



## Zpráva o šetření

### ve věci umístění a povolení bytového domu na pozemku p. č. 812/30 s napojením na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu v k. ú. Slavonín, Olomoucký kraj.

---

Dne 8. 2. 2018 se na veřejnou ochránkyni práv obrátil pan [REDAKCE] zastoupený předsedkyní spolku Pro Slavonín, z. s. (dále „stěžovatel“), podnětem k posouzení postupu odboru stavebního Magistrátu města Olomouce (dále „stavební úřad“) ve věci záměru umístění a povolení stavby bytového domu s napojením na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu v území na ulici Topolové v Olomouci. Stavebníkem je společnost STAFOS REAL, s. r. o. (dále „stavebník“).

Jde o volně stojící šestipodlažní bytový dům o 5 nadzemních a 1 podzemním podlaží. Bytový dům je umístěn na pozemku p. č. 812/30 v k. ú. Slavonín<sup>1</sup> (dále „bytový dům“).

Vyřízení věci jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť využila své možnosti, dané jí § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv<sup>2</sup>, přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i agenda stavebního řádu a územního plánování.

Podstatou podnětu byly námitky vůči postupu stavebního úřadu, které lze shrnout do následujících obsahových okruhů:

- chybné posouzení souladu celkového záměru bytového domu s územně plánovací dokumentací a územní studií,
- umístění a povolení bytového domu v rozporu se závazným limitem územně plánovací dokumentace, který stanoví počet parkovacích a odstavných stání situovaných v rámci stavby.

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

#### A. Shrnutí závěrů

Územní rozhodnutí o umístění stavby je stěžejním správním rozhodnutím, kterým stavební úřad stanoví základní parametry umísťovaného záměru včetně jeho druhu a účelu. Dále jím vymezuje stavební pozemek a umístění stavby na něm, a to i ve vztahu k sousedním nemovitostem. Předpokladem akceptace záměru v území je jeho soulad s vydanou územně plánovací dokumentací tj. i s územním plánem města.

Na základě shromážděných listin dovozují, že stavební úřad rozhodl o umístění bytového domu v rozporu s územním plánem města v rozsahu závazného limitu, který stanoví

---

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

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



minimální potřebu součtu parkovacích a odstavných stání v rámci objektu v plochách smíšených obytných. Součástí této funkční plochy je i pozemek p. č. 812/30.

Územní studie slouží k prověření a posouzení řešení vybraných problémů nebo některých funkčních systémů pro např. územní či regulační plán. Územní studie se stává územně plánovacím podkladem, pokud ji pořizovatel vloží do evidence územně plánovací činnosti.

Dle mého soudu stavební úřad přesvědčivým způsobem neodůvodnil odchýlení se od požadavků a cílů územní studie, která řeší i pozemek p. č. 812/30. Bytový dům neodpovídá požadavku na šířku a výšku stavby, který stanoví územní studie. Výhradu neúplného odůvodnění vznáším i směrem ke krajskému úřadu.

Za daného právního stavu, kdy stavebník disponuje pravomocným, dnes již nezrušitelným, územním rozhodnutím o umístění bytového domu, jsem se rozhodl v dalším šetření nepokračovat a uzavřít je. Přihlédl jsem i k tomu, že matka stěžovatele, paní [redacted] byla z titulu sousedství účastnicí územního řízení o umístění stavby a stavebního řízení o povolení bytového domu. Jmenovaná v daných řízeních nevyužila v plném rozsahu svých procesních práv, především práva podání řádného opravného prostředku proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Tím podstatně zúžila prostor pro obranu svých subjektivních práv a právem chráněných zájmů ve správním a soudním řízení.

## **B. Skutková zjištění**

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem získal v součinnosti s Magistrátem města Olomouce, Krajským úřadem Olomouckého kraje a stěžovatelem. Jelikož je průběh šetřené záležitosti zúčastněným znám, omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat.

Stěžovatel nebyl účastníkem řízení o umístění ani povolení bytového domu. Účastnicí obou správních řízení byla matka stěžovatele, paní [redacted] neboť je výlučnou vlastnící rodinného domu na pozemku st. p. č. 812/4 a příslušejícího pozemku (zahrady) p. č. 812/2. Rodinný dům je ve vzdálenosti cca 50 m a zahrada ve vzdálenosti cca 32 m od předpokládaného bytového domu.

Zástavba lokality Slavonín je regulována Územním plánem města Olomouce, který vydalo Zastupitelstvo města Olomouce jako opatření obecné povahy dne 15. 9. 2014 (dále „územní plán města“). Pro zájmové území zahrnující také pozemek p. č. 812/30 je zpracována Územní studie Slavonín – Topolovka (dále „územní studie“). Územní studie byla zpracována za účelem stanovení urbanistické koncepce ploch bydlení na pomezí zastavěného území a volné krajiny včetně dotvoření urbanistické struktury narušené nekoncepční výstavbou bytových domů při Topolové ulici. Územní studie je evidována jako součást územně analytických podkladů.

O umístění bytového domu stavební úřad rozhodl územním rozhodnutím č. 74/2017 ze dne 4. 5. 2017.<sup>3</sup> Matka stěžovatele vznesla proti záměru námitky, které stavební úřad vypořádal v odůvodnění rozhodnutí. Proti územnímu rozhodnutí se neodvolala. O vlastní

<sup>3</sup> Č. j. SMOL/101989/2017/OS/US/Zb.



výstavbě bytového domu stavební úřad rozhodl stavebním povolením ze dne 30. 8. 2017.<sup>4</sup> Matka stěžovatele byla účastnicí stavebního řízení. Ve stavebním řízení nevznesla námitky proti povolení záměru a neodvolala se proti stavebnímu povolení. Krajský úřad sdělením ze dne 18. 12. 2017<sup>5</sup> odložil podnět paní [redacted] k přezkoumání a zrušení územního rozhodnutí a stavebního povolení bytového domu.

Stěžovatel namítá, že stavební úřad rozhodl o umístění a výstavbě bytového domu v rozporu s územním plánem města, konkrétně se závazným limitem, který stanoví minimální procento umístění (situování) parkovacích a odstavných stání uvnitř bytového domu. Stěžovatel rovněž namítal, že objemové parametry bytového domu (výška a šířka) jsou v rozporu s územní studií.

### 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.

Při posuzování daného případu vycházím z právní úpravy stavebního zákona účinné do 31. 12. 2017<sup>6</sup> a správního řádu<sup>7</sup>.

Veřejné stavební právo vychází z principu, že umisťovat stavbu lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud stavební zákon nestanoví jinak.<sup>8</sup> Územní řízení je tudíž stěžejním správním řízením, ve kterém se rozhoduje o základních parametrech stavby včetně jejího druhu a účelu, dále o stavebním pozemku a umístění stavby na něm, a to i ve vztahu k sousedním nemovitostem.<sup>9</sup>

Základním předpokladem umístění stavby v území je její soulad s územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území.<sup>10</sup> Územní plán obce/města je závazný pro rozhodování v území zejména pro vydávání územních rozhodnutí.<sup>11</sup>

Z listin, které jsem v průběhu šetření shromáždil, dovozují, že stavební úřad rozhodl o umístění bytového domu v rozporu s územním plánem města v rozsahu závazného limitu, který stanoví, že v plochách smíšených obytných (jejichž součástí je i pozemek

4 Č. j. SMOL/200802/2017/OS/PS/Ste.

5 Č. j. KUOK 120959/2017.

6 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017.

7 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

8 Ustanovení § 76 odst. 1 stavebního zákona.

9 Ustanovení § 79 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

10 Ustanovení § 90 písm. a) a b) stavebního zákona.

11 Ustanovení § 43 odst. 5 stavebního zákona.



p. č. 812/30) jsou přípustné bytové domy, ve kterých je minimálně 70 % potřeby součtu parkovacích a odstavných stání situováno v rámci objektu.

Nemohu přijmout interpretaci krajského úřadu, který ve sdělení ze dne 18. 12. 2017 k této námitce konstatoval, že (dále cituji): „V daném případě je v rámci objektu situováno 67,2 % potřeby součtu parkovacích stání, což sice nesplňuje podmínku přípustného využití, nicméně lze konstatovat, že se jedná o rozdíl dvou parkovacích stání, aby byla podmínka splněna, což je rozdíl velmi malý, nemající podstatný vliv na celkové řešení záměru.“

Mám za to, že argumentace krajského úřadu je v rozporu se zákonným principem rozhodování v území, podle kterého je územní plán závazným dokumentem pro vydávání územního rozhodnutí. Výklad krajského úřadu by, podle mého názoru, v konečném důsledku vedl k udělení výjimky ze závazného limitu, který stanoví územní plán pro konkrétní funkční plochu. Avšak stavební zákon nepřipouští udělení výjimek ze závazných limitů, které stanoví územní plán. Je tomu tak mj. proto, že územní plán obce/města je výsledkem dohody s dotčenými orgány o konkretizaci ochrany veřejných zájmů v území.

Správní řád stanoví zákonné nepřekročitelné lhůty, ve kterých je možné uplatnit právní prostředky, s pomocí nichž lze revidovat pravomocná správní rozhodnutí, která založila práva, oprávněné zájmy či uložila povinnosti jejich adresátům.<sup>12</sup> Po uplynutí daných lhůt již není možné zasáhnout do stability správních rozhodnutí ve smyslu jejich změny či zrušení, a to ani za situace, pokud by tato rozhodnutí trpěla vadami.

Uvedené v plném rozsahu dopadá na územní rozhodnutí o umístění bytového domu. Územní rozhodnutí z důvodu uplynutí zákonných lhůt není možné zrušit či změnit. Je proto třeba na ně nahlížet jako na individuální správní akt pravomocný a vykonatelný. Dané rozhodnutí, i přes výše uvedené výhrady, založilo stavebníkovi oprávnění umístit bytový dům za podmínek v něm uvedených.

V případě stavebního povolení existuje teoretická možnost jeho změny či zrušení v přezkumném řízení.<sup>13</sup> Nicméně nevidím reálný prostor pro zrušení stavebního povolení bytového domu. Přihlédl jsem k tomu, že stavebník disponuje nezrušitelným územním rozhodnutím o umístění bytového domu, kterým mu byly stanoveny základní objemové parametry stavby (výška, počet podlaží, šířka, tvar půdorysu, vzájemné odstupové vzdálenosti od sousedních nemovitostí apod.). V potaz jsem vzal také lhůtu pro zrušení stavebního povolení bytového domu v přezkumném řízení. Při svých úvahách jsem nemohl pominout tzv. řetězení správních aktů, které je základním principem veřejného stavebního práva. Jeho podstatou je, že územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudace jsou na sebe navazujícími správními akty.<sup>14</sup>

Územní řízení, resp. územní rozhodnutí, je předběžnou otázkou pro stavební řízení, resp. stavební povolení. Předběžnost spočívá v tom, že pokud stavba ke své realizaci vyžadovala

<sup>12</sup> Ustanovení § 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 100 odst. 2 a odst. 3 správního řádu.

<sup>13</sup> Ustanovení § 94 a násl. správního řádu.

<sup>14</sup> Ustanovení § 76 odst. 1, § 108 a 119 odst. 1 stavebního zákona.



územní rozhodnutí o umístění stavby, pak takovou stavbu není možné pravomocně povolit, aniž by předtím stavební úřad pravomocně rozhodl o jejím umístění. Uvedené v daném případě znamená, že pokud již stavební úřad vydal pravomocné a nezrušitelné územní rozhodnutí o umístění stavby bytového domu, ve stavebním povolení již není možné měnit závazné podmínky umístění této stavby obsažené ve výrokové části územního rozhodnutí.

Územní studie slouží k prověření a posouzení řešení vybraných problémů nebo některých funkčních systémů pro územní či regulační plán apod. Územní studie se stává podkladem pro rozhodování v území, pokud ji pořizovatel vloží do evidence územně plánovací činnosti. V takovém případě je územní studie nepominutelným podkladem pro rozhodování, ale nikoliv závazným podkladem (na rozdíl od územního plánu obce/města).<sup>15</sup>

Ze shromážděných podkladů vyplývá, že parametry bytového domu, pokud jde o jeho výšku a šířku, kolidují s požadavky územní studie. V takovém případě jsem ve shodě s krajským úřadem, který vytkl stavebnímu úřadu, že v územním řízení, resp. v odůvodnění územního rozhodnutí o umístění bytového domu, přesvědčivě neodůvodnil odchýlení se od územní studie, která stanoví objemové parametry (výšku a šířku) staveb. V úvaze stavebního a potažmo krajského úřadu postrádám vypořádání se s otázkou umístění bytového domu ve vztahu k cílům, které sleduje územní studie.

Územní studie považuje stávající výstavbu bodových bytových domů při ul. Topolová za nekoncepční, narušující urbanistické struktury v území. Avšak umístění a povolení bytového domu je pokračování této „nekoncepční“ výstavby. Uvedené dovozují i z vyjádření krajského úřadu ze dne 18. 12. 2017.<sup>16</sup> Shrnuji, že umístění stavby v rozporu s evidovanou územní studií nezpůsobuje nezákonnost územního rozhodnutí, pokud je odchýlení se kvalitě vyargumentováno.<sup>17</sup> Tomuto požadavku, dle mého soudu, stavební úřad zcela nedostál.

Z hlediska právní obrany proti umístění a povolení stavby nelze pominout fakt, že matka stěžovatele, paní [REDAKCE] jako účastnice obou správních řízení, ve kterých stavební úřad rozhodoval o umístění a povolení bytového domu, tj. v územním a stavebním řízení, plně nevyužila svých procesních práv. Mám především na mysli právo podání řádného opravného prostředku. Tím, že se paní Rolná, pokud nesouhlasila s umístěním a povolením bytového domu, neodvolala, podstatně zúžila možnosti obrany svých subjektivních práv a oprávněných zájmů ve správním i v soudním řízení. Uvedené prakticky znamená, že pokud by matka stěžovatele podala včas odvolání proti územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení, nastal by odkladný účinek napadených rozhodnutí. Současně by

<sup>15</sup> Ustanovení § 30 ve spojení s § 25 stavebního zákona.

Srov. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 117/2013-72, ze dne 20. 10. 2015, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>16</sup> Vyjádření krajského úřadu ze dne 18. 12. 2017, str.8:

„Šířka a výška objektu sice neodpovídá požadavku studie, nicméně s přihlédnutím k celé lokalitě rozvíjející se u ulice Topolové, ... navrhovaná stavba ... svými rozměry odpovídá charakteru okolní zástavby, a tudíž navazuje na bytovou zástavbu v ul. Topolová, a je tak v souladu s charakterem daného území.“

<sup>17</sup> Ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu.



zákonost a správnost obou rozhodnutí stavebního úřadu posuzoval nejbliže nadřízený správní orgán, tj. krajský úřad.

Okolnost, zda účastník řízení podá včas odvolání, je stěžejní pro posouzení přípustnosti/nepřípustnosti žaloby o přezkoumání správních rozhodnutí ve správním soudnictví. Žalobu o přezkoumání zákonosti správních rozhodnutí je možné podat jen tehdy, pokud účastník správních řízení (žalobce) uplatnil řádné opravné prostředky ve správním řízení.<sup>18</sup>

Na základě podkladů, které mám k dispozici, nezpochybňuji, že stavební úřad paní [redacted] řádně oznamoval (doručoval) písemnosti v územním a stavebním řízení. Jelikož územní i stavební řízení bylo řízení s tzv. velkým počtem účastníků řízení, stavební úřad nepochybil, pokud jmenované jako tzv. dotčenému, nepřímému účastníkovi řízení doručoval veřejnou vyhláškou.<sup>19</sup>

Za daného právního stavu věci nemohu naplnit očekávání stěžovatele a zamezit výstavbě bytového domu v souladu s podmínkami územního rozhodnutí o jeho umístění. Jelikož stavebník disponuje nezrušitelným územním rozhodnutím o umístění bytového domu, které mu založilo oprávnění umístit na pozemku p. č. 812/30 bytový dům stanovených objemových parametrů, rozhodl jsem se šetření ukončit a dále v něm nepokračovat.

#### **D. Stavební informace o dalším postupu**

Šetření v předkládané záležitosti uzavírám podle ustanovení 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení řediteli Krajského úřadu Olomouckého kraje a primátorovi města Olomouce.

Zprávu o šetření zasílám také stěžovateli.

Brno 9. července 2018

JUDr. Stanislav Křeček v. r.  
zástupce veřejné ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

<sup>18</sup> Ustanovení § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Ustanovení § 87 odst. 1 stavebního zákona.