nikoliv jako rodinný dům, ale jako objekt občanského vybavení, v němž se konají bohoslužby. Dne 15. 3. 2019 výzvou pod č. j. 73798/2019-MURI/OSÚ/00023 proto vyzval vlastníka ke zjednání nápravy spočívající v užívání stavby pouze k povolenému účelu. Jelikož vlastník výzvu nerespektoval, stavební úřad mu zjednání nápravy nařídil rozhodnutím ze dne 24. 6. 2019, č. j. 194586/2019-MURI/OSÚ/00023. Proti rozhodnutí o nařízení zjednání nápravy se vlastník stavby odvolal ke krajskému úřadu.

Než stačil krajský úřad ve věci rozhodnout, podal vlastník stavby oznámení o změně v užívání stavby, na což stavební úřad reagoval zahájením řízení, které ukončil rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019, č. j. 411422/2019-MURI/OSÚ/00617. Tímto rozhodnutím stavební úřad povolil změnu v užívání stavby rodinného domu na klubovnu zapsaného spolku s modlitebnou a jednou bytovou jednotkou. Krajský úřad proto zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 6. 2019 a řízení zastavil.

Stěžovatel, který několik let brojí proti postupu stavebního úřadu a krajského úřadu ve věci předmětné stavby, s vydaným rozhodnutím o změně v užívání stavby nesouhlasí, a proto proti němu (společně se sousedy) podal odvolání opomenutého účastníka řízení (stavební úřad v řízení o změně v užívání stavby jednal pouze s žadatelem, žádné další účastníky do řízení nezahrnul). Stěžovatel se také obrátil na krajský úřad s podnětem k provedení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí ze dne 19. 12. 2019. Stavební úřad, ač vyzván, mi neposkytl spisovou dokumentaci ke stavbě včetně všech schválených (ověřených) projektových dokumentací tak, jak byly jednotlivě před realizací stavby (tj. řádně) i v samotném procesu výstavby (tj. dodatečně) schvalovány stavebním úřadem.

C. Právní hodnocení

Na šetřený případ dopadá celá řada ustanovení stavebního zákona¹. Systematicky se jedná o ustanovení § 110 stavebního zákona, které určuje povinné náležitosti žádosti o vydání stavebního povolení, zejména pak povinnost předložit stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci stavby obsahující všechny její části. Dále je třeba zmínit ustanovení § 118

1 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



stavebního zákona, které upravuje změnu stavby před jejím dokončením, a ustanovení § 123 stavebního zákona upravující předčasné užívání stavby. Nejdůležitějšími ustanoveními jsou však pro šetřenou věc § 126 a 127 stavebního zákona, které řeší změnu v užívání stavby, a dále § 129 stavebního zákona, na základě něhož je možné projednat nepovolenou stavbu v řízení o odstranění stavby (z moci úřední), nebo také stavbu (na žádost stavebníka či vlastníka) dodatečně povolit.

Při hodnocení postupu šetřených úřadů je třeba se nejprve vrátit několik let do minulosti, a to i přesto, že tehdy vydaná dodatečná povolení stavby i veřejnoprávní smlouva jsou již v současnosti tzv. nepřekoumatelnými právními úkony, což znamená, že je žádným způsobem nelze zrušit ani změnit. Zatímco v roce 2011 (v době uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí a stavební povolení) stavební úřad při vyhodnocování projektové dokumentace patrně nemohl tušit, že povolovaná stavba ve skutečnosti není (netradiční) rodinný dům, v roce 2014 (po změně plánovaného střešního jehlanu na kopuli) dle mého názoru již existovalo dostatek indicií k tomu, aby mohl stavební úřad na základě kontrolní prohlídky zjistit stavebníkem skutečně zamýšlený účel prováděné stavby.

Stavební úřad však vycházel z formálního označení stavby „rodinný dům“, a v dalších povolovacích řízeních proto ignoroval jak zobrazení stavby v předložené projektové dokumentaci, tak i reálnou podobu stavby, kterou zjistil (zdokumentoval) na místě samém v rámci kontrolních prohlídek. Takový postup úřadu byl v rozporu se zákonem a závěry judikatury, neboť žádost stavebníka o vydání dodatečného stavebního povolení (ve smyslu ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s § 110 stavebního zákona) byla vnitřně rozporná – označení stavby nekorespondovalo s její reálnou podobou, přičemž v tomto případě nešlo o pouhé formálně nepřesné označení stavby bez dopadu na hmotná či procesní práva účastníků řízení.²

Pokud by stavební úřad pracoval s náležitou pečlivostí, musel by již v roce 2014 odhalit zřejmý rozpor mezi realitou, tj. faktickým stavebně-technickým stavem stavby a skutečně zamýšleným účelem užívání stavby, a samotnou žádostí o vydání dodatečného stavebního povolení. Za takové situace rozhodně stavební úřad neměl vydat dodatečné povolení stavby rodinného domu, což učinil dne 31. 8. 2015. Správným postupem bylo vyzvat žadatele k odstranění rozporů mezi označením stavby (tedy i jejím účelem užívání) a projektovou dokumentací. Stavební úřad tak ovšem neučinil, čímž nedal účastníkům řízení možnost vyjádřit se ke skutečné podobě objektu, jenž již v té době pozbyl charakter (klasického) rodinného domu, ale stal se objektem občanské vybavenosti, který má zcela jiné dopady na okolí. Přitom oproti rodinnému domu je třeba řádně vyhodnotit i řadu dalších hledisek (například dopravní obslužnost, požární bezpečnost nebo také otázku ochrany veřejného zdraví; dále pak je nutné pamatovat též na ustanovení týkající se pojmu

2 A contrario k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 51/2008-101, který formuloval tento právní názor: „Na stavebním úřadu je, aby vždy posoudil kvalifikaci předmětné stavby (v daném případě zda se jedná o rodinný či bytový dům), přičemž **vychází ze všech skutečností zjištěných v průběhu stavebního řízení, především z projektové dokumentace.** Samotné nepřesné označení v žádosti o povolení stavby či v projektové dokumentaci nemůže být zásadní překážkou pro vyhovění žádosti stavebníka za situace, kdy se jedná toliko o **formální nepřesnost bez dopadu na hmotná či procesní práva účastníků řízení**, či bez vlivu na jiné skutečnosti, které by bránily vydání stavebního povolení.“ Rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz.



rodinný dům, neboť dle § 2 písm. a) bodu 2. vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území³ je pro rodinný dům požadavek, aby více než polovina podlahové plochy odpovídala požadavkům na trvalé rodinné bydlení a byla k tomuto účelu také určena.

Do určité míry podobná situace se poté opakovala i v roce 2018, kdy stavební úřad řešil další nepovolené části stavby „údajného“ rodinného domu. Stavební úřad tehdy zahájil řízení o odstranění částí stavby, které jsou umístěny mimo hlavní budovu, tj. zejména parkoviště, plot a další drobné vnější úpravy (zpevněné plochy). Stavebník následně požádal o dodatečné povolení těchto zbylých nepovolených částí stavby, ale současně také požádal o povolení předčasného užívání části stavby ve smyslu ustanovení § 123 stavebního zákona, které následně obdržel.

Tomuto postupu by se patrně nedalo příliš vytknout, pokud by stavba skutečně sloužila jako rodinný dům. To se ovšem nestalo, neboť ze stěžovatelem dodaných podkladů jasně vyplývá, že stavbu počaly pravidelně užívat desítky osob, které na místo přijížděly povětšinou osobními automobily. Takový způsob užívání částečně povolené stavby byl dlouhodobě neudržitelný, neboť stavba neměla (a patrně dodnes nemá) povolenou plochu pro parkování vozidel. Způsob, jakým vlastník stavby započal po vydání povolení k předčasnému užívání hlavní část své stavby užívat, navíc „odkryl“ pravý účel, k němuž má stavba sloužit, tj. nikoliv jako (soukromý) rodinný dům, ale jako chrám či modlitebna pro široký okruh osob.

Stavební úřad následně z mého pohledu poněkud pomalu reagoval na nepovolené užívání předmětné stavby, neboť výzvu ke zjednání nápravy zaslala stavebníkovi až cca po půl roce od doby, kdy ho osoby žijící v okolí modlitebny opakovaně upozorňovaly, že stavba není užívána v souladu s povolením jako rodinný dům. Stavebník (vlastník stavby) výzvu ke zjednání nápravy ze dne 15. 3. 2019 nesplnil, a stavební úřad proto následně (24. 6. 2019) zcela správně přistoupil k nařízení nápravy ve věci rozhodnutím. O to nepochopitelnější je poté jeho postup z konce minulého roku, kdy na základě oznámení vlastníka předmětné stavby o povolení změny v jejím užívání zahájil řízení a vydal rozhodnutí, aniž o tom vyrozuměl stěžovatele a další dotčené osoby, jež jsou vlastníky a uživateli sousedních nemovitostí.

Stavební úřad si patrně vyhodnotil, že oznámená změna v užívání stavby splňuje podmínky ustanovení § 126 odst. 3 ve spojení s § 127 odst. 2 stavebního zákona, a to zejména podmínku, že se změna v užívání nedotýká práv třetích osob, neboť v rámci procesu povolování změny v užívání stavby jednal pouze s vlastníkem stavby jako žadatelem. Stavební úřad z procesního hlediska postupoval poněkud zvláště, když namísto očekávaného souhlasu se změnou v užívání stavby zahájil správní řízení a následně v řízení s jedním účastníkem vydal správní rozhodnutí. Takový postup se totiž ze zákona aplikuje pouze v případě, kdy „oznámení není úplné nebo změna v užívání stavby nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu se změnou v užívání stavby“.⁴

3 Vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

4 Viz ustanovení § 127 odst. 4 stavebního zákona.



Po vyhodnocení postupu stavebního úřadu jsem s ním zajedno pouze v tom, že měl správní řízení zahájit, ale nikoliv bez zjevné příčiny, jak se to zřejmě událo, ale naopak z toho důvodu, že změna v účelu užívání stavby má vliv na práva osob, které žijí v blízkosti předmětné stavby (nikoliv pouze na stěžovatele). V důsledku změny rodinného domu na stavbu občanské vybavenosti totiž zcela nepochybně dochází ke zvýšení nároků na dopravní obslužnost stavby a také ke zvýšenému výskytu osob v daném území. To s sebou může přinášet navýšení imisí na sousedních pozemcích (prašnost, hluk, výfukové plyny apod.), což s ohledem na obvyklé termíny bohoslužeb (v době pracovního klidu) může být pro stěžovatele a další osoby žijící v sousedství velmi obtěžující.

Nezákoný postup stavebního úřadu v procesu povolování změny v užívání stavby je však stále možné účinně napravit, neboť dotčené osoby se proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 12. 2019 bránily jak tzv. odvoláním opomenutého účastníka řízení, tak (z procesní opatrnosti) i podnětem k zahájení přezkumného řízení. Krajský úřad má proto v současnosti možnost napravit pochybení stavebního úřadu, a umožnit tak stěžovateli a dalším dotčeným osobám, aby se proti provedené změně v užívání předmětné stavby mohli účinně bránit ve správním řízení. V něm pak musí být stavba a její skutečně zamýšlený účel užívání řádně posouzeny i z pohledu územně plánovací dokumentace (viz § 127 odst. 3 stavebního zákona).

Krajský úřad se již se šetřenou stavbou v minulosti částečně seznámil, neboť řešil podnět stěžovatele na nečinnost stavebního úřadu a dále také odvolání proti rozhodnutí o nařízení zjednání nápravy ve věci nepovoleného užívání stavby (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 6. 2019, č. j. 194586/2019-MURI/OSÚ/00023). Ve vztahu k namítané nečinnosti (podnět stěžovatele ze dne 19. 2. 2019) vyhodnotil krajský úřad situaci správně, neboť v mezidobí stavební úřad vydal výzvu ke zjednání nápravy ze dne 15. 3. 2019, což znamenalo, že k tomu, aby krajský úřad mohl vydat opatření proti nečinnosti, nebyl zákonný důvod.

K postupu krajského úřadu ve věci zastavení řízení o nařízení zjednání nápravy (rozhodnutí krajského úřadu ze dne 27. 1. 2020, č. j. 017326/2020/KUSK) nemám výhrady, neboť krajský úřad v době vydání rozhodnutí nevěděl o možných opomenutých účastnících řízení, kteří následně (1. 3. 2020) podali odvolání. Rozhodnutí ze dne 19. 12. 2019, č. j. 411422/2019-MURI/OSÚ/00617, z něhož krajský úřad vycházel, ovšem pokládám za nezákonné. Krajský úřad se proto bude nyní muset vypořádat s právními závěry této zprávy o šetření. Pokud by krajský úřad následoval můj právní názor a v odvolacím řízení (které bylo zahájeno na základě podaného odvolání opomenutých účastníků řízení) zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o změně v užívání stavby ze dne 19. 12. 2019, měla by v této souvislosti logicky následovat obnova řízení ve věci nařízení zjednání nápravy nepovoleného účelu užívání ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu⁵.

5 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Pokud by k obnovení řízení z moci úřední krajský úřad nepřistoupil, měl by věc dále řešit místně příslušný stavební úřad na základě dozorových oprávnění dle stavebního zákona, tj. provést kontrolní prohlídku a následně vyzvat ke zjednání nápravy spočívající v užívání stavby jen k povolenému účelu.



Hlavní částí šetřené kauzy, tj. změnou v užívání rodinného domu na modlitebnu, se bude v nejbližší době zabývat krajský úřad. To ovšem nezbavuje stavební úřad povinnosti nadále řešit zbylou část kauzy, která se týká již výše zmíněného parkoviště a dalších venkovních prostor kolem hlavní budovy, jež v současné době stále nejsou povoleny, a jejich užívání je proto nepřijatelné. Stavební úřad by proto měl důsledně dohlížet na to, zda tyto části stavby nejsou nepovoleně užívány, jako tomu bylo v případě hlavní budovy. To v praxi znamená, že od stavebního úřadu očekávám provedení kontrolní prohlídky zbylých částí stavby, a to v době obvyklé pro konání bohoslužeb, tj. v sobotu, neděli nebo o svátcích. Pokud by stavební úřad zjistil, že dochází k užívání nepovolených vnějších částí stavby (zejména parkoviště), je povinen postupovat v souladu se stavebním zákonem (tj. i zde nejprve vyzvat a následně případně rozhodnutím zakázat nepovolené užívání).

Závěrem pro úplnost dodávám, že od krajského úřadu očekávám vyrozumění o tom, jakým způsobem naložil s podaným odvoláním opomenutého účastníka a podnětem na zahájení přezkumného řízení.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Městskému úřadu Říčany a Krajskému úřadu Středočeského kraje. Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se starosta města Říčany a ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 15. června 2020

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