

Zpráva o šetření ve věci užívání stavby rodinného domu

Na veřejnou ochránkyni práv Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D., se obrátil XXXXX, bytem XXXXX (dále jen „stěžovatel“), v záležitosti postupu Městského úřadu Chrast, odboru výstavby a životního prostředí – stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), a Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“), ve věci užívání stavby XXXXX (dále jen „stavba“) kolaudované jako rodinný dům.

A - Předmět šetření

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,¹ přenést na mě některé oblasti své působnosti, mezi které patří i oblast stavebního řádu.

Své šetření jsem zaměřil na prověření postupu stavebního úřadu a krajského úřadu v záležitosti prošetření užívání stavby v rozporu s kolaudovaným účelem.

Stěžovatel ve svém podnětu namítal, že stavba je užívána jako penzion. Venku se nachází bazén s dvěma grily a venkovním posezením. Stavba je pronajímána dovolenkářům, různým organizovaným skupinám i cestovním kancelářím.

B - Skutková zjištění

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv ve věci zahájit šetření. V rámci zahájeného šetření jsem na základě ustanovení § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyzval stavební úřad a krajský úřad k vyjádření k případu.

B.1 Vyjádření starostky města Chrast a stavebního úřadu

Ve vyjádření ze dne 9. 2. 2015² mě vedoucí odboru výstavby a životního prostředí informovala o tom, že dne 9. 7. 2007 obdržel stavební úřad podání o „Oznámení změny v užívání stavby“ – objekt občanské vybavenosti XXXXX na objekt rodinného bydlení, spolu se zjednodušenou dokumentací skutečného provedení stavby (pasportem) a s vyznačením oznamovaného požadovaného užívání jednotlivých prostor. Uplynutím 30denní lhůty ode dne podání dle § 120 stavebního zákona³ byla ze zákona povolena změna užívání stavby. Sdělením stavebního úřadu ze dne 20. 8. 2007⁴ byla změna v užívání stavby objektu občanské

¹ zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

² č. j. SÚ/00485/2015

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

⁴ č. j. SÚ/04017/2012

vybavenosti v Hroubovicích evidovaném pro č. p. XXXX na nové využití jako objekt k rodinnému bydlení potvrzena.

Z vyjádření vedoucí dále citují: „Na základě podnětu ze dne 22. 6. 2012 od XXXXX, byla dne 13. 7. 2012 provedena kontrolní prohlídka - místní šetření v objektu č. p. XXXX a ústní jednání ve věci posouzení souladu kolaudačního rozhodnutí s reálným využitím objektu č. p. XXXX v Hroubovicích, ze kterého byl pořízen protokol pod č. j. SÚ/04017/2012. Vyjádřením ze dne 24. 7. 2012 stavební úřad podateli sdělil, že provedl prohlídku jednotlivých místností v nemovitosti č. p. XXXX v Hroubovicích podle stavebních výkresů z roku 2007 uložených v archivu stavebního úřadu a dospěl k závěru, že místnosti svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením vyhovují určenému účelu užívání, tj. trvalému rodinnému bydlení. Rozpor ve způsobu užívání stavby s povoleným užíváním stavby pro bydlení nebyl zjištěn. Dle prohlášení vlastníků nemovitosti využívají tuto nemovitost a hodlají ji využívat jako rodinný dům. Dne 7. 3. 2013 obdržel stavební úřad žádost od XXXXX. Žádost o sdělení jaké stavební činnosti (a na základě jakého stavebního povolení) probíhají v domě č. p. XXXX Hroubovice. Na základě této žádosti byla dne 28. 5. 2013 provedena kontrolní prohlídka, ze které byl pořízen protokol pod č. j. SÚ/04017/2013. Stavební úřad na místě nezjistil žádné probíhající zednické a instalační práce. V době kontrolní prohlídky se v objektu nezdržovali žádné cizí osoby, než byl samotný vlastník.

Vlastník stavby (objektu) č. p. XXXX v Hroubovicích o provedení kontrolních prohlídek a povolení o vstupu do stavby (obydlí) byl předem uvědoměn dle § 172 stavebního zákona a prohlídku umožnil. Při kontrolních prohlídkách dle § 133 stavebního zákona zkoumal stavebně-technický stav stavby a její údržbu a zejména dle odst. 2 písm. f) citovaného ustanovení § 133 stavebního zákona, zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem.“

Ve vyjádření ze dne 10. 2. 2015⁵ k otázce, zda si stavební úřad zjišťoval informace o provozu penzionu z informací dostupných online na internetu a zda vyzval některé osoby k podání vysvětlení, případně jakým způsobem jiným způsobem zjišťoval skutkový stav věci, starostka uvedla, že citují: „Dle sdělení stavebního úřadu kontrolní prohlídky prováděl s vědomím vlastníka objektů a prověřoval stavebně-technický stav stavby včetně vybavení a kontroloval její využití. Informace o provozu ‚penzionu‘ na internetu nebyly detailně zjišťovány, jelikož stavební zákon nekoriguje práva pronájmů a nájmu staveb.“

Ke sdělení o skutečnostech týkajících se řešení podnětu na rušení nočního klidu ze strany policie starostka uvedla, citují: „Město Chrast nemá oprávnění prostřednictvím policie řešit podněty na rušení nočního klidu v obci Hroubovice.“

K otázce, zda stavební úřad požádal v této věci rovněž o součinnost příslušný finanční úřad, starostka, uvedla, že stavební úřad o součinnost příslušný finanční úřad nežádal z důvodu, že stavební zákon nekoriguje práva pronájmu a nájmu staveb.

⁵ č. j. S/00827/2015

B.2 Vyjádření krajského úřadu

Ve vyjádření ze dne 18. 2. 2015⁶ mě vedoucí kanceláře ředitele PhDr. Jana Haniková, informovala o tom, že krajský úřad neeviduje žádné podání, a to ani od stěžovatele, ani od jiné osoby, dosud tento případ neřešil a o okolnostech případu mu není nic bližšího známo. Stavební úřad telefonicky potvrdil, že před tímto úřadem je řešen případ užívání stavby k jinému účelu.

Ke svému vyjádření však připojila kopii písemnosti ze dne 3. 7. 2012. V tomto sdělení krajský úřad poskytl stěžovateli informace o jeho dalším možném postupu v záležitosti užívání stavby. Z této písemnosti si dovolím citovat: *„Pokud policie ztotožní při opakovaném rušení nočního klidu pokaždé jiné osoby, je to taktéž významná indicie nasvědčující, že stavba není užívána jako rodinný dům k bydlení, nýbrž k rekreačním účelům třetích osob. Další indicií může být inzerce těchto služeb popř. výpovědi dalších sousedů popř. návštěvníků penzionu apod.“*

Krajský úřad dále deklaroval, že e-mail stěžovatele postoupí příslušnému živnostenskému úřadu k dalšímu prošetření, resp. vyžádání si spisu o vyřízení podnětu stěžovatele v této věci příslušným obecním živnostenským úřadem. Výklad pojmu podnikání ve vztahu k ubytování přísluší živnostenským úřadům, resp. finančním úřadům a bude na zdejším krajském živnostenském úřadu, aby eventuálně postup či správnost závěrů obecního živnostenského úřadu ve věci původního podnětu stěžovatele prošetřil.

B.3 Aktuální skutečnosti relevantní pro posouzení věci

Ve vazbě na informace dostupné online na internetu mě pověřená právnička informovala o skutečnosti, že stavba je v katalogu pro rok 2016 inzerovaná na internetových stránkách www.e-chalupy.cz jako chalupa k pronájmu (blíže viz obrázek č. 1)

Z těchto internetových stránek si dovolím citovat: *„Nově zrekonstruovaný objekt XXXX je vhodný pro rodinnou dovolenou, firemní školení, přátelská setkání i nejrůznější oslavy. Rodinný dům je umístěn na hranici Polabské nížiny a Vysočiny, konkrétně v krásném a poklidném prostředí u lesa, které je jako stvořené pro odpočinek. V kombinaci s okolní přírodou, kulturními památkami či sportovními možnostmi, které vybízí k rozmanitým výletům, se zde nabízí možnost strávení jedinečných chvil ve společnosti Vašich příbuzných, přátel i spolupracovníků. Chalupa k pronájmu poskytuje možnost ubytování pro 27 osob v 6 ložnicích. Ložnice a pokoje: Celkem je tedy k dispozici 20 lůžek + 7 přistýlek + dětské postýlky.*

◦1 apartmán čítající 2 místnosti, koupelna včetně sociálního zařízení, samostatná kuchyň s jídelním koutem a TV se satelitním přijímačem.

◦4 pokoje, včetně sociálních zařízení, plně vybavených kuchyní s jídelními kouty a TV se satelitními přijímači.“⁷

⁶ č. j. KrÚ 12672/2015/11/KO/Wo

⁷ XXXXX

Další inzerce uvedené stavby jako ubytovacího zařízení je zřejmá také přímo z oficiálního turistického portálu Pardubického kraje⁸ (blíže viz obrázek č. 2).

Pověřená právnička Kanceláře veřejného ochránce práv mě také informovala o tom, že stavba byla obdobným způsobem v roce 2014 inzerována na vlastních internetových stránkách XXXXXX. Tyto internetové stránky však v době vydání této zprávy o šetření nebyly aktivní (blíže viz obrázek č. 3).

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

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.

Níže zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném případě z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

Podle ustanovení § 126 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu.

Podle odstavce druhého uvedeného ustanovení změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby, je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Ustanovení § 81 stavebního zákona tím není dotčeno.

Podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu v rozporu s kolaudačním souhlasem.

Podle ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu v rozporu s kolaudačním souhlasem.

Odpovědnost za spáchání takových správních deliktů nemá upraven svůj specifický procesní režim. Proto je nutné při jejich projednání postupovat podle správního řádu.⁹

K otázce, zda je stavba užívána v souladu s povoleným účelem, uvádím, že oprávněnost užívání stavby musí být vždy posuzována se zřetelem na okolnosti konkrétního případu. V případě podezření na neoprávněné užívání je povinností správního orgánu provést potřebná skutková zjištění za účelem provedení úvahy o tom, zda jsou naplněny znaky výše uvedených správních deliktů a podmínky pro zahájení správního řízení o správním deliktu.

⁸ XXXXX

⁹ zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Protiprávnímu jednání neboli porušení zákona v tomto případě odpovídá užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem.

K podmínkám zahájení řízení o správním deliktu a výkladu pojmu „zjištění porušení zákona“ Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantě dospívá k závěru, že v okamžiku zahájení řízení o správním deliktu *„nemusí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem příslušného řízení. Proto zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“*¹⁰

Pokud správní orgán dospěje k závěru, že vzniklo důvodné podezření, že byla porušena zákonem stanovená povinnost, je v zahájeném správním řízení o deliktu ve smyslu ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu povinen zjistit stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti a všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být sankce uložena. Důkazní břemeno v takovém řízení leží především na správním orgánu, kdy může využít všech zákonných důkazních prostředků (výslech svědků, provedení listinných důkazů) a relevantních podkladů.

V případě správního deliktu spáchaného právnickou nebo podnikající fyzickou osobou se v řízení o takovém správním deliktu nezkoumá otázka zavinění. Rozhodující je zásah do veřejného zájmu v podobě užívání stavby v rozporu s povoleným účelem, protiprávní jednání, kterým bylo do takového veřejného zájmu zasaženo, škodlivý následek a příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a škodlivým následkem, a osoba pachatele. Výrok rozhodnutí musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným,¹¹ a také ustanovení právního předpisu, podle něhož rozhodl, což platí jak ve vztahu ke kvalifikaci skutku, tak ve vztahu k ukládanému trestu.¹²

V části B této zprávy o šetření je popsán závěr stavebního úřadu k záležitosti užívání předmětné stavby. Stavební úřad na základě provedených kontrolních prohlídek dospěl k závěru, že stavba není užívána v rozporu s povoleným účelem. Z vyjádření stavebního úřadu a starostky města Chrast je zřejmé, že stavební úřad k takovému závěru dospěl pouze na základě kontrolních prohlídek stavby. Stavební úřad si nevyžádal součinnost živnostenského ani finančního úřadu, ani policie. Stavební úřad si dle sdělení starostky podrobně nezjišťoval informace veřejně dostupné, nevyzval žádné osoby k podání vysvětlení ani žádným jiným způsobem nezjišťoval skutkový stav věci. Jako hlavní důvod, proč stavební úřad k dalšímu zjišťování nepřistoupil, uvedla starostka města Chrast skutečnost, že stavební zákon nekoriguje práva pronájmu a nájmu staveb.

¹⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008-102

¹¹ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006

¹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004

K tomu uvádím, že je sice pravdou, že stavební zákon práva pronájmu a nájmu staveb nekoriguje. Nicméně ustanovení § 132 odst. 3 písm. b) stavebního zákona vymezuje, že ve smyslu tohoto zákona se rozumí veřejným zájmem požadavek, aby stavba byla užívána jen k povolenému účelu.

Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území¹³ v ustanovení § 2 pod písm. a), b) a c) samostatně definuje pojmy „stavba pro bydlení“, „stavba pro rodinnou rekreaci“, „stavba ubytovacího zařízení“. Neopomenutelným smyslem vymezení uvedených pojmů je také jejich rozdílný účel užívání. Na internetových stránkách, které obsahují inzerci k předmětné stavbě (viz část B této zprávy o šetření), je zřejmé, že stavbu prezentují jako stavbu, která svým účelem užívání obsahově odpovídá písmenům b), tedy stavba pro rodinnou rekreaci či písmenu c) stavba ubytovacího zařízení.

Ve sdělení stavebního úřadu ze dne 20. 8. 2007 je pak k účelu užívání předmětné stavby zejména uvedeno, cituji: *„V objektu se bude nacházet jeden samostatný byt, který svým stavebně-technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé (celoroční) bydlení. Objekt č. p. XXXX jako rodinný dům nebude svými účinky ohrožovat okolí.“*

Po posouzení všech výše uvedených skutečností, jsem dospěl k závěru, že stavební úřad v rámci svých pravomocí dostatečně neprověřil namítané nepovolené užívání stavby.

Vzhledem k tomu, že jsem zjistil, že předmětná stavba je přinejmenším inzerována k jinému než povolenému účelu užívání, stavební úřad žádám, aby tuto záležitost opět prošetřil. Doporučuji, aby stavební úřad provedl namátkovou kontrolní prohlídku, případně stavební dozor z veřejně přístupného místa, ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu požádal o součinnost příslušný živnostenský, finanční úřad a policii. Dále případně doporučuji stavebnímu úřadu, aby přistoupil k provedení podání vysvětlení relevantních osob (stěžovatele a jeho rodiny či dalších sousedů, nebo jiných osob, které se ve stavbě budou vyskytovat).

Vzhledem k tomu, že krajský úřad deklaroval, že e-mail stěžovatele postoupí příslušnému živnostenskému úřadu k dalšímu prošetření, resp. vyžádání si spisu o vyřízení podnětu stěžovatele v této věci příslušným obecním živnostenským úřadem (blíže viz část B této zprávy o šetření), žádám krajský úřad o sdělení, jaký byl výsledek postupu krajského úřadu v této záležitosti.

D - Závěry

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 Chrast, odbor výstavby a životního prostředí – stavební úřad, dopustil pochybení, jež jsou popsána v předcházející části této zprávy.

¹³ vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

Zprávu o šetření zasílám starostce města Chrast a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám řediteli Krajského úřadu Pardubického kraje a žádám jej, aby mi ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení poskytl sdělení k záležitosti postoupení záležitosti příslušnému živnostenskému úřadu.

Zprávu o šetření zasílám rovněž starostovi města Chrudim a žádám jej, aby mi ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení poskytl vyjádření živnostenského úřadu k této záležitosti.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)