

Odstraňování staveb II



ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB II

Odstraňování staveb II



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB

Autorský kolektiv: JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Marcela Fadrná, Mgr. Jana Gregorová,
Mgr. Jindřich Mikuláščík, JUDr. Stanislava Neubauerová, Mgr. Pavel Půček,
Mgr. Martin Studnička, JUDr. Jana Vašíková

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2020

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 10,
130 00 Praha 3. Sazba: CADIS. Tisk: Sowa Sp. z o. o., Poland. Odpovědná redaktorka
Marie Novotná. Tel. 246 040 417, 246 040 444. Vydání první. Stran 180.

ISBN 978-80-7631-038-4 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7598-848-5 (brož., Wolters Kluwer ČR, Praha)

ISBN 978-80-7631-039-1 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7598-849-2 (pdf, Wolters Kluwer ČR, Praha)

OBSAH

I. Úvod	9
II. Základní otázky a odpovědi	10
1. Co je „černá“ stavba a kdo to posoudí?	10
2. Co když se jen ke stavbě nedochovaly žádné doklady?	10
3. Kdo může stavební úřad upozornit na černou stavbu?	10
4. Musí se stavební úřad černou stavbou zabývat?	10
5. Co může stavební úřad dělat, aby zabránil provádění nepovolené stavby?	10
6. Musí být nepovolená stavba vždy odstraněna?	11
7. Nestihl jsem podat žádost o dodatečné povolení. Mohu s tím něco dělat?	11
8. Jak donutit neukázněného stavebníka, aby dodržel rozhodnutí o nařízení odstranění stavby?	11
9. Co to je opakované stavební řízení?	11
10. Autorizovaný inspektor vydal certifikát ke stavbě, i když pro to nebyly splněny podmínky. Může stavební úřad nařídit její odstranění?	12
11. Je soused vždy účastníkem řízení o odstranění stavby?	12
12. Co dělat, když se stavební úřad odmítne nepovolenou stavbou zabývat, nebo mu její projednání trvá dlouho?	12
III. Stavební kázeň	13
1. Správný postup při výstavbě	13
2. Neoprávněná a nepovolená stavba	16
3. Řešení pochybností, zda jde vůbec o stavbu	20
4. Vznik a zahájení stavby	23
IV. Typy nepovolených staveb	25
1. Stavba od počátku nepovolená	25
2. Stavba dočasná	26
3. Stavba, jež povolení pozbyla	26
4. Stavba s vadným certifikátem	29
5. Stavba v rozporu s povolením	30
6. Stavba nevyžadující povolení prováděná v rozporu se zákonem	31

7. Stavba, jejíž povolení se nedochovalo	32
8. Terénní úpravy	33
9. Zařízení a výrobky plnící funkci stavby	33
V. Pasportizace staveb	35
1. Kdy je pasportizace možná	35
2. Co všechno pasportizace vyžaduje	38
3. Proces pasportizace	41
VI. Zastavení nepovolené stavby	42
1. Zjištění nepovolené stavby	42
2. Zákaz pokračovat ve stavbě	43
3. Zákaz užívat stavbu	44
4. Výkon zákazových rozhodnutí	44
5. Sankce za porušení stavebního zákona	45
VII. Řízení o odstranění stavby	47
1. Řízení o dodatečném povolení stavby	50
2. Účastníci řízení o nepovolené stavbě	53
3. Výsledky řízení o nepovolené stavbě	55
VIII. SPECIFICKÁ ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ	59
1. Opakované stavební řízení	59
2. Řízení o nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby	62
3. Stavba v tzv. volném režimu, která je v rozporu s právními předpisy	63
4. Řízení ve věci stavby dočasné, u které uplynula doba jejího trvání	65
5. Stavba neznámého vlastníka	66
6. Nové rozhodnutí	67
IX. Výkon rozhodnutí o odstranění stavby	70
1. Příčiny nečinnosti	70
2. Finanční zajištění	71
3. Exekuční lhůty	72
4. Předání věci exekutorovi	73
5. Výkon rozhodnutí samotným úřadem	74
6. Postih neukázněného stavebníka	75
X. Vybraná soudní rozhodnutí ve věci odstraňování staveb	77

XI. Vybraná stanoviska ochránce	92
XII. Závěr	175
Rejstřík	177

Rozhodování o nepovolených stavbách představuje jednu z nejnáročnějších činností, které musí stavební úřady v rámci své působnosti zajišťovat. V těchto případech totiž stavební úřady musejí z úřední povinnosti a ve veřejném zájmu uplatňovat vůči stavebníkům svoje méně populární, tj. nařizovací a sankční pravomoci. Na činnost stavebních úřadů v této oblasti se dnes již vztahuje rozsáhlá judikatura správních soudů, celou situaci neulehčují ani časté změny stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. To má značný vliv na nedostatečnou informovanost obecné veřejnosti o právních důsledcích a způsobech řešení nepovolené stavební činnosti. Není tak divu, že velkým množstvím případů z této oblasti práva veřejného se zabývá také ochránce.

K rozhodnutí sestavit sborník *Odstraňování staveb* dospěl ochránce poprvé v roce 2013. Nyní se rozhodl jej aktualizovat, v návaznosti na změny, které stavební zákon v mezidobí doznal. I tentokrát sborník klade důraz na stavby nepovolené a na pravidla jejich projednání v řízení o odstranění stavby a v řízení o dodatečném povolení stavby. Nezapomíná však ani na problematiku staveb, které nevznikly jako následek stavební nekázně, pozbyly však svého povolení následkem jeho zrušení příslušným úřadem nebo správním soudem (případy tzv. opakovaného stavebního řízení).

Sborník se věnuje i dalším, specifičtějším situacím, které mohou v praxi nastat. Sem patří případy starších a povolených staveb, ke kterým se nedochovala dokumentace, případy nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby, problematika tzv. nového rozhodnutí atd. V neposlední řadě sborník věnuje náležitou pozornost obtížné problematice výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

V první, obecné části se sborník zaměřuje zejména na základní otázky pro potřeby širší veřejnosti. Pak následuje přehled nejvýznamnější soudní judikatury a vybraných stanovisek ochránce v dané oblasti; tato část je určena zejména odborné veřejnosti, především stavebním úřadům.

Celkově si sborník klade za cíl usnadnit občanům a stavebním úřadům přehledný a srozumitelný popis dané problematiky, s využitím zkušeností a poznatků ochránce, které získal za 20 let své činnosti na tomto úseku veřejného práva.

II.

Základní otázky a odpovědi

1. CO JE „ČERNÁ“ STAVBA A KDO TO POSOUDÍ?

Černou stavbou se rozumí stavba vyžadující povolení nebo opatření či jiný úkon podle stavebního zákona, která je postavená bez takového aktu nebo v rozporu s ním. Jde tedy o synonymum pro stavbu nepovolenou. Posoudit, zda se jedná o takovou stavbu, musí stavební úřad. Ten také nařizuje její odstranění. Od černé, tj. nepovolené stavby je nutné odlišovat stavbu neoprávněnou, což je stavba zřízená bez oprávnění na cizím pozemku. Takovým oprávněním může být věcné břemeno nebo právo vyplývající ze smlouvy. Neoprávněné stavby a jejich odstranění řeší soudy. Více v kapitole III Stavební kázeň.

2. CO KDYŽ SE JEN KE STAVBĚ NEDOCHOVALY ŽÁDNÉ DOKLADY?

Pokud stavba byla v minulosti povolena, pak lze chybějící dokumentaci nahradit tzv. pasportizací. Jedná se o ověření nově zpracované dokumentace skutečného provedení stavby nebo ověření zjednodušené dokumentace (pasportu). Pasportizovat lze pouze stavbu, která není nepovolená. Více v kapitole V Pasportizace staveb.

3. KDO MŮŽE STAVEBNÍ ÚŘAD UPOZORNIT NA ČERNOU STAVBU?

Na provádění nepovolené stavby může stavební úřad upozornit kdokoli, nejen soused, a to nejlépe písemně. Pokud podatel zároveň úřad požádá, aby jej informoval, jak s jeho podnětem naložil, musí jej stavební úřad vyrozumět, jaké kroky provedl (například zda stavbu prověří kontrolní prohlídkou).

4. MUSÍ SE STAVEBNÍ ÚŘAD ČERNOU STAVBOU ZABÝVAT?

Ano. Pokud jde prokazatelně o černou stavbu, je úřední povinností stavebního úřadu konat. Zahájí proto neprodleně řízení o jejím odstranění.

5. CO MŮŽE STAVEBNÍ ÚŘAD DĚLAT, ABY ZABRÁNIL PROVÁDĚNÍ NEPOVOLENÉ STAVBY?

Jakmile stavební úřad černou stavbu odhalí, měl by stavebníka okamžitě vyzvat k zastavení stavebních prací, případně mu pokračování ve stavbě zakázat rozhodnutím.

Za samotné provádění stavby bez povolení či ohlášení může stavebníka trestat pokutami, stejně jako za neuposlechnutí výše zmíněné výzvy. Více v kapitole VI Zastavení nepovolené stavby.

6. MUSÍ BÝT NEPOVOLENÁ STAVBA VŽDY ODSTRANĚNA?

Ne. Stavební úřad musí zahájit řízení o odstranění stavby, vlastník však může požádat o její dodatečné povolení. Pokud prokáže, že umístění a realizace stavby není v rozporu s veřejným zájmem, lze stavbu dodatečně povolit. Více v kapitole VII Řízení o odstranění stavby.

7. NESTIHL JSEM PODAT ŽÁDOST O DODATEČNÉ POVOLENÍ. MOHU S TÍM NĚCO DĚLAT?

V některých výjimečných případech se může stát, že stavebník nestihne podat žádost o dodatečné povolení v zákonné lhůtě 30 dnů od oznámení zahájení řízení o jejím odstranění. Podle názoru soudů je možné podat žádost o dodatečné povolení stavby i později, nejpozději před vydáním odvolacího rozhodnutí v řízení o odstranění stavby. To však nesmí být důvod pro bezdůvodné odkládání podání žádosti. V záměrném oddalování podání žádosti o dodatečné povolení stavby by mohl stavební úřad shledat obstrukci a žádost proto zamítnout.

8. JAK DONUTIT NEUKÁZNĚNÉHO STAVEBNÍKA, ABY DODRŽEL ROZHODNUTÍ O NAŘÍZENÍ ODSTRANĚNÍ STAVBY?

Povinností stavebního úřadu je zajistit výkon rozhodnutí o odstranění stavby. Může sám provést výkon rozhodnutí na náklady stavebníka, nebo předat věc soudnímu exekutorovi. Současně by měl za neuposlechnutí rozhodnutí o odstranění stavby potrestat vlastníka stavby pokutou. Více v kapitole VIII Výkon rozhodnutí o odstranění stavby.

9. CO TO JE OPAKOVANÉ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ?

V opakovaném stavebním řízení projednává stavební úřad stavby, které byly povoleny a poté také nebo dokonce dokončeny, ale později povolení k nim vyšší úřad nebo soud zrušil. Výsledkem opakovaného stavebního řízení může být opětovné povolení stavby. Více v kapitole VII Řízení o odstranění stavby.

10. AUTORIZOVANÝ INSPEKTOR VYDAL CERTIFIKÁT KE STAVBĚ, I KDYŽ PRO TO NEBYLY SPLNĚNY PODMÍNKY. MŮŽE STAVEBNÍ ÚŘAD NAŘÍDIT JEJÍ ODSTRANĚNÍ?

K certifikátu je nutné získat souhlas sousedů. Každý certifikát musí být nejprve vyvěšen na úřední desce a všichni, kteří by jinak byli účastníky řízení, mohou ve lhůtě 15 dnů od vyvěšení podat námitky, že nebyli osloveni nebo že dali souhlas k jinému záměru. Nestihnou-li to, stává se certifikát účinným a již jej nelze zpochybnit. Stavební úřad může za určitých podmínek konstatovat, že právo realizovat stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo. V takovém případě musí být tato stavba projednána v řízení o jejím odstranění. Více v kapitole VIII Typy nepovolených staveb.

11. JE SOUSED VŽDY ÚČASTNÍKEM ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVBY?

Ne. Soused je účastníkem řízení o odstranění stavby tehdy, pokud by jeho vlastnické právo mohlo být tímto odstraněním přímo dotčeno. Totéž platí i v řízení o dodatečném povolení stavby.

12. CO DĚLAT, KDYŽ SE STAVEBNÍ ÚŘAD ODMÍTNE NEPOVOLENOU STAVBOU ZABÝVAT, NEBO MU JEJÍ PROJEDNÁNÍ TRVÁ DLOUHO?

Pokud stavební úřad odmítne nepovolenou stavbu řešit, nebo mu řešení trvá dlouho, je možné oslovit nadřízený úřad (nejčastěji krajský úřad) a požádat jej, aby vydal tzv. opatření proti nečinnosti. Nadřízený úřad může stavebnímu úřadu například přikázat, aby provedl kontrolní prohlídku takové stavby, zahájil řízení o jejím odstranění, nebo rozhodl v již vedeném řízení ve lhůtě, kterou mu k tomu stanoví.

Při výstavbě je třeba dodržovat postupy, které stanoví stavebněprávní předpisy¹. Především se jedná o stavební zákon a související právní předpisy. Zájem na zachování stavební kázně je zájmem veřejným (celospolečenským),² a proto je namístě, aby příslušné orgány zasáhly a zjednaly nápravu, dojde-li k jeho porušení.

1. SPRÁVNÝ POSTUP PŘI VÝSTAVBĚ

Všechny stavby musí být umístovány v souladu s územním plánem dané obce³. Pokud stavební záměr není v souladu s územním plánem a stavebník svůj záměr nemůže zrealizovat, může se obrátit na zastupitelstvo obce s podnětem ke změně územního plánu. Pokud je záměr v souladu s územním plánem, závisí další postup na tom, o jakou stavbu, resp. stavební činnost⁴, se jedná.

Stavební zákon rozlišuje tyto způsoby projednání stavební činnosti:

- správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení aj.),
- zjednodušené postupy, jejichž výsledkem je opatření (např. územní souhlas nebo souhlas s provedením ohlášené stavby).

V některých případech však stavebník pro svůj záměr nepotřebuje jakékoli veřejnoprávní oprávnění, na jehož podkladě může být stavba umístěna a postavena, a nemusí tak vůči stavebnímu úřadu vyvíjet žádnou aktivitu (jedná se o tzv. volný režim)⁵.

Ve většině případů se vyžaduje alespoň územní souhlas stavebního úřadu s daným záměrem (např. pro ohlašované stavby, jejich změny a zařízení). V ostatních případech je vyžadováno územní rozhodnutí vydané v územním řízení na základě žádosti stavebníka.

Způsoby
projednání
stavební
činnosti

¹ To platí i pro provádění změn staveb, terénních úprav apod.

² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, dostupný z: www.nalus.usoud.cz

³ Stavby musí být umístovány případně také v souladu s regulačním plánem, pokud byl vydán. Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Vymezuje také veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

⁴ Pod pojem stavební činnost spadá stavba (§2 odst. 3 stavebního zákona), změna dokončené stavby (§ 2 odst. 5 stavebního zákona), terénní úpravy (§ 3 odst. 1 stavebního zákona) a zařízení (§ 3 odst. 2 stavebního zákona).

⁵ Viz § 79 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 stavebního zákona; dále srov. též zprávu o šetření ochránce ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 7220/2015/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4130>

Některé stavby vyžadují ještě ohlášení (např. stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci bez ohledu na jejich výměru s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažními a podkrovím), případně stavební povolení.

To, jaká povolení či opatření stavebního úřadu daná stavba (příp. změna stavby, terénní úpravy apod.) vyžaduje, stanoví stavební zákon. Ten v určitých případech umožňuje nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou či regulačním plánem. Stavební povolení umožňuje nahradit veřejnoprávní smlouvou o provedení stavby uzavřenou se stavebním úřadem, případně uzavřením smlouvy s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby (autorizovaný inspektor pak stavebnímu úřadu záměr pouze oznámí).

Je možné využít zmíněných zjednodušených postupů nebo třeba možnosti spojit územní řízení se stavebním, případně vydání územního souhlasu se souhlasem s ohlášením stavby⁶.

Stavební zákon rozlišuje velké množství různých situací, které mohou nastat. Jaký způsob projednání ta která stavební činnost vyžaduje, je proto třeba v případě pochybností konzultovat s příslušným stavebním úřadem.

Stručně k postupu stavebníka od doručení podání úřadu do zahájení užívání stavby

Jednotlivá podání (žádosti, oznámení) se předkládají úřadu na předepsaných formulářích, jejichž obsahové náležitosti jsou uvedeny v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu.⁷ Stavební úřady mají formuláře k dispozici na svém pracovišti nebo na svých webových stránkách. Dostupné jsou také na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj⁸.

Příslušná povolení či jiná opatření vydávají stavební úřady. Ve většině případů se jedná o tzv. obecné stavební úřady, nejčastěji pověřený obecní úřad. V případě zvláštních staveb, jako jsou např. vodní díla (přehrada, vodovodní řad, čistírna odpadních vod, studna apod.) či pozemní komunikace (dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace), vydávají povolení a kolaudační souhlas či rozhodnutí tzv. speciální stavební úřady (vodoprávní úřad, silniční správní úřad apod.). V případě společného územního a stavebního řízení je po 1. 1. 2018 v některých případech příslušným pouze speciální stavební úřad⁹.

V jednotlivých řízeních vystupují též dotčené orgány, které vydávají závazná stanoviska k odborným otázkám spadajícím do jejich působnosti (např. orgán ochrany přírody se vyjádří k tomu, zda umístění stavby bude mít vliv na přírodu a krajinu v daném území). Závazné stanovisko není ve většině případů samostatným

⁶ Viz ust. § 78 stavebního zákona.

⁷ Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Dostupné z: www.mmr.cz

⁹ Ustanovení § 94j odst. 1 stavebního zákona: U staveb v působnosti obecného stavebního úřadu, staveb vymezených v § 15 odst. 1 písm. b) až d) a staveb vymezených v § 16 odst. 2 písm. d) lze vydat společné povolení. Příslušným k vydání společného povolení je stavební úřad příslušný k povolení stavby podle § 13 odst. 1, § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo § 16 odst. 2 písm. d).

rozhodnutím, ale je závazné pro výrokovou část rozhodnutí a může stavebníkovi uložit řadu podmínek. Nemůže však uložit podmínky, které nemají oporu v zákoně nebo překračují rozsah kompetencí orgánu, který stanovisko vydal¹⁰.

Během výstavby musí stavební úřad provádět kontrolní prohlídky stavby (např. kontroluje, zda stavebník dodržuje vydané povolení, staví v souladu s projektovou dokumentací nebo zda je řádně veden stavební deník). Stavebník je povinen se kontrolních prohlídek účastnit a umožnit pověřeným pracovníkům stavebního úřadu vstup na svoje pozemky nebo do stavby.

Po dokončení stavby nastává okamžik, od kterého chce stavebník stavbu užívat. Před zahájením užívání je třeba provést ještě předepsané zkoušky a měření (např. provést tlakové zkoušky či zajistit revizní zprávu).

Kolaudaci (kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí) vyžadují pouze dokončené stavby uvedené v § 119 odst. 1 stavebního zákona, tj. stavby se zde stanovenou formou povolení, jde-li současně o:

- stavby, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit (např. školy, nemocnice),
- stavby, u kterých bylo stanoveno provedení zkušebního provozu (typicky různé průmyslové stavby),
- stavby veřejné infrastruktury (dopravní a technická infrastruktura),
- změny staveb, které jsou kulturní památkou,
- vodní dílo podle § 15a odst. 3 vodního zákona.

Tedy je třeba před započítím s užíváním dané stavby získat od stavebního úřadu kolaudační souhlas (stavební úřad v tomto případě nevede správní řízení) nebo kolaudační rozhodnutí (rozhodnutí je vydáno ve správním řízení, pokud nejsou splněny podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu nebo žádost o vydání kolaudačního souhlasu není úplná).

Jestliže vznikne nová budova, které se přiděluje číslo popisné nebo evidenční, případně číslo orientační, musí se stavebník obrátit nejprve na stavební úřad, který písemně vyzve příslušnou obec k přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního¹¹.

Obdobně postupuje stavební úřad také u staveb, jejichž dokončení ohlásil stavebník podle § 152 odst. 5 stavebního zákona. Na základě uvedeného ustanovení je stavebník povinen neprodleně **ohlásit** stavebnímu úřadu dokončení stavby, která byla prováděna na základě povolení vydaného podle stavebního zákona, ale nepodléhá kolaudaci¹².

Ochránce může prošetřit uvedený postup obecných i speciálních stavebních úřadů. Postup dotčených orgánů může prošetřit také, nemůže ale posuzovat odborné závěry nepravního charakteru (např. otázky spadající do oblasti přírodních věd či technické otázky).

¹⁰ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 939/2010/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/44>

¹¹ Ustanovení § 121 ods. 2 stavebního zákona.

¹² Ustanovení § 152 odst. 5 stavebního zákona.

2. NEOPRÁVNĚNÁ A NEPOVOLENÁ STAVBA

Pro realizaci stavebního záměru potřebuje stavebník již zmíněný veřejnoprávní titul, resp. veřejnoprávní oprávnění podle stavebních předpisů (tj. příslušné povolení stavebního úřadu, veřejnoprávní smlouvu aj.). Vedle toho potřebuje také soukromoprávní titul (občanskoprávní oprávnění podle občanského zákoníku), kterým je zejm. vlastnické právo ke stavbě nebo k pozemku, na němž bude záměr realizován, právo stavby apod.

Neoprávněná stavba

Neoprávněná stavba Pojem neoprávněná stavba vychází z občanského práva, resp. občanského zákoníku (dřívější zákon č. 40/1964 Sb., účinný do 31. 12. 2013, dále jen „*občanský zákoník účinný do 31. 12. 2013*“; nyní zákon č. 89/2012 Sb., účinný od 1. 1. 2014, který bude dále v textu označován jen jako „*občanský zákoník*“, nebo jako „*občanský zákoník účinný od 1. 1. 2014*“ z důvodu jeho odlišení od předchozí právní úpravy).

Neoprávněná stavba je stavba zřízená na cizím pozemku, aniž by měl stavebník z hlediska občanského práva zmíněný soukromoprávní titul, tedy oprávnění stavbu na cizím pozemku postavit¹³. Takovým oprávněním může být např. služebnost nebo právo stavby¹⁴.

K vypořádání¹⁵ neoprávněných staveb zřízených na cizím pozemku do 1. 1. 2014 vznikla postupem času bohatá judikatura. Jejich vypořádání se i po tomto datu řídí dosavadní právní úpravou¹⁶, přičemž § 135c občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013 uvádí výčet možných způsobů vypořádání neoprávněných staveb. Tím je v první řadě odstranění stavby, je-li ovšem její odstranění účelné. Není-li účelné, přikáže soud stavbu za náhradu vlastníkovu pozemku, pokud s tím souhlasí. Tento výčet není taxativní, tudíž nevylučuje i jiné způsoby vypořádání, např. zřízením věcného břemene.

Pokud se ale jedná o stavbu původně oprávněnou, pro kterou soukromoprávní titul v době její výstavby existoval, ale později zanikl, ustanovení § 135c se nepoužije¹⁷.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, dostupný z: www.n soud.cz

¹⁴ Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3953/2008, dostupné z: www.n soud.cz: „(...) pro klasifikaci stavby jako neoprávněné je nerozhodné, zda stavebník měl stavební povolení či nikoliv. Mutatis mutandis je pro posouzení otázky neoprávněné stavby nutné stejně nahlížet na existující kolaudační rozhodnutí.“

¹⁵ Pojem „vypořádání“ je termín pro úpravu vzájemných právních vztahů mezi vlastníkem stavby a pozemku.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, dostupný z: www.n soud.cz

¹⁷ Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, dostupný z: www.n soud.cz: „Zřídil-li na pozemku stavbu stavebník, který byl vlastníkem pozemku v době výstavby, a šlo tak o stavbu oprávněnou, nepřichází do úvahy odstranění stavby ani tehdy, jestliže po vybudování stavby dojde k oddělení vlastnického režimu pozemku a stavby. Vlastník pozemku se proto nemůže domáhat odstranění stavby; přesto je nutno vzájemný vztah mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku vypořádat, protože stavba objektivně stojí na cizím pozemku a vlastník stavby užívá pozemek bez právního důvodu.“

V případě staveb zřízených na cizím pozemku po 1. 1. 2014 platí, že stavba připadá vlastníkovu pozemku¹⁸ a ten nahradí osobě, která zřídila na cizím pozemku stavbu v dobré víře, účelně vynaložené náklady. Vypořádání se tedy řídí § 1084 a násl. občanského zákoníku, který se nepoužije pro vypořádání staveb zřízených před 1. 1. 2014¹⁹.

Podle § 1085 občanského zákoníku může soud na návrh vlastníka pozemku také rozhodnout o odstranění stavby na náklady toho, kdo stavbu na cizím pozemku zřídil a neměl na to právo, a současně rozhodnout, aby pozemek uvedl do předešlého stavu. Soud přitom přihlédne, zda ke zřízení stavby došlo v dobré víře.

Ten, kdo v dobré víře zřídil na cizím pozemku stavbu, má právo domáhat se po vlastníkovu pozemku, který o zřizování stavby věděl a bez zbytečného odkladu ji nezakázal, aby mu pozemek převedl za obvyklou cenu. Také vlastník pozemku má právo po zřizovateli stavby požadovat, aby pozemek koupil za obvyklou cenu²⁰.

Pod slovním spojením „kdo v dobré víře zřídil na cizím pozemku stavbu“ je třeba rozumět, že zřizovatel byl v dobré víře, že zřizuje stavbu na svém pozemku, ale neměl k jejímu zřízení soukromoprávní titul²¹.

Soud také může, na návrh některé ze stran, přikázat pozemek do vlastnictví zřizovatele stavby a rozhodnout o jeho povinnosti zaplatit vlastníkovu pozemku náhradu²².

Z uvedeného vyplývá, že každý by se ve svém vlastním zájmu měl proti výstavbě prováděné bez jeho souhlasu co nejdříve ohradit.

Speciálním případem neoprávněné stavby je **přestavek**. Ten vzniká, pokud zasahuje trvalá stavba zřízená na vlastním pozemku jen malou částí na malou část cizího pozemku²³. Pak se ze zákona stane část pozemku zastavěného přestavkem vlastnictvím zřizovatele stavby, ale jen tehdy, pokud stavěl v dobré víře. V takovém případě musí nahradit vlastníkovu pozemku, jehož část byla zastavěna přestavkem, obvyklou cenu nabytého pozemku.

Před 1. 1. 2014 řešil vzniklý přestavek § 135c občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013. Podle recentní judikatury platí, že § 3059 věta druhá občanského zákoníku rozšiřuje institut přestavku (§ 1087) i na stavby zřízené před 1. 1. 2014.²⁴

Přestavek

Tento vztah mezi nimi se vypořádá podle ustanovení o bezdůvodném obohacení (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 33 Odo 1405/2005, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 22 Cdo 1226/2015).“

¹⁸ Ustanovení § 1084 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁹ Nová úprava v § 1084 a násl. občanského zákoníku je podle judikatury natolik odlišná, že ji nelze na stavby zřízené před 1. 1. 2014 použít, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4461/2015, dostupný z: www.n soud.cz

²⁰ Ustanovení § 1086 odst. 1 občanského zákoníku.

²¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. 22 Cdo 828/2017, dostupný z: www.n soud.cz

²² Ustanovení § 1086 odst. 2 občanského zákoníku.

²³ Pojem „malá část“ není definován. Odborná literatura uvádí, že se jedná „zřejmě nejvýše o 10 % rozlohy stavby“.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4572/2015, dostupný z: www.n soud.cz: „Smyslem právní úpravy § 3059 občanského zákoníku (o. z.) však není zavedení pravidla, aby v případě, kdy je stavba zřízena na některém z pozemků z převážné části, by se ve zbylém rozsahu u dalšího pozemku (pozemků) bez dalšího aplikovalo ustanovení o přestavku. Bylo by totiž v rozporu se zásadami, na nichž je o. z. založen,

Základním předpokladem pro aplikaci přestavku ale je, že stavba je zřizována na cizím pozemku v dobré víře, že stavebník stavbu zřizuje na svém vlastním pozemku, ačkoliv tomu tak ve skutečnosti není²⁵.

Ve výše uvedených případech se jedná o občanskoprávní vztahy, do kterých ochránce nemůže vstupovat. V takovém případě ochránce odkáže stěžovatele na soud a může mu doporučit, aby se ještě před podáním žaloby pokusil dohodnout na smírném řešení, neboť soudní řízení může trvat poměrně dlouhou dobu a zároveň bude nutné vynaložit finanční prostředky na soudní poplatek, případně za zastupování advokátem.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba zmínit **§ 184a stavebního zákona**. Jak bylo uvedeno, pro vydání veřejnoprávního povolení podle stavebního zákona je třeba mít vlastnické právo k pozemku nebo stavbě, resp. jiné soukromoprávní oprávnění, kterým může být služebnost nebo právo stavby. Tyto skutečnosti ověřuje stavební úřad nahlédnutím do údajů evidovaných v katastru nemovitostí (veřejný seznam)²⁶; neposuzuje však přitom např. skutečnost, zda vlastnické právo vzniklo platně.

Ustanovení § 184a stavebního zákona vychází ze skutečnosti, že právo uskutečnit stavební záměr má především vlastník pozemku či stavby nebo oprávněný z práva stavby či ze služebnosti. V ostatních případech je třeba, aby si stavebník vyžádal souhlas vlastníka pozemku nebo stavby za účelem realizace zamýšleného stavebního záměru, tzn. předložil stavebnímu úřadu doklad o právu uskutečnit

aby se mohl stát vlastníkem stavby vlastníkem cizího pozemku za situace, kdy by si byl vědom toho, že svou stavbu zřídil – byť jen částečně – na cizím pozemku; občanský zákoník totiž chrání dobrou víru a nikoliv jednání nepoctivě (srovnej např. § 6 o. z.). I pro případy předvídané v § 3059 věty druhé o. z. platí, že se pro použití přestavku vyžaduje naplnění podmínek obsažených v § 1087 o. z. Jinými slovy řečeno, úmysl zákonodárce je třeba vykládat tak, že se prostřednictvím § 3059 věty druhé o. z. rozšiřuje toliko aplikace ustanovení o přestavku i na stavby zřízené před 1. 1. 2014 alespoň zčásti na cizím pozemku, ale nemodifikují se jím podmínky pro uplatnění přestavku (tj. pro posouzení situace jako přestavku) obsažené v § 1087 o.z. (...).“ Dále též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 5968/2017, dostupný z: www.nsoud.cz: „Jak vysvětlil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4572/2015 (R 103/2018), je-li vlastnický režim stavby a vlastnický režim pozemku pod touto stavbou odlišný, pak se ve shodě s § 3055 odst. 1 o. z. dnem 1. 1. 2014 stavba součástí pozemku nestala. Dojde-li ke sjednocení vlastnického režimu později, tak se stavba stane ve shodě s § 3058 odst. 1 o. z. součástí pozemku k okamžiku sjednocení vlastnického režimu. Přechodná ustanovení § 3054 – § 3058 o. z. umožňují, aby se superficiální zásada uplatnila i ve vztahu k pozemku, na němž leží alespoň převážná část stavby. Vzhledem k tomu není důvodu pro následné vypořádání stavby, která neoprávněně zasahuje na cizí pozemek pouze svou nepatrnou částí (a nejde přitom o přestavek), odchýlit se od závěrů rozvedeným v citovaném rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4461/2015, tedy jejich právní režim vypořádat podle dosavadních právních předpisů (zejména § 135c obč. zák.).“

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4572/2015 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2017, sp. zn. 22 Cdo 372/2017, dostupné z: www.nsoud.cz

²⁶ Podle § 980 odst. 1 občanského zákoníku nikoho neomlouvá neznalost údaje zapsaného do veřejného seznamu, tj. včetně práva k věci. Podle § 980 odst. 2 občanského zákoníku se má za to, že pokud je právo k věci zapsáno do veřejného seznamu, bylo zapsáno v souladu se skutečným právním stavem. Jedná se však o vyvratitelnou právní domněnku a je možné prokázat opak.

stavební záměr na cizím pozemku nebo cizí stavbě. Vlastník takového pozemku nebo stavby s tím tedy musí souhlasit předem a jeho písemný souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu dokumentace nebo projektové dokumentace stavebního záměru. Souhlas nemusí být úředně ověřený, ale musí obsahovat identifikační údaje vlastníka nebo spoluvlastníků (popř. plnou moc)²⁷. V případě vydání veřejnoprávního oprávnění je pak na stavebníkovi, aby soukromoprávní titul získal²⁸.

V případě, že je cizí pozemek nebo stavba ve spoluvlastnictví více osob, je třeba doložit souhlas alespoň dvoutřetinové většiny hlasů spoluvlastníků, pokud se jedná o rozhodnutí o významné záležitosti²⁹ (např. u nástavby, přístavby, stavebních úprav³⁰ nebo u změny účelu užívání stavby). Případné spory mezi spoluvlastníky však stavební úřad řešit nemůže. K tomu je příslušný soud. Přehlasovaný spoluvlastník se může obrátit na soud a tuto skutečnost doložit stavebnímu úřadu, který následně správní řízení přeruší a na rozhodnutí soudu vyčká.

Pokud je stavba v bytovém spoluvlastnictví³¹, pak vlastník jednotky k žádosti o změnu dokončené stavby dokládá souhlas společenství vlastníků, popř. souhlas správce stavby, když společenství vlastníků nevzniklo.

Ochránce může správnost postupu stavebního úřadu podle § 184a prověřit.

Nepovolená stavba

Pojem nepovolená stavba je pojmem veřejnoprávním. Nepovolená stavba, někdy také „černá stavba“, je stavba postavená v rozporu se stavebněprávními předpisy – tedy bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Stavba může být např. postavená bez povolení, ačkoli mělo být vydáno, nebo v rozporu s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem.

Situaci, kdy stavebník porušil vydané povolení tím, že zasáhl svojí stavbou na sousední pozemek, neboť povinnou součástí povolení je i určení místa, kde bude stavba stát, se v minulosti ochránce opakovaně zabýval³². Naproti tomu oplocení pozemku umístěné na hranici pozemků neznamena, že stavebník neoprávněně zasahuje stavbou na cizí pozemek³³.

**Nepovolená
stavba**

²⁷ Souhlas není třeba, pokud je stavební záměr titulem pro vyvlastnění.

²⁸ Viz stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Odbor stavebního řádu – Souhlas vlastníka podle § 184a stavebního zákona – leden 2018, dostupné z: www.mmr.cz

²⁹ Ustanovení § 1129 a násl. občanského zákoníku.

³⁰ Jedná se o tzv. změnu dokončené stavby, viz § 2 odst. 5 stavebního zákona.

³¹ Ustanovení § 1158 a násl. občanského zákoníku.

³² Např. zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 6. 2011, sp. zn. 3731/2010/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1072>: „Pokud je v případě sporu o zásah stavbou do sousedního pozemku zajištěno polohopisné zaměření stavby a vyjde při něm najevo, že namítaný zásah je v toleranci tzv. základní střední souřadnicové chyby pro dané území, lze přijmout závěr stavebního úřadu, dle něhož k zásahu prokazatelně nedošlo a není důvod k řešení věci veřejnoprávní cestou. Pak zbývá sporným stranám ještě možnost případného řešení věci občanskoprávní cestou.“ Dále např. také zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 1. 2016, sp. zn. 7087/2014/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6044>

³³ Např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2016, č. j. 46 A 55/2014-21, dostupný z: www.nssoud.cz

Zda jde o nepovolenou stavbu, je na posouzení stavebního úřadu.³⁴ Pokud stavební úřad usoudí, že stavba je stavbou nepovolenou, musí zahájit řízení o odstranění stavby. Je-li takové řízení zahájeno, může stavebník požádat o dodatečné povolení stavby a stavbu za určitých podmínek podle stavebního zákona zlegalizovat.

Od nepovolené stavby je třeba odlišovat případ stavby, která byla povolena a ke které se nedochovala ověřená dokumentace odpovídající skutečnému provedení stavby, případně dokumentace není v náležitém stavu. Na takovou stavbu se hledí jako na řádně povolenou a její vlastník je povinen pořídit pouze dokumentaci skutečného provedení stavby³⁵.

Zvláštním případem jsou stavby, které sice byly provedeny v souladu s rozhodnutím či jiným opatřením stavebního úřadu, ale toto rozhodnutí či opatření bylo následně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu. V takovém případě vede stavební úřad tzv. opakované stavební řízení³⁶.

3. ŘEŠENÍ POCHYBNOSTÍ, ZDA JDE VŮBEC O STAVBU

Stavba podle občanského zákoníku

Z pohledu soukromého práva je nutno rozlišovat, zda je stavba samostatnou věcí, nebo se stala součástí pozemku.

Věc v právním
smyslu

Občanský zákoník účinný do 31. 12. 2013 věc v právním smyslu nedefinoval. Podle § 118 odst. 1 byly předmětem občanskoprávních vztahů věci, a pokud to jejich povaha připouštěla, také práva nebo jiné majetkové hodnoty³⁷. Podle odst. 2 téhož ustanovení mohly být předmětem občanskoprávních vztahů také byty nebo nebytové prostory. Tento občanský zákoník zároveň rozlišoval věci na věci movité a nemovité, přičemž nemovitostmi byly pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem³⁸. Tyto stavby nebyly součástí pozemku³⁹, ale samostatnou věcí ve vlastnictví stavebníka. Z tohoto důvodu mohla být jedna osoba vlastníkem stavby a druhá osoba vlastníkem pozemku pod stavbou. Takový stav však mohl vést k dlouholetým soudním sporům.

³⁴ Stavebnímu úřadu může dát kdokoli podnět k provedení stavebního dozoru ohledně stavby, o níž se domnívá, že je nepovolenou. Pokud ale stavební úřad neshledá důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby a tuto skutečnost podateli sdělí, nemůže se podatel domáhat vydání rozhodnutí o odstranění stavby žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162, dostupný z: www.nssoud.cz. Dále také viz zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 9. 2015, sp. zn. 7483/2014/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3344>: „Stavební úřad nesmí dotčenou osobu zbytečně zatěžovat (§ 6 odst. 2 správního řádu). Pokud může zjistit úplný stav věci z veřejně přístupného pozemku, nemá důvod vstupovat do stavby a na pozemek dotčené osoby.“

³⁵ Dokumentace skutečného provedení stavby – viz kapitola Pasportizace staveb.

³⁶ Opakované stavební řízení – viz kapitola Specifická řízení o nepovolené stavbě.

³⁷ Z judikatury se dovozovalo, že stavba je takový výsledek stavební činnosti, jímž vznikne věc (viz např. rozhodnutí publikované v Bulletinu Nejvyššího soudu pod č. 15/1989, viz Fiala, J., Kindl, M. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Sv. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009).

³⁸ Ustanovení § 119 odst. 2 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013.

³⁹ Ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku účinného do 31. 12. 2013.

Občanský zákoník účinný po 1. 1. 2014 věc definuje, a to tak, že věcí (v právním smyslu) je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Pod tuto definici tak spadají věci hmotné i nehmotné (práva, závazky aj.)⁴⁰. Nově také definuje nemovitou věc⁴¹, kterou jsou např. pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením⁴², jakož i věcná práva k nim (právo vlastnické, právo služebnosti, zástavní právo aj.). Mezi nemovité věci patří i další věci uvedené v občanském zákoníku, např. jednotka⁴³ či právo stavby⁴⁴. Občanský zákoník tak už nevychází z pojetí „stavby spojené se zemí pevným základem“ jako samostatné nemovité věci. Přinesl výraznou změnu v posuzování stavby jako věci a vrátil se k zásadě „*superficies solo cedit*“ (povrch ustupuje půdě).

Stavby zřízené nejpozději do 31. 12. 2013 se staly součástí pozemku⁴⁵, avšak pouze tehdy, pokud měla stavba i pozemek k 1. 1. 2014 stejného vlastníka. Přestaly tak být samostatnou věcí⁴⁶. Výjimkou jsou: 1. stavby v občanském zákoníku přímo uvedené, např. liniové stavby – zejm. vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, 2. jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, 3. dočasné stavby.

Nové stavby zřízené po 1. 1. 2014 se stávají součástí pozemku s výjimkami stanovenými občanským zákoníkem (zejména § 506⁴⁷ nebo § 509⁴⁸).

Stavba jako součást pozemku

⁴⁰ Věci naopak nejsou: lidské tělo, části lidského těla a živá zvířata.

⁴¹ Viz ust. § 498 odst. 1 občanského zákoníku. Podle § 498 odst. 2 občanského zákoníku jsou veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, věcmi movitými. Součástí věci definuje § 505 občanského zákoníku, příslušenství věci pak § 510 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴² Jako příklad uvádí literatura metro nebo samostatné podzemní garáže, které nejsou součástí stavby nad nimi.

⁴³ Ustanovení § 1159 občanského zákoníku: Jednotka zahrnuje byt jako prostorově oddělenou část domu a podíl na společných částech nemovité věci vzájemně spojené a neoddělitelné.

⁴⁴ Ustanovení § 1240 občanského zákoníku.

⁴⁵ Je třeba upozornit na § 3060 občanského zákoníku, podle kterého: Zatěžuje-li věcné právo stavbu nebo pozemek, nestane se stavba součástí pozemku, dokud toto věcné právo trvá a pokud to jeho povaha vylučuje.

⁴⁶ Podle § 3058 odst. 1 věty druhé to neplatí, pokud se jedná o stavbu, která není součástí pozemku podle občanského zákoníku. Pokud je ale stavba zřízena na několika pozemcích, pak podle § 3059 občanského zákoníku platí, že se použijí ustanovení § 3056 až 3058 jen ve vztahu k pozemku, na němž je převážná část stavby. Stane-li se stavba součástí tohoto pozemku, použije se ve vztahu k pozemkům, na něž části stavby přesahují, ustanovení o přestavku.

⁴⁷ Dočasná stavba není podle občanského zákoníku součástí pozemku. Jedná se o výjimku ze zásady „*superficies solo cedit*“. Dočasná stavba v režimu občanského zákoníku není stavbou dočasnou tak, jak ji chápe § 2 odst. 3 stavebního zákona. Pojetí dočasné stavby podle stavebního zákona není v tomto ohledu relevantní. Dočasná stavba se podle většinového názoru odborné veřejnosti posuzuje podle objektivního hlediska (účelového určení stavby), kterým je např. skutečnost, že stavba zjevně slouží k sezónnímu prodeji.

⁴⁸ Ustanovení § 509 občanského zákoníku: Liniové stavby, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, nejsou součástí pozemku. Má se za to, že součástí liniových staveb jsou i stavby a technická zařízení, která s nimi provozně souvisí.

Pro vlastníka pozemku, jehož součástí je stavba, to po praktické stránce znamená, že disponovat může jen s pozemkem (současně s ním i se stavbou). Nemůže tak např. prodat nebo darovat stavbu samotnou bez pozemku.

Stavba jako samostatná nemovitost

Je třeba ale dodat, že stavby spojené se zemí pevným základem a zřízené před 1. 1. 2014, které se po tomto datu nestaly součástí pozemku⁴⁹, mají i nadále povahu samostatné nemovité věci, a to do doby, než dojde ke sjednocení vlastnictví a kdy bude vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku stejná osoba. Vlastník pozemku má totiž podle § 3056 odst. 1 občanského zákoníku **předkupní právo** ke stavbě a vlastník stavby má naopak předkupní právo k pozemku. Úmyslem zákonodárce při přijímání této právní úpravy bylo postupně sjednotit vlastnictví staveb a pozemků, na kterých jsou zřízeny. Vlastník pozemku tedy může využít svého předkupního práva a stavbu koupit od vlastníka stavby; to platí i obráceně⁵⁰. Pokud jedna nebo druhá strana předkupní právo nevyužije, zůstane i nadále zachováno.

Právo stavby

Občanský zákoník nově zavedl také **právo stavby** jako oprávnění stavebníka vybudovat stavbu na cizím pozemku nebo pod ním. Toto oprávnění je dočasné. Zřizuje se bezúplatně nebo za úplaty a smluvní strany si mohou mezi sebou ujednat povinnost provést stavbu do určité doby. Právo stavby je specifickým věcným právem, které je podle občanského zákoníku považováno za věc nemovitou. Po uplynutí doby, na kterou bylo právo zřízeno (maximálně 99 let), případně stavba za náhradu⁵¹ vlastníkovi pozemku. Pokud ale stavba před uplynutím této doby zanikne, nemá to vliv na právo stavby jako takové.

Stavba podle stavebního zákona

Stavební zákon rozumí stavbou veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez ohledu na jejich stavebně-technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití i na dobu trvání.⁵² Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby⁵³ (např. mobilní dům), část stavby nebo změny dokončené stavby. Stavby dělí stavební zákon na stavby dočasné a trvalé. Dočasnou je taková stavba, u níž stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání⁵⁴. Všechny ostatní stavby jsou stavbami trvalými.

Zda se jedná o stavbu ve smyslu občanského zákoníku, posoudí soud. Zda se v konkrétním případě jedná o stavbu ve smyslu stavebního zákona, musí posoudit stavební úřad. Pokud vzniknou pochybnosti o tom, zda se jedná o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu, či o stavbu spadající do působnosti speciálního stavebního úřadu, bude rozhodující stanovisko speciálního stavebního úřadu (např.

⁴⁹ Ustanovení § 3055 odst. 1 a odst. 2 občanského zákoníku.

⁵⁰ Ustanovení § 3056 odst. 2 občanského zákoníku: Lze-li část pozemku se stavbou oddělit, aniž to podstatně ztíží jejich užívání a požívání, vztahuje se předkupní právo jen na část pozemku nezbytnou pro výkon vlastnického práva ke stavbě.

⁵¹ Ustanovení § 1255 občanského zákoníku.

⁵² Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

⁵³ Viz např. zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 3. 2017, sp. zn. 5110/2016/VOP/MH, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8070>, a zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 3. 2019, sp. zn. 4947/2018/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6954>

⁵⁴ Viz kapitola Specifická řízení o nepovolené stavbě – Řízení o nařízení odstranění stavby dočasné.

v případě pochybnosti o tom, zda daná stavba je vodním dílem, bude rozhodující posouzení vodoprávním úřadem).

4. VZNIK A ZAHÁJENÍ STAVBY

Okamžikem **vzniku stavby** jako věci způsobilé být předmětem vlastnictví se v minulosti zabývaly soudy v řadě svých rozhodnutí. Z judikatury vyplynulo, že nadzemní stavba vzniká tehdy, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.⁵⁵

Vznik stavby

Ohledně **zániku stavby** jako věci potom soudy vyšly z opaku, totiž že nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí v právním slova smyslu tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.⁵⁶

Zánik stavby

V této souvislosti je třeba brát v potaz také přijetí občanského zákoníku účinného od 1. 1. 2014, který vychází ze zásady, že stavba je součástí pozemku, a nikoli samostatná věc.

Od okamžiku vzniku stavby je třeba odlišovat okamžik **zahájení stavby** podle stavebního zákona⁵⁷. Ten je důležitý z hlediska posouzení, zda stavebník nezačal realizovat stavbu ještě předtím, než k tomu měl všechna potřebná povolení podle stavebního zákona (např. předtím, než bylo vydáno příslušné povolení). V takovém případě by se jednalo o stavbu od samého počátku nepovolenou a bylo by nutné zahájit řízení o odstranění stavby.

Zahájení stavby

Okamžik zahájení stavby je důležitý také pro posouzení platnosti povolení. To totiž pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy povolení nabylo právní moci.⁵⁸

Stavební zákon pojem zahájení stavby nevymezuje. Obecně lze říci, že za zahájení stavby je možné považovat den, v němž byly započaty práce při vlastním provádění stavby, které mají hmotný výsledek zapsatelný do stavebního deníku a ověřitelný dle schválené projektové dokumentace. Příkladem mohou být výkopové práce pro základy domu. Druh stavebních prací však nelze určit obecně, v konkrétních případech se mohou takové práce lišit dle povahy stavby. Za zahájení

⁵⁵ Viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2002, sp. zn. 22 Cdo 2534/2000, ze dne 19. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2615/2004, nebo ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. 20 Cdo 1540/2011, dostupné z: www.nsouid.cz

⁵⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, dostupný z: www.nsouid.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 93/2008-95, dostupný z: www.nssoud.cz

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 As 40/2009-77, dostupný z: www.nssoud.cz: „(...) zahájením stavby se rozumí okamžik započetí prací, které směřují jednoznačně k provedení (uskutečnění stavebního díla). (...) Z uvedeného vyplývá, že okamžik zahájení stavby nelze zaměňovat s okamžikem vzniku stavby jako samostatné věci ve významu občanskoprávním. Při posouzení otázky, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu a z charakteru stavby.“ Dále např. zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 11. 2017, sp. zn. 3053/2017/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8072>, a zpráva o šetření ochránce ze dne 27. 7. 2015, sp. zn. 3165/2015/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8074>

⁵⁸ Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím, viz § 115 odst. 4 stavebního zákona.

stavby nelze považovat staveništní přípravu (např. vytyčení stavby před zahájením či skrývkou ornice – tu je však možné případně vyhodnotit jako nepovolené terénní úpravy).⁵⁹

Okamžik zahájení stavby a s ním spojenou otázku, zda se jedná o stavbu povolenou, musí posoudit vždy podle okolností konkrétního případu stavební úřad. Podkladem pro jeho úvahu může být šetření na místě samém, zápis ve stavebním deníku, výslech stavbyvedoucího, pořízené datované fotografie místa apod. Závěr, který stavební úřad učiní, musí řádně zdůvodnit (tj. uvést, proč došel k takovému závěru a o jaké skutečnosti jej opírá).

⁵⁹ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 4. 2017, sp. zn. 4140/2016/VOP/PPK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4964>. Blíže srov. též stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 10. 11. 2004, č. j. K-59/04, uveřejněné v příloze *Stavebně správní praxe* časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*, 2004, č. 5, dostupné z: www.uur.cz. Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 As 17/2008-68, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156, dostupné z: www.nssoud.cz

IV.

Typy nepovolených staveb

Klíčová otázka před zahájením řízení o odstranění nepovolené stavby zní, zda se skutečně jedná o stavbu nepovolenou. Zodpovězení této otázky nebývá podle ochránce vždy jednoduché. Základním předpokladem je vždy řádné zjištění skutkového stavu zejména provedením včasné kontrolní prohlídky.

Cílem této kapitoly je přiblížit jednotlivé případy staveb, které lze považovat za nepovolené, resp. ke kterým je nutné vést řízení o odstranění stavby, a poukázat na úskalí, se kterými se stavební úřad může setkat při zjišťování a rozhodování, zda se jedná o černou stavbu, či nikoli.

1. STAVBA OD POČÁTKU NEPOVOLENÁ

Ze zákona⁶⁰ se jedná o stavbu, kterou stavebník začal provádět bez jakéhokoli povolení či opatření stavebního úřadu, ačkoli stavba povolení dle stavebního zákona potřebovala. Je nezbytné si uvědomit, že stavba obvykle vyžaduje povolení či opatření jak ke svému umístění, tak ke své vlastní realizaci. Mezi povolení či opatření k umístění stavby patří územní rozhodnutí, územní rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení, územní souhlas, veřejnoprávní smlouva a regulační plán, k vlastní realizaci stavby pak slouží stavební povolení, certifikát autorizovaného inspektora, ohlášení stavby a veřejnoprávní smlouva. To platí nejen pro stavby zcela nové, ale i pro změny staveb dokončených.⁶¹ Stavební zákon však obsahuje také výjimky z tohoto povolovacího principu. Existuje řada staveb, u nichž k vlastní realizaci stačí pouze povolení k umístění a nevyžaduje se povolení k realizaci.⁶² Existují rovněž stavby, u nichž není nutné získat ani povolení k umístění, ani k realizaci.⁶³ Povolení dále není třeba u nevýznamných stavebních zásahů, například u udržovacích prací, které nemění vzhled stavby.⁶⁴

O stavbě lze hovořit jako o prováděné bez povolení nejen tehdy, pokud stavebník o povolení vůbec nežádal. O nepovolenou stavbu se jedná rovněž v případě,

⁶⁰ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

⁶¹ Ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého změnou dokončené stavby je nástavba, kterou se stavba zvyšuje, přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, a stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysně i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

⁶² Jde o naprostou většinu staveb uvedených v ustanovení § 103 stavebního zákona.

⁶³ Stavby uvedené v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 103 stavebního zákona.

⁶⁴ Ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) ve spojení s ustanovením § 79 odst. 5 stavebního zákona.

zahájil-li stavebník stavbu dříve, než nastala právní moc patřičného rozhodnutí, než obdržel písemný souhlas stavebního úřadu (v případech staveb nevyžadujících vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení), či dříve, než nabyla účinnosti veřejnoprávní smlouva. Ne všechny práce související se stavbou však lze považovat za zahájení stavby, např. některé přípravné práce lze provést již dříve.⁶⁵

V případě pochybností, zda stavba vyžaduje nějaké povolení či jiné opatření stavebního úřadu, se tak stavebníkům vždy vyplatí zajít si na stavební úřad, popsat svůj stavební záměr (i kdyby se mělo jednat jen např. o kotec pro psy) a ujistit se, zda a jaká opatření či povolení stavebního úřadu jsou zapotřebí. Stavebník může rovněž požádat příslušný úřad o poskytnutí územně plánovací informace, na základě které se může dozvědět např. podmínky vydání územního rozhodnutí, podmínky využívání území aj.⁶⁶

2. STAVBA DOČASNÁ

Stavební zákon rozlišuje stavby trvalé a stavby dočasné. Dočasná je taková stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.⁶⁷ Uplyne-li doba, na kterou je stavba povolena, je povinností jejího vlastníka ji odstranit. V případě, že vlastník dočasnou stavbu po uplynutí doby jejího trvání neodstraní, stane se stavbou nepovolenou. Pokud chce stavebník stavbu zachovat, musí před uplynutím této lhůty požádat o prodloužení doby trvání stavby, resp. o změnu v jejím užívání.⁶⁸ Výjimkou jsou stavby podle ustanovení § 104 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. U těchto staveb nelze dobu dočasnosti prodloužit.⁶⁹ Ačkoli se zdá, že zde není příliš prostoru pro pochybnosti, praxe byla nucena se vyrovnat s nejednoznačně znějícími stavebními povoleními, resp. s rozporem mezi stavebními povoleními a kolaudačními rozhodnutími. Jednalo se o případy, kdy stavební povolení omezovala dobu existence stavby, ale v kolaudačním rozhodnutí byla stavba výslovně povolena k užívání jako stavba trvalá. Judikatura tento spor rozhodla tak, že jako trvalou může stavbu definovat pouze stavební povolení, nikoli až kolaudační rozhodnutí.⁷⁰

3. STAVBA, JEŽ POVOLENÍ POZBYLA

Poměrně časté jsou případy, kdy pravomocné stavební povolení či jiné opatření stavebního úřadu, na jehož základě lze realizovat stavbu, zruší v přezkumném

⁶⁵ Blíže k okamžiku zahájení stavby viz kapitola Stavební kázeň.

⁶⁶ Ustanovení § 21 stavebního zákona.

⁶⁷ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, obdobně předchází stavební zákon z roku 1976 v ustanovení § 139b odst. 2.

⁶⁸ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

⁶⁹ Jedná se o stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1 000 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle tří let.

⁷⁰ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Afs 90/2008-225, dostupný z: www.nssoud.cz

řízení nadřízený správní orgán⁷¹ či správní soud pro nezákonnost. Především rozhoduje-li soud, bývá stavba mezitím již nejen zahájena, ale mnohdy je i dokončena a užívána. Dnes již není sporu, že takové stavby musí stavební úřady znovu projednat. Současný stavební zákon ve znění do 31. 12. 2012 však na tyto situace výslovně nepamatoval, neboť počítal s vedením řízení o odstranění stavby u těch staveb, které byly od počátku nepovolené. Před přijetím novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. se proto názory správní praxe a judikatury rozcházely v otázce, zda i takovou stavbu lze považovat za stavbu provedenou bez povolení a lze o ní vést řízení o odstranění stavby.

Zrušení
povolení
nadřízeným
orgánem
či soudem

Argumenty proti vedení řízení o odstranění takové stavby poukazyvaly na výslovnou úpravu zrušení stavebního povolení pouze v souvislosti s nepředvídanými nálezy (zásada legality ve spojení s argumentem *a contrario*).⁷² Dalším argumentem byla nemožnost využít ve veřejném právu analogii. K tomu se vztahuje i nepublikované, ale ochránci z jeho činnosti známé, rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 30. 8. 2010, č. j. 28338/2010-31-4, podle něhož: „Postup dle § 129 odst. 3 nového stavebního zákona je totiž **přípustný pouze ve vztahu ke stavbám, které byly zahájeny (či vybudovány) bez rozhodnutí nebo opatření** vyžadovaného novým stavebním zákonem, anebo pokud by se jednalo o stavby prováděné či již provedené v rozporu se stavebním povolením. Dané ustanovení § 129 odst. 3 nového stavebního zákona však nelze **aplikovat, a to ani cestou analogie**, ve vztahu ke stavbám, které byly zahájeny na základě pravomocného stavebního povolení a jsou podle takového pravomocného stavebního povolení realizovány, či již zcela dokončeny, jako tomu je ve zkoumaném případě“.

Naopak názory pro vedení řízení o odstranění takové stavby analogii připouštěly⁷³ s tím, že jinak by se jednalo o odmítnutí spravedlnosti.⁷⁴

K závěru, že řízení o odstranění stavby vést lze, se přiklonila i judikatura.⁷⁵ Také praxe s tímto závěrem neměla problém a stavební úřady v zásadě vedly v těchto případech řízení o odstranění stavby. Výjimkou byly případy, kdy ke zrušení stavebního povolení došlo poté, co stavební úřad povolil užívání stavby, typicky případy, kdy vydal kolaudační rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976, a toto rozhodnutí již nebylo možné přezkoumat.

V takových případech stavební úřady často odmítaly vést řízení o odstranění stavby s poukazem na nezrušitelné právo stavbu užívat, které stavebník nabyl v dobré víře. Judikatura Nejvyššího správního soudu⁷⁶ poměrně striktně uváděla, že „sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání tak postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby podle ustanovení § 88

Nezrušitelné
právo
na užívání
stavby

⁷¹ Podle novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013, lze v přezkumném řízení zrušit rovněž souhlas s ohlášením stavby či územní souhlas.

⁷² Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10 Ca 266/97 (SJS 260/1998), dostupný též in *Soudní judikatura* 1998, č. 9, s. 269, nebo v ASPI, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 31/2007-165 ze dne 28. 1. 2009, dostupný z: www.nssoud.cz

⁷³ Sdělení odboru stavebního řádu ze dne 8. 10. 1999, č. j. 15838/99-32/K-534/99, *Věstník MMR* 1999, č. 5.

⁷⁴ Malý, S. Zrušení pravomocného stavebního povolení. *Právní rádce*. 2003, č. 11.

⁷⁵ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 57/2006-64, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92, a ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 As 11/2010-193, dostupné z: www.nssoud.cz

⁷⁶ Jde o rozsudky uvedené v předchozí poznámce č. 75.

odst. 1 stavebního zákona⁷⁷. Hlavním argumentem soudu bylo, že podmínkou pro vedení řízení o odstranění stavby je neexistence stavebního povolení (či jiného obdobného opatření stavebního úřadu) nebo existence rozporu se stavebním povolením. Kolaudační rozhodnutí bylo nepodstatné. K právu užívat stavbu založenému takovým kolaudačním rozhodnutím se soud vyjádřil tak, že toto právo nezanikne, dokud není (případně) rozhodnuto o odstranění stavby. V rámci ústavní stížnosti proti jednomu z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Ústavní soud konstatoval, že „závěry Nejvyššího správního soudu jsou ústavně konformní“⁷⁸.

Ve světle těchto rozhodnutí bylo nepochybné, že řízení o odstranění stavby mělo být vedeno. Ochránce však uvedl⁷⁹, že je tento závěr problematický. Ochránce zastával názor, že takové řízení je neúčelné, protože právo užívat stavbu, založené již nezrušitelným kolaudačním rozhodnutím, by představovalo překážku pro výkon rozhodnutí. Pokud kolaudační rozhodnutí již nelze přezkoumat žádným z dostupných právních prostředků, nelze právo stavbu užívat prolomit. Řešení soudu, podle něž nebylo třeba kolaudační rozhodnutí prolamovat, protože jej není třeba vůbec brát v potaz, dle ochránce koliduje s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.⁸⁰

Stavebním úřadům, které se chtěly od judikatury odchýlit, ochránce doporučoval, aby se ve svých rozhodnutích pokusily podrobně vypořádat s argumenty soudu. V úvahu připadal postup, kdy úřad zahájí řízení o odstranění stavby, ale po zjištění existence nepřezkoumatelné kolaudace je ukončí s výrokem, že odstranění se nenařizuje. V odůvodnění pak vysvětlí důvody výroku. Tím bude dán prostor pro případnou změnu judikatury. Takovým způsobem však nemohl postupovat stavební úřad, který byl již vázán právním názorem soudu v konkrétní věci.

Situaci zjednodušila novela stavebního zákona, která s účinností od 1. 1. 2013 již výslovně řeší případy staveb, které dodatečně pozbudou povolení či jiné opatření vyžadované stavebním zákonem. Stavební úřad nařídí odstranění takové stavby tehdy, pokud stavba nebude povolena v opakovaném stavebním řízení. Řešení situací, kdy již vzniklo ke stavbě právo ji užívat, zůstává stejné. Navíc podle současného stavebního zákona, ve znění po novele č. 225/2017 Sb., již většina běžných staveb nepodléhá kolaudaci a lze je po dokončení bez dalšího užívat v souladu s účelem, který byl vymezen při jejich povolení.⁸¹ V těchto případech tak neexistuje „překážka kolaudace“ a platí, že zákonodárce již výslovně počítá s projednáním takových staveb v opakovaném stavebním řízení. I ochránce se tak přiklání k názorovému proudu, podle kterého je možné v případě všech staveb zavřít opakované stavební

**Opakované
stavební řízení**

⁷⁷ V rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, dostupný z: www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dodává, že na tomto závěru není důvod cokoli měnit ani ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 2006, neboť přes odlišnou formulaci je smysl ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 (ve znění do 31. 12. 2012) zcela shodný se smyslem ustanovení § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10, dostupný z: www.nalus.usoud.cz

⁷⁹ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. 6253/2011/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8088>

⁸⁰ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁸¹ Tím jsou myšleny všechny veřejnoprávní akty, na základě kterých je možné stavbu realizovat.

řízení rozhodnutím, kterým se stavba nařídí odstranit. Jiný závěr by zakládal nepřijatelné nerovnosti podle toho, zda byla stavba kolaudována či nikoliv.

Opakované stavební řízení je zahájeno okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení původního povolení. Stavební úřad rozhoduje na základě žádosti, která byla předložena ke zrušenému povolení. Výsledkem opakovaného stavebního řízení může být buď rozhodnutí o povolení stavby, nebo zamítnutí žádosti a vydání rozhodnutí, kterým se stavba nařídí odstranit.

4. STAVBA S VADNÝM CERTIFIKÁTEM

Certifikát autorizovaného inspektora je jednou ze zjednodušujících forem povolení stavby. Stavební zákon umožňuje pro některé stavby využít alternativ ke klasickému územnímu nebo stavebnímu řízení (případně nahrazující oba typy řízení). Pokud tyto akty nahrazují stavební povolení, zakládají v zásadě totožné „právo stavět“ jako stavební povolení.

Pro současné pojetí autorizovaných inspektorů a možnosti přezkumu jimi vydaných certifikátů byla zásadní vyvíjející se judikatura. Ta dospěla k závěru, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím (§ 67 správního řádu). Dotčené osoby se mohou bránit postupem podle § 142 správního řádu a požadovat, aby stavební úřad rozhodl o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Podání návrhu na zahájení takového řízení není omezeno žádnou lhůtou. V deklaratorním správním řízení nemůže být certifikát autorizovaného inspektora zrušen. Certifikát je totiž plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem a stavební úřad není oprávněn do takového smluvního vztahu zasahovat. Pokud stavební úřad rozhodne, že právo stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, znamená to, že realizovat stavbu na základě certifikátu nelze, popřípadě za situace, kdy již stavba byla zahájena, nebo dokonce dokončena, že neměla být zahájena či realizována. Jinými slovy, pokud stavební úřad v deklaratorním správním řízení rozhodne, že právo stavby nevzniklo, znamená to, že toto právo ani nikdy neexistovalo. Takové rozhodnutí má tedy účinky ex tunc (do minulosti)⁸².

Stavební zákon ani judikatura dosud výslovně neřeší, jak má stavební úřad postupovat u stavby realizované na základě certifikátu autorizovaného inspektora v případě, kdy bude dle pozdějšího rozhodnutí podle § 142 správního řádu deklarováno, že pro tuto stavbu právo stavět nevzniklo. Ochránce zastává názor, že stavební úřad musí takovou stavbu projednat v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť na takovou stavbu je třeba pohlížet jako na stavbu od počátku nepovolenou.⁸³

Certifikát autorizovaného inspektora jako jednodušší forma povolení stavby

Deklaratorní správní řízení

⁸² Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, dostupné z: www.nssoud.cz

⁸³ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 7. 2019, sp. zn. 4977/2018/VOP/JG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7298>

5. STAVBA V ROZPORU S POVOLENÍM

Odchytky
při provádění
stavby

Velmi časté jsou případy, kdy je stavba povolena, ale stavebník se z nejrůznějších důvodů od vydaného povolení či jiného opatření při realizaci stavby odchýlí. Určité odchytky od schválené dokumentace provádějí prakticky každou stavbu, podstatná je však míra odchýlení. Drobné odchytky lze provést, aniž by se stavebník vystavoval postihu.⁸⁴ Za nepovolenou lze označit pouze tu část stavby, jejíž odchytky od schválené projektové dokumentace vyhodnotil stavební úřad jako „podstatné“. Důležité je, že v případě stavby prováděné v rozporu se stavebním povolením bude předmětem řízení o odstranění stavby právě ta část, která neodpovídá povolení.

Stavební
úprava,
údržba stavby,
stavba nová

Nepovolenou je i taková stavba, kterou stavebník deklaruje jako stavební úpravu⁸⁵ nebo údržbu stavby⁸⁶, ale ve skutečnosti zcela odstraní původní stavbu a realizuje stavbu novou.⁸⁷ Je-li stavba zároveň věcí v občanskoprávním smyslu,⁸⁸ je nutné, aby stavební úřad při posuzování, zda se ještě jedná o stavební úpravy nebo už o odstranění původní stavby, zohlednil, že k zániku takové stavby není nutné odstranění všech jejích částí, ale toliko částí podstatných pro určení, o jakou věc se jedná. Proto musí pracovat i s judikaturou civilních soudů. Ta uvádí, že nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí v právním smyslu tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží původní stavby.⁸⁹

Posouzení, zda došlo pouze ke stavebním úpravám či k nahrazení původní stavby stavbou novou, bývá problematické u liniových staveb (stožáry elektrického vedení, kanalizace, vodovody apod.). Ochránce ve shodě se soudy zastával názor, že dojde-li k úplné výměně všech prvků stavby na určitém úseku a jejich nahrazení prvky odlišnými (například elektrické vedení včetně sloupů i jejich patek), případně ke změně technologie, pak jde o novou stavbu, ačkoli se trasa stavby

⁸⁴ Např. vyhláška č. 503/2006 Sb., příloha č. 12 (dříve byla tato možnost zakotvena ve vyhlášce č. 526/2006 Sb., příloha č. 4, oddíl III), obsahuje možnost popsat, zda stavba byla provedena s nepodstatnými odchylkami od dokumentů nebo od projektové dokumentace. Totéž obsahuje i § 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, dle kterého: „Dokumentací skutečného provedení stavby může tvořit kopie ověřené projektové dokumentace doplněná výkresy odchylek“.

⁸⁵ Ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

⁸⁶ Ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona.

⁸⁷ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, dostupný z: www.nssoud.cz, který tvrdí, že „ze odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu“, dostupný z: www.nssoud.cz. Dále také zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 10. 2015, sp. zn. 8114/2014/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3348>: „Odstranění a zhotovení nové stavby, pokud původní stavba zcela zanikla, nelze považovat za údržbové práce (§ 3 odst. 4 stavebního zákona).“

⁸⁸ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. 2., dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-7179-385-X.

⁸⁹ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 20 Cdo 931/99, rozsudek ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 11/98, publikovaný v Soudních rozhledech, 1998, č. 12, a rozsudek ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. 22 Cdo 761/2001, publikovaný pod C 1524, sv. 21 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck, všechny dostupné rovněž z: www.nssoud.cz

nemění.⁹⁰ Naopak, pokud se prvky stavby a její technické parametry nemění, bylo možné takovou výměnu považovat za údržbu stavby (např. výměna potrubních dílů kanalizace).⁹¹ Tuto otázku nyní upravuje stavební zákon tak, že výslovně uvádí, že rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžaduje výměna vedení technické infrastruktury, pokud nedochází k překročení hranice stávajícího ochranného nebo bezpečnostního pásma.⁹²

Za stavební úpravu nepovažuje ochránce ani dorovnání značné části nestejně vysoké původní stavby (např. dostavění prostoru nad garáží rodinného domu na úroveň druhého patra). Takový postup považuje za nástavbu, neboť je nově zastavěn prostor, který dosud zastavěn nebyl.

Rovněž v případě stavby provedené v rozporu se stavebním povolením nebo jiným opatřením stavebního úřadu vzniká problém, je-li taková stavba zkolaudována a kolaudační akt (kolaudační rozhodnutí nebo kolaudační souhlas, případně souhlas s užíváním stavby) již nelze přezkoumat pro uplynutí lhůt. V takových případech platí totéž, co bylo uvedeno výše k problematice stavby se zrušeným stavebním povolením.⁹³

6. STAVBA NEVYŽADUJÍCÍ POVOLENÍ PROVÁDĚNÁ V ROZPORU SE ZÁKONEM

Stavební zákon od roku 2013 pamatuje rovněž na situace, kdy je prováděna stavba nevyžadující žádné povolení či opatření stavebního úřadu,⁹⁴ u které však stavební úřad zjistí, že je prováděna v rozporu s právními předpisy.⁹⁵ Z tohoto ustanovení nepřímo vyplývá, že i u takových staveb může stavební úřad provádět kontrolní prohlídky či stavební dozor a v případě zjištění rozporu s právními předpisy může nařídit odstranění stavby.

Pro nařízení odstranění takové stavby „postačuje“ rozpor s jakýmkoli právními předpisy, není nutný rozpor přímo se stavebním zákonem. Typickým příkladem může být rozpor se zákonem o památkové péči, kdy vlastník stavby vymění původní dřevěná okna za okna plastová na domě v památkové zóně, aniž by k této úpravě získal povolení památkového úřadu. Problematický může být namítaný rozpor s předpisy soukromého práva, např. námitka neplatnosti smlouvy, na jejímž základě byla stavba postavena. Lze se přiklonit k tomu, že pokud se taková námitka

**Stavba
v rozporu
s právními
předpisy**

⁹⁰ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 7076/2009/VOP/DK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/790>, a dále rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2006, č. j. 7 Ca 1/2005-33, č. 1600/2008 Sb. NSS, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 20/2006-129, č. 1601/2008 Sb. NSS, dostupné z: www.nssoud.cz

⁹¹ K tomu viz Souhrnná zpráva ochránce za rok 2009, dostupná z: www.ochrance.cz, s. 75.

⁹² Ustanovení § 79 odst. 2 písm. s) stavebního zákona ve znění novely č. 225/2017 Sb.

⁹³ Již zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 57/2006-64, a ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92, dostupné z: www.nssoud.cz, se skutkově týkaly právě staveb postavených v rozporu se stavebním povolením, ale nepřezkoumatelně zkolaudovaných.

⁹⁴ Ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 103 stavebního zákona.

⁹⁵ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

týká rozsahu či existence vlastnického či jiného věcného práva, neměl by si stavební úřad (analogicky jako v řízeních o umístění, povolení či odstranění stavby) činit úsudek a zahajovat řízení o odstranění stavby, ale měl by podatele odkázat na soud. Pokud by však byl rozpor se soukromým právem – zejména s přesahem do práva veřejného – evidentní (např. by byl stavebnímu úřadu předložen rozsudek deklarující neplatnost smlouvy, z níž mělo vyplývat právo k pozemku), pak by zřejmě řízení o odstranění stavby zahájit měl.

7. STAVBA, JEJÍŽ POVOLENÍ SE NEDOCHOVALO

Stavba bez příslušné dokumentace

Podle stavebního zákona jsou jak vlastník stavby,⁹⁶ tak stavební úřad⁹⁷ povinni uchovávat dokumentaci ke stavbě. Přesto může dojít k situaci, kdy dokumenty ke stavbě nebude možné dohledat.⁹⁸ Základní problém, kterému pak čelí stavební úřad, je, zda stavba dokumentaci a povolení nemá, protože je nepovolená a nic takového k ní nikdy vydáno nebylo, nebo zda jde o stavbu povolenou, jejíž dokumentace, včetně vydaných povolení, se ztratila.

Stavební úřad by měl nejprve řádně zjistit skutkový stav. Především, kdy a kým byla stavba postavena, jaké dokumenty byly vyžadovány právními předpisy v době jejího vzniku, jaké dokumenty jsou v archivu stavebního úřadu, u místně příslušné obce či v jiných archivech, zda je stavba evidovaná v katastru nemovitostí, jaké doklady má k dispozici stavebník (případně proč nemá dokumentaci stavby, jak mu zákon předepisuje) a zda existují svědkové, kteří by mohli potvrdit stav stavby a okolnosti jejího vzniku. To může učinit stavební úřad vyžádáním vysvětlení⁹⁹ nebo při kontrolní prohlídce,¹⁰⁰ resp. provedením dozoru¹⁰¹ (u prohlídky či dozoru ale musí zohlednit omezení pro vstup do obydlí¹⁰²). Na základě shromážděných důkazů musí stavební úřad vyhodnotit, zda se jedná o povolenou stavbu bez dochovaných dokladů, nebo o stavbu nepovolenou. Ve druhém případě by měl zahájit řízení o odstranění stavby. Čím mladší je stavba, tím více by k ní mělo existovat dokladů svědčících o jejím povolení.¹⁰³ Pominout nelze ani povinnost stavebního úřadu vykonávat dozor nad jemu svěřeným územím; tomuto dozoru by neměla nepovolená stavba uniknout.¹⁰⁴ K tomu viz kapitola V Pasportizace.

⁹⁶ Ustanovení § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, dříve pak ustanovení § 103 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁹⁷ Ustanovení § 167 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, dříve pak ustanovení § 132 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

⁹⁸ Podrobněji viz kapitola Pasportizace staveb.

⁹⁹ Ustanovení § 137 správního řádu.

¹⁰⁰ Ustanovení § 134 stavebního zákona.

¹⁰¹ S přímým využitím § 171 stavebního zákona.

¹⁰² Ustanovení § 172 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁰³ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. 5764/2011/VOP/DV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8076>

¹⁰⁴ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 5/2002, uvedené in: MAZANEK, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008. Přehledy judikatury (ASPI). ISBN 978-80-7357-296-9.

8. TERÉNNÍ ÚPRAVY

Terénní úpravy, jsou-li prováděny v rozsáhlejší míře,¹⁰⁵ vyžadují povolení stavebního úřadu. I terénní úpravy proto mohou být nepovolené. V případě nepovolených terénních úprav postupuje stavební úřad obdobně jako u staveb, tedy zahájí řízení o jejich odstranění.

Podle zákona se terénní úpravou rozumějí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.¹⁰⁶

Z této definice je patrné, že ne každá změna terénu je terénní úpravou. Je na stavebním úřadu, aby posoudil, zda konkrétní změna je podstatná.¹⁰⁷ Změna terénu přitom nemusí zasáhnout do vzhledu i do odtokových poměrů současně, postačuje podstatný zásah do jedné z těchto kategorií.¹⁰⁸ Zejména u posouzení změny odtokových poměrů je možné (a často i žádoucí), že si stavební úřad vyžádá součinnost jiného orgánu státní správy, typicky vodoprávního úřadu, nebo jiné odborné osoby. Stavební zákon zná i institut expertní součinnosti, na základě které si stavební úřad může v rámci své činnosti zajistit spolupráci osob s odborným vzděláním k posouzení otázky, která překračuje rámec jeho odborných znalostí.¹⁰⁹ Rozhodnutí však i v takovém případě zůstává na stavebním úřadu.¹¹⁰

**Zemní práce
a změny
terénu**

9. ZAŘÍZENÍ A VÝROBKY PLNÍCÍ FUNKCI STAVBY

Stejný režim jako stavby mají i zařízení, která vyžadují pro svoji realizaci povolení či jiné opatření stavebního úřadu. Za zařízení¹¹¹ považuje stavební zákon informační a reklamní panel, tabuli, desku či jinou konstrukci a technické zařízení, pokud nejde o stavbu pro reklamu.¹¹² V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu¹¹³. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu pro reklamu.

¹⁰⁵ Ustanovení § 80 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 písm. a), d) a e) stavebního zákona.

¹⁰⁶ Ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁰⁷ K tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 As 26/2007-160, dostupné z: www.nssoud.cz

¹⁰⁸ K tomu viz zprávu o šetření ochránce ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 3191/2009/VOP/DK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/796>, ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 4545/2018/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7030>, a ze dne 17. 12. 2018, sp. zn. 5580/2018/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7068>

¹⁰⁹ Ustanovení § 174 stavebního zákona.

¹¹⁰ K tomu rovněž viz zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 3191/2009/VOP/DK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/796>

¹¹¹ Ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹² Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

¹¹³ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 4. 3. 2019, sp. zn. 4947/2018/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6954>

Stejnému režimu podléhají také výrobky plnící funkci stavby, jelikož je stavební zákon výslovně považuje za stavbu.¹¹⁴ Typickými příklady výrobku plnícího funkci stavby mohou být hotové zahradní krby s grilem, zahradní chatky, altány, ale i mobilní domy, případně silniční vozidla (maringotky, obytné přívěsy).¹¹⁵ I k jejich umístění bude často zapotřebí nějaké formy povolení od stavebního úřadu, což stavebníci často opomíjejí. Důvodů pro takové opomenutí může být několik. Jedním z nich je např. zavádějící reklama na výrobek.

¹¹⁴ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

¹¹⁵ K tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78, dostupný z: www.nssoud.cz

V praxi se lze poměrně často setkat se stavbami, ke kterým nelze dohledat žádné, případně takřka žádné doklady o jejich dřívějším umístění, povolení nebo kolaudaci. Přesto nelze automaticky u takových staveb tvrdit, že jde o stavby nepovolené. Stavební zákon dokonce s výskytem takových staveb počítá a pro tyto případy stanoví pravidla postupu v ustanovení § 125. Smyslem této právní úpravy je nastolení stavu právní jistoty ohledně technického provedení a účelu stavby povolené v minulosti.¹¹⁶

Obecně se tento postup označuje jako pasportizace, neboť stavební zákon umožňuje pořídit o skutečném stavu dříve povolených staveb bez dochované dokumentace pouze zjednodušenou dokumentaci – tzv. pasport. Zákon však stanoví, že pasportizace postačí, jen pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby.¹¹⁷ Otázku, jaký rozsah dokumentace stavba vyžaduje, musí posoudit podle konkrétních okolností věci stavební úřad. Jak ukazuje praxe, ve valné většině případů zjednodušená dokumentace skutečného provedení stavby postačí.

Pro úplnost je vhodné dodat, že tuto problematiku obdobným způsobem řešil i stavební zákon z roku 1976.¹¹⁸

Změny stavebního zákona, k nimž došlo s účinností od 1. 1. 2013 a od 1. 1. 2018, se znění ustanovení § 125 zásadně nedotkly, s výjimkou přidání pravidla, že vojenské a jiné stavební úřady nezasílají ověřenou dokumentaci stavby obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu se stavba nachází (od 1. 1. 2013),¹¹⁹ a vypuštění textu ohledně oznámení užívání stavby podle § 120 odst. 1 stavebního zákona (protože stavební zákon od 1. 1. 2018 už tento procesní postup neobsahuje).

1. KDY JE PASPORTIZACE MOŽNÁ

Pasportizace je nejen možná, ale i nutná v případě stavby, která byla sice v minulosti povolena, ale nedochovaly se o tom doklady. Jde o případy, kdy dokumentace stavby nebyla pořízena vůbec, nebo pořízena byla, ale nedochovala se (u stavebníka ani u příslušného stavebního úřadu, např. v archivu), případně se dochovala, ale není v náležitém stavu, tj. nelze z ní zjistit dostatek potřebných údajů o stavbě.

Dokumentace stavby se nedochovala

¹¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, dostupný z: www.nssoud.cz

¹¹⁷ Ustanovení § 125 odst. 3 stavebního zákona.

¹¹⁸ Ustanovení § 103 až 104 stavebního zákona z roku 1976.

¹¹⁹ V § 125 odst. 4 se novelou č. 350/2012 Sb. na konci textu věty první doplňují slova „... vyjma stavby v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu“.

Taková situace může nastat z nejrůznějších důvodů. Na straně vlastníka může jít o důsledky jeho nedbalosti (dokumentaci ztratil, např. při stěhování), ale také o celou řadu jiných příčin, které mohly nastat bez jeho zavinění (stavbu bez dochovaných dokladů zdědil, případně se doklady nedochovaly z důvodu živelní pohromy apod.). Na straně úřadu mohou být důvodem vzniku podobné situace (např. delimitace, stěhování úřadu, živelní pohroma, chybné nakládání s doklady atd.).

Stavební zákon nerozlišuje, zda situace vyžadující pasportizaci nastala nedbalostí, zaviněním nebo bez zavinění vlastníka stavby. Neupravuje přímo sankční postih za nesplnění tří povinností vyjmenovaných v § 125 odst. 1:

- povinnost uchovávat dokumentaci stavby,
- povinnost pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby, pokud se nedochovala vůbec nebo v náležitém stavu,
- povinnost odevzdat dokumentaci novému vlastníkovi stavby při změně jejího vlastnictví.

Je však třeba upozornit, že stavební zákon upravuje ještě zvlášť obecné povinnosti vlastníka stavby.¹²⁰ Patří sem také povinnost uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení, rozhodnutí, osvědčení, souhlasy, ověřenou projektovou dokumentaci, popřípadě jiné důležité doklady týkající se stavby.¹²¹ Nesplnění této obecné povinnosti vlastníka je podle stavebního zákona přestupkem, za který hrozí uložení pokuty.¹²²

Abyste stavební úřad mohl vyslovit závěr, že pasportizace stavby je možná, nebo že naopak jde o stavbu nelegální, vyžadující projednání v řízení o odstranění stavby¹²³, měl by nejprve s pomocí všech dostupných podkladů prověřit okolnosti každé konkrétní věci. Závěr stavebního úřadu, zdali jde (nebo naopak nejde) o stavbu v minulosti povolenou, jejíž dokumentace nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu, by měl být dostatečně podložený relevantními důkazy a měl by se opírat o přesvědčivou právní úvahu stavebního úřadu.¹²⁴

Stavební zákon nestanoví žádné časové parametry pro určení, u jak staré stavby lze ještě provést pasportizaci. Může jít třeba o stavbu starší dvaceti i více let. Stejně tak ale nelze vyloučit, aby v případě stavby existující dvacet a více let bylo prokázáno, že v minulosti povolena nebyla a vyžaduje projednání v řízení o odstranění. Pasportizace však bude v převážné většině případů probíhat u starších staveb. Čím starší stavba bude, tím pravděpodobnější bude nedochování dokladů o jejím povolení.¹²⁵

Pasportizace není prostředkem pro legalizování nepovolených staveb, resp. staveb, u kterých není pochybnost, že nemohly být v minulosti povoleny. Je proto vždy na příslušném stavebním úřadu, aby každý případ vyhodnotil podle jeho konkrétních okolností a aby k tomu účelu shromáždil a vzal v úvahu všechny existující důkazy. Důležité budou např. údaje obsažené v katastru nemovitostí či v archivech

¹²⁰ Ustanovení § 154 stavebního zákona.

¹²¹ Ustanovení § 154 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

¹²² Ustanovení § 179 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

¹²³ Ustanovení § 129 stavebního zákona.

¹²⁴ Ustanovení § 125 odst. 1 věta druhá stavebního zákona.

¹²⁵ Sdělení ochránce ze dne 18. 4. 2017, sp. zn. 1926/2017/VOP/JSV, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7564>

jiných správních orgánů. V úvahu také přichází možnost vyjít z výpovědi svědků¹²⁶ nebo (v případě staveb pro bydlení a individuální rekreaci) ze skutečnosti, že stavbě bylo přiděleno číslo popisné (orientační) nebo evidenční apod.

V zájmu zachování právní jistoty je při posuzování, zda stavba byla v minulosti povolena, nebo nikoliv, nezbytné postupovat následovně: nejsou-li zřejmé důkazy o tom, že jde o „černou“ stavbu, měla by proběhnout pasportizace. Takový přístup lze vyčíst i ze stanovisek Ministerstva pro místní rozvoj, které se dané problematice věnovalo v rámci své metodické činnosti.

Prvé stanovisko¹²⁷ se vztahuje ještě ke stavebnímu zákonu z roku 1976. Ministerstvo pro místní rozvoj nezastává striktní názor, že pokud neexistuje konkrétní důkaz, že stavba byla provedena na základě povolení stavebního úřadu, musí se jednat o stavbu provedenou bez stavebního povolení, která podléhá režimu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976.¹²⁸ S tím lze souhlasit, zvláště pak u staré zástavby, kdy prokazování legálnosti stavebních změn je obtížné a mohlo by vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany stavebního úřadu.

Ministerstvo pro místní rozvoj uvedený právní názor přijalo také ve vztahu k právní úpravě zakotvené v ustanovení § 125 stavebního zákona z roku 2006.¹²⁹ Ve svém stanovisku ze dne 10. 1. 2007 uvádí, že stavební zákon z roku 2006 dává postupem dle shora citovaného ustanovení možnost nastolit jistotu ohledně právního stavu stavby v případech, kdy se nezachovala dokumentace, ze které by bylo možno zjistit povolený způsob užívání. V tom navazuje na právní úpravu ve stavebním zákoně z roku 1976. Ministerstvo pro místní rozvoj také konstatuje, že právní předpisy nevycházejí a nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou.

Se závěry plynoucími ze stanovisek Ministerstva pro místní rozvoj lze souhlasit.

Kromě otázky, zda jde o stavbu v minulosti povolenou bez dochovaných dokladů, se stavební úřad musí vypořádat i s otázkou účelu užívání takové stavby. K tomu stavební zákon stanoví, že nejsou-li zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že je určena k účelu, pro který je svým stavebně-technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby vyhovuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá, bez závad.¹³⁰

Obecně lze shrnout, že pasportizaci nelze chápat jako možnost obejít zákon a zlegalizovat tímto postupem stavbu ve skutečnosti nepovolenou.

Rovněž je nutno zdůraznit, že pasportizace nenahrazuje povolení změny užívání stavby¹³¹ ani nenahrazuje kolaudaci stavby.¹³²

¹²⁶ Výpovědi, resp. vysvětlení lze požadovat podle ustanovení § 137 správního řádu. Vysvětlení ale může úřad požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodně skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.

¹²⁷ Stanovisko ministerstva ze dne 26. 9. 2003, č. j. K-302/03.

¹²⁸ Tehdejší právní úprava řízení o odstranění stavby.

¹²⁹ Stanovisko ministerstva ze dne 10. 1. 2007, č. j. 46324/06-82.

¹³⁰ Ustanovení § 125 odst. 2 stavebního zákona.

¹³¹ Ustanovení § 126–127 stavebního zákona.

¹³² Ustanovení § 119 a následující stavebního zákona.

2. CO VŠECHNO PASPORTIZACE VYŽADUJE

V první řadě je třeba si uvědomit, že je to vlastník stavby, kdo má povinnost zajistit dokumentaci skutečného provedení stavby, jejíž dokumentace nebyla vůbec pořízena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu. To přímo souvisí s jeho povinností uchovávat dokumentaci stavby po celou dobu její existence.¹³³ Většina vlastníků stavby si těchto povinností není vědoma a často se o nich dozví až v souvislosti s jednáním věci stavebním úřadem.

**Zajištění
dokumentace
skutečného
provedení
stavby**

Pokud stavební úřad vyhodnocením všech důkazů dojde k závěru, že nejde o stavbu nepovolenou a dostatečně zřejmý je také účel užívání stavby, měl by podniknout kroky k zajištění dokumentace skutečného provedení stavby. Stavební zákon stavebnímu úřadu ukládá,¹³⁴ aby v případě, že vlastník stavby sám dokumentaci jejího skutečného provedení nepořídí, mu splnění této povinnosti nařídil správním rozhodnutím,¹³⁵ proti kterému se může vlastník odvolat v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu.¹³⁶

**Výzva
vlastníkovi
stavby**

V praxi se ochránce opakovaně setkal s tím, že stavební úřad nepřistoupil hned k řešení věci formou správního rozhodnutí, ale nejprve vlastníka stavby na jeho povinnost výslovně upozornil a k jejímu splnění jej vyzval, načež vlastník stavby svoji povinnost bezesbytku splnil. I když stavební zákon takový postup výslovně neupravuje, nehodnotil jej ochránce jako chybný, ale naopak jej shledal přijatelným z hlediska procesní ekonomie.

Poté, co vlastník stavby předloží stavebnímu úřadu dokumentaci jejího skutečného provedení, posoudí stavební úřad, zda není důvod ji změnit nebo přepracovat. Za tím účelem musí vždy provést šetření na místě a ověřit, zda dokumentace byla zpracována podle skutečného stavu stavby. Jedná se v podstatě o obrácený postup než v případě závěrečné kontrolní prohlídky stavby prováděné před vydáním kolaudačního souhlasu¹³⁷, případně kolaudačního rozhodnutí.¹³⁸

Pokud stavební úřad zjistí, že dokumentace odpovídá skutečnému provedení stavby, následuje závěrečná fáze celého postupu (pasportizace), kdy stavební úřad dokumentaci ověří a po jednom ověřeném vyhotovení zašle vlastníkově stavby a obecnímu úřadu, v jehož správním obvodu se stavba nachází (není-li sám stavebním úřadem).¹³⁹

Dokumentace skutečného provedení stavby ověřená stavebním úřadem by měla obsahovat (nejlépe na úvodní straně) údaje o účelu a místě stavby, jméno a příjmení (obchodní firmu) a adresu místa trvalého pobytu (sídla) vlastníka stavby, parcelní čísla pozemků podle katastru nemovitostí s uvedením vlastnických nebo jiných práv a údaje o rozhodnutích o stavbě. Pokud se rozhodnutí nezachovala, měl by být uveden alespoň pravděpodobný rok dokončení stavby a strana, na které je vyznačeno ověření dokumentace stavebním úřadem. Ověřená dokumentace skutečného provedení stavby (pasport stavby) je pak i dostatečným podkladem

¹³³ Obě povinnosti mu přímo ukládá § 125 odst. 1 stavebního zákona.

¹³⁴ Ustanovení § 125 odst. 3 stavebního zákona.

¹³⁵ Ustanovení § 67 až 69 správního řádu.

¹³⁶ Ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu.

¹³⁷ Ustanovení § 122 odst. 2 stavebního zákona.

¹³⁸ Ustanovení § 122a odst. 3 stavebního zákona.

¹³⁹ Ustanovení § 125 odst. 4 stavebního zákona.

pro zápis stavby do katastru nemovitostí, je-li taková stavba předmětem jeho evidence.

Na otázku, o jaký úkon se v případě ověření jedná (z procesního hlediska), lze najít odpověď v části čtvrté správního řádu. Zde je ověření zařazeno mezi tzv. jiné úkony správního orgánu (krom osvědčení a dalších úkonů).¹⁴⁰ Stavební zákon nepředepisuje, aby stavební úřad vydal vlastníkově stavby navíc také písemné osvědčení o pasportizaci. Již samotné ověření dokumentace lze v širším slova smyslu chápat jako osvědčení svého druhu: osvědčuje se jím, že jde o stavbu v minulosti povolenou, bez dochovaných původních podkladů. To, že jsou si úkony správního orgánu – ověření a osvědčení – blízké, vyplývá ostatně z toho, že pro ně správní řád stanoví obdobná pravidla.¹⁴¹

Pokud by tedy stavebník požádal stavební úřad nejen o ověření dokumentace skutečného provedení stavby, ale také o písemné osvědčení o právním stavu stavby, pak by měl stavební úřad takové žádosti vyhovět.

Ačkoli stavební zákon vydání samostatného písemného osvědčení nepředepisuje (požaduje pořízení dokumentace skutečného provedení stavby a její ověření), není pochyb o tom, že toto osvědčení, spolu s ověřenou dokumentací skutečného provedení stavby, představuje pro vlastníka stavby jednoznačný doklad o tom, že jde o stavbu povolenou.¹⁴² Lze tedy jen doporučit, aby v rámci pasportizace staveb žádali jejich vlastníci stavební úřad také o vydání již zmíněného písemného osvědčení.

Samostatnou otázkou jsou pak způsoby přezkoumání tzv. jiných úkonů správních orgánů. Ty upravuje ustanovení § 156 správního řádu; výsledkem přezkoumání může být buď oprava vadného úkonu,¹⁴³ nebo zrušení úkonu pro nezákonnost.¹⁴⁴ I když citované ustanovení správního řádu výslovně pojednává o přezkumu vyjádření, sdělení a osvědčení správního orgánu, je třeba je vykládat tak, že se vztahuje i na ostatní (jinak označené) úkony správního orgánu přijaté podle části čtvrté, tedy případně i na provedení ověření (pokud bylo provedeno samostatně, nikoliv jako součást písemného osvědčení). V úvahu přichází také možnost bránit se proti ověření dokumentace či pasportu stavby žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu.¹⁴⁵

Další otázkou je, zda a jakým způsobem se může osoba, která není vlastníkem stavby, ale cítí se být z různých důvodů stavbou dotčena na svých právech, domoci

**Obsah
dokumentace
skutečného
provedení
stavby**

¹⁴⁰ Ustanovení § 154 a § 155 odst. 2 a 3 správního řádu.

¹⁴¹ Dle ustanovení § 155 odst. 2 správního řádu, pokud je správní orgán požádán o vydání osvědčení nebo ověření a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.

¹⁴² V praxi dříve nebyly výjimkou případy, kdy katastrální úřady odmítaly stavby zapsat do katastru nemovitostí pouze na základě ověřené dokumentace skutečného provedení, ačkoliv přímo stavební zákon jasně toto ověření upravuje jako dostačující (náhradní) doklad o povolení stavby. Ani právní úprava zápisů či vkladů do katastru nemovitostí dle katastrálního zákona tuto možnost nevyklučuje.

¹⁴³ Ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu.

¹⁴⁴ Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu.

¹⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, dostupný z: www.nssoud.cz. Problematice přezkumu ověření dokumentace skutečného provedení stavby či pasportu se věnuje podrobně článek NEUBAUEROVÁ, S., VAŠIKOVÁ, J., STUDNIČKA, M. Pasportizace – cesta, jak zajistit dokumentaci k legální stavbě. *Právní rozhledy*. 2018, s. 236.

toho, aby byla seznámena s provedením pasportizace. O ověření dokumentace skutečného provedení stavby či pasportu, případně o předcházejícím řízení, musí existovat správní spis.¹⁴⁶ V takovém případě má dotčená osoba možnost požádat o nahlédnutí do spisu podle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. Pokud prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod, měl by jí stavební úřad nahlédnutí umožnit.

Na poskytnutí případné kopie pasportu nebo dokumentace skutečného provedení stavby se ale bude vztahovat ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona¹⁴⁷, dle kterého je lze poskytnout pouze se souhlasem vlastníka stavby nebo toho, kdo dokumentaci pořídil. Ochránce k tomu zastává názor, že ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona, omezující možnost poskytnout kopii dokumentace stavby předložením souhlasu toho, kdo dokumentaci pořídil, případně vlastníka stavby, je nutno vykládat v souladu s Listinou základních práv a svobod. Tam, kde zkopírování dokumentace nepředstavuje zásah do základních práv vlastníka stavby či autora projektu, se toto ustanovení neuplatní. V ostatních případech je třeba poměřit zásah do práv vlastníka či projektanta se zásahem do žadatelova práva na informace a aplikovat princip proporcionality.¹⁴⁸ Obdobně na tuto otázku nahlíží Nejvyšší správní soud.¹⁴⁹

Pokud stavební úřad žádosti o nahlédnutí do spisu nevyhoví nebo odmítne poskytnout kopii projektové dokumentace, je povinen o tom vydat usnesení.¹⁵⁰ Proti usnesení je možné se odvolat. Mimoto se každý může domáhat poskytnutí informace dle informačního zákona (touto cestou se např. dozví, že pasportizace proběhla a s jakým výsledkem).

¹⁴⁶ Dle ustanovení § 17 správního řádu se v každé věci zakládá spis.

¹⁴⁷ Toto pravidlo vyvolává v praxi problémy, neboť přístup stavebních úřadů k jeho použití je nejednotný. Podrobněji k tomu STUDNIČKA, M. *Poskytování kopie dokumentace stavby*. Stavební právo: bulletin. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2017, 20(3), s. 48–54.

¹⁴⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. 1. 2017, sp. zn. 3776/2016/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4638>

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 256/2017-48, dostupný z: www.nssoud.cz, a jeho právní věty: „I. Pokud osoby uvedené v § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nebo jejich právní nástupci neudělí souhlas s poskytnutím dokumentace stavby, stavební úřad nemůže automaticky její poskytnutí odepřít. Musí posoudit, o jakou část dokumentace stavby se jedná a zda by jejím odepřením nebyla narušena spravedlivá rovnováha mezi právem žadatele na spravedlivý proces či na ochranu jeho hmotných základních práv (typicky práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny) a právem pořizovatele dokumentace stavby či vlastníka stavby na vlastnictví dokumentace a na dispozici s ní. II. Stavební úřad posoudí, jakou část dokumentace stavby žadatel požaduje, z jakého důvodu tak činí, zda je tento důvod věrohodný a nezastírá se jím ve skutečnosti jiný, nepřipustný důvod a zda je důvod poskytnutí dostatečně důležitý v porovnání s možnou hrozbou zneužití dokumentace a dotčení práva na vlastnictví pořizovatele dokumentace či vlastníka stavby. Poté, co ověří rozhodně skutečnosti, posoudí, kterému z konkurujících si práv má být dána přednost, případně může přijmout i jiná vhodná opatření co možná nejvíce optimalizující řešení střetu práv. Představit si lze například omezení poskytnutí kopie dokumentace jen na určité její části tak, aby zkopírovaná část dokumentace mohla sloužit žadatelem deklarovanému účelu, ale nemohla být zneužita jako podklad pro novou stavbu či její část.“

¹⁵⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 11. 12. 2009, sp. zn. 3899/2009/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1394>, a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 3899/2009/VOP/SN, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1396>

3. PROCES PASPORTIZACE

Ve stručnosti lze shrnout, že stavební zákon nestanoví speciální pravidla procesu pasportizace; osvědčení vydané v jeho rámci lze hodnotit jako tzv. jiný úkon dle části čtvrté správního řádu.

Samostatnou část tohoto procesu představuje postup stavebního úřadu dle § 125 odst. 3 stavebního zákona, vyvstane-li nutnost nařídit vlastníkovu stavby pořízení dokumentace (pasportu). Nařízení musí být vydáno formou správního rozhodnutí dle části druhé správního řádu. Toto rozhodnutí je tzv. prvním úkonem v řízení.

**Rozhodnutí
o pořízení
dokumentace**

Stížnosti občanů na to, že v jejich sousedství probíhá na černo stavba a stavební úřad odmítá jakkoliv zakročit, jsou často provázeny úvahami o možné korupci. Pravda bývá většinou prozaičtější. Stavební úřady ve skutečnosti někdy nevyužívají své pravomoci vůči černým stavebníkům bezesbytku, ovšem činí tak spíše z laxnosti, příp. z nevědomosti. Tomuto stavu pak nepřispívá ani složitost právní úpravy a její až příliš časté a nesystematické změny. Pouhý fakt, že se najde občan, který se bude poučeně domáhat svých práv a trvat na uplatnění správného postupu, může situaci v konkrétním případě zásadně změnit.

1. ZJIŠTĚNÍ NEPOVOLENÉ STAVBY

Obecně platí, že stavební úřad „má znát své území“. Jeho úředníci by tedy měli průběžně při kontrolních prohlídkách a služebních obchůzkách zjišťovat, zda v okruhu územní působnosti jejich úřadu nevznikají a nejsou provozovány stavby bez potřebných povolení. V praxi je však obtížné (až nereálné) tento ideál naplnit.

Působnost stavebního úřadu obvykle zahrnuje vedle vlastní obce i několik okolních obcí a jeho úředníci bývají vytíženi vyřizováním řádně podaných žádostí o územní rozhodnutí či stavební povolení, které musí zpracovat v zákonných lhůtách. Proto při odhalování černých staveb hrají, a vždy budou hrát, klíčovou roli oznámení od občanů, kteří jsou zahájením nepovolené stavby dotčeni na svých právech nebo kteří jsou zkrátka jen více angažovaní v otázkách veřejného pořádku. Takováto oznámení nejsou sice podáními, kterými by se automaticky zahajovalo jakékoliv správní řízení, stavební úřad je však rozhodně nemůže zcela ignorovat. Ze základních zásad správního řízení¹⁵¹ i z principů dobré správy, zejména z principu vstřícnosti,¹⁵² vyplývá, že úřad je povinen na každý takovýto podnět přinejmenším odpovědět.¹⁵³

Pokud se stavební úřad bez jakéhokoliv zdůvodnění odmítne věcí zabývat, může oznamovatel po třiceti dnech marného čekání podat nadřízenému úřadu podnět, aby přijal opatření proti nečinnosti.¹⁵⁴ Nadřízený úřad obvykle určí nečinnému stavebnímu úřadu lhůtu, dokdy musí učinit ve věci příslušný úkon.¹⁵⁵ V jednoznačných případech může stavebnímu úřadu přímo přikázat, aby zahájil ve stanovené

Oznámení od
občanů

¹⁵¹ Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu.

¹⁵² Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2006, dostupná z: www.ochrance.cz, s. 113.

¹⁵³ Dle ustanovení § 42 správního řádu obecně platí, že pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

¹⁵⁴ Ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.

¹⁵⁵ Ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

lhůtě řízení o odstranění stavby. Bude-li mít o legálnosti stavby pochybnosti, může stavebnímu úřadu nařídit, aby na sporné stavbě provedl kontrolní prohlídku a zjistil řádně skutkový stav. V každém případě je podnět nadřízenému úřadu způsobem, jak uvést věci do pohybu.¹⁵⁶

2. ZÁKAZ POKRAČOVAT VE STAVBĚ

První, o co by měl stavební úřad usilovat po zjištění nepovolené stavby, je zabránit stavebníkovi v tom, aby v ní pokračoval. To platí v zásadě vždy, zejména však tehdy, pokud je již od počátku zřejmé, že stavba je v rozporu s některým veřejným zájmem, a nebude ji tedy možno povolit ani dodatečně (např. využití pozemku k výstavbě je v rozporu s územním plánem nebo jde o provedení stavby ve zvláště chráněné části přírody, kde je taková činnost zakázána apod.).

Nejrychlejším nástrojem k přerušení černé výstavby je výzva stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení stavebních prací.¹⁵⁷ Tu může pověřená úřední osoba vydat ústně již v průběhu kontrolní prohlídky (v takovém případě by o jejím vydání měla učinit záznam do kontrolního protokolu) nebo ji může stavebníkovi následně po skončení prohlídky zaslat písemně. Jestliže stavebník výzvu neuposlechne a ve stavbě pokračuje, jedná se o přestupek, který může stavební úřad potrestat pokutou až do výše 200 tis. Kč.¹⁵⁸ Ta již sama o sobě může protiprávně jednajícího stavebníka ukáznit.

V případě neuposlechnutí výzvy musí stavební úřad následně nařídit zastavení prací správním rozhodnutím.¹⁵⁹ I tento krok může proběhnout poměrně rychle, protože před vydáním zákazového rozhodnutí není třeba vést řízení;¹⁶⁰ vychází se prakticky jen ze zjištění, která stavební úřad učiní a řádně zaznamená na místě při opakované kontrolní prohlídce. Splnění rozhodnutí, kterým se stavebníkovi zakazuje pokračovat ve stavbě, je možno vymáhat exekučně, což je nejsilnější nástroj, který má stavební úřad k dispozici.¹⁶¹

Výzva k bezodkladnému zastavení stavby

¹⁵⁶ Naopak v tomto případě nelze doporučit cestu soudní, která jinak při nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu. Důvodem je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162, dostupný z: www.nssoud.cz, podle něhož ten, kdo dal podnět k zahájení řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním, se nemůže domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení řízení a tuto skutečnost sdělil podatelí. Změna by však mohla nastat, neboť usnesením ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28, Nejvyšší správní soud předložil svému rozšířenému senátu k posouzení, zda se lze ve správním soudnictví bránit proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy, a to žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Ke dni vydání této publikace rozšířený senát nerozhodl. Všechna rozhodnutí jsou dostupná z: www.nssoud.cz

¹⁵⁷ Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁵⁸ Ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.

¹⁵⁹ Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁶⁰ Rozhodnutí samotné je podle § 134 odst. 4 stavebního zákona prvním úkonem v řízení.

¹⁶¹ To je také důvodem, proč ochránce právě výše popsaný postup doporučuje stavebním úřadům, k tomu viz např. zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 12. 2010, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1064>, a závěrečné stanovisko

3. ZÁKAZ UŽÍVAT STAVBU

Může se stát, že stavební úřad neodhalí černou stavbu včas nebo že zanedbá výše popsané kroky k jejímu zastavení, případně že tyto kroky nejsou úspěšné. Pokud stavebník z jakéhokoliv důvodu černou stavbu úspěšně dokončí a začne ji bez povolení užívat, měl by stavební úřad přijmout zákonné kroky k nápravě.

Prvním krokem stavebního úřadu bude vydání opatření, kterým vlastníka stavby vyzve, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Nesplní-li vlastník stavby výzvu dobrovolně, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání (nepovolené) stavby zakáže.¹⁶²

Nutno dodat, že zákonodárce, až na několik bagatelních případů,¹⁶³ nepamatoval na skutkovou podstatu přestupku, kterým by bylo sankcionováno nezákonné užívání nepovolené stavby. Stejně tak není mezi skutkové podstaty přestupku zahrnuto jednání, kterým je ze strany vlastníka ignorována výzva či rozhodnutí vydané dle ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona. Jestliže tedy vlastník stavbu i přes vydané rozhodnutí dále užívá, měl by stavební úřad přikročit k nucenému výkonu svého rozhodnutí.¹⁶⁴

4. VÝKON ZÁKAZOVÝCH ROZHODNUTÍ

Exekuce zákazových rozhodnutí má určitá úskalí. Pokud stavební úřady dříve předávaly výkon takového rozhodnutí soudu,¹⁶⁵ pak soud obvykle vyhodnotil povinnost zdržet se dalšího pokračování ve stavbě nebo ji užívat jako nezastupitelné plnění. To v praxi znamenalo, že plnění bylo možné vymáhat jediné ukládáním donucovacích pokut.¹⁶⁶ Každou jednotlivou pokutu musel soud uložit zvláštním rozhodnutím, proti němuž se povinný mohl odvolat a odkládat tak okamžik, kdy na jeho hlavu definitivně dopadnou následky nerespektování úředního rozhodnutí. Soud ale nemohl přímo a pod hrozbou použití síly přinutit stavebníka, aby svou činnost ukončil.

Je ale přímé vynucení povinnosti v těchto případech vůbec možné? Z praxe ochránce je znám přinejmenším jeden případ, kdy stavební úřad dodržení svého rozhodnutí vymáhal sám (tedy nikoliv prostřednictvím soudu), a to nuceným vyklizením stavebních strojů ze staveniště za asistence policie a následným zabráněním ve vstupu stavebním dělníkům, kteří měli ve stavbě pokračovat. Teoreticky připadají v úvahu i další možnosti, např. úřední zapečetění neoprávněně užívaného objektu. Tyto způsoby výkonu rozhodnutí, byť nejsou ve správním řádu vyjmenovány

Způsoby
výkonu
rozhodnutí

ochránce ze dne 11. 2. 2011, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1068>

¹⁶² Ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona.

¹⁶³ Viz ustanovení § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

¹⁶⁴ Zde srov. zejména obecnou právní úpravu k provádění exekucí na nepeněžitá plnění (ustanovení § 107 a násl. správního řádu).

¹⁶⁵ Takový postup již není možný, neboť novelou občanského soudního řádu č. 396/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013, byla odstraněna dvoukolejnost výkonu rozhodnutí. Podle ustanovení § 251 odst. 2 písm. c) občanského soudního řádu ve znění novely č. 396/2013 Sb. tak soud nenařídí a neprovede výkon rozhodnutí, které lze exekuvovat podle správního řádu nebo daňového řádu (č. 280/2009 Sb.).

¹⁶⁶ Ustanovení § 351 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

výslovně, právo připoustí. V ustanovení § 120 správního řádu se totiž uvádí: „Přímé vynucení povinnosti se provede zejména vyklizením nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor (dále jen ‚objekt‘), odebráním movité věci nebo předvedením.“ Je tedy zřejmé, že výčet možných forem přímého vynucení není konečný. Lze tedy použít jakýkoliv způsob, který bude přiměřený a povede ke stanovenému cíli, tedy splnění povinnosti uložené správním rozhodnutím.

Pokud si stavební úřad na exekuci formou přímého vynucení povinnosti netroufá, učiní lépe, když věc předá soudnímu exekutorovi.¹⁶⁷ Úřad sám sice může ukládat stavebníkovi donucovací pokuty, ty však nesmí v celkovém úhrnu přesáhnout hranici 100 tis. Kč,¹⁶⁸ což v mnoha případech nebude dostatečné, aby stavebníka přimělo k respektování vydaného rozhodnutí.

5. SANKCE ZA PORUŠENÍ STAVEBNÍHO ZÁKONA

Donucovací pokuty, o kterých bylo pojednáno výše, nejsou trestem. Jde o nástroj, který má stavebníka přinutit respektovat vydané rozhodnutí. Za to, že začal provádět stavbu bez potřebných povolení, případně že ji bez potřebných povolení užíval, by jej ale stavební úřad měl postihnout „běžnou“ pokutou za přestupek.

Provádění stavby, která by podle stavebního zákona vyžadovala stavební povolení nebo ohlášení, je možné podle okolností trestat pokutou až do výše 2 mil. Kč.¹⁶⁹ U staveb, pro něž by stavebníkovi stačilo pouhé územní rozhodnutí nebo souhlas, se jejich realizace bez takového rozhodnutí či souhlasu stíhá pokutou až do výše 500 tis. Kč.¹⁷⁰

Obdobně užívání stavby bez kolaudace, tj. bez kolaudačního rozhodnutí nebo kolaudačního souhlasu, je možné stíhat pokutou až do výše 1 mil. Kč.¹⁷¹ Stojí za zmínku, že poslední novela stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) vrací možnost zcela stejně potrestat i vlastníka, který takovéto neoprávněné užívání své stavby umožnil někomu jinému (např. nájemci). Uvedenou skutkovou podstatu vypustila tzv. velká novela stavebního zákona (zákon č. 350/2012 Sb.), což pravděpodobně bylo pouhým legislativním nedopatřením, které další citovaná novela opět napravila.

Velice zajímavá je otázka, jak je možno potrestat neukázněného stavebníka za to, že ve své nezákonné činnosti pokračuje i poté, co mu to stavební úřad svým rozhodnutím zakázal. Jelikož jde o případ, kdy stavebník odmítá respektovat pravomocné rozhodnutí státního orgánu, nabízelo by se, že by se mohlo jednat o přečin podle § 337 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku („maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání“). Příslušné ustanovení obsahuje dokonce výslovně skutkovou podstatu „vykonává činnost, která mu byla takovým rozhodnutím zakázána“. Tuto možnost však vylučuje rozsudek Nejvyššího soudu,¹⁷² který uvádí, že nerespektování

Pokuty

¹⁶⁷ Viz exekuční řád.

¹⁶⁸ Ustanovení § 129 odst. 1 správního řádu.

¹⁶⁹ Ustanovení § 178 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

¹⁷⁰ Ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

¹⁷¹ Ustanovení § 178 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2005, sp. zn. 8 Tdo 503/2005, dostupný z: www.n soud.cz

rozhodnutí o zastavení prací na stavbě nelze považovat za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí, jelikož takovéto rozhodnutí má charakter předběžného opatření.¹⁷³ V tomto případě se tedy uplatní patrně pouze postih za přestupek podle stavebního zákona. Za pokračování ve stavbě přes vyslovený zákaz vydaný formou rozhodnutí hrozí stavebníkovi pokuta až do výše 200 tis. Kč (tedy stejná, jaká hrozí za neuposlechnutí „pouhé“ výzvy k zastavení prací na stavbě).¹⁷⁴

¹⁷³ To samozřejmě neznámá, že by takovéto zákazové rozhodnutí nebylo možno žalovat ve správním soudnictví – úvaha Nejvyššího soudu o jeho předběžné povaze platí pouze pro oblast trestního práva.

¹⁷⁴ Ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona.

V řízení o odstranění stavby¹⁷⁵ (obdobně jako v řízení o dodatečném povolení stavby) postupuje stavební úřad podle stavebního zákona. Pokud stavební zákon konkrétní právní otázku neupravuje, postupuje se podle správního řádu.¹⁷⁶

Řízení o odstranění stavby **je zahájeno a vedeno výhradně z moci úřední**. V praxi často nastává situace, kdy se stavební úřad o nepovolené stavbě dozví až na základě podnětu (stížnosti) třetí osoby. Informace, které jsou v podnětu uvedeny, musí stavební úřad řádně prošetřit a vyhodnotit. Samotným podnětem či stížností však není řízení o odstranění stavby zahájeno.¹⁷⁷ Povinností zjistit, posoudit a vyhodnotit, zda jde o nepovolenou stavební činnost a jsou-li dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, přísluší výlučně stavebnímu úřadu. Stavební úřad za tím účelem provádí místní šetření, kdy formou kontrolní prohlídky stavby¹⁷⁸ nebo výkonem státního dozoru¹⁷⁹ zjišťuje nepovolenou stavbu (rozsah nepovolených prací).

Pokud stavební úřad zjistí, že existují zákonné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby,¹⁸⁰ je povinen řízení zahájit, jinak se dopouští nečinnosti. V takové situaci je možné se obrátit s námitkou nečinnosti k instancně nadřízenému úřadu, aby přijal vůči podřízenému stavebnímu úřadu opatření k nápravě, např. mu uložil, aby ve stanovené lhůtě zahájil řízení o odstranění stavby.¹⁸¹ Nadřízený úřad sám však obvykle nemá dostatek informací k závěru, že určitá stavba je nepovolená. Shledá-li proto v činnosti stavebního úřadu nečinnost, častěji jej vyzve, aby podnět k zahájení řízení v určité lhůtě prošetřil, prohloubil svá skutková zjištění (např. uskutečnil místní šetření), vyjádřil se k některým dosud nezodpovězeným otázkám, požádal o vyjádření dotčené správní orgány atd.

Řízení z moci
úřední

¹⁷⁵ Řízení o odstranění nepovolené stavby není vedeno s cílem stavebníka nebo vlastníka stavby potrestat. K tomu slouží ukládání pokut za nepovolenou stavební činnost. Účelem řízení je uvedení právního a skutečného stavu do souladu. Stavební úřad tedy rozhodne buď o odstranění stavby, anebo, pokud o to stavebník či vlastník stavby požádá, zváží možnost jejího dodatečného povolení. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008, č. j. 8 As 42/2007-110, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁷⁶ Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu a § 192 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷⁷ Srovnej rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2012, č. j. 22 A 85/2010-22, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁷⁸ Ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona.

¹⁷⁹ Ustanovení § 171 stavebního zákona.

¹⁸⁰ Za stavbu „černou“ je podle názoru ochránce nutno považovat i takovou stavbu, u které stavební úřad rozhodnutím deklaroval, že právo stavět na základě certifikátu autorizovaného inspektora vydaného do 31. 12. 2012 nevzniklo. Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 7. 2019, sp. zn. 4977/2018/VOP/JG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7298>

¹⁸¹ Ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu.

Nadřízenými úřady jsou obvykle krajské úřady, v případě územně členěných statutárních měst magistráty. Pokud stavební úřad a jeho nadřízený orgán dospějí k závěru, že nejsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, a tuto skutečnost sdělí podateli, není možné se domáhat zahájení řízení a vydání rozhodnutí správní žalobou na ochranu před nečinností.¹⁸²

Zahájení řízení

Okamžikem zahájení řízení o odstranění stavby je den, kdy stavební úřad oznámil zahájení řízení stavebníkovi (vlastníkovi) stavby (§ 46 odst. 1 správního řádu). V praxi se mohou vyskytnout problémy v situacích, kdy vlastník či stavebník není znám, nelze jej určit anebo se takovým osobám prokazatelně nedaří doručovat písemnosti. Stavební úřad těmto osobám ustanoví opatrovníka.¹⁸³ Jiným (vedlejší) účastníkům, kteří nejsou známi, nelze je určit nebo se jim prokazatelně nedaří doručovat, opatrovníka neustanoví a doručuje jim písemnosti veřejnou vyhláškou.¹⁸⁴

Stavební úřad zpravidla oznamuje zahájení řízení o odstranění stavby písemnou formou. Zahájení řízení může oznámit i ústním prohlášením, např. v rámci kontrolní prohlídky stavby či státního dozoru, tento způsob však nebývá v praxi častý. Oznámení o zahájení řízení musí obsahovat povinné náležitosti¹⁸⁵, zejména označení předmětu řízení, kterým je nepovolená stavba (nepovolená stavební činnost).

Vymezení předmětu řízení

Vymezení předmětu řízení je podstatnou náležitostí oznámení o zahájení řízení. Stavební úřad by měl na základě zjištění na místě samém posoudit, jaké kategorie (podle stavebního zákona) jsou nepovolené stavební práce a zda se týkají celé stavby, nebo jen její části. Základním rozlišením je, zda jde o stavební práce směřující ke vzniku nové stavby, či zda jde o nepovolené stavební práce na stávající dokončené stavbě. V prvním případě půjde o nepovolenou novou stavbu,¹⁸⁶ ve druhém případě o nepovolené změny stavby (nástavby, přístavby a stavební úpravy)¹⁸⁷ či udržovací práce.¹⁸⁸ Vymezení předmětu řízení je složitou otázkou, ke které se často vyjadřovaly správní soudy.¹⁸⁹

Ochránce se často setkává s případy, kdy stavební úřady nesprávně označí předmět řízení o odstranění stavby. Pro nepovolené stavební práce na stávajících

¹⁸² Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 6/2006-162, ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59 a ze dne 29. 1. 2009, č. j. 5 Ans 5/2008-97. Usnesením ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28 Nejvyšší správní soud předložil svému rozšířenému senátu k posouzení, zda se lze ve správním soudnictví bránit proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy, a to žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Ke dni vydání této publikace rozšířený senát nerozhodl. Všechna rozhodnutí jsou dostupná z: www.nssoud.cz

¹⁸³ Ustanovení § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu.

¹⁸⁴ Ustanovení § 32 odst. 3 správního řádu.

¹⁸⁵ Podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu musí oznámení o zahájení řízení obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

¹⁸⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁸⁷ Ustanovení § 2 odst. 5 stavebního zákona.

¹⁸⁸ Ustanovení § 3 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁸⁹ Srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004-121, a ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, dostupné z: www.nssoud.cz. Vymezení předmětu řízení se týkala také zpráva o šetření ochránce ze dne 26. 6. 2010, sp. zn. 1687/2010/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8084>

stavbách mnohdy užívají označení jako „rekonstrukce“, „modernizace“, „opravy“. V drtivé většině případů jsou práce označené jako „rekonstrukce“ či „modernizace“ změnami dokončené stavby, práce označené jako „opravy“ pak často udržovacími pracemi. Nezbytnou součástí označení nepovolených stavebních prací je identifikace podle katastrálních předpisů, s uvedením názvu katastrálního území, parcelního čísla pozemku, čísla popisného nebo čísla evidenčního.

V oznámení o zahájení řízení je **stavební úřad povinen vlastníka nebo stavebníka poučit** o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad by měl vlastníka (stavebníka) pouze poučit, nikoliv jej vyzývat, aby žádost podal. Je na vůli vlastníka (stavebníka), zda ve stanovené lhůtě bude podáním žádosti usilovat o dodatečné povolení stavby. Má-li zájem na dodatečném povolení, měl by jednat rychle a žádost (včetně zákonem předepsaných podkladů) ve stanovené lhůtě podat. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Podá-li vlastník (stavebník) žádost o dodatečné povolení stavby před tím, než stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, má se za to, že žádost podal v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. O zahájení řízení o odstranění stavby stavební úřad uvědomuje účastníky řízení a dotčené orgány.

Dotčenými orgány státní správy jsou správní orgány, o kterých tak stanoví zvláštní zákony. Posláním dotčených orgánů je chránit konkrétní veřejný zájem vymezený ve zvláštním právním předpise. Dotčenými orgány jsou např. vodoprávní úřady, orgány ochrany lesa, orgány státní památkové péče, orgány ochrany přírody a krajiny, orgány ochrany zemědělského půdního fondu a od 1. 1. 2018 i orgány územního plánování, které posuzují soulad stavby s územním plánem.¹⁹⁰ Pokud ze zvláštních právních předpisů nevyplývá něco jiného, vydávají dotčené orgány v řízeních o nepovolené stavbě závazná stanoviska, která jsou podkladového charakteru a jsou závazná pro rozhodnutí stavebního úřadu o nepovolené stavbě. Platí zásada, že vlastník (stavebník) je povinen předložit v řízeních vedených podle stavebního zákona (tedy i v řízení o nepovolené stavbě) stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy.¹⁹¹

Při stanovení okruhu dotčených orgánů, resp. pro zajištění nezbytných stanovisek pro rozhodnutí o nepovolené stavbě, je nutné vždy vycházet z konkrétních okolností případu, především z druhu stavby (stavební činnosti), která je předmětem řízení, a specifčnosti území, ve kterém se nepovolená stavba (stavební činnost) nachází. Jiný rozsah stanovisek bude nezbytný pro stavbu nacházející se v ochranném pásmu vodních toků, národního parku či památkově chráněném území a jiný rozsah bude v případě stavby nacházející se v území, které není těmito zájmy „zatíženo“.

**Poučení
o možnosti
podat žádost
o dodatečné
povolení
stavby**

¹⁹⁰ Stavební úřad by měl stavebníkovi pomoci s výčtem dotčených orgánů, které hájí zájmy dle zvláštních předpisů a jejichž stanoviska by měl stavebník v konkrétním případě doložit.

¹⁹¹ Výjimkou je závazné stanovisko orgánu územního plánování. Pokud je stavebním úřadem a orgánem územního plánování tentýž městský či krajský úřad, obstará si stavební úřad závazné stanovisko sám.

1. ŘÍZENÍ O DODATEČNÉM POVOLENÍ STAVBY

Žádost
o dodatečné
povolení
stavby

Řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby je druhou fází řízení o nepovolené stavbě. Pro toto řízení platí procesní pravidla řádného stavebního řízení (ustanovení § 110 až 115 stavebního zákona). Umístění stavby se posuzuje podle hledisek uvedených v ustanovení § 90 stavebního zákona. Jde o správní řízení, které **je zahájeno výlučně k žádosti stavebníka (vlastníka) nepovolené stavby.**

Žádost o dodatečné povolení stavby má tři části: vlastní žádost, přílohy k žádosti a projektovou dokumentaci stavby dle vyhlášky o dokumentaci staveb.¹⁹² Stavební zákon stanoví základní pravidla pro rozsah podkladů přikládaných k žádosti o dodatečné povolení stavby, ve vazbě na režim projednání „černé“ stavby, který předepisuje stavební zákon:

- Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, vlastník (stavebník) předkládá podklady v rozsahu předepsaném k žádosti o územní rozhodnutí.
- V ostatních případech je vlastník (stavebník) povinen předložit podklady předepsané k žádosti o stavební povolení.

Podrobnosti o rozsahu podkladů stanoví prováděcí právní předpisy.¹⁹³

Stavební úřad přezkoumává předloženou žádost o dodatečné povolení stavby zejména z toho hlediska, zda je nepovolená stavba v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu či stanovisky dotčených orgánů.¹⁹⁴ Zkoumá také kvalitu projektové dokumentace, pokud jde o její úplnost, přehlednost a způsobilost autora k jejímu zpracování. Vyhodnotit musí též oprávněnost námitek vedlejších účastníků řízení, a to nejen z hlediska souladu se stavebními předpisy, ale i z hlediska zákazu obtěžovat vlivem stavby okolí nad míru přiměřenou poměrům.¹⁹⁵ Přestože je v zájmu stavebníka (má-li zájem na dodatečné legalizaci „černé“ stavby), aby předložil úplnou žádost, mohou nastat situace, kdy **stavebník napoprvé úplnou žádost nepředloží.** I podáním neúplné žádosti je však zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž stavebník je povinen na základě výzvy stavebního úřadu žádost v přiměřené lhůtě doplnit. Co je lhůta přiměřená, je na správním uvážení stavebního úřadu. Tato lhůta by však neměla být bez vážnějšího důvodu opakovaně

¹⁹² Ve sdělení ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 417/2015/VOP/SN, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3434>, ochránce uvedl, že projektová dokumentace, vyhotovená osobou k tomu oprávněnou, je veřejnou listinou, pro níž platí domněnka správnosti, kterou je možné vyvrátit důkazem opaku (§ 53 správního řádu ve spojení s § 13 odst. 5 autorizačního zákona).

¹⁹³ Např. vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

¹⁹⁴ Dva problémy specifické pro dodatečné povolování staveb se promítly v judikatuře. Prvním je možnost odkázat v řízení o dodatečném povolení stavby na stanovisko vydané původně pro řízení o stavebním povolení, k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 44/2006-125, dostupný z: www.nssoud.cz. Druhý problém se naopak týká nemožnosti vydat některá závazná stanoviska požadovaná pro řízení o vydání stavebního povolení v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2003, č. j. 22 Ca 121/2002-32. Naopak Ministerstvo pro místní rozvoj dovozuje, že to možné je, viz stanovisko ze dne 29. 3. 2000, č. j. 6122/00-32/K-137/00, publikované ve Věstníku Ministerstva pro místní rozvoj, 2000, č. 5, dostupné z: <http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik00-05/0005v07.htm>

¹⁹⁵ Ustanovení § 1013 odst. 1 občanského zákoníku.

prodlužována.¹⁹⁶ Pokud stavebník svou žádost ve lhůtě nedoplní, stavební úřad řízení o žádosti zastaví. Pokud však stavebník doplní svou žádost sice až po uplynutí lhůty, kterou mu stavební úřad poskytl, avšak ještě před zastavením řízení, stavební úřad v řízení pokračuje (nezastaví jej).¹⁹⁷

Podle stavebního zákona platí, že stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti, pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o dodatečné povolení ve stanovené, tj. 30denní lhůtě běžící od zahájení řízení. V praxi však může nastat situace, kdy stavebník (vlastník) „černé“ stavby podá žádost o dodatečné povolení až poté, co stanovená lhůta 30 dnů uplynula. Ochránce zastává názor, že uvedená lhůta je pořádková a její marné uplynutí nevede k popření možnosti stavbu dodatečně povolit.¹⁹⁸ I v případě překročení lhůty lze připustit projednání žádosti. Žádost však nelze podat, pokud již stavební úřad pravomocným rozhodnutím nařídil nepovolenou stavbu odstranit. Řízení o takové žádosti stavební úřad usnesením zastaví kvůli zjevné právní nepřipustnosti.¹⁹⁹ Výjimkou je situace uvedená v kapitole Nové rozhodnutí. Podá-li stavebník či vlastník nepovolené stavby opakovaně neúplnou žádost, jejímž jediným cílem je oddálit okamžik, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby, stavební úřad žádost zamítne a pokračuje v řízení o odstranění nepovolené stavby.²⁰⁰

Pokud stavebník předloží žádost o dodatečné povolení stavby, stavební úřad je povinen řízení o odstranění stavby přerušit. Řízení o dodatečném povolení stavby je předběžnou otázkou pro řízení o nařízení odstranění stavby. Stavební úřad zpravidla řízení o odstranění stavby přerušuje na dobu do nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby.

Zahájení řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad oznamuje známým účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Pro dané řízení **platí tzv. koncentrační zásada**. Její podstatou je to, že účastníci řízení i dotčené orgány mohou vznášet

**Přerušeni
řízení**

**Koncentrační
zásada**

¹⁹⁶ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 6. 12. 2010, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1064>, závěrečné stanovisko ochránce ze dne 11. 2. 2011, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS, Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1068>, zpráva o šetření ochránce ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 1565/2011/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/852>, a zpráva o šetření ochránce ze dne 1. 4. 2009, sp. zn. 6337/2008/VOP/MH, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1086>

¹⁹⁷ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 7. 1. 2019, sp. zn. 5322/2018/VOP/JMI, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6690>

¹⁹⁸ Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006-78 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2018, č. j. 51 A 11/2017-68, oba dostupné z: www.nssoud.cz

¹⁹⁹ Ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. K tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁰⁰ K tomu srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 11. 10. 2017, sp. zn. 4838/2016/VOP/JSV, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5474>: „V případě, že stavebník nepovolené stavby navzdory řádnému poučení stavebního úřadu opakovaně podává neúplné žádosti o její dodatečné povolení, je třeba takové jednání považovat za zjevně obstrukční a žádost o dodatečné povolení zamítnout (§ 129 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s § 115 stavebního zákona).“ Dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, dostupný z: www.nssoud.cz: „V případě, že by podání opakované žádosti o dodatečné povolení bylo zcela zjevně účelové a jeho hlavním cílem by bez pochybností bylo jen zdržovat řízení o odstranění stavby, mohl by příslušný úřad odmítnout řízení o odstranění stavby přerušit.“

námítky, navrhopvat a předkládat důkazy a předkládat závazná stanoviska nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. Na to musí stavební úřad účastníky upozornit. Neučiní-li tak, nemůže zásadu koncentrace uplatnit.²⁰¹ Dojde-li ke změně podkladů, musí stavební úřad dát alespoň těm účastníkům, jichž se změna může dotknout, možnost na takovou změnu opět reagovat a vyjádřit k ní své stanovisko.²⁰²

Stavební úřad musí zahájení řízení o dodatečném povolení stavby oznámit účastníkům řízení a dotčeným orgánům nejméně 10 dnů před konáním ústního jednání spojeného s místním šetřením (ohledáním na místě).

Místní šetření

Stavební zákon ukládá v řízení o dodatečném povolení stavby stavebnímu úřadu povinnost provést **ohledání na místě (místní šetření)**. Je tomu tak nepochybně i proto, že protokol o průběhu místního šetření je jedním z významných důkazů potřebných pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť dokumentuje aktuální stav věci. Především by v něm měl být specifikován předmět řízení a formulovány námítky zúčastněných. Povinností stavebního úřadu je ověřit, zda stavebníkem předložená projektová dokumentace odpovídá skutečnému provedení stavby.

V průběhu řízení mohou nastat mnohé **nestandardní situace**, zejména pokud jde o provedení stavby bez příslušných povolení na cizím pozemku. Taková stavba je nejen stavbou nepovolenou („černou“), ale také stavbou neoprávněnou. Podle občanského zákoníku se stavby, které byly po 1. 1. 2014 neoprávněně vybudovány na cizím pozemku, stávají součástí tohoto pozemku, není-li ve prospěch stavebníka zřízeno tzv. právo stavby. V případě, že vlastník pozemku o zřízení stavby věděl a bez zbytečného odkladu jej nezakázal, se může stavebník domáhat získání pozemku, na němž svou stavbu neoprávněně vybuřoval a jehož součástí se tedy stavba stala. I vlastník neoprávněně zastavěného pozemku může požadovat, aby od něj stavebník pozemek odkoupil.

Pokud nedošlo k dohodě mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby, je možné tuto situaci řešit soudně podle ustanovení § 1086 občanského zákoníku. Za předpokladu, že stavebník nepovolené a současně neoprávněně stavby učinil aktivně kroky k získání práva k pozemku, na němž nepovolená stavba stojí, a podal u příslušného soudu žalobu podle § 1086 občanského zákoníku,²⁰³ je dán důvod pro přerušení řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu řešení předběžné otázky.²⁰⁴

²⁰¹ Zásada koncentrace také nemá vliv na námítky podjatosti; ty lze uplatnit vždy, jakmile se účastník o důvodech možné podjatosti dozví, k tomu např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002-17.

²⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127, dostupný z: usnesení www.nssoud.cz

²⁰³ Žalobu podle ustanovení § 1086 občanského zákoníku může podat též vlastník pozemku, na němž se neoprávněně stavba nachází.

²⁰⁴ Postup stavebního úřadu při řešení občanskoprávních námitek popsal ochránce v závěrečném stanovisku ze dne 23. 7. 2018, sp. zn. 6052/2016/VOP/SN, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6216>: „I. Při řešení tzv. vlastnické námítky, o které nedošlo k dohodě (§ 111 odst. 3 stavebního zákona), se nelze vyhnout odkazu účastníka řízení s námítkou na soud [§ 57 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu]. II. Stavební úřad si o vlastnické námítce nemůže učinit úsudek, a tudíž ani rozhodovat o právech nebo povinnostech účastníků, kterých se námítka věcně týká, bez jejich předchozího odkázání s touto námítkou na soud.“

Jedním z předpokladů kladného rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby je prokázání, že nepovolená stavba je v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu. Tyto požadavky jsou obsaženy v řadě prováděcích a souvisejících předpisů ke stavebnímu zákonu. Z vybraných ustanovení obecných technických požadavků na výstavbu je možné povolit výjimku. Řízení o výjimce je zahajováno na žádost stavebníka. O výjimce rozhoduje stavební úřad v „klasickém“ správním řízení. Proti rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky se může účastník řízení (např. stavebník) odvolat. Pokud stavebník podá žádost o udělení výjimky z ustanovení, ze kterých právní předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, je řízení o výjimce předběžnou otázkou pro řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební zákon umožňuje, aby stavební úřad obě řízení spojil, tj. aby spojil řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby s řízením o povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu. Výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popířit samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena, což platí zvláště pro řízení o dodatečném povolení stavby.²⁰⁵

2. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Účastníky řízení o nepovolené stavbě určuje stavební úřad, který tak činí dle pravidel daných stavebním zákonem. Stavební zákon upravuje samostatně okruh účastníků řízení o nařízení odstranění stavby a okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby. V následujícím textu budou okruhy účastníků řízení rozčleněny podle druhů řízení o nepovolené stavbě.

Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby²⁰⁶ jsou:

- povinný (vlastník stavby nebo stavebník se souhlasem vlastníka),²⁰⁷
- osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna, nebo stavbám na nich,
- osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich a současně tato jejich práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.

Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby²⁰⁸ jsou:

- stavebník,
- vlastník stavby, na které je provedena nepovolená změna stavby, pokud není stavebníkem. V případě, že stavba bude ve spoluvlastnictví více osob, mohou buď vystupovat v řízení individuálně jako hlavní účastníci řízení, anebo si mohou

²⁰⁵ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003-106, ze dne 21. 7. 2010, č. j. 6 As 5/2009-102, ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-142 a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176, všechny dostupné z: www.nssoud.cz. Dále také zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. 3920/2014/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/826>

²⁰⁶ Ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona.

²⁰⁷ Častým problémem bývá otázka tzv. neznámého vlastníka. K tomu více v kapitole VII Řízení o odstranění stavby, podkapitole 5 Řízení o odstranění staveb, jejichž vlastník není znám. Problémem neznámého vlastníka se zabývá i Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k exekučnímu řízení z května roku 2015, dostupná z: https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf

²⁰⁸ Ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s § 109 stavebního zákona.

zvolit společného zmocněnce, anebo stavební úřad může ustanovit jednoho ze spoluvlastníků společným zástupcem. Tento postup přichází v úvahu pouze v případech, kdy všichni spoluvlastníci mají shodný zájem na výsledku řízení,

- osoby, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo stavbě, na kterých je nepovolená stavba provedena, mohou-li být tato jejich práva nepovolenou stavbou přímo dotčena a nejsou-li tyto osoby samy stavebníkem,
- vlastníci sousedního pozemku nebo stavby nebo osoby mající k těmto nemovitostem právo odpovídající věcnému břemeni, může-li být jejich právo nepovolenou stavbou přímo dotčeno,
- obec či kraj, které jsou stavbou dotčeny, a dotčená veřejnost. Tyto subjekty jsou účastníky pouze toho řízení o dodatečném povolení stavby, jemuž předchází posouzení vlivu stavby na životní prostředí (tzv. EIA) nebo v jehož průběhu se toto posouzení uskuteční. Aby se tyto osoby staly účastníkem řízení, musí se do něj písemně přihlásit.²⁰⁹

Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém je současně posuzováno umístění nebo změna umístění nepovolené stavby²¹⁰, jsou:

- účastníci řízení o dodatečném povolení stavby (viz výše); okruh účastníků je zde širší, neboť účastníky jsou také osoby, které mají k pozemku nebo stavbě jakékoliv jiné věcné právo (tedy nejen právo věcného břemene), a dále osoby, které mají jakékoliv jiné věcné právo (nejen právo věcného břemene) k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům a stavbám na nich, může-li být toto jiné věcné právo územním rozhodnutím (které se dodatečným povolením nahrazuje) přímo dotčeno,
- obec, na jejímž území je nepovolená stavba.

Okruh účastníků **opakovaného stavebního řízení** je shodný s okruhem účastníků „klasického“ stavebního řízení. I když to stavební zákon přímo neuvádí, je-li v opakovaném stavebním řízení posuzováno také umístění stavby, stavební úřad by měl při určování okruhu účastníků opakovaného stavebního řízení přihlídnout také k okruhu účastníků územního řízení.

Okruh účastníků **řízení o prodloužení doby trvání nebo o změně stavby dočasné na stavbu trvalou** stavební zákon nevymezuje. Stavební úřad tak účastníky daného řízení určuje podle správního řádu.²¹¹ Účastníky řízení jsou:

- žadatel (stavebník, vlastník dočasné stavby),
- dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (např. vlastníci sousedních pozemků),
- osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon.

Stavební úřad je v průběhu celého projednávání stavby povinen **ověřovat okruh účastníků řízení**. V případě pochybností, zda určitá osoba účastníkem je, či není, bude považována za účastníka, pokud to tvrdí, a to až dokud se případně neprokáže opak, tj. že se o účastníka nejedná. Stavební úřad rozhodne o účastenství takové osoby formou usnesení²¹². Proti usnesení se může osoba, které nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, odvolat. Je nutné připomenout, že rozhodování

²⁰⁹ Ustanovení § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²¹⁰ Ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s § 85 a § 109 stavebního zákona.

²¹¹ Ustanovení § 27 správního řádu.

²¹² Ustanovení § 28 správního řádu.

o účastenství stavebním úřadem, případně odvolacím správním orgánem, nijak nebrání projednávání věci, tj. nepovolené stavby. V tomto směru ochránce jednoznačně podporuje praxi stavebních úřadů, které z důvodu předvídatelnosti zahrnují do okruhu tzv. vedlejších účastníků řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby i osoby, u kterých existuje pochybnost, zda jejich práva mohou být přímo dotčena.

Nesprávně určený okruh účastníků správního řízení je považován za nesprávný úřední postup a poškozený účastník řízení má právo domáhat se vůči chybnému stavebnímu úřadu náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění.²¹³ Nesprávné určení okruhu účastníků řízení vede často také k úspěšnému uplatnění opravného prostředku (odvolání, podnětu k zahájení přezkumného řízení) a může vést až ke zrušení rozhodnutí, jímž stavební úřad řízení uzavřel.

Účastníci řízení mají řadu procesních práv, ale i povinností. K procesním právům náleží např. právo účastnit se ústního jednání, právo předkládat stavebnímu úřadu návrhy, vznášet námítky a připomínky, právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Procesní povinností účastníků řízení je poskytnout stavebnímu úřadu potřebnou součinnost, povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení a povinnost účastnit se kontrolní prohlídky stavby, pokud je jejich účast nezbytná. Významným procesním právem účastníků je právo nahlížet do spisu, s nímž se pojí i právo činit si ze spisu výpisy nebo právo na to, aby stavební úřad písemnosti ze spisu okopíroval. Více o této možnosti v kapitole V Pasportizace staveb.

Počet účastníků řízení o nepovolené stavbě má vliv na způsob, jakým stavební úřad doručuje písemnosti. Pokud je účastníků řízení více než 30, jde o tzv. **řízení s velkým počtem účastníků**. V takovém řízení stavební úřad doručuje veřejnou vyhláškou, tedy zveřejněním písemnosti na úřední desce (fyzické i internetové). Do vlastních rukou doručuje stavební úřad dotčeným orgánům státní správy a tzv. hlavními účastníkům, jimiž jsou:

- stavebník (žadatel),
- vlastník stavby, na níž byla provedena nepovolená změna, pokud není stavebníkem,
- osoby, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo stavbě, na kterých je nepovolená stavba provedena, mohou-li být tato jejich práva nepovolenou stavbou přímo dotčena a nejsou-li tyto osoby samy stavebníkem.

Ostatní účastníky, tedy dotčené sousedy, identifikuje stavební úřad ve svých písemnostech označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí a písemnosti jim doručuje veřejnou vyhláškou.²¹⁴

3. VÝSLEDKY ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Pro výsledek řízení o nepovolené stavbě je rozhodující, zda byl prokázán soulad nepovolené stavební činnosti s veřejnými zájmy, a stavbu lze tudíž dodatečně legalizovat. V opačném případě je povinností stavebního úřadu nařídit odstranění stavby. Výsledek řízení je do značné míry odvislý také od aktivity vlastníka nepovolené stavby.

²¹³ Podrobnosti upravuje zákon o odškodnění.

²¹⁴ Ustanovení § 112 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 110 odst. 7 stavebního zákona.

Rozhodnutí
o účastenství

Práva
a povinnosti
účastníků
řízení

Doručování
veřejnou
vyhláškou

Úvodem této podkapitoly je namísto uvést několik obecných poznámek k náležitostem správního rozhodnutí. Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby jsou klasickými správními rozhodnutími, které teorie práva označuje jako individuální správní akty. Správní rozhodnutí musí splňovat základní formální a obsahové náležitosti, které stanoví správní řád.²¹⁵

Náležitosti
rozhodnutí

Základními formálními náležitostmi správního rozhodnutí jsou především označení správního orgánu, který jej vydal, datum vyhotovení a datum jeho vydání, číslo jednací, pod kterým bylo vydáno, identifikace oprávněné úřední osoby včetně jejího podpisu a otisk úředního razítka.

Základními obsahovými náležitostmi správního rozhodnutí jsou výroková část, odůvodnění a poučení. **Výrok rozhodnutí** by měl vždy obsahovat popis předmětu řízení pojmoslovím stavebního zákona. Stavební úřad by zde měl nezpochybnitelným způsobem identifikovat stavbu nebo přesný rozsah stavebních prací, které nařizuje odstranit nebo které dodatečně povoluje, uvést konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého rozhodl, označit tzv. hlavní účastníky řízení a uvést lhůty ke splnění povinností, pokud je ve výroku nařídil (např. lhůtu k odstranění stavby).²¹⁶

V **odůvodnění rozhodnutí** je stavební úřad povinen vyhodnotit veškeré shromážděné podklady a uvést, jak ke svému rozhodnutí uvedenému ve výroku dospěl (zejména které skutečnosti považoval na základě volného hodnocení důkazů za prokázané a proč). Součástí odůvodnění rozhodnutí je i úvaha stavebního úřadu, na základě které stanovil okruh účastníků řízení, a vypořádání námitek účastníků.

V části **poučení** je stavební úřad povinen poučit účastníky řízení o možnosti podat opravný prostředek. Proti rozhodnutí se účastníci řízení mohou odvolat v patnáctidenní lhůtě. Odvolání se podává u stavebního úřadu, který rozhodnutí vydal. Včas podané odvolání má odkladný účinek, což prakticky znamená, že rozhodnutí napadené odvoláním nenabývá právní moci a nelze jej vykonat. Ve výjimečných případech může stavební úřad odkladný účinek odvolání odejmout. V takovém případě o tom musí účastníky řízení poučit.

Řízení o nepovolené stavbě může být ukončeno:

- zastavením řízení o odstranění stavby,
- rozhodnutím, jímž stavební úřad nařídí odstranění stavby,
- dodatečným povolením stavby a zastavením řízení o odstranění stavby,
- rozhodnutím s výrokem „odstranění stavby se nenařizuje“.

Usnesení
o zastavení
řízení

Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby²¹⁷ stavební úřad vydá, pokud po zahájení řízení zjistí, že v řízení nemohou pokračovat právní nástupci původních účastníků, a současně prokáže, že pominul důvod vedení řízení, neboť zanikla věc, které se řízení týká. Půjde zpravidla o situace v praxi méně časté. Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby stavební úřad pouze poznamená do spisu.

Nařízení
odstranění
stavby

Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby stavební úřad vydá, pokud prokáže, že stavba, změny stavby či udržovací práce jsou prováděny nebo byly provedeny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu dle stavebního zákona, bez jiného

²¹⁵ Ustanovení § 67 a násl. správního řádu.

²¹⁶ Ke způsobu stanovení lhůty pro odstranění stavby srov. závěry uvedené ve zprávě o šetření ochránce ze dne 30. 10. 2017, sp. zn. 1192/2017/VOP/PPK, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5532>

²¹⁷ Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu.

úkonu nahrazujícího opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s nimi. Jde o tyto situace:

- vlastník „černé“ stavby nepožádal o její dodatečné povolení (nebylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby),
- stavební úřad vydal rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby (v případech, kdy nejsou splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby – věcný důvod),
- stavební úřad vydal usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby (např. v případech, kdy vlastník stavby ve lhůtě stanovené stavebním úřadem neodstranil podstatné vady žádosti o dodatečné povolení stavby – procesní důvod).

Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby musí mít, kromě všech obecných formálních a obsahových náležitostí daných správním řádem,²¹⁸ také specifické obsahové náležitosti vyplývající ze stavebního zákona.²¹⁹ Povinností stavebního úřadu je uvést podmínky odstranění stavby, které vyplývají z technických požadavků na stavby, dále podmínky pro archivování projektové dokumentace stavby a podmínky k úpravě pozemku po odstranění stavby. Podle charakteru (druhu) stavby může stavební úřad v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby vlastníkově uložit povinnost, aby před započítím demolice předložil návrh technologického postupu prací při demolicí a stanovení nutných opatření, která by měla vyloučit, popřípadě omezit či kompenzovat negativní důsledky odstraňování stavby na životní prostředí v jejím okolí.

Pokud je prokázán soulad stavební činnosti s veřejným zájmem a předběžná otázka je tedy vyřešena ve prospěch vlastníka nepovolené stavby, vydá stavební úřad **rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a následně řízení o odstranění stavby zastaví.**

Dodatečné
povolení

Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby musí kromě obecných formálních a obsahových náležitostí podle správního řádu obsahovat též náležitosti jako stavební povolení.²²⁰ Povinností stavebního úřadu je uvést podmínky, kterými zajistí řádné dokončení stavby, a to vzhledem k ochraně veřejných zájmů, zajištění napojení na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu a splnění obecných technických požadavků na výstavbu. Je-li stavba již dokončena, pak v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby může stavební úřad vyslovit souhlas s jejím užíváním. V odůvodnění rozhodnutí se vypořádá s námitkami účastníků řízení.

Právní mocí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je vyřešena předběžná otázka pro řízení o odstranění stavby, které stavební úřad následně zastaví.²²¹

Rozhodnutí, kterým se odstranění stavby nenařizuje, vydává stavební úřad v případě, že zahájí řízení o odstranění stavby a v jeho průběhu zjistí, že stavba, změna stavby či udržovací práce nejsou nepovolené, resp. jsou takové povahy, že nevyžadují žádné rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon stavebního úřadu.²²²

²¹⁸ Ustanovení § 67 a násl. správního řádu.

²¹⁹ Ustanovení § 130 stavebního zákona.

²²⁰ Ustanovení § 115 stavebního zákona.

²²¹ Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona.

²²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93, dostupný z: www.nssoud.cz, a zpráva o šetření ochránce ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 898/2011/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/864>. Problematice ukončení řízení

Pokud stavební úřad nařídí odstranění stavby, případně řízení o odstranění stavby zastaví, protože stavba byla dodatečně povolena, uloží stavebníkovi či vlastníkovi stavby povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (§ 79 odst. 5 správního řádu). Jedná se o paušální částku, kterou musí zaplatit osoba, pokud řízení vyvolala porušením své právní povinnosti (provedením nepovolené stavby).²²³

Proti rozhodnutí ve věci nepovolené stavby je možné se odvolat a odvolací rozhodnutí je následně možné přezkoumat soudem podle soudního řádu správního. Žalobu je nutno podat krajskému soudu²²⁴ nejpozději do dvou měsíců od doručení odvolacího rozhodnutí.

**Lhůty pro
vydání
rozhodnutí**

Závěrem této podkapitoly několik slov k lhůtám pro vydání rozhodnutí ve věci nepovolené stavby. V řízení o nařízení odstranění stavby je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách uvedených v ustanovení § 71 správního řádu.²²⁵ V řízení o dodatečném povolení stavby je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách podle ustanovení § 112 odst. 3 stavebního zákona.²²⁶ Pokud stavební úřad řízení ve věci nepovolené stavby přeruší, ať jde o řízení o odstranění stavby, nebo řízení o dodatečném povolení stavby, správní lhůty pro vydání rozhodnutí se po dobu přerušení řízení staví (neběží).

o odstranění stavby se věnuje podrobně článek: PŮČEK, P. K. *Judikatuře Nejvyššího správního soudu a otázky ukončení řízení z moci úřední v režimu § 129 stavebního zákona. Stavební právo: bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2019, roč. 2019, č. 4, s. 19–28. ISSN 1211-6386

²²³ Viz zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 2. 2015, sp. zn. 5403/2014/VOP/MPO, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2290>: „Náhrada nákladů řízení o odstranění stavby (§ 79 odst. 5 správního řádu) je ukládána i tehdy, je-li řízení zastaveno z důvodu, že stavba byla dodatečně povolena (§ 129 odst. 3 stavebního zákona).“

²²⁴ S výjimkou odvolacích rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, proti kterým se žaloba podává k Městskému soudu v Praze.

²²⁵ Podle ustanovení § 71 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba

- a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,
- b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. (...)

Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

²²⁶ V jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení, ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle do 90 dnů.

VIII.

SPECIFICKÁ ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ

Specifickými řízeními o odstranění stavby jsou především:

- opakované stavební řízení,²²⁷
- řízení o nařízení obnovení předcházejícího stavu,²²⁸
- stavba v tzv. volném režimu, která je v rozporu s právními předpisy,²²⁹
- řízení ve věci dočasných staveb²³⁰, u kterých uplynula doba jejich trvání,
- stavba neznámého vlastníka,
- nové rozhodnutí.²³¹

Ve všech těchto specifických řízeních může ochránce postup stavebního úřadu posoudit.

1. OPAKOVANÉ STAVEBNÍ ŘÍZENÍ

Jedním ze specifických řízení o nepovolené stavbě je opakované stavební řízení.

Opakované stavební řízení vede stavební úřad v případě stavby, která je postavena v souladu s rozhodnutím, opatřením či jiným úkonem stavebního úřadu²³², ale

**Opakované
stavební řízení**

²²⁷ Stavební úřad provede opakované stavební řízení v případě staveb, které byly nebo jsou prováděny podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které však bylo následně pravomocně zrušeno. Podání nové žádosti stavebníkem není třeba, neboť je jí žádost, ke které bylo vydáno původní rozhodnutí nebo opatření. Jestliže nebude stavba na podkladě projednání v opakovaném stavebním řízení povolena, stavební úřad rozhodne o nařízení odstranění stavby (viz § 129 odst. 5 stavebního zákona).

²²⁸ Jedná se o situaci, kdy vlastník stavby bez povolení odstraní část stavby a je nezbytné, aby stavební úřad nařídil obnovení předešlého stavu stavby (viz § 129 odst. 8 stavebního zákona).

²²⁹ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

²³⁰ Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona: Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.

Dočasnou stavbou může být např. prodejní stánek nebo zařízení staveniště. V případě zařízení staveniště bude termínem pro odstranění staveniště kolaudace stavby.

Dočasná stavba v režimu občanského zákoníku není stavbou dočasnou tak, jak jí chápe § 2 odst. 3 stavebního zákona. Podle ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Blíže viz kapitola III Stavební kázeň.

²³¹ Ustanovení § 101 správního řádu.

²³² Ochránce má za to, že jde o každé rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, které zakládá stavebníkovi právo stavbu provést; kromě stavebního povolení nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se může jednat též o územní rozhodnutí nebo o územní souhlas.

rozhodnutí či opatření bylo zrušeno v přezkumném řízení správním orgánem nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví.²³³ Specifičnost řízení je dána tím, že jeho zahájení není způsobeno stavební nekázní vlastníka stavby (stavebníka). Toto řízení stavební úřad vede o původní žádosti stavebníka, stavebník či vlastník stavby už novou žádost nepodává (v podstatě jde o formu quasi návrhového řízení – řízení o žádosti).

Pokud stavební úřad nemůže vydat opakované stavební povolení, nařídí odstranění stavby.

Svým způsobem v sobě opakované stavební řízení kombinuje dva procesní postupy. K jeho samotnému zahájení nedochází opatřením stavebního úřadu z úřední moci; stavební úřad „pouze“ oznámí, že došlo k zahájení opakovaného stavebního řízení (quasi návrhového řízení), a to dnem, který následuje po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí (ať už správního soudu, nebo nadřízeného správního úřadu). Bylo by vhodné, aby stavební úřad v oznámení o zahájení opakovaného stavebního řízení specifikoval také datum zahájení řízení. V případě, že by stavební úřad nemohl vydat opakované stavební povolení, ale musel by nařídit odstranění stavby, uplatní se pravidlo poslední věty ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož „nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby“. Celé opakované stavební řízení je tedy nejprve završeno rozhodnutím záporné povahy (podle okolností, rozhodnutím o zamítnutí žádosti, případně usnesením o zastavení řízení), což představuje stav, který zákonodárce definuje slovy: „... nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena...“. Po nabytí právní moci zamítavého rozhodnutí o žádosti následuje rozhodnutí o nařízení odstranění stavby „... bez předchozího řízení...“. To znamená, že stavební úřad rovnou vydá rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, a to z úřední povinnosti, aniž by předtím oznamoval účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení řízení z úřední moci nebo činil jiné procesní kroky. Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 5 stavebního zákona lze také vnímat jako první úkon v řízení o odstranění stavby *sui generis*.²³⁴

Ochránce by rád zdůraznil, že předpokladem k vydání rozhodnutí o odstranění stavby je splnění obou podmínek uvedených v § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Nestačí tedy, že stavba nebude povolena v opakovaném stavebním řízení, ale musí se zároveň jednat o stavbu, k níž bylo zrušené povolení vyžadováno

**Zákonné
podmínky
k vydání
rozhodnutí
o odstranění
stavby**

²³³ Opakované stavební řízení dle názoru ochránce dopadá i na ty případy, kdy odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí stavebního úřadu v důsledku toho, že odvolací rozhodnutí bylo ve správním soudnictví soudem zrušeno a správní soud odvolací orgán svým právním názorem zavázal ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

²³⁴ Ke srovnání se nabízí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2019, č. j. 8 As 73/2018-44, v jehož odůvodnění se mimo jiné praví (následuje citace části odůvodnění rozsudku): „... je však patrné, že stěžovatel v podané žalobě slučuje dvě řízení – řízení opakované a řízení o odstranění stavby. Tato dvě řízení jsou však v opakovaném stavebním řízení oddělena a vedena ve 'dvou fázích'. První je fáze o původní žádosti, která je ukončena buď kladně – vydáním opakovaného stavebního povolení, nebo záporně – zamítnutím původní žádosti o stavební povolení, případně procesním rozhodnutím, např. zastavením řízení. Po provedení opakovaného stavebního řízení se „záporným“ výsledkem je vydání rozhodnutí o odstranění stavby prvním úkonem v řízení o odstranění stavby. Ačkoliv na opakované řízení navazuje, jde o řízení samostatné...“. Rozsudek je dostupný z: www.nssoud.cz

stavebním zákonem. Ochránce se v praxi setkává s případy staveb, které byly povoleny, ač povolení vůbec nevyžadovaly. Je-li pravomocné povolení takové stavby zrušeno, pak sice stavba nebude (nemůže být) v opakovaném stavební řízení povolena (nelze povolit stavbu, která povolení nevyžaduje), stavební úřad ale nemůže ani nařídit její odstranění – nebudou splněny podmínky dle § 129 odst. 1 písm. e).

Vzhledem k přetrvávajícím diskusím odborné veřejnosti, kdy se uplatní postup podle § 129 odst. 5 stavebního zákona a podle jaké právní úpravy se v něm bude postupovat (přechodná ustanovení stavebního zákona tyto otázky výslovně neupravují), jeví se jako vhodný následující dodatek.

Opakované stavební řízení je třeba vést i v případech, kdy bylo původní stavební řízení zahájeno a (zrušené) stavební povolení vydáno před 1. 1. 2013.²³⁵ Původní stavební řízení nelze po předchozím zrušení stavebního povolení (například správním soudem) zastavit pro zjevnou bezpředmětnost s odůvodněním, že stavba byla v mezidobí dokončena a je užívána. Podle názoru ochránce otázka, jak se má stavební úřad zachovat v případě staveb, ke kterým v mezidobí vzniklo právo užívání, je stále poněkud problematická, zvláště v případech, kdy došlo k uplynutí lhůt pro přezkum kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Nová právní úprava stavebního zákona (účinná od 1. 1. 2018) ale zprostila mnohé stavby povinnosti kolaudace; v těchto případech již není důvod k diskusi o případné překážce práva užívání stavby.²³⁶

Při úvaze, jaká právní úprava se tedy pro opakované stavební řízení použije, je vhodné odpovědět si na otázku, zda původní stavební řízení (nebo jiný povolovací proces podle stavebního zákona; nemusí nutně jít právě o stavební řízení) a stavební řízení opakované mohou tvořit jeden celek.²³⁷ Podle názoru ochránce netvoří jeden celek, ale spíše jakýsi procesní hybrid, jehož průběh není ve skutečnosti stavebním zákonem dostatečně upraven. Ve prospěch toho, aby bylo možno vycházet z původní právní úpravy (účinné v době podání původní žádosti), hovoří fakt, že výslovně podle § 129 odst. 5 stavebního zákona se za žádost pro tento účel považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. Na druhé straně, v tomtéž ustanovení se uvádí, že v opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115 stavebního zákona. To nasvědčuje posouzení věci podle aktuální právní úpravy. Pokud je nutné zabývat se opakovaně také umístěním stavby (protože kupříkladu došlo ke zrušení společného rozhodnutí či společného souhlasu), musí stavební úřad posoudit i soulad s vydaným územním plánem apod.

Z pohledu aktuálního právního názoru Nejvyššího správního soudu překážkou postupu podle novelizovaného § 129 stavebního zákona z roku 2006 není ani to, že

²³⁵ Před účinností novely stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb.; tento názor uvedl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, který je dostupný z: www.nssoud.cz

²³⁶ Blíže v kapitole IV Typy nepovolených staveb

²³⁷ Podle názoru Nejvyššího správního soudu (viz předchozí odkaz) tato správní řízení nelze společně považovat za jedno kontinuální stavební řízení. Pak by totiž původní stavební řízení navzdory právní moci rozhodnutí o odvolání nebylo možné považovat za ukončené v závislosti na nejistém předpokladu následného zrušení meritorního rozhodnutí a vedení opakovaného stavebního řízení. Podle Nejvyššího správního soudu tak tomu jistě není, resp. nelze uvažovat tak, že původní sloučené územní a stavební řízení dosud nebylo ukončeno a stále probíhá, a proto se novelizovaná právní úprava nepoužije.

stavební řízení bylo vedeno s odkazem na přechodná ustanovení stavebního zákona (§ 190 odst. 3) ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Zákon č. 350/2012 Sb. neobsahuje podrobnější úpravu přechodných ustanovení pro stavby povolené před účinností novely. Tím spíše neobsahuje pravidlo týkající se staveb, u nichž bylo stavební řízení vedeno ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Z absence výslovné úpravy však nelze vyvodit překážku aplikovatelnosti ani pro tyto případy.²³⁸ Tento právní názor Nejvyššího správního soudu v podstatě zrovnoprávňuje stavebníky bez ohledu na to, ve které době jim bylo vydáno (později zrušené) povolení stavby.

Postup podle současné právní úpravy zároveň znamená, že rozhodnutí o nařízení odstranění stavby stavební úřad vydá pouze v případě takové stavby, která by vyžadovala nějaké povolení podle aktuální právní úpravy stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Pokud by se podle nové právní úpravy jednalo o stavbu v tzv. volném režimu, patrně by došlo k zamítnutí původní žádosti v opakovaném stavebním řízení a poté by následovalo vydání rozhodnutí, že se odstranění stavby nenařizuje.

Dobrá víra
řádného
stavebníka

Ochránce závěrem připomíná, že je nutné v každém správním řízení, tedy i v opakovaném stavebním řízení, chránit dobrou víru řádného stavebníka²³⁹, zásáhnout do ní co možná nejméně a dodržet tak i zásadu právní jistoty.

2. ŘÍZENÍ O NAŘÍZENÍ OBNOVENÍ PŘEDCHÁZEJÍCÍHO STAVU STAVBY

Obnovení
předcháze-
jícího stavu
stavby

Toto specifické řízení vede stavební úřad v případě, kdy vlastník stavby bez povolení odstraní některou její část, kterou je nutné z důvodu veřejného zájmu zachovat. V takovém případě stavební úřad nařídí vlastníkovi stavby obnovit předcházející stav stavby, vyplývající zejména z jejího původního povolení či kolaudace.²⁴⁰

Logickým výkladem nelze než dospět k závěru, že v případech, kdy dojde k odstranění části stavby bez příslušného opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu, je nutné ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyložit v kontextu s ustanovením § 129 odst. 8 stavebního zákona. Jinak řečeno, musí zde být vždy důvod, pro který je nutné nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby. Samotné vedení řízení o odstranění stavby, jež spočívala v neoprávněném odstranění části stavby, je bez dalšího za použití logického výkladu zřejmě absurdní. Postup stavebního úřadu v obdobných věcech tak připadá v úvahu pouze a jenom tam, kde jsou dány důvody pro nařízení obnovení původního stavu. V ostatních případech se daná stavební nekázeň musí ze strany stavebního úřadu řešit sankčními prostředky.²⁴¹

²³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, bod 29, dostupný z: www.nssoud.cz

²³⁹ Hovoříme o dobré víře stavebníka, nikoliv o právech nabytých v dobré víře, neboť ta stavebník zrušením rozhodnutí nebo opatření pozbyl. Tím se ale zároveň neeliminuje existence dobré víry jako takové, kterou je třeba chránit v každém správním řízení, a tudíž i v opakovaném stavebním řízení.

²⁴⁰ Dle ustanovení § 129 odst. 8 stavebního zákona platí, že pokud je třeba nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu anebo v rozporu s ním provedeny stavební úpravy spočívající v odstranění některé části stavby, postupuje stavební úřad podle odstavců 2 a 3 příměřeně.

²⁴¹ Otázkou, zda je dán důvod pro zahájení trestupkového řízení ve smyslu ustanovení § 178 odst. 1 písm. l), m) a n) stavebního zákona, musí stavební úřad vyhodnotit i v případech, kdy důvodně uplatní postup podle § 129 odst. 8 stavebního zákona.

Pokud by tedy stavební úřad například řádně a bez důvodných pochybností prokázal, že došlo k odstranění části stavby, u níž je dle ustanovení § 128 a ve spojení s ustanovením § 103 stavebního zákona vyžadováno opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu, mohl by ve smyslu ustanovení § 129 odst. 8 stavebního zákona za přiměřené aplikace § 129 odst. 2 a 3 postupovat. Důvod, pro který je nutná obnova předcházejícího stavu stavby, by však musel prokazatelným a přezkoumatelným způsobem ozřejmit.

Rovněž je vhodné doplnit, že dle judikatury platí, že stavební úřad nemůže předmětem svého řízení učinit objekt, který povolovacím režimům stavebního zákona nepodléhá.²⁴² Alfou a omegou každé kauzy proto musí být správné posouzení stavebního záměru a jeho podřízenosti pod zákonná ustanovení stavebního zákona. Pokud stavební úřad v konkrétním případě zjistí, že došlo k naplnění ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tj. jednalo se o stavební úpravu, kterou se například do nosných částí stavby nezasáhlo ani nepřímým způsobem,²⁴³ a budou naplněna i další kritéria daného ustanovení, včetně ustanovení § 128 stavebního zákona, nebude se dle okolností jednat o stavební záměr vyžadující opatření či rozhodnutí stavebního úřadu. Pro představu lze uvést například stavební úpravu bytu spočívající v odstranění nenosné příčky, a to prokazatelně bez jakéhokoliv vlivu na okolní konstrukce či chráněné veřejné zájmy (požární bezpečnost, ochranu životního prostředí apod.). V takových případech nebude stavební úřad bez dalšího oprávněn zahájit řízení o nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby.

3. STAVBA V TZV. VOLNÉM REŽIMU, KTERÁ JE V ROZPORU S PRÁVNÍMI PŘEDPISY

Stavební úřad je povinen nařídit odstranění stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy.²⁴⁴ Rozhodnutí o nařízení odstranění stavby vydá stavební úřad vůči vlastníkovvi stavby, popřípadě vlastníkovvi pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.²⁴⁵

Dle stavebního zákona platí, že stavební úřad odstranění takové stavby nenařídí, pokud porušení právních předpisů nebylo prokázáno nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil.²⁴⁶ Účelem řízení o nařízení odstranění stavby

²⁴² K tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56, dostupný z: www.nssoud.cz, dle kterého „stavební zákon z roku 2006 výslovně stanoví, v jakých případech a u jakých staveb je vyžadováno stavební povolení, resp. ohlášení, resp. které stavby a stavební úpravy je nevyžadují. Nelze proto vydávat stavební povolení i tam, kde je zákon nevyžaduje, a to zcela účelově dle potřeby stavebníka; je nutno vždy zkoumat zákonné podmínky, nikoli individuální 'potřebu' žadatele“.

²⁴³ K možnosti zásahu do nosné konstrukce nepřímým způsobem srov. komentář k ustanovení § 103 stavebního zákona: PŮČEK, P. § 103. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 416.

²⁴⁴ Tento rozpor může být zejména v oblasti veřejného práva. Za určitých specifických podmínek však nelze vyloučit shledání rozporu ani v oblasti práva soukromého; bližší viz kapitola IV Typy nepovolených staveb, podkapitola 6.

²⁴⁵ Ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

²⁴⁶ Ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona.

dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je proto dle ochránce především zajištění nápravy zjištěných rozporů s právními předpisy (např. jiným ustanovením stavebního zákona, zákonem o lesích, zákonem o státní památkové péči) a poskytnutí ochrany veřejným zájmům. Přitom platí, že ochranu zájmů dle zvláštních právních předpisů lze zabezpečit jen při důsledném uplatnění zásady vzájemné spolupráce správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu).²⁴⁷

Ochrana veřejných zájmů

Za spíše ojedinělou výjimku z pravidla, že účelem daného řízení je poskytnutí ochrany veřejným zájmům, lze považovat případy, kdy bude ze strany stavebního úřadu poskytnuta též ochrana zájmům soukromým. Za zmínku stojí případ nastíněný v kapitole IV. Typy nepovolených staveb, podkapitole 6 Stavba nevyžadující povolení prováděná v rozporu se zákonem, tj. situace, kdy by byl stavebnímu úřadu předložen deklaratorní rozsudek o neplatnosti smlouvy. Je však třeba zdůraznit, že dle judikatury správních soudů není poskytnutí ochrany soukromým zájmům a priori úlohou stavebních úřadů a bude vždy nutné bedlivě vyhodnotit okolnosti každého konkrétního případu.²⁴⁸ Je třeba pamatovat i na to, že k ochraně vlastnického práva primárně slouží žaloba podaná k soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení.

K samotnému řízení o nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je třeba dodat, že stavební úřad je povinen zahájit řízení z moci úřední v zákonné subjektivní lhůtě (viz § 80 odst. 2 správního řádu) i za situace, kdy zjistí, že příslušný správní orgán řeší otázku, která by mohla mít na řízení přímý vliv (zejm. vést k dodatečné nápravě zjištěného rozporu, či jeho vyloučení). Institut nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona se pak nevztahuje pouze na „stavby“. Ve spojení s ustanovením § 129 odst. 4 a 7 stavebního zákona je nutné jej primárně aplikovat též na terénní úpravy a zařízení (§ 3 odst. 1 a 2 stavebního zákona).²⁴⁹

Pokud však v rámci dokazování v probíhajícím řízení nebude bez důvodných pochybností prokázáno porušení právních předpisů nebo dojde k dodatečné nápravě, stavební úřad nenařídí odstranění stavby a řízení vedené z moci úřední zastaví usnesením poznamenaným do spisu. Dodatečné povolení se zde nevydává.²⁵⁰

²⁴⁷ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 10. 2017, sp. zn. 2920/2016/VOP/PPK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5470>

²⁴⁸ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2018, č. j. 6 As 363/2017-21, dostupný z: www.nssoud.cz, dle kterého „ani správní orgány při své činnosti zásadně nechrání soukromá subjektivní práva, nýbrž zájmy veřejné. Pokud v rámci umísťování a povolování staveb dochází i k uplatňování soukromoprávních námitek a správní orgány zde hledí i na zájmy soukromé, pak se jedná o zvláštní případy, kdy lze před správními orgány uplatňovat i námítky sledující primárně ochranu soukromých subjektivních práv, přičemž takové námítky mohou být uplatňovány tam, kde je vedeno tomu odpovídající správní řízení a kde to zákon předpokládá. Pokud však odpovídající správní řízení vedeno není, právo na uplatnění soukromoprávních námitek samo o sobě vymáhat nelze“.

²⁴⁹ K tomu viz zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 10. 2017, sp. zn. 2920/2016/VOP/PPK, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5470>

²⁵⁰ K možnosti využití tohoto institutu a některým souvisejícím hmotněprávním i procesním otázkám srov. článek: PŮČEK, P. *Vybrané dopady novely stavebního zákona z pohledu památkové péče* [online] In: PRŮCHOVÁ, I. a kol. (eds.) *COFOLA 2018 – Část VII. Památková péče v právních vztazích*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada

4. ŘÍZENÍ VE VĚCI STAVBY DOČASNÉ, U KTERÉ UPLYNULA DOBA JEJÍHO TRVÁNÍ

Dobu trvání dočasných staveb musí stavebník uvést už při podání žádosti (ohlášení), přičemž tato skutečnost je také následně uvedena ve vydaném rozhodnutí, opatření či v jiném úkonu.

Stavební zákon rozlišuje **dva druhy dočasných staveb**:

- dočasné stavby, u kterých uplynula doba jejich trvání, které nebude možné zachovat a prodloužit dobu jejich existence,
- dočasné stavby, které bude možné zachovat i poté, co uplynula doba jejich trvání.

Prodloužit dobu trvání nebo změnit dočasnou stavbu na trvalou **není možné** v případě staveb uvedených v § 104 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, které byly povoleny jako stavby dočasné na dobu maximálně tří let, tj. staveb specifikovaných rozměrů, které nejsou určeny pro bydlení, a staveb hal specifikovaných rozměrů. U těchto staveb není prodloužení doby trvání možné ani tehdy, pokud by na základě požadavku stavebníka nebyla od počátku stanovena maximální doba trvání stavby na tři roky, ale byla by stanovena např. jen na rok či na dva roky. Pokud by po uplynutí stanovené doby nebyla stavba odstraněna, musí stavební úřad z úřední povinnosti zahájit řízení o odstranění stavby²⁵¹.

Obecně platí, že existenci některého z důvodů pro nařízení odstranění stavby podle stavebního zákona musí stavební úřad zjistit a prokázat bezpochybně, což se zpravidla děje při kontrolní prohlídce²⁵² nebo při výkonu státního dozoru²⁵³.

U ostatních staveb **je možné** prodloužit dobu trvání nebo změnit dočasnou stavbu, u které uplynula doba jejího trvání, na stavbu trvalou pouze tehdy, pokud vlastník takové stavby požádá stavební úřad o změnu v užívání spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou²⁵⁴. Pokud stavební úřad takové žádosti vyhoví, řízení o odstranění dočasné stavby, u které uplynula doba jejího trvání, zastaví. Jestliže takové žádosti stavební úřad nevyhoví, pokračuje v řízení o odstranění stavby a nařídí její odstranění.

Stavební zákon nově od 1. 1. 2018 vymezil dočasné stavby, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, a to konkrétně prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů²⁵⁵. To však neznamená, že jejich majitel je může

Druhy
dočasných
staveb

Dočasné
stavby, které
nevyžadují
umístění

teoretická, svazek č. 628., 2018. s. 109–125 [cit. 15. 10. 2019] ISBN 978-80-210-9088-0 (online: pdf).

²⁵¹ Ustanovení § 129 stavebního zákona.

²⁵² Ustanovení § 133 stavebního zákona.

²⁵³ Ustanovení § 171 stavebního zákona.

²⁵⁴ Podle § 129 odst. 6 stavebního zákona poučí stavební úřad v oznámení o zahájení řízení vlastníka o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů žádost o změnu v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou.

²⁵⁵ Ustanovení § 79 odst. 2 písm. t) stavebního zákona. K § 79 odst. 2 stavebního zákona je třeba připomenout zprávu o šetření ochránce ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 7220/2015/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4130>: „I. Záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona je možné umístit, provést a užívat v tzv. volném režimu, tj. bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (§ 103 odst. 1, § 119 odst. 1 stavebního zákona). Jejich výčet je taxativní a nelze jej výkladem rozšířit. II. K záměrům vyjmenovaným

umístit na jakémkoli pozemku bez ohledu na souhlas vlastníka pozemku, existenci pozemní komunikace nebo stanovisko orgánů památkové péče²⁵⁶.

Pokud se týká stánků a jejich umístění na pozemní komunikaci, je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu²⁵⁷. Podle rozsudku neskončené řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení dočasné stavby v režimu stavebního zákona nebrání silničnímu správnímu úřadu vyzvat k jejímu odstranění podle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 12. 2015. Při splnění podmínek tohoto zákona je pak podle soudu možno přistoupit k nápravnému opatření spočívajícímu v odstranění stavby z pozemní komunikace.

5. STAVBA NEZNÁMÉHO VLASTNÍKA

V řadě případů se lze setkat s existencí problematické stavby, např. nepovolené nebo trpící závadami, jejíhož vlastníka nelze jednoznačně identifikovat. Zásadním úkolem stavebního úřadu je pak určení osoby, které by mělo být nápravné opatření, např. odstranění stavby, uloženo. Předtím než vydá rozhodnutí, jimž nařídí odstranění stavby, je totiž stavební úřad povinen postavit na jisto, kdo je vlastníkem odstraňované stavby.²⁵⁸

Otázka, vůči komu zahájit řízení dle § 129 stavebního zákona, není sporná v případech staveb, které jsou součástí pozemku. Stavba v tomto případě není samostatnou věcí. Je proto majetkem vlastníka pozemku, jehož lze dohledat v katastru nemovitostí – vyjma případů, kdy je pozemek evidován buď bez vlastníka, nebo jehož vlastníka je nedostatečně identifikovatelný. Součástí pozemku je většina staveb zřízených po 1. 1. 2014. Výjimkou jsou stavby dočasné²⁵⁹, inženýrské sítě²⁶⁰, podzemní stavby se samostatným účelovým určením a stavby, o nichž to stanoví zvláštní zákon²⁶¹.

U staveb zřízených před 1. 1. 2014 platí, že pokud byl k tomuto dni vlastník stavby odlišný od vlastníka pozemku, přetrvával tento stav i nadále.²⁶² Tyto stavby budou samostatnými věcmi až do doby, kdy se vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku stane ta samá osoba; poté stavba k pozemku „přiroste“ (stane se jeho součástí). V případech staveb vybudovaných před rokem 2014 musí stavební úřad určit, zda se stavba podle právní úpravy účinné v době, kdy byla vybudována, stala součástí pozemku. V případě kladné odpovědi bude stavba sdílet právní osud pozemku včetně osoby vlastníka. Pokud se však stavba podle právní úpravy účinné v době jejího

v § 79 odst. 2 stavebního zákona nepatří dočasná stavba nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun; tento záměr není srovnatelný ani s cirkusovým stanem ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.“

²⁵⁶ Např. se jedná o umístění prodejních stánků v památkové rezervaci.

²⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 452/2017, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2011, č. j. 7 As 92/2011-93, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 12. 2013, č. j. 15 A 12/2011-87, oba dostupné z: www.nssoud.cz

²⁵⁹ Ustanovení § 506 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁶⁰ Ustanovení § 509 občanského zákoníku.

²⁶¹ Ustanovení § 498 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁶² Ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku.

vybudování součástí pozemku nestala, musí stavební úřad z dostupných podkladů zjistit, která osoba stavbu vybuodovala. Vůči této osobě nebo osobě, která jí ve vlastnictví stavby nahradila (kupec, obdarovaný...), pak zahájí řízení o odstranění stavby.

Nepodaří-li se určit výše uvedeným způsobem, kdo je vlastníkem stavby, přichází v úvahu, aby stavební úřad řešil stavbu, která není součástí pozemku a jejíž vlastník není znám, jako tzv. věc opuštěnou. Stavbu lze opustit a tímto způsobem k ní ztratit vlastnictví buď výslovným písemným projevem vůle, nebo nevykonáváním vlastnických práv ke stavbě. U stavby neznámého vlastníka, k níž není vlastnické právo vykonáváno po dobu více než 10 let, se má za to, že byla opuštěna.²⁶³ V takovém případě pak může stavební úřad vymáhat splnění veřejnoprávní povinnosti související se stavbou, mj. tedy i její odstranění, po státu, který se ze zákona stává vlastníkem opuštěné stavby.²⁶⁴ Popsané řešení přichází v úvahu nejdříve po uplynutí 10 let ode dne 1. 1. 2014, kdy nabyl účinnosti občanský zákoník.²⁶⁵

I pozemky (včetně staveb, které jsou jejich součástí) nebo stavby (jsou-li samostatnou věcí), které jsou evidovány v katastru nemovitostí, mohou mít neznámého vlastníka. Je tomu v případech, kdy jsou údaje zanesené v katastru k identifikaci vlastníka nedostatečné. Český úřad zeměměřický a katastrální je povinen předávat údaje o takových nemovitostech (pozemcích a „samostatných“ stavbách) Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových²⁶⁶, který dále provádí úkony směřující ke zjištění vlastníka a vyjasnění vlastnického práva k nemovitosti²⁶⁷. Za tím účelem zajistí zveřejnění výzvy, aby se vlastník ke svému majetku přihlásil. Není-li vlastník zjištěn a od vyvěšení výzvy marně uplyne lhůta 10 let, má se za to, že nemovitost je opuštěná. Opuštěná nemovitá věc připadá do vlastnictví státu.

Pokud se ani přes veškerou snahu nepodaří stavebnímu úřadu vlastníka stavby identifikovat, přichází v úvahu, aby nařídil odstranění stavby neznámému vlastníkovi. Nástrojem k tomuto řešení je ustanovení § 32 odst. 2 písm. e) správního řádu, které umožňuje ustanovit opatrovníka osobám, které nejsou známy. Stavební úřad této osobě doručí **oznámení o zahájení řízení a usnesení o ustanovení opatrovníka** pomocí veřejné vyhlášky. Povinnost odstranit stavbu pak uloží neznámé osobě, tj. neznámému vlastníkovi.²⁶⁸

**Nařízení
odstranění
stavby
neznámému
vlastníkovi**

6. NOVÉ ROZHODNUTÍ

Institut nového rozhodnutí, který je upraven ve správním řádu,²⁶⁹ teoreticky umožňuje řešit situace, kdy stavební úřad pravomocně nařídil stavbu odstranit, ale následně se změnila okolnost tak, že by bylo možné tuto stavbu dodatečně povolit. Institut nového rozhodnutí neslouží jako opravný prostředek, jedná se o institut, který slouží k novému posouzení pravomocně rozhodnuté věci. Typickým příkladem

²⁶³ Ustanovení § 1050 odst. 2 občanského zákoníku.

²⁶⁴ Ustanovení § 1045 odst. 2 občanského zákoníku.

²⁶⁵ Ustanovení § 3067 odst. 2 občanského zákoníku.

²⁶⁶ Ustanovení § 64 odst. 2 katastrálního zákona.

²⁶⁷ Ustanovení § 65 katastrálního zákona.

²⁶⁸ Popis těchto kroků stavebního úřadu včetně následně exekuce je uveden v metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj „Exekuční řízení“, dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf

²⁶⁹ Ustanovení § 101 a násl. správního řádu.

může být změna okolností, na základě kterých správní orgán vydal původní rozhodnutí. **Nicméně je třeba upozornit na skutečnost, že judikatura ani odborná veřejnost neposkytují na využitelnost institutu nového rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby jednoznačnou odpověď a názory na tuto otázku se velmi liší.**

V obecné rovině institut nového rozhodnutí v určitých případech a za splnění zákonných podmínek prolamuje zásadu *res iudicata* (přesněji – *res administrata*)²⁷⁰ a zásadu materiální právní moci rozhodnutí.²⁷¹ Podle zásady *res iudicata* je možné přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Zásada materiální právní moci rozhodnutí znamená, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky řízení, ve kterém bylo vydáno, a pro všechny správní orgány.

Nové rozhodnutí je možné vydat pouze z důvodů, které jsou taxativně stanoveny ve správním řádu. Ve věci dodatečného povolení stavby je pravděpodobně možné jej vydat dle ustanovení § 101 písm. b) správního řádu²⁷². Specifikem tohoto typu nového rozhodnutí je to, že neprolamuje materiální právní moc rozhodnutí, jelikož materiální právní moc negativní rozhodnutí o žádosti nenabývá. Z toho důvodu nevzniká ani překážka věci rozhodnuté²⁷³. Již ze samotného znění ustanovení § 101 písm. b) správního řádu jsou však zřejmé základní limity jeho aplikace. Předně musí existovat dříve oprávněně podaná **žádost** o dodatečné povolení stavby, kterou správní orgán **pravomocně zamítl**. Pokud stavebník žádost o dodatečné povolení stavby vůbec nepodal nebo správní orgán řízení o ní **zastavil** (např. protože nedoplnil nutné podklady), nelze nové řízení podle § 101 písm. b) správního řádu provést, a tedy ani vydat nové rozhodnutí o žádosti.

Pokud stavebník v původním řízení podal žádost o dodatečné povolení stavby a stavební úřad mu ji pravomocně zamítl, jsou splněny předpoklady dané ustanovením § 101 správního řádu a stavební úřad by se měl žádosti o vydání nového rozhodnutí zabývat, a to i po právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Ve stavebním zákoně ani ve správním řádu neexistuje ustanovení, které by podání takové žádosti vylučovalo.

K vyhovění žádosti o vydání nového rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby může dojít např. u změny územního plánu. Typicky se bude jednat o stavbu, která byla původně vybudována v rozporu s územním plánem, nicméně nový územní plán již umožňuje stavbu v dané lokalitě umístit.

Po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby ještě může nastat situace, kdy bude nové rozhodnutí o dodatečném povolení vydáno již v některé fázi exekuce rozhodnutí o odstranění stavby. Pokud by přicházel tento postup v úvahu, jednalo by se pravděpodobně zároveň o důvod přerušení či zastavení exekuce původního rozhodnutí o odstranění stavby. Řízení o novém rozhodnutí by bylo předběžnou otázkou pro vlastní exekuci.²⁷⁴ **Stavební úřad by však neměl vést řízení o vydání**

²⁷⁰ Ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu.

²⁷¹ Ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu.

²⁷² Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.

²⁷³ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 5 As 235/2015-68, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁷⁴ K tomu více v kapitole Výkon rozhodnutí o odstranění stavby.

nového rozhodnutí, pokud je od počátku zjevné, že žádosti nebude možno vyhovět. Typickým příkladem může být přetrvávající rozpor s územním plánem nebo nesouhlasné stanovisko dotčeného orgánu s umístěním stavby jako takové (např. z důvodu ochrany přírody a krajiny). Opakované podávání žádostí o nové rozhodnutí i po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby by pak bylo nutné hodnotit jako obstrukci a řízení by bylo nutné usnesením zastavit podle § 45 odst. 3 správního řádu, tedy jako řízení o zjevně právně nepřípustné žádosti.

IX.

Výkon rozhodnutí o odstranění stavby

Téměř od počátku svého působení se ochránce setkává s tím, že ač stavební úřad nařídí odstranění nepovolené stavby, následně nepřistupuje k nucenému výkonu rozhodnutí, pokud povinný dobrovolně a včas nesplní uloženou povinnost. Poprvé ochránce na tuto skutečnost upozornil ve své Souhrnné zprávě za rok 2003.²⁷⁵ Zde uvedl: „*Nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Stávající praxe, kdy jsou případy odstranění nelegálních staveb vzácnou výjimkou, je do budoucna neudržitelná. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu.*“

1. PŘÍČINY NEČINNOSTI

Důvodů, proč stavební úřady nepřistupují k výkonu svých rozhodnutí, je celá řada. Na prvním místě lze uvést fakt, že realizace rozhodnutí o odstranění stavby je závažným a nevratným zásahem do majetku stavebníka (vlastníka). Úředníci proto mívají obavy jednak z reakce vlastníka, jednak z náhrady škody v případě, že by v průběhu procesu závažněji pochybili. Vedle příčin psychologických jsou zde však i důvody objektivní. Vlastník stavby je v řadě případů neznámého pobytu nebo nepřebírá poštu. Mnohdy bývá obtížné najít stavební firmu, která by demolici byla ochotna provést (příčemž u staveb, které by vyžadovaly stavební povolení, nebo staveb obsahujících azbest není možno podle § 128 odst. 5 stavebního zákona uložit jejich odstranění svépomocí). Je třeba vyřešit též řadu složitých právních otázek, například jak naložit s movitými věcmi nalezenými ve stavbě.

Ochránce může ze své pozice pouze opakovaně stavebním úřadům připomínat, že uvádět svá rozhodnutí v život je jejich povinností, a to i přes výše uvedené překážky²⁷⁶. Nutno zdůraznit, že stavební úřad má vždy povinnost přistoupit k exekuci, neboť je povinen vymáhat splnění povinnosti, kterou nařídil. Tím spíše, jde-li o povinnost uloženou ve veřejném zájmu.²⁷⁷ Omluvou pro odkládání výkonu rozhodnutí není ani nemajetnost povinného,²⁷⁸ ani nedostatečné personální obsazení

²⁷⁵ Souhrnná zpráva o činnosti ochránce za rok 2003, dostupná z: www.ochrance.cz

²⁷⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 8. 9. 2014, sp. zn. 4518/2013/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3754>

²⁷⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 9. 2018, sp. zn. 324/2018/VOP/MKČ, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8066>

²⁷⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 19. 12. 2008, sp. zn. 1508/2008/VOP/SN, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1088>

stavebního úřadu nebo zapůjčení spisu jinému úřadu či soudu,²⁷⁹ či dokonce zájmy města, jehož úřad rozhodnutí vydal²⁸⁰. Důvodem pro nečinnost stavebního úřadu nemůže být ani podání správní žaloby proti rozhodnutí o odstranění stavby, nepřizná-li soud žalobě odkladný účinek,²⁸¹ ani případné vzájemné neshody spoluvlastníků pozemku či stavby.²⁸²

2. FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Nejvážnější překážkou odstraňování černých staveb v České republice je bohužel fakt, že stát pro tuto část výkonu státní správy nikdy nezajistil dostatečné finanční krytí. Náklady na odstranění nepovolené stavby má samozřejmě nést její vlastník.²⁸³ Pokud však odmítne svou povinnost splnit dobrovolně, musí stavební úřad uhradit náklady na likvidaci stavby a po povinném je následně vymáhat. To může trvat i několik let, u osob insolventních nebo obchodních korporací v úpadku se to dokonce vůbec nemusí podařit. Exekuce tak vyvolávají velké nároky na obecní rozpočty. Obce nedostávají na výkon povinností stavebního úřadu od státu zvláště vyčleněné prostředky a nejsou ochotny (ani zálohově) hradit náklady na odstranění staveb. V praxi jde převážně o demolice rozsáhlých staveb, staveb obsahujících nebezpečné látky a také o demolice objektů na území jiných obcí, než je sídlo stavebního úřadu.

Stavební zákon výslovně deklaruje, že veřejným zájmem je respektování stavební kázně a zajištění dobrého stavebního stavu staveb²⁸⁴. Není možné proto dlouhodobě tolerovat, že z důvodu nedostatku finančních prostředků nejsou plněna pravomocná a vykonatelná rozhodnutí stavebních úřadů.

Jelikož zákonodárce ani v rámci četných novelizací stavebního zákona nevyřešil otázku poskytnutí finančních prostředků na úhradu nákladů spojených s nuceným výkonem rozhodnutí stavebních úřadů, ochránce se touto otázkou zabýval v rámci šetření, které vedl z vlastní iniciativy²⁸⁵. Jeho smyslem bylo, aby Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu přijalo program, prostřednictvím kterého by se stát finančně podílel na krytí nákladů exekuce rozhodnutí, která obecné stavební úřady vydávají ve veřejném zájmu. Jde např. o rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení povinností zjednat nápravu v rámci kontrolní prohlídky stavby, rozhodnutí o neodkladném odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací, rozhodnutí o vyklizení stavby.

²⁷⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. 6240/2006/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8086>

²⁸⁰ Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 25. 8. 2010, sp. zn. 322/2010/VOP/KČ, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/268>

²⁸¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 25. 7. 2011, sp. zn. 2205/2011/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1712>

²⁸² Zpráva o šetření ochránce ze dne 9. 2. 2015, sp. zn. 3529/2014/VOP/MST, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7850>

²⁸³ Ustanovení § 131 odst. 1 stavebního zákona.

²⁸⁴ Ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona.

²⁸⁵ Závěrečné stanovisko ochránce ze dne 2. 12. 2016, sp. zn. 6/2011/SZD/JSV, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4804>

**Dotační
program**

Ministerstvo pro místní rozvoj požadavku ochránce zčásti vyhovělo a vyhlásilo dotační program „Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů“. Program je zacílen na nápravu nejzávažnějších stavebně-technických poruch staveb. Je možné z něj čerpat finanční prostředky na krytí nákladů na zajištění výkonů rozhodnutí obecných stavebních úřadů o nařízení neodkladného odstranění stavby, nařízení nutných zabezpečovacích prací na stavbě a nařízení vyklizení stavby. Poskytovatelem dotace je Ministerstvo pro místní rozvoj. Obec, která vykonává působnost obecného stavebního úřadu a vydala daný druh pravomocného a vykonatelného rozhodnutí, může požádat o finanční podporu příslušný krajský úřad.²⁸⁶

3. EXEKUČNÍ LHŮTY**Zákonné lhůty
pro výkon
rozhodnutí**

Zahájit a provést exekuci demoličního rozhodnutí a jiných obdobných rozhodnutí stavebního úřadu o uložení povinnosti nepeněžitěho plnění lze jen v určitém časovém úseku. Exekuci lze nařídit nejpozději do 5 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně. Provádět exekuci lze nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně²⁸⁷. Jde o lhůty maximální, zákonné, které není možné prodloužit. Po uplynutí 10leté lhůty už stavební úřad nemůže svoje rozhodnutí vykonat; odstranit stavbu po této lhůtě může už jen její vlastník²⁸⁸. Obě lhůty dopadají jak na exekuce, které vede správní orgán, tak i na exekuce, které vede soudní exekutor.

Pokud po zahájení nuceného výkonu rozhodnutí exekuční správní orgán zjistí, že uplynula 10letá lhůta, exekuci usnesením zastaví. V opačném případě má povinný právo vznést proti pokračování exekuce námitku²⁸⁹.

**Nesprávný
úřední postup**

Neučiní-li správní orgán kroky k zajištění splnění povinnosti, kterou uložil pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, jde o nesprávný úřední postup ve smyslu zákona o odškodnění, a je tak odpovědný za případnou škodu, kterou způsobil svojí nečinností. V dalším textu bude rozebráno, jaké možnosti má úředník stavebního úřadu, který se navzdory všem překážkám rozhodne důsledně prosazovat zájem na zachování stavební kázně,²⁹⁰ a bude připomenut jeden z nálezů Ústavního soudu ČR.²⁹¹

²⁸⁶ Pravidla čerpání dotace z programu Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů jsou zveřejněna na webovém portálu Ministerstva pro místní rozvoj, dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/narodni-dotace/podpora-a-rozvoj-regionu/program-vykonu-rozhodnuti-stavebnich-uradu>

²⁸⁷ Ustanovení § 108 odst. 4 správního řádu.

²⁸⁸ Zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. 3589/2017/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8068>

²⁸⁹ Ustanovení § 117 správního řádu.

²⁹⁰ Tento text se, kromě stanovisek ochránce a judikatury, opírá též o metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj „Exekuční řízení“ z května 2015, dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf

²⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, dostupný z: <https://nalus.usoud.cz>

4. PŘEDÁNÍ VĚCI EXEKUTOROVI

Zejména v případě stavebních úřadů menších obcí lze jen doporučit, aby o výkon svého rozhodnutí požádaly soudního exekutora.²⁹² Výhoda spočívá v tom, že orgán se zkušenostmi v oblasti exekucí zajistí nejen potřebnou administrativu, ale i kontakt s povinným. Přesto je několik věcí, na které by měl úřad při předání věci pamatovat.

Exekuční řízení se zahajuje na návrh a je zahájeno dnem, kdy exekuční návrh došel exekutorovi.²⁹³ Návrh podává a účastníkem exekučního řízení se stává přímo obecní či městský úřad, nikoliv obec či město jako veřejnoprávní korporace.²⁹⁴ Jde tedy o výkon státní správy. Tomu by měla odpovídat i „hlavička“ žádosti adresované exekutorovi. Znamená to také, že jde o činnost úřední, takže laxní postup úřadu jakožto oprávněného v exekučním řízení (např. nedoplnění požadovaných podkladů ve stanovené lhůtě) se může stát předmětem šetření ochránce.

Je třeba zdůraznit, že účastník řízení není automaticky osobou oprávněnou z exekučního titulu,²⁹⁵ a nemůže proto přímo podat návrh na výkon rozhodnutí. Výjimkou mohou být rozhodnutí o odstranění stavby, která je umístěna nebo zasahuje na pozemek nebo do stavby, ke kterým buď stavebník neprokázal vlastnické nebo jiné věcné právo, nebo z důvodu úspěšného uplatnění vlastnické občanskoprávní námitky. V praxi nelze vyloučit ani situace, kdy oprávněnou osobou z exekučního titulu bude vlastník sousední nemovitosti, do jehož práv či oprávněných zájmů stavba pravomocně nařízená k odstranění přímo zasahuje. V takových případech lze říci, že výkon rozhodnutí je ve prospěch účastníka řízení, který je vlastníkem pozemku nebo stavby, do které stavebník neoprávněně zasáhl, nebo účastníka řízení, který úspěšně uplatnil vlastnickou občanskoprávní námitku, a směřuje k ochraně jeho vlastnického práva. Není však rozhodně povinností takovéto osoby návrh na exekuci podat a stavební úřad tím nemůže omlouvat svou nečinnost při výkonu rozhodnutí.²⁹⁶

Další poznámka se týká výroku rozhodnutí o odstranění stavby. Vykonatelné rozhodnutí o odstranění stavby jako exekuční titul musí obsahovat jednoznačnou povinnost, jejíž splnění má být vynuceno. V rozhodnutí by proto měla být nezaměnitelným způsobem identifikována stavba, případně její část, která má být odstraněna (včetně pozemků, na nichž stavba stojí). Musí z něj být také zřejmé, komu je povinnost odstranit stavbu ukládána (vlastník stavby), a měla by být stanovena i lhůta, dokdy se tak má stát. Rozhodnutí by mělo být opatřeno doložkou právní moci. Neurčitost výroku rozhodnutí, a tudíž nevykonatelnost daného rozhodnutí je důvodem, aby soud udělil exekutorovi pokyn k úplnému či částečnému odmítnutí

**Určitost výroku
rozhodnutí**

²⁹² Ustanovení § 105 odst. 2 správního řádu.

²⁹³ Ustanovení § 35 odst. 1 a odst. 2 exekučního řádu.

²⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 1999, sp. zn. 20 Cdo 2539/98, dostupný z: www.nsoud.cz

²⁹⁵ Ustanovení § 105 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s ustanovením § 36 odst. 1 a 3 exekučního řádu.

²⁹⁶ Zpráva o šetření ochránce ze dne 5. 3. 2008, sp. zn. 4106/2007/VOP/JSV, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8082>, a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 18. 9. 2008, sp. zn. 4106/2007/VOP/JSV, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8080>

exekučního návrhu nebo zastavení exekučního řízení. Pokynem soudu je exekutor vázán.²⁹⁷

**Záloha na
náklady
exekuce**

Nejpodstatnější je však uvědomit si, že předání věci exekutorovi může stavebnímu úřadu ušetřit práci, nikoliv však náklady s výkonem rozhodnutí spojené. Exekutor si totiž může vyžádat od úřadu jakožto oprávněného zálohu na náklady exekuce.²⁹⁸ Jelikož prostředky potřebné pro odstranění stavby bývají nemalé, lze očekávat, že této možnosti využije. Zřejmě jediným způsobem, jak tuto překážku obejít, je uzavřít s exekutorem rámcovou smlouvu o provádění exekuce a o případných zálohách na náklady. Bude-li exekutor ochoten zavázat se například k tomu, že nebude požadovat zálohu vyšší než určité procento odhadnutých nákladů na demolici, může být finanční břemeno spojené s výkonem rozhodnutí pro stavební úřad, resp. obecní či městský úřad únosné. Dlužno dodat, že po zahájení exekuce prováděné soudním exekutorem nesmí povinný až do ukončení exekuce nakládat se svým majetkem.²⁹⁹ Exekutor má tudíž rozumnou šanci domoci se vynaložených peněz zpět, není-li vlastník stavby insolventní.

5. VÝKON ROZHODNUTÍ SAMOTNÝM ÚŘADEM

Stavební, resp. městský či obecní úřad může samozřejmě své rozhodnutí vymáhat též sám.³⁰⁰ Tato cesta je vhodnější z toho hlediska, že nezatěžuje povinného zbytečnými náklady, obzvláště ve srovnání s výkonem rozhodnutí soudním exekutorem. Na druhou stranu zde hrozí, že nepodaří-li se přesvědčit samosprávu, aby na výkon rozhodnutí uvolnila prostředky ze svého rozpočtu, veškerá snaha úřadu přijde vniveč. I takovouto situaci však lze v některých případech řešit. Podívejme se na některé málo využívané právní instituty při výkonu rozhodnutí úřadem.

**Dobrovolné
odstranění
stavby**

V prvé řadě by úřad neměl zapomínat, že k dobrovolnému odstranění stavby může povinného ještě v poslední chvíli motivovat exekuční výzva ke splnění uložené povinnosti. Exekuční výzva má formu usnesení a povinný se proti ní může odvolat.³⁰¹ Výzva se odesílá před samotným nařízením exekuce a úřad v ní musí vlastníkovu stavby stanovit náhradní lhůtu k odstranění stavby. Měl by povinného ve výzvě též upozornit, že po marném uplynutí této lhůty již nařídí exekuci. Formulaci výzvy je třeba věnovat potřebnou pozornost a rozhodně není na škodu začlenit do ní, mimo jiné, i varování, že neukázněný vlastník stavby ponese veškeré náklady případné exekuce. Exekuční výzvu úřad nevydává automaticky, ale jen v těch případech, kdy nehrozí zmaření účelu exekuce, tj. vymození splnění uložené povinnosti.

Má-li úřední osoba, s přihlédnutím k osobě povinného, obavy, že při provádění exekuce by mohl být ohrožen její život nebo zdraví, může požádat o ochranu Policií ČR.³⁰²

²⁹⁷ Ustanovení § 43a odst. 6 ve spojení s ustanovením § 43a odst. 1 větou druhou exekučního řádu.

²⁹⁸ Ustanovení § 90 odst. 3 exekučního řádu.

²⁹⁹ Ustanovení § 44a odst. 1 exekučního řádu.

³⁰⁰ Ustanovení § 105 odst. 1 správního řádu.

³⁰¹ Ustanovení § 109 správního řádu.

³⁰² Ustanovení § 21 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Nejdůležitějším institutem, který by měly úřady více využívat, je usnesení, kterým se povinnému uloží povinnost zaplatit předem náklady exekuce nebo alespoň zálohu na ně.³⁰³ K tomu musí úřad stanovit lhůtu nejméně osm dnů. Význam tohoto usnesení spočívá v tom, že se jedná o nový, samostatný exekuční titul, a to na peněžité plnění. Úřad je tedy může předat k vymáhání exekutorovi, přičemž – na rozdíl od samotného odstranění stavby – s předáním této věci jsou spojeny poměrně nízké náklady³⁰⁴.

Příslušným správním orgánem k vymození usnesení o nákladech na exekuci je ten správní orgán, který usnesení vydal. Za účelem vymození usnesení může získávat informace o příjmech povinného od zaměstnavatelů a bank, vyžadovat od povinného prohlášení o majetku a může nechat obstatit jeho účet a provádět srážky z příjmů.³⁰⁵ Současně platí, že o provedení exekuce na peněžité plnění může obecní či městský úřad požádat místně příslušný celní úřad, který je obecným správcem daně.³⁰⁶

Usnesení o úhradě nákladů exekuce není samozřejmě řešením samospasitelným. Nepokryje případy, kdy je povinný insolventní, neznámého pobytu, jedná se o společnost v likvidaci nebo v konkurzu apod. Přesto může představovat významný nástroj k prosazení stavební kázně v těch případech, kdy se vlastník stavby splnění uložené povinnosti vyhýbá, ačkoliv je důvodný předpoklad, že jeho finanční situace by mu umožňovala náklady na odstranění stavby unést.

Na okraj lze dodat, že exekuci je možno v určitých případech odložit nebo přerušit.³⁰⁷ Vhodné je to zejména v případě zahájení řízení o vydání nového rozhodnutí³⁰⁸ ve věci dodatečného povolení stavby. Nicméně nutno zdůraznit, že žádosti o vydání nového rozhodnutí se nesmějí stát nástrojem umožňujícím blokovat výkon rozhodnutí. Vždy je třeba mít na zřeteli, že povinností stavebního úřadu je dbát ochrany veřejného zájmu, kterým je i zájem na splnění rozhodnutí o odstranění stavby³⁰⁹. Stavební úřad by proto neměl řízení o vydání nového rozhodnutí věcně projednat, pokud je od počátku zjevné, že žádosti nebude možno vyhovět (blíže viz kapitola Řízení o odstranění stavby).

**Usnesení
o úhradě
nákladů
exekuce**

**Odložení
a přerušeni
exekuce**

6. POSTIH NEUKÁZNĚNÉHO STAVEBNÍKA

Spíše okrajovým tématem je z hlediska výkonu rozhodnutí otázka možnosti trestat vlastníka za nesplnění rozhodnutí o odstranění stavby. Stavební zákon obsahuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se dopustí vlastník stavby tím, že neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Za tento přestupek lze vlastníkově stavby uložit pokutu až do výše 200 tis. Kč, přičemž není

³⁰³ Ustanovení § 119 odst. 4 správního řádu.

³⁰⁴ Ustanovení § 6 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem.

³⁰⁵ Ustanovení § 57, § 180, § 187, § 190 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁶ Ustanovení § 106 odst. 2 správního řádu.

³⁰⁷ Ustanovení § 113 správního řádu.

³⁰⁸ Ustanovení § 101 správního řádu.

³⁰⁹ Ustanovení § 132 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

Sankce za protiprávní jednání rozhodující, zda jde o fyzickou či právnickou osobu, anebo fyzickou osobu podnikající³¹⁰. Je ale třeba mít na paměti, že pokuta představuje pouze trest za protiprávní chování, odstranění protiprávního stavu však sama o sobě nezajistí.

³¹⁰ Ustanovení § 179 odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 5 písm. b) stavebního zákona.

X.

Vybraná soudní rozhodnutí ve věci odstraňování staveb

Nejvyšší správní soud, č. j. 8 As 52/2019-75

ze dne 4. 2. 2020

Pokud stavební úřad nařídí obnovení předcházejícího stavu stavby dle § 129 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, musí být obnoven předcházející povolený stav, tedy s umístěním, jaké měla původní povolená stavba, a tento stav musí být v rozhodnutí konkrétně určen. Stavební úřad je však před vydáním takového rozhodnutí povinen ověřit, zda je obnovení předcházejícího stavu technicky proveditelné.

Nejvyšší správní soud, č. j. 2 As 44/2017-24

ze dne 29. 6. 2017

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, bylo v případě, že stavba byla ve spoluvlastnictví více osob, možno povinnost odstranit stavbu (resp. stavební úpravu) uložit pouze těm osobám, které v rozhodné době, již je okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu, byly spoluvlastníky dotčené nemovitosti, nebo které k tomu byly určeny v rozhodné době účinným souhlasným prohlášením spoluvlastníků.

Krajský soud v Brně, č. j. 62 A 163/2017-76

ze dne 31. 1. 2019

I. Povinnost správního orgánu přerušit řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu z roku 2004 není automatická a neomezená. Řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 se nepřerušuje, byť by o to žadatel požádal, pokud je žádost odůvodňována toliko možnou budoucí změnou právního rámce, který v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby její dodatečné povolení neumožňuje, a to tím spíše, jde-li o změnu, jejíž proces eventuelního přijetí je teprve v rané fázi.

II. V řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je na vlastníky stavby (stavebníkovi), aby prokázal naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, aniž by mu mělo být poskytováno jakékoli dobrodiní vyčkáváním na eventuelní pro něj („možná“) příznivější právní stav.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 272/2017-82

ze dne 11. 1. 2018

Pokud bylo pravomocné rozhodnutí vydáno v řízení zahájeném ex officio, není možno zahájit a vést nové řízení podle § 101 písm. b) správního řádu, neboť není splněna podmínka existence dříve zamítnuté žádosti.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 200/2017-58

ze dne 27. 9. 2017

Nedodržení některé z dílčích podmínek stanovených ve stavebním povolení (a to ať již ve stavebním povolení řádném či dodatečném) nevede automaticky k nutnosti stavbu odstranit (dle § 129 stavebního zákona). Zahájení řízení o dodatečném povolení změn stavby nebrání skutečnost, že jde o změny, které jsou v rozporu s předchozím dodatečným povolením týkajícím se těže stavby jako celku.

Nejvyšší správní soud, č. j. 4 As 117/2017-46

ze dne 31. 8. 2017

Osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.

Městský soud v Praze, č. j. 11 A 217/2015-93

ze dne 11. 5. 2017

V rámci důvodně zahájeného řízení ve věci nařízení odstranění stavby ve smyslu § 129 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, mohl žalobce požádat o její dodatečné povolení (§ 129 odst. 2 téhož zákona). Neučinil-li tak, stavební úřad ani žalovaný nemohli jinak, než řízení o nařízení odstranění stavby dokončit a stavební úpravy nemohli dodatečně povolit (§ 129 odst. 3 uvedeného zákona). Možnost vést v rámci řízení o nařízení odstranění stavby řízení o jejím dodatečném povolení je vázána na podání žádosti stavebníka či vlastníka stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je řízením, které lze zahájit výlučně na návrh, správní orgány tato řízení z úřední povinnosti zahájit nemohou. Je v dispozici stavebníka nebo vlastníka stavby, zda žádost o dodatečné povolení stavby podá či nikoliv. Jestliže žádost není podána, nelze řízení o dodatečné povolení stavby vést ani zvažovat, zda by byly podmínky pro dodatečné povolení stavby splněny.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 302/2016-33

ze dne 7. 6. 2017

I. V rozhodnutí o nařízení odstranění stavby povolené jako dočasné musí být najisto postaveno, že buď uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání (ani na stavbu trvalou, ani prodloužena doba trvání za tímtež či jiným účelem), nebo stanovená doba sice ještě neuplynula, ale již pomínl účel, pro který byla stavba zřízena. Dočasnost stavby může založit nebo změnit jen stavební povolení, a nikoliv kolaudační rozhodnutí. V případě, že uplynula stanovená doba trvání stavby, ale nepominul ještě účel, pro který byla stavba zřízena, zahájí stavební úřad řízení o odstranění stavby, v rámci něhož může vlastník stavby požádat o změnu v užívání dočasné stavby, spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou.

II. Pokud se obecný stavební úřad a speciální stavební úřad, jako orgány rozhodující dle své věcné příslušnosti při výstavbě konkrétního díla, neshodnou v otázce

nutnosti dalšího trvání konkrétních dočasných staveb s ohledem na zájmy chráněné zvláštními právními předpisy (např. staveb, jejichž odstranění by mohlo s ohledem na povolenou hornickou činnost – zajištění důlních děl – ohrozit bezpečnost, zdraví nebo životní prostředí), ani případná liknavost vlastníka staveb, který včas nepožádal o změnu užívání staveb, nemůže bez dalšího vyústit v rozhodnutí o odstranění těchto staveb.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 129/2016-35

ze dne 17. 1. 2017

Souhlas vodoprávního úřadu dle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, má význam pouze pro stavby v záplavovém území mimo jeho aktivní zónu (příp. pro taxativně stanovený výčet staveb, které je možné v aktivní zóně provádět). Stavbu provedenou ve stanovené aktivní zóně záplavového území v rozporu s § 67 odst. 1 citovaného zákona nelze dodatečně povolit.

Městský soud v Praze, č. j. 3 A 57/2014-49

ze dne 28. 4. 2016

Dodatečně povolit stavbu lze za splnění podmínek § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Důkazní břemeno ohledně prokázání splnění těchto podmínek včetně podmínky, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, tíží stavebníka. Neprokázaní těchto podmínek znamená neunesení důkazního břemene v řízení, v němž se brání nařízení odstranění stavby.

Krajský soud v Praze, č. j. 46 A 55/2014-21

ze dne 4. 4. 2016

Stav, kdy je oplocení přímo umístěno na hranici parcel, nelze vnímat tak, že neoprávněně zasahuje do pozemku souseda, třebaže to reálně může znamenat to, že hranice parcel představuje podélnou osu stavby a fakticky se tak např. polovina průměru sloupků, jejich betonových patek a podezdívky nachází na pozemku souseda a druhá polovina na pozemku stavebníka. To je totiž přirozená vlastnost plotů, jež fungují jako rozhrady ve smyslu občanského práva (§ 1024 a násl. občanského zákoníku z roku 2012), a přitom není důvodu tuto funkci plotů, není-li zde výslovně se odchylující úpravy ve stavebním právu, nerespektovat i v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006).

Krajský soud v Praze, č. j. 45 A 30/2014-39

ze dne 22. 3. 2016

V případě podání žádosti o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu z roku 2004 je původní rozhodnutí pravomocně zamítající dodatečné povolení stavby [§ 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] pravomocné a vykonatelné až do okamžiku, kdy vydáním nového rozhodnutí odpadne vykonatelnost původního rozhodnutí, ledaže stavební úřad vedoucí nové řízení výslovně pozastaví vykonatelnost původního rozhodnutí již v průběhu nového řízení.

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 As 48/2015-43

ze dne 21. 4. 2016

Územní rozhodnutí není záměrem územního plánování ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2012. To však neznamená, že v řízení o dodatečném povolení stavby lze od dříve vydaného územního rozhodnutí a podmínek v něm zakotvených zcela odhlédnout.

Krajský soud v Praze, č. j. 47 A 32/2013-28

ze dne 18. 12. 2015

I. Nařídit odstranění stavby z moci úřední je možné pouze ze zákonem vymezených důvodů. Zákon účinný v době rozhodování stavebního úřadu [§ 129 odst. 1 písm. a) až c) stavebního zákona z roku 2006] ani později účinná právní úprava [§ 129 odst. 1 písm. a) až g) stavebního zákona z roku 2006 po novelizaci provedené zákonem č. 350/2012 Sb.] však mezi důvody, jež opravňují správní orgán nařídit vlastníkově stavby její odstranění, neuvádí potřebu veřejného přístupu či průchodu. V tomto směru jsou tudíž možnosti orgánů stavební správy relativně omezené. Případné zablokování přístupové cesty k řece by tak mohl řešit nanejvýš příslušný silniční správní úřad v rámci řízení o odstranění pevné překážky (§ 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), to ale pouze za předpokladu, že by cesta tvořící průchod k řece přes dotčený soukromý pozemek byla deklarována jako veřejně přístupná účelová komunikace. Bez splnění této podmínky by dotčený pozemek neměl charakter veřejného užívání a jeho zpřístupnění by tak bylo výhradně na vůli jeho vlastníka.

II. V aktivní zóně záplavového území je umístování staveb oplocení v zásadě nepřijatelné [§ 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách]. Z dikce § 67 zákona o vodách nicméně vyplývá, že zákaz cílí primárně na budování nových staveb, evidentně se však nemůže týkat staveb, které v aktivní zóně záplavového území již z nějakého důvodu jsou (typicky půjde o stavby zřízené v době, kdy byl rozsah aktivní zóny jiný, popř. v době před účinností § 67 zákona o vodách).

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 230/2015-34

ze dne 14. 1. 2016

Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. prosince 2012, postačovalo k přerušení řízení o odstranění nepovolené stavby pouhé podání žádosti o dodatečné stavební povolení s tím, že neúplnou žádost musel stavebník doplnit k výzvě stavebního úřadu obsahující přiměřenou lhůtu (§ 45 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Žádost o dodatečné povolení stavby mohl podle citované právní úpravy stavebník podat kdykoli v průběhu řízení o odstranění stavby, a to i během řízení odvolacího. V případě, že by podání opakované žádosti o dodatečné povolení bylo zcela zjevně účelové a jeho hlavním cílem by bez pochybností bylo jen zdržovat řízení o odstranění stavby, mohl by příslušný úřad odmítnout řízení o odstranění stavby přerušit.

Krajský soud v Hradci Králové, č. j. 30 A 110/2014-55

ze dne 28. 7. 2015

Stavební zákon z roku 2006 v § 103 a § 104 vymezuje stavby, které nevyžadují stavební povolení či ohlášení a které lze provést jen na základě ohlášení. To však

neznamená, že k jejich realizaci může stavebník přistoupit bez dalšího, tedy že si není povinen k nim případně opatřit ještě další doklady. Tak např. podle § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je nezbytný alespoň územní souhlas u stavebních záměrů uvedených v § 103 tohoto zákona, u ohlašovaných staveb, jejich změn, změn staveb atd. Neučiní-li tak stavebník a provede takovou stavbu bez něho, musí s ním být vedeno řízení o odstranění stavby [viz § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006].

Krajský soud v Brně, č. j. 29 A 2/2013-54

ze dne 28. 7. 2015

I. U stavby provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu nebo v rozporu s ním stavební úřad dle § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 zahájí řízení o její odstranění. Prokáže-li však stavebník nebo vlastník stavby splnění podmínek uvedených v § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu či s veřejným zájmem), lze stavbu dodatečně povolit, požádá-li stavebník či vlastník o její dodatečné povolení a předloží-li doklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

II. Podmínkou dodatečného povolení stavby provedené bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu je vedle žádosti o dodatečné povolení a předložení všech podkladů jako k žádosti o stavební povolení (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) mimo jiné i prokázání, že stavba není v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací [§ 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006]. Obsahuje-li závazná část územního plánu města regulativy pro plochy s funkcí bydlení, v nichž mimo jiné připouští „menší ubytovací zařízení“, je třeba prokázat i tento soulad dodatečně povolované stavby ubytovacího zařízení s územně plánovací dokumentací v dané ploše bydlení. Není-li pojem „menší ubytovací zařízení“ definován v územním plánu ani v právních předpisech, musí správní orgány zhodnotit rozhodné parametry dodatečně povolované stavby ubytovacího zařízení ve vztahu k místním poměrům a posoudit, zda se ještě jedná o „menší ubytovací zařízení“, tedy zda je stavba v souladu s územně plánovací dokumentací. Uvedl-li stavební úřad v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby jen to, že stavba je v porovnání s ostatními ubytovacími zařízeními ve městě menším ubytovacím zařízením, pak jde o závěr nepřezkoumatelný [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Krajský soud v Praze, č. j. 47 A 19/2015-15

ze dne 25. 11. 2015

Rozhodnutí stavebního úřadu vydané podle § 129 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006 závisí výlučně na posouzení otázek, zda k odstranění části stavby bude nutno provést práce, jež mají zabezpečit jednak její stavebně technický stav, a jednak podmínky pro její užívání, a zda realizace těchto prací bude vyžadovat vypracování projektové dokumentace či jiných podkladů (tj. na posouzení technického stavu věci), a proto spadá pod kompetenční výlukou dle § 70 písm. d) s. ř. s.

Krajský soud v Ústí nad Labem, č. j. 15 A 12/2011-87

ze dne 9. 12. 2013

Před vydáním rozhodnutí o nařízení odstranění stavby dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb. je stavební úřad povinen postavit na jisto, kdo je vlastníkem odstraňované stavby.

Nejvyšší správní soud, č. j. 3 As 18/2011 – 117

ze dne 23. 11. 2011

Předmětem řízení podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 je po zrušení rozhodnutí o stavebním povolení soudem odstranění stavby v rozsahu, v jakém byla realizována na základě tohoto stavebního povolení. V rámci takto zahájeného řízení lze dodatečně povolit i jednotlivé části stavby (dílčí stavby). Při rozhodování o jejich dodatečném povolení však je třeba vždy nejprve posoudit soulad s územně plánovací dokumentací a obecnými požadavky na výstavbu ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona u celé původní stavby, neboť výsledky tohoto předběžného posouzení determinují rozhodování o dodatečném povolení jejich jednotlivých částí.

Městský soud v Praze, č. j. 9 Ca 162/2009-37

ze dne 13. 6. 2012

Název stavby označený v projektové dokumentaci jako stavba pro chov domácího zvířectva odůvodňuje závěr, že v této stavbě bude žalobce provozovat chovatelství. Tvzení žalobce, že uvedený název takový závěr neodůvodňuje, lze označit za úsměvné, neboť k čemu jinému než k chovatelství by tato stavba vzhledem ke svému tvaru, rozměrům i hodnotě měla sloužit. Soulad skutečného účelu stavby s regulativy funkčního využití území musí žalobce prokázat v řízení stavebním úřadem.

Krajský soud v Ostravě, č. j. 22 A 37/2010-61

ze dne 5. 9. 2012

V řízení o odstranění stavby [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006] stavební úřad neposuzuje formální stav vyplývající z původního ohlášení stavby, ale to, jaká stavba ohlášenou stavební činností fakticky vznikla.

Městský soud v Praze, č. j. 8 A 59/2010-58

ze dne 13. 11. 2012

Soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], protože buď byly k dosavadní stavbě přičleněny další stavby, a pak nelze tvrdit, že by nedošlo ke zvětšování půdorysných rozměrů, anebo přistavěné prvky neznamenaají přístavbu, ovšem pak není zřejmé, o čem stavební úřad vedl celé řízení, jestliže stavebník výslovně žádal dodatečné povolení přístavby. Pokud pak v projednávané věci byla provedena přístavba rekreačního objektu, tak jak žádali stavebníci, kterou došlo k rozšíření půdorysných rozměrů tohoto objektu, měl se stavební úřad, resp. žalovaný vypořádat se zákazem umístování staveb v záplavovém území podle § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 186/2012-39

ze dne 4. 4. 2013

Stavební úřad je povinen i v rámci řízení o vydání dodatečného stavebního povolení (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) zkoumat, zda existuje k dodatečně povolované stavbě příjezd [§ 111 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. V některých sporných případech nemusí být pro ověření této skutečnosti dostatečné ani vyjádření příslušného silničního správního úřadu o tom, že ke stavbě vede přístup po veřejně přístupné účelové komunikaci. Je-li otázka přístupu ke stavbě zpochybňována účastníky řízení, existence takové komunikace nebyla řešena v předchozích stavebních řízeních či v územním řízení a komunikace není evidována v pasportu veřejně přístupných účelových komunikacích, je na místě, aby tuto otázku vyřešil stavební úřad jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu z roku 2004.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 63/2012-72

ze dne 11. 7. 2013

Samotná existence více technologických částí stavby či samostatných stavebních objektů tvořících stavbu neznamena, že by stavební úřad musel vést řízení o odstranění stavby o každé technologické části, resp. o každém stavebním objektu zvlášť. Je přípustné, aby stavební úřad vedl řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) o jedné stavbě jako celku skládajícím se z více technologických částí nebo stavebních objektů, pokud takto stavbu jako předmět řízení o odstranění stavby řádně vymezí.

Nejvyšší správní soud, č. j. 4 As 97/2013-40

ze dne 30. 7. 2013

Požadavek žalobkyně, aby vlastník sousední nemovitosti odstranil (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) stavební úpravy (zde terasu), jež umožňují ve vysoké míře zasahovat do dlouhodobě zavedené úrovně soukromí v daném místě, je oprávněný bez ohledu na to, zda došlo ke konkrétním zásahům do práva žalobkyně na soukromí, či nikoliv. Rozhodující je skutečnost, že stavba terasy svým vysokým potenciálem způsobovat zásahy nad míru přiměřenou poměrům narušila zavedený a žalobkyní legitimně očekávaný rozsah soukromí.

Nejvyšší správní soud, č. j. 7 As 58/2013-35

ze dne 31. 7. 2013

Pro dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 musejí být splněny obě podmínky uvedené pod písm. c), tj. jak podmínka, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, tak podmínka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. Spojka „nebo“ je zde užita ve smyslu slučovacím.

Krajský soud v Českých Budějovicích, č. j. 10 A 52/2013-54

ze dne 11. 9. 2013

Je-li stavba kanalizační přípojky zakreslena v projektové dokumentaci ověřené stavebním úřadem, jedná se o stavbu povolenou, protože povinností stavebníka

je realizovat stavbu právě v souladu s ověřenou projektovou dokumentací (§ 160 stavebního zákona z roku 2006). Zahájit řízení o nařízení odstranění stavby (§ 129 citovaného zákona) lze výlučně tehdy, shledá-li stavební úřad, že se jedná o stavbu nepovolenou, přičemž i stavební úřad je povinen vycházet z projektové dokumentace jím ověřené ve stavebním řízení.

Nejvyšší správní soud, č. j. 7 As 17/2010-101

ze dne 20. 5. 2010

I. Postup podle § 118 stavebního zákona z roku 2006 (žádost o změnu stavby před dokončením) lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby skutečně provede.

II. Provede-li stavebník změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, lze ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat toliko postupem podle § 121 stavebního zákona z roku 2006, jde-li o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení (předloží dokumentaci skutečného provedení stavby spolu s oznámením o užívání stavby), anebo dodatečným povolením stavby postupem podle § 129 citovaného zákona, jde-li o podstatnější změnu.

III. Stavbou organicky začleněnou do okolní zástavby může za určitých okolností být i jakási architektonická „provokace“, tedy stavba jsoucí ve vědomém a architektonicky promyšleném protikladu k dosavadnímu stylu zástavby.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 51/2010-214

ze dne 13. 10. 2010

Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.

Nejvyšší správní soud, č. j. 2 Ans 5/2010-100

ze dne 23. 11. 2010

V řízení o umístění stavby (§ 79 stavebního zákona z roku 2006) není předběžnou otázkou rozhodnutí správního soudu posuzující zákonnost rozhodnutí o odstranění stavby (§ 129 téhož zákona) na témže pozemku. Stavební úřad, který navrhovatelé uložil předložení rozhodnutí soudu a řízení z toho důvodu přerušil, je nečinný.

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 67/2011-108

ze dne 14. 7. 2011

Pokud v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených

v uvedeném ustanovení, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 As 161/2012-36

ze dne 16. 7. 2014

K dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu v nezastavěném území nepostačuje, je-li tato stavba formálně označena v žádosti o dodatečné povolení a v projektové dokumentaci jako jedna z těch staveb, které lze dle taxativního výčtu uvedeného v § 18 odst. 5 stejného zákona v nezastavěném území umísťovat (např. jako stavba informačního centra), ale musí být jednoznačně prokázáno, že se materiálně o takovou stavbu skutečně jedná a že veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Důkazní břemeno k prokázání těchto skutečností přitom nese žadatel o dodatečné povolení stavby (tj. stavebník nebo vlastník stavby).

Nejvyšší správní soud, č. j. 8 As 61/2013-50

ze dne 20. 10. 2014

I. K provedení stavební úpravy (změny) na společně štítové zdi dvou domů je nutný souhlas všech jejích spoluvlastníků.

II. Stavební úřad si nemůže vybrat jen některé ze spoluvlastníků štítové zdi, kterým nařídí odstranění stavební úpravy podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 všem spoluvlastníkům, nebo s jejich souhlasem jiné osobě (resp. „stavebníkovi stavby“ dle znění s účinností od 1. 1. 2013). V případě sporu mezi spoluvlastníky o nakládání s věcí musí rozhodnutí v tomto sporu ponechat soudu (§ 137 a § 139 občanského zákoníku z roku 1964).

Krajský soud v Praze, č. j. 45 A 63/2012-37

ze dne 29. 8. 2014

Pokud stavební úřad nestanoví stavebníkovi žádnou lhůtu pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby, vadně jej poučí o nemožnosti úspěchu takové žádosti a neúplnou žádost podanou až po nařízení odstranění stavby zamítne, aniž by konkrétním způsobem žalobce poučil o nutnosti jejího doplnění a umožnil mu v určené lhůtě odstranit její vady, je namístě, aby odvolací orgán i na základě takové žádosti řízení o odstranění stavby přerušil za analogické aplikace § 129 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006, neboť za prodlevu s podáním takové žádosti i prodlevu s odstraněním jejích vad nepřipustně spoluzodpovídá stavební úřad.

Nejvyšší správní soud, č. j. 6 As 207/2014-36

ze dne 11. 11. 2014

I. Samotný fakt, že stavební úřad rozdělí funkčně související nepovolené stavby do samostatných řízení o jejich odstranění (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), k nezákonnosti jeho postupu vést nemusí. Nezákonné však je, pokud stavební úřad i z věcného hlediska posuzuje odděleně nepovolené stavby nebo

části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí, zejména dožaduje-li se účastník řízení (např. vlastník sousední stavby) jejich komplexního (např. hydrotechnického) posouzení.

II. Účastník řízení vznášející občanskoprávní námitku podle § 114 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, spočívající v podmáčení své sousední stavby nesprávným odvodněním nepovolené stavby, musí důkazně podložit svá tvrzení alespoň do té míry, aby na straně stavebního úřadu vyvolal objektivní a důvodné pochybnosti o tom, zda nepovolená stavba způsobuje obtěžování nad míru přiměřenou poměrům či nikoliv (§ 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964). Podaří-li se mu to, přesouvá se důkazní břemeno na stavebníka, který usiluje o zpětnou legalizaci své stavby [obdobně dle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006].

III. V řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit specifickou (a z hlediska stavebního práva abnormální) situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je již dokončená stavba. Pak se ovšem nelze spokojit při posouzení dostatečně podložených sousedských námitek jen s odkazem na stavební dokumentaci (byť se jedná o dokumentaci skutečného provedení stavby ve smyslu § 125 stavebního zákona z roku 2006).

Nejvyšší správní soud, č. j. 1 As 197/2017-30

ze dne 31. 8. 2017

Je povinností správního orgánu v řízení o dodatečném povolení stavby přihlídnout k sousedským námitkám, které jsou svojí povahou ryze soukromoprávního charakteru.

Nejvyšší správní soud, č. j. 9 As 368/2017-48

ze dne 7. 11. 2018

Řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby jsou dvě samostatná správní řízení, v každém z nich proto stavební úřad zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek. Pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby podle §129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je pak podstatné pouze to, zda uvedená stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním úřadem a nebyla povolena ani dodatečně; naopak nejsou relevantní námitky, které měli žalobci směřovat do řízení o dodatečném povolení stavby (např. tvrzená dobrá víra při realizaci stavby nebo námitka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem).

Nejvyšší správní soud, č. j. 7 As 70/2017-29

ze dne 22. 2. 2018

Po účinnosti novely stavebního zákona z roku 2006 provedené zákonem č. 350/2012 Sb. (tj. od 1. 1. 2013) nelze zastavit, po předchozím zrušení stavebního povolení správním soudem, stavební řízení pro zjevnou bezpředmětnost s odůvodněním, že stavba byla v mezidobí dokončena a je užívána. Je třeba vést opakované stavební řízení podle § 129 stavebního zákona z roku 2006, a to i v případech, kdy bylo stavební řízení zahájeno a následně zrušené stavební povolení vydáno před účinností shora uvedené novely.

Krajský soud v Brně, č. j. 29 A 15/2015-126

ze dne 11. 4. 2017

I. Správní rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) může správní soud přezkoumat na podkladě podané správní žaloby maximálně jen v rozsahu, v jakém o stavbě rozhodoval naposledy stavební úřad napadeným rozhodnutím, tj. v rozsahu dodatečně povolených změn stavby. Ve stejném řízení však soud nemůže přezkoumávat dřívější (dodatečné) stavební povolení, byť na tutéž stavbu, které nabylo právní moci před několika lety. Stejně tak nemůže soud v daném řízení přezkoumávat zákonnost jiných správních řízení, např. zastavené řízení o žádosti žalobce na zřízení ochranného pásma, byť se vztahuje ke stejné nemovitosti.

II. Dojitím správnímu orgánu žádosti stavebníků o dodatečné povolení změny stavby je zahájeno řízení „o žádosti“ dle § 45 správního řádu. Řízení nezahajuje správní orgán z úřední povinnosti dle § 46 téhož zákona.

III. Realizace stavby v rozporu s dodatečným stavebním povolením je sice důvodem k zahájení řízení o odstranění nepovolené změny stavby, avšak nikoliv k pozbytí platnosti výjimky, která byla udělena dřívějším pravomocným povolením stavebního úřadu. Požádají-li následně stavebníci o dodatečné povolení změny stavby, vede stavební úřad řízení o dodatečném povolení změny stavby a řízení o jejím odstranění přeruší (až do rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby). Dospěje-li k závěru, že byly splněny zákonné podmínky ve smyslu § 111 až § 115 a § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006, předmětnou změnu stavby dodatečně povolí a řízení o odstranění stavby zastaví.

IV. Je-li předmětem správního řízení změna stavby oproti jejímu pravomocnému dodatečnému povolení (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), jde o nové řízení, nikoliv opakované, a proto zde neexistuje překážka věci rozsouzené či zahájené, pro kterou by nebylo možno vydat rozhodnutí ve věci.

V. Prokáží-li stavebníci v řízení o dodatečném povolení změny stavby, že tato není v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem, a současně jsou splněny podmínky v § 111 až § 115 a § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006, stavební úřad změnu stavby dodatečně povolí a řízení o odstranění stavby zastaví.

VI. Prokáží-li stavebníci v řízení o dodatečném povolení změny stavby, že změnu stavby lze dodatečně povolit, stavební úřad rozhodne o dodatečném povolení změny stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Předmětem posouzení však jíž nemůže být předcházející pravomocné rozhodnutí (a řízení) o dodatečném povolení stavby (jako celku) a ani souvislosti se soukromoprávní dohodou, kterou žalobce se stavebníky uzavřel. Zmiňovaná dohoda může upravovat pouze soukromoprávní vztahy dotčených subjektů, nikoliv práva a povinnosti upravené veřejnoprávním předpisem, konkrétně stavebním zákonem.

VII. Žalobce nemůže požadovat odstranění stavby sousedních stavebníků, neboť stavební úřad může nařídit její odstranění jen v případě, že stavebníci neprokáží splnění podmínek v § 111 až § 115 a § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 2006, a proto žádosti stavebníků o dodatečné povolení nevyhoví. Stavební úřad může dodatečně změnu stavby povolit i přes nesouhlas žalobce. V takovém postupu přitom nelze spatřovat nezákonnost. Podmínkou pro dodatečné povolení změny stavby

není souhlas účastníků řízení, nýbrž splnění zákonných podmínek (ve smyslu § 111 až § 115 a § 129 tohoto zákona).

VIII. Nesouhlasí-li žalobce se zastavením řízení o odstranění stavby, neboť požaduje, aby bylo nařízeno odstranění stavby, nejde o relevantní nároky, neboť postup stavebního úřadu je striktně vázán stavebním zákonem, a to konkrétně § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož platí, že bude-li stavba dodatečně povolena (splní-li stavebníci podmínky dle § 111 až § 115 a § 129 odst. 2 a 3 téhož zákona), tak stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 4461/2015

ze dne 16. 3. 2016

Právní režim vypořádání neoprávněných staveb, zcela zřízených na cizím pozemku před nabytím účinnosti občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., se řídí dosavadními předpisy (zejména § 135c obč. zák.).

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 4434/2013

ze dne 27. 10. 2015

Základním zákonem předvídaným způsobem pro vypořádání od počátku neoprávněné stavby je odstranění této stavby. Z § 135c odst. 2 obč. zák. ovšem vyplývá, že nelze nařídit odstranění stavby tam, kde to není účelné. Účelnost odstranění neoprávněné zřízené stavby je třeba vždy hodnotit objektivně, tj. s přihlédnutím ke všem okolnostem a povaze každého jednotlivého případu. V rámci této volné úvahy soud musí přihlížet také k tomu, zda by odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy (§ 3 odst. 1 obč. zák.). Přihlíží se zejména k povaze a rozsahu hospodářské ztráty, která by odstraněním stavby vznikla, k tomu, zda vlastník stavby a jeho rodina ve stavbě bydlí či nikoliv, jaký je rozsah zastavěného pozemku, zda vlastník stavby věděl, že staví na cizím pozemku či naopak, zda stavěl v dobré víře, že mu pozemek patří, a teprve dodatečně podle geodetického zaměření a podle provedené opravy zjistil opak. Soud musí v těchto případech porovnat hospodářskou a jinou ztrátu, která by odstraněním stavby vznikla, se zájmem na dalším využití stavby.

Podle § 135c odst. 3 obč. zák. sice může soud vypořádat vztah mezi vlastníkem stavby a stavebníkem i tím způsobem, že ve prospěch vlastníka stavby zřídí za náhradu věcné břemeno, ovšem omezení vlastnického práva vlastníka pozemku zřízením věcného břemene ve prospěch vlastníka stavby je mimořádným opatřením, které připadá v úvahu jen ve výjimečných případech. To je patrné i ze skutečnosti, že Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) s nuceným omezením vlastnického práva v soukromém zájmu výslovně nepočítá, a to tím spíše v případě, kdy jde o soukromý zájem toho, kdo do práva vlastníka zasáhl bez právního důvodu. Při řešení situace, která nastala v důsledku zřízení neoprávněné stavby, je tedy třeba brát do úvahy především ochranu práv vlastníka pozemku, do jehož práv bylo neoprávněně zasazeno; to vyplývá jak z čl. 11 odst. 4 Listiny, tak i z konstrukce § 135c obč. zák., zejména z pořadí, v jakém zákon uvádí vypořádání neoprávněné stavby, a konečně z principů, na kterých je založeno občanské právo, které poskytuje ochranu tomu, do jehož práv bylo bez právního důvodu zasazeno proti tomu, kdo takto do práva zasáhl. Vznikne-li v důsledku neoprávněného zásahu do práva újma, měl by ji nést především ten, kdo do práva neoprávněně zasáhl, nepodává-li se ze zákona opak.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 3765/2015

ze dne 18. 5. 2016

Způsob vypořádání neoprávněné stavby jejím přikázáním vlastníkovi pozemku je podmíněn tím, že vlastník pozemku s takovým způsobem řešení souhlasí. Nelze totiž nutit vlastníka pozemku k tomu, aby převzal za náhradu do svého vlastnictví neoprávněnou stavbu. Přestože vlastník pozemku s přikázáním stavby souhlasil, nelze mu přikázat stavbu, která je z části umístěna mimo jeho pozemek, protože tento způsob vypořádání by opět nastolil stav neoprávněné stavby, byť pro jinou část stavby.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 2023/2013

ze dne 24. 2. 2015

Za dobré mravy je třeba pokládat souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihující podstatné historické tendence jsou sdíleny rozhodující částí společnosti, a mají povahu norem základních; který za dobré mravy považuje souhrn etických, obecně zachovávaných a uznávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 828/2017

ze dne 8. 6. 2017

Právní vztahy mezi vlastníkem stavby, zřízené na cizím pozemku před 1. 1. 2014 na základě časově neomezeného práva mít na cizím pozemku stavbu, které později zaniklo (zejména v důsledku změny právní úpravy), nelze posuzovat analogicky podle § 135c obč. zák. ani podle § 1084 až 1086 o. z.; to platí i pro stavbu zřízenou v té době na vlastním pozemku, jestliže vlastnické právo vlastníka stavby k pozemku později zaniklo.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 3259/2018

ze dne 30. 10. 2018

Nelze vyloučit, že stavbou brání vydání pozemku je příjezdová komunikace z betonových panelů. V případě takové vozovky jde obvykle o mezní situaci: podle způsobu provedení může být lehká panelová vozovka součástí pozemku a tudíž nikoliv stavbou. Zpravidla za situace, jsou-li silniční panely pouze položeny na zhutněném podloží, a popřípadě i vyspárovány a vodorovně vyrovnány balenou drtí. Právě tak však stavbou být může – jestliže tomu odpovídá způsob provedení, zejména pak provedení podloží... Při posouzení, zda „provizorní“ panelová vozovka je stavbou či součástí pozemku, se soud obvykle neobejde bez součinnosti znalce. V případě parkoviště je nanejvýš problematické, aby jako zpevněná plocha dostálo podmínkám stavebně technické i účelové samostatnosti, jejichž splnění je nezbytné pro to, aby na ně bylo pohlíženo jako na stavbu nesdílející jako součást pozemku jeho právní režim.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 892/2016

ze dne 30. 3. 2016

Režim podle ustanovení § 506 o. z. se nevztahuje na stavby, které jsou věcí ve smyslu občanskoprávním a vznikly před 1. 1. 2014. Aby se takové stavby staly součástí pozemku, musel by být naplněn předpoklad uvedený v § 3054 o. z., tedy že vlastník pozemku je zároveň vlastníkem stavby stojícím na tomto pozemku.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 480/2015

ze dne 5. 10. 2016

Režim § 135c obč. zák., jak vyplývá z jeho odstavce 1, dopadá pouze na stavby, které zřídil na pozemku někdo, kdo na to neměl právo. Oprávněnost stavby se posuzuje podle právní úpravy platné k okamžiku vzniku stavby. V případě, že titul umožňující zřízení stavby nebyl sjednán či jinak konstituován jako časově omezený, nemohl jeho pozdější zánik znamenat, že stavba bude vypořádána jako stavba neoprávněná ve smyslu § 135c obč. zák. Vlastník pozemku se nemůže úspěšně domáhat odstranění stavby, a to ani vůči právnímu nástupci stavebníka.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 5780/2016

ze dne 10. 5. 2017

Stavba je neoprávněná tehdy, stavěl-li někdo na cizím pozemku, aniž by mu svědčil právní titul, umožňující na cizím pozemku zřídit stavbu. Pro klasifikaci stavby jako neoprávněné není rozhodující, zda stavebník měl či neměl stavební povolení, a bez dalšího není rozhodné ani vydané kolaudační rozhodnutí. Závěr o oprávněnosti stavby je spojen výhradně s existencí občanskoprávního titulu k výstavbě, a nikoliv se stavebním povolením a kolaudačním rozhodnutím, resp. jejich absencí. Tedy při rozhodování o neoprávněné stavbě není rozhodující, zda jde ve smyslu stavebních předpisů o stavbu povolenou či nikoli. Rozhodnutím soudu o neoprávněné stavbě nezasahuje nijak do pravomoci správních orgánů rozhodnout o povolení takové stavby, ani takové rozhodnutí o povolení stavby nenahrazuje.

Nejvyšší soud, sp. zn. 22 Cdo 83/2015

ze dne 24. 2. 2015

Zřídil-li na cizím pozemku stavbu stavebník, který měl časově neomezené právo mít na tomto pozemku stavbu, a toto právo později zaniklo, nemůže se vlastník pozemku domáhat odstranění této stavby, a to ani proti právnímu nástupci stavebníka.

Nejvyšší správní soud, č. j. 8 As 73/2018-44

ze dne 27. 8. 2019

Je však patrné, že stěžovatel v podané žalobě slučuje dvě řízení – řízení opakované a řízení o odstranění stavby. Tato dvě řízení jsou však v opakovaném stavebním řízení oddělena a vedena ve „dvou fázích“. První je fáze o původní žádosti, která je ukončena buď kladně – vydáním opakovaného stavebního povolení, nebo záporně – zamítnutím původní žádosti o stavební povolení, případně procesním rozhodnutím, například zastavením řízení. Po provedení opakovaného stavebního řízení se „záporným“ výsledkem je vydání rozhodnutí o odstranění stavby prvním

úkonem v řízení o odstranění stavby. Ačkoliv na opakované řízení navazuje, jde o řízení samostatné.

Ústavní soud, sp. zn. I.ÚS 1956/19

ze dne 12. 5. 2020

Rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.

I. Lhůta pro odstranění stavby, stanovená v rozhodnutí dle § 129 stavebního zákona, musí odpovídat okolnostem konkrétního případu, účelu, pro který je řízení vedeno, a musí být podložena řádnou správní úvahou stavebního úřadu. Ten při stanovení lhůty zohlední například složitost budoucího odstraňování stavby ve vztahu k jejímu charakteru, stavebně-technickému provedení, anebo potřebě speciálních technologií a postupů při odstranění, případně i otázku ročního období, bezprostředně následujícího po vydání rozhodnutí ve věci, či jiná specifika dotčeného území.

II. Trvajícím přestupek (např. nezákonné užívání stavby) se do doby odstranění protiprávního stavu považuje za jeden skutek. Z pohledu uložení správního trestu však dojde k přetržení trvajících přestupků rozhodnutím o přestupku (za určité prokázané období) nebo „pouhým“ obviněním pachatele z jeho spáchání. Pokud po přetržení trvajících přestupků správní orgán zjistí, že je protiprávní stav i nadále udržován, vyhodnotí situaci jako skutek „nový“, který musí dle okolností řádně a včas projednat.

III. Rozhodnutí o zákazu užívání stavby dle věty druhé ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 musí stavební úřad vydat v případech, kdy není podáno „oznámení“ o záměru započít s užíváním stavby a stavební úřad užívání stavby zjistí v rámci jiných úkonů, než je závěrečná kontrolní prohlídka. Smyslem tohoto institutu je zamezení nezákonného užívání, přičemž je bezpředmětné, zda půjde o stavbu dokončenou, nedokončenou, povolenou, nepovolenou či provedenou v rozporu s povolením.

Sp. zn.: 1192/2017/VOP/PPK

Zpráva o šetření ve věci přes půl století existující nepovolené stavby a otázek souvisejících s jejím užíváním

Na ochránkyni se obrátili pan J. Š. a paní M. Š. (dále také „stěžovatelé“), kteří si v podnětu stěžovali na postup Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“), Magistrátu hl. města Prahy, odboru stavebního řádu (dále také „magistrát“), a Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby (dále také „stavební úřad“). Jejich podnět se týkal řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby rodinného domu o jedné bytové jednotce, včetně přípojek, na pozemcích parc. č. A, B a C v k. ú. K (dále také „předmětná stavba“), a dále otázek, které se vztahovaly k užívání předmětné stavby. K podnětu doložili obsáhlý chronologický popis celé kauzy, včetně vydaných písemností správních orgánů, a to od roku 2006 do současnosti. Jedním z dokladů bylo též rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění předmětné stavby ze dne 25. 11. 2016,³¹¹ které napadli odvoláním. V citovaném rozhodnutí stavební úřad uvedl jako lhůtu pro

³¹¹ Písemnost stavebního úřadu č. j. P12 43194/2016 OVY.

odstranění předmětné stavby „*konec roku 2019*“, což stěžovatelé označili za liknavý přístup k řešení otázky předmětné (nepovolené) stavby a vůbec celé jejich kauzy.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření ochránkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv³¹² a přenesla na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu a ochrany životního prostředí.

V dané věci jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit šetření a po vyhodnocení skutkového stavu jsem vydal tuto zprávu.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

A.1 Stanovení lhůty pro nařízení odstranění stavby

Povinnou obsahovou náležitostí výrokové části rozhodnutí o nařízení odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona³¹³ je, za subsidiárního použití správního řádu,³¹⁴ i lhůta ke splnění ukládané povinnosti.

Správní orgán se musí při stanovení lhůty pro nařízení odstranění stavby vypořádat s řadou otázek a skutečností, přičemž takto **stanovená lhůta musí odpovídat okolnostem konkrétního případu a být podložena řádnou správní úvahou odpovídající zásadě přiměřenosti.**³¹⁵

V rozhodnutí o nařízení odstranění předmětné stavby ze dne 25. 11. 2016 stavební úřad určil lhůtu pro odstranění do „*konce roku 2019*“. Jako důvod pro stanovení této lhůty stavební úřad uvedl snahu stavebníka dostavět v blízkosti předmětné stavby nový rodinný dům, do něhož se následně stavebník přestěhuje a předmětnou stavbu odstraní.

Důvod, pro který stavební úřad stanovil téměř tříletou lhůtu pro odstranění předmětné stavby, nemohl v žádném případě obstát ve vztahu k ostatním otázkám, se kterými se stavební úřad měl vypořádat. Jelikož tak neučinil, jednalo se o lhůtu benevolentně a nepřezkoumatelně stanovenou, a to pouze na základě požadavku a pro potřeby stavebníka bez ohledu na další dotčené osoby.

A.2 Užívání nepovolené stavby a otázky s tím spojené

Typickým příkladem „**trvajícího přestupku**“³¹⁶ je nezákonné užívání stavby, přičemž jde svým charakterem o jeden přestupek (skutek), který trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován.

³¹² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁵ Blíže viz Veřejný ochránce práv. *Principy dobré správy* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 16. 10. 2017]; dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

³¹⁶ Viz ustanovení § 8 přestupkového zákona, dle kterého platí, že „trvajícím přestupkem je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném

K přetržení trvajících přestupků dochází³¹⁷ nejen odstraněním protiprávního stavu, ale rovněž uložením správního trestu (za určité prokázané období). Obdobný účinek má i „pouhé“ obvinění z jeho spáchání.³¹⁸ Pokud je po přetržení trvajících přestupků (tj. obvinění pachatele či uložení správního trestu) protiprávní stav nadále udržován, jde o skutek nový, který musí být řádně a včas správním orgánem projednán v (novém) přestupkovém řízení.

Stavební úřad ve věci užívání předmětné stavby v odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 2. 2016³¹⁹ uvedl, že „nelze pokračovat v páchání přestupku a při pokračování užívání nepovolené stavby i po lhůtě 12 měsíců od právní moci uvedeného rozhodnutí budou v dalším přestupkovém řízení uloženy pokuty“.

Názor stavebního úřadu hodnotím jako nesprávný, neboť dvanáctiměsíční lhůta jakožto lhůta limitující projednání dalšího (svým charakterem nového) trvajících přestupku nemá oporu v právním řádu.

A.3 Rozhodnutí o zákazu užívání stavby

„Stavební úřad užívání stavby zakáže, jestliže na základě závěrečné kontrolní prohlídky zjistí, že nejsou splněny podmínky podle § 119 odst. 2. Obdobně postupuje stavební úřad u stavby provedené v rozporu se stavebním povolením či ohlášením nebo užívané bez předchozího oznámení...“

Věta druhá citovaného ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 dopadá na případy, kdy není podáno „oznámení“ o záměru započít s užíváním stavby a stavební úřad užívání stavby zjistí v rámci jiných úkonů, než je závěrečná kontrolní prohlídka.³²⁰ V případě podaného „oznámení“ by stavební úřad postupoval dle situací předvídaných ustanovením § 120 odst. 2 věty první, a nikoliv dle věty druhé.

Stavební úřad musí vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby, u které zjistí, že je „užívána bez předchozího oznámení“.³²¹ Smyslem tohoto institutu je zamezení nezákonného užívání. Je při tom bezpředmětné, zda půjde o stavbu dokončenou, nedokončenou, povolenou, nepovolenou či provedenou v rozporu s povolením.³²²

Stavební úřad vycházející z názoru magistrátu³²³ stěžovatelům ve sdělení ze dne 12. 1. 2017 uvedl,³²⁴ že není možné využít ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé

udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán“.

³¹⁷ Pozn. z hlediska jeho časového vymezení, a především otázky související s uložením správního trestu.

³¹⁸ K tomu srov. ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, dle kterého „promlčecí doba počíná běžet u trvajících přestupků dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu“, a dále ustanovení § 32 odst. 2 tamtéž, dle kterého se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku, nebo též vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.

³¹⁹ Písemnost č. j. OVV/24052/2015/Te/B.

³²⁰ Půček, P. § 120. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 567. ISBN 978-80-7502-180-9.

³²¹ Dle ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017.

³²² Tamtéž, s. 567–568.

³²³ Viz příkaz magistrátu č. j. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

³²⁴ Písemnost č. j. OVV/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.

stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 a zakázat užívání předmětné (nepovolené) stavby. Dle správních orgánů dopadá věta druhá citovaného ustanovení na případy, kdy je podáno oznámení o užívání stavby, k čemuž v dané kauze nedošlo.

Názor stavebního úřadu a magistrátu, že ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona dopadá na případy těch staveb, u nichž bylo podáno oznámení o záměru započít s užíváním stavby, nepovažuji za správný. Za předpokladu, že bych jejich výklad akceptoval, bych musel dospět k závěru, že věta druhá ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona dopadá na stejné případy jako věta první. To však jistě nebylo záměrem zákonodárce, který zakotvení věty druhé do ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona učinil s určitým úmyslem. Smysl věty druhé citovaného ustanovení tak nenacházím ve výkladu, který uvádí správní orgány, ale v názoru, že dopadá na případy staveb, u nichž stavební úřad zjistí, že jsou „užívány bez předchozího oznámení“.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelé svým podnětem napadali postup ministerstva, magistrátu a stavebního úřadu především z pohledu probíhajícího řízení o nařízení odstranění předmětné stavby. Současně nesouhlasili se způsobem řešení některých otázek, které se vztahovaly k užívání předmětné stavby.

Ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv jsem se rozhodl prošetřit pouze aktuální otázky dané kauzy. V době podání podnětu šlo zejména o rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění předmětné stavby ze dne 25. 11. 2016. K tomu se vážou též některé související otázky, především ve vztahu k užívání předmětné stavby. Dovolím si proto dále shrnout pouze zásadní a aktuální skutková zjištění, ke kterým jsem dospěl a která považuji pro hodnocení současného postupu správních orgánů za důležitá. Než však k danému kroku přikročím, musím pro dokreslení celé kauzy uvést následující informace.

Z předložených dokladů jsem zjistil,³²⁵ že předmětná stavba byla bez příslušného povolení postavena již v letech 1956 až 1958.³²⁶ Není též sporu o tom, že je kontinuálně užívána více než přes půl století, dnes prakticky již třetí generací původních majitelů. Až v roce 2011, zřejmě na základě dědického řízení, podali majitelé předmětné stavby žádost o její dodatečné povolení, která však v roce 2013 vyústila ve vydání rozhodnutí o nařízení jejího odstranění. Dále proběhlo několik navazujících a souvisejících řízení,³²⁷ přičemž v říjnu 2016 vzali majitelé žádost o dodatečné povolení předmětné stavby zpět, požádali o dočasné povolení k jejímu užívání přibližně do konce roku 2019 a rovněž požádali o povolení k realizaci nového rodinného domu. Řízení ve věci umístění a povolení novostavby rodinného domu, které není předmětem mého šetření, v současné době probíhá u stavebního úřadu.

³²⁵ Z písemností od stěžovatelů, ale též z vyjádření starosty městské části Praha 12 č. j. P12 27119/2017 OKM, ze dne 7. 8. 2017.

³²⁶ Žádost původních majitelů o povolení předmětné stavby zamítl Ústřední národní výbor hl. m. Prahy v roce 1957.

³²⁷ Např. rozhodnutím č. j. OVY/18938/2013/Te, ze dne 4. 9. 2013 uložil stavební úřad vlastní-
kům předmětné stavby „napomenutí“ a rozhodnutím č. j. OVY/24052/2015/Te/B, ze dne 11. 2. 2016, „pokutu ve výši 3.000,-“ za užívání nepovolené stavby bez předchozího opatření stavebního úřadu či oznámení o užívání.

B.1 Stanovení lhůty pro nařízení odstranění stavby

Jak jsem uvedl v úvodu této kapitoly, okamžik, od kterého budu hodnotit danou kauzu, se váže na vydané rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 25. 11. 2016 o nařízení odstranění předmětné stavby.

Proti citovanému rozhodnutí se stěžovatelé dne 14. 12. 2016 odvolali a jednou z jejich odvolacích námitek byla i nepřiměřená délka stanovené lhůty pro odstranění předmětné stavby, která byla určena stavebním úřadem do „konce roku 2019“. Takto stanovená lhůta pro odstranění předmětné stavby byla dle vyjádření starosty městské části Praha 12 ze dne 7. 8. 2017 (cituji): „nařízena na základě projednání se stavebníkem, který chce využít stávající nepovolenou stavbu jako zařízení staveniště pro stavbu nového rodinného domku a plánovaný termín dokončení stavby po jejím povolení byl odhadnut na konec roku 2019“.

Magistrát však citované rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 14. 12. 2016 zrušil a věc vrátil k novému projednání³²⁸ mimo jiné proto, že „nebylo zřejmé, na základě jakých skutečností, důkazů a úvah dospěl stavební úřad ke stanovení takto dlouhé lhůty pro odstranění stavby...“, a zdůraznil, že „užívání nepovolené a též nezakladované stavby nelze v žádném případě akceptovat jako důvod pro stanovení takto dlouhé lhůty k odstranění stavby“.³²⁹

B.2 Užívání nepovolené stavby a otázky s tím spojené

Ve věci užívání předmětné stavby jsem zjistil, že stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 2. 2016³³⁰ uvedl, že „nelze pokračovat v páchání přestupku a při pokračování užívání nepovolené stavby i po lhůtě 12 měsíců od právní moci uvedeného rozhodnutí budou v dalším přestupkovém řízení uloženy pokuty“.

Tajemník městské části Praha 12 v dopisu ze dne 21. 12. 2016 stěžovatelům k danému sdělil, že (cituji): „vzhledem ke skutečnosti, že stavba RD je užívána cca 50 let, kdy byla státními orgány tolerována, je patrné, že společenská nebezpečnost přestupku – existence a užívání nepovolené stavby – není vysoká“. Věci nezákonného užívání předmětné stavby se zabýval též magistrát, který příkazem ze dne 11. 10. 2016³³¹ zavázal stavební úřad k tomu, aby provedl kontrolní prohlídku předmětné stavby s cílem ověření jejího užívání.

Ve vyjádření ze dne 7. 8. 2017 starosta městské části Praha 12 uvedl, že (cituji): „v současné době jsou stavebním úřadem rozesílány výzvy k opětovným prohlídkám užívání či neužívání předmětné nepovolené stavby, v čemž bude stavební úřad pokračovat, dokud bude stavba užívána v rozporu s příslušnými předpisy“.

Ředitelka Magistrátu hl. m. Prahy ve vyjádření ze dne 18. 7. 2017 k danému doplnila, že magistrát v odvolacím řízení zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2016,³³² a to z důvodu určení nesprávné skutkové podstaty přestupku a dále proto, že v rozporu

³²⁸ Rozhodnutí magistrátu č. j. MHMP 618579/2017, ze dne 19. 4. 2017.

³²⁹ Viz vyjádření ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy č. j. MHMP 1095063/2017, ze dne 18. 7. 2017.

³³⁰ Viz rozhodnutí stavebního úřadu č. j. OVY/24052/2015/Te/B, kterým uložil „pokutu ve výši 3.000,-“ za užívání nepovolené stavby bez předchozího opatření stavebního úřadu či oznámení o užívání.

³³¹ Písemnost č. j. MHMP 1787189/2016.

³³² Odvolacím rozhodnutím ze dne 11. 5. 2016 pod č. j. MHMP 843018/2016.

s tehdy účinným zákonem o přestupcích³³³ neobsahoval výrok rozhodnutí o vině dobu spáchání přestupku. Dále ve vyjádření uvedla, že „s tvrzením stavebního úřadu ohledně toho, že další řízení je možné zahájit až po uplynutí 12 měsíců od právní moci předchozího rozhodnutí ve věci přestupku, se nelze ztotožnit a tento názor nelze akceptovat“. Magistrát dle jejího sdělení vychází ve své rozhodovací praxi především z judikatury Nejvyššího správního soudu³³⁴ a u „trvajících přestupků“, který se posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení protiprávního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je (cituji): „již v průběhu trvání deliktu /tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen/ uložena sankce... Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajících delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci“.

K vyjádření ze dne 18. 7. 2017 ředitelka Magistrátu hl. m. Prahy přiložila též rozhodnutí ze dne 28. 6. 2017,³³⁵ kterým magistrát zamítl odvolání vlastníků předmětné stavby a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2017.³³⁶ Tímto rozhodnutím stavební úřad uznal vlastníky předmětné stavby vinné ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, jehož se oba dopustili tím, že užívali předmětnou stavbu k trvalému bydlení v době od 30. 7. 2015 do 8. 11. 2016, ..., a za toto jednání byla každému odvolateli uložena pokuta ... a náhrada nákladů řízení.

B.3 Rozhodnutí o zákazu užívání stavby

Poslední otázkou, kterou jsem učinil předmětem šetření, je možnost vydání zákazu užívání nepovolené stavby ve smyslu ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017.

Stavební úřad s odkazem na názor magistrátu³³⁷ uvádí, že není možné využít ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 a zakázat užívání předmětné (nepovolené) stavby. Dle stavebního úřadu³³⁸ se dané ustanovení (cituji): „vztahuje na povolené stavby, u kterých stavebník oznámil stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby a stavební úřad při závěrečné kontrolní prohlídce zjistil, že stavba nesplňuje podmínky podle § 119 odst. 2 stavebního zákona. Záměr užívat předmětnou stavbu však vlastníci stavby neoznámili. Rozhodnutí o zákazu užívání stavby podle § 120 odst. 2 stavebního zákona tedy nemá oporu v zákoně“. Ve vyjádření ze dne 7. 8. 2017 starosta městské části Praha 12 k dané otázce doplnil, že: „v dalším řízení bude stavební úřad striktně postupovat podle právního názoru a poučení odvolacího orgánu“.

V souladu s názorem magistrátu pak stavební úřad provedl kontrolní prohlídku a vyzval vlastníky předmětné stavby dle ustanovení § 134 odst. 2 stavebního zákona ke zjednání nápravy spočívající v neužívání předmětné (nepovolené) stavby.³³⁹

³³³ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

³³⁴ Např. z rozsudku ze dne 22. 2. 2015, č. j. 5 A 164/2002-44, publikován pod č. 832/2006 Sb. NSS.

³³⁵ Písemnost č. j. MHMP 1044203/2017.

³³⁶ Písemnost č. j. P12 2062/2017 OVY.

³³⁷ Viz příkaz magistrátu č. j. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

³³⁸ Písemnost č. j. OVY/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.

³³⁹ Viz písemnost stavebního úřadu č. j. P12 1177/2017/OVY, ze dne 6. 1. 2017.

Ve vyjádření ze dne 18. 7. 2017 ředitelka Magistrátu hl. m. Prahy k aplikaci ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 uvedla, že přichází v úvahu pouze v případech (cituji): „*kdy pro provedení stavby byl vydán veřejnoprávní titul, avšak stavba byla provedena v rozporu s ním či byla provedena sice v souladu s ním, avšak nebylo oznámeno započítí s jejím užíváním. V ostatních případech – tj. např. v případě stavby nepovolené, která je užívána, se jedná o závadu na stavbě, kterou je nutno řešit v režimu ustanovení § 134 odst. 2, resp. 3 stavebního zákona, tj. stavební úřad vyzve k odstranění závadného stavu (ukončení užívání) a pokud není výzvy uposlechnuto, vydá rozhodnutí, kterým zjednáni nápravy – zákaz užívání stavby – přikáže*“.

K otázce zákazu užívání stavby se vyjádřilo v dopisu ze dne 11. 7. 2016³⁴⁰ rovněž ministerstvo, které k namítané nečinnosti stavebního úřadu ve věci zákazu užívání dané stavby uvedlo, že (cituji): „*v případě nečinnosti prvoinstančního stavebního úřadu v dané věci je nutné se obrátit na magistrát jako na příslušný přímo nadřízený správní orgán stavebního úřadu, aby ... spatřovanou nečinnost stavebního úřadu prošetřil a v případě shledání důvodů přijal proti ní opatření dle § 80 odst. 4 správního řádu*“.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřené věci z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy. Mým zájmem, po zjištění a vyhodnocení skutkových okolností daného případu, je to, aby se správní orgány s touto zprávou seznámily a přijaly závěry v ní uvedené, zejména z hlediska zamezení nesprávné aplikační praxe do budoucna.

Před samotným hodnocením dané kauzy si dovoluji upozornit, že vycházím ze zjištěného stavu a obsahu předložených písemností, které jsem obdržel od správních orgánů a stěžovatele. Předmětem hodnocení pak učiním pouze ty záležitosti, které považuji v dané kauze za zásadní.

C.1 Stanovení lhůty pro nařízení odstranění stavby

Za subsidiárního použití správního řádu platí, že **mezi obsahové náležitosti výrokové části rozhodnutí o nařízení odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona patří i lhůta ke splnění ukládané povinnosti**.³⁴¹

³⁴⁰ Písemnost č. j. MMR-24020/2016-83/1595.

³⁴¹ Viz ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 192 stavebního zákona. Pouze pro úplnost doplním, že nelze analogicky využít ustanovení § 180 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, která určuje náležitosti rozhodnutí o povolení odstranění stavby. Stanovení této podmínky (lhůty) pak nepřímo plyne z ustanovení § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, kde je uvedeno, že (cituji): „fyzická, právníká

Bližší podmínky pro určení lhůty pro nařízení odstranění stavby, zejména její délky, právní řád přímo nestanovuje. To však neznamená, že by byl správní orgán nadán absolutní libovůlí při jejím stanovení.

Správní orgán se musí při stanovení lhůty pro nařízení odstranění stavby vypořádat s řadou otázek a okolností konkrétního případu, přičemž takto stanovená lhůta musí těmito okolnostem odpovídat a být podložena řádnou správní úvahou odpovídající zásadě přiměřenosti. Stavební úřad musí například zohlednit složitost budoucího odstraňování stavby s ohledem na její charakter, stavebně-technické provedení, anebo potřeby speciálních technologií a postupů při odstranění stavby. Dalším kritériem může být i roční období bezprostředně následující po vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, jiná specifika daného území apod. Současně musí správní orgán postupovat dle základních zásad činnosti správních orgánů³⁴² a při určení lhůty musí sledovat soulad s veřejným zájmem, účel, pro který bylo řízení vedeno, jakož i otázku rovnosti dotčených osob a zásadu legitimního očekávání³⁴³ (tj. aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly).

V rozhodnutí ze dne 25. 11. 2016 stavební úřad stanovil pro odstranění předmětné stavby termín „do konce roku 2019“. Odůvodnil to snahou stavebníka dostavět v blízkosti předmětné stavby nový rodinný dům, do něhož se stavebník následně přestěhuje a předmětnou stavbu odstraní.

Důvod, pro který stavební úřad stanovil téměř tříletou lhůtu pro odstranění předmětné stavby, nemohl v žádném případě obstát ve vztahu k ostatním otázkám, se kterými se při určení odpovídající lhůty měl vypořádat. K vypořádání dalších skutečností však ze strany stavebního úřadu nedošlo. **Postup stavebního úřadu proto shledávám jako nesprávný, neboť takto stanovená lhůta** (tj. pouze na základě požadavku a pro potřeby stavebníka, bez ohledu na další dotčené osoby) **neodpovídá principům dobré správy ani principům veřejného stavebního práva.** Z textu stavebního zákona jistě nevyplývá, že by trpění černých staveb bylo jeho účelem, naopak, je jím co nejrychlejší náprava nelegálního stavu (tj. dodatečná legalizace či odstranění).

Současně považuji takto stanovenou a zdůvodněnou lhůtu za situace, kdy stavební úřad ukládá stavebníkovi pokuty³⁴⁴ za nezákonné užívání předmětné stavby, za postup značně protichůdný.

S mým závěrem se shodoval i postup magistrátu, který v průběhu šetření zrušil rozhodnutí o odstranění předmětné stavby č. j. P12 43194/2016 OVV, ze dne 25. 11. 2016, a vrátil věc k novému projednání. Mimo jiné proto, že takto benevolentně určenou lhůtu k odstranění stavby neakceptoval. Stavební úřad v mezidobí znovu rozhodl a stanovil novou lhůtu pro odstranění předmětné stavby, a to „nejpozději do jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci“,³⁴⁵ přičemž stěžovatelé využili prostřednictvím svého právního zástupce řádný opravný prostředek. Věřím, že stěžovatelé při využití opravného prostředku pečlivě uvážili a konzultovali se

nebo podnikající fyzická osoba se jako vlastník stavby dopustí přestupku tím, že neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí podle § 129“.

³⁴² Viz část první hlava II ustanovení § 2 až 8 správního řádu.

³⁴³ Viz ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

³⁴⁴ Např. rozhodnutím č. j. OVV/24052/2015/Te/B, ze dne 11. 2. 2016.

³⁴⁵ Viz rozhodnutí stavebního úřadu č. j. P12 37165/2017 OVV, ze dne 31. 8. 2017.

svým právním zástupcem též další dopady tohoto kroku, tj. oddálení právní moci rozhodnutí ve věci nařízení odstranění předmětné stavby.

Za této situace nepovažují zásah dle zákona o veřejném ochránci práv v této otázce za důvodný, neboť o přiměřenosti nově stanovené lhůty bude znovu rozhodovat magistrát.

C.2 Užívání nepovolené stavby a otázky s tím spojené

Další záležitostí, kterou se budu ve zprávě zabývat, je nezákonné užívání předmětné stavby a vybrané otázky přestupkového řízení.

Dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, platí, že přestupku se dopustí ten, kdo užívá stavbu bez oznámení stavebníka podle § 120 odst. 1 stavebního zákona nebo přes zákaz stavebního úřadu podle § 120 odst. 2 stavebního zákona.

Přestupkový zákon upravuje tzv. trvající přestupek, kterým je takový přestupek, „jehož znkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán“.³⁴⁶

Nezákonné užívání stavby je tedy typickým příkladem tzv. trvajícího přestupku, neboť spočívá právě ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu. Jde o jeden přestupek (skutek), jehož trvání, resp. ukončení, je spojeno s okamžikem ukončení protiprávního stavu.³⁴⁷ **Z hlediska časového vymezení trvajícího přestupku a otázky související s uložením správního trestu lze konstatovat, že k přetržení trvajícího přestupku dochází nejen odstraněním protiprávního stavu, ale rovněž uložením správního trestu (za určité prokázané období). Obdobný účinek má i „pouhé“ obvinění z jeho spáchání.**³⁴⁸

Při přetržení trvajícího přestupku, u kterého je však protiprávní stav i přes obvinění pachatele či uložení správního trestu nadále udržován, nejde o skutek stávající, nýbrž nový, který musí být řádně a včas správním orgánem projednán v (novém) přestupkovém řízení.³⁴⁹

³⁴⁶ Viz ustanovení § 8 přestupkového zákona.

³⁴⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 A 164/2002-44, ze dne 22. 2. 2005; dostupný z: www.nssoud.cz

³⁴⁸ Srov. ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, dle kterého „promlčecí doba počíná běžet u trvajícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu“, a dále ustanovení § 32 odst. 2 tamtéž, dle kterého se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku, nebo též vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.

³⁴⁹ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 40/2007-61, ze dne 8. 11. 2007, kde dospěl soud k závěru, že (citují): „pokud je... po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvající delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci“, a dále srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 101/2010-101, ze dne 15. 6. 2011, kde je uvedeno, že: „jde-li o tzv. trvající přestupek projednávaný z úřední povinnosti, přičemž protiprávní stav nebyl dosud ukončen, běží jednorozhodný prekluzivní lhůta pro projednání takového přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) od okamžiku, kdy bylo osobě podezřelé z jeho spáchání doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení“; vše dostupné z: www.nssoud.cz

Stavební úřad ve věci užívání předmětné stavby v odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 2. 2016³⁵⁰ uvedl, že „nelze pokračovat v páčání přestupku a při pokračování užívání nepovolené stavby i po lhůtě 12 měsíců od právní moci uvedeného rozhodnutí budou v dalším přestupkovém řízení uloženy pokuty“. Stavební úřad a magistrát jsem proto oslovil s žádostí o vyjádření, zda při „užívání nepovolené stavby“ lze ukládat další správní tresty až po uplynutí lhůty 12 měsíců od právní moci rozhodnutí v přestupkovém řízení bez ohledu na možná skutková zjištění učiněná v mezidobí uváděných dvanácti měsíců.

Magistrát mi prostřednictvím vyjádření ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 18. 7. 2017 sdělil, že „s tvrzením stavebního úřadu ohledně toho, že další řízení je možné zahájit až po uplynutí 12 měsíců od právní moci předchozího rozhodnutí ve věci přestupku, se nelze ztotožnit a tento názor nelze akceptovat“. Magistrát vychází ve své rozhodovací praxi především z citované judikatury Nejvyššího správního soudu a u „trvajících přestupků“, který posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek, až do ukončení deliktčního jednání, odlišuje situaci, kdy je v průběhu trvání přestupku uložen správní trest. V takové situaci, kdy je po uložení správního trestu protiprávní stav i nadále udržován a trvajících přestupek nadále trvá, se nejedná dle magistrátu z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další správní trest.

S daným názorem magistrátu se plně shoduji a pouze ve shodě s judikaturou a platnou právní úpravou přestupkového zákona doplním (viz výše), že se okamžik přetržení trvajících přestupků, ve vztahu k otázce související s uložení správního trestu, váže nejen na „uložení správního trestu“, ale též k samotnému „obvinění ze spáchání trvajících přestupků“. Naopak názor stavebního úřadu v dané věci hodnotím jako nesprávný, neboť uvedená lhůta 12 měsíců jakožto lhůta limitující pojednání dalšího (svým charakterem nového) trvajících přestupku nemá oporu v právním řádu ani judikatuře.

Jelikož je stavební úřad vázán názorem magistrátu a v dané věci rovněž vydal dne 31. 1. 2017, tedy méně než 12 měsíců od rozhodnutí ze dne 11. 2. 2016, pravomocné rozhodnutí o udělení správního trestu za nezákonné užívání předmětné stavby ve zjištěném období, je zřejmé, že tento svůj názor korigoval. Stavební úřad se ostatně zavázal ve věci konat, což spatřuji ve vyjádření starosty městské části Praha 12 ze dne 7. 8. 2017, který uvedl, že (cituji): „v současné době jsou stavebním úřadem rozesílány výzvy k opětovným prohlídkám užívání či neužívání předmětné nepovolené stavby, v čemž bude stavební úřad pokračovat, dokud bude stavba užívána v rozporu s příslušnými předpisy“.

Za této situace nyní neshledávám prostor pro další opatření dle zákona o veřejném ochránci práv. Věřím, že správní orgány budou postupovat dle platných právních předpisů a v případě zjištění existence trvajících přestupků (tj. udržování protiprávního stavu u předmětné stavby) zasáhnou a zohlední veškeré okolnosti daného případu.

Na závěr si k danému dovoluji stručně okomentovat vyjádření tajemníka městské části Praha 12, který v dopisu ze dne 21. 12. 2016 stěžovatelům sdělil, že (cituji): „vzhledem ke skutečnosti, že stavba RD je užívána cca 50 let, kdy byla státními orgány tolerována, je patrné, že společenská nebezpečnost přestupku – existence a užívání nepovolené stavby – není vysoká“. Otázku společenské škodlivosti

³⁵⁰ Písemnost č. j. OUY/24052/2015/Te/B.

protiprávního činu (jednání) a míru jeho závažnosti si musí v rámci přestupkového řízení řádně a na základě zjištěného skutkového stavu vyhodnotit stavební úřad, zejména dle ustanovení § 38 přestupkového zákona, který demonstrativně určuje okolnosti, které mají na povahu a závažnost přestupku vliv. Tato pečlivá úvaha a vyhodnocené okolnosti se pak ostatně projeví též při určení druhu a výměry správního trestu (viz ustanovení § 37 přestupkového zákona). Jakékoliv názory, které nemají oporu v zákoně a nejsou činěny příslušným správním orgánem v rámci probíhajícího řízení, proto nepovažuji za relevantní a pouze je mohu vzít na vědomí.

C.3 Rozhodnutí o zákazu užívání stavby

„Stavební úřad užívání stavby zakáže, jestliže na základě závěrečné kontrolní prohlídky zjistí, že nejsou splněny podmínky podle § 119 odst. 2. Obdobně postupuje stavební úřad u stavby provedené v rozporu se stavebním povolením či ohlášením nebo užívané bez předchozího oznámení. Odvolání proti rozhodnutí o zákazu užívání stavby nemá odkladný účinek.“³⁵¹ Otázky nad správnou aplikací vyvolává věta druhá citovaného ustanovení.

Ve shodě s odbornou literaturou se domnívám, že pro správnost výkladu je nejprve nutné určit skupinu případů, na které se bude věta druhá citovaného ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 vztahovat. „Z jazykového a systematického výkladu tohoto ustanovení je zřejmé (zejména vůči obsahu věty první ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona), že bude dopadat nejspíše na případy, kdy není podáno oznámení o záměru započít s užíváním stavby a stavební úřad užívání stavby zjistí v rámci jiných úkonů, než je závěrečná kontrolní prohlídka stavby (např. při řešení podnětu na zahájení řízení z moci úřední či z jiné úřední činnosti).“³⁵² Jak autor komentáře správně uvedl, v případě podaného „oznámení o užívání stavby“ se totiž věc bude řešit dle situací předvídaných ustanovením § 120 odst. 2 věty první, a nikoliv podle ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, na kterou autor citovaného komentáře upozornil, tj. zcela nesystematické zařazení této věty do části stavebního zákona, věnující se „užívání staveb“, a část textu, kterou lze považovat za závádějící a prakticky nadbytečnou.³⁵³

Že je daný výklad ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 správný, potvrdila též přijatá novela stavebního zákona,³⁵⁴ která vstoupí v účinnost dne 1. 1. 2018. K tomuto datu bude předmětné ustanovení, v souladu s uvedeným názorem, z části stavebního zákona věnující se „užívání staveb“ vypuštěno a bude zakotveno v ustanovení upravujícím institut „kontrolní prohlídky stavby“.

³⁵¹ Viz ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017.

³⁵² Půček, P. § 120. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 567. ISBN 978-80-7502-180-9.

³⁵³ Tamtéž, s. 567.

³⁵⁴ Viz zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

„Účelem a smyslem stavebního zákona je bezpochyby ochrana veřejných zájmů, mezi které patří v souladu s ustanovením § 132 odst. 3 písm. b) stavebního zákona též to, aby stavba byla vždy užívána jen k povolenému účelu.“³⁵⁵ **Za současné právní úpravy ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 proto musí stavební úřad vydat rozhodnutí o zákazu užívání stavby, u které zjistí, že je „užívána bez předchozího oznámení“.** Je při tom bezpředmětné, zda půjde o stavbu dokončenou, nedokončenou, povolenou, nepovolenou či provedenou v rozporu s povolením.³⁵⁶

Stavební úřad, vycházející z názoru magistrátu,³⁵⁷ stěžovatelům ve sdělení ze dne 12. 1. 2017 uvedl, že není možné využít ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017 a zakázat užívání předmětné (nepovolené) stavby. Dle stavebního úřadu³⁵⁸ se dané ustanovení (citují) „vztahuje na povolené stavby, u kterých stavebník oznámil stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby a stavební úřad při závěrečné kontrolní prohlídce zjistil, že stavba nesplňuje podmínky podle § 119 odst. 2 stavebního zákona. Záměr užívat předmětnou stavbu však vlastníci stavby neoznámili. Rozhodnutí o zákazu užívání stavby podle § 120 odst. 2 stavebního zákona tedy nemá oporu v zákoně“.

S názorem stavebního úřadu a magistrátu, že není možné využít ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona a zakázat užívání předmětné (nepovolené) stavby, se neztotožňuji. Je zřejmé, že zákonodárce nezakotvil v ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona větu druhou bez jakéhokoliv úmyslu. Smyslem a účelem stavebního zákona je zamezit nezákonnému užívání stavby, a to tím spíše, jedná-li se o stavbu nepovolenou. K tomu by mělo být v souladu se zásadou zákonnosti užito patřičného institutu. Přes nesrovnalosti se systematickým zařazením ustanovení § 120 odst. 2 věty druhé stavebního zákona nemohu souhlasit s názorem správních orgánů, že jeho dopad je na případy, kdy je podáno oznámení o užívání stavby. Pokud bych tento názor akceptoval, znamenalo by to přijetí aplikace věty druhé ve stejném smyslu, k jakému lze dospět aplikací věty první citovaného ustanovení. Je proto nepochybné, že otázka (ne)souladu stavby s vydaným povolením (tj. otázka posouzení § 119 odst. 2 stavebního zákona) by při podání oznámení o užívání stavby vedla k zákazu užívání dle věty první ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017, a v žádném případě dle věty druhé. Smysl věty druhé citovaného ustanovení proto nenacházím ve výkladu, který provedly správní orgány, ale v názoru, že dopadá na případy staveb, u nichž stavební úřad zjistí, že jsou „užívány bez předchozího oznámení“.

Přestože se ve výkladu daného ustanovení a jeho aplikaci se správními orgány neshodují, s ohledem na postup stavebního úřadu, který již využil jiné opatření dle stavebního zákona a vyzval vlastníky předmětné stavby ke zjednání nápravy,³⁵⁹ očekávám, že bude stavební úřad postupovat dle zákona a vydá rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí. V případě nerespektování tohoto rozhodnutí přikročí

³⁵⁵ Půček, P. § 120. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017, s. 567–568. ISBN 978-80-7502-180-9.

³⁵⁶ Tamtéž, s. 567–568.

³⁵⁷ Viz příkaz magistrátu č. j. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

³⁵⁸ Písemnost č. j. OVV/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.

³⁵⁹ Náprava spočívá dle stavebního úřadu a jím vydané výzvy č. j. P12 1177/2017/ OVV, ze dne 6. 1. 2017, v neuzívání předmětné (nepovolené) stavby.

k jeho výkonu v zákonných lhůtách a v příslušné formě. Hlavním důvodem, proč jsem se rozhodl v dané věci dále nepožadovat opatření k nápravě, je však nová právní úprava stavebního zákona účinná od 1. 1. 2018. Dle ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona platného a účinného od 1. 1. 2018 bude platit, že *„pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek“*. Od tohoto data bude tedy v obdobných kauzách, jako je tato, nepopiratelnou povinností stavebního úřadu vydat výzvu, resp. následné rozhodnutí o zákazu užívání stavby ve smyslu citovaného ustanovení.

K uvedenému dodám, že k otázce zákazu užívání stavby se vyjádřilo v dopisu ze dne 11. 7. 2016³⁶⁰ rovněž ministerstvo, které k namítané nečinnosti stavebního úřadu ve věci zákazu užívání dané stavby uvedlo, že (cituji): *„v případě nečinnosti prvoinstančního stavebního úřadu v dané věci je nutné se obrátit na magistrát jako na příslušný přímo nadřízený správní orgán stavebního úřadu, aby ... spatřovanou nečinnost stavebního úřadu prošetřil a v případě shledání důvodů přijal proti ní opatření dle § 80 odst. 4 správního řádu“*. V postupu (názoru) ministerstva jsem neshledal žádné zjevné pochybení, a proto jsem se rozhodl jeho postup od počátku nešetřit.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

S ohledem na výše uvedená zjištění jsem se rozhodl šetření podnětu uzavřít, neboť v postupu stavebního úřadu a magistrátu jsem neshledal taková pochybení, na základě kterých bych vůči nim mohl nyní uplatňovat další opatření podle zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám osloveným správním orgánům (stavebnímu úřadu a magistrátu) a věřím, že z jejího obsahu budou vycházet v rámci své budoucí aplikační praxe. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

³⁶⁰ Písemnost č. j. MMR-24020/2016-83/1595.

Stavební úřad nesmí dotčenou osobu zbytečně zatěžovat (§ 6 odst. 2 správního řádu). Pokud může zjistit úplný stav věci z veřejně přístupného pozemku, nemá důvod vstupovat do stavby a na pozemek dotčené osoby.

Sp. zn.: 7483/2014/VOP/MST

Zpráva o šetření ve věci řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Dne 24. 11. 2014 se na ochranýkyni obrátila paní J. J. (dále jen „stěžovatelka“) se svou stížností na postup Městského úřadu Čelákovice (dále jen „stavební úřad“) v průběhu řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemcích p. č. st. A a p. č. B v k. ú. Z.³⁶¹ Vlastníkem a stavebníkem nepovolené stavby je pan M. B.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření ochranýkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochranýkyně využila možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv³⁶² a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního řádu, kam podnět spadá.

Po jeho posouzení z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit v dané věci šetření. Z tvrzení stěžovatelky totiž vyšlo najevo, že řízení o dodatečném povolení stavby může být vedeno již nepřiměřeně dlouhou dobu, přičemž v jeho průběhu stavební úřad nedostatečně zasáhl proti nepovolené stavební činnosti na pozemcích p. č. st. A a p. č. B. V důsledku toho byla stavba ještě v průběhu řízení dokončena. Stavební úřad začal navíc v průběhu věci usilovat o provedení kontrolní prohlídky na stavbě stěžovatelky, která má obavu, že tato činnost může představovat sankci za její aktivitu v řízení o dodatečném povolení stavby. V něm přitom usiluje pouze o ochranu svých práv.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dopisem ze dne 12. 2. 2015 jsem vyzval starostu města Čelákovice, aby se k mému šetření vyjádřil. Požadované vyjádření mi bylo doručeno dne 13. 3. 2015. Na tomto místě shrnuji nejdůležitější informace, které vyšly v průběhu mého šetření najevo.

Pan M. B. podal dne 15. 4. 2010 žádost o dodatečné povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu č. p. E. Stavební úřad pak provedl dne 20. 5. 2010 prohlídku jeho stavby, při níž zjistil, že stavebník již odstranil verandu a koupelnu. Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2010 stavební úřad přístavbu a stavební úpravy dodatečně povolil, ovšem dalším rozhodnutím ze dne 27. 5. 2010 své předchozí rozhodnutí pomocí autoremedury zrušil. Stavební úřad provedl dne 24. 8. 2010 kontrolní

³⁶¹ Všechny zde uvedené pozemky se nachází v tomto katastrálním území, proto již v dalším textu nebudu jeho název uvádět.

³⁶² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

prohlídku, při níž zjistil nepovolené provedení základových pasů a vybourání dveří. Téhož dne vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací. Přesto při další kontrolní prohlídce dne 19. 10. 2010 zjistil, že ve stavbě je pokračováno, neboť bylo zhotoveno obvodové zdivo a zastřešení přístavby. Dále byly vybudovány boční dveře pro vstup. Stavební úřad při této kontrolní prohlídce znovu vyzval stavebníka k zastavení prací a svou výzvu zaznamenal do protokolu. Poté vydal dne 3. 12. 2010 rozhodnutí, kterým stavbu opět dodatečně povolil. K odvolání stěžovatelky však Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) svým rozhodnutím ze dne 13. 4. 2011, č. j. 077783/2011/KUSK předchozí dodatečné povolení zrušil a věc vrátil k novému projednání. V řízení pak nebylo po určitou dobu pokračováno kvůli projednávání výjimky z obecných požadavků na výstavbu, dne 1. 11. 2012 však stavební úřad oznámil pokračování řízení a svolal ústní jednání. Při něm dne 28. 11. 2012 zjistil, že přístavba a stavební úpravy rodinného domu na pozemku p. č. st. A a p. č. B již byly dokončeny. Rozhodnutím ze dne 14. 5. 2013, č. j. MUC/03952/2013 byla stavba dodatečně povolena, stavební úřad však svým dalším rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013 předchozí rozhodnutí s využitím autoremedury znovu zrušil. Pak již podle spisové dokumentace oznámil pouze pokračování řízení a do protokolu ze dne 17. 12. 2013 uvedl, že na ústní jednání se nikdo nedostavil.

Stavební úřad udělil rozhodnutím ze dne 21. 3. 2012, č. j. MUC/02568/2012 výjimku z obecných požadavků na výstavbu, a sice z povinných odstupových vzdáleností mezi stavbami stěžovatelky a stavebníka. Krajský úřad následně svým rozhodnutím ze dne 30. 7. 2012, č. j. 116927/2012/KUSK, postup stavebního úřadu v odvolacím řízení potvrdil. Jeho rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 8. 2012.

Stavební úřad vyzval dne 15. 11. 2013 pod č. j. MUC/11908/2013 stěžovatelku k účasti na kontrolní prohlídce jejího rodinného domu č. p. C na pozemku p. č. st. D, která se měla konat dne 11. 12. 2013. Tuto výzvu poté několikrát zopakoval. Prohlídka stavby měla být provedena na základě odvolání, v němž stěžovatelka uvedla, že proti jejím oknům bylo v protilehlé stěně dodatečně povolované stavby vybudováno francouzské okno. Protože ve spisovně stavebního úřadu se k domu č. p. C nenacházela projektová dokumentace, stavební povolení ani kolaudační rozhodnutí, požádal stavební úřad o zapůjčení dokumentace této stavby Obecní úřad Zeleneč. Po jejím prostudování zjistil, že v dokumentaci stavby nejsou žádná okna umístěná ve stěně na hranici s pozemkem p. č. B zakreslena. Stavební úřad se tak pokoušel ke zjištění skutečného stavu provést na stavbě rodinného domu č. p. C kontrolní prohlídku. To mu však nebylo umožněno.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNĚ

Podle zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod. Veden tímto posláním jsem shromážděné podklady posoudil následujícím způsobem.

C.1 Řízení o dodatečném povolení stavby

V této části vycházím ze stavebního zákona³⁶³ ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemcích p. č. st. A a p. č. B bylo zahájeno podáním žádosti dne 15. 4. 2010 a do dnešního dne nebylo pravomocným rozhodnutím uzavřeno. Podle spisové dokumentace bylo posledním úkonem stavebního úřadu ústní jednání, což dokládá protokol ze dne 17. 12. 2013, č. j. MUC/14235/2012.

Nejprve bych k věci obecně uvedl, že jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je i zásada vyřízení věci bez zbytečných průtahů (ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu³⁶⁴), která je konkretizována v ustanovení § 71 správního řádu. **Správní orgány jsou tak povinny vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve lhůtách stanovených zákonem; to platí nejen pro vydávání jednotlivých rozhodnutí, nýbrž i pro správní řízení jako celek, které by mělo být v přiměřené době ukončeno vydáním rozhodnutí způsobilého nabýt právní moci.** Protože stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 speciální úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí neobsahoval, je nutno vyjít z § 71 odst. 1 a 3 správního řádu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen je vydat nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně doručovat nedaří, nebo jde-li o zvláště složitý případ, a dále doba nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Budu-li předešlá pravidla správního procesu aplikovat na řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemku p. č. st. A a p. č. B, pak musím říci, že stavební úřad svým postupem výše uvedeným zásadám nedostál. **Dobu více než 5 let, po kterou je toto řízení vedeno, považuji za dobu zcela nepřiměřenou.**

Podle spisové dokumentace, která mi byla poskytnuta, bylo poslední rozhodnutí ve věci samé ze dne 14. 5. 2013, č. j. MUC/03952/2013 zrušeno rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013. Od té doby stavební úřad oznámil pouze pokračování řízení a svolal ústní jednání, které se konalo dne 17. 12. 2013. Následně již spis žádné záznamy o aktivitě v řízení o dodatečném povolení stavby neobsahuje. Došlo proto k překročení lhůt, daných pro vydání rozhodnutí v § 71 odst. 3 správního řádu. **V tom spatřuji nečinnost stavebního úřadu.**

Považuji za naprosto nezbytné, aby tato prodleva byla odstraněna a o žádosti ze dne 14. 5. 2010 co nejdříve rozhodnuto.

C.2 Provádění nepovolených stavebních prací

V této části vycházím ze stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012.

Nepovolené provádění stavebních prací na rodinném domě č. p. E zdokumentoval stavební úřad již v protokolu ze dne 20. 5. 2010, v němž zmínil odstranění

³⁶³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁶⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

verandy a koupelny. Při kontrolní prohlídce dne 24. 8. 2010 bylo zjištěno, že jsou již dokončeny základové pasy a vybourány troje dveře. Stavební úřad na to reagoval vydáním výzvy k bezodkladnému zastavení prací ze dne 24. 8. 2010. Při další kontrolní prohlídce však zjistil, že tato výzva nebyla respektována, neboť bylo provedeno obvodové zdivo přístavby a byly vybourány boční dveře pro vstup. Stavební úřad do protokolu ze dne 19. 10. 2010 poznamenal, že stavebník byl znovu vyzván k bezodkladnému zastavení prací na stavbě. Při jednání dne 28. 11. 2012 bylo zjištěno, že přístavba a stavební úpravy rodinného domu č. p. E již byly dokončeny. Jak uvedl stavební úřad ve svém vyjádření, se stavebníkem nebylo vedeno řízení o přestupku.

Stavební úřad tedy postupoval se zpožděním 3 měsíců od zjištění, že jsou prováděny nepovolené stavební práce (dne 20. 5. 2010). Poté v souladu s ustanovením § 134 odst. 4 stavebního zákona vyzval dne 24. 8. 2010 stavebníka k bezodkladnému zastavení prací. Následně byl informován o pokračování nepovolených stavebních prací, o čemž se i sám přesvědčil. Podle § 134 odst. 4 stavebního zákona měl tedy zastavení prací na stavbě nařídit svým rozhodnutím a podle § 178 odst. 3 písm. c) tohoto zákona měl za nerespektování předchozí výzvy uložit pokutu až do výše 200.000,- Kč. **Stavební úřad však tyto zákonem předpokládané kroky nepodnikl.** Výzva, kterou při kontrolní prohlídce dne 19. 10. 2012 zaznamenal do protokolu, se zjevně minula účinkem, neboť stavebník poté svou nepovolenou stavbu dokončil.

Postup stavebního úřadu při řešení nepovolených stavebních prací na pozemku p. č. st. A a p. č. B tak považuji za nedostatečně důsledný.

C.3 Kontrolní prohlídka na domě č. p. C

V této části vycházím ze stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013.

Jak mi stavební úřad sdělil, stěžovatelka byla vyzvána k účasti na kontrolní prohlídce svého rodinného domu č. p. C a k předložení dokumentace i povolení stavby. Stalo se tak poté, co vyšla najevo nesrovnalost mezi tvrzením o existenci oken ve stěně jejího domu a dokumentací stavby, kterou měl stavební úřad k dispozici od jiného správního orgánu. Stěžovatelka se naopak obává, že činnost stavebního úřadu může být odvetou za její aktivitu v řízení o dodatečném povolení sousední stavby, v němž však pouze hájí svá práva a oprávněné zájmy.

Této otázce přikládám zásadní význam, neboť kontrolní prohlídka již může představovat přímý zásah stavebního úřadu do vlastnických práv stěžovatelky. Vyjdu-li ze všech shromážděných informací, mohu učinit následující závěr.

Podle § 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby.

Podle § 154 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona je vlastník stavby povinen umožnit kontrolní prohlídku stavby, a pokud tomu nebrání vážné důvody, této prohlídce se zúčastnit. Dále je povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení, rozhodnutí, osvědčení, souhlasy, ověřenou projektovou dokumentaci, popřípadě jiné důležité doklady týkající se stavby.

Podle § 172 odst. 1 stavebního zákona je pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněn vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich

vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku nebo při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.

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.

Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Z výše uvedeného vyplývá jednoznačně, že stavební úřad je oprávněn kontrolní prohlídky provádět a vlastník stavby je povinen jejich konání umožnit. Při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření pak zaměstnanec stavebního úřadu může, s vědomím vlastníka, vstoupit na jeho pozemek či do jeho stavby. V řízení o dodatečném povolení stavby je to stavební úřad, kdo nese zodpovědnost za shromáždění podkladů a řádné zjištění skutečného stavu. Při tom se nemůže spolehnout pouze na tvrzení účastníků řízení, ale musí vyjít z vlastních důkazů. V oblasti stavebního práva platí tento závěr dvojnásob, neboť přímé pozorování staveb stavebním úřadem hraje naprosto nezastupitelnou roli a od zjištění, učiněných přímo na místě stavby, se odvíjí kvalita činnosti tohoto správního orgánu.

V řízení o dodatečném povolení stavby na pozemcích p. č. st. A a p. č. B se vyskytl rozpor mezi tvrzením stěžovatelky o existenci oken jejího domu a dokumentací stavby, která tuto skutečnost neprokazuje. **Zjištění skutečného stavu věci, na které se stavební úřad odvolává, pokládám v tomto případě za dostatečný důvod pro svolání kontrolní prohlídky.** Existence oken, které nejsou zaneseny v dokumentaci stavby, může rovněž vyvolávat podezření, zda se nejedná o nepovoleně provedené stavební úpravy domu č. p. C. **I v takových záležitostech je stavební úřad povolán k ochraně veřejného zájmu, kterým je dodržování stavební kázně.** Tím ovšem nijak nepředjímám, že by provedení oken v domě stěžovatelky bylo nepovolenou stavbou. Naopak, pokud okna byla v minulosti povolena, jak uvádí stěžovatelka, a povolení k nim se pouze nedochovalo, nebylo by možné pohlížet na jejich provedení jako na nepovolenou stavbu. Úkol postavit najisto, zda se jedná o nepovolenou stavbu, či o stavbu povolenou, jejíž doklady se nedochovaly, je však svěřen právě stavebnímu úřadu.

Svolání kontrolní prohlídky z výše uvedených důvodů tak považuji za obhajitelný postup. Kontrolní prohlídka však nemusí být ve všech případech nutně spojena se vstupem zaměstnanců stavebního úřadu na soukromé pozemky a do soukromých staveb. K takovému vstupu by v případě pozemku stěžovatelky nebyl důvod, pokud by okna byla dostatečně pozorovatelná z volně (veřejně) přístupného pozemku (veřejného prostranství, pozemní komunikace atd.). V tom případě by stavební úřad, vázán povinností dotčené osoby co nejméně zatěžovat (§ 6 odst. 2 správního řádu), neměl proč na pozemek p. č. st. D vstupovat a musel by se spokojit s takto opatřenými informacemi. A dále, pokud by bylo možné se s existencí oken dostatečně seznámit z vnějšího prostoru stavby, nebyl by ani důvod pro vstup úředních osob do domu č. p. C.

Z veřejně přístupného snímku lokality se jeví, že tato situace nastala, **existence oken se zdá být dobře pozorovatelná i z volně (veřejně) přístupného pozemku**. Má-li být účelem kontrolní prohlídky zjištění skutečného stavu v řízení o dodatečném povolení sousední stavby, stavební úřad by zřejmě vůbec nemusel vstupovat na pozemek p. č. st. D a do stavby č. p. C.

Požadavek stavebního úřadu, aby stěžovatelka předložila dokumentaci a veškerá povolení, která se k její stavbě vztahují, není v rozporu s právními předpisy. Povinnost vlastníka mít dokumentaci skutečného provedení, projektovou dokumentaci a povolení stavby k dispozici po celou dobu její existence jsem již zmínil, přičemž kontrolní prohlídka právě na podkladě dokumentace stavby probíhá. Stejně tak nespatřuji problém v tom, že stavební úřad vyžadoval zapůjčení dokumentace stavby od jiného správního orgánu. Povinnost vzájemné spolupráce je správním orgánům uložena v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu.

C.4 Povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu a první autoremedurní rozhodnutí stavebního úřadu

Podle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Podle § 97 odst. 2 správního řádu nelze rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 7. 2012, č. j. 116927/2012/KUSK, kterým bylo potvrzeno předchozí rozhodnutí stavebního úřadu o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, nabylo právní moci dne 16. 8. 2012. Nejdelší, 15měsíční lhůta pro případné zrušení rozhodnutí krajského úřadu v přezkumném řízení tak již uplynula. To stejné platí i pro rozhodnutí ze dne 27. 5. 2010, kterým stavební úřad s využitím autoremedury zrušil své první rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Tato skutečnost dnes již vylučuje změnu či zrušení těchto rozhodnutí některým z opravných prostředků. I kdyby byla vydána v rozporu s právními předpisy, za těchto okolností vyvolávají právem předpokládané účinky. S ohledem na jejich nezrušitelnost a nezměnitelnost se jimi v této zprávě nezabývám.

D. ZÁVĚR

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Městský úřad Čelákovice dopustil v dané věci pochybení. Ta spočívala jak v jeho nečinnosti v řízení o dodatečném povolení stavby, tak v nedostatečně důsledném postupu vůči provádění nepovolených stavebních úprav a přístavby rodinného domu na pozemku p. č. st. A a p. č. B.

Ke kontrolní prohlídce, svolané na stavbě č. p. C ve vlastnictví stěžovatelky, shrnuji, že:

- Pokud okna nelze pozorovat z pozemků veřejně přístupných takovým způsobem, který bude pro plnění úkolů stavebního úřadu dostatečný, může stavební

úřad vstoupit na pozemek stěžovatelky. Pokud okna nelze pozorovat ani z jejího pozemku, resp. vnějšího prostoru stavby č. p. C, stavební úřad může vstoupit i do této stavby.

- Stavební úřad může při kontrolní prohlídce k objasnění existence oken vyžadovat předložení dokumentace a povolení stavby, jež má stěžovatelka k dispozici. Zprávu o šetření jsem zaslal starostovi města Čelákovice a požádal jej, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. Zprávu jsem zaslal rovněž stěžovateli.

E. ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO

Na mou výzvu k vyjádření ani na její pozdější urgenci starosta města Čelákovice neodpověděl. Proto jsem v dalším průběhu šetření vycházel pouze z informací, které mi sdělila stěžovatelka a které byly pro další posouzení věci dostatečné. Vyšlo najevo, že kontrolní prohlídka se v blízkosti stavby rodinného domu č. p. C uskutečnila dne 8. 9. 2015, aniž by pracovnice stavebního úřadu do tohoto rodinného domu vstoupily či přijaly vůči stěžovateli jakákoli opatření.

V řízení o dodatečném povolení stavebních úprav a přístavby rodinného domu č. p. E pak stavební úřad dosud nevydal další rozhodnutí ve věci samé. Tato skutečnost je pro další průběh mého šetření zásadní. Již ve své zprávě o šetření jsem vyjádřil přesvědčení, že je naprosto nezbytné o žádosti pana M. B. ze dne 14. 5. 2010 co nejdříve rozhodnout. Poslední známé rozhodnutí vydal stavební úřad již dne 14. 5. 2013 pod č. j. MUC/03952/2013, sám je však zrušil rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013. Až do dnešních dní pak již o žádosti stavebníka znovu nerozhodl. **Tento stav mohu hodnotit jako přetrvávající nečinnost stavebního úřadu, který je povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách daných § 71 odst. 3 správního řádu, nejdéle tedy do 60 dnů od zahájení řízení.** Tuto lhůtu zjevně překročil.

Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv je nyní, po marném uplynutí lhůty dané pro vyjádření úřadu, mým úkolem posoudit, zda nadále trvají důvody k mému zásahu. Vzhledem k tomu, že k odstranění nečinnosti ani po vydání mé zprávy o šetření nedošlo, rozhodl jsem se postupovat podle § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv³⁶⁵ a navrhnout provedení následujícího nápravného opatření: **Stavebnímu úřadu jsem navrhl, aby do 30 dnů rozhodl v řízení o dodatečném povolení stavby „stavební úpravy a přístavba rodinného domu“ na pozemcích p. č. st. A a p. č. B.**

Nedostatečně důsledný postup stavebního úřadu, který umožnil dokončení nepovolené stavby na pozemcích p. č. st. A a p. č. B, již v tuto chvíli nemůže být nijak zhojen. Pokud jde o provedení kontrolní prohlídky na stavbě rodinného domu č. p. C, stavební úřad nevstoupil do obydlí stěžovatelky a nepřijal opatření, která by mohla být považována za zásah do práv vlastnice domu. V obou věcech jsem se tak rozhodl konkrétní nápravná opatření nenavrhnout.

³⁶⁵ Podle tohoto ustanovení může ochránce navrhnout provedení úkonů, jimiž dojde k odstranění nečinnosti správního orgánu.

V souladu s § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem požádal starostu města Čelákovice, aby mi do 30 dnů sdělil, jaká opatření k nápravě stavební úřad provedl. O svých zjištěních a závěrech jsem informoval rovněž stěžovatelku.

F. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

Starosta města Čelákovice odpověděl na moje závěrečné stanovisko dne 29. 2. 2016.³⁶⁶ Nesouhlasil s tím, že by stavební úřad byl v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby nečinný. Informoval mě o vydání výzvy ze dne 22. 2. 2016, kterou stavební úřad poučil účastníky o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Poté, co lhůta k seznámení s podklady uplyne, stavební úřad o žádosti pana M. B. rozhodne. Své vyjádření podpořil starosta města obsáhlým seznamem úkonů, které stavební úřad v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby učinil.

Dne 24. 2. 2016 mě stěžovatelka informovala, že stavební úřad vůči ní zahájil řízení o odstranění stavby.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. MUC/07268/2013 pomocí autoremedury sám zrušil své zatím poslední rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Poté, co zrušující rozhodnutí nabylo právní moci, počala v souladu s § 71 odst. 3 správního řádu plynout nejdéle 60denní lhůta pro vydání dalšího rozhodnutí. Tato lhůta již v průběhu roku 2013 uplynula, aniž by stavební úřad o žádosti pana M. B. rozhodl.

Dne 8. 9. 2015 se pak konala kontrolní prohlídka, kterou stavební úřad podmínil další pokračování řízení. Vzhledem k 30denní lhůtě, o jejíž poskytnutí stěžovatelka při kontrolní prohlídce požádala, vyčkal stavební úřad na její případná doplnění. Poté, co 30denní lhůta uplynula, aniž by se k věci vyjádřila, vyčkal stavební úřad ještě další 4 měsíce. Následně pak dne 22. 2. 2016 vyzval účastníky k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Učinil tím poslední nezbytný úkon, který musí vydání rozhodnutí předcházet. Jak mě informoval starosta města Čelákovice, po uplynutí lhůty dané k seznámení s podklady, stavební úřad ve věci rozhodne. Pokračování v řízení a vydání výzvy k seznámení s podklady hodnotím proto ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jako dostatečné opatření k nápravě pochybení, která jsem v průběhu svého šetření v činnosti stavebního úřadu objevil. **Své šetření jsem se tak rozhodl uzavřít.** Stavební úřad jsem však ještě požádal o zaslání rozhodnutí, jímž řízení o dodatečném povolení stavby uzavře.

Pokud stavební úřad rozhodne v řízení o dodatečném povolení stavby způsobem, s nímž nebude stěžovatelka spokojená, může jeho rozhodnutí napadnout odvoláním. Pokud by ani nadřízený úřad neposoudil odvolání ke spokojenosti stěžovatelky, může se na mě novým podnětem znovu obrátit, případně může využít možnosti napadnout odvolací rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví.

Oznámením ze dne 24. 2. 2016, č. j. MUC/02477/2016 informoval stavební úřad stěžovatelku, která je vlastnící údajně nepovolené stavby, že zahajuje řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Skutečnost, že stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby po více než pěti měsících od konání kontrolní prohlídky, při níž se zřejmě s existencí nepovolené stavby seznámil, je poměrně překvapivá.

³⁶⁶ Vyjádření starosty města Čelákovice ze dne 26. 2. 2016, č. j. MUC/02158/2016.

Podle § 80 odst. 2 správního řádu by totiž měly správní orgány zahajovat řízení z moci úřední do 30 dnů ode dne, kdy se o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení dozvědí. Stejně tak překvapivé bylo vymezení předmětu řízení, tedy stavby, která bude v průběhu řízení projednávána a kterou stavební úřad pojmenoval jako „**stavební úpravy rodinného domu č. p. C**“. Tak široké pojmenování vůbec neumožňuje učinit si představu, jakou že vlastně stavební činnost měla stěžovatelka na svém rodinném domě nepovoleně provést. **Stěžovatelka však může využít svého práva, daného jí ustanovením § 36 odst. 2 správního řádu, a požádat stavební úřad o informace k řízení, mj. například o konkrétnější vymezení předmětu řízení.** Není bez významu, že současně informace stěžovatelce vůbec neumožňují formulování námitek nebo podání žádosti o dodatečné povolení stavby.

Volba způsobu, jakým se rozhodne proti odstranění stavby bránit, je zcela na uvážení stěžovatelky. Svými námitkami tak může vznést otázku, zda se vůbec v případě stavebních úprav jejího rodinného domu o nepovolenou stavbu jedná. Druhou možnost obrany by mohla představovat dodatečná legalizace stavební činnosti, docílená podáním žádosti o dodatečné povolení stavby. S ohledem na povahu 30denní lhůty pro podání žádosti, která je lhůtou pořádkovou, lze takovou žádost podat nejpozději v průběhu odvolacího řízení, bude-li rozhodnutí o odstranění stavby vydáno a následně napadeno odvoláním.

Podle zákona o veřejném ochránci práv mohou do věci vstoupit až v okamžiku, kdy došlo k pochybení některého ze správních orgánů, které nebylo napraveno ani zásahem nadřízeného či jiného úřadu. Taková situace zatím v průběhu řízení o odstranění stavby nenastala. I samotné zahájení řízení může být sice pochybením, nicméně k obraně proti němu slouží v tuto chvíli především námitky a později případně odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Pokud by v řízení docházelo k nečinnosti, je taktéž namístě vyčerpat nejprve „řádný“ prostředek v podobě žádosti nadřízenému úřadu, který může uplatnit některé z opatření proti nečinnosti. Jestliže jde o nejasné vymezení předmětu řízení, předpokládám, že stavební úřad k dotazu stěžovatelky povahu stavby upřesní.

Své šetření, zahájené k posouzení postupu stavebního úřadu, a svou účast ve věci jsem se rozhodl uzavřít. O svém kroku jsem informoval starostu města Čelákovice, kterého jsem požádal o poskytnutí rozhodnutí, jímž stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby uzavře. **Nic nebrání tomu, abych v budoucnu, na základě nového podnětu stěžovatelky, své šetření znovu zahájil, pokud by to další vývoj věci opodstatňoval.**

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

I. Pokud stavební úřad rozhodne postupem dle § 142 správního řádu, že právo realizovat stavbu na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, znamená to, že právo stavět v takovém případě nikdy neexistovalo. Stavební úřad následně musí takovou stavbu projednat v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť se jedná o stavbu od počátku nepovolenou.

II. Řešení konkrétních procesních otázek, které se vztahují k individuální věci, přesahuje rámec metodické pomoci ve smyslu § 24 kompetenčního zákona a znamená nepřípustný zásah do rozhodovací pravomoci příslušného prvostupňového správního orgánu.

Sp. zn.: 4977/2018/VOP/JG

Zpráva o šetření ve věci stavby obchodního centra

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátili manželé paní V. P. a pan F. P. (dále také „stěžovatelé“), zastoupeni na základě plné moci advokátem C.

Předmětem podnětu stěžovatelů byl postup Úřadu městské části Brno-Ivanovice, stavebního úřadu (dále také „stavební úřad“), a jemu nadřízeného Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále také „MMB“), ve věci stavby obchodního centra v městě Y. Stěžovatelé upozornili, že přestože MMB již počátkem roku 2017 rozhodl o tom, že stavebníkovi nevzniklo právo stavby, příslušný stavební úřad ani přes opakované urgency nezhájil řízení o odstranění této stavby. Nápravu nezjednal ani nadřízený MMB.

Vyřízení podnětu jsem se ujal já, neboť ochránkyně Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,³⁶⁷ a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mezi něž patří i problematika stavebního řádu.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Pokud stavební úřad rozhodne postupem dle § 142 správního řádu,³⁶⁸ že právo stavby³⁶⁹ pro stavbu realizovanou na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, znamená to, že právo stavby v takovém případě nikdy neexistovalo. Stavební úřad následně musí takovou stavbu projednat v řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona,³⁷⁰ neboť se jedná o stavbu od počátku nepovolenou.

V šetřeném případě MMB pravomocně rozhodl, že právo stavby nevzniklo. Stavební úřad i po dvou letech od právní moci tohoto rozhodnutí dosud nezhájil řízení o odstranění stavby.

Stavební úřad se dopouští pochybení a nečinnosti, když odmítá vést řízení o odstranění stavby. Rezignuje tak na požadavek řádného projednání stavby.

³⁶⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁹ Dále v textu myšleno ve smyslu oprávnění k realizaci stavby dle stavebního zákona.

³⁷⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Pochybil také MMB, neboť se s nesprávným právním názorem stavebního úřadu o nemožnosti vést řízení o odstranění stavby ztotožnil.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Při svém hodnocení vycházím z podkladů, které mi předložili stěžovatelé, a dále z písemností, které mi poskytl MMB při jednání dne 13. 5. 2019.

Stěžovatelé jsou vlastníky pozemků parc. č. A, B, C, a D, na němž stojí rozestavěná stavba RD, v k. ú. I. V blízkosti jejich pozemků a stavby se nachází stavba obchodního centra Z (dále také „stavba“). Stavba byla realizována na základě certifikátu autorizovaného inspektora pana D. č. Z, vydaného ve zkráceném stavebním řízení.

Dne 10. 3. 2017 vydal MMB rozhodnutí³⁷¹ se závěrem, že stavebníkovi na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo právo stavby.³⁷² Toto rozhodnutí následně potvrdil Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu.³⁷³

Stěžovatelé se dne 13. 4. 2018 obrátili na stavební úřad s podnětem k zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stavební úřad řízení o odstranění stavby nezahájil a v odpovědi³⁷⁴ stěžovatelům uvedl, že důvod pro vedení tohoto řízení neshledal. Podle názoru stavebního úřadu by pro vedení řízení přicházelo v úvahu použití postupu dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které dopadá na situace staveb prováděných nebo provedených bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujících anebo v rozporu s nimi. Podle názoru stavebního úřadu však certifikát autorizovaného inspektora není rozhodnutím zrušen, a chybí proto jeho zákonná pravomoc pro vedení řízení o odstranění stavby. Stejný závěr vyslovil ve svém stanovisku také MMB.³⁷⁵ Ani další podněty stěžovatelů nevedly k přehodnocení názoru stavebního úřadu.³⁷⁶

Přestože úřady odmítly zahájit řízení o odstranění stavby, obrátil se MMB dne 10. 4. 2018 na Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) s žádostí o poskytnutí metodické pomoci. Dotázal se, zda v případě stavby, která byla povolena na základě certifikátu autorizovaného inspektora, ale následně bylo v řízení o určení právního vztahu rozhodnuto, že právo stavby nevzniklo, je možný postup dle § 129 stavebního zákona. Ministerstvo odpovědělo po urgenci.³⁷⁷ Uvedlo, že v takovém případě není možné postupovat podle § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, tj. vést opakované stavební řízení, ale nic nebrání postupu podle § 129 odst. 1 písm. b), tedy vést řízení o odstranění stavby. Podle názoru ministerstva stavební úřad „může a má“ vést řízení o odstranění stavby.

Stavební úřad se s právním názorem ministerstva nezotožnil. Obrátil se proto sám na ministerstvo s novou žádostí o metodickou pomoc.³⁷⁸ Ve svém podání pak

³⁷¹ Rozhodnutí sp. zn. OUS/MMB/0348834/2016.

³⁷² Pozn. Jde o tzv. deklaratorní správní rozhodnutí vydané dle § 142 správního řádu.

³⁷³ Rozhodnutí ze dne 30. 6. 2017, č. j. JMK 98052/2017.

³⁷⁴ Sdělení stavebního úřadu ze dne 15. 5. 2018, č. j. MCBIVA 00843/18.

³⁷⁵ Sdělení MMB ze dne 10. 4. 2018, č. j. MMB/0128528/2018.

³⁷⁶ Sdělení stavebního úřadu ze dne 9. 7. 2018, č. j. MCBIVA 01403/18.

³⁷⁷ Urgence MMB ze dne 12. 7. 2018, č. j. MMB/0289575/2018.

³⁷⁸ Žádost stavebního úřadu ze dne 22. 10. 2018, č. j. MCBIVA 02299/18.

popsal svůj pohled na věc. Uvedl, že podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo **bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího nebo v rozporu s nimi**. Zdůraznil, že jde o obdobnou situaci jako v případě § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, jehož aplikaci ministerstvo odmítlo. Podle ministerstva není možné vést opakované stavební řízení z důvodu, že příslušné ustanovení dopadá na situace rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo **pravomocně zrušeno**. Certifikát autorizovaného inspektora však nelze zrušit. Obdobně podle stavebního úřadu nelze aplikovat ani § 129 odst. 1 písm. b), neboť stavba byla realizována na základě opatření vyžadovaného stavebním zákonem, přičemž certifikát autorizovaného inspektora v řízení o určení právního vztahu nezaniká, ale jeho výsledkem je „pouhé“ deklaratorní rozhodnutí. Stavební úřad proto požádal ministerstvo mj. o sdělení, jak v řízení o odstranění stavby právně argumentovat. Ministerstvo se k tomu dosud nevyjádřilo.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

C.1 K postupu stavebního úřadu po rozhodnutí dle § 142 správního řádu

Pro případ je klíčové zodpovědět otázku, jak má stavební úřad postupovat u stavby realizované na základě certifikátu autorizovaného inspektora v případě, že dle pozdějšího rozhodnutí podle § 142 správního řádu pro tuto stavbu právo stavby nevzniklo. Předpisy veřejného stavebního práva výslovnou odpověď pro řešení této situace nedávají.

Certifikát autorizovaného inspektora patří mezi tzv. zjednodušující postupy dle stavebního zákona. Současný stavební zákon umožňuje pro některé stavby využít alternativ ke klasickému územnímu nebo stavebnímu řízení (případně nahrazujících oba typy řízení). Pokud tyto akty nahrazují stavební povolení, zakládají v zásadě totožné „právo stavět“ jako stavební povolení. Na základě takového aktu lze stavbu realizovat.

Dle judikatury zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů³⁷⁹ není autorizovaný inspektor správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím (§ 67 správního řádu). Dotčené osoby se mohou bránit postupem podle § 142 správního řádu a požadovat, aby stavební úřad rozhodl o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo. Podání návrhu na zahájení takového řízení není omezeno žádnou lhůtou. V deklaratorním správním řízení nemůže být certifikát autorizovaného inspektora zrušen. Certifikát je totiž plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem, a stavební úřad proto není oprávněn do takového smluvního vztahu zasahovat. Pokud stavební úřad rozhodne, že právo stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, znamená to, že realizovat stavbu na základě certifikátu nelze, popřípadě za situace, kdy již stavba byla zahájena, nebo dokonce dokončena, že neměla být zahájena či realizována. Jinými slovy, pokud stavební úřad

³⁷⁹ Usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9.

v deklaratorním správním řízení rozhodne, že právo stavby nevzniklo, znamená to, že toto právo ani nikdy neexistovalo. Takové rozhodnutí má tedy účinky ex tunc (do minulosti). Zvláštní senát také naznačil další postup stavebního úřadu po vydání deklaratorního správního rozhodnutí se závěrem, že právo stavby nevzniklo. Uvedl, že „není vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129“.³⁸⁰ Obdobné závěry nacházíme také v odborné literatuře.³⁸¹

Stavební úřad je povinen zahájit řízení o odstranění stavby, pokud je prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujících anebo v rozporu s ním [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Řízení o odstranění stavby je řízením z moci úřední (ex offio), není tedy na volné úvaze stavebního úřadu, zda takové řízení zahájí, či nikoli, ale pokud má důvodné podezření, že stavba byla zahájena či realizována bez příslušného rozhodnutí nebo jiného opatření (obvykle některého ze zjednodušujících aktů), musí je zahájit. Pokud stavebník požádá o dodatečné povolení stavby a splní podmínky uvedené v ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, může stavební úřad nepovolenou stavbu dodatečně povolit.

MMB rozhodl, že právo stavby k předmětné stavbě nevzniklo a toto rozhodnutí je v právní moci. Znamená to tedy, že podle správních orgánů, které v deklaratorním správním řízení rozhodovaly (MMB a v odvolacím řízení krajský úřad), byl certifikát vydán bez splnění zákonných předpokladů, tj. že za daných okolností neměl být vůbec vydán a stavba na jeho základě neměla vzniknout. Deklaratorní správní rozhodnutí má právní důsledky do minulosti. Žádná práva ani povinnosti se jím nezakládají, pouze autoritativně staví najisto již existující stav, zda určité právo v minulosti vzniklo (a trvá), nebo nevzniklo. **V daném případě právo stavby nikdy nevzniklo a neexistovalo.** Existenci práva stavby totiž nelze odvozovat od pouhého faktu, že pro stavbu vydal autorizovaný inspektor svůj certifikát. Aby právo stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora vzniklo, musí být certifikát vydán v souladu se zákonem. Pokud byl postup, který vedl k vydání certifikátu, nezákonný, nemůže stavební úřad certifikát zrušit. Nezákonnost procesu, který vedl k vydání certifikátu, má však vliv na to, že právo stavby na jeho základě nevznikne. Z uvedeného plyne, že **stavebník nedisponuje a nikdy nedisponoval oprávněním realizovat stavbu.** Když na základě takového nezákonného certifikátu stavbu realizoval, **jde o situaci, na kterou dopadá ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona,** protože

³⁸⁰ Stejný závěr o možnosti vést řízení o odstranění stavby nalezneme například také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015-40, v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2016, č. j. 2 As 52/2016-84, a především v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 2 As 137/2018-43, v němž soud zcela jasně uvedl, že „výrok deklaratorního rozhodnutí, že na základě oznámení certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo právo provést předmětnou stavbu, znamená realizaci takové stavby bez stavebního povolení, což je ovšem situace standardně řešitelná postupem dle stavebního zákona, tj. řízením o odstranění stavby, popřípadě řízením o jejím dodatečném povolení“.

³⁸¹ Černín, K. *Opakované stavební řízení*. Správní právo. 2017, č. 2. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017. ISSN 0139-6005. Studnička, M. *Řízení o určení právního vztahu v praxi stavebních úřadů*. *Stavební právo. Bulletin*. 2018, č. 3. Praha: Arch, 1996. ISSN 1211-6386, s. 58.

jde o stavbu provedenou bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem.³⁸²

Argument stavebního úřadu a MMB, že stavební úřad nemá zákonnou pravomoc vést řízení o odstranění stavby z důvodu, že certifikát nebyl zrušen, musím z výše uvedených důvodů odmítnout. K tomu doplňuji, že jestliže judikatura správních soudů dospěla k závěru, že ochranu třetím stranám u certifikátu autorizovaného inspektora poskytuje postup podle § 142 správního řádu, jistě tím není myšlena formální náprava v rovině pouhého konstatování, že práva těchto třetích osob byla v procesu vydání certifikátu nezákonným způsobem zasažena. Skutečná náprava totiž nespočívá ve vydání deklaratorního správního rozhodnutí, ale v důsledcích, které musí stavební úřad z takového rozhodnutí vyvodit. V případě prohlášení, že právo stavby nevzniklo, je tímto důsledkem povinnost projednat stavbu v řízení o jejím odstranění. Když na certifikát autorizovaného inspektora nahlížíme jako na (zjednodušující) alternativu ke stavebnímu povolení, není žádný racionální důvod rezignovat na požadavek stavbu řádně projednat.

Pokud bychom závěr, který činím ve vztahu k již dokončené stavbě, odmítli s odůvodněním, že bez zrušení certifikátu nelze řízení o odstranění stavby vést, znamenalo by to, že by stavební úřad nemohl účinně reagovat ani na situace dosud nezahájených či prováděných staveb na základě certifikátu autorizovaného inspektora, a případně provádění prací na takové stavbě bezodkladně zastavit postupem dle § 134 odst. 4 stavebního zákona. Takový výklad je zcela absurdní a nepřijatelný, neboť staví stavební úřad do role „němého pozorovatele“ nezákonné činnosti. S ohledem na okruh veřejných zájmů, jejichž ochrana je stavebnímu úřadu svěřena, takový výklad odmítám a považuji jej spíše za snahu o opatrnost při postupu vůči stavbě, která je užívána a představuje pro jejího vlastníka významný ekonomický zájem.

Připouštím, že stavebník, který staví na základě certifikátu autorizovaného inspektora, je v tomto případě v méně příznivé situaci oproti tomu, kdo staví na základě stavebního povolení. Využití této zjednodušující alternativy ke stavebnímu povolení je však svobodnou vůlí stavebníka, který si musí být vědom též možných rizik s tím spojených. U stavebního povolení totiž po uplynutí lhůt pro uplatnění opravných a dozorčích prostředků,³⁸³ popřípadě po jejich neúspěšném vyčerpání, má stavebník jistotu, že jeho právo stavět je nezpochybnitelné. Naopak vydání deklaratorního správního rozhodnutí se závěrem, že právo stavby pro stavebníka, který stavěl na základě certifikátu autorizovaného inspektora, nevzniklo, není časově nijak ohraničeno. Není proto vyloučena situace, že stavební úřad rozhodne o neexistenci práva stavby i po několika letech od dokončení stavby a po jejím uvedení do užívání. Neznamená to však, že je takový stavebník (pokud situací sám

³⁸² Pro úplnost dodávám, že jsem se při hodnocení věci zabýval rovněž otázkou, zda nejsou dány důvody pro projednání stavby v opakovaném stavebním řízení dle § 129 odst. 5 stavebního zákona. Opakovaným stavebním řízením se však řeší situace staveb, které byly provedeny podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, a toto rozhodnutí nebo opatření je následně zrušeno [§ 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Certifikát autorizovaného inspektora však stavební úřad ani správní soud zrušit nemůže, vedení opakovaného stavebního řízení je tak vyloučeno.

³⁸³ Pozn. Zejména odvolání podle § 81 správního řádu a žádosti o přezkum podle § 94 správního řádu, popřípadě též správní žaloby podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

nezavinil) zcela bezbranný. Připomenout musím zejména odpovědnost autorizovaného inspektora a možnost řešit případnou náhradu škody, která vznikla ve vztahu založeném soukromoprávním ujednáním mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem.

S ohledem na výše uvedené musím konstatovat, že **stavební úřad se aktuálně dopouští nečinnosti, neboť nezhájil řízení o odstranění stavby**. Důvodem pro tuto nečinnost nemůže být ani žádost o metodickou pomoc, se kterou se stavební úřad obrátil na ústřední orgán státní správy.

Pochybení jsem shledal také v postupu MMB, který se s právním názorem stavebního úřadu o nemožnosti vést řízení o odstranění stavby ztotožnil.

Pro úplnost musím zmínit též názor Ústavního soudu,³⁸⁴ který závěry Nejvyššího správního soudu o povaze certifikátu nepřijal a nadále setrvává na tom, že autorizovaný inspektor vystupuje při vydávání certifikátu ve vrchnostenském postavení, a jakkoliv je soukromou osobou, vykonává v daném rozsahu delegovanou veřejnou správu. V tomto omezeném rozsahu vystupuje podle Ústavního soudu autorizovaný inspektor jako správní orgán. Tyto závěry však Ústavní soud vyslovil při posuzování otázky aktivní žalobní legitimace autorizovaného inspektora k podání ústavní stížnosti proti rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud (dosud) nerozhodl o meritu³⁸⁵ a příslušné deklaratorní správní rozhodnutí tak v tuto chvíli není důvod zpochybňovat, neboť je platné a účinné, tj. způsobilé vyvolat související důsledky spočívající ve vedení řízení o odstranění stavby. V tomto směru si dovolím odkázat na velmi přílehlavou argumentaci Nejvyššího správního soudu uvedenou v rozsudku ze dne 11. 5. 2016, č. j. 1 As 66/2016-104. Nejvyšší správní soud v něm vědom si názoru Ústavního soudu uvedl, že „pokud by (Nejvyšší správní soud) v posuzované věci postupoval způsobem nastíněným v usnesení Ústavního soudu, de facto by tím znemožnil ochranu veřejných subjektivních práv žalobců. Ti jednali v souladu se závazným názorem vyjádřeným v usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 25/2012-9, a tedy namísto správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora podali žádost dle § 142 správního řádu. V současné době lhůta pro podání správní žaloby již dávno uplynula a jiný další prostředek obrany podle předchozí judikatury český právní řád neposkytuje“.

C.2 K metodické činnosti ministerstva

Podle § 24 kompetenčního zákona³⁸⁶ ministerstva mj. dbají o zachování zákonosti v okruhu své působnosti. K tomu patří kromě normotvorné činnosti rovněž činnost metodická. Metodická činnost ústředního orgánu státní správy významným způsobem přispívá k jednotnému a jasnému výkladu právních norem a k jejich následné aplikaci v praxi podřízenými správními orgány. Ministerstvo nemůže svým metodickým stanoviskem přímo zasahovat do rozhodovací činnosti správního orgánu nižšího stupně v konkrétní věci, ale musí jít o výklad v obecné rovině. Ministerstvo tak například nemůže v metodice podat radu, jak má úřad rozhodnout

³⁸⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 439/16.

³⁸⁵ Pozn. Neznám ani takové meritorní rozhodnutí Ústavního soudu v jiné věci.

³⁸⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

v konkrétní věci, ale může se vyjádřit k výkladu a (ne)aplikaci určité právní normy na obecně platnou situaci.

Ministerstvo poskytlo MMB metodické stanovisko, v němž uvedlo, že pokud podle pravomocného deklaratorního správního rozhodnutí právo stavby na základě certifikátu autorizovaného inspektora nevzniklo, „může a má“ stavební úřad vést řízení o odstranění stavby. S tímto závěrem ministerstva plně souhlasím. Ministerstvu však do budoucna doporučuji, aby své metodické závěry v souladu s principy dobré správy formulovalo jasně a srozumitelně. Byť je zřejmé, jaký závěr ministerstvo učinilo k řešené otázce, namísto formulace „může a má“ by byla přílehlavější „musí“ či „má povinnost“.

Sám stavební úřad se metodickým stanoviskem ministerstva neřídil a požádal ústřední orgán o nový výklad. Ve své žádosti jednak rozporuje závěr o možnosti vést řízení o odstranění stavby a dále pokládá ústřednímu orgánu dotazy ohledně svého dalšího postupu. Stavební úřad například ministerstvo upozorňuje, že stavba „obchodní centrum“ byla realizována na základě několika certifikátů autorizovaného inspektora a stavebních povolení. V té souvislosti se stavební úřad zajímá, „jak v případě zahájeného řízení o odstranění stavby ‚obchodní centrum‘ postupovat. Dle našeho názoru by muselo primárně dojít k zahájení řízení o odstranění stavby pouze v rozsahu certifikátu č. Z, ze dne 23. 3. 2010, ve vztahu, k němuž bylo vysloveno, že právo stavby nevzniklo. Tedy část stavby ‚obchodní centrum‘ by byla potencionálně odstraněna a ve zbytku by byla stavba ‚obchodní centrum‘ zachována“. Stavební úřad dále s odkazem na soudní judikaturu vyslovuje názor, že právní povaha certifikátu autorizovaného inspektora je nejistá, a upozorňuje na případnou škodu, která může z jeho rozhodnutí vzniknout. K tomu pokládá ministerstvu otázku, „zda zahajovat řízení o odstranění stavby před ukončením soudního sporu vedeného Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 30 A 209/2017 a dříve, než bude najisto, zřejmě Ústavním soudem, vyřešena právní otázka povahy certifikátu autorizovaného inspektora“.

Dotazy stavebního úřadu jsou zcela konkrétní a vztahují se k jedinému případu. Pokud by ministerstvo mělo žádost o metodickou pomoc vyřídit dle představ stavebního úřadu, znamenalo by to, že za něj vyřeší zcela klíčové procesní otázky. Ministerstvo by fakticky muselo zastoupit stavební úřad ve správní úvaze, zda v konkrétním případě jsou dány důvody pro zahájení řízení, a v případě, že ano, jak vymezit předmět takového řízení a zda je správní žaloba důvodem pro jeho přerušování do doby rozhodnutí správních soudů a případně též Ústavního soudu. **Řešení takových konkrétních procesních otázek, které se vztahují k individuální věci, zcela přesahuje rámec metodické pomoci a znamenalo by nepřipustný zásah do rozhodovací pravomoci příslušného prvostupňového správního orgánu.** Ministerstvu tedy nevytýkám, že metodickou pomoc neposkytlo, výhrady mám však k tomu, že stavebnímu úřadu včas neodpovědělo a jeho konkrétně formulovanou žádost odmítlo. K tomu dodávám, že pro postup stavebního úřadu je a bylo dostačující již první metodické stanovisko ministerstva.

D. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Stavební úřad Úřadu městské části Brno-Ivanovice pochybil tím, že nezahájil řízení o odstranění stavby obchodního centra Z v městě Y. Pochybil rovněž odbor

územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna, který toleroval, že prvostupňový orgán toto řízení nezahájil.

Zprávu jsem zaslal starostce městské části Brno-Ivanovice a primátorce města Brna a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je požádal, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých 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 jsem zaslal rovněž stěžovatelům, jejich právním zástupci a Ministerstvu pro místní rozvoj.

Po vydání zprávy o šetření vydal magistrát příkaz, jímž nařídil stavebnímu úřadu, aby zahájil řízení o odstranění stavby obchodního centra. Stavební úřad příkaz uposlechl a řízení zahájil. Své šetření jsem se proto rozhodl uzavřít.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

Opakované prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s tím, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě umožnila, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „černé stavby“.

Sp. zn.: 6337/2008/VOP/MH

Zpráva o šetření ve věci nepovolené stavby rodinného domu

A. OBSAH PODNĚTU

Dne 20. 11. 2008 se do Kanceláře veřejného ochránce práv dostavil pan R. V., který jako zplnomocněný zástupce své dcery paní A. M. podal podnět na prošetření postupu Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ve věci řízení o odstranění stavby rodinného domu na pozemku p. č. A v k. ú. T.

Stěžovatelka ve svém podání namítala nečinnost stavebního úřadu a poukázala na to, že rozestavěná nepovolená stavba rodinného domu byla zjištěna stavebním úřadem již dne 2. 3. 2004, na místě bylo sice nařízeno zastavení stavebních prací, stavebník tento úřední příkaz ale nerespektoval, stavbu dokončil a bez souhlasu stavebního úřadu ji také užívá. Podle tvrzení stěžovatelky byl domek realizován na pozemku, který je dle platného Územního plánu hl. m. Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2000, navržen v ploše určené pro funkční využití PZO – zahrádky a zahrádkové osady, s navrženou změnou funkce od roku 2010. Paní M. si stěžovala na to, že stavební úřad od zahájení řízení o odstranění stavby v roce 2004 nečiní ve věci další úkony, jež by směřovaly k ukončení řízení, čímž podle stěžovatelky nepovolenou stavbu a její užívání toleruje.

Zástupce paní M. mi doložil korespondenci se stavebním úřadem (přípis ze dne 24. 3. 2006 – odpověď na stížnost), Magistrátem hl. m. Prahy (dále jen „magistrát“) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), žádný z oslovených úřadů však nápravu ve věci nezjednal.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem si vyžádal stanovisko Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „úřad“ nebo „stavební úřad“). Jmenovaný úřad jsem požádal o vyjádření k námitce nečinnosti stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby a tolerování užívání nepovolené a nezkolaudované stavby rodinného domu umístěného na pozemku p. č. A v k. ú. T.

Dne 21. 1. 2009 jsem obdržel sdělení tajemnice úřadu, v němž mě informovala, že stavební úřad dne 8. 3. 2004 zahájil z vlastního podnětu řízení o odstranění uvedené stavby a dne 10. 6. 2004 stavebníka vyzval k tomu, aby prokázal soulad stavby s platným územním plánem a veřejnými zájmy. Současně tajemnice úřadu zmínila,

že návrh změny funkčního využití ploch dotčeného pozemku z PZO (zahrádky a zahrádkové osady) na OC (území čistě obytné) projednává ve smyslu § 21 stavebního zákona Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního plánování, pod č. Z 1437/06. Součástí návrhu je urbanistická studie T., která byla pro tento účel zpracována. Z důvodu projednávání změny územního plánu byla stavebníkovi na jeho žádost opakovaně prodloužena lhůta k doložení podkladů. Poslední prodloužení bylo stanoveno ke dni 7. 1. 2009. Tajemnice s ohledem na výše uvedené skutečnosti odmítla námitku nečinnosti stavebního úřadu jako nedůvodnou. Závěrem tajemnice poznamenala, že užívání stavby bylo prověřováno orgánem státního stavebního dohledu, resp. státního dozoru, a nikdy nebylo prokázáno, že je stavba užívána.

Vzhledem k tomu, že jsem uvedenou odpověď shledal jako nedostatečnou, neboť jsem postrádal přesnější informace o postupu stavebního úřadu v době od zjištění nepovolené stavby v roce 2004 do začátku roku 2009, požádal jsem tajemnici úřadu dopisem ze dne 9. 2. 2009 o tyto informace:

- (1) Vysvětlení a doložení postupu stavebního úřadu v době od 8. 3. 2004 do 7. 1. 2009, zejména pokud jde o vysvětlení k prodlužování termínu doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby.
- (2) Doložení, zda a s jakým výsledkem stavební úřad pokutoval stavebníka za provedení nepovolené stavby.
- (3) Doložení postupu stavebního úřadu po 7. 1. 2009, tj. po uplynutí posledního termínu k doplnění podkladů.
- (4) Provedení předem neohlášené kontrolní prohlídky (státního dozoru) stavby manželů S. umístěné na pozemku p. č. A v k. ú. T. za účelem ověření, zda není užívána bez povolení (kolaudace), a doložení fotodokumentace z provedené kontrolní prohlídky.

Dne 27. 2. 2009 jsem doplňující informace a vyjádření k mým dotazům od tajemnice úřadu obdržel. Tajemnice uvedla, že stavební úřad zahájil z vlastního podnětu řízení o odstranění stavby dne 8. 3. 2004, stavebník dne 28. 4. 2004 požádal o dodatečné povolení stavby a na základě toho jej stavební úřad dne 10. 6. 2004 vyzval k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby a prokázání souladu stavby s územním plánem a veřejnými zájmy. K projednávané změně územního plánu tajemnice doplnila, že dle telefonické informace se předpokládá schválení změny územního plánu do konce roku 2009.

Z důvodu projednávání změny územního plánu byla stavebníkovi na základě jeho žádostí prodloužena lhůta k doložení dokladu opakovaně dne 20. 5. 2005, 16. 8. 2005, 15. 1. 2006 a 19. 12. 2007. Stavebník naposledy požádal dne 21. 1. 2009 o prodloužení lhůty k dodání dokladu o souladu stavby s územním plánem. Stavební úřad této žádosti vyhověl a dne 26. 1. 2009 lhůtu k doložení dokladu prodloužil. Vzhledem k tomu, že odstranění stavby by podle tajemnice bylo z důvodu předpokládaného schválení změny územního plánu neúčelné a neekonomické, stavební úřad odstranění stavby dosud nenařídil. V případě schválení změny územního plánu stavební úřad stanoví stavebníkovi další doklady a podklady včetně projektové dokumentace pro dodatečné povolení stavby. Tajemnice proto zastává názor, že se v daném případě o nečinnost ze strany stavebního úřadu nejedná.

Pokud jde o můj dotaz ve věci sankčního postihu stavebníka za provedení nepovolené stavby, tajemnice úřadu mi sdělila, že rozhodnutím ze dne 23. 7. 2004 byla stavebníkovi uložena pokuta a povinnost nahradit náklady řízení. Pokuta byla zaplacená. Pokud jde o užívání stavby, toto bylo opakovaně prověřováno orgánem

státního stavebního dohledu a nikdy nebylo prokázáno. Vlastníci stavby buď nebyli zastiženi, nebo tvrdili, že stavbu pouze větrají, ale neužívají, vstup do ní neumožnili. Až dne 19. 2. 2009 byla státním dozorem provedena kontrolní prohlídka stavby a bylo zjištěno, že stavba rodinného domu je užívána. Přestupek bude stavebním úřadem projednán.

C. PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Ze shromážděných podkladů vyplývá, že stavebník přistoupil k realizaci stavby rodinného domu jednak bez povolení stavebního úřadu (tzn. bez územního rozhodnutí a stavebního povolení) a navíc tuto stavbu provedl v ploše, která nebyla a stále není dle platného územního plánu určena k zastavění rodinnými domy. Z přestupkového rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 7. 2004 navíc vyplývá, že stavební úřad, resp. orgán státního stavebního dohledu, vyzýval stavebníka k zastavení stavebních prací, které stavebník nerespektoval a ve stavbě pokračoval. Nelze než konstatovat, že v daném případě se stavebník dopustil hrubé stavební nekázně a svým jednáním porušil pravidla na úseku výstavby.

Za uvedené jednání byl sice stavebním úřadem pokutován, avšak další postup stavebního úřadu, když stavebníkovi během pěti let celkem pětkrát prodloužil lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, nelze než kritizovat. Opakované prodlužování lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby s odvoláním na to, že se připravuje změna územního plánu, která by stavbu v daném místě umožnila, nemůže být důvodem pro několikaletou toleranci „černé stavby“, neboť není v moci stavebního úřadu rozhodnutí o podobě územního plánu ovlivnit, protože jej neschvaluje. Nelze připustit takový postup, kdy stavebník neuspěje se svým návrhem na změnu územního plánu, stavbu provede bez povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a několik let vyčkává, zda bude stavba změnou územního plánu v daném místě připuštěna. Spoléhání se na to, že územní plán dodatečně nepovolenou stavbu legalizuje, není v žádném případě ospravedlnitelné a v praxi stavebního úřadu akceptovatelné. Dovedu si představit situaci, kdy stavebník započne bez povolení se stavbou v území, které je již předmětem finální fáze projednávání změny územního plánu, tzn. schválené zadání, koncept, včetně návrhu odsouhlaseného dotčenými orgány státní správy, a je třeba vyčkat konečného schválení dokumentu zastupitelstvem, a stavební úřad za tím účelem řízení o odstranění stavby např. na půl roku přeruší. Přerušení řízení po dobu pěti let je však zcela zjevně dobou nepřiměřenou.

Telefonická informace o tom, že změna územního plánu má být schválena do konce roku 2009, je informací, která není vůbec zárukou toho, že změna skutečně schválena bude. Navíc je třeba konstatovat, že ani skutečnost, že změna územního plánu danou plochu pro výstavbu určí, nezaručí stavebníkovi dodatečné povolení stavby. V tomto řízení totiž záleží také na stanoviscích dotčených orgánů státní správy, které hájí veřejné zájmy dle zvláštních předpisů. V daném případě se navíc stavebník vlastní vinou dostal do rozporu se zákonem, když bez povolení stavbu

zahájil a i přes zákaz stavebního úřadu ve stavbě dokonce pokračoval. Za tohoto stavu věci se mi jeví postup stavebního úřadu v daném případě jako chybný a vybočující z obecně platných principů správního řízení.

Nový správní řád v ustanovení § 2 odst. 4 ukládá správnímu úřadu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Neumím si představit, že by postup stavebního úřadu v případě domu manželů S. byl východiskem pro řešení obdobných případů nepovolených staveb, odporujících navíc územnímu plánu. Dle mého soudu nelze připustit praxi, kdy by stavební úřad po dobu několika let oddaloval rozhodnutí o „černé stavbě“ a spoléhal na to, že územní plán problém v budoucnu nějak vyřeší.

S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem nemohu postup stavebního úřadu označit za takový, který by odpovídal principům dobré správy, nýbrž právě naopak za takový, který těmto principům odporuje.

D. ZÁVĚR

Na základě výše popsaných skutečností jsem se rozhodl šetření tohoto případu v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv ukončit se závěrem, že jsem v postupu stavebního úřadu shledal pochybení popsaná v předcházející části této zprávy.

Je úkolem ochránce na zjištěná pochybení orgány veřejné správy upozornit, proto tak činím formou této zprávy a současně touto cestou apeluji na stavební úřad, aby se vytýkaného jednání do budoucna zdržel s vědomím výše uvedeného hodnocení.

Tuto zprávu zasílám k vyjádření tajemnici Úřadu městské části Praha 12 a na vědomí stěžovatelce. Zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou podkladem pro vydání mého závěrečného stanoviska.

Dne 30. 4. 2009 jsem obdržel odpověď Úřadu městské části Praha 12. Vedoucí stavebního úřadu byla s mými závěry seznámena a byla požádána, aby danému případu věnovala zvýšenou pozornost, tak aby v budoucnu k vytýkanému jednání již nedocházelo. S ohledem na to jsem se rozhodl šetření dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv uzavřít.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

I. Záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona je možné umístit, provést a užívat v tzv. volném režimu, tj. bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (§ 103 odst. 1, § 119 odst. 1 stavebního zákona). Jejich výčet je taxativní a nelze jej výkladem rozšířit.

II. K záměrům vyjmenovaným v § 79 odst. 2 stavebního zákona nepatří dočasná stavba nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun; tento záměr není srovnatelný ani s cirkusovým stanem ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Sp. zn.: 7220/2015/VOP/JSV

Zpráva o šetření ve věci nekrytého hokejového stadionu „Za Lužánkami“ v Brně

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Dne 11. 12. 2015 obdržela ochránkyně Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., podnět ve věci postupu stavebních úřadů při posouzení záměru výstavby dočasně stavby nekrytého hokejového stadionu v Brně.

Nekrytý hokejový stadion s ledovou plochou s demontovatelnými tribunami o celkové kapacitě 20 tis. diváků včetně výkopových prací pro uložení kabeláže s napojením na technickou infrastrukturu byl umístěn na pozemcích p. č. A, B, C a D v k. ú. P. Záměr byl realizován jako stavba dočasná s dobou trvání od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2016 (dále „hokejový stadion“). Aktuálně se na pozemcích hokejový stadion nenachází, byl odstraněn.

Předmětem šetření je postup odboru územního a stavebního úřadu městské části Brno-Královo Pole (dále „stavební úřad“) a postup odboru územního a stavebního řízení Magistrátu města Brna (dále „magistrát“) ve věci hokejového stadionu. Jmenované správní orgány dospěly shodně k závěru, že hokejový stadion podle § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona³⁸⁷ nepodléhá žádnému povolovacímu režimu. Jde o záměr, který může investor provést bez veřejnosprávního aktu stavebního úřadu.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření ochránkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv³⁸⁸ delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i výkon státní správy na úseku stavebního řádu, kam podnět spadá.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv jsem zahájil ve věci šetření a v součinnosti s Úřadem městské části Brno-Královo Pole a Magistrátem města Brna

³⁸⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁸ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

jsem shromáždil podklady. Pro posouzení věci považuji za významné následující skutečnosti.

Dne 2. 12. 2015 pod č. j. 16980/16981/15/2300/1838 stavební úřad sdělil, že záměr hokejového stadionu je v souladu s Územním plánem města Brna, je umístěn v ploše funkčně určené pro rekreaci, hromadný sport a na místě původního zimního stadionu. S ohledem na stavebně-technické provedení hokejového stadionu, který se sestával z mobilních demontovatelných tribun pro cca 20 tis. diváků a ledové plochy, stavební úřad dovodil, že se jedná o stavbu, která nepodléhá povolovacímu režimu podle stavebního zákona. Přihlédl k tomu, že se hokejový stadion svým charakterem blíží cirkusovému stanu, jehož umístění a realizace nevyžaduje projednání před stavebním úřadem podle stavebního zákona [§ 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona]. K době trvání hokejového stadionu stavební úřad uvedl, že jde o stavbu dočasnou pro pořádání dvou ligových hokejových zápasů a veřejného bruslení v době od 1. 1. 2016 do 13. 1. 2016.

Dne 14. 1. 2016 pod č. j. MMB/0005873/2016 magistrát sdělil, že se ztotožňuje s názorem stavebního úřadu, že hokejový stadion (kluziště a demontovatelné konstrukce tribun) nepodléhá povolovacímu režimu podle stavebního zákona.

Při posuzování věci jsem vycházel také z fotodokumentace o průběhu výstavby hokejového stadionu. Z ní je zřejmé, že byly provedeny úpravy terénu strojní mechanizací za účelem vybudování ledové plochy, montáž konstrukce tribun a výkopové práce pro pokládku kabeláže s napojením na technickou infrastrukturu v území.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNĚ

Zákon o veřejném ochránci práv ukládá ochránci působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. Činnost stavebních úřadů všech stupňů náleží do působnosti ochránce. Nicméně zákon o veřejném ochránci práv umožňuje ochránci zasahovat do činnosti veřejné správy pouze způsobem tam uvedeným.

Pro daný případ je klíčová otázka, zda záměr hokejového stadionu je možné subsumovat pod ustanovení § 79 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a konstatovat, že jeho realizace (umístění a provedení) nepodléhala projednání před stavebním úřadem.

Především, že stavební zákon stanoví několik typů projednání stavebních záměrů, přičemž rozlišovacím kritériem je intenzita možného dotčení veřejného zájmu konkrétním záměrem. Stanovení různých typů projednání stavební činnosti ve stavebním zákoně vychází ze zásady, že omezovat svobodu jedince při výkonu jeho vlastnického práva nebo jiného práva, jež mu z hlediska soukromoprávního zakládá možnost stavět, lze veřejnoprávními požadavky jen v té míře, v jaké je to nezbytné k ochraně veřejného zájmu. Obecně je realizace stavebních záměrů podmíněna projednáním ve standardním správním řízení, kterým je územní řízení a stavební řízení, příp. spojené územní se stavebním řízením. V případě stavebních záměrů, u nichž lze očekávat menší stupeň možného dotčení veřejných zájmů, stavební zákon připouští jejich projednání v tzv. zjednodušených režimech, jako je územní souhlas, ohlášení či zjednodušené stavební řízení. U stavební činnosti, jejíž

realizace je nevýznamná z hlediska možného dotčení veřejného zájmu, stavební zákon nepředepisuje žádnou stavebně-správní proceduru. Odborná veřejnost hovoří o záměrech v tzv. volném režimu.³⁸⁹

Záměry v tzv. volném režimu, tj. záměry, které je možné provést bez územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení či ohlášení a je možné je užívat bez oznámení stavebnímu úřadu a ani jejich odstranění není podmíněno ohlášením stavebnímu úřadu, jsou uvedeny v § 79 odst. 2 stavebního zákona.³⁹⁰ Jde o taxativní výčet činností, které je možné uskutečnit bez jakékoliv ingerence stavebního úřadu. Jinými slovy, činnosti specifikované v § 79 odst. 2 stavebního zákona jsou „výjimkou“ z obecného pravidla veřejného stavebního práva, že stavební činnost podléhá posouzení stavebním úřadem.³⁹¹

Zákonodárce v § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona zařazuje do tzv. volného režimu „*cirkusové stany, scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo*“. Bez zřetele na stavebně-technické provedení či parametry není realizace cirkusového stanu, scénických staveb pro film, televizi nebo divadlo podmíněna projednáním v řízeních před stavebním úřadem.

Při aplikaci výše uvedených tezí veřejného stavebního práva na případ hokejového stadionu mám za to, že stavební úřad a magistrát nepostupovaly v souladu s právem. Jmenované správní orgány tím, že stavbu hokejového stadionu podřadily pod ustanovení § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona a označily ji za období cirkusového stanu, v rozporu se zákonem rozšířily taxativní výčet záměrů, jejichž realizace nepodléhá projednání podle stavebního zákona. Záměr nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun, byť jde o stavbu dočasnou, nelze zařadit mezi záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona. Nelze postavit na roveň záměr dočasných staveb nekrytého hokejového stadionu a záměr cirkusového stanu ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Ve věci hokejového stadionu nemohu pominout stavebně-technickou stránku věci. Jeho realizace předpokládala úpravy terénu strojní mechanizací za účelem vytvoření ledové hrací plochy, rozsáhlé montážní práce tribun pro cca 20 tis. diváků a výkopové práce pro pokládku kabeláže. Není pochyb, že hokejový stadion je typickou stavbou občanské vybavenosti, která byla určena k užívání veřejnosti, a její realizace a užívání (být jako stavby dočasné) se dotýkala veřejných zájmů, jako je zájem na zajištění bezpečnosti osob či zájmu na ochraně veřejného zdraví. Záměr zimního stadionu měl být předem projednán v řízeních podle stavebního zákona. Umístění a provedení hokejového stadionu, dle mého názoru, vyžadovalo minimálně projednání ve spojeném územním a stavebním řízení o jeho umístění a provedení (§ 78 odst. 3 stavebního zákona). Užívání hokejového stadionu, který byl určen pro shromáždění většího počtu osob, bylo podmíněno vydáním kolaudačního souhlasu (§ 122 odst. 1 stavebního zákona). Z hlediska ochrany veřejných zájmů měl být záměr hokejového stadionu projednán minimálně s dotčeným orgánem na

³⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50, www.nssoud.cz

³⁹⁰ Ustanovení § 79 odst. 2 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a), § 119 odst. 1 a § 128 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹¹ Srov. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L. *Stavební zákon: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9.

úseku ochrany veřejného zdraví, tj. Krajskou hygienickou stanicí Jihomoravského kraje [§ 82 odst. 2 písm. i) ve spojení s § 77 odst. 1 a § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví³⁹²] a s dotčeným orgánem na úseku požární ochrany, tj. Hasičským záchranným sborem Jihomoravského kraje [§ 26 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 31 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně³⁹³].

Stavební úřad tím, že záměr hokejového stadionu neprojednal v souladu se stavebním zákonem, znemožnil dotčeným osobám, které mohly být jeho realizací přímo dotčeny na svých právech, uplatnit svá práva z titulu účastenství v řízení. Jde především o procesní práva, jako je právo seznámit se s podklady včetně dokumentace záměru hokejového stadionu, uplatnění námitek v řízení či případné uplatnění opravných prostředků proti rozhodnutí stavebního úřadu o záměru. Takový postup stavebního úřadu a potažmo magistrátu ve vztahu k dotčeným osobám nemožno hodnotit jinak než jako postup nepředvídatelný, který nebyl v souladu s legitimním očekáváním osob ani v souladu s právní jistotou v rozhodování orgánů veřejné správy. To i přesto, že hokejový stadion byl realizován v souladu s územně plánovací dokumentací (Územním plánem města Brna). Skutečnost, že investiční záměr nekoliduje s vydanou územně plánovací dokumentací a v ní uvedenými limity nezabývá povinnost stavebního úřadu, aby záměr projednal v řízeních, která pro daný záměr předepisuje veřejné stavební právo.

D. ZÁVĚR

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem provedeným šetřením dospěl k závěru, že stavební úřad a magistrát na případ hokejového stadionu v rozporu s právem aplikovaly ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona. Záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona je možné umístit, provést a užívat v tzv. volném režimu, tj. bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (§ 103 odst. 1, § 119 odst. 1 stavebního zákona). Jejich výčet je taxativní a nelze jej výkladem rozšířit. K záměrům vyjmenovaným v § 79 odst. 2 stavebního zákona nepatří dočasná stavba nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun; tento záměr není srovnatelný ani s cirkusovým stanem ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Od stavebního úřadu a magistrátu očekávám, že se seznámí, akceptuje a přijme ve své budoucí správní praxi právní argumentaci uvedenou v části C této zprávy. Od magistrátu navíc očekávám, že z titulu instančně nadřízeného správního orgánu stavebních úřadů městských částí statutárního města Brna s výše uvedenou právní argumentací seznámí na nejbližší metodické poradě instančně podřízené stavební úřady.

Zprávu o šetření zasílám starostce městské části Brno-Královo Pole a primátovi statutárního města Brna a žádám je, aby se k jejímu obsahu vyjádřili v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení. Zpráva o šetření shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko ve věci.

³⁹² Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹³ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

E. ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO

Dne 29. 6. 2016 jsem obdržel vyjádření³⁹⁴ vedoucí stavebního úřadu a dne 1. 7. 2016 vyjádření³⁹⁵ primátora statutárního města Brna ke zprávě o šetření. Vedoucí stavebního úřadu mě informovala, že stavební úřad i nadále zastává názor, že hokejový stadion je záměrem blížícím se cirkusovému stanu dle § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Primátor statutárního města Brna zmínil specifické okolnosti hokejového stadionu, který byl realizován jako stavba dočasná a užívána byla po dobu 13 dnů. Dále uvedl, že výstavba a vlastní provoz hokejového stadionu byl pod dozorem všech složek integrovaného záchranného systému, a veřejné zájmy tak byly dostatečně chráněny. V neposlední řadě primátor zmínil zdlouhavost povolovacích procesů dle stavebního zákona, které končí u správních soudů, což by v daném případě prakticky znemožnilo realizaci hokejového stadionu.

Jakkoli mohu vnímat s pochopením argumenty stavebního úřadu i magistrátu, nemohu odhlédnout od platné právní úpravy veřejného stavebního práva. Záměry v tzv. volném režimu, tj. záměry, které je možné provést bez územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení či ohlášení a je možné je užívat bez oznámení stavebnímu úřadu a ani jejich odstranění není podmíněno ohlášením stavebnímu úřadu, jsou uvedeny v § 79 odst. 2 stavebního zákona. Jde o taxativní výčet činností, které je možné uskutečnit bez jakékoliv ingerence stavebního úřadu. Pouze činnosti specifikované v § 79 odst. 2 stavebního zákona jsou „výjimkou“ z obecného pravidla, že stavební činnost podléhá posouzení stavebním úřadem. Dočasnou stavbu nekrytého hokejového stadionu nelze podřadit pod ustanovení § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona a označit ji za období cirkusového stanu a v rozporu se zákonem rozšířit taxativní výčet záměrů v tzv. volném režimu.

Jelikož stavební úřad a magistrát nepřijaly ve věci hokejového stadionu dostatečná opatření k nápravě, vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska jsou dle ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv následující opatření k nápravě.

Stavebnímu úřadu a magistrátu navrhuji, resp. jsem již navrhl, aby se seznámily, akceptovaly a přijaly ve své budoucí správní praxi právní argumentaci uvedenou ve zprávě o šetření, kterou jsem vydal dne 31. 5. 2016 pod sp. zn. 7220/2015/VOP/JSV. Její podstatou je, že záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona je možné umístit, provést a užívat v tzv. volném režimu, tj. bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu (§ 103 odst. 1, § 119 odst. 1 stavebního zákona). Jejich výčet je taxativní a nelze jej výkladem rozšířit. K záměrům vyjmenovaným v § 79 odst. 2 stavebního zákona nepatří dočasná stavba nekrytého hokejového stadionu s demontovatelnými konstrukcemi tribun. Tento záměr není srovnatelný ani s cirkusovým stanem ve smyslu § 79 odst. 2 písm. h) stavebního zákona.

Závěrečné stanovisko jsem zaslal starostce městské části Brno-Královo Pole a primátorovi statutárního města Brna a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Jejich odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

³⁹⁴ Č. j. 8759/16/2300/954/Pill.

³⁹⁵ Č. j. MMB/223459/2016.

Pokud stavební úřad a magistrát nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohou o svých zjištěních informovat veřejnost, včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem uvedených správních úřadů.

F. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

K uzavření šetření mě vedla vyjádření primátora statutárního města Brna³⁹⁶ a starostky městské části Brno-Královo Pole³⁹⁷. Oba shodně uvedli, že stavební úřad a magistrát se ve věci posouzení hokejového stadionu ztotožnily s právní argumentací uvedenou v závěrečném stanovisku a ve své budoucí správní praxi ji budou akceptovat.

Dodávám, že Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán na úseku stavebního řádu zveřejnilo dne 1. 11. 2016 metodické stanovisko k problematice umístování a povolování montovaných tribun.³⁹⁸ Metodické stanovisko je ve shodě s právní argumentací, kterou jsem vyslovil v předmětné záležitosti.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

³⁹⁶ Č. j. MMB/383934/2016 ze dne 24. 10. 2016.

³⁹⁷ Č. j. BKPO/15230/16/3P-sek ze dne 31. 10. 2016.

³⁹⁸ Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/umistovani-a-povolovani-montovanych-tribun>

Pokud novela stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2013 stanovila, že k provedení konkrétní stavby není potřeba žádné rozhodnutí ani opatření stavebního úřadu (čl. I bod 158 zákona č. 350/2012), pak by taková stavba neměla být projednávána v řízení o odstranění stavby, ačkoli bylo zahájeno před účinností novely. S přihlédnutím k analogii legis (analogii zákona) lze na tyto případy použít ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona a řízení ukončit výrokem, dle kterého se odstranění stavby nenařizuje.

Sp. zn.: 4708/2014/VOP/JSV

Zpráva o šetření ve věci vysokotlakého plynovodu N. V. – J.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Dne 29. 7. 2014 se podnětem obrátil na veřejnou ochránkyni práv pan R. D. (dále také „stěžovatel“).

Podnět stěžovatele obsahoval dva okruhy námitek:

- námitku nečinnosti prvostupňového stavebního úřadu při projednání stavby označené jako „VTL³⁹⁹ přípojka plynu pro J.“ (dále také „VTL přípojka plynu“), která je zčásti neoprávněně umístěna na pozemku p.č. A v k. ú. R., ve vlastnictví stěžovatele;
- námitku nečinnosti Energetického regulačního úřadu při posuzování podnětu stěžovatele k odejmutí licence společnosti E.; tato společnost měla postavit neoprávněnou VTL přípojku plynu i na pozemku ve vlastnictví stěžovatele.

Předmětem šetření je stavebně-správní stránka případu, tj. postup stavebních úřadů ve věci VTL plynovodu. Postup Energetického regulačního úřadu v dané věci ochránkyně vyčlenila do samostatného spisu vedeného Kanceláří veřejného ochránce práv pod sp. zn. 5299/2014/VOP/PN.⁴⁰⁰

VTL přípojka plynu se stala součástí plynárenské distribuční soustavy nazvané „VTL plynovod N. V. – J.“ (dále také „VTL plynovod“). Vlastníkem VTL plynovodu je společnost E. VTL plynovod zásobuje plynem subjekty nacházející se v k. ú. R., A., H. a L.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření ochránkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv⁴⁰¹ delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i výkon státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu, kam podnět spadá.

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájil ve věci šetření. V souladu s § 15 zákona o veřejném

³⁹⁹ V textu dále používaná zkratka VTL: pro termín „vysokotlaký“.

⁴⁰⁰ Věc sp. zn. 5299/2014/VOP/PN byla ukončena sdělením ze dne 22. 9. 2014, ve znění sdělení ze dne 12. 11. 2014, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1036>

⁴⁰¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

ochránci práv jsem požádal o součinnost spočívající v poskytnutí informací a listin tajemníka Magistrátu města České Budějovice.

Pro posouzení věci považuji za významné následující skutečnosti.

VTL přípojka plynu byla umístěna mj. i na pozemku stěžovatele územním rozhodnutím ze dne 21. 7. 1981, č. j. Výst. 454/89-Vo.⁴⁰² Provedení této stavby bylo povoleno stavebním povolením ze dne 4. 3. 1991, č. j. Výst. 117/1991-Vo. Trvalé užívání VTL přípojky plynu bylo povoleno kolaudačním rozhodnutím ze dne 21. 5. 1992, č. j. Výst. 453/92-Kř.

K návrhům stěžovatele se správní soudy zabývaly otázkou včasnosti jím podaného odvolání proti stavebnímu povolení ze dne 4. 3. 1991. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2011, č. j. 10 A 45/2010-96 shledal, že stěžovateli svědčí postavení tzv. opomenutého účastníka stavebního řízení a jím podané odvolání proti stavebnímu povolení ze dne 4. 3. 1991 není odvoláním opožděným, nýbrž řádným a je na odvolacím správním orgánu, aby o něm věcně rozhodl.

Odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále také „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 6. 2. 2012, č. j. OREG 38382/2011/ambrozova zrušil stavební povolení ze dne 4. 3. 1991 a právním názorem zavázal odbor výstavby Městského úřadu Rudolfov (dále také „stavební úřad“) projednat VTL přípojku plynu v řízení o odstranění stavby, neboť jde o stavbu již provedenou, ale pravomocně nepovolenou.

K námitce stěžovatele tajemník Městského úřadu Rudolfov usnesením č. j. MěÚ/1240/2013/zv, ze dne 10. 4. 2013, rozhodl, že všichni pracovníci stavebního úřadu Rudolfov jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování v řízení o odstranění stavby „VTL přípojka plynu“.

Dne 18. 6. 2014 krajský úřad usnesením č. j. KUJCK 64285/2013/OREG odňal projednání a rozhodnutí ve věci VTL přípojky plynu stavebnímu úřadu Rudolfov a pověřil projednáním a rozhodnutím stavební úřad Magistrátu města České Budějovice (dále také „stavební úřad České Budějovice“).

Dne 12. 3. 2015 pod sp. zn. SU/7041/2014 Bd stavební úřad České Budějovice rozhodl, že VTL plynovod se nenařizuje odstranit. Stavební úřad výrok odůvodnil odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 bodu 6 písm. e) stavebního zákona.⁴⁰³ Proti rozhodnutí se stěžovatel odvolal. Odvolací řízení není pravomocně ukončeno.

Dne 9. 1. 2015 pod sp. zn. 23 C 238/2012 Okresní soud v Českých Budějovicích v civilním řízení zamítl žalobu stěžovatele proti společnosti E. o zaplacení z důvodu bezdůvodného obohacení (uložení plynovodního potrubí do pozemku stěžovatele bez jeho vědomí). Proti rozsudku se stěžovatel odvolal.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNĚ

Zákon o veřejném ochránci práv ukládá ochránci působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených, pokud je v rozporu

⁴⁰² Stavební povolení pro VTL přípojku plynu odkazuje na územní rozhodnutí ze dne 3. 10. 1989, č. j. 1004/89.

⁴⁰³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně práv a svobod.

Smyslem následujícího právního hodnocení není detailně zkoumat procesní aspekty kauzy. Cílem této právní argumentace je vyslovit právní názor na předloženou záležitost s přihlédnutím k námitkám stěžovatele z hlediska respektování práva a principů dobré správy dotčenými správními úřady. Ombudsman volený parlamentem je vnímán jako vnější kontrolní mechanismus, jehož posláním je vstoupit do činnosti orgánů veřejné správy a ovlivňovat jejich činnost až v okamžiku, kdy se veřejná správa (jako moc výkonná) nedokáže se svými dílčími pochybeními vypořádat sama.

Za výchozí bod daného případu považují rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, ve kterém jmenovaný soud přiznal stěžovateli postavení opomenutého účastníka stavebního řízení o povolení VTL přípojky plynu (dnes VTL plynovodu) a současně svým právním názorem zavázal Krajský soud v Českých Budějovicích, a potažmo i stavební úřady, aby tuto stavbu projednaly v řízení o odstranění stavby.

Stavební řízení o povolení VTL přípojky plynu bylo vedeno dle stavebního zákona z roku 1976.⁴⁰⁴ V souladu s čl. II bodem 14 zákona č. 350/2012 Sb.⁴⁰⁵ stavební úřad Rudolfov řízení o odstranění této stavby zahájil a vedl dle právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012, neboť opatření o zahájení řízení vydal dne 6. 12. 2012.

K usnesení krajského úřadu ze dne 18. 6. 2014, kterým v důsledku podjatosti všech úředních osob stavebního úřadu Rudolfov odňal projednání a rozhodnutí ve věci řízení o odstranění stavby VTL přípojka plynu stavebnímu úřadu Rudolfov a věci pověřil stavební úřad České Budějovice, nemám výhrad. Institut delegace věci na jiný správní orgán je jedním z nástrojů k zajištění ústavního práva na spravedlivý proces (čl. 38 odst. 2 Listiny⁴⁰⁶). Krajský úřad dle § 131 odst. 4 ve spojení s odst. 6 správního řádu⁴⁰⁷ z důvodu vyloučení všech úředních osob stavebního úřadu Rudolfov jako specifického důvodu delegace pověřil provedením řízení o odstranění VTL přípojky plynu jiný věcně příslušný správní orgán ve svém správním obvodu, jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobitelného správního orgánu, tj. stavební úřad České Budějovice.

⁴⁰⁴ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁵ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho čl. II, bodu 14: „Správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou:

- a) stavebních řízení neukončených v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení; na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle tohoto zákona, za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení a za den ohlášení den nabytí účinnosti tohoto zákona,
- b) řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nová právní úprava je pro obviněného příznivější.“

⁴⁰⁶ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

O nepovolené stavbě VTL plynovodu stavební úřad České Budějovice rozhodl dne 12. 3. 2015 tak, že jeho odstranění se nenařizuje. V tuto chvíli je na krajském úřadu jako příslušném odvolacím správním orgánu, aby k odvolání stěžovatele posoudil zákonnost a správnost rozhodnutí stavebního úřadu České Budějovice ze dne 12. 3. 2015. Aníž bych mnil jakkoli ovlivňovat či předjímat výsledek odvolacího řízení, připojuji k věci následující komentář.

Beru za prokázané, že VTL plynovod je součástí vedení distribuční soustavy plynu.

Právní úprava stavebního zákona účinná do 31. 12. 2012 podmiňovala umístění a provedení stavby VTL plynovodu vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení (§ 84, 96, 103, 104 a 109 stavebního zákona účinného do 31. 12. 2012). Jinými slovy, vlastní provedení VTL plynovodu nebylo právní úpravou stavebního zákona účinnou do 31. 12. 2012 zařazeno mezi záměry nevyžadující stavební povolení ani ohlášení stavebního úřadu.

Distribuční soustava plynu z hlediska nynější úpravy stavebního zákona, tj. stavebního zákona ve znění účinném k 1. 1. 2013, vyžaduje opatření či rozhodnutí stavebního úřadu o umístění v podobě územního souhlasu [§ 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], územního rozhodnutí (§ 84 stavebního zákona) či veřejnoprávní smlouvy (§ 78a stavebního zákona). Nicméně vlastní výstavba VTL plynovodu je záměrem spadajícím pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bodu 6 stavebního zákona, tedy pod záměr nevyžadující stavební povolení ani ohlášení. Dodávám, že VTL přípojka plynu, která se následně stala součástí distribuční soustavy VTL plynovodu, byla umístěna územním rozhodnutím ze dne 21. 7. 1981.

Výsledek odvolacího řízení podstatně ovlivní odpověď na otázku, zda a jak má, resp. měl, stavební úřad České Budějovice postupovat v situaci, kdy v průběhu řízení o odstranění stavby VTL plynovodu došlo ke změně právní úpravy. Stávající právní úprava stavebního zákona na rozdíl od právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012 již nepodmiňuje provedení VTL plynovodu opatřením ani rozhodnutím stavebního úřadu. Odpovědět na položenou otázku považuji za klíčové i přesto, že řízení o odstranění VTL plynovodu bylo zahájeno dle právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2012.

Stavební zákon ve svých přechodných ustanoveních výslovně nepamatuje na případy, kdy v důsledku změny právní úpravy stavebního zákona konkrétní záměr ke své realizaci nevyžaduje rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, ač dle předchozí právní úpravy vyžadoval. Přikláním se k názoru, že na tyto případy s přihlédnutím k analogii legis (analogii zákona) dopadá ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.⁴⁰⁸ To i s vědomím toho, že není zřejmé, zda zákonodárce předpokládal aplikaci daného přechodného ustanovení i pro stavby nepovolené, které jsou předmětem řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 stavebního zákona.

Pokud zákonodárce pro realizaci konkrétního záměru jednoznačně stanoví, že provedení takového záměru nevyžaduje žádný akt (opatření či rozhodnutí)

⁴⁰⁸ Ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona: „Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou stavebních řízení neukončených v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení; na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle tohoto zákona, za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení a za den ohlášení den nabytí účinnosti tohoto zákona.“

stavebního úřadu [v daném případě stanoví dokonce nižší nároky, než které předpokládá přechodné ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, resp. zákonodárce], pak, dle mého názoru, takový záměr neměl být projednáván v řízení o odstranění stavby, resp. v řízení o dodatečném povolení stavby (byť o něm stavební úřad již řízení zahájil).

V situaci, kdy správní soudy svými právními názory zavázaly správní orgány, aby stavbu VTL plynovodu projednaly v řízení o odstranění stavby, stavebnímu úřadu Rudolfov a následně stavebnímu úřadu České Budějovice nezbylo než dostát právnímu názoru správních soudů, tj. uvedené řízení zahájit. Je ale třeba mít na paměti i skutečnost, že samotné soudy ve věci rozhodovaly ještě za účinnosti původní právní úpravy. Při respektování výše nastiněné právní úvahy vyvstává procesní otázka, jakým způsobem zahájené řízení o odstranění stavby, jejíž provedení stavební zákon nepodmiňuje stavebním povolením ani ohlášením, ukončit.

Stavební zákon výslovně neřeší způsob ukončení řízení o odstranění stavby, pokud stavební úřad dospěje k závěru, že stavbu nelze dodatečně povolit ani ji nařídít odstranit. S odkazem na přechodné ustanovení § 192 odst. 1 stavebního zákona odpověď o způsobu ukončení řízení z moci úřední, kterým řízení o odstranění stavby bezesporu je, nedává ani správní řád. Ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu umožňuje správnímu orgánu zastavit řízení vedené z moci úřední pouze za předpokladu, že v řízení budou splněny dvě kumulativní podmínky, a to že v řízení nelze pokračovat s právními nástupci a současně odpadl důvod řízení.⁴⁰⁹ Pokud v řízení z moci úřední nejsou naplněny obě kumulativní podmínky § 66 odst. 2 správního řádu, řízení o odstranění stavby nelze zastavit. Nicméně stavební úřad nemůže ponechat řízení o odstranění stavby, která nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, otevřeně. Řízení o takové stavbě by měl ukončit. Ukončení řízení nebrání ani tak skutečnost, že dikce § 129 stavebního zákona neupravuje, jakým způsobem řízení o odstranění stavby ukončit, pokud stavební úřad v průběhu řízení zjistí, že nebyly dány důvody pro jeho zahájení. Píkazuje-li stavební zákon úřadu nařídít odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu anebo v rozporu s ním, lze dovodit, že pokud dospěje stavební úřad k závěru opačnému, a to že se nejedná o „černou“ stavbu, je oprávněn učinit výrok, kterým odstranění stavby nenařídí. Proti takovému rozhodnutí by bylo odvolání účastníků řízení přípustné.⁴¹⁰

Námítku stěžovatele o nečinnosti správních orgánů, resp. vleklosti při projednávání VTL plynovodu (dříve VTL přípojky plynu), shledávám důvodnou. Faktem je, že stavební úřady projednávají tuto stavbu v řízení o odstranění stavby od roku 2012, aniž by ho pravomocně uzavřely. Takový postup nemohu označit za postup, který je v souladu s principy dobré správy, zejména s principem včasnosti a předvídatelnosti. Za předpokladu, že správní orgány v rozumném a přiměřeném čase vyřídí věc (ukončí řízení), naplníjí tím současně legitimní očekávání účastníků řízení domoci se v reálném časovém horizontu svých práv či oprávněných zájmů. Správní orgány,

⁴⁰⁹ „Řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.“

⁴¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93, ze dne 28. 7. 2011, www.nssoud.cz

stavební úřady všech stupňů nevyjímaje, jsou povinny počínat si v řízeních bez zbytečných prodlev a průtahů a učinit maximum pro to, aby mohly jimi vedená správní řízení v přiměřené lhůtě uzavřít. Uvedené teze reflektuje i ustálená judikatura Ústavního soudu.⁴¹¹ V tomto směru beru na vědomí informaci stěžovatele, že se prostřednictvím svého advokáta domáhá u Ministerstva pro místní rozvoj náhrady škody z důvodu nesprávného úředního postupu stavebního úřadu dle zákona o odškodnění.⁴¹²

Ponechávám na uvážení stěžovatele a jeho právního zástupce, zda zváží možnost domáhat se nároků z titulu neoprávněné stavby VTL plynovodu umístěné zčásti na jeho pozemku dle § 1085 a násl. občanského zákoníku.⁴¹³ Dodávám, že i za předpokladu, že by vlastník VTL plynovodu umístil část této stavby na pozemku stěžovatele v dobré víře, má stěžovatel právo po zřizovateli stavby požadovat, aby pozemek koupil za obvyklou cenu.

D. ZÁVĚR

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.

Z uvedeného důvodu jsem se rozhodl v dané věci se svými poznatky seznámit zástupce dotčených správních úřadů – ředitele Krajského úřadu Jihočeského kraje, primátora Magistrátu města České Budějovice a starostu města Rudolfov. Zprávu o šetření jsem zaslal také stěžovateli.

Stavební ani krajský úřad se k obsahu zprávy o šetření nevyjádřily. Dne 26. 8. 2015 jsem obdržel rozhodnutí krajského úřadu ze dne 21. 8. 2015. Tímto rozhodnutím krajský úřad v odvolacím řízení zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 12. 3. 2015 a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Z písemného vyhotovení rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že rozhodnutí stavebního úřadu převážně z důvodu procesních vad řízení zrušil. Za daného stavu věci je nyní na stavebním úřadu, aby v rámci nového projednání stavby „VTL přípojka plynu“ odstranil krajským úřadem vytýkané vady řízení a rozhodl ve věci.

Z hlediska práv a oprávněných zájmů stěžovatele považuji v tuto chvíli za významné, že stavební úřad stavbu „VTL přípojka plynu“ projednává v řízení o odstranění stavby a stěžovateli svědčí postavení účastníka tohoto řízení. Je na stěžovateli, aby uplatnil veškeré svoje námitky v daném řízení včetně práva odvolání a v případě nesouhlasu s pravomocným rozhodnutím krajského úřadu uplatnil právo podání tzv. správní žaloby (což v minulosti již úspěšně učinil). Svě šetření jsem proto ukončil.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyne práv

⁴¹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005.

⁴¹² Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹³ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

I. Správní orgán nemůže přerušit řízení pro postoupení spisu na vyžádání jiného správního orgánu nebo soudu, neboť vyžádání spisu není v ustanovení § 64 správního řádu uvedeno jako důvod pro přerušení řízení.

II. Za podjatost (§ 14 správního řádu) nelze sám o sobě považovat fakt, že úřední osoby rozhodují o věci již dlouhou dobu, příp. fakt, že účastník řízení má k úřední osobě ze subjektivních důvodů negativní vztah.

Sp. zn.: 4247/2011/VOP/JBE

Zpráva o šetření ve věci odstranění stavby oplocení na pozemcích v k. ú. V. a ve věci odstranění stavby rekreační chaty pana J. B.

A. OBSAH PODNĚTU

Podnětem se na ochránce dne 5. 8. 2011 obrátil pan V. M. a žádal o prošetření postupu odboru výstavby Městského úřadu Pacov (dále také „stavební úřad“), odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále také „krajský úřad“) a Ministerstva pro místní rozvoj ve věci stavby oplocení na pozemcích v k. ú. V., jehož stavebníky jsou sourozenci J. a V. M. (každý část této stavby), a ve věci stavby rekreační chaty pana J. B., která je zčásti umístěna na pozemku p. č. A, jenž je ve vlastnictví stěžovatele.

JUDr. Pavel Varvařovský mě jako svoji zástupkyni pověřil vyřízením podnětu stěžovatele, přičemž mám při jeho vyřizování všechna oprávnění, která náleží jemu jako ochránci.

Stěžovatel v podnětu namítal především nečinnost úřadů v obou věcech a žádal vyloučení úředních osob z důvodu podjatosti.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z podkladů předložených stěžovatelem jsem zjistila, že dne 12. 3. 2009 nabylo právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby **rekreační chaty** pana J. B. (č. j. Výst.4367/2007/Ma), neboť se tato stavba zčásti nacházela na pozemku p. č. A v k. ú. V., jenž je ve vlastnictví stěžovatele, a stěžovatel nedal k umístění stavby na svém pozemku souhlas. Lhůta k odstranění stavby byla stavebním úřadem stanovena na čtyři měsíce od právní moci rozhodnutí (tedy do 12. 7. 2009).

Na základě oznámení „Opatření na sousedním pozemku nebo stavbě“ stavebního úřadu ze dne 14. 1. 2010, č. j. MP/00617/2010/Výst/Ma bylo zahájeno řízení dle ustanovení § 141 stavebního zákona o uložení opatření na sousedním pozemku, tj. umožnění provedení prací souvisejících s odstraněním stavby rekreační chaty na pozemcích stěžovatele. Dne 19. 7. 2010 podal stěžovatel návrh na výkon rozhodnutí o odstranění chaty. Z důvodu vedeného řízení o opatření na sousedním pozemku bylo exekuční řízení dne 20. 9. 2010 přerušeno (do doby vytvoření nezbytných podmínek pro odstranění stavby).

V řízení o opatření na sousedním pozemku byly stěžovatelem podány námitky podjatosti úředních osob – zaměstnanců stavebního úřadu J. S. a S. M. Ohledně

pracovníka stavebního úřadu J. S. rozhodovalo i Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) v přezkumném řízení (dne 30. 6. 2010 byl spis postoupen ministerstvu). Poté byl spis dne 10. 3. 2011 zaslán zpět stavebnímu úřadu a dne 17. 3. 2011 bylo rozhodnuto o nepodjatosti pracovníka stavebního úřadu S. M. (usnesení nabylo právní moci dne 7. 7. 2011). Pro řádné posouzení námitek podjatosti bylo nutné mít k dispozici spis týkající se opatření na sousedním pozemku.

Stěžovatel namítal průtahy v řízení o opatření na sousedním pozemku. K tomu cituji sdělení krajského úřadu ze dne 29. 4. 2011, č. j. KUJI 35654/2011: *„Dle sdělení stavebního úřadu ze dne 30. 3. 2011 nemá stále stavební úřad celý spisový materiál k dispozici, proto nemůže pokračovat v řízení o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě.“*

Ve věci **oplocení** na pozemcích v k. ú. V., jehož stavebníky jsou sourozenci J. a. V. M., bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby, jež nabylo právní moci dne 29. 9. 2008. Následně došlo k situaci, kdy z důvodu objevení dokladu „ohlášení drobné stavby plotu“ vztahujícího se k předmětnému oplocení, který byl založený v jiném spisu, se pan J. M. domáhal nápravy správní žalobou, zatímco pan V. M. se domáhal nápravy stejného pravomocného rozhodnutí podáním žádosti o obnovu řízení.

Rozhodnutí o povolení obnovy řízení nabylo právní moci dne 12. 10. 2009 a zahájení obnoveného řízení bylo oznámeno opatřením ze dne 15. 6. 2010. Důvodem časové prodlevy byl fakt, že stavební úřad neměl spis potřebný k vedení obnoveného řízení (spis se nacházel u Krajského soudu v Brně), a proto konstatoval, že správní řízení bude provedeno po obdržení spisu.

Obnovené řízení bylo přerušeno usnesením ze dne 19. 7. 2010 do doby vyřízení námítky podjatosti zaměstnanců stavebního úřadu J. S. a S. M. Ohledně pracovníka stavebního úřadu J. S. bylo rozhodnuto usnesením ze dne 12. 8. 2010, odvolání bylo jako opožděné zamítnuto. Spis ohledně podjatosti byl zaslán k přezkumnému řízení na Ministerstvo pro místní rozvoj. To spis o podjatosti vrátilo dne 23. 2. 2011 krajskému úřadu.

Ohledně podjatosti pracovníka stavebního úřadu S. M. argumentoval stavební úřad tím, že nemůže rozhodnout o jeho podjatosti, protože spis o podjatosti pracovníka stavebního úřadu J. S. je na Ministerstvu pro místní rozvoj.

Vlastní spis byl z důvodu rozhodování o odvolání proti přerušení řízení u krajského úřadu (odvolání dne 25. 11. 2010 zamítnuto). Následně byl spis zaslán dne 17. 12. 2010 Krajskému soudu v Brně k rozhodnutí o správní žalobě pana J. M.

Ohledně namítané nečinnosti stavebního úřadu ve věci obnoveného řízení krajský úřad konstatoval, že ačkoli odvolání proti usnesení o přerušení řízení nebo proti usnesení o návrhu na vyloučení úřední osoby nemá odkladný účinek a správní orgán by mohl v řízeních pokračovat a provádět správní úkony, nemůže tak logicky kvůli absenci úředního spisu učinit.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 10. 1. 2011, č. j. 29 Ca 264/2008-72 zrušil rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o nařízení odstranění nepovoleného oplocení (kvůli existenci dokladu „ohlášení drobné stavby plotu“). Krajský úřad proti rozsudku soudu podal kasační stížnost. Argumentoval tím, že fyzická existence „ohlášení“ byla zjištěna až v rámci navrženého povolení obnovy řízení o odstranění stavby. Spisový materiál k řízení o odstranění oplocení tvořil přílohu ke kasační stížnosti. Řízení o kasační stížnosti bylo vedeno pod sp. zn. 5 As 42/2011.

V dopisu ze dne 13. 7. 2011, č. j. KUJI 63267/2011 krajský úřad ohledně průtahů v řízení stěžovateli sdělil, že „*stavební úřad nemůže v řízeních o odstranění oplocení a odstranění stavby chaty pokračovat kvůli absenci správních spisů, které tvoří přílohu mimoodvolacích opravných prostředků u soudů nebo správních orgánů. Současně ale bylo stavebnímu úřadu doporučeno vyžádat zapůjčení těchto podkladů ve smyslu ustanovení § 8 správního řádu*“.

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti a předložených písemností jsem se **rozhodla** v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv⁴¹⁴ **ve věci zahájit šetření**, v jehož rámci jsem o stanoviska požádala ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina a tajemníka Městského úřadu Pacov.

Z vyjádření krajského úřadu ze dne 26. 9. 2011, vyjádření stavebního úřadu ze dne 30. 9. 2011 a telefonických hovorů pověřené právničky Kanceláře veřejného ochránce práv vyplývají následující skutečnosti.

Ohledně **opatření na sousedním pozemku** v souvislosti s nařízením odstranění chaty pana B. byl po rozhodnutí krajského úřadu o nevyloučení úředních osob z řízení spisový materiál dne 19. 7. 2011 vrácen stavebnímu úřadu k pokračování v řízení. Dne 1. 9. 2011 se uskutečnilo ústní jednání spojené s ohledáním na místě, jehož se stěžovatel nezúčastnil. Proto byla stěžovateli poskytnuta lhůta k vyjádření. O opatření na sousedním pozemku nebylo dosud rozhodnuto, neboť si celý spis vyžádalo Ministerstvo pro místní rozvoj z důvodu podané žaloby. Stavební úřad tak nemůže ve věci rozhodnout. Stavební úřad zažádal o prodloužení lhůty k rozhodnutí a krajský úřad žádosti vyhověl.

Ohledně **stavby oplocení** nemohl krajský úřad znovu o odvolání proti rozhodnutí o odstranění oplocení rozhodnout, neboť se spis nacházel u Nejvyššího správního soudu. Usnesení o přerušení odvolacího řízení bylo rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 11. 8. 2011 zrušeno.

Krajský úřad si tedy dne 14. 9. 2011 vyžádal spisový materiál od Nejvyššího správního soudu. Než byl spisový materiál krajskému úřadu zaslán, rozhodl soud rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, č. j. 5 As 42/2011-112 tak, že kasační stížnost zamítl. V současné době se spis nachází stále na Nejvyšším správním soudu. Jakmile bude spis krajskému úřadu zaslán, krajský úřad neprodleně rozhodne o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění oplocení. Poté vrátí celý spis stavebnímu úřadu.

Současně u stavebního úřadu probíhá obnovené řízení o odstranění oplocení, které je přerušeno kvůli rozhodování o námitce podjatosti úředních osob. Již bylo rozhodnuto o námitce podjatosti pracovníka stavebního úřadu J. S., o námitce podjatosti pracovníka stavebního úřadu S. M. nebylo dosud rozhodnuto, neboť stavební úřad nemá v současné době k dispozici spis (spisový materiál týkající se oplocení je u Nejvyššího správního soudu – viz výše). To je překážkou pro pokračování v řízení a rozhodnutí ve věci.

K oběma záležitostem mi krajský úřad dále sdělil, že z celé situace je zřejmé, že některá správní řízení není možno dokončit ve standardních lhůtách, neboť se prodlužují především z důvodu uplatňování předběžných otázek (námitky podjatosti úředních osob) a rozhodování o nich. V případech, kdy je možno na I. instanci provádět alespoň dílčí úkony, doporučuje krajský úřad stavebnímu úřadu, aby originální spis zapůjčil od příslušného správního nebo soudního orgánu, u kterého se právě

⁴¹⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

nachází. Krajský úřad respektuje názor stavebního úřadu řešit věc zásadně podle originálního spisu. I krajský úřad tak postupuje – buď spis vyžádá k zapůjčení, nebo do něho u jiného orgánu nahlíží. Správní řád neřeší situaci, kdy je možno v probíhající proces nepokračovat kvůli absenci spisu, který potřebuje jiný státní orgán.

Ohledně námítky podjatosti I. C. krajský úřad uvedl, že nikdy nebyly zjištěny důvody pro její vyloučení z projednávání. K tomu mi předložil kopie příslušných dokumentů.

K metodické pomoci krajský úřad dodává, že metodickou pomoc poskytuje stavebním úřadům na pravidelných pracovních poradách, prostřednictvím informačního portálu, v případě potřeby elektronickou cestou a při osobních návštěvách, pokud si je stavební úřad vyžádá.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V celé věci je nutné předeslat, že se stěžovatel na ochránce obrátil ve věcech, které již ochránce jednou šetřil. Ohledně stavby rekreační chaty (sp. zn. 229/2008/VOP/JSV) bylo šetření uzavřeno dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv dopisem ze dne 16. 3. 2009. Ohledně oplocení (sp. zn. 240/2008/VOP/JSV) bylo šetření uzavřeno rovněž dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, a to dopisem ze dne 10. 11. 2008.

V obou případech ochránce mimo jiné konstatoval, že nemůže dobu, po kterou byly záležitosti projednávány, považovat za přiměřenou, a to nejen ve vztahu ke stěžovateli, ale rovněž ve vztahu k ostatním účastníkům řízení. Námítky nečinnosti (průtahů v řízení) tak shledal jako oprávněné.

V dané věci je třeba nyní zhodnotit jednak to, zda správní orgány byly v řízení nečinné, a dále to, zda se správní orgány řádně vypořádaly s námítkami podjatosti úředních osob.

Z hlediska lhůt pro vydání správního rozhodnutí stanoví ustanovení § 71 správního řádu,⁴¹⁵ že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bez zbytečného odkladu, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K této době se mimo jiné připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření nebo jde-li o zvláště složitý případ.

Lhůta pro vydání rozhodnutí neběží mimo jiné po dobu, po kterou si správní orgán opatřuje údaje z úřední evidence, kterou sám vede, a také při přerušení řízení podle ustanovení § 65 správního řádu.⁴¹⁶

Pokud není rozhodnutí v zákonné lhůtě vydáno, je možné se domáhat ochrany před nečinností dle ustanovení § 80 správního řádu. Nedodržení lhůt se však nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil – například tím, že neposkytoval správnímu orgánu dostatečnou součinnost.

⁴¹⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹⁶ Řízení lze přerušit mimo jiné z toho důvodu, že probíhá řízení o předběžné otázce.

Otázku podjatosti úředních osob upravuje ustanovení § 14 správního řádu. Dané ustanovení stanoví, že každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu („úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

Z uvedeného plyne, že (na rozdíl od námitek podjatosti dle předchozí právní úpravy) nestačí pouhý odkaz na poměr k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, ale k vyloučení pro podjatost je třeba nalézt vždy konkrétní zájem na výsledku řízení, pro který lze o nepodjatosti pochybovat, a faktickou možnost ovlivnění řízení.

Ze správního řádu dále plyne, že o námitce podjatosti musí být rozhodnuto bezodkladně. Platí, že pokud nadřízený určitě úřední osoby na základě námítky podjatosti rozhodne, že tato úřední osoba podjatá není, znamená to, že podjatou v tomto řízení nikdy nebyla.

V této části zprávy o šetření nyní zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném případě z hlediska výkladu výše uvedeného.

V daném případě jsou obě záležitosti komplikované tím, že v jednotlivých řízeních byly podávány námitky podjatosti úředních osob, včetně následného využití řádných a mimořádných opravných prostředků, a množstvím dalších podání. Ohledně oplocení je situace ještě komplikovanější tím, že po právní moci rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby se pan J. M. domáhal nápravy správní žalobou, zatímco pan V. M. (stěžovatel) se domáhal nápravy stejného pravomocného rozhodnutí podáním žádosti o obnovu řízení. Originální spisový materiál k oběma věcem tak neustále putoval mezi stavebním úřadem, krajským úřadem, Ministerstvem pro místní rozvoj a správními soudy. Vyjma případů, kdy bylo řízení v souladu s právem přerušeno a lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci neběžely, tak v obou případech nastal stav, kdy běžely lhůty pro vydání rozhodnutí, avšak správní orgán o věci nemohl rozhodnout z důvodu absence spisu.

Pro zodpovězení otázky, zda správní úřady byly v daných správních řízeních nečinné, je tedy stěžejní otázka absence spisového materiálu daného řízení. Správní řád ani soudní řád správní neřeší, jak má správní orgán postupovat v případě, kdy nemá pravomocně skončená některá řízení ve spisu vedená, avšak musí spis postoupit na vyžádání jinému správnímu orgánu či soudu. Rozhodující správní orgán nemůže přerušit řízení, neboť vyžádání spisu jiným orgánem není v ustanovení § 64 správního řádu uvedeno jako důvod pro přerušování řízení. Velmi často tak dochází k průtahům v řízení. Výjimkou není ani tento šetřený případ.

Možný způsob řešení tohoto problému naznačil již krajský úřad ve své odpovědi. Na tomto místě bych shrnula, že z mého pohledu se v určitých dílčích úkonech nabízí možnost nahlédnout do spisu u orgánu, který si spisový materiál vyžádal. V určitých případech to však zejména vzhledem k obsáhlosti spisu a potřebě všech listin k rozhodnutí není možné. Proto je vhodnějším řešením spis si od orgánu, který jej má v dispozici, zapůjčit. Je mi známo, že soudy správní spisy běžně zapůjčují.

Dále zde vyvstává otázka rozhodování podle kopie spisu. Správní orgán si spis před jeho zasláním jinému orgánu, který si jej vyžádal, okopíruje, popřípadě si následně o spis požádá na nezbytně nutnou dobu a spis si okopíruje. Potom může pokračovat v řízení činěním úkonů dle kopie spisového materiálu. V mnou šetřeném případě jak stavební úřad, tak krajský úřad zastávají názor, že věc budou řešit

zásadně podle originálního správního spisu. Domnívám se, že v tom případě je tedy třeba spis si vyžádat a na základě originálu spisu v co nejkratší době učinit ve vedeném řízení nějaký úkon.

Řešení tedy spatřuji v tom, že by správní orgán, který vede řízení, měl v případě, kdy si jiný státní orgán spis vyžádá, přikročit k pořízení kopie originálu spisu a tuto kopii spisu opatřit doložkou, že souhlasí s originálem spisu. Dále by měl rozhodovat podle kopie spisu. Samotný argument, že správní orgán nechce rozhodovat dle kopií spisového materiálu, nemůže být odůvodněním, resp. ospravedlněním, jeho nečinnosti v dané věci.

Další možností je, aby správní orgán v souladu s ustanovením § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu požádal nadřízený správní orgán o přiměřené prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí. Není zde však jistota, že nadřízený správní orgán lhůtu opravdu prodlouží. Zároveň je toto řešení pouze řešením formálním, neboť k žádným úkonům v řízení docházet nebude. Pro účastníky řízení tak toto řešení nemá většího efektu.

V šetřeném případě si krajský úřad v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby oplocení zažádal o spis od Nejvyššího správního soudu.⁴¹⁷ Dospěla jsem k závěru, že krajský úřad učinil potřebné kroky k tomu, aby mohl v řízeních pokračovat. Krajský úřad si o spis požádal, pokoušel se otázku absence spisu řešit (prozatím bezvýsledně) i s Ministerstvem pro místní rozvoj. V tomto smyslu tedy krajský úřad, dle mého názoru, nepochybil.

Ohledně poskytnutí metodické pomoci stavebnímu úřadu a posuzování jeho nečinnosti jsem však toho názoru, že krajský úřad mohl být ve svých postupech důslednější. Krajský úřad mi sdělil, že stavebnímu úřadu doporučuje, aby originální spis zapůjčil od příslušného správního nebo soudního orgánu, u kterého se právě nachází. Zároveň však z některých předložených materiálů vyplývá, že krajský úřad akceptoval stav, kdy stavební úřad nemohl ve věci při absenci správního spisu pokračovat, bez dalšího. Popřípadě doporučil stavebnímu úřadu zapůjčení spisu, avšak není mi známo, zda konání stavebního úřadu v tomto směru sledoval i nadále.

Celkové konání krajského úřadu v této věci však musím zhodnotit tak, že se krajský úřad snažil v obou šetřených věcech nalézt vhodná řešení pro to, aby mohlo být pokračováno v neukončených řízeních, popř. jiná vhodná řešení, aby nedocházelo k průtahům.

Stavební úřad se v nyní vedeném řízení o opatření na sousedním pozemku ocitl ve stejné situaci jako krajský úřad. Očekávám tedy, že v souladu s touto mojí zprávou a v souladu s pokynem krajského úřadu si stavební úřad požádá rozhodující správní soud o zapůjčení spisu. Spis si následně okopíruje, popř. rozhodne v co nejkratší době podle originálu spisu.

V případě obnoveného řízení vedeného stavebním úřadem bylo opět namístě, aby si stavební úřad požádal o zapůjčení spisu. Nemám informace, zda tak učinil. Prosím tedy stavební úřad, aby mi tuto otázku zodpověděl.

Vzhledem k tomu, že o otázce oplocení již Nejvyšší správní soud rozhodl, bude nyní nejvhodnějším řešením, aby krajský úřad vyčkal vrácení spisu (v případě, že by zaslání spisu trvalo delší dobu, aby komunikoval v této záležitosti se soudem) a v co nejkratší lhůtě rozhodl v řízení o odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby.

⁴¹⁷ Z předložených materiálů vyplynulo, že v dalších (v současné době již ukončených) řízeních pracovníci krajského úřadu při absenci spisu využili institutu nahlížení do spisu.

Následně by krajský úřad měl zaslat spis na stavební úřad, který rozhodne v obnoveném řízení.

Jsem si vědoma toho, že shora popsaná situace není v případě rozhodování v oblasti stavebního práva ojedinělým jevem. Sama jsem již v tomto směru v roce 2007 ve věci sp. zn. 2594/2006/VOP/KČ kontaktovala Ministerstvo pro místní rozvoj. Tehdy jsem ministra pro místní rozvoj žádala o vydání metodiky, která by řešila podobné situace. Není mi však známo, zda do dnešní doby byla taková metodika přijata. Potřeba jejího vypracování je pro Ministerstvo pro místní rozvoj nyní ještě více aktuální, neboť o metodickou pomoc žádá i krajský úřad. Domnívám se, že metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj by pomohl ke sjednocení praxe správních orgánů v případě nutnosti činit úkony při absenci spisového materiálu. To by přispělo i k větší právní jistotě účastníků řízení. Žádám tedy ministerstvo, aby mi sdělilo, zda danou metodiku již vydalo, popř. zda hodlá přikročit k jejímu vypracování.

K otázce **podjatosti úředních osob** musím konstatovat, že i zde byl problém s absencí spisu. Respektuji odůvodnění stavebního úřadu, že k rozhodnutí o podjatosti úřední osoby potřeboval celý spis týkající se opatření na sousedním pozemku, neboť námítky podjatosti směřovaly k otázkám v tomto spisu. V otázkách rozhodování při absenci spisu odkazují na předchozí závěry. K věcnému řešení podjatosti jsem zjistila, že dosud ani v jednom případě nebyla u zaměstnanců stavebního úřadu J. S. a S. M. ani I. C. podjatost zjištěna, a to ani v rámci odvolacího řízení, ani v rámci přezkumu. Jak jsem již uvedla v úvodu této části zprávy, pro vyslovení podjatosti je třeba nalézt vždy konkrétní zájem na výsledku řízení, pro který lze o nepodjatosti úřední osoby pochybovat. Za podjatost nelze sám o sobě považovat fakt, že úřední osoby rozhodují o věci již dlouhou dobu, příp. fakt, že účastník řízení má k úřední osobě ze subjektivních důvodů negativní vztah. Z předložených písemností vyplývá, že se nadřízení úředních osob, o jejichž podjatosti bylo rozhodnuto, vypořádali s otázkou možnosti podjatosti dostatečně. Ani já jsem z materiálů, které mám k dispozici, nevyvodila pochybnost o podjatosti daných úředních osob. V otázce řešení podjatosti úředních osob proto pochybení správních orgánů neshledám.

D. ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání práv, ve znění pozdějších předpisů s tím závěrem, že jsem v postupu krajského úřadu a zejména stavebního úřadu shledala určitá pochybení, jež jsou popsána v předcházející části této zprávy. V případě stavebního úřadu spočívají tato pochybení v tom, že stavební úřad pouze konstatoval, že v řízení nemůže provádět úkony z důvodu absence spisového materiálu, aniž by se tuto situaci snažil nějak řešit (zejména zapůjčením si spisu). V případě krajského úřadu shledávám pochybení v málo důsledném metodickém vedení stavebního úřadu v této záležitosti. Nedostatek v metodické činnosti spatřuji rovněž na straně Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního orgánu na úseku stavebního řádu, pokud ani po upozornění ochránce v roce 2007 a prosbě krajského úřadu o metodickou pomoc nevdalo metodiku, která by řešila případy, jak postupovat v neukončených řízeních v případě absence spisového materiálu.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů jsem požádala ředitele Krajského úřadu Kraje Vysočina, starostu Městského úřadu Pacov a ministra pro místní rozvoj, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřili a informovali mě, jaké přijali kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasilám na vědomí také stěžovateli V. M.

Starosta města Pacova mi sdělil, že ve věci obnoveného řízení o odstranění stavby oplocení stavební úřad požádal dne 21. 11. 2011 Krajský soud v Brně o zapůjčení spisu. Po obdržení spisu rozhodl vedoucí odboru výstavby o námitce podjatosti pana M. a k projednání věci nařídil ústní jednání na 17. 1. 2012. Dne 29. 8. 2012 jsem zjistila, že řízení o odstranění stavby bylo zastaveno (což je ve prospěch stěžovatele). Během řízení o opatření na sousedním pozemku stavební úřad požádal Městský soud v Praze o zapůjčení spisu, který je u soudu z důvodu podané žaloby. Zároveň byla stavebnímu úřadu krajským úřadem nařízena v rámci opatření proti nečinnosti lhůta k vydání rozhodnutí. Za dané situace nemohu konstatovat, že je stavební úřad v současnosti ve věci nečinný, neboť učinil kroky k tomu, aby mohl ve věci provádět další úkony. Stejně tak krajský úřad splnil svoji dozorovou funkci, když stavebnímu úřadu uložil opatření proti nečinnosti. Stavebnímu úřadu nicméně doporučím, aby Městskému soudu v Praze připomenul žádost o zapůjčení spisu (v situaci, kdy soud na žádost delší dobu nereaguje).

Ředitel krajského úřadu mi sdělil, že v daných kauzách provádí úředníci krajského úřadu s úředníky stavebního úřadu osobní jednání a konzultace při řešení konkrétního problému vždy v takovém rozsahu, aby nedošlo k možnému ovlivnění samostatnosti rozhodování stavebního úřadu. Ohledně namítané nečinnosti stavebního úřadu krajský úřad, pokud nečinnost zjistil, přikázal nejčastěji stavebnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí [v souladu s ustanovením § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu].

V případech, kdy stavební úřad nemohl činit úkony z důvodu absence správního spisu, provedl krajský úřad vždy takový závěr, který měl při akceptování okolností případu respektovat především hlavní zásady správního procesu. Po vrácení spisu týkajícího se odstranění oplocení rozhodl krajský úřad o odvolání tak, že prvostupňové rozhodnutí zrušil a řízení zastavil. Rovněž tento krok je ve prospěch stěžovatele.

Jak krajský úřad, tak stavební úřad dále upozornily na problémy s rozhodováním dle kopie spisu.

Ministr pro místní rozvoj mi sdělil, že si je vědom skutečnosti, že u správních orgánů dochází často k průtahům v řízení z důvodu absence správního spisu. Jedná se však o obecný problém, nikoli pouze o řízení spadající do kompetence Ministerstva pro místní rozvoj. Ministerstvo jako správní orgán řeší absenci spisového materiálu vždy individuálně a v tomto smyslu také instruuje podřízené správní orgány. V této konkrétní věci si ministerstvo od krajského úřadu vyžádalo správní spis s tím, že pokud tento úřad originály spisového materiálu potřebuje pro vedení řízení, postačí ministerstvu kopie správního spisu.

Mám-li shrnout hodnocení daných řízení, musím konstatovat, že v obou kauzách docházelo k průtahům v řízení. Tato skutečnost byla ve většině případů způsobena

absencí spisového materiálu. V rovině právních předpisů ani v rovině metodických pokynů tato situace řešena není. Ministerstvo pro místní rozvoj o vydání metodického pokynu v současnosti neuvažuje.

Možnosti řešení daného problému jsem nastínila v průběžné zprávě o šetření. Vzhledem k tomu, že v šetřeném případě krajský úřad některá z těchto řešení v minulosti i nyní využil (vyžádal si zapůjčení spisu a totéž doporučil i stavebnímu úřadu), je možné konstatovat, že navzdory chybějící metodice našel krajský úřad přijatelné řešení. Jsem toho názoru, že pokud si správní orgán spis vyžádal, navzdory tomu, že stále běží lhůty pro vydání rozhodnutí, a dochází tak k průtahům v řízení, nelze u daného správního orgánu bez dalšího hovořit o nečinnosti. Akceptuji sdělení stavebního úřadu i krajského úřadu, že rozhodování dle kopie spisu vzhledem ke komplikovanosti a obsáhlosti šetřených kauz není vhodné.

Lze shrnout, že záležitost týkající se nařízení odstranění oplocení je v tuto chvíli vyřešena, a to ve prospěch stěžovatele. Řízení, jímž mělo být stěžovateli nařízeno odstranění oplocení, bylo zastaveno (jak obnovené, tak původní). Mám informaci, že rozhodnutí o zastavení řízení byla napadena žalobami, nicméně nedisponuji bližšími podrobnostmi, proto se k žalobám ani nemohu vyjádřit. V současné době nicméně stěžovatel není povinen oplocení odstranit. Řízení o opatření na sousedním pozemku v současné době není ukončeno, a jak jsem naznačila výše, budu apelovat na stavební úřad, aby upozornil Městský soud v Praze na svůj požadavek na zapůjčení spisu.

Na základě výše uvedeného jsem se rozhodla šetření uzavřít podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, neboť další zásah z mé strany je v tuto chvíli již bezpředmětný a opatření k nápravě jsem shledala dostatečnými.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

I. V případě stavebních záměrů, u nichž lze důvodně předpokládat, že si vyžádají zásahy do společné zdi, je třeba dbát na to, aby se s touto skutečností vypořádal projektant v rámci projektové dokumentace.

II. Změnu stavby podmíněnou stavebním zásahem do společné štítové zdi je třeba projednat ve standardním režimu řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením (§ 118 odst. 3 stavebního zákona), a nikoliv ji schválit rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby (§ 118 odst. 6 stavebního zákona), kterým nelze schvalovat změny stavby před jejím dokončením v případě, že se dotýkají práv ostatních účastníků stavebního řízení.

Sp. zn.: 6522/2013/VOP/MH

Zpráva o šetření ve věci stavebních prací na objektu B

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Na ochránce se obrátila paní R. J., zplnomocněná zástupkyně pana J. J., vlastníka objektu B, s žádostí o pomoc v záležitosti týkající se stavebních prací na objektu A (dále také „stavba“). Stavebníkem uvedené stavby je pan P. K. (dále také „stavebník“). Příslušným stavebním úřadem v dané věci je Úřad městské části Brno-Královo Pole, odbor územního a stavebního řízení (dále také „stavební úřad“).

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření ochránkyně Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast stavebního řádu.

R. J. (dále také „stěžovatelka“) si stěžovala na to, že stavebník sousedního rodinného domu A v období prázdnin roku 2012, v době její nepřítomnosti, zboural štítovou zeď rodinného domu B a posunul ji o 30 cm do jejích obytných prostor. Stěžovatelka dále uvedla, že soused si na této vybourané zdi postavil základ pro svoji štítovou zeď. Tvrzení stavebníka o tom, že zeď byla v havarijním stavu a spadla sama, je podle paní R. J. nepravdivé. Nesouhlasí ani s tvrzením stavebního úřadu, že stavebník stavěl podle stavebního povolení ze dne 12. 4. 1999⁴¹⁸ vydaného na přístavbu, půdní vestavbu a stavební úpravy, a to pouze s drobnými a nepodstatnými odchylkami.

Nápravu podle stěžovatelky nezjednal ani Magistrát města Brna, odbor územního a stavebního řízení (dále také „magistrát“), jenž jí po prošetření postupu stavebního úřadu připisem ze dne 5. 12. 2013⁴¹⁹ sdělil, že stavební úřad nepostupoval ve věci sice optimálně, ale na druhou stranu se snažil vyřešit situaci bez zbytečných průtahů a dle dohody se stavebníkem a vlastníkem domu B. Magistrát ve svém sdělení v této souvislosti poukázal na to, že vlastník domu B dle protokolu z kontrolní prohlídky konané dne 18. 9. 2012 vyslovil souhlas s tím, že odbourané a narušené zdivo bude nahrazeno novou vyzdívkou. Tím došlo podle magistrátu

⁴¹⁸ Č. j. OÚSR: 99/4997/US/580/Hs.

⁴¹⁹ Č. j. MMB/0434276/2013.

k obnovení původního pokojného stavu. S tímto posouzením věci se stěžovatelka nicméně nespokojila a podáním ze dne 17. 12. 2013 magistrát požádala o přezkoumání jeho sdělení ze dne 5. 12. 2013.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po zvážení všech shromážděných podkladů jsem se rozhodl zahájit ve věci podle § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů šetření, v jehož rámci jsem si vyžádal stanovisko příslušného stavebního úřadu a současně jsem pověřil pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv (dále také „KVOP“) provedením místního šetření.

B.1 Vyjádření Úřadu městské části Brno-Královo Pole

Dne 17. 2. 2014 mi bylo doručeno obsáhlé vyjádření stavebního úřadu, v němž stavební úřad podrobně zrekapituloval průběh povolení a realizace shora popsané stavby, včetně všech úkonů, které na stavbě prováděl. Celkově lze vyjádření stavebního úřadu shrnout tak, že stavební úřad považuje svůj postup za souladný se stavebním zákonem a v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Stavební úřad poukázal mimo jiné na to, že na stavbě provedl celkem 5 kontrolních prohlídek a za účelem objektivního zjištění si nechal vypracovat znalecký posudek. Ze závěrů pořízeného znaleckého posudku vyplývá, že štítovou zeď mezi domem B a A je nutné ze stavebně-historického hlediska považovat za společnou štítovou zeď. Komínové těleso umístěné původně do zájmové konstrukce štítové zdi nemohlo být od doby přestavby domu B aktivně využíváno – komín byl fakticky zaslepen.

Technické řešení stavby v oblasti společné štítové zdi prošlo koncepční změnou, které má za následek úplnou separaci zatížení, od konstrukcí domu A v 2. NP a výš. Výsledná konstrukce zajišťuje dle názoru stavebního úřadu lepší technické a mechanické vlastnosti, než měla původní konstrukce štítové zdi, navíc došlo k obnovení původní dělicí příčky z materiálu s lepšími tepelně-izolačními vlastnostmi a nižší hmotností. Celková současná úprava nosného systému a zájmového společného štítu je podle stavebního úřadu stavebně značně velkorysá k domu B, neboť z technického hlediska úplně principiálně opouští společnou štítovou zeď.

V reakci na námitku stěžovatelky ohledně vedení odpadního potrubí ve společné štítové zdi stavební úřad konstatoval, že ve štítové zdi žádné odpadní potrubí nevede. Stavební úřad naopak namítá, že stěžovatelka své tvrzení nepodložila žádným důkazem. Zakotvení ocelového schodiště do společné štítové zdi provedl původní stavebník. Pokud jde o stěžovatelkou zmiňované posunutí štítové zdi o 30 cm do obytných prostor domu B, je toto z technického hlediska nemožné, neboť veškeré stavební úpravy se týkaly výlučně domu A, nikoliv domu B. Stavební úřad se proto neztotožnil s tvrzením stěžovatelky, že stavební úpravou sousedního domu A došlo ke znehodnocení jejího domu B. Závěrem stavební úřad vzhledem ke složitosti věci nabídl možnost osobní konzultace případu na stavebním úřadě.

B.2 Místní šetření

V rámci místního šetření konaného dne 7. 3. 2014 vyjádřila stěžovatelka nesouhlas s poškozením domu B, přičemž jako zásadní vnímá to, že po vydání zákazu pokračování ve stavbě dne 20. 9. 2012 stavební práce dál probíhaly, aniž by se k nim mohl vlastník sousední stavby B vyjádřit, neboť stavební úřad žádné řízení o změně stavby nevedl. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že veškeré stavební práce lze podřadit pod stavební povolení ze dne 12. 4. 1999, a poukázala na to, že citované stavební povolení a projektová dokumentace dle zjištění stavební policie uvedeného ve sdělení ze dne 7. 9. 2012 vůbec neřešila vazbu na sousední nemovitosti. Stavební policie konstatovala, že podle původní stavební dokumentace měly zůstat štítové zdi v půdním prostoru v celém rozsahu (měly být použity ty původní).

Závěrem stěžovatelka uvedla, že svůj postup osobně konzultovala s vedoucí oddělení stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“), která jí doporučila podat podnět k přezkoumání postupu stavebního úřadu u Magistrátu města Brna, což stěžovatelka svým podáním ze dne 17. 2. 2014 učinila. Z námitek stěžovatelky vyplývá, že se její syn jako vlastník stavby B cítí být opomenutým účastníkem řízení o schválení změny stavby A.

B.3 Doplnující vyjádření stěžovatelky

Vzhledem k tomu, že jsem neměl k dispozici poslední podání stěžovatelky, jimiž se obrátila na magistrát s žádostí o přezkoumání postupu stavebního úřadu, bylo v rámci místního šetření se stěžovatelkou dohodnuto, že mi svá poslední podání adresovaná úřadům zašle. Dne 10. 3. 2014 byla do Kanceláře veřejného ochránce práv doručena kopie podání stěžovatelky adresovaného magistrátu a stavebnímu úřadu označená jako „Narušení stavebně-technického stavu RD B Brno v důsledku nesprávného úředního postupu“ ze dne 4. 3. 2014, v němž poukazuje na zhoršení technických parametrů stavby B a žádá o zjednání nápravy (odstranění stávající štítové zdi a její realizaci v původním místě a odstranění hlukové zátěže od schodiště).

Dalším podáním ze dne 17. 2. 2014 určeným magistrátu požádala stěžovatelka o zrušení povolení změny stavby před dokončením ze dne 31. 10. 2013 schválené podle § 118 odst. 6 stavebního zákona⁴²⁰ a odstranění částí stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Posledním dokumentem, který stěžovatelka v rámci doplnění svého podnětu ochránci zaslala, byla kopie podnětu k přezkoumání nesprávného úředního postupu stavebního úřadu ze dne 14. 10. 2013, jehož součástí bylo negativní vyjádření ke stanovisku znalce ze dne 30. 9. 2013.

B.4 Vyjádření Magistrátu města Brna

S přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka využila možnosti požádat magistrát o přezkoumání postupu stavebního úřadu při schválení změny stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, požádal jsem dopisem ze dne

⁴²⁰ Č. j. MMB/0136532/2014.

12. 3. 2014 magistrát o podání zprávy, jak bude v dané věci postupovat. Zejména mi šlo o sdělení, jak magistrát podání stěžovatelky ze dne 19. 2. 2014 vyhodnotil, jinými slovy, zda jej pokládá za podnět na přezkoumání rozhodnutí o schválení změny stavby před jejím dokončením zápisem do stavebního deníku, případně za odvolání opomenutého účastníka řízení.

Dne 3. 4. 2014 jsem obdržel zprávu, že magistrát podání stěžovatelky vyhodnotil jako opožděné odvolání opomenutého účastníka řízení a rozhodnutím ze dne 1. 4. 2014⁴²¹ jej zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí magistrát současně poukázal na to, že stavební úřad při kontrolní prohlídce odsouhlasil změnu stavby před dokončením spočívající ve změně střechy nad 2. NP (podkroví) včetně osazení oken. Magistrát dospěl k závěru, že tato změna stavby střechy, kterou stavební úřad povolil jako změnu nevyžadující projednání v řízení o povolení změny stavby před dokončením, je změnou vyžadující projednání s účastníky řízení.

Změna stavby střechy, tak jak ji stavební úřad označil, zahrnuje zejména změnu skladby krovu, její sklon, nové osazení oken, dispoziční změny podkroví, nové osazený balkón apod. Změna střechy byla vyvolána navýšením podezdívky půdního prostoru oproti schválené projektové dokumentaci ve stavebním řízení a zejména změnou tvaru štítové zdi (navýšení koncových částí štítové stěny), která byla v době povolení změny stavby před dokončením zrealizována. Změna stavby před dokončením měla být podle magistrátu projednána v řízení s účastníky podle ustanovení § 118 odst. 3 stavebního zákona. V závěru svého rozhodnutí magistrát s odvoláním na výše uvedená zjištění uvedl, že shledal důvody pro zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Magistrát mně přislíbil, že usnesení o zahájení přezkumného řízení bude vydáno v nejbližší době.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNCE

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V úvodu svého hodnocení postupu správních úřadů považuji za důležité zmínit, že se v daném případě promítají jak právní aspekty soukromoprávní v podobě námitek zásahu do společné štítové zdi mezi domy B a A a námitek překročení společné hranice, tak aspekty veřejnoprávní týkající se provedení rozsáhlé změny stavby před jejím dokončením, která byla schválena ve zjednodušeném režimu postupem podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, aniž by byli do projednání této změny zapojeni vlastníci sousedních nemovitostí. To je také stěžejní námitka stěžovatelky, která poukazuje na to, že se ke změně stavby A nemohla v rámci řízení vyjádřit.

V souvislosti s výše uvedeným bych chtěl uvést, že stavební úřady se ve své praxi musí vypořádávat s nejrůznějšími námitkami a výhradami vlastníků staveb a pozemků ke stavebním záměrům prováděným na sousedních stavbách a pozemcích. Specifickou skupinou případů jsou pak stavební záměry na stavbách v řadové zástavbě, a zvláště tehdy, mají-li sousední stavby společné zdi, tak jako tomu bylo v tomto případě. Námitky sousedů mají v takových případech povahu

⁴²¹ Č. j. MMB/0136532/2014.

stavebně-technickou i občanskoprávní. Sousedům jde zpravidla o to, aby v důsledku provádění stavby nedošlo k poškození jejich majetku, aby cizí stavba nezasažovala do jejich vlastnictví a současně aby byla provedena bez stavebních závad.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba upozornit na to, že podle § 152 odst. 1 stavebního zákona je stavebník povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby; tato povinnost se týká i terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, jakož i šetrnost k sousedství. K tomu je povinen zajistit provedení a vyhodnocení zkoušek a měření předepsaných zvláštními právními předpisy. Tyto povinnosti má i u staveb a jejich změn nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nebo u jiného obdobného záměru, napříkladřízení reklamního zařízení. U staveb prováděných svépomocí je stavebník rovněž povinen uvést do souladu prostorové polohy stavby s ověřenou projektovou dokumentací. O zahájení prací na stavbách osvobozených od povolení je povinen v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi přímo dotčené. Důležité je, že stavebník je podle § 152 odst. 2 stavebního zákona povinen pro účely projednání záměru podle tohoto zákona opatřit předepsanou dokumentaci. Vyžaduje-li zákon zpracování projektové dokumentace osobou k tomu oprávněnou, je stavebník povinen zajistit zpracování projektové dokumentace takovou osobou, pokud nemá potřebné oprávnění sám.

V případech stavebních záměrů, u nichž lze důvodně předpokládat, že si vyžádají zásahy do společné zdi, je třeba dbát na to, aby se s touto skutečností vypořádal projektant v rámci projektové dokumentace. V drtivé většině případů si řádná projektová příprava stavby týkající se společné zdi vyžádá předchozí součinnost vlastníka sousední nemovitosti, a to jednak za účelem prověření stavebně-technického stavu společné zdi a současně za účelem informování vlastníka sousední nemovitosti o připravovaném stavebním záměru. Tím lze předejít případným sporům s vlastníky sousedních staveb a komplikacím projednání stavby před stavebním úřadem v podobě námitek a případných odvolání. V daném případě podle vyjádření stěžovatelky projektant sousední stavby A sice krátce nahlédl do průjezdu (garáže) domu B, podrobnější šetření v jejich nemovitosti za účelem zjištění skutečného stavu společného štítové zdiva však neprovedl.

S vědomím povinnosti šetrnosti k sousedství by měl stavebník již při přípravě stavby brát v úvahu komplikace, které mohou vlastníkům či jiným uživatelům sousedních pozemků a staveb vzniknout. Stavebník by měl při navrhování stavby zvažovat nejen výhodnost řešení ze svého hlediska, ale také nevýhody a problémy, které vzniknou sousedům, a nestavět na úkor jejich práv.⁴²² Kdy jde o šetrné jednání stavebníka vůči sousedům a kdy tomu tak není, je třeba posoudit v každé konkrétní situaci. Porušení povinností vyplývajících pro stavebníka z ustanovení § 152 odst. 1 stavebního zákona (zahrnující i zmíněnou povinnost šetrnosti k sousedství) je důvodem pro uložení pokuty dle ustanovení § 178 odst. 2 písm. k) nebo dle § 180 odst. 2 písm. k) stavebního zákona.⁴²³

Podle § 159 odst. 2 odpovídá projektant za správnost, celistvost, úplnost a bezpečnost stavby provedené podle jím zpracované projektové dokumentace

⁴²² Viz *Bulletin Stavební právo*. 2012, č. 1, Česká společnost pro stavební právo, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, s. 63–64.

⁴²³ Stavebník se dopustí přestupku či jiného správního deliktu tím, že poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3 nebo 4 stavebního zákona.

a proveditelnost stavby podle této dokumentace, jakož i za technickou a ekonomickou úroveň projektu technologického zařízení, včetně vlivů na životní prostředí. Je povinen dbát právních předpisů a obecných požadavků na výstavbu vztahujících se ke konkrétnímu stavebnímu záměru a působit v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány. Při zpracování projektové dokumentace ke stavbě, u níž se předpokládají zásahy do společné zdi, by se měl projektant vyjádřit k tomu, v jakém rozsahu se stavební práce společné zdi dotknou, zda jsou na druhé (z pohledu stavebníka sousední) straně zdi nějaké výklenky, případně komínové průduchy, včetně stanoviska, zda nebude společná zeď stavebními pracemi ohrožena, včetně argumentů, zda a proč nebude souseď v užívání své části společné zdi do budoucna (po dokončení stavby) omezen.⁴²⁴

V rámci provedeného šetření mám za prokázané, že stavební úřad se v průběhu uplynulých dvou let sice snažil na námitky stěžovatelky reagovat a pokusil se věc řešit v rámci svých pravomocí, ve výsledku však zvolil řešení, které, dle mého názoru, nebylo v souladu se stavebním zákonem a v dostatečné míře nezohlednilo fakt, že v průběhu stavby došlo k zásahu do společné štítové stěny. Současně je otázkou, zda při samotných stavebních pracích postupoval stavebník dostatečně obezřetně a zda nebyla štítová zeď zbourána nešetrným způsobem.

Na základě shromážděných podkladů se mi celá věc jeví tak, že na počátku celého stavebního sporu stojí nedostatečné posouzení stavby ze strany projektanta, který se měl s existencí společné štítové zdi mezi domy B a A vypořádat, a případné poruchy zdi při zásahu do společného zdiva předvídat a v rámci projektové přípravy stavby zohlednit.

Výsledný stav věci na mě působí tak, že změna stavby rodinného domu A měla být projednána ve standardním režimu řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením dle § 118 odst. 3 stavebního zákona,⁴²⁵ v jehož rámci by vlastníci sousedního rodinného domu B a také rodinného domu C dostali prostor uplatnit proti stavbě námitky. Podotýkám, že tento závěr dle rozhodnutí ze dne 1. 4. 2014 sdílí i magistrát.

⁴²⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přináší nová pravidla zásahů do společné zdi, které lze při stavební činnosti na sousedních stavbách předpokládat například v podobě různých záseků, kotvení stavebních konstrukcí, instalace vody, topení, plynu, odpadů, větrání apod. Podle ustanovení § 1012 občanského zákoníku platí, že vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Ve vztahu ke společné zdi jsou výše zmíněná oprávnění vlastníka do jisté míry modifikována, a to právě s ohledem na existenci společného vlastnictví zdi. Podle ustanovení § 1024 odst. 2 občanského zákoníku může společnou zeď každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídit v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co by zeď ohrozilo nebo co by susedovi překáželo v užívání jeho části.

⁴²⁵ Stavební úřad může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost obsahuje kromě obecných náležitostí popis změn a jejich porovnání s povolením stavby a s ověřenou projektovou dokumentací. K žádosti připojí projektovou dokumentaci změn stavby, popřípadě kopii ověřené projektové dokumentace, do které projektant vyznačí navrhované změny. Žádost o změnu stavby před dokončením stavební úřad projedná s účastníky stavebního řízení a dotčenými orgány v rozsahu, v jakém se změna přímo dotýká práv účastníků stavebního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy. Na řízení a povolení změny stavby před dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním řízení.

D. ZÁVĚR

S odkazem na ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, konstatuji, že jsem v postupu Úřadu městské části Brno-Královo Pole, odboru územního a stavebního řízení, shledal nedostatky, které jsou popsány v předcházející části této zprávy.

V případě stavebních záměrů, u nichž lze důvodně předpokládat, že si vyžádají zásahy do společné zdi, je třeba dbát na to, aby se s touto skutečností vypořádal projektant v rámci projektové dokumentace.

Rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby nelze schválit změny stavby před jejím dokončením v případě, že se změny stavby dotýkají práv ostatních účastníků stavebního řízení.

Za změnu stavby, která vyžaduje projednání v samostatném řízení (podle § 118 odst. 3 stavebního zákona), je třeba považovat změnu stavby podmíněnou stavebním zásahem do společné štítové zdi.

Vzhledem k tomu, že Magistrát města Brna jako nadřízený orgán stavebního úřadu věc posoudil a na základě učiněných zjištění dospěl k závěru, že rozhodnutí o schválení změny stavby před jejím dokončením je třeba přezkoumat, rozhodl jsem se šetření v tuto chvíli uzavřít, neboť šetření ochránce nemá činnost orgánů státní správy nahrazovat. Vyhrazuji si však právo postup správních úřadů v dané věci sledovat.

Zprávu o šetření zasílám starostovi Úřadu městské části Brno-Královo Pole s tím, že má možnost se v zákonně lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřit ke zjištěným pochybením. Za účelem dohledu nad dalším postupem správních úřadů v daném případě jsem požádal magistrát, aby mi podal zprávu o výsledku přezkumného řízení ve věci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2013⁴²⁶, jímž byla schválena změna výše uvedené stavby před jejím dokončením.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Vyjádření stavebního úřadu

Dne 19. 5. 2014 jsem obdržel vyjádření vedoucí stavebního úřadu ke zprávě o šetření. Stavební úřad má za to, že se schválená změna stavby A práv vlastníků sousedních nemovitostí nedotýká. Stavební úřad s odkazem na výkres pro přestavbu domu A, týkající se štítové zdi v jednotlivých podlažích, zpracovaného Ing. arch. P. W., uvedl, že tloušťka společné štítové zdi v suterénu domu A činí 350 mm. V 1. NP je podle zjištění stavebního úřadu tloušťka společné štítové zdi domů B a A zachována, tj. 350 mm. V podkroví byla tloušťka společné zdi na straně domu A 150 mm a na straně domu B je v polovině zdi komínové těleso se dvěma průduchy.

Po odbourání společné zdi v tloušťce 150 mm v podkroví stavebník vystavěl novou společnou zeď v tloušťce 150 mm, a to v části od uliční obvodové stěny až ke komínovému tělesu a od komínového tělesa směrem ke dvorní obvodové stěně, společnou štítovou zeď v tloušťce 100 mm s izolací vůči stávající vestavbě podkroví domu B. Vestavba podkroví v domě B je vyzděna ze zdiva z cihelných bloků o tloušťce 250 mm.

⁴²⁶ Č. j. 11055/12/2300/1518/Klič.

Stavební úřad poukazuje na to, že na průvlak, který tvoří spolu se sloupem ze suterénu samonosnou vloženou ocelovou konstrukci, byla v úrovni podkrovní domu A vystavěna vlastní štitová zeď domu A o tloušťce 175 mm z tvárnice YTONG. Stavební úřad zdůrazňuje, že na tuto vlastní štitovou zeď byly uloženy nosné konstrukční prvky nového krovu střechy, která byla předmětem povolení změny stavby před dokončením podle ustanovení § 118 odst. 6 stavebního zákona. Podle stavebního úřadu z výše uvedeného vyplývá, že nová střecha je uložena na vlastních zdech domu A a nezasahuje do společné štitové zdi jak s domem B, tak s domem C. Proto podle stavebního úřadu nemohla být práva sousedů žádným způsobem dotčena. Na závěr stavební úřad konstatoval, že změna stavby, schválená stavebním úřadem podle ustanovení § 118 odst. 6 stavebního zákona, nebyla podmíněna stavebním zásahem do společné štitové zdi.

Vyjádření magistrátu

Dne 22. 5. 2014 jsem obdržel zprávu z magistrátu o výsledku přezkumného řízení ve věci rozhodnutí o změně stavby A provedené rozhodnutím vydaným přímo na místě stavby zápisem do stavebního deníku. Magistrát mi sdělil, že rozhodnutím ze dne 21. 5. 2014⁴²⁷ přezkumné řízení zastavil, a to s odkazem na ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen při rozhodování v přezkumném řízení šetřit práva osob nabytá v dobré víře. Magistrát v daném případě dovedl, že by zrušením nezákonného rozhodnutí způsobil vážnou újmu pouze na straně stavebníka a z tohoto důvodu přezkumné řízení zastavil.

Z odůvodnění rozhodnutí magistrátu nicméně vyplývá, že změna stavby před dokončením tak, jak byla povolena, spočívá ve zvýšení celé hmoty stavby v místě obvodových zdí v prostoru podkrovní. Oproti původnímu povolenému stavu se změnil vzhled stavby (obě fasády), použité stavební materiály (např. krytina, zdivo atd.), množství a velikost okenních i dveřních otvorů, stříška (směrem do zahrady) byla změněna na balkón atd. K dokumentaci změny stavby nebylo doloženo požární bezpečnostní řešení, stavební úřad proto nemohl posoudit např. vymezení požárně nebezpečného prostoru a zhodnotit odstupové, případně bezpečnostní vzdálenosti ve vztahu k okolní zástavbě a sousedním pozemkům.

Magistrát po přezkoumání věci dospěl k závěru, že změna stavby měla být projednána ve standardním režimu řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením podle ustanovení § 118 odst. 3 stavebního zákona, tak jsem to uvedl ve zprávě o šetření. Mohu tedy konstatovat, že magistrát se ztotožnil s mým závěrem, když ve svém rozhodnutí uvedl, že zvolený způsob povolení změny stavby před dokončením byl pro daný případ v každém případě nevhodný, protože k žádnému z výše uvedených aspektů (změn) nemohli vznést své námitky vlastníci sousedních pozemků a staveb.

Za daného stavu věci pokládám danou záležitost za uzavřenou, byť je pravdou, že proti usnesení o zastavení přezkumného řízení mohou ještě podat účastníci řízení odvolání ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje. Obecně nicméně platí, že na zahájení přezkumného řízení ani na zrušení nezákonného rozhodnutí není v přezkumném řízení právní nárok. Rovněž platí, tak jak to zmínil ve svém

⁴²⁷ Č. j. MMB/0189665/2014.

rozhodnutí magistrát, že správní orgán má v přezkumném řízení šetřit práva nabytá v dobré víře.⁴²⁸

V daném případě stavebník mohl důvodně předpokládat, že stavební úřad postupuje v souladu se stavebním zákonem, když mu změnu stavby schválil ve zjednodušeném procesním režimu pouhým zápisem do stavebního deníku při kontrolní prohlídce a vzhledem k tomu, že stavba je v současné době prakticky dokončená, pokládám argumentaci stavebního úřadu o ochraně práv, která stavebník v dobré víře nabyt, za důvodnou k tomu, aby přezkumné řízení zastavil.

Věřím, že tento případ bude pro stavební úřad poučením, aby v obdobných případech v budoucnu postupoval obezřetněji a zjednodušený režim projednání změny stavby před jejím dokončením volil pouze ve výjimečných a odůvodněných případech.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

⁴²⁸ Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu: Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.

Výzva stavebníkovi k doplnění projektové dokumentace (§ 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu), stejně jako navazující usnesení o přerušení řízení (§ 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a/ správního řádu), které neobsahují konkrétní požadavky stavebního úřadu dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, jsou obsahově nepřezkoumatelnými akty. Nesplnění takové výzvy nemůže vést k zastavení řízení (§ 66 odst. 1 písm. c/ správního řádu) o dodatečném povolení stavby a ani nemůže jít k tíži stavebníka do té míry, že by věc dospěla až k nařízení odstranění stavby.

Sp. zn.: 7384/2013/VOP/SN

Zpráva o šetření postupu stavebního úřadu v záležitosti stavby rodinného domu č. p. A

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Dne 25. 11. 2013 se na ochránce obrátila paní V. B. Svůj podnět průběžně doplňovala.

Stěžovatelka vyjádřila námitky proti postupu odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 (dále také „stavební úřad“) v řízení o dodatečném povolení stavby rodinného domu na pozemcích parc. č. B a C v k. ú. S., ve vlastnictví manželů V. B. a D. B. (dále také „stavebník“). Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem stavebního úřadu, že jde o stavbu prováděnou v rozporu s územním rozhodnutím a se souhlasem stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby, původně nástavby a přístavby stávajícího rodinného domu č. p. A. Má naopak za to, že stavba je realizována v souladu s dříve vydanými správními akty stavebního úřadu.

Stěžovatelka postupně doložila ke svému podnětu usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2014 o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby, navazující na výzvu stejného data, k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby, dále pak odvolání proti citovanému usnesení. K tomu namítá nekonkrétnost výzvy k doplnění podkladů, konkrétně projektové dokumentace. Dále se ohrazuje, že stavební úřad neumožňuje stavebníkovi splnit zákonnou povinnost zabezpečit dobrý stavební stav stavby, aby nedocházelo k jejímu znehodnocování.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Při posouzení věci jsem vycházel z podkladů a informací, které mi poskytla stěžovatelka. Protože jsem tyto materiály vyhodnotil jako dostačující pro posouzení věci výše uvedené, nevyžadoval jsem v průběhu šetření další podklady od stavebního úřadu. Ze získaných podkladů vyplynuly skutečnosti, které popisují dále. K tomu dodávám, že pozemky a stavby, kterými se budu dále zabývat, se nacházejí vždy v katastrálním území S., toto k. ú. už proto nebudu v dalším textu zprávy uvádět.

Stavební úřad vydal dne 10. 5. 2011 pod č. j. MCP6 038110/2011 územní rozhodnutí o umístění stavby-nástavby a přístavby stávajícího rodinného domu č. p. A na pozemcích parc. č. B, C. Součástí výroku rozhodnutí je také povolení výjimky z ustanovení článku 8 odst. 3, 4, z ustanovení článku 50 odst. 12 písm. a) a z ustanovení článku 56

odst. 1 vyhlášky č. 26/1999 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze. Následně vydal stavební úřad dne 21. 2. 2012 pod č. j. MCP6 015083/2012 souhlas s provedením výše uvedené stavby na základě ohlášení stavebníka.

Dle projektové dokumentace ověřené k souhlasu s provedením ohlášené stavby měly z původní stavby rodinného domu zůstat zachovány obvodové stěny 1. nadzemního podlaží a strop nad ním. Poté, co stavební úřad na místě samém (v říjnu 2012) zjistil, že stavebník původní stavbu odstranil až nad základy a zdivo provedl v celém půdorysu stavby, usoudil, že namísto stavby v rozsahu výše citovaného územního rozhodnutí a souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby je prováděna stavba zcela nová bez odpovídajícího povolení stavebního úřadu. Dále uvádím přehled zjištěných kroků stavebního úřadu:

Opatřením ze dne 22. 11. 2012, č. j. MCP6 089608/2012 stavební úřad vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení stavebních prací.

Opatřením ze dne 26. 11. 2012, č. j. MCP6 094307/2012 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby.

Dne 12. 12. 2012 podal stavebník žádost o dodatečné povolení stavby; tímto dnem také bylo zahájeno řízení o žádosti. Stavební úřad z toho důvodu usnesením ze dne 3. 1. 2013, č. j. MCP6 103390/2012 přerušil řízení o odstranění stavby.

Dne 12. 12. 2013 požádal stavebník také o udělení výjimky z požadavků vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, konkrétně z čl. 8 odst. 3, z důvodu umístění stavby při hranici se sousedním pozemkem parc. č. D. Stejného dne bylo tedy zahájeno i řízení o povolení výjimky.

Samotné řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad přerušil usnesením ze dne 21. 3. 2013, č. j. MCP6 022102/2013, a to do vyřešení předběžné otázky, která spočívá v projednávání výjimky z výše citované vyhlášky.

Rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky ze dne 28. 3. 2013, č. j. MCP6 039073/2013 nabylo právní moci dne 12. 12. 2013.

Dne 11. 3. 2014 pod č. j. MCP6 020108/2014 vydal stavební úřad opatření, kterým stavebníka vyzval k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby v rozsahu ve výzvě uvedeném, v termínu do 31. 5. 2014. Ve spojení s výzvou vydal stavební úřad stejného dne pod stejným číslem jednacím a v rámci jedné písemnosti také usnesení o přerušování řízení o dodatečném povolení stavby, rovněž do 31. 5. 2014. Proti uvedenému usnesení se stavebník odvolal.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNCE

V této části zprávy o šetření se hodlám věnovat námitkám stěžovatelky, které uplatnila ve svém podnětu.

Nesouhlas s projednáváním stavby v režimu ustanovení § 129 stavebního zákona⁴²⁹

Úvodem považuji za nutné k této záležitosti sdělit, že zastávám názor, dle něhož za pouhou změnu původní stavby nelze považovat stav, kdy se nad stávajícími základy, případně s minimálním rozsahem zdiva v nadzemní části, má realizovat stavba

⁴²⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

zcela nová; ubouráním nadzemní části stavby, příp. ponecháním pouze části zdiva, ztrácí původní stavba svůj charakter užívání. Pak skutečně jde již o stavbu novou, nikoliv jen o její změnu. Podotýkám, že tento názor má oporu v judikatuře soudů⁴³⁰ a v neposlední řadě se již také prosadil v obecném měřítku, tj. v praxi stavebních úřadů. Musím tedy konstatovat, že projednání předmětné stavby v řízení dle § 129 stavebního zákona hodnotím jako postup stavebního úřadu v souladu se stavebním zákonem.

V rámci doplnění podnětu doručeného dne 26. 2. 2014 se stěžovatelka dotázala, zda lze na daný případ aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 10/2009-86, ze dne 25. 6. 2009. Stěžovatelka svým dotazem navázala na svoji korespondenci se stavebním úřadem, kde společně s manželem uvedli, že dne 8. 11. 2012 oznámili stavebnímu úřadu změnu stavby před jejím dokončením, ale neobdrželi do 40 dnů (tj. k datu 18. 12. 2012) ani souhlas, ani zákaz stavbu provést; stavební úřad jim tedy podle jejich názoru udělil souhlas s provedením stavby v jejím skutečném rozsahu mlčky (tzv. „konkludentní souhlas“). Z toho také stěžovatelka dovozuje, že není důvodné projednávat věc dle ustanovení § 129 stavebního zákona.

Citovaný rozsudek se vztahoval k procesním postupům stavebního úřadu při ohlášení stavby dle stavebního zákona v jeho znění účinném před 1. 1. 2013. V podstatě z citovaného rozsudku soudu vyplynulo, že pokud stavební úřad zmešká možnost dané mu stavebním zákonem k tomu, aby provedení stavby zabránil ve lhůtách stanovených stavebním zákonem v jeho tehdejší znění (rozhodnutí o zákazu stavby, vydání usnesení o odložení podání, které nemá náležitosti ohlášení), je nutno i na stavbu přesahující parametry ohlášení nahlížet jako na ohlášenou. Než přistoupím k hodnocení, zda je možné využít uvedený rozsudek pro tento případ, musím k celé záležitosti uvést následující.

Mezi podklady, které mi stěžovatelka doložila, je také žádost o povolení změny stavby před dokončením, doručená stavebnímu úřadu dne 8. 11. 2012. Jde tedy o žádost ve smyslu § 118 stavebního zákona. Tato žádost nebyla formulována jako ohlášení změny stavby před dokončením ve smyslu § 118 odst. 4 stavebního zákona v jeho tehdejší znění.⁴³¹ Ze shromážděných podkladů není zřejmé, zda a jak stavební úřad o uvedené žádosti rozhodl. Vše ale nasvědčuje tomu, že stavební úřad by měl řízení o takové žádosti zastavit dle ustanovení § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro zjevnou právní nepřípustnost takové žádosti, jak vysvětlím dále.

⁴³⁰ Jednak jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, z jehož odůvodnění plyne závěr, že „nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, pokud již není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží“. Naopak rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. 20 Cdo 1540/2011 obsahuje ve svém odůvodnění závěr, dle něhož pro posouzení okamžiku vzniku stavby jako věci je rozhodný okamžik, v němž je stavba vybudována minimálně do takového stadia, od něhož všechny další stavební práce směřují již k dokončení takto druhově i individuálně určené věci. Tímto minimálním okamžikem je u nadzemních staveb stav, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.

⁴³¹ Dle citovaného zákonného ustanovení změnu ohlášené stavby lze provést na základě souhlasu stavebního úřadu s jejím ohlášením. Přitom se postupuje přiměřeně podle § 105–107.

Provádění stavby nad rámec územního rozhodnutí a souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby stavební úřad zjistil šetřením na místě samém (v říjnu 2012) ještě předtím, než stavebník požádal o povolení změny stavby před dokončením (8. 11. 2012). Pro úplnost bych dodal, že tvrzení provádění stavby v souladu s dříve vydanými správními akty stavebního úřadu je vyvráceno i nutností projednat další výjimku z výše citované vyhlášky hlavního města Prahy (z jejího článku upravujícího odstupové vzdálenosti mezi rodinnými domy a od společné hranice mezi pozemky) ještě navíc oproti povolení výjimky, které již bylo součástí výroku rozhodnutí o umístění stavby ze dne 10. 5. 2011.

Stavebnímu úřadu tedy nevytýkám, že provádění stavby zakázal a zahájil o ní řízení dle ustanovení § 129 stavebního zákona. Doplnuji, že stavební zákon ani v tehdejší znění neumožňoval požádat o povolení změny stavby před dokončením (případně je ohlásit) dodatečně po jejím zahájení. Proto také považuji zmíněnou žádost stavebníka o povolení změny stavby před jejím dokončením za zjevně právně nepřipustnou, jak jsem již uvedl. Kromě toho, žádostí o dodatečné povolení stavby, podle mého názoru, také sám stavebník uznal, že postupoval nad rámec dříve vydaných správních aktů stavebního úřadu.

Vzhledem k uvedenému nezastávám názor, že citovaný rozsudek lze pro případ předmětné stavby využít. Pouze tedy pro úplnost dodávám, že podobnou otázkou se již v minulosti zabývala tehdejší zástupkyně ochránce RNDr. Jitka Seitlová v případě vedeném pod sp. zn. 2557/2010/VOP/SN. Tento případ dospěl v součinnosti s Ministerstvem pro místní rozvoj až do fáze, kdy tento ústřední orgán státní správy vydal ve Stavební správní praxi, která je přílohou časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 5/2012,⁴³² výklad, z něhož plyne, dle mého soudu, zcela správný závěr, že domněnka souhlasu s provedením stavby podle § 106 odst. 1 stavebního zákona se může uplatnit pouze v případě takové stavby, která je uvedena v § 104 stavebního zákona;⁴³³ na stavby většího rozsahu již nelze aplikovat ani úpravu § 105–107 téhož zákona; s takovým ohlášením nelze spojovat žádné účinky.

Výzva stavebního úřadu k doplnění podkladů

Opatřením ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014 vyzval stavební úřad stavebníka, aby ve lhůtě do 31. 5. 2014 doplnil žádost o dodatečné povolení stavby, mimo jiné o „dokumentaci v souladu s prováděcí vyhláškou (popř. i skutečným provedením, pokud má být tento stav projednáván v tomto řízení)“. Z výzvy nelze naprosto zjistit, jaké konkrétní nedostatky stavební úřad projektové dokumentaci vytýká, a jaký tedy má být požadovaný rozsah jejího doplnění, resp. co vlastně stavební úřad od stavebníka touto výzvou očekává. Z tohoto hlediska hodnotím výzvu stavebního úřadu jako neurčitý, obsahově nepřezkoumatelný správní akt. Nesplnění takové výzvy by, podle mého názoru, nemělo mít za následek zastavení řízení o dodatečném povolení stavby a už vůbec by nemělo jít k tíži stavebníka do té míry, že by věc dospěla až k nařízení odstranění stavby.

Toto na pravou míru neuvádí ani usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014 (vydané společně s výzvou v rámci jedné písemnosti), o přerušení

⁴³² V podrobnostech https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/SSP/2012/05_ssp.pdf

⁴³³ Zde byl uveden tehdejší výčet staveb vyžadujících ohlášení.

řízení o dodatečném povolení stavby, které ve svém odůvodnění rovněž neobsahuje nic přesnějšího k nedostatkům projektové dokumentace, a tím i k důvodům jak pro vydání výzvy (na niž navazuje a která je navíc méně významným procesním úkonem než usnesení coby procesní rozhodnutí), tak pro samotné přerušení řízení.

Stavebníkovi jsou tedy usnesením i výzvou vytýkány blíže neurčené nedostatky projektové dokumentace. Také zde není specifikováno, dle jakých právních předpisů má stavebník postupovat. Na tom nic nemění ani ve výzvě použitý termín „prováděcí vyhláška“, se kterou má být projektová dokumentace uvedena do souladu; doplňuji, že jde o vyhlášku o dokumentaci staveb.⁴³⁴ Není však zřejmé, které z náležitostí dokumentace, patrně dle § 2 přílohy č. 5 vyhlášky o dokumentaci staveb, nejsou v daném případě splněny, případně které jiné ustanovení citovaného či jiného právního předpisu nebylo dodrženo.

Kromě zcela nepřijatelně formulované výzvy k doplnění podkladů (speciálně projektové dokumentace) musím tedy hodnotit i citované usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014 o přerušení řízení jako neurčité v části odůvodnění, kde se k doplnění projektové dokumentace uvádí, že: ... „stanoviska dotčených orgánů byla vydána pro původní úpravy, tzn. pro nástavbu a přístavbu objektu s ponecháním původního rodinného domu, a není jasné ani to, zda byla dodržena původně navrhovaná výška nástavby...“. Kromě toho, že si zde stavební úřad není jist ani tím, zda byla dodržena původně navržená výška stavby či nikoliv, není dále ani z textu odůvodnění předmětného usnesení jasné, co dalšího ještě konkrétně podle zjištění stavebního úřadu stavebník oproti původně povolenému stavu věci nedodržel, a v jakém směru by tedy měl doplnění projektové dokumentace zajistit. Závěrečné obecné konstatování stavebního úřadu v odůvodnění citovaného usnesení, dle něhož ... „žádost tedy nadále neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a projektová dokumentace má nedostatky...“ již pak k uvedenému nesděluje vůbec nic. Ani citované usnesení (stejně jako související výzva stavebníkovi) nesděluje, s využitím kterých částí vyhlášky o dokumentaci staveb má v daném případě stavebník svoji dokumentaci doplnit; vlastně již ani uvedenou vyhlášku nezmiňuje.

V uvedeném spatřuji rozpor usnesení s ustanovením § 68 správního řádu, které určuje obsahové náležitosti správního rozhodnutí.⁴³⁵ Podotýkám, že správním rozhodnutím je ve smyslu § 67 odst. 1 a § 76 odst. 1 správního řádu i usnesení. V té souvislosti odkazují také na komentář k § 68 odst. 3 správního řádu, kde se uvádí, že v odůvodnění správního rozhodnutí: „nepostačuje pouhá rekapitulace právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, ale je třeba uvést konkrétní důvody, proč byly aplikovány právě dané předpisy a proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí“.⁴³⁶ V nekonkrétnosti odůvodnění citovaného usnesení (stejně jako související výzvy) shledávám nepřezkoumatelnost tohoto správního aktu.

⁴³⁴ Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dle jeho ustanovení § 68 odst. 3 v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

⁴³⁶ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. 1446 s. ISBN 9788072731664, s. 406.

Kromě toho spatřuji nedostatek citovaného usnesení ve skutečnosti, že dobu, po kterou je přerušeno řízení, neuvádí ve svém výroku, ale jen v odůvodnění. Přitom jde o zcela zásadní údaj z hlediska přerušování řízení, usnesení je tedy v rozporu i s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu pro vadu výroku.

K okolnosti, že usnesení bylo vydáno jako jedna písemnost spolu s výzvou k doplnění podkladů žádosti, bych ještě poznamenal, že výzva je pouze opatřením přezkoumatelným dle ustanovení § 156 správního řádu, zatímco usnesení je formou rozhodnutí, které navíc umožňuje podání řádného opravného prostředku, tj. odvolání, dle ustanovení § 81 a následujících téhož zákona. I když tedy vydání obou správních aktů v rámci jediné písemnosti není přímo zákonem (správním řádem) vyloučeno, za vhodnější bych považoval provádět tyto úkony odděleně jako samostatné písemnosti. Opačný postup působí v konečném důsledku spíše zmatečně.

Svůj názor na výzvu a usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014 vyslovuji s vědomím, že věcí se bude teprve zabývat příslušný odvolací orgán, tj. odbor stavební a územního plánování Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „magistrát“). Považuji ale za vhodné seznámit se svými poznatky a závěry jak stavební úřad, tak i magistrát, a sledovat další vývoj této věci.

Námítka neumožnění povinnosti zabezpečit dobrý stavební stav stavby

Stěžovatelka vyjádřila názor, dle něhož zastavením stavebních prací nemůže být dům zabezpečen, a dochází tak k jeho znehodnocování. Při větších deštích prosakuje srážková voda do stavby a několikrát došlo ke vniknutí neoprávněných osob do objektu a došlo i k odcizení stavebního materiálu ze stavby.

Z korespondence stavebníka se stavebním úřadem je zřejmé, že stavebník opakovaně popírá provádění stavby v rozporu s vydanými správními akty stavebního úřadu, od něhož očekává souhlas s pokračováním samotných stavebních prací, případně alespoň urychlení vydání dodatečného povolení stavby (např. podání stavebníka stavebnímu úřadu ze dnů 9. 1. 2013 a 6. 2. 2014). Konkrétní návrh stavebníka na dočasné zabezpečení stavby z této korespondence nevyplývá.

K tomu bych poznamenal, že je v působnosti stavebního úřadu, aby posoudil otázku možného zabezpečení stavby (do doby jejího pravomocného dodatečného povolení) s přihlédnutím k okolnosti, že pouhé zabezpečení stavby proti vnějším vlivům samo o sobě nepředstavuje pokračování v zakázaných stavebních pracích. Vždy je také namístě, aby stavebník s konkrétním způsobem dočasného zabezpečení stavby (např. proti dešti, proti neoprávněnému vstupu osob na staveniště a do stavby apod.) předem seznámil stavební úřad, v jehož působnosti je posoudit, zda jde o zajištění nevyžadující žádné opatření z jeho strany, nebo naopak. Přínejméně tak lze předejít případnému podezření z provádění nepovolených stavebních prací, ačkoliv by se mohlo jednat pouze o zabezpečení stavby proti nepříznivým vlivům.

Kromě toho jsem názoru, že zabezpečení stavby má i přímou souvislost se zařízením staveniště. Staveništěm se rozumí místo, na kterém se provádí stavba nebo údržbové práce; zahrnuje stavební pozemek, popřípadě zastavěný stavební pozemek nebo jeho část anebo část stavby, popřípadě v rozsahu vymezeném stavebním úřadem též jiný pozemek nebo jeho část anebo část jiné stavby.⁴³⁷ Podrobnější

⁴³⁷ Viz ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona.

požadavky na vybavení staveniště především z hlediska požadavků na ochranu životního prostředí a bezpečnost osob při provádění stavby upravují prováděcí právní předpisy ke stavebnímu zákonu. Zde bych citoval zejména vyhlášku o obecných požadavcích na využívání území.⁴³⁸ Tato vyhláška podrobně upravuje obecné technické požadavky pro staveniště ve svém ustanovení § 24e. Upozorňuji, že podle odst. 1 citovaného ustanovení staveniště musí být oploceno. Cílem tohoto obecného požadavku na staveniště je zabezpečit nejen okolí stavby, ale také stavbu a staveniště jako takové. V daném případě bych tedy tuto záležitost shrnul doporučením stěžovatelce (a potažmo i stavebníkovi), aby uvážila, jaká opatření v zájmu zabezpečení stavby by považovala za vhodná, než by bylo vydáno pravomocné dodatečné povolení stavby.

D. ZÁVĚR

Výzva stavebníkovi k doplnění projektové dokumentace, která neobsahuje konkrétní požadavky stavebního úřadu dle vyhlášky o dokumentaci staveb, je obsahově nepřezkoumatelným aktem. Nesplnění takové výzvy nemůže vést k zastavení řízení o dodatečném povolení stavby, a ani nemůže jít k tíži stavebníka do té míry, že by věc dospěla až k nařízení odstranění stavby.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv⁴³⁹ dospěl k přesvědčení, že se stavební úřad dopustil pochybení v řízení o dodatečném povolení stavby, jak výše podrobněji uvádím. Moje výtky jsou určeny nekonkrétní výzvě stavebního úřadu, na jejímž základě má stavebník doplnit (mimo jiné) projektovou dokumentaci k dodatečnému povolení stavby, dále k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu o přerušení řízení, v obou případech ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014.

Zprávu o šetření zasílám starostovi městské části Praha 6 a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením stavebního úřadu a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Z informativních důvodů zasílám tuto zprávu řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, jehož tím zároveň žádám, aby s obsahem zprávy seznámil věcně příslušný odbor. O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro moje závěrečné stanovisko.

Vyjádření úřadu ke zprávě

Dne 15. 5. 2014 vzala stěžovatelka zpět odvolání proti usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2014, č. j. MCP6 020108/2014 o přerušení řízení o dodatečném povolení předmětné novostavby rodinného domu. Aktuálně již důvod k přerušení řízení netrvá a stavební úřad přistoupil k vyhotovení rozhodnutí ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby.

⁴³⁸ Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

K problematice zajištění dobrého stavebního stavu stavby uvedl stavební úřad, že stavba je v současné době zastřešena, v okenních otvorech jsou osazena okna, stejně tak ve dveřních otvorech jsou osazeny dveře, garáž je uzamčena. Podle názoru úřadu je stavba v současné době zabezpečena před vniknutím třetích osob a je chráněna před povětrnostními vlivy.

Ve vazbě na moje výtky určené nepřesnosti výzvy stavebního úřadu k předložení chybějících podkladů pro dodatečné povolení stavby mi tajemník úřadu sdělil, že o nutnosti doplnění přesně konkretizovaných podkladů stavební úřad informoval stěžovatelku ústně. Zároveň mě ale tajemník úřadu informoval, že na základě její zprávy o šetření vyzval stavební úřad, aby do budoucna své písemné výzvy vždy konkretizoval.

Ukončení šetření

Nejprve bych navázal na doplnění podnětu doručeného dne 20. 5. 2014, kterým stěžovatelka reagovala na zprávu o šetření uvedením důvodů, proč nepovažuje prováděnou stavbu za stavbu novou. Zde musím připomenout zjištění stavebního úřadu, který v říjnu 2012 zjistil odstranění původní stavby až nad základy a provedení zdíva v celém půdorysu stavby. Přijal jsem tedy závěr stavebního úřadu, dle něhož se jedná o stavbu novou, která již není prováděna jako pouhá změna stavby (nástavba a přístavba) stávajícího rodinného domu dle dříve vydaného územního rozhodnutí ze dne 10. 5. 2011, č. j. MCP6 038110/2011, a souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby ze dne 21. 2. 2012, č. j. MCP6 015083/2012, ale jako stavba zcela nová, bez odpovídajícího povolení stavebního úřadu. To je také důvod, proč jsem stavebnímu úřadu nevytkl, že se stavbou začal zabývat v řízení dle ustanovení § 129 stavebního zákona.⁴⁴⁰ Posouzení otázky, v jakém rozsahu je stavba prováděna bez povolení, je v působnosti stavebního úřadu. K odbornému technickému posouzení rozsahu nepovolené stavební činnosti je kvalifikován v první řadě stavební úřad, jehož závěry v daném případě nerozporuji.

Aktuální stav věci však hodnotím jako příznivý z hlediska práv a právem chráněných zájmů stěžovatelky. Zároveň vnímám, že je tomu tak i vzhledem k její aktivní snaze předložit stavebnímu úřadu všechny potřebné podklady pro dodatečné povolení stavby.

Na vědomí беру vyjádření tajemníka úřadu, dle něhož je v současné době stavba dostatečně zajištěna proti nepříznivým vlivům.

Jako směrodatnou nemohu hodnotit pouze část vyjádření, dle níž stavební úřad specifikoval ústně při jednání podklady, které je ještě třeba doložit k žádosti o dodatečné povolení stavby. Odkaz na pouhé ústní sdělení (není-li zaznamenáno ani formou protokolu z jednání) nemá váhu dokladu o postupu stavebního úřadu. Proto je namístě, že tajemník přijal opatření k nápravě ve vztahu ke stavebnímu úřadu v zájmu vydávání přesných výzev stavebníkům do budoucna.

Dle ustanovení § 18 odst. 2 věty první zákona o veřejném ochránci práv, pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyzoomí o tom stěžovatele i úřad.

⁴⁴⁰ Toto ustanovení upravuje (krom jiného) též podmínky k projednání věci v řízení o odstranění stavby a v řízení o jejím dodatečném povolení.

Taková situace nastala i v daném případě. **Z tohoto a dalších shora uvedených důvodů nyní předmětnou záležitost uzavírám.**

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

Podkladem je v případě sporu o zásah stavbou do sousedního pozemku zajištěno polohopisné zaměření stavby a vyjde při něm najevo, že namítaný zásah je v toleranci tzv. základní střední souřadnicové chyby pro dané území, lze přijmout závěr stavebního úřadu, dle něhož k zásahu prokazatelně nedošlo a není důvod k řešení věci veřejnoprávní cestou. Pak zbývá sporným stranám ještě možnost případného řešení věci občanskoprávní cestou.

Sp. zn.: 3731/2010/VOP/SN

Průběžná zpráva o šetření neřešení námítky provádění stavby plotu na cizím pozemku

A. OBSAH PODNĚTU

Dle ustanovení § 14 a násl. zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů jsem vedla šetření k podnětu paní E. Š. proti postupu Úřadu městské části Brno-Líšeň a Magistrátu města Brna ve věci stavby oplocení pozemků paní V. B., mezi pozemky parc. č. W, X (paní B.) a p. č. Y a Z (manž. Š.) v k. ú. L.

Konkrétně se podnět týká postupu:

- (1) Úřadu městské části Brno-Líšeň, odboru územního rozvoje a výstavby (dále „stavební úřad“), ve věci samotné stavby již zmíněného plotu, který dle názoru stěžovatelky zasahuje betonovou podezdívkou částečně do jejich pozemků parc. č. Y v k. ú. L;
- (2) Městské části Brno-Líšeň, komise k projednávání přestupků (dále „KPP“), která uložila stěžovatelce pokutu za přestupek – poškození části hraniční nedokončené podezdívky předmětného plotu, v hranici mezi pozemky parc. č. W a Y v k. ú. L; v té souvislosti se podnět týká i postupu Magistrátu města Brna, odboru vnitřních věcí, který neshledal důvod k přezkumu citovaného sankčního rozhodnutí na základě podnětu stěžovatelky.

Předmětné záležitosti jsem se na základě pověření ochránce JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť ochránce využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V zájmu přesného posouzení celé záležitosti jsem shromáždila potřebný podkladový materiál a informace o uvedené záležitosti, a to v součinnosti s Úřadem městské části Brno-Líšeň a Magistrátem města Brna. Kromě toho vycházím z poznatku z místního šetření na pozemcích parc. č. Y a Z v k. ú. L dne 9. 3. 2011, kde byla za účasti manž. Š. pořízena fotodokumentace zjištěného stavu věci. Ze všech takto získaných podkladů vyplynuly skutečnosti, které popisují dále. K tomu ještě pro přesnost uvádím, že pokud budou v dalším textu jmenována parcelní čísla pozemků, vždy se jedná o katastrální území L; toto k. ú. zde již proto nebude opakovaně uváděno.

Záležitost oplocení

Podle vyjádření stavebního úřadu, podaného k mé předchozí výzvě, byla součástí ohlášené stavby rodinného domu, k němuž stavební úřad vydal dne 11. 10. 2007 souhlas s provedením ohlášené stavby pod sp. zn. STU/20/0700719/000/001, také oprava stávajícího plotu v původní trase mezi pozemky parc. č. W, X (paní B.) a p. č. Y a Z (manž. Š.). Tuto opravu měla představovat výměna sloupků a drátěného pletiva, kotveného do stávající kamenné podezdívky, s případným doplněním porušené podezdívky. Později (15. 5. 2008) ohlásila paní B. stavebnímu úřadu změnu stavby rodinného domu, týkající se také oplocení: zahájením stavby mělo vyjít najevo, že původní kamenné zídky jsou ve špatném technickém stavu, proto projektant navrhl jejich odstranění a nové vyzdění s pomocí KB betonových pohledových bloků; nově má vzniknout podezdívka v různých výškách dle terénu pod drátěné pletivo na ocelových sloupcích v původní trase kamenných zídek. Ohlášení změn stavební úřad akceptoval mlčky.

Opakovaně uplatňovanou námitkou manž. Š, dle níž došlo při budování nového plotu k zásahu do jejich pozemku parc. č. Y, se stavební úřad zabýval se závěrem, že jde o spor o hranici mezi pozemky, jehož řešení nepřísluší řešit úřadu, ale soudu. Stavební úřad mi k tomu sdělil, že opakovaně provedl tzv. „obhlídku stavby“, ale žádné pochybení neshledal, a neprováděl již tedy kontrolní prohlídku této stavby.

Ve svém vyjádření stavební úřad také uvedl, že z podnětu paní B se pokusil řešit spor s manž. Š podáním písemného vysvětlení ze dne 13. 4. 2010. V tomto vysvětlení stavební úřad navázal na stručný popis rozsáhlejší akce realizované v minulých letech v k. ú. L, nazývané „Rekonstrukce ...“ (investor – statutární město), kolaudované v roce 2007. Jednalo se o soubor objektů, jejichž součástí bylo mimo jiné i vybudování účelové komunikace pro obsluhu vodního toku, umístěné na pozemku parc. č. V, který má charakter vodní plochy a představuje zakrytou část horního toku ..., dále bylo vybudováno nové oplocení vlastníkům pozemků, vesměs zahrad přilehlých k této účelové cestě anebo jiným částem stavby, jako náhrada za stavbou znehodnocené oplocení (po dohodě mezi vlastníky a investorem). Vybudování tohoto oplocení již nepožadovala paní B, takže stavba plotu podél komunikace byla ukončena stavbou plotu pro manž. Š, v hranici mezi pozemky parc. č. Y a Z. Samotné zakončení tohoto plotu sloupkem mezi pozemky paní B (parc. č. W, X) a manž. Š (parc. č. Y, Z) ale podle vyjádření stavebního úřadu nevymezuje přesnou hranici mezi týmiž pozemky, nýbrž je pouze konstrukčním prvkem oplocení. Podle názoru stavebního úřadu stěžovatelka sloupek plotu chybně chápe jako hraničník a domáhá se posunutí podezdívky plotu paní B až na úroveň uvedeného sloupku oplocení.

Poznatky z místního šetření

Šetřením na místě samém dne 9. 3. 2011 bylo možno zjistit, že oplocení mezi pozemky manž. Š parc. č. Y a Z (jako část oplocení podél účelové komunikace, zbudované v rámci akce nazývané „Rekonstrukce ...“) probíhá kolmo ve vztahu k nově budovanému oplocení paní B (mezi pozemky parc. č. Y manž. Š a parc. č. W paní B). Sloupek, jímž je ukončeno drátěné oplocení, které odděluje pozemky parc. č. Y a Z, sice není hraničníkem, nicméně nachází se přesně v polovině šíře betonové podezdívky nového plotu mezi pozemky parc. č. Y a W. Podle sdělení stěžovatelů

se pod zídou, rovněž v polovině její šíře, měl nacházet hraničník, což ale nebylo možno ověřit (zídka byla sice částečně ubourána, nikoliv ale po terén). Bylo nicméně možné vidět hraničník při drátěném oplocení mezi pozemky parc. č. X a Z, který měl být vtyčen odborným geodetem a je dle sdělení stěžovatelky uznáván úřady. Nutno dodat, že zmíněné oplocení mezi pozemky parc. č. X a Z končí také u zmíněného sloupku oplocení mezi parc. č. Y a Z, kolmo k hranici mezi těmito pozemky, a to rovněž v polovině šíře zídky mezi pozemky parc. č. Y a W. O zjištěném stavu věci byla pořízena fotodokumentace.

Záležitost pokuty

KPP rozhodnutím ze dne 29. 1. 2010, č. j. 284/09 uložila paní Š dle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích⁴⁴¹ za přestupek proti majetku pokutu ve výši 500,- Kč. Konkrétně mělo dojít k tomu, že paní Š. rozebrala část hraniční nedokončené podezdívky plotu paní B. v bezprostřední blízkosti výše zmíněného sloupku oplocení mezi pozemky parc. č. Y a Z (mělo dojít k odstranění dvou celých a dvou půlek betonových tvárnic). Věcí se KPP zabývala na základě návrhu Policie ČR na projednání přestupku a vycházela ze spisového materiálu předloženého PČR, obsahujícího záznamy o podání vysvětlení v případě paní B i paní Š, dále protokol o ohledání. KPP vycházela také z ústního projednání věci, které proběhlo dne 21. 12. 2009 a při němž paní Š. zastoupil pan Š.

Do protokolu z uvedeného projednání uvedla paní B krom jiného, že realizovala oplocení na svém pozemku podle zaměření provedeného Ing. K. na objednávku manž. Š. To paní Š. svým vyjádřením adresovaným KPP ze dne 11. 1. 2010 zpochybnila a sdělila, že dostavěním zídky (betonové podezdívky nového plotu) až k hraničnímu bodu a k plotu stěžovatelů byl znemožněn přístup k hraničnímu bodu i k samotnému plotu. Zde také došlo k částečnému odstranění tvárnic paní Š. a poté následovalo projednání tohoto jednání jako přestupku, kdy stěžovatelka namítala, že pouze odstraňovala tvárnice přesahující na její pozemek.

Stěžovatelka se původně proti rozhodnutí KPP ze dne 29. 1. 2010 neodvolala, posléze ale, k datu 23. 9. 2010, požádala Magistrát města Brna, odbor vnitřních věcí (dále „magistrát“), o jeho přezkoumání dle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu⁴⁴². Magistrát však důvod k přezkumu neshledal a toto sdělil stěžovatelce dopisem ze dne 15. 10. 2010. V té souvislosti magistrát upozornil, že předmětem přestupkového řízení bylo zásadně posouzení otázky, zdali jednání paní Š. naplnilo znaky skutkové podstaty projednávaného přestupku, či nikoliv.

C. PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Postup stavebního úřadu

Z dosud shromážděných podkladů lze zjistit, že tzv. oprava plotu skutečně byla součástí původně (v r. 2007) ohlášené stavby rodinného domu, stejně jako se součástí později ohlášené změny stavby domu před dokončením (v r. 2008) stala výměna

⁴⁴¹ Zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴² Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

celého původního plotu. Také je ale skutečností, že již od roku 2008 uplatňovali manž. Š ke stavebnímu úřadu (dne 27. 10. 2008) a také ke starostovi městské části (19. 1. 2009, 2. 3. 2009) podání obsahující námitku provádění stavby nového plotu na cizím pozemku, resp. na pozemku parc. č. Y manž. Š.

Stěžovatelka ve svém podnětu namítla, že na svá podání manž. Š nikdy neobdrželi od stavebního úřadu ani od starosty městské části odpověď. Pravdou pak je, že ani v rámci součinnosti s Úřadem městské části Brno-Líšeň jsem neshromáždila žádné doklady o tom, s jakým výsledkem prověřil stavební úřad skutkové okolnosti věci na místě samém a jak o tom pisatele vyrozuměl. Jediným dokladem o postupu stavebního úřadu v souvislosti s uvedenou námitkou je jeho výše citované sdělení ze dne 13. 4. 2010, adresované paní B. a manž. Š. Tento dopis (jehož sepsání iniciovala paní B.) má představovat jakési vysvětlení, dle něhož sloupek, jímž končí plot mezi pozemky parc. č. Y a Z (v místě, kde kolmo navazuje plot paní B. mezi pozemky parc. č. Y a W), není hraničником. Nezabývá se ale otázkou souladu provádění stavby plotu paní B. s ohlášením stavby rodinného domu, resp. s pozdějším ohlášením změny této stavby, jehož součástí byla i výměna původního plotu včetně podezřívky. V závěru citovaného dopisu pouze stavební úřad uvádí, že není v jeho kompetenci nařizovat vlastníku pozemku opětovně vytyčení hranic, a celou záležitost definuje jako občanskoprávní. Přístup stavebního úřadu k řešení věci hodnotím jako chybný z důvodů, které bych popsala následovně.

Především není namístě, aby stavební úřad námitku provádění stavby plotu na cizím pozemku (tj. na pozemku manž. Š.) redukoval na spor o hranici mezi pozemky s pouhým doporučením řešit tuto otázku občanskoprávní cestou. Naopak mám za to, že primárně měla být v tomto případě řešena a řádně zodpovězena otázka provádění stavby v souladu s ohlášením. Dle ohlášení má být stavba nového oplocení prováděna v trase oplocení původního a na vlastním pozemku paní B.; stavební úřad musí být podle mého názoru schopen vypořádat se s otázkou, zda tomu tak skutečně je. Pokud stavební úřad vlastním šetřením dojde k závěru, že stavba byla provedena v souladu s ohlášením a na vlastním pozemku paní B, pak by měl manž. Š. ozřejmit poměry v území přesněji než pouhým vysvětlením, že sloupek ukončující plot mezi pozemky parc. č. Y a Z nelze zaměnit s hraničником. Vzhledem k tomu, jak stavba plotu navazuje na přilehlé pozemky a stavby dalších oplocení (jak bylo možné také vidět na místě samém), vnímám námitku manž. Š. jako zcela pochopitelnou. Nepřísluší mi ale, abych sama namísto stavebního úřadu jejich námitku potvrdila, nebo vyvrátila.

Zejména by tedy stavební úřad měl prověřit skutečný stav věci formou kontrolní prohlídky⁴⁴³. Tzv. „obhlídka“, kterou stavební úřad zmínil ve svém vyjádření, není stavebním zákonem, ale ani správním řádem, upravena jako forma zajištění důkazu; správní řád sice upravuje jako jednu z forem zajištění důkazu také ohledání⁴⁴⁴,

⁴⁴³ Dle ustanovení § 133 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (zák. č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů) stavební úřad při kontrolní prohlídce zjišťuje dodržení rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu týkajícího se stavby anebo pozemku.

⁴⁴⁴ Správní řád zná důkaz formou „ohledání“ a přichází v úvahu i v případě nemovitých věcí (viz jeho ustanovení § 54), nicméně i využití tohoto postupu předpokládá dodržení konkrétních pravidel, včetně vyrozumění osoby, která je oprávněna s ohledávanou věcí nakládat, vyžaduje se též pořízení protokolu o ohledání dle ustanovení § 18 odst. 3 správního řádu.

v záležitostech podléhajících režimu stavebního zákona by ale mělo mít přednost uplatnění speciální právní úpravy zajišťování důkazů, tj. provedení kontrolní prohlídky postupem dle ustanovení § 132 a násl. stavebního zákona. Při kontrolní prohlídce by stavební úřad měl skutečný stav věcí hodnotit s pomocí všech podkladů, které k předmětné věci existují, tedy i včetně vytyčení hranic mezi pozemky. Případné nové vytyčení hranice mezi pozemky, pokud již bylo provedeno, skutečně nelze opakovaně požadovat, a to nejen od stavebníka, ale ani od manž. Š, kteří toto zajistili již v roce 2007 prostřednictvím Ing. K, úředně oprávněného zeměměřického inženýra⁴⁴⁵. Nicméně, je v působnosti stavebního úřadu uvážit, zdali by bylo v zájmu přesného posouzení věci vhodné i případné využití tzv. expertní součinnosti dle ustanovení § 174 stavebního zákona⁴⁴⁶.

Stavební úřad by měl s výsledkem posouzení souladu stavby plotu s ohlášením seznámit manž. Š, a rádně tak reagovat na jejich dřívější podání v této věci.

Postup KPP a magistrátu

K záležitosti projednání přestupku paní Š dle ustanovení § 50 přestupkového zákona (proti majetku) musím uvést, že k postupu a výslednému rozhodnutí KPP nemám zásadních výhrad, pro něž bych považovala za vhodné přijmout opatření dle zákona o veřejném ochránci práv. KPP měla k posouzení věci podklady, které jí dle ustanovení § 58 přestupkového zákona poskytla Policie ČR. Ta v souladu s ustanovením § 58 odst. 2 písm. f) cit. zákona provedla nezbytná šetření k zajištění důkazních prostředků potřebných pro pozdější dokazování před správním orgánem (tj. KPP) a projednání přestupku navrhla. Sama stěžovatelka později jednání odpovídající přestupku nepopřela, i když vysvětlila, co ji k rozebrání části zděné podezdívky plotu sousedky vedlo. K tomu musím dodat, že toto vysvětlení samo o sobě nemohlo nic změnit na samotné skutečnosti, že k přestupku došlo. Stav věcí, který sama stěžovatelka vyhodnotila jako problém, bylo třeba řešit cestou právní, třebaže tato cesta se z pochopitelných důvodů mohla stěžovatelce jevit jako zdlouhavá a bezvýsledná. Pokuta za přestupek byla stěžovatelce sice vyměřena při dolní sazbě zákonem stanovené sazby (která je ustanovením § 50 odst. 2 přestupkového zákona vymezena od 0 Kč do 15 000,- Kč), mimo jiné však i proto, že KPP zohlednila i vyjádření paní Š., že motivem jejího jednání bylo odstranit části zdi zasahující na její pozemek, aniž by chtěla samotnou stavbu poškodit.

Za daných okolností nemám důvod vytýkat ani magistrátu, že nepřistoupil k přezkumu rozhodnutí KPP ze dne 29. 1. 2010 v této věci. Přezkoumat pravomocné rozhodnutí lze pouze pro nezákonnost a ta nebyla v daném případě shledána. Magistrát kromě toho postupoval v souladu s ustanovením § 94 odst. 1 správního řádu, dle něhož jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení,

⁴⁴⁵ V této souvislosti nelze nezpomenout vyjádření paní B do protokolu z projednání přestupku paní Š, že při výstavbě plotu uvedené vytyčení upřednostnila.

⁴⁴⁶ Dle ustanovení § 174 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s územním a stavebním řízením, s posuzováním způsobilosti stavby k užívání, se změnami v užívání stavby, s odstraňováním stavby, s dohledem a uplatňováním svých zvláštních pravomocí může stavební úřad zabezpečit součinnost autorizovaného inspektora, znalce a vědeckého nebo jiného specializovaného odborného pracoviště.

sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci. V daném případě magistrát skutečně na podání paní Š. do 30 dní reagoval.

Zbývá mi přesto jedna výtku, kterou musím vyslovit jak KPP, tak i magistrátu, která ale nesměřuje přímo k vydání rozhodnutí KPP o pokutě ani k pozdějšímu posuzování tohoto rozhodnutí magistrátem. Týká se okolnosti, že paní Š. v rámci přestupkového řízení (v podání ze dne 11. 1. 2010) a později i v podnětu k přezkoumání rozhodnutí o pokutě uváděla i skutečnosti, jejichž posouzení by příslušelo stavebnímu úřadu (přesah zídky na pozemek manž. Š.). Přesto KPP ani magistrát v této části podání paní Š. nepostoupily stavebnímu úřadu podle příslušnosti dle ustanovení § 12 správního řádu. Přitom magistrát ve svém sdělení paní Š. (o neshledání důvodů k přezkumu rozhodnutí KPP) uvedl, že správní orgán I. stupně nebyl oprávněn zabývat se obsahem žádostí adresovaných jiným správním orgánům; tím spíše není jasné, proč k postoupení nedošlo. Mám za to, že KPP i magistrát by měly tato podání stavebnímu úřadu dle citovaného ustanovení správního řádu ještě dodatečně postoupit vzhledem k tomu, že se rovněž vztahují k otázce souladu stavby plotu s ohlášením, kterou stavební úřad zatím nedořešil.

D. ZÁVĚR

Jak vyplývá z výše popsaného sledu událostí a z mých závěrů, ke kterým jsem ve věci dospěla, pochybení jsem shledala v postupu stavebního úřadu, částečně pak i v postupu KPP a magistrátu.

Z tohoto důvodu předkládám tuto zprávu k vyjádření v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv k vyjádření starostovi městské části a primátorovi statutárního města. V podrobnostech odkazují zejména na předešlou část C této zprávy obsahující právní zhodnocení celé věci.

V neposlední řadě bude tato zpráva zaslána také stěžovatelce.

E. ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO

Na moji výzvu k vyjádření ke zjištění plynoucím ze zprávy, vydanou dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv, stavební úřad nereagoval.

Ještě k datu 23. 9. 2011 poskytli manželé Š. k telefonickému dotazu pověřené pracovnice Kanceláře veřejného ochránce práv informaci, dle které stěžovatelka ještě ani k tomuto datu neobdržela od stavebního úřadu žádné zprávy o jeho dalším postupu, případně o výsledku posouzení věci.

Na výzvu k vyjádření dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem neobdržela žádnou odezvu ze strany KPP; bylo mi ale předloženo vyjádření magistrátu, které mi tlumočil primátor statutárního města Brna. Získala jsem tak zejména informaci, že podnět paní Š. magistrát postoupí stavebnímu úřadu podle mého doporučení (to se následně i stalo, dle telefonické informace manželů Š. magistrát o postoupení informoval stěžovatelku). K tomu mi magistrát podal vysvětlení, dle něhož nespatoval důvod k postoupení podnětu stavebnímu úřadu, byť jen zčásti, jestliže podnět obsahoval jen odkaz na podání, která stěžovatelka adresovala stavebnímu úřadu; právě k tomuto odkazu magistrát v odpovědi stěžovatelce ze dne 15. 10. 2010 (na její podnět ze dne 23. 9. 2010) sdělil, že správní

orgán I. stupně nebyl oprávněn zabývat se obsahem žádostí adresovaných jiným správním orgánům.

Dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyrozumí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Postup stavebního úřadu

V tomto případě jsem se rozhodla přistoupit k vydání závěrečného stanoviska s návrhem opatření k nápravě především vzhledem k přetrvávající nečinnosti stavebního úřadu, která spočívá v neřešení otázky souladu provádění stavby zděného oplocení s ohlášením. Podrobný popis důvodů, které mě vedly k závěru, že s touto otázkou se stavební úřad spolehlivě nevyrovnal, jsem uvedla již v průběžné zprávě o šetření a ke zde popsaným důvodům již nemám co dodat, kromě následujícího upozornění. Není předmětem mojí věcné působnosti učinit závěr o skutkovém stavu, jehož posouzení přísluší stavebnímu úřadu. Je to naopak právě stavební úřad, kdo je ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu povinen zjistit takový skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Závěr stavebního úřadu nemohu předjímat; ať už by se však jednalo o konstatování souladu stavby s ohlášením, nebo by naopak byl zjištěn rozpor stavby s ohlášením (opodstatňující projednání věci v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 stavebního zákona), vždy by byl stavební úřad povinen podložit svůj závěr relevantními důkazy a zcela konkrétními, přesvědčivými důvody.

Postup KPP a magistrátu

V případě magistrátu akceptuji jeho informaci o postoupení podání paní Š. stavebnímu řadu k posouzení dle jeho kompetencí. K jeho vysvětlení, proč nepovažoval takový postup za důvodný, bych ještě dodala: Ve shodě s vyjádřením magistrátu zastávám názor, že z podnětu paní Š. ze dne 23. 9. 2010 bylo dostatečně zřejmé, co jeho pisatelka požadovala, tj. přezkum výše citovaného rozhodnutí KPP o pokutě a to, že k vyřízení tohoto podnětu byl magistrát věcně a místně příslušný. V podnětu byl ale zmíněn přesah stavby (tvárnic) na pozemek manželů Š., tedy záležitost v působnosti stavebního úřadu. Postoupení podnětu stavebnímu úřadu v této části bylo tedy namístě. Stejná (podrobněji rozvedená) námitka vyplývala také z podání stěžovatelky ze dne 11. 1. 2010 adresovaného KPP v průběhu přestupkového řízení. O postoupení tohoto podání stavebnímu úřadu nemám zprávy, považuji proto za nutné tuto záležitost KPP připomenout.

Návrh opatření k nápravě

Vzhledem k okolnostem, které popisují v předchozí části tohoto stanoviska, navrhuji stavebnímu úřadu nápravu s odkazem na ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv takto:

1) **Stavební úřad neprodleně prověří otázku souladu stavby zděného oploce-
ní mezi pozemky parc. č. W, X (paní B.) a parc. č. Y, Z (manželů Š.) s ohlá-
šením této stavby.**

Je třeba, aby přitom postupoval zejména formou kontrolní prohlídky v soula-
du s ustanovením § 132 a násl. stavebního zákona a zjištěný stav věcí vyhodnotil
s pomocí veškerých dostupných právně významných důkazů (nelze např. pominout
ani vytyčení hranic mezi pozemky, které manželé Š. zajistili v roce 2007 prostřed-
nictvím Ing. Z. K.). Připomínám, že je na úvaze stavebního úřadu, zda shromážděné
důkazy vyhodnotí jako dostačující pro posouzení věci, nebo zda se rozhodne zajistit
tzv. expertní součinnost dle ustanovení § 174 stavebního zákona.

2) **Stavební úřad prověří soulad stavby předmětného oplocení s ohlášením
a zjistí takový stav věcí, o kterém nebudou důvodné pochybnosti, s řádně
odůvodněným závěrem v této záležitosti seznámí také manžele Š., a to ve
lhůtě do 15 dnů ode dne provedení kontrolní prohlídky.**

Skutečnosti uvedené výše mě vedou k postupu dle ustanovení § 18 odst. 2 věty
druhé zákona o veřejném ochránci práv, tj. k vydání závěrečného stanoviska, které
obsahuje také návrh opatření k nápravě, konkrétně dle ustanovení § 19 písm. b)
téhož zákona. Návrh je určen stavebnímu úřadu, jemuž vytykám nečinnost v zále-
žitosti výše konkrétně specifikované.

Své závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě proto předávám sta-
rostovi městské části Brno-Líšeň a očekávám, že mi informaci o dalším postupu
stavebního úřadu předloží v zákonné 30denní lhůtě.

Kromě toho starostu městské části Brno-Líšeň žádám o vyzoomění, kdy KPP
postoupila stavebnímu úřadu výše citované podání paní Š. ze dne 11. 1. 2010.

K tomu dodávám, že opatření dle zákona o veřejném ochránci práv v dané zá-
ležitosti nevyžaduje postup magistrátu, závěrečné stanovisko v této věci tedy zmí-
něný úřad obdrží z informativních důvodů.

Toto závěrečné stanovisko bude dále poskytnuto stěžovateli.

F. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

Stavební úřad mě dne 5. 12. 2011 informoval, jaké kroky zajistil v zájmu nápravy
dřívějšího nedostatečného prověření záležitosti. Konkrétně z jeho vyjádření a při-
pojených podkladů vyplynuly tyto skutečnosti.

Vzhledem k výtce, že v daném případě nevyčerpal veškeré důkazní prostředky,
stavební úřad zajistil polohopisné zaměření stavby plotu mezi zmíněnými pozem-
ky, a to prostřednictvím Ing. A. Ch., úředně oprávněného zeměměřického inženýra.
Výsledkem toho je geodetická technická zpráva ze dne 16. 9. 2011. S výsledkem
provedeného zaměření následně stavební úřad seznámil dne 9. 11. 2011 stavební-
ka a manžele Š. Z jednání kromě jiného vyplynulo, že se stavbou plotu v části za
lomovým bodem mezi pozemky parc. č. W a Y směrem k pozemku parc. č. U jsou
spokojeny obě sporné strany vzhledem k tomu, že v této části stavebník se stavbou
plotu ustoupil cca 0,10 m do svého pozemku.

Spor o zásah stavbou plotu do pozemku manželů Š. se pak týká navazující čás-
ti plotu směrem k veřejnému prostranství. Z výše citované geodetické technické
zprávy Ing. A. Ch. plyne závěr, dle kterého rozestavěná zeď na pozemku parc. č.
W zasahuje v rozmezí 0,05 m až 0,08 m do pozemku parc. č. Y, namítaný zásah do

sousedního pozemku je tedy v toleranci základní střední souřadnicové chyby $m_{xy} = 0,14$ m v k. ú. Líšeň. Stavební úřad na základě těchto skutečností vyslovil závěr, dle něhož okolnost, že zásah do sousedního pozemku je v již zmíněné toleranci, znamená, že spor o hranici mezi pozemky může rozhodnout pouze soud. Podle názoru stavebního úřadu nebylo prokazatelně zjištěno, že stavba zasahuje do pozemku manželů Š., přičemž povolená⁴⁴⁷ stavba plotu může být dokončena tak, jak byla povolena, tj. v hranici mezi pozemky parc. č. Y a W, směrem do veřejného prostranství.

Na výsledek jednání reagovali manželé Š. společným podáním ze dne 16. 11. 2011 určeným stavebnímu úřadu. Sdělili, že nemohou akceptovat stanovisko, dle něhož je přesah plotu v povolené toleranci. Je zřejmé, že trvají na námitce nedodržení hranice ve smyslu vytyčení provedeného geodetem Ing. K., resp. protokolu o vytyčení ze dne 12. 3. 2008, s tím, že dle tohoto dokumentu je v části mezi lomovými body č. 3272-117 a 2580-52 odchylka 0,00 až 0,25 m. Ještě dopisem ze dne 7. 12. 2011 adresovaným vedoucí stavebního úřadu také manželé Š. zpochybnili závěr stavebního úřadu o ústupku stavebníka v jejich prospěch (posunutí části plotu o již zmíněných 0,10 m směrem do pozemku stavebníka).

Jak už vyplývá ze závěrečného stanoviska, předmětem mnou vedeného šetření nebylo přimět stavební úřad k tomu, aby vyřešil spor mezi paní Š. a stavebníkem o tom, kudy přesně vede hranice mezi jejich pozemky, a přijmout opatření v případě zjištění, že prováděná stavba zasahuje do pozemku paní Š. Ani případný takový zásah by totiž nemusel nutně znamenat realizaci stavby v rozporu s ohlášením. Podle ohlášení má být stavba prováděna v trase původních zídek, které dříve plnily funkci plotu mezi pozemky. Stavební úřad na základě aktuálního zaměření skutečného provedení stavby nezjistil její provádění v rozporu s ohlášením, zároveň ale nemohl s jistotou potvrdit ani vyloučit zásah stavby do pozemku paní Š. To by pak mohlo nasvědčovat tomu, že ani původní kamenné zídky⁴⁴⁸ nebyly výhradně na pozemku stavebníka, nejde však o doklad toho, že by ohlášená stavba byla prováděna v rozporu s ohlášením. Avšak jedině takový rozpor bych mohla hodnotit jako důvod k opatřením veřejnoprávní povahy ze strany stavebního úřadu.

Stavební úřad měl tedy především zjistit, zda je stavba oplocení prováděna podle ohlášení. Z vyjádření stavebního úřadu, které jsem obdržela k závěrečnému stanovisku, vyplynulo, že stavební úřad na základě aktuálních zjištění nezjistil rozpor stavby s ohlášením, a tedy ani důvod k jejímu pozastavení a dalším opatřením.

Stavební úřad při posuzování této konkrétní věci vycházel kromě jiného z aktuálního polohopisného zaměření již prováděné stavby, které sám objednal u úředně oprávněného zeměměřického inženýra. Na základě tohoto zaměření stavební úřad dospěl také k názoru, že zásah stavby plotu do pozemku paní Š. nelze s jistotou prokázat vzhledem k tomu, že jde o zásah v již zmíněné toleranci základní střední souřadnicové chyby. Jedná se o úvahu stavebního úřadu, kterou úřad vyslovil na základě řádně zajištěného podkladu zpracovaného osobou k tomu kvalifikovanou.

⁴⁴⁷ Poznámka: označením „povolená stavba“ je v tomto případě nutno rozumět „ohlášená stavba“.

⁴⁴⁸ Zídky se stavebník rozhodl odstranit pro špatný stavební stav a nahradit je novým vzděním v původní trase zídek, což stavebnímu úřadu ohlásil v r. 2008. K této změně oproti původnímu ohlášení stavební úřad udělil souhlas mlčky ve smyslu ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona.

Musím dodat, že stavební úřad ani není příslušný k tomu, aby poskytnuté zaměření, resp. jeho závěry, případně zpochybnil.

Za popsaných okolností jsem dospěla k závěru, že stavební úřad napravil pochybení, která jsem v jeho předchozím postupu zjistila, resp. postupoval v souladu s návrhem opatření obsaženým v mém závěrečném stanovisku. Jinými slovy, doplnil dřívější dokazování ohledně souladu stavby oplocení pozemku paní B. s ohlášením této stavby a zabýval se v té souvislosti i otázkou možného zásahu stavby do pozemku paní Š. Vzhledem k výsledku aktuálního zaměření skutečného stavu prováděné stavby nemám důvod zpochybnit výslednou úvahu stavebního úřadu, dle které nelze zásah stavby do pozemku paní Š. s jistotou prokázat, avšak stavbu lze dokončit dle ohlášení. Za takových okolností neshledávám důvod k tomu, abych stavebnímu úřadu vytkla pochybení při hodnocení této konkrétní věci a navrhovala mu další případná opatření. **Proto jsem se rozhodla tuto záležitost nyní ukončit.**

K související problematice zásahu do pozemku paní Š. bych ještě doplnila, že příklady řešení sporů o hranici mezi pozemky lze nalézt i v judikatuře soudů. Zejména mohu v té souvislosti poukázat na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2004, sp. zn. 30 Cdo 801/2003, dle něhož: „... řešit nejasnosti týkající se hranic pozemků lze prostřednictvím předpisů na úseku správy katastru nemovitostí, a to zjištěním průběhu hranic nebo vytyčením hranice pozemku, případně zaměřením dosavadní hranice. Nesouhlasí-li ale s takovým řešením vlastníci pozemků, nezbyvá než řešit spor o hranice pozemku cestou občanskoprávní“. To jinými slovy znamená, že pokud paní Š. s výsledkem nového zaměření nesouhlasí, skutečně je možné, aby uvážila, zda bude hledat řešení otázky průběhu hranice mezi pozemky v oblasti soukromoprávní, tedy formou dohody nebo u příslušného civilního soudu.

Paní Š. jsem dále doporučila, aby i přes svůj nesouhlas s výsledky doplňujícího dokazování, tj. výše zmíněného aktuálního zaměření, které zajistil stavební úřad, uvážila ještě možnost řešit situaci sousedskou dohodou. Řešení sporů o existenci zásahu do pozemku soudní cestou bývá zdlouhavé, finančně náročné a navíc s nejistým výsledkem. Naopak se domnívám, že často ani nevede k uspokojivému výsledku, spíše jítí rány, které již tak narušený sousedský vztah během vlekloucího se sporu utrpěl, a jeho výsledek bývá často jen pomyslným vítězstvím jedné či druhé strany.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

Tento v pořadí již druhý sborník na téma odstraňování staveb je praktickou pomůckou širší veřejnosti, která z nejrůznějších důvodů řeší „černé stavby“, ať již jako stavebníci či vlastníci nepovolené stavby, nebo její sousedé. Rovněž odborná veřejnost, zejména pracovníci stavebních úřadů, projektanti nebo zástupci dotčených orgánů zde najdou informace o aktuální judikatuře správních soudů a právní názory ochránce k nepovoleným, resp. „černým“ stavbám, včetně souvisejících otázek, jako je pasportizace, opakované stavební řízení, nahlížení do spisu včetně pořízení kopií projektové dokumentace.

Počet podnětů k ochránci za dobu jeho existence lze počítat v řádu tisíců a z toho velký podíl náleží řešení problémů na úseku stavebního řádu, především v oblasti odstraňování staveb. S využitím dosavadních zkušeností lze říci, že klíčovými problémy rozhodování o nepovolených stavebních záměrech je nejen složitost právní úpravy, ale také zajištění a udržení kvalitního personálního potenciálu stavebních úřadů.

Zcela zásadním problémem, se kterým se správní praxe potýká, je zajištění, aby pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o odstranění stavby bylo skutečně naplněno, tj. stavba byla odstraněna. Je třeba mít na paměti, že rozhodnutí, kterým stavební úřad ukládá vlastníkovu povinnost stavbu odstranit, je rozhodnutím vydaným ve veřejném zájmu. Musí být tudíž i zájmem společnosti, aby takové rozhodnutí bylo také splněno.

Příčiny stavu, kdy řada nepovolených staveb, které stavební úřad nařídily odstranit, odstraněny nejsou, nelze hledat pouze na straně stavebních úřadů, ale také na straně státu, resp. Ministerstva pro místní rozvoj, které dosud v rámci čtených novelizací stavebního zákona nevyřešilo otázku finančního krytí nákladů spojených s nuceným výkonem rozhodnutí stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu.

Aktuálně je v legislativním procesu tzv. rekodifikace veřejného stavebního práva, která u odborné veřejnosti vyvolává více rozpačitých, až negativních reakcí než pozitivních. Ochránce se do legislativního procesu aktivně zapojil a vznesl k návrhu stavebního zákona řadu připomínek s cílem zajistit ochranu veřejných zájmů na straně jedné a ochranu procesních práv a oprávněných zájmů dotčených osob na straně druhé. Nicméně příprava nového stavebního zákona byla v době vydání sborníku v počáteční fázi.

Text tohoto sborníku je uveřejněn také na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv, www.ochrance.cz.

A

autorizovaný inspektor 12, 14, 25, 29,
47, 114–120, 169

Č

černá stavba 10, 19, 25, 37, 42, 43, 44,
47, 50, 51, 52, 57, 71, 99, 122, 124,
125, 136, 175

D

dočasná stavba 21–22, 26, 54, 59, 65,
66, 78, 126–130
– dva druhy 22, 26, 65
dotační program 72

E

exekutor 11, 45, 72–75
exekuční výzva 74

K

koncentrační zásada 51–52

M

místní šetření 24, 38, 47, 52, 58, 107,
141, 149, 159, 165–166

N

náklady exekuce 71, 74, 75
neoprávněná stavba 10, 16, 17, 52, 88,
89, 90, 137
nepovolená stavba 9–12, 16, 19–20,
23, 25–27, 29–30, 32, 35–38, 42–44,
47–59, 66, 84–86, 92–98, 101, 103,
105, 108–109, 112–114, 117, 122–125,
133, 135, 175
– typy 25
– zastavení 42n
– zjištění 42–43
nestandardní situace 52

O

odstranění stavby 11, 12, 70–71, 77
– řízení 47n
odůvodnění rozhodnutí 56–57, 160
opakované stavební řízení 11, 20, 28–29,
54, 59–62, 86, 90, 115–118

P

pasportizace staveb 10, 35n
poučení 56
postih neukázněného stavebníka 11, 43,
45–46, 75–76
povolení stavby 9, 11 12, 20, 29, 47, 49,
62, 68, 75, 77n, 105, 117, 122, 123,
124, 135, 136, 156, 157n
– řízení 50n, 77–80, 84, 86–87, 107n
právo stavby 16, 18, 21, 22, 29, 52
proces pasportizace 41
procesní práva 55, 129
procesní povinnosti 55
předkupní právo 22
přestavek 17–18

R

rozhodnutí o dodatečném povolení
stavby 56, 57, 68, 81, 87, 110, 112
rozhodnutí o nařízení odstranění stavby
11, 56, 57, 60, 62, 63, 68, 71, 75, 78,
82, 93, 98, 99, 138, 139

Ř

řešení pochybností týkajících se stavby
20n
řízení o nařízení obnovení předchozího
stavu 59, 62–63

S

sankce za porušení zákona 11, 43,
45–46, 75–76
soused 10, 12, 55, 79, 147, 151, 152, 154,
169, 175

sousední pozemek 19, 53, 54, 138n, 143,
144n, 151, 154, 157, 165, 173
stavba s vadným certifikátem 12-29,
114n
stavba trvalá 17, 22, 26, 54, 65, 78
stavba v rozporu s povolením 30-31
stavební kázeň 13n, 71-72, 75, 109
stavebník 11, 75

T

terénní úpravy 24, 33

U

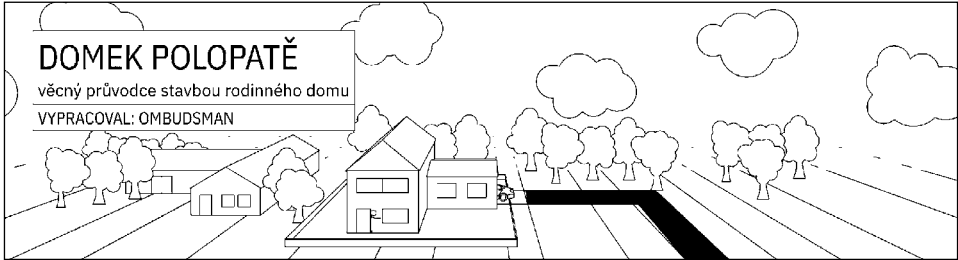
účastník řízení 12, 53-55, 73, 84, 86,
109, 133-134, 138n, 150
usnesení o zastavení řízení 56, 57, 154

V

výkon zákazových rozhodnutí 45
vypořádání stavby 16, 17, 88, 89-90
výrok rozhodnutí 56, 97
výstavba 13-17
vznik stavby 23
výrobek plnicí funkci stavby 22, 33-34

Z

zahájení stavby 23-24, 26
zařízení a výrobky 33-34
změna stavby 14, 53, 57, 87, 150, 152,
153, 154, 163



Webová stránka Domek polopatě pomůže lidem vyznat se v tom, co vše je potřeba zařídit při stavbě rodinného domu a s jakými úřady komunikovat – od výběru pozemku až po vyřízení čísla popisného. Stavba rodinného domu bývá životním projektem, který si žádá rozsáhlé plánování a komunikaci s úřady. Ombudsman se rozhodl vyjít lidem vstříc a polopatě celý proces sepsal na jednu webovou stránku. Odbor stavebního řádu a životního prostředí, který na projektu pracoval, vycházel ze zkušeností ze své praxe a snažil se zaměřit hlavně na to, s čím lidé často mají potíže.

Blíže viz: <https://domek.ochrance.cz>“

