



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

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátili pan B. A., bytem xxx, a paní C. A., bytem yyy (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. mmm, nnn a ooo v k.ú. P. (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. 2016,¹ které napadli odvoláním. V citovaném rozhodnutí stavební úřad uvedl jako lhůtu pro 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 veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,² přenést 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 vydávám 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 zákona³ je, za subsidiárního použití správního řádu,⁴ 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.**⁵

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

1 Písemnost stavebního úřadu čj. P12 43194/2016 OVY.

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

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

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

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



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**“⁶ je nezákonné užívání stavby, přičemž jde svým charakterem o jeden přestupek (skutek), který trvá tak dlouho, dokud je protiprávní stav udržován.

K přetržení trvajícího přestupku dochází⁷ nejen odstraněním protiprávního stavu, ale rovněž uložením správního trestu (za určité prokázané období). Obdobný účinek má i „pouhé“ obvinění z jeho spáchání.⁸ Pokud je po přetržení trvajícího přestupku (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. 2016⁹ 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) trvajícího 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

6 Viz ustanovení § 8 přestupkového zákona, dle kterého platí, že „trvajícím přestupkem je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.“

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

8 K tomu srov. ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, dle kterého „promlčecí doba počíná běžet u trvajícím 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.

9 Písemnost čj. OVY/24052/2015/Te/B.



kontrolní prohlídka.¹⁰ 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“.¹¹ 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.¹²

Stavební úřad vycházející z názoru magistrátu¹³ stěžovatelům ve sdělení ze dne 12. 1. 2017 uvedl,¹⁴ 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 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.

10 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.

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

12 Tamtéž, s. 567–568.

13 Viz příkaz magistrátu čj. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

14 Písemnost čj. OVY/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.



Z předložených dokladů jsem zjistil,¹⁵ že předmětná stavba byla bez příslušného povolení postavena již v letech 1956 až 1958.¹⁶ 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 k vydání rozhodnutí o nařízení jejího odstranění. Dále proběhlo několik navazujících a souvisejících řízení,¹⁷ 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.

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 projednání¹⁸ 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 nezkolaudované stavby nelze v žádném případě akceptovat jako důvod pro stanovení takto dlouhé lhůty k odstranění stavby.*“¹⁹

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. 2016²⁰ 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*“.

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

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

17 Např. rozhodnutím čj. OVY/18938/2013/Te, ze dne 4. 9. 2013, uložil stavební úřad vlastníkům předmětné stavby „napomenutí“ a rozhodnutím čj. 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.

18 Rozhodnutí magistrátu čj. MHMP 618579/2017, ze dne 19. 4. 2017.

19 Viz vyjádření ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy čj. MHMP 1095063/2017, ze dne 18. 7. 2017.

20 Viz rozhodnutí stavebního úřadu čj. 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.



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.*“ Věcí nezákonného užívání předmětné stavby se zabýval též magistrát, který příkazem ze dne 11. 10. 2016²¹ 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. 2016,²² a to z důvodu určení nesprávné skutkové podstaty přestupku a dále proto, že v rozporu s tehdy účinným zákonem o přestupcích²³ 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 soudu²⁴ 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): „*jíž 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 trvajícím 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. 2017,²⁵ kterým magistrát zamítl odvolání vlastníků předmětné stavby a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2017.²⁶ 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.

21 Písemnost čj. MHMP 1787189/2016.

22 Odvolacím rozhodnutím ze dne 11. 5. 2016 pod čj. MHMP 843018/2016.

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

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

25 Písemnost čj. MHMP 1044203/2017.

26 Písemnost čj. P12 2062/2017 OVY.



Stavební úřad s odkazem na názor magistrátu²⁷ 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 úřadu²⁸ 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.“ 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.²⁹

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 (citují): „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 započít 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 zjednání nápravy – zákaz užívání stavby – přikáže.“

K otázce zákazu užívání stavby se vyjádřilo v dopisu ze dne 11. 7. 2016³⁰ rovněž ministerstvo, které k namítané nečinnosti stavebního úřadu ve věci zákazu užívání dané stavby uvedlo, že (citují): „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.

27 Viz příkaz magistrátu čj. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

28 Písemnost čj. OVY/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.

29 Viz písemnost stavebního úřadu čj. P12 1177/2017/OVY, ze dne 6. 1. 2017.

30 Písemnost čj. MMR-24020/2016-83/1595.



Před samotným hodnocením dané kauzy si dovolím 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.**³¹

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 těmto 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 orgánů³² 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 očekávání³³ (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).

31 Viz ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 192 stavebního zákona. Pouze pro úplnost doplním, že nelze analogicky využít ustanovení § 18o 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 nepřímou plyne z ustanovení § 179 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, kde je uvedeno, že (citují): „fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako vlastník stavby dopustí přestupku tím, že neodstraní stavbu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí podle § 129.“

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

33 Viz ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.



Současně považuji takto stanovenou a zdůvodněnou lhůtu za situace, kdy stavební úřad ukládá stavebníkovi pokuty³⁴ 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 čj. P12 43194/2016 OVY, 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“,³⁵ přičemž stěžovatelé využili prostřednictvím svého právního zástupce řádný opravný prostředek. Věřím, že stěžovatelé při využití opravného prostředku pečlivě uvážili a konzultovali se svým právním zástupcem též další dopady tohoto kroku, tj. oddálení právní moci rozhodnutí ve věci nařízení odstranění předmětné stavby.

Za této situace nepovažuji 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. trvajícím 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.*³⁶

Nezákonné užívání stavby je tedy typickým příkladem tzv. trvajícím 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.³⁷ **Z hlediska časového vymezení trvajícím přestupku a otázky související s uložením správního trestu lze konstatovat, že k přetržení trvajícím přestupku dochází nejen odstraněním protiprávního stavu, ale rovněž uložením správního trestu (za určité prokázané období). Obdobný účinek má i „pouhé“ obvinění z jeho spáchání.**³⁸

34 Např. rozhodnutím čj. OVY/24052/2015/Te/B, ze dne 11. 2. 2016.

35 Viz rozhodnutí stavebního úřadu čj. P12 37165/2017 OVY, ze dne 31. 8. 2017.

36 Viz ustanovení § 8 přestupkového zákona.

37 K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 164/2002-44, ze dne 22. 2. 2005; dostupné na www.nssoud.cz.

38 Srov. ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, dle kterého „promlčecí doba počíná běžet u trvajícím 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.



Při přetržení trvajících 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.³⁹

Stavební úřad ve věci užívání předmětné stavby v odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 2. 2016⁴⁰ 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 přestupku“, který posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek, až do ukončení deliktního 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 jej ve shodě s judikaturou a platnou právní úpravou přestupkového zákona doplním (viz výše), že se okamžik přetržení trvajících přestupku, ve vztahu k otázce související s uložení správního trestu, váže nejen na „uložení správního trestu“, ale též k samotnému „obvinění ze spáchání trvajících přestupku“. Naopak názor stavebního úřadu v dané věci hodnotím jako nesprávný, neboť uvedená lhůta 12 měsíců jakožto lhůta limitující projednání 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.“

³⁹ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 40/2007-61, ze dne 8. 11. 2007, kde dospěl soud k závěru, že (cituji): „pokud je... 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.“, a dále srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 101/2010-101, ze dne 15. 6. 2011, kde je uvedeno, že: „jde-li o tzv. trvajících přestupek projednávaný z úřední povinnosti, přičemž protiprávní stav nebyl dosud ukončen, běží jednorozhodná prekluzivní lhůta pro projednání takového přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) od okamžiku, kdy bylo osobě podezřelý z jeho spáchání doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení.“; vše dostupné na www.nssoud.cz.

⁴⁰ Písemnost čj. OVV/24052/2015/Te/B.



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 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.“⁴¹ 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).“⁴²* 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 zavádějící a prakticky nadbytečnou.⁴³

⁴¹ Viz ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017.

⁴² 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.

⁴³ Tamtéž, str. 567.



Že je daný výklad ustanovení § 120 odst. 2 stavebního zákona, ve znění do 31. 12. 2017, správný, potvrdila též přijatá novela stavebního zákona,⁴⁴ 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“.

„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.“⁴⁵ 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.⁴⁶

Stavební úřad, vycházející z názoru magistrátu,⁴⁷ 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 úřadu⁴⁸ 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.“

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“.

44 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.

45 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.

46 Tamtéž, s. 567–568.

47 Viz příkaz magistrátu čj. MHMP 1787189/2016, ze dne 11. 10. 2016.

48 Písemnost čj. OVY/44356/2016/Šn, ze dne 12. 1. 2017.



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,⁴⁹ očekávám, že bude stavební úřad postupovat dle zákona a vydá rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí. V případě nerespektování tohoto rozhodnutí přikročí 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. 2016⁵⁰ 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 (názor) 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.

Brno 30. října 2017

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

⁴⁹ Náprava spočívá dle stavebního úřadu a jím vydané výzvy čj. P12 1177/2017/ OVY, ze dne 6. 1. 2017, v neužívání předmětné (nepovolené) stavby.

⁵⁰ Písemnost čj. MMR-24020/2016-83/1595.