



Zpráva o šetření

ve věci nepovolených změn skladu nátěrových hmot a truhlářské dílny čp. Z na pozemku st.p.č. Y v k.ú. X, Soběslav, Jihočeský kraj

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé A. a B. C., bytem xxxxxxxx, právně zastoupení advokátem Mgr. Eduardem Belšánem (dále také „stěžovatelé“), podnětem k prošetření postupu odboru výstavby a regionálního rozvoje Městského úřadu Soběslav (dále také „stavební úřad“).

Podstatou podnětu stěžovatelů byly námitky, které lze shrnout do následujících obsahových okruhů:

- nečinnost při zajištění exekuce nepeněžitě povinnosti – odstranění dvou vikýřů ve střešní konstrukci stavby skladu nátěrových hmot a truhlářské dílny čp. Z na pozemku st.p.č. Y v k.ú. X¹ (dále také „dílna“),
- nečinnost při zjištění a projednání dalších nepovolených změn dílny.

Stěžovatelé jsou vlastníky sousední (mezující) stavby rekreační chaty č.ev. W, na pozemku st.p.č. V a přínáležející zahrady p.č. U.

Případem se z titulu instančně nadřízeného správního orgánu zabýval odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále také „krajský úřad“).

A. Shrnutí závěrů

Stavební úřad, který vydal vykonatelné rozhodnutí, je povinen zajistit také jeho plnění. Za tím účelem může o zajištění provedení exekuce požádat soudního exekutora.²

Stavební úřad při vymáhání povinnosti, kterou uložil, je povinen postupovat obdobně jako v jakémkoli správním řízení v souladu se základními zásadami správního procesu, tj. činit procesní úkony v rozumném a přiměřeném čase, a tím naplňovat legitimní očekávání dotčených osob domoci se v reálném časovém horizontu svých práv či oprávněných zájmů.³ Exekuční správní orgán může exekuci naříditi nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.⁴

Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2006 stavební úřad tehdejšími vlastníky nařídil odstranit dva vikýře ve střešní konstrukci objektu dílny v termínu do 5 měsíců od právní moci rozhodnutí. Dle sdělení stavebního úřadu demoliční rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 1. 2007. Povinní ani jejich právní nástupci vikýře neodstranili. Stavební úřad neučinil

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

2 Ustanovení § 105 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“).

3 Ustanovení § 2 odst. 4 ve spojení s § 6 odst. 1 správního řádu.

4 Ustanovení § 108 odst. 4 správního řádu.



úkony ve smyslu zajištění exekuce nepeněžitého plnění spočívajícího v odstranění nepovolených změn stavby dílny v rozsahu dvou vikýřů.

Přisvědčuji proto námitce stěžovatelů, že stavební úřad se dopustil nečinnosti ve věci exekuce rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006, kterým pravomocně uložil vlastníkům povinnost odstranit dva nepovolené vikýře. Za situace, kdy vlastníci dílny dobrovolně nesplnili povinnost odstranit vikýře, měl stavební úřad přikročit k exekuci vydáním exekučního příkazu⁵ nebo zajistit exekuci vikýřů prostřednictvím soudního exekutora.⁶ Stavební úřad takto nepostupoval. V důsledku toho marně uplynula zákonná prekluzivní lhůta pro nařízení exekuce a rovněž zákonná prekluzivní lhůta pro vlastní provedení exekuce. Oba vikýře jsou dnes nepovolenou změnou stavby dílny, kterou ovšem nelze odstranit, neboť uplynuly zákonné lhůty, kdy tak mohlo být učiněno.

I přes uvedené výhrady kvituji, že vlastníci okenní výplně nepovolených vikýřů zakryli neprůhlednou fólií, odstranili „kliky“ k otevírání vikýřů a otvory zaslepili. Vikýře, byť jsou nepovolenou změnou stavby, neplní svoji funkci, neboť jsou neprůhledné a neotvíratelné.

Nečinnost správního orgánu je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona o odškodnění.⁷ Ponechávám na zvážení stěžovatelů a jejich právního zástupce, zda uplatní nároky dle zákona o odškodnění.

Povinnost provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu je jedním z veřejných zájmů, k jejichž ochraně je stavební úřad povolán.⁸ Za účelem zjištění, zda stavba nebo její část je/není legální, stavební úřad provádí prohlídku stavby.⁹ Pokud stavební úřad zjistí nepovolené stavební práce, je povinen přijmout opatření k nápravě, především vyzvat vlastníka (stavebníka) k bezodkladnému zastavení prací a zahájit řízení o odstranění stavby.¹⁰

Stavební úřad za účelem posouzení námitky stěžovatelů, že vlastníci provádí či provedli další nepovolené změny dílny, zvolil k tomu přiměřený právní nástroj, kterým kontrolní prohlídka stavby bezesporu je. Kontrolní prohlídku dílny provedl dne 31. 5. 2017 se závěrem, že vlastníci provedli v dílně udržovací práce, které nevyžadují projednání před stavebním úřadem. Stavební úřad rovněž zjistil, že dílna, resp. její jednotlivé prostory jsou užívány v souladu s kolaudačním rozhodnutím.

Nerozporuji zjištění a závěry stavebního úřadu učiněné na základě kontrolní prohlídky stavby dne 31. 5. 2017. Jinými slovy, nedisponuji argumenty, na základě kterých bych

5 Ustanovení § 110 správního řádu.

6 Ustanovení § 105 odst. 2 správního řádu.

7 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 (dále také „zákon o odškodnění“).

8 Ustanovení § 132 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále také „stavební zákon“).

9 Ustanovení § 133 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

10 Ustanovení § 134 odst. 4 stavebního zákona.



rozporoval závěry, které stavební úřad učinil na podkladě zjištění na místě samém tak, je zaznamenal stavební úřad v protokolu o průběhu kontrolní prohlídky.

B. Skutková zjištění

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Městským úřadem Soběslav, Krajským úřadem Jihočeského kraje a právním zástupcem stěžovatelů. Jelikož je průběh šetřené záležitosti stěžovatelům a správním úřadům znám, omezím popis skutkových zjištění na uvedení základních dat o jeho průběhu.

Ve střešní konstrukci dílny jsou vybudovány tři vikýře trojúhelníkového tvaru. Dva vikýře jsou nepovolenou a třetí vikýř je povolenou změnou stavby dílny. Do pozemku stěžovatelů směřují dva vikýře, z toho jeden povolený a jeden nepovolený.

B.1 Odstranění dvou vikýřů na objektu dílny

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 13. 12. 2006¹¹ nařídil tehdejšími vlastníky (manželům Aleně a Josefovi Veselým) odstranit změny stavby dílny v rozsahu dvou vikýřů. Dle sdělení stavebního úřadu demoliční rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 1. 2007. Podmínkou č. 1 výroku rozhodnutí stavební úřad uložil vlastníky odstranit vikýře ve lhůtě do 5 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

V dílně podnikala společnost NN, s. r. o., jejímž jednatelem byl pan D. E.. Tato společnost se v roce 2009 dostala do platební neschopnosti a v roce 2011 byla vůči ní nařízena exekuce. V roce 2014 se vlastníkem dílny stala společnost MM, s. r. o.

Výkonem kontrolní prohlídky dílny dne 31. 5. 2017 stavební úřad zdokumentoval, že nepovolené vikýře jsou zneprůhledněny nalepovací fólií, „kličky“ k otvírání vikýřů jsou odstraněny a otvory zaslepeny.

B.2 Stavební změny objektu dílny

Dne 31. 5. 2017 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku dílny a o jejím průběhu sepsal téhož dne protokol.¹² Kontrolní prohlídku stavební úřad věcně zaměřil na zjištění týkající se stavebního stavu nepovolených vikýřů (viz bod B.1 této zprávy), dále na zjištění, zda vlastníci dílny neprovedli či neprovádí nepovolenou stavební činnost v objektu, a otázku, zda vlastníci dílnu užívají v souladu s kolaudačním rozhodnutím. Z protokolu o jejím průběhu vyplývá, že stavební úřad zjistil provedení stavebních prací v rozsahu (dále cituji): „*částečná výměna oken a dveří do stávajících otvorů, výměna a oprava podlah, oprava a výměna stropních podhledů, výměna topných těles.*“ Stavební úřad konstatoval, že uvedené stavební práce jsou udržovacími pracemi, které nevyžadují povolení (rozhodnutí ani opatření) stavebního úřadu. Ohledně užívání stavební úřad uvedl, že dílna, resp. její jednotlivé prostory jsou užívány v souladu s kolaudačním rozhodnutím. Stavební úřad proto nepřisvědčil námitce stěžovatelů, že v objektu dílny jsou provedeny,

¹¹ Čj. Výst. 8411/2006/Pří., č. 8411/2006.

¹² Čj. MS/11878/2017.



resp. prováděny, nepovolené stavební práce, které vyžadují projednání v řízení o odstranění stavby.

Ze shromážděných podkladů¹³ vyplývá, že třetí vikýř (včetně průhledů) je legální změnou stavby dílny, kterou stavební úřad povolil stavebním povolením ze dne 3. 8. 1994¹⁴ a uvedl do užívání kolaudačním rozhodnutím ze dne 5. 12. 1994.¹⁵

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 nečinnostmi, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Při posuzování předkládané záležitosti vycházím z právní úpravy stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 a správního řádu.

C.1 Odstranění dvou vikýřů na objektu dílny

Stavební úřad je povinen přistoupit k exekuci, pokud povinný nesplnil povinnost, kterou mu uložil pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Exekuční správní orgán (zde stavební úřad) může exekuci nařídit nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.

Lhůty pro nařízení exekuce a provádění exekuce jsou lhůtami zákonnými, a tudíž nepřekročitelnými. Jejich stanovením zákonodárce zavázal správní orgán vést a ukončit řízení (včetně exekučního řízení) v rozumném a přiměřeném čase. Jen takový postup vede k naplnění legitimního očekávání účastníků řízení domoci se v reálném časovém horizontu svých práv či oprávněných zájmů.¹⁶ Uvedené teze reflektuje i ustálená judikatura Ústavního soudu (cituji): „... ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy¹⁷), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.“¹⁸

Námítku stěžovatelů o nečinnosti stavebního úřadu při zajištění splnění rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006, v právní moci dne 3. 1. 2007, o nařízení odstranění dvou vikýřů ve střešní konstrukci dílny shledávám důvodnou. Stavební úřad zmeškal zákonné, nepřekročitelné lhůty pro nařízení a provedení exekuce rozhodnutí, kterým ve veřejném zájmu uložil odstranit nepovolené změny stavby. Na uvedené výhradě setrvávám přesto, že původní vlastník (povinný) se v roce 2009 dostal do platební neschopnosti, která v roce 2011

13 Sdělení stavebního úřadu ze dne 19. 8. 2016, čj. MS/17976/2016.

14 Čj. 2234/1994.

15 Čj. 1226/1994.

16 Ustanovení § 2 odst. 4 ve spojení s § 6 odst. 1 správního řádu.

17 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

18 Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 487/2003, ze dne 11. 5. 2005; dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.



vyústila v nařízení exekuce. Finanční situace vlastníka, resp. vlastníků, dílny nebránila stavebnímu úřadu nařídít exekuci. V rámci exekučního řízení by byl stavební úřad oprávněn z důvodu platební neschopnosti povinných exekuci přerušit a následně v exekuci pokračovat vůči novému vlastníkovi dílny.¹⁹

Pro úplnost uvádím, že úkony stavebního úřadu neformálního charakteru v podobě opakovaných telefonátů a e-mailových výzev adresovaných vlastníkovi stavby ke splnění uložené povinnosti lze vnímat jako určitou snahu o dosažení nápravy, z právního hlediska však šlo o úkony bez právních účinků, a nelze je proto hodnotit jako úkony, které dokládají, že stavební úřad nebyl ve věci zajištění výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nečinný.

V důsledku postupu stavebního úřadu se rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006 o nařízení odstranění vikýřů stalo individuálním správním aktem pravomocným, avšak nevykonatelným. Předmětné vikýře jsou nepovolenými změnami stavby dílny, které nelze odstranit. I přes uvedené výhrady kvituji, že stavební úřad vedl jednání s vlastníky dílny, kteří okenní výplň vikýřů zakryli neprůhlednou fólií, odstranili „kliky“ k jejich otevírání a otvory zaslepili. Vikýře, byť jsou nepovolenou změnou stavby dílny, neplní svoji funkci, neboť jsou neotevíratelné a neprůhledné.

Nečinnost správního orgánu (zde stavebního úřadu) je nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona o odškodnění. Ponechávám na zvážení stěžovatelů a jejich právního zástupce, zda se obrátí na Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) a uplatní u něj nárok na náhradu škody podle zákona o odškodnění. Spolu s náhradou škody či samostatně lze u ministerstva uplatnit nárok na náhradu přiměřeného zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Pokud ministerstvo do 6 měsíců od podání žádosti (uplatnění nároku) nevyhoví, je třeba obrátit se na soud.

C.2 Stavební změny objektu dílny

Stavební úřad je zavázán vykonávat soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů. Požadavek, aby stavba byla prováděna, resp. provedena, v souladu s rozhodnutím či opatřením stavebního úřadu a jím ověřenou projektovou dokumentací, je jedním z deklarovaných veřejných zájmů, k jehož ochraně může stavební úřad uplatnit své pravomoci.

Za účelem zajištění daného veřejnoprávního požadavku provádí stavební úřad kontrolní prohlídky stavby. Zjistí-li stavební úřad, že vlastník či stavebník provedl či provádí nepovolenou stavební činnost, je povinen jej vyzvat k bezodkladnému zastavení prací. Pokud vlastník (stavebník) výzvu nesplní, stavební úřad mu zastavení prací uloží správním rozhodnutím. Současně je stavební úřad povinen projednat nepovolenou stavební činnost v řízení o odstranění stavby.

Nerozporuji závěr stavebního úřadu, který kvalifikoval stavební činnost zjištěnou při kontrolní prohlídce stavby dne 31. 5. 2017 jako udržovací práce nevyžadující opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu. Stavební úřad posoudil stavební stav dílny nikoliv

¹⁹ Ustanovení § 113 ve spojení s § 115 správního řádu.



tzv. „od stolu“, ale na místě samém formou kontrolní prohlídky stavby. Stavební úřad je v první instanci příslušným a odborně vybaveným správním orgánem k posouzení, zda konkrétní stavební činnost podléhá projednání v režimu veřejného stavebního práva, či nikoliv. K tomu dodávám, že stavební zákon stanoví několik typů projednání stavebních záměrů, přičemž rozlišovacím kritériem je intenzita možného dotčení veřejného zájmu konkrétním záměrem.

Některá stavební činnost nepodléhá dle stavebního zákona žádné stavebně správní proceduře. Jde především o stavební činnost, jejíž realizace je z hlediska veřejných zájmů nevýznamná. Odborná veřejnost hovoří o záměrech v tzv. volném režimu.²⁰ K nim náleží i udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí apod.²¹ Práce, které provedli vlastníci dílny tak, jak jej popsal stavební úřad v protokolu o průběhu kontrolní prohlídky dne 31. 5. 2017, lze zařadit do tzv. volného režimu, tj. stavební činnosti, která nepodléhá ohlašovacímu ani povolovacímu režimu dle stavebního zákona.

S přihlédnutím k stavebnímu povolení a kolaudačnímu rozhodnutí z roku 1994 nepřisvědčuji námitce stěžovatelů, že další (v pořadí třetí) vikýř ve střešní konstrukci dílny je nepovolenou změnou této stavby. Z písemností stavebního úřadu vyplývá, že daný vikýř je více jak 20 let legálním stavebním zásahem.

D. Informace o dalším postupu

Šetření, které jsem vedl k podnětu stěžovatelů, uzavírám podle ustanovení 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení Městskému úřadu Soběslav a Krajskému úřadu Jihočeského kraje.

Zprávu zasílám také právnímu zástupci stěžovatelů.

Brno 3. dubna 2018

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

²⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, čj. 8 As 61/2013-50, www.nssoud.cz.

²¹ Ustanovení § 79 odst. 6 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.