



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci čtyř nepovolených staveb rodinných domů v obci Z

Dne 7. 4. 2021 jsem vydal zprávu o šetření¹ podnětu manželů A. A. a B. A., bytem xxx (dále také „stěžovatelé“). Na základě podnětu stěžovatelů jsem šetřil postup odboru stavebního a životního prostředí Městského úřadu Bakov nad Jizerou (dále také „stavební úřad“) a Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“). Šetření se týkalo čtyř nepovolených staveb rodinných domů na pozemcích p.č. Y, X, W a V v k.ú. Z, které se nacházejí v sousedství rodinného domu stěžovatelů.

A. Závěry šetření

Po provedení šetření jsem dospěl k závěru, že v předmětné záležitosti pochybily oba šetřené úřady, tj. stavební úřad i jemu nadřízený krajský úřad.

Stavební úřad ve věci pochybil tím, že stěžovatele (a další účastníky řízení) nevyrozuměl o zahájení žádného ze čtyř řízení o dodatečném povolení stavby, které ve věci probíhají. Stěžovatelé se kvůli tomu nemohli bránit proti usnesení o přerušení řízení, proti možné nepřiměřenosti lhůt, které úřad stavebníkovi k doplnění jeho neúplných žádostí poskytl, a zejména proti (opakovanému) prodlužování lhůt k doplnění žádosti o dodatečné povolení.

Stavební úřad ve věci dále pochybil tím, že nezačal řízení o přestupku, jehož se velmi pravděpodobně dopustil stavebník nepovolených staveb rodinných domů. V tomto ohledu pochybil rovněž krajský úřad, který z pozice nadřízeného úřadu nijak nezasáhl proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezačínání přestupkového řízení.

Krajský úřad dále ve věci pochybil tím, že po obdržení námítky podjatosti úředních osob, kterou podali stěžovatelé, nepostoupil toto podání příslušnému úřadu. Krajský úřad namísto toho vyzval stěžovatele, aby se na příslušný úřad obrátili sami.

B. Vyjádření úřadů

B.1 Stavební úřad

Ke zprávě o šetření se nejprve vyjádřil stavební úřad, a to dopisem ze dne 3. 5. 2021.² V něm nejprve vysvětlil, proč nevyrozuměl účastníky řízení o dodatečných povoleních stavby o tom, že tato řízení byla zahájena na základě žádostí stavebníka. Stavební úřad uvedl, že v tomto ohledu postupoval podle ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona,³ které pro případ přerušení řízení z důvodu nekompletní žádosti stanoví, že se takové přerušení oznamuje pouze stavebníkovi (žadateli o dodatečné povolení stavby).

Stavební úřad specifikoval, že v tomto konkrétním případě chyběla žádostem stavebníka potřebná dokumentace k napojení na veškerou infrastrukturu, tj. jak dopravní, tak i technickou (inženýrské sítě). Dále vysvětlil, že nahlížení do spisů (ve věci žádostí

1 Č. j. KVOP-14502/2021.

2 Č. j. Bnje 03569/21.

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



o dodatečné povolení staveb rodinných domů) umožnil stěžovatelům na základě ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu,⁴ neboť ti jednoznačně prokázali právní zájem na takovém nahlášení. Stavební úřad rovněž uvedl, že v případě doplnění žádosti o vydání dodatečných povolení (stavebníkem) budou stěžovatelé obesláni jako účastníci řízení, tj. bude jim zasláno oznámení o zahájení řízení.

Pochybení, spočívající v nezahájení přestupkového řízení (se stavebníkem nepovolených staveb jako obviněným), stavební úřad uznal. Stavební úřad v tomto směru poukázal na to, že lhůta pro projednání přestupku doposud neuplynula, a proto ve věci zahájí řízení.

V závěru svého sdělení stavební úřad vyvrací, že by účastníkům v minulosti sdělil, že nejsou účastníky řízení o dodatečných povoleních pro předmětné čtyři stavby rodinných domů. Stavební úřad měl totiž (dříve) při osobním jednání stěžovatelům sdělit, že ve věci bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, které se oznamuje pouze vlastníkovi stavby (stavebníkovi). Dále měl však stěžovatelům sdělit, že by je v případě „nařizování odstranění staveb“ nebo také v případě dodatečného povolování těchto staveb obeslal, neboť by stěžovatele považoval za účastníky řízení.

Stavební úřad se v neposlední řadě vyjádřil i k tvrzení stěžovatelů ohledně údajného netransparentního vedení správních spisů ve věci čtyř nepovolených staveb rodinných domů. Toto tvrzení stavební úřad odmítl jako nepravdivé a mimo jiné poukázal na to, že správní řád neurčuje, že dokumenty ve spisu musejí být svázány nebo jinak jednoznačně ukládány.

B.2 Krajský úřad

Krajský úřad se k mojí zprávě o šetření vyjádřil dopisem ze dne 5. 5. 2021.⁵ V něm shrnul nejdůležitější části zprávy a následně již konstatoval, že mnou navrhovaný postup v řízeních o dodatečných povoleních staveb, tj. bezodkladné oznamování zahájení řízení všem jeho účastníkům, povede k porušení zásady procesní ekonomie zakotvené v ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu. Krajský úřad tento postup rovněž shledává rozporným s ustanoveními § 129 odst. 2, § 112 odst. 2 a § 111 odst. 3 stavebního zákona.

Podle krajského úřadu totiž není v souladu s právními předpisy (a není přiměřené), aby stavební úřad zasílal účastníkům řízení (o dodatečném povolení stavby) oznámení o jeho zahájení, aniž zároveň stanovil termín ústního jednání spojeného s ohledáním na místě. Úřad by totiž musel zasílat nejprve oznámení o zahájení řízení (jež bylo zahájeno nekompletní žádostí) a následně též informaci o řádném doplnění žádosti, přičemž až v tomto (dalším) oznámení by mohl stanovit termín ústního jednání. Takový postup krajský úřad považuje za rozporný s výše citovanou zásadou procesní ekonomie.

Krajský úřad obdobně jako stavební úřad argumentuje ustanovením § 111 odst. 3 stavebního zákona, které stanoví, že se usnesení o přerušení řízení (z důvodu nekompletní žádosti) oznamuje pouze stavebníkovi. Krajský úřad proto konstatuje, že by se stěžovatelé (či obecně účastníci řízení) nemohli bránit proti možné nepřiměřenosti lhůty, kterou stavební úřad poskytuje stavebníkovi k doplnění neúplně podané žádosti, neboť se jim usnesení o přerušení řízení neoznamuje.

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

5 Č. j. 056827/2021/KUSK.



Krajský úřad se v závěru svého dopisu vyjadřuje ke zbylým pochybením, tj. neřešení nečinnosti stavebního úřadu v přestupkových záležitostech a k nepostoupení námítky podjatosti úředníka stavebního úřadu. Obě tato pochybení krajský úřad uznává a slibuje jejich nápravu.

C. Závěrečné hodnocení

Úvodem svého závěrečného právního hodnocení postupu šetřených úřadů bych rád vyjádřil svou spokojenost nad tím, že úřady uznaly podstatnou část pochybení, která jsem jim ve své zprávě o šetření vytkl. Níže se proto zaměřím „pouze“ na otázku oznamování zahájení řízení o dodatečném povolení stavby a s tím související obranu účastníků řízení proti procesnímu postupu úřadu, jež ve věci vede řízení.

Oba šetřené úřady shodně vycházejí z ustanovení § 110–115 stavebního zákona, které se (podle ustanovení § 129 odst. 2) použije přiměřeně i na řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský úřad navíc argumentuje zásadou hospodárnosti (či procesní ekonomie), kterou správní řád definuje v ustanovení § 6 odst. 2.

K argumentaci, kterou mi úřady ve svých vyjádřeních ke zprávě o šetření předestřely, musím uvést v zásadě dvě hlavní výhrady. První z nich je, že úřady, dle mého soudu, do určité míry zaměňují právní pojmy „přiměřeně“ a „obdobně“, neboť ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona skutečně nepředpokládá, že bude stavební úřad v řízení o dodatečném povolení „otrocky“ aplikovat ustanovení, která primárně dopadají na řádné stavební řízení. Pojem přiměřeně naopak znamená, že úřad musí z pravidel, jež má v řízení použít, **pečlivě vybrat a uplatnit pouze ta, jejichž aplikace odpovídá specifikům řízení, v němž mají být daná pravidla použita.** To se v případě řízení o dodatečném povolení předmětných čtyř rodinných domů v obci Z **nestalo.**

Pokud krajský úřad ve své argumentaci akcentuje dodržování zásady procesní ekonomie, pak k tomu musím poznamenat, že v posuzovaném případě nestojí tato zásada osamocena. Zásadu procesní ekonomie (či hospodárnosti) je zde totiž nutno **poměřovat se zásadou rovnosti při uplatňování procesních práv**, která je obsažena v ustanovení § 7 správního řádu. Tím se plynule dostávám ke své druhé výhradě k argumentaci úřadů, neboť jsem nadále přesvědčen o tom, že by stěžovatelé (a další účastníci řízení) měli dostat možnost bránit se proti případným obstrukcím, jež mohou být s žádostí o dodatečné povolení stavby spojeny.

Domnívám se, že by šetřené úřady měly v první řadě vzít do úvahy tu skutečnost, že v situaci, kdy je zahajováno řízení o dodatečném povolení realizované (či případně zčásti realizované) nepovolené stavby, je obvykle skutkový stav věcí velmi odlišný od situace, kdy probíhá běžné stavební (nebo též společné územní a stavební) řízení. Zatímco totiž v „klasickém“ stavebním řízení příslušný úřad rozhoduje **o zamýšleném stavebním záměru**, jenž může případně v budoucnu nějakým způsobem zasáhnout do práv vlastníků sousedních nemovitostí, v případě řízení o dodatečném povolení stavby již takový zásah do práv osob vlastnících sousední pozemky **existuje**, přičemž v některých případech může tento zásah mít i vysokou intenzitu.

Vzhledem k výše uvedenému proto nepovažuji za překvapivé, když soused nepovolené stavby vnímá každý den její existence jako určité přikopání, kterému se snaží čelit tím, že se všemi možnými způsoby snaží docílit odstranění nepovolené stavby. Vlastník



nepovolené stavby naproti tomu není nastalým skutkovým stavem nijak dotčen, a měl by proto být úřady důsledně veden k tomu, aby stavbu buď v přiměřené době nechal dodatečně zlegalizovat, nebo aby ji (nejlépe dobrovolně) odstranil.

Problém však nastává ve chvíli, kdy je cesta k dodatečnému povolení stavby velmi obtížná, či případně přímo nemožná. V takových situacích totiž **může být podaná žádost o dodatečné povolení stavby pouhou obstrukcí nebo alespoň snahou o oddálení nařízení odstranění stavby** do doby, než budou okolnosti pro vlastníka nepovolené stavby příznivější (například v případě změny územního plánu). Soudy ale **podobnou praxi odmítají**, což je zjevné například z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019.⁶ Soud v citovaném rozsudku mimo jiné konstatoval, že: „Zdejší soud by **nepovažoval za srozumitelnou aplikaci práva** (konkrétně § 64 odst. 2 správního řádu), aby řízení o dodatečném povolení stavby (tedy stavby, jež měla být povolována především v „řádném“ řízení o vydání stavebního povolení) mohlo být k žádosti (případně k libovolně se řetězícím žádostem) stavebníka na relativně nekonečnou dobu **přerušeno z toho důvodu, že by v budoucnu eventuálně mohlo dojít ke změně právního rámce**, který nyní, v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby, její dodatečné povolení **neumožňuje**.“

Z citovaného rozhodnutí soudu jednoznačně plyne, že povinnost přerušení řízení o dodatečném povolení stavby rozhodně není automatickou záležitostí a rovněž také případné prodlužování lhůty poskytnuté k doplnění žádosti o dodatečné povolení (v šetřené kauze navíc opatřené velmi strohým odůvodněním) není žádoucí, pokud aktuální skutkový a právní stav věci není pro získání dodatečného povolení příznivý. Problém je ale v tom, že v situaci, kdy úřad v řízení jedná pouze s vlastníkem (stavebníkem) nepovolené stavby, nemá nikdo možnost namítnout, že **k přerušení řízení nemělo v konkrétním případě vůbec dojít** nebo že je poskytnutá lhůta k doplnění podkladů žádosti **nepřiměřeně dlouhá** (či je případně nepřiměřeně prodlužována).

Dosavadní praxe stavebního úřadu, kterou jemu nadřízený krajský úřad podporuje, dle mého názoru, **neodpovídá zásadě rovnosti při uplatňování procesních práv**, a proto se dotýká i ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, které je vyjádřeno článkem 36 Listiny.⁷ V šetřeném případě totiž stěžovatelé (a také žádní jiní účastníci řízení) zatím nedostali možnost brojit proti žádnému úkonu stavebního úřadu (ať už v rámci řízení o odstranění staveb, či především návazných řízení o dodatečných povoleních těchto staveb). S ohledem na další okolnosti případu, jako je například opakované prodlužování lhůty k doplnění neúplných žádostí o vydání dodatečných povolení [u některých domů byla původní tříměsíční lhůta dvakrát (jednou dokonce o 4 měsíce) prodloužena již v době vydání mojí zprávy o šetření], se domnívám, že tzv. princip rovnosti účastníků (či „rovnosti zbraní“) nebyl respektován.

Šetřené úřady bych proto tímto stanoviskem chtěl vyzvat k tomu, aby znovu **zvážily, zda v předmětné věci nepřeváží zásada rovnosti účastníků řízení nad zásadou procesní ekonomie** a zda je skutečně v souladu s ustanovením § 129 odst. 2 stavebního zákona, aby stavební úřad doslovně aplikoval ustanovení § 110–115 stavebního zákona (zejména pak ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona) v probíhajících řízeních o dodatečných

6 Rozsudek KS v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017-76; dostupný na www.nssoud.cz.

7 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.



povolání staveb čtyř rodinných domů v obci Z. Mám za to, že trvat na uplatnění (upřednostnění) aspektů procesní ekonomie na úkor rovnosti účastníků řízení nemůže obstát v žádném spravedlivém procesu, natož v řízení o nepovolených stavbách. Proto chci apelovat na příslušné úřady, aby svůj dosavadní názor na tuto problematiku přehodnotily. Podle mého názoru by mělo následovat neprodlené oznámení zahájení předmětných řízení všem účastníkům, kterým by rovněž měla být dodatečně doručena všechna usnesení, která stavební úřad ve věci prozatím vydal.

D. Informace o dalším postupu

S ohledem na výše uvedené argumenty navrhuji v šetřené věci následující opatření k nápravě:

- (1) Stavební úřad oznámí zahájení všech řízení o dodatečných povoleních k předmětným čtyřem stavbám rodinných domů stěžovatelům a dalším účastníkům řízení, přičemž jim rovněž doručí veškerá usnesení, proti nimž by se mohli tito účastníci řízení řádně bránit.
- (2) Krajský úřad dohlédne na to, aby podřízený stavební úřad provedl výše navržené opatření, a pokud tak stavební úřad neučiní, vydá krajský úřad z pozice nadřízeného orgánu opatření proti nečinnosti.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Bakov nad Jizerou i řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje a žádám oba úřady, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělily, zda provedly navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelům.

Pokud šetřené úřady neprovedou navržená opatření k nápravě nebo pokud neshledám provedená opatření dostatečnými, budu následně o celé věci informovat nadřízené Ministerstvo pro místní rozvoj a dále mohu o svých zjištěních a závěrech vyrozumět též veřejnost, a to včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem šetřených úřadů.

Brno 15. června 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)