



Zpráva o šetření

ve věci nepovolené stavby rodinného domu na pozemku st. p. č. [REDACTED]

v k. ú. [REDACTED]

Obdržel jsem podnět pana [REDACTED] (dále „stěžovatel“), k prošetření postupu stavebního odboru Městského úřadu [REDACTED] (dále „stavební úřad“) ve věci nepovoleného souboru staveb, který tvoří novostavba rodinného domu na pozemku st. p. č. [REDACTED] v k. ú. [REDACTED] (dále „rodinný dům“), a stavby napojující rodinný dům na síť veřejné infrastruktury v území.

Podstatou podnětu stěžovatele je námitka nečinnosti, resp. vleklosti postupu, stavebního úřadu v řízení o nepovoleném souboru staveb. Stavebníky jsou manželé [REDACTED]. Stěžovatel je z titulu mezujícího sousedství účastníkem řízení. Stěžovatel také namítá, že stavební úřad postupuje procesně chybně, neboť neprojednává soubor staveb v řízení o odstranění stavby, ale v opakovaném stavebním řízení.

Případem se z titulu instančně nadřízeného správního orgánu zabýval také odbor strategického rozvoje kraje Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále „krajský úřad“).

A. Shrnutí závěrů

Zásada rychlosti řízení, resp. zásada procesní ekonomie, je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces². Správní řád³ zohlednil dané ústavní právo zakotvením zásady vyřízení věci bez zbytečných průtahů⁴, která je jako jedna ze základních zásad správního procesu konkretizována i v dalších ustanoveních správního řádu upravujících lhůty pro rozhodnutí či instituty k odstranění nečinnosti⁵.

Námitku stěžovatele o vleklosti řízení o nepovolené stavbě rodinného domu a stavbě veřejné infrastruktury shledávám důvodnou. Správní orgány od roku 2003 projednávaly a dosud projednávají daný záměr nejprve v řádném stavebním řízení, posléze v řízení o odstranění stavby a nyní v opakovaném stavebním řízení. O souboru staveb dosud nerozhodly. V rámci objektivit ovšem musím uvést, že na dosavadní délku projednání případu měla vliv řada okolností. Předně šlo o přezkoumání rozhodnutí a postupů, které předcházely jejich vydání v rámci veřejné správy instančně nadřízenými správními orgány, opakované přezkoumávání zákonnosti rozhodování správních orgánů ve správním soudnictví, dále o rozhodování o námitce podjatosti úředních osob, a v důsledku ní delegace případu na stávající stavební úřad. Rovněž nemohu pominout, že daný případ je velmi složitý jak po procesní stránce, tak i po stránce věcné (vymezení předmětu řízení). V obecné rovině s aplikací opakovaného stavebního řízení nemají stavební úřady zkušenosti, neboť jde o značně specifický a také poměrně nový druh správního řízení. Navíc v průběhu projednání souboru staveb došlo ke změnám v osobách vlastníků části

1 V následujícím textu již nebudu dané katastrální území uvádět s tím, že všechny nemovitosti se nacházejí v k. [REDACTED]

2 Čl. 38 odst. 2 usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů.

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

4 Ustanovení § 6 správního řádu.

5 Např. ustanovení § 71, 80 či 88 správního řádu.



technické infrastruktury. Nicméně i přes tyto, do značné míry objektivní, okolnosti nemohu z pozice veřejného ochránce práv akceptovat, že veřejná moc projednává rodinný dům včetně jeho napojení na síť veřejné infrastruktury jako stavbu nepovolenou téměř 15 let.

Nečinnost správního orgánu je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona o odškodnění⁶. Stěžovatel má možnost domáhat se vůči České republice, Ministerstvu pro místní rozvoj, nároků na náhradu škody a zadostiučinění za nemajetkovou újmu z důvodu nepřiměřené délky řízení ve věci rodinného domu.

V opakovaném stavebním řízení stavební úřad projedná stavbu, kterou stavebník postavil v souladu s rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem, ale rozhodnutí či opatření bylo zrušeno v přezkumném řízení správním orgánem nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví.⁷

Rodinný dům včetně napojení na technickou infrastrukturu v území byl pravomocně povolen v roce 2003. Pravomocné stavební povolení bylo instančně nadřízenými správními orgány pravomocně zrušeno. Se zřetelem k uvedenému a aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu nerozporuji pokyn krajského úřadu ze dne 30. 1. 2019, kterým stavebnímu úřadu přikázal, aby projednal nepovolenou stavbu rodinného domu včetně veřejné infrastruktury v opakovaném stavebním řízení.

B. Skutková zjištění

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Městským úřadem [redacted], Krajským úřadem Olomouckého kraje a stěžovatelem. Jelikož je skutkový stav zúčastněným osobám znám, omezím jeho popis na uvedení základních dat o jeho průběhu.

Počátky daného případu sahají do roku 2003, kdy tehdy příslušný stavební úřad⁸ povolil⁹ stavebníkům novostavbu rodinného domu s napojením na technickou infrastrukturu v území. V tzv. mimoodvolacím řízení¹⁰ krajský úřad v roce 2005 stavební povolení z roku 2003 zrušil. V odvolacím řízení Ministerstvo pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“) svým rozhodnutím ze dne 26. 9. 2005¹¹ (v právní moci dne 14. 10. 2005) potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu.

Opatřením ze dne 5. 6. 2006 tehdejší stavební úřad zahájil projednání rodinného domu včetně napojení na veřejnou infrastrukturu v řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976¹². V rámci řízení o odstranění stavby stavební

6 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

7 Ustanovení § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

8 Stavební úřad Magistrátu města [redacted]

9 Stavební povolení ze dne 21. 10. 2003, č. j. OPS/7245/2003/Pšt.

10 Podle § 65 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů; toto ustanovení upravovalo tzv. řízení mimo odvolání, které později, s účinností od 1. 1. 2006, nahradila právní úprava tzv. přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a následujících správního řádu.

11 Č. j. 19992/05-63/1396.

12 Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



úřad vyhověl žádosti stavebníků a rozhodnutím ze dne 4. 12. 2007¹³ rodinný dům včetně napojení na veřejnou infrastrukturu dodatečně povolil. Dodatečné povolení potvrdil krajský úřad v odvolacím řízení rozhodnutím ze dne 14. 3. 2008¹⁴. Avšak správní soud – Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) – rozsudkem ze dne 10. 12. 2009¹⁵ dodatečné povolení zrušil.

V období let 2009–2015 se výše popsany scénář v zásadě znovu opakoval, kdy rozhodnutí stavebního úřadu v odvolacích řízeních rušil krajský úřad.

Z pohledu vývoje případu je významný rozsudek krajského soudu ze dne 9. 12. 2015¹⁶, který byl následně „potvrzen“ rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017¹⁷. Krajský soud konstatoval, že stavební a potažmo krajský úřad se při projednávání rodinného domu včetně napojení na infrastrukturu v území dopustily nezhojitelné procesní vady, neboť projednávají rodinný dům v řízení o odstranění stavby, přičemž je stále otevřené pravomocně neukončené řádné stavební řízení o jejím povolení. Jinými slovy, krajský soud konstatoval, že dokud stavební úřad pravomocně neuzavře řízení o žádosti stavebníků z roku 2003 o povolení rodinného domu, nemůže projednat předmětný záměr v řízení o odstranění stavby dle § 88 stavebního zákona z roku 1976.

V důsledku rozsudku krajského soudu ze dne 9. 12. 2015 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017 krajský úřad pravomocně zastavil řízení o žádosti stavebníků z roku 2003 o vydání stavebního povolení a právním názorem zavázal stavební úřad k projednání stavby rodinného domu včetně napojení na technickou infrastrukturu v opakovaném stavebním řízení podle ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Učinil tak rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017¹⁸ (v právní moci dne 20. 11. 2017).

Usnesením ze dne 27. 2. 2018¹⁹ krajský úřad k informaci tajemníka Magistrátu města [redacted] o možné podjatosti vedoucí stavebního úřadu změnil příslušnost stavebního úřadu k projednání nepovolené stavby. Krajský úřad určil, že provést opakované stavební řízení ve věci rodinného domu včetně napojení na technickou infrastrukturu v území v rozsahu přípojky vody, rozvodu nízkého napětí a veřejného osvětlení je v prvním stupni příslušný Městský úřad [redacted] namísto Magistrátu města [redacted]. Krajský úřad rovněž z důvodu možné podjatosti vedoucí stavebního úřadu samostatným usnesením ze dne 28. 6. 2018²⁰ pověřil Městský úřad [redacted] provedením kolaudačního řízení a souvisejících procesních úkonů s cílem zjistit, zda se rodinný dům fakticky užívá.

Jelikož v mezidobí od roku 2003 došlo ke změně vlastníků části staveb technické infrastruktury, na kterou je rodinný dům napojen, stavební úřad tyto stavby usnesením ze dne 11. 4. 2019 vyloučil k samostatnému projednání v opakovaných stavebních řízeních. Stavební úřad tak v samostatných opakovaných stavebních řízeních projednává stavbu

13 Č. j. OPS/7245/2003/Pšt.

14 Č. j. KUOK/18604/2008-2/500.

15 Č. j. 22 Ca 130/2008-69.

16 Č. j. 65 A 10/2014-53.

17 Č. j. 8 As 9/2016-60.

18 Č. j. KUOK 27456/2018.

19 Č. j. KUOK 27456/2018.

20 Č. j. KUOK 60887/2018.



rodinného domu, stavbu přípojky vody s venkovními rozvody vody, stavbu veřejného osvětlení a stavbu podzemního vedení s připojením na distribuční soustavu nízkého napětí. Vlastníkem vedení veřejného osvětlení je statuérní město [REDAKCE] vlastníkem vedení nízkého napětí je ČEZ Distribuce, a. s., a ve spoluvlastnictví tří soukromých osob (vlastníků sousedících rodinných domů) je přípojka vody a venkovních rozvodů vody.

Usnesením ze dne 12. 4. 2019²¹ stavební úřad přerušil opakované stavební řízení ve věci stavby rodinného domu do doby pravomocného rozhodnutí o výše uvedených stavbách technické infrastruktury. Stavební úřad vede samostatná opakovaná stavební řízení ve věci stavby podzemního vedení nízkého napětí včetně spojkových skříní k rodinným domům, ve věci stavby veřejného osvětlení a ve věci stavby přípojky vody a venkovních rozvodů na veřejný vodovodní řad.

Ve věci užívání stavby rodinného domu stavební úřad rozhodnutím ze dne 11. 2. 2019²² (v právní moci dne 16. 3. 2019) zamítl žádost stavebníků o vydání kolaudačního rozhodnutí. V období od ledna 2019 do května 2019 stavební úřad vykonal několik kontrolních prohlídek na místě samém a zajistil výpovědi svědků. Provedené procesní úkony nepotvrdily užívání rodinného domu.

Starosta města [REDAKCE] mi sdělil, že stavební úřad není v současné době schopen v rámci stanovených lhůt vyřizovat agendu ve svém územním obvodu. Důvodem je řada faktorů, především personální nedostatek pracovníků, který je umocněn dlouhodobou pracovní neschopností dvou pracovníků stavebního úřadu z celkových pěti zaměstnanců. Navíc byly na stavební úřad delegovány krajským úřadem složité právní věci, například vedení územního řízení o umístění rozsáhlé stavby „Elektrizace a zkapacitnění trati [REDAKCE]“, obsahující cca 500 stavebních objektů na 22 katastrálních územích, a dále také výkon části agendy stavebního úřadu Městského úřadu [REDAKCE], jehož stavební úřad není vůbec obsazen. Starosta města také zmínil, že daný případ nepovolené stavby rodinného domu je právně velmi složitý.

Z vyjádření ředitele krajského úřadu vyplývá, že krajský úřad přikázal soubor staveb obsahujících rodinný dům včetně jeho napojení na síť veřejné infrastruktury projednat v opakovaném stavebním řízení, neboť stavebníci pozbyli právo stavět v důsledku zrušení pravomocného stavebního povolení z roku 2003. V důsledku rozsudku krajského soudu ze dne 9. 12. 2015 krajský úřad rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017 (v právní moci dne 20. 11. 2017) zastavil stavební řízení a následně přikázal rodinný dům včetně staveb, kterými je napojen na veřejnou infrastrukturu v území, projednat v opakovaném stavebním řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006.

C. Právní hodnocení

Posláním veřejného ochránce práv je působit k tomu, aby úřady jednaly v souladu s právem a principy dobré správy²³. Jedním ze základních atributů činnosti správních úřadů je požadavek včasnosti, který zavazuje správní orgán vyřídit věc bez zbytečných průtahů. Stavební úřad je tudíž povinen v jím vedených řízeních činit procesní úkony

21 Č. j. MEST 32679/2019.

22 Č. j. MEST 13341/2019.

23 Principy dobré správy; dostupné na <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.



v rozumném a přiměřeném čase, a tím naplňovat legitimní očekávání účastníků řízení domoci se v reálném časovém horizontu svých práv a oprávněných zájmů. Uvedené reflektuje i ustálená judikatura Ústavního soudu, dále cituji: „ ... *ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.*“²⁴

Námítku stěžovatele o vleklosti řízení o nepovolené stavbě rodinného domu včetně napojení na síť veřejné infrastruktury v území shledávám důvodnou. Stavební úřady se zabývají daným záměrem od roku 2003, kdy stavebníci podali žádost o jeho povolení, které tehdy příslušný stavební úřad vyhověl a záměr rozhodnutím ze dne 21. 10. 2003 povolil. Následný vývoj ukázal, že stavební povolení bylo vydáno v rozporu se zákonem v takové intenzitě, že instančně nadřízené správní orgány (krajský úřad a ministerstvo) v mimoodvolacím řízení (dnes v přezkumném řízení) zasáhly do stability pravomocného stavebního povolení a zrušily ho. Okolnost, že tehdejší stavební úřad vydal nezákonné stavební povolení, byla podle mého názoru příčinou následného „procesního kolotoče“ rozhodování, přezkoumávání a rušení rozhodnutí ve věci tohoto souboru staveb. Opakovaně byla rozhodnutí správních orgánů ve věci přezkoumána správními soudy včetně Nejvyššího správního soudu. Uvedené skutečnosti měly bezpochyby negativní vliv na celkovou délku projednávání dnes nepovolené stavby rodinného domu včetně napojení na síť veřejné infrastruktury v území.

V obecné rovině jsou mi známy informace o přetíženosti prvostupňových stavebních úřadů napříč celou republikou. Rozumím rovněž důvodům, kterými ospravedlňuje starosta města [REDAKCE] prodlevy stavebního úřadu při projednávání nepovolené stavby rodinného domu včetně napojení na veřejnou infrastrukturu. Nicméně nemohu odhlédnout od platné právní úpravy veřejného stavebního práva²⁵, která stavební úřad zavazuje dbát ochrany veřejných zájmů, mezi které patří i zájem na provádění stavby v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. S odkazem na danou zákonnou povinnost stavebního úřadu dbát ochrany veřejných zájmů nemohu přijmout jako relevantní argument stavebního úřadu, že není schopen dodržet lhůty pro rozhodování z důvodu početního podstavu zaměstnanců a vysokého nápadů složitých kauz.

Přes výše uvedené kvituji, že stavební úřad v roce 2019 učinil řadu procesních úkonů, kterými došlo k posunu v projednání nepovolené stavby rodinného domu a souvisejících staveb veřejné infrastruktury. Aktuálně stavební úřad oznámil účastníkům řízení včetně stěžovatele pokračování opakovaných stavebních řízení ve věci staveb veřejné infrastruktury. Dodávám, že pravomocné rozhodnutí o stavbách infrastruktury v opakovaných stavebních řízeních je předběžnou otázkou pro rozhodnutí o vlastní stavbě rodinného domu. V tomto směru stavební úřad požádám, aby mi zaslal informace o aktuálním procesním stavu opakovaných stavebních řízení ve věci staveb veřejné infrastruktury.

24 Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005; dostupný na www.nalus.usoud.cz.

25 Ustanovení § 132 odst. 1 ve spojení s odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006.



Zákonodárce v § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 zakotvil institut opakovaného stavebního řízení. Předpokladem vedení opakovaného stavebního řízení je situace, kdy je stavba postavena v souladu s rozhodnutím, opatřením nebo jiným úkonem vyžadovaným podle stavebního zákona, ale rozhodnutí či opatření bylo zrušeno nadřízeným správním orgánem nebo rozhodnutím soudu ve správním soudnictví. Specifičnost daného řízení spočívá v tom, že jeho zahájení není způsobeno nekázní stavebníka (vlastníka stavby).

Nezpochybňuji právní názor krajského úřadu, kterým zavázal stavební úřad k projednání rodinného domu včetně napojení na veřejnou infrastrukturu v opakovaných stavebních řízeních. K tomu podávám následující komentář.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu²⁶ platí, že právní názor vyslovený správním soudem ve zrušujícím rozhodnutí je závazný pro správní orgán vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu, která změnu právního hodnocení odůvodňuje. Uvedené odchýlení se od právního názoru správního soudu neznamena, že by účastník řízení nemohl odchýlné posouzení věci správním orgánem znovu napadnout žalobou a následně i kasační stížností ve správním soudnictví.

Krajský soud zavázal svým rozsudkem ze dne 9. 12. 2015 krajský úřad a potažmo stavební úřad, aby nejprve ukončily otevřené řádné stavební řízení zahájené v roce 2003 a poté rodinný dům včetně napojení na technickou infrastrukturu projednaly v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976.

Avšak dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu²⁷ je třeba vést opakované stavební řízení podle ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 i v případech, kdy bylo stavební řízení zahájeno a následně zrušené stavební povolení vydáno ještě podle stavebního zákona z roku 1976. Daný názor Nejvyšší správní soud přijal s vědomím toho, že přechodné ustanovení § 190 stavebního zákona z roku 2006 výslovně neobsahuje pravidlo projednání stavby, jejíž povolení bylo pravomocně zrušeno za účinnosti předchozí právní úpravy. Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu přispívá k rovnému posuzování staveb, neboť nerozlišuje, zda bylo pravomocně a později zrušené stavební povolení vydáno podle stavebního zákona z roku 1976, nebo podle stavebního zákona z roku 2006.

Z pohledu užívání rodinného domu oceňuji, že stavební úřad zamítl návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí pro stavbu rodinného domu, neboť jde o stavbu byt' stavebně dokončenou, ale právně nepovolenou. Předpokládám, že stavební úřad bude i nadále monitorovat formou kontrolních prohlídek stavbu rodinného domu a v případě zjištění, že rodinný dům se užívá, využije nástrojů kontrolní prohlídky a vyzve vlastníky rodinného domu k bezodkladnému ukončení nepovoleného užívání stavby²⁸.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu o šetření vydávám podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv a zasílám ji řediteli Krajského úřadu Olomouckého kraje a starostovi města [redacted] aby se ve lhůtě

26 Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 80/2008-67, www.nssoud.cz.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, www.nssoud.cz.

28 Ustanovení § 134 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006.



do 30 dnů od jejího doručení vyjádřili k jejímu obsahu a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zprávu zasílám k seznámení také stěžovateli.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 3. března 2020

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