

Zpráva o šetření ve věci čtyř nepovolených staveb rodinných domů v obci Z

Podnětem doručeným dne 19. 1. 2021 se na mě obrátili manželé A. A. a B. A., bytem xxx (dále také „stěžovatelé“). Stěžovatelé podali společný podnět proti postupu odboru stavebního a životního prostředí Městského úřadu Bakov nad Jizerou (dále také „stavební úřad“) a dále také proti postupu jemu nadřízeného odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“). Věcně se podnět stěžovatelů týkal čtyř nepovolených staveb rodinných domů na pozemcích p.č. Y, X, W a V v k.ú. Z,¹ které se nacházejí v sousedství jejich rodinného domu.

Na základě podnětu stěžovatelů jsem se rozhodl zahájit šetření podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv² vůči stavebnímu úřadu i jemu nadřízenému krajskému úřadu. V rámci svého šetření jsem vycházel z podkladů dodaných všemi zainteresovanými subjekty, tj. stěžovateli i oběma šetřenými úřady.

A. Shrnutí závěrů

Podle § 47 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen bez zbytečného odkladu uvědomit o zahájení řízení všechny jemu známé účastníky. Stavební úřad tak neučinil, a to rovnou ve všech čtyřech řízeních o dodatečných povoleních staveb rodinných domů. Tím se dopustil svého prvního pochybení ve věci.

Podle § 134 odst. 4 stavebního zákona stavební úřad vyzve stavebníka k bezodkladnému zastavení nepovolených stavebních prací, a pokud takovou výzvu stavebník nerespektuje, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zastavení stavebních prací nařídí. Stavební úřad vyzval stavebníka k zastavení stavebních prací u všech čtyř nepovolených staveb rodinných domů, přičemž u jednoho vydal i následné nařizovací rozhodnutí. Po zvážení všech okolností případu jsem dospěl k závěru, že v této věci stavební úřad nepochybil (a nepochybil ani jemu nadřízený krajský úřad).

Přestupkové řízení je ovládané zásadou oficiality, která je vyjádřena § 78 zákona o odpovědnosti za přestupky.³ Stavební úřad ani jemu nadřízený krajský úřad tuto zásadu nerespektovaly, čímž se dopustily pochybení.

Posledního zjištěného pochybení se dopustil krajský úřad, který po obdržení námítky podjatosti úředních osob působících na stavebním úřadě nepostoupil podání stěžovatelů podle § 12 správního řádu podřízenému úřadu a namísto toho stěžovatele vyzval, aby se na příslušný úřad obrátili sami.

1 Stavby a pozemky uvedené v této zprávě se nacházejí pouze v katastrálním území Z, dále tedy nebudu toto k.ú. opakovaně uvádět.

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

3 Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

B. Skutková zjištění

B.1 Informace získané od stěžovatelů

Stěžovatelé se na mě obrátili opětovně poté, co jsem je v rámci odpovědi na jejich předchozí podnět (evidovaný pod sp. zn. 6903/2020/VOP/DP) odkázal na podání podnětu krajskému úřadu k vydání opatření proti nečinnosti. Krajský úřad jim následně dne 4. 1. 2021⁴ odpověděl, že nečinnost podřízeného stavebního úřadu neshledal. Stěžovatelé si však na nečinnost stavebního úřadu stěžují dlouhodobě, a to hned v několika dílčích záležitostech. Všechny tyto záležitosti mají ale společné to, že se skutkově týkají jedné společné věci, kterou je nepovolená výstavba čtyř domů na výše uvedených pozemcích.

Stěžovatelé žijí v sousedství nových nepovolených staveb, a proto se domnívají, že by měli být vzati za účastníky již zahájených řízení o dodatečných povoleních pro předmětné stavby. Žádné vyrozumění o zahájených řízeních stěžovatelé doposud neobdrželi. V této souvislosti dále uvádějí, že se o existenci předmětných řízení dozvěděli neformálně od vedoucího stavebního úřadu (v říjnu 2020). Vedoucí stavebního úřadu měl také stěžovatelům údajně sdělit (pouze ústně), že jim nemůže podat žádné bližší informace o zahájených řízeních o dodatečných povoleních všech čtyř rodinných domů v sousedství, neboť má za to, že nejsou účastníky těchto řízení.

Nečinnost stavebního úřadu spatřují stěžovatelé jednak v tom, že stavební úřad nevydal včas rozhodnutí o zastavení prací na stavbě, a dále také v tom, že doposud neprojednal přestupkové jednání stavebníka, který budoval všechny domy bez potřebného povolení a dále také pokračoval v provádění stavby i přes vydaný zákaz stavebního úřadu ze dne 22. 10. 2020.⁵

V neposlední řadě stěžovatelé sdělili své výhrady ke způsobu vedení správních spisů na stavebním úřadě (nežurnalizovaná podoba, jednotlivé listy spisu sepnuty pouze kancelářskou sponou) a namítali také podjatost úředníků stavebního úřadu. Podjatost namítali stěžovatelé u krajského úřadu, který jim sdělil, že ve věci není příslušný. Stěžovatelé mají ale za to, že měl krajský úřad jejich námitku podjatosti postoupit příslušnému správnímu orgánu.

B.2 Vyjádření stavebního úřadu

Stavební úřad zaslal své vyjádření do mého šetření dopisem ze dne 3. 3. 2021.⁶ Ve svém vyjádření odpověděl na dotazy, které jsem mu položil v rámci výzvy k vyjádření. Dotazy se týkaly účastenství stěžovatelů v řízeních o dodatečných povoleních pro stavby všech předmětných rodinných domů, nařízení zastavení nepovolených stavebních prací a v neposlední řadě také namítaných přestupkových jednání stavebníka předmětných domů.

4 Sdělení krajského úřadu ze dne 4. 1. 2021, č. j. 175927/2020/KUSK.

5 Rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 10. 2020, č. j. BnJ-OSŽP-2020/1723/330-6.

6 Č. j. BnJ-SO-2021/284-3.



Stavební úřad se nejprve vyjádřil k účastenství stěžovatelů, přičemž potvrdil, že jim doposud nezaslal oznámení o zahájení řízení o dodatečných povoleních čtyř rodinných domů na pozemcích p.č. Y, X, W a V. Stavební úřad svůj postup zdůvodňuje tím, že stavebník podal nekompletní žádosti o vydání dodatečných povolení k jednotlivým nepovoleným stavbám. Stavební úřad proto vyzval stavebníka k doplnění podkladů a přerušil zahájená řízení. Stavební úřad k tomu uvádí, že prozatím jedná pouze se stavebníkem a zbylým účastníkům zašle informaci o zahájených řízeních až v případě, že stavebník doplní potřebné podklady ke své žádosti.

Stavební úřad se dále vyjádřil k tomu, jakým způsobem reagoval na probíhající nepovolené stavební práce. Úřad ve věci reagoval tak, že nejprve vydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací u prvních dvou domů⁷ a zhruba o 5 měsíců později vydal obdobnou výzvu i u zbylých dvou domů.⁸ Rozhodnutí o nařízení zastavení prací na stavbě ale vydal pouze u jednoho z domů, a to dne 22. 10. 2020,⁹ neboť zbylé tři domy byly v té době již prakticky dokončené. Stavební úřad ke svému postupu vůči proběhlým nepovoleným stavebním pracím na předmětných domech uvádí, že jej přezkoumal nadřízený krajský úřad, který v postupu stavebního úřadu neshledal žádné pochybení.

Ve vztahu k možným přestupkovým jednáním stavebníka uvádí stavební úřad, že by se mohlo jednat o přestupky podle § 178 odst. 1 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Přestupkové řízení však stavební úřad doposud nezahájil, přičemž blíže nespecifikuje, proč se tak nestalo.

B.3 Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad zaslal své vyjádření do mého šetření dopisem ze dne 9. 3. 2021.¹⁰ V něm ve shodě se stěžovateli uvádí, že jim dne 4. 1. 2021 odpověděl na jejich podnět k vydání opatření proti nečinnosti, který vyhodnotil jako nedůvodný. Krajský úřad se dále vyjádřil k dotazům, které jsem mu položil v rámci výzvy k vyjádření. První dva dotazy se týkaly namítané nečinnosti ve věci nařízení zastavení stavebních prací a ve vztahu namítanému přestupkovému jednání stavebníka. Poslední dotaz poté směřoval na to, jakým způsobem krajský úřad nahlíží na otázku účastenství stěžovatelů v řízeních o vydání dodatečných povolení k předmětným stavbám rodinných domů.

Krajský úřad nejprve sdělil, že v otázce dozoru nad nepovolenou stavební činností neshledává stavební úřad nečinným, neboť úřad postupně vyzval stavebníka k zastavení prací u všech nepovolených staveb. Na základě kontrolní prohlídky ze dne 21. 10. 2020 následně ve vztahu k prováděné stavbě nepovoleného rodinného domu na pozemku p.č. X a W vydal stavební úřad rozhodnutí o nařízení zastavení veškerých stavebních prací (rozhodnutí je již citováno výše). S ohledem na toto zjištění shledal krajský úřad podřízený stavební úřad činným, přičemž uvedl, že předpokládá obdobný postup stavebního úřadu

7 Jednalo se o nepovolené stavby RD na pozemku p.č. Y a na pozemku p.č. X, u nichž stavební úřad vydal výzvu k zastavení prací dne 12. 5. 2020.

8 U nepovolené stavby RD na pozemku p.č. X a W vydal stavební úřad výzvu k zastavení prací dne 14. 10. 2020 a u nepovolené stavby RD na pozemku p.č. V (v témže k.ú.) dne 21. 10. 2020.

9 Rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 11. 2020.

10 Č. j. 019528/2021/KUSK. Krajský úřad se však k věci částečně vyjádřil již dne 24. 2. 2021.



(tj. vydání rozhodnutí o zastavení prací) i v případě zjištění nepovoleného pokračování ve stavebních pracích i na zbylých třech rodinných domech.

Ve věci možného přestupkového jednání stavebníka, které stěžovatelé namítali, krajský úřad rovněž neshledal u podřízeného stavebního úřadu nečinnost. Krajský úřad k tomu uvádí, že ani případnou nečinnost podřízeného úřadu neposuzoval, neboť by takovou nečinností nemohla být dotčena práva stěžovatelů. Krajský úřad se navíc domnívá, že se stěžovatelé svým oznámením údajného přestupkového jednání stavebníka snaží především upozornit na nejednotný postup stavebního úřadu, který považují za podjatý.

Závěrem se krajský úřad vyjádřil k otázce účastenství stěžovatelů (a případně též dalších sousedů nepovolených staveb) v řízeních o vydání dodatečných povolení. Krajský úřad je toho názoru, že stěžovatelé jsou účastníky těchto řízení, a to z důvodu jejich vlastnictví pozemku, který s nepovolenými stavbami sousedí. Krajský úřad ale také zdůraznil, že ke stanovení okruhu účastníků je příslušný stavební úřad, a krajskému úřadu proto nepřísluší do této záležitosti zasahovat.

C. Právní hodnocení

Pro posouzení postupu úřadů je nejprve třeba vymezit relevantní ustanovení právních předpisů, které se šetřené kauzy týkají. Ze stavebního zákona¹¹ jde především o § 129 odst. 2, který upravuje žádost o vydání dodatečného povolení stavby a částečně také průběh řízení o dodatečném povolení. Dále nelze opomenout také § 134 odst. 4, v němž je zakotven postup pro řešení situací, kdy stavebník provádí (či odstraňuje) stavbu bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Stavební úřad v takových případech vyzve stavebníka k bezodkladnému zastavení stavebních prací, a pokud tuto výzvu stavebník neuposlechne, nařídí mu stavební úřad zastavení prací rozhodnutím.

V neposlední řadě je třeba zmínit § 178 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. j), které upravují skutkové podstaty přestupků, jež by připadaly v úvahu při posuzování jednání stavebníka předmětných nepovolených staveb rodinných domů. První skutková podstata směřuje na jednání, kdy stavebník provede činnost, k níž je potřeba územní rozhodnutí (či případně veřejnoprávní smlouva, územní souhlas či regulační plán), tj. umístí stavbu bez jakéhokoli povolení nebo opatření stavebního úřadu. Druhá skutková podstata poté směřuje na situace, kdy osoba neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě a pokračuje dále v nepovolené stavební činnosti.

Kromě uvedených ustanovení stavebního zákona je na šetřenou kauzu nutné použít také několik ustanovení obecného právního předpisu, který upravuje postupy správních orgánů. Tímto předpisem je správní řád.¹² Pokud dodržíme pořadí jednotlivých ustanovení, která správní řád obsahuje, je na prvním místě třeba zmínit ustanovení § 12, které upravuje postoupení podání pro nepříslušnost. Následně považuji za nutné zmínit ustanovení § 17, v němž jsou zakotvena pravidla pro vedení správního spisu. Velmi důležité je poté ustanovení § 47, které řeší informování účastníků řízení o jeho zahájení, a to bez ohledu na to, zda je řízení zahájeno na žádost, nebo z moci úřední.

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

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



C.1 Účastenství stěžovatelů v (neoznámeném) řízení o dodatečném povolení stavby

Z předložených podkladů (získaných zejména od stavebního úřadu) je zřejmé, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo v minulosti zahájeno ve všech čtyřech případech, tj. u všech nepovolených staveb rodinných domů, které se nacházejí v sousedství rodinného domu stěžovatelů. Ve dvou případech (domy na pozemcích p.č. Y a X) bylo řízení o dodatečném povolení stavby zahájeno již v první polovině května 2020, přičemž od té doby byla stavebníkovi již dvakrát (u obou domů) prodloužena¹³ lhůta pro doplnění podkladů žádosti. U zbylých dvou domů běží stavebníkovi v současné době první lhůta k doplnění podkladů žádosti o dodatečné povolení, neboť tato řízení byla zahájena až v druhé polovině listopadu 2020.

Stavební úřad stěžovatelům nezaslal ani v jednom ze čtyř případů oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. Uvedl však, že se stěžovatelé dne 29. 10. 2020¹⁴ dozvěděli veškeré informace o zahájených řízeních, neboť úřad odpověděl na podněty stěžovatelky ze dnů 15. 10. a 18. 10. 2020. Stavební úřad rovněž sdělil, že stěžovatelce bylo umožněno nahlédnutí do spisů, o čemž byly pořízeny úřední záznamy (ve dnech 21. 10. a 26. 10. 2020).

Postup stavebního úřadu ve vztahu k účastenství stěžovatelů v zahájených řízeních o dodatečných povoleních staveb považuji za poněkud rozporuplný. Na jedné straně totiž stavební úřad se stěžovateli jednal jako s účastníky řízení (dovolil jim například nahlížet do spisu), ale na druhé straně jim naopak neoznámil zahájení žádného ze čtyř řízení a také jim nezaslal žádnou z písemností, které ve věci vydal. Neinformování o zahájených řízeních zdůvodňuje stavební úřad tím, že zatím v žádném řízení nemá k dispozici kompletní žádost o vydání dodatečného povolení, a proto nejprve vyčká na doplnění těchto žádostí a až poté případně vyrozumí o zahájení řízení všechny účastníky (a zároveň jim stanoví lhůtu pro nahlížení do spisu a uplatnění námitek).

Ustanovení § 47 odst. 1 správního řádu ale zakládá každému správnímu orgánu, u něhož je zahájeno řízení, povinnost uvědomit bez zbytečného odkladu o zahájení takového řízení všechny jemu známé účastníky. Řízení o vydání dodatečného povolení stavby je obvykle¹⁵ zahajováno žádostí stavebníka nebo vlastníka stavby, a proto se pro určení okamžiku zahájení tohoto řízení použije ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že k zahájení takového řízení dochází automaticky, tj. okamžikem dojití žádosti věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Zákon z pohledu zahájení řízení nevyžaduje, aby obdržená žádost byla perfektní (či bezvadná), správní řízení je zahájeno i na základě vadné či nekompletní žádosti. Uvedené vyplývá nejen ze správního řádu, ale také například z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 4/2012-20.¹⁶ Postup stavebního úřadu v řízeních o dodatečných povoleních pro předmětné rodinné domy lze

13 Usneseními ze dnů 1. 9. 2020, č. j. BnJ-OSŽP-2020/774/330-4, 1. 12. 2020, č. j. BnJ-OSŽP-2020/774/330-5 (dům na pozemku p.č. Y), a usneseními ze dnů 2. 9. 2020, č. j. BnJ-OSŽP-2020/775/330-4, a 1. 12. 2020, č. j. BnJ OSŽP-2020/775/330-6 (dům na pozemku p.č. X).

14 Sdělením č. j. BnJ-OSŽP-2020/1780.

15 ... vyjma případů, kdy byla žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby; tehdy se má za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby.

16 Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20; dostupný na www.nssoud.cz.



jen stěží považovat za souladný s citovaným § 47 odst. 1 správního řádu. Zejména pak v případě prvních dvou domů, o nichž je řízení o dodatečném povolení stavby vedeno již od poloviny května 2020, je přístup stavebního úřadu nepřijatelný, a to i kdybychom přihlídl k závěrům komentářové literatury,¹⁷ která v obecné rovině doporučuje úřadům vyčkat s oznámením zahájeného řízení (ostatním účastníkům kromě žadatele) do doby, než bude zřejmé, že úřad bude podanou žádost skutečně věcně (nikoliv tedy pouze procesně) projednávat.

Uvedené jsem vyslovil s vědomím, že podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a 110–115 téhož zákona. Jde o speciální právní úpravu, která má tedy přednost před právní úpravou správního řádu jako úpravou obecnou. Avšak s ohledem na to, že jde o „černé“ stavby, jejichž projednání nelze stavět zcela na roveň stavbám realizovaným řádně (tj. na základě povolení stavebního úřadu), je, podle mého názoru, nutno postupovat s důrazem na už zmíněné pravidlo přiměřeného použití § 110–115 stavebního zákona. Přiměřenost znamená, že se citovaná ustanovení pro „černé“ stavby neuplatní bezvýhradně (natož slepě). To tudíž platí i pro pravidlo § 111 odst. 3 stavebního zákona.¹⁸

Osoby, které by mohly být dodatečným povolením dotčeny na svých právech, by totiž měly dostat možnost brojit již proti usnesení o přerušení řízení, proti možné nepřiměřenosti lhůty, kterou úřad poskytuje stavebníkovi k doplnění jeho neúplné žádosti, a zejména také proti (opakovanému) prodlužování lhůty k doplnění žádosti. V opačném případě totiž hrozí neúměrné prodlužování řízení o dodatečném povolení stavby, u níž není jisté, zda ji lze vůbec dodatečně povolit, a také, zda není postup stavebníka pouhou obstrukční snahou o prodloužení protiprávního stavu (spočívajícího již v samotné existenci nepovolených staveb v dotčeném území), který sám vytvořil.

Pokud jde o samotnou otázku účastenství stěžovatelů v řízeních o dodatečných povoleních staveb předmětných rodinných domů, pak se domnívám, že nemusím žádný z šetřených úřadů o svých závěrech příliš přesvědčovat, neboť krajský úřad přímo uvedl, že stěžovatele za účastníky těchto řízení považuje, a ani stavební úřad v žádné z písemností neuvedl, že by chtěl právo stěžovatelů na účast v předmětných řízeních upřít. Pro úplnost však uvádím, že stěžovatele považuji za účastníky zmíněných řízení, a to s ohledem na to, že vlastní pozemek, jenž s nepovolenými stavbami rodinných domů sousedí. Stěžovatelé by proto museli být bráni za účastníky jak v případě řádného územního řízení [podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona], tak i v případě řádného stavebního řízení [podle § 109 písm. e) stavebního zákona]. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona tedy musejí být bráni za účastníky probíhajících řízení o dodatečných povoleních předmětných staveb, a to ze všech shora již uvedených důvodů.

Vzhledem k výše uvedeným argumentům proto od stavebního úřadu očekávám, že ve všech probíhajících řízeních napraví své předchozí pochybení a formálně oznámí

17 Viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Vydání II., aktualizované a rozšířené. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. s. 496 (poslední odstavec).

18 Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Dojde-li k zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.



jejich zahájení všem účastníkům řízení, kteří mu jsou nyní známi. Tito účastníci budou mít poté možnost seznámit se s obsahem spisů a následně případně reagovat na úkony, které stavební úřad již v rámci všech řízení učinil.

C.2 Reakce úřadů na pokračující nepovolené stavební práce

Předložené podklady, které jsem měl v rámci svého šetření k dispozici, svědčí o tom, že stavební úřad vydal v případě všech čtyř nepovolených staveb rodinných domů výzvy k bezodkladnému zastavení prací a následně v jednom případě vydal i rozhodnutí ze dne 22. 10. 2020, kterým stavebníkovi zastavení prací na stavbě nařídil. Po pečlivém vyhodnocení všech okolností případu jsem v této dílčí záležitosti dospěl ke shodnému názoru jako krajský úřad, tj. že stavební úřad při své dozorové činnosti nad prováděním nepovolených stavebních prací nepochybil.

Stavební úřad sice vydal první dvě výzvy k bezodkladnému zastavení prací již dne 12. 5. 2020,¹⁹ ale následně se o probíhající nepovolené stavební činnosti dozvěděl až zhruba v polovině října 2020. V mezidobí, tj. během 5 měsíců roku 2020 (od poloviny května do poloviny října 2020), stavebník prováděl nepovolenou stavební činnost nerušeně. Stavební úřad v průběhu oněch 5 měsíců neobdržel žádný podnět zejména proto, že se stěžovatelé mylně domnívali, že jejich soused provádí stavební činnost legálně. V minulosti totiž souhlasili s ohlášením tří domů, které měly být v jejich sousedství postaveny na základě územní studie.²⁰

Když ale stavebník dne 13. 10. 2020 započal s výstavbou čtvrtého domu, který součástí zmíněné územní studie nebyl, obrátili se stěžovatelé na stavební úřad, který následně provedl kontrolní prohlídku, při níž zjistil nejen započatou stavbu čtvrtého rodinného domu, ale zároveň také víceméně dokončené stavby zbývajících tří domů. Považuji proto za logické, že vydání rozhodnutí o zastavení stavebních prací mělo v té době (druhá polovina října 2020) smysl pouze vůči čtvrtému z domů, jehož výstavba tehdy teprve započala.

Po provedení šetření dílčí záležitosti dozoru nad nepovolenými stavebními pracemi jsem tedy dospěl k závěru, že v této věci žádný z šetřených úřadů nepochybil.

C.3 Namítaná přestupková jednání stavebníka

Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 76 stavebního zákona provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán.²¹ Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku rovněž tím, že v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě.²²

19 Č. j. BnJ-OSŽP-2020/848/330-2 a BnJ-OSŽP-2020/851/330-2.

20 Územní studie s názvem ÚS8 obec Z byla do evidence územně-plánovací dokumentace MMR vložena dne 20. 8. 2018.

21 Ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

22 Ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.



V záležitosti údajných přestupků podle stavebního zákona, které stěžovatelé ve svých podnětech namítali, se šetřené úřady vyjádřily poměrně stručně. Stavební úřad ve svém vyjádření do mého šetření uvedl konkrétní skutkové podstaty, jejichž naplnění by ve vztahu k jednání stavebníka mohlo přicházet v úvahu, nicméně dále potvrdil, že žádné přestupkové řízení vůči stavebníkovi nezahájil, a to aniž uvedl bližší zdůvodnění svého postupu. Krajský úřad poté akcentoval skutečnost, že případná nečinnost stavebního úřadu v přestupkových věcech nemůže nijak zasáhnout do práv stěžovatelů, a proto namítanou nečinnost nijak neposuzoval.

S výše uvedeným postupem šetřených úřadů se nemohu ztotožnit, neboť stavební úřad musí stejně jako každý orgán, který je příslušný k projednávání přestupků, vycházet ze zásady oficiality.²³ Stavební úřad je proto povinen postupovat z úřední povinnosti ve všech případech, které spadají do jeho působnosti, a to bez ohledu na to, zda jsou namítaným přestupkovým jednáním dotčena práva osoby, která domnělý přestupek oznámila. Se stavebním úřadem lze souhlasit, že s ohledem na nepovolenou stavební činnost stavebníka lze uvažovat o projednání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Stavební úřad by měl ale vyhodnotit také možné naplnění skutkové podstaty uvedené v § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, neboť stěžovatelé namítají, že nepovolené stavební práce (nejen) na čtvrtém domě pokračovaly i přes vydané rozhodnutí o zákazu provádění stavebních prací.

Diskutabilní je i názor, že neprojednání přestupku nemá pro stěžovatele praktického významu. Je pravda, že ze zákona je účastníkem přestupkového řízení jen přestupce. Projednání přestupku ale může mít pozitivní dopad na ukončení nepovolené (například stavební) činnosti, a tím může být nepřímo prospěšné i osobám, na jejichž práva má tatáž činnost negativní vliv.

V každém případě od stavebního úřadu očekávám, že po obdržení této zprávy o šetření buď přistoupí k zahájení přestupkového řízení se stavebníkem, nebo případně uspokojivě vysvětlí, proč nelze přestupkové řízení v této věci zahájit, a vyrozumí o takovém závěru nejen mě, ale také oznamovatele přestupku (stěžovatele). Pokud by stavební úřad v této dílčí (přestupkové) záležitosti neprovedl žádný úkon, očekávám od jemu nadřízeného krajského úřadu, že ve vztahu k podřízenému stavebnímu úřadu vydá opatření proti nečinnosti.

C.4 Námitka podjatosti a nesprávného vedení správních spisů

Stěžovatelé ve svém podnětu mimo jiné namítali, že se krajský úřad nijak nevypořádal s jejich námitkou netransparentního vedení spisů u stavebního úřadu (nežurnalizovaná podoba s údajnou možností dodatečného vkládání či vynětí některých listin), kterou uvedli ve svém podnětu ke krajskému úřadu, ze dne 3. 11. 2020. Stěžovatelé také namítali podjatost úředních osob, které působí na stavebním úřadě. V této souvislosti krajský úřad stěžovatele pouze odkázal na podání námítky podjatosti přímo u příslušného úřadu, tj. u Městského úřadu Bakov nad Jizerou.

23 K zásadě oficiality v přestupkovém řízení blíže viz rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 9/2013-35; dostupný na www.nssoud.cz.



Po provedení šetření jsem dospěl k závěru, že postup krajského úřadu nebyl v souladu s právními předpisy, neboť krajský úřad nepostupoval podle § 12 správního řádu. To mu ukládá, aby podání, k jehož vyřízení není příslušný, bezodkladně usnesením postoupil příslušnému správnímu orgánu. To se ale v šetřeném případě nestalo, neboť krajský úřad vyzval stěžovatele, aby se na příslušný orgán obrátili sami. Správně však měl podnět stěžovatelů postoupit podřízenému úřadu, a to zčásti (dle obsahu) jako stížnost ve smyslu § 175 správního řádu (ohledně způsobu vedení spisu), zčásti jako námitku dle § 14 správního řádu (v případě namítané podjatosti). Po obdržení této zprávy o šetření by tedy měl krajský úřad své pochybení napravit (pokud se již ale stěžovatelé neobrátili se stížností ve věci vedení spisu nebo námitkou podjatosti na příslušný úřad sami – v takovém případě by dodatečné postupování podnětu ze dne 3. 11. 2020 bylo již nadbytečné).

K námitkám ohledně netransparentního vedení spisu bych ještě dodal, že ze scanovaných (či okopírovaných) spisů nemám, jak zjistit, zda byly jejich originály reálně zajištěny proti dodatečnému vkládání či vynětí jejich částí. Stěžovatelům bych proto doporučil, aby své námitky, které se týkají vedení správních spisů, uplatnili buď už zmíněnou formou stížnosti, případně účastenskou námitkou v rámci řízení, kterých se budou moci účastnit, a následně případně i v rámci opravných prostředků proti v budoucnu vydaným rozhodnutím stavebního úřadu. Posouzení uvedených námitek přísluší především příslušným úřadům, jejichž postup věcně nesupluji.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám starostovi města Bakov nad Jizerou a řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje. Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení za své úřady vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o případných 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 o šetření zasílám také stěžovatelům.

Brno 7. dubna 2021

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