



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci výstavby v II. ochranném pásmu vodního zdroje Z v lokalitě „Y“

Moje předchůdkyně ve funkci Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., při své činnosti získala poznatky o nepovolené výstavbě chat, marigotek a jiných objektů v oblasti tzv. štěrkových jezer. Dne 14. 11. 2019 proto osobně navštívila danou lokalitu, aby se seznámila s aktuálním stavem věcí. Zjistila, že řada nepovolených objektů je realizována v II. ochranném pásmu vodního zdroje Z (dále také „OPVZ“), ve kterém je až na výjimky výstavba objektů zakázána z důvodu ochrany vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje pitné vody. Na ochranu zdrojů pitné vody je přitom třeba klást stále větší důraz spolu s tím, jak postupuje klimatický vývoj posledních let a jak vzrůstají obavy o budoucí zdroje pitné vody. Ochrana zdrojů pitné vody je veřejným zájmem. Tehdejší ombudsmanka proto zahájila podle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv¹ šetření z vlastní iniciativy, které se rozhodla zaměřit na lokalitu „Y“ v k.ú. X. Šetření se týká postupu odboru stavebního úřadu Městského úřadu obce W (dále také „stavební úřad“) a odboru stavebního úřadu a životního prostředí Městského úřadu Uherské Hradiště (dále také „odbor životního prostředí“), do jejichž působnosti výstavba v lokalitě „Y“ spadá, z hlediska stavebního zákona,² vodního zákona³ a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.⁴

V takto vymezeném šetření jsem se rozhodl pokračovat a po shromáždění podkladů v dané věci vydávám tuto zprávu o šetření.

Již na tomto místě si zároveň dovoluji uvést, že ve zprávě používám určitou míru zobecnění, neboť pro účely šetření nepovažuji za nutné uvádět ke každé stavbě na lokalitě konkrétní informace, tj., o jakou stavbu se jedná a na jakém pozemku se nachází.

A. Shrnutí závěrů

Městský úřad obce W postupoval v souladu se stavebním zákonem, když nepovolené stavby na lokalitě projednal či případně ještě projednává v řízeních o odstranění stavby, potažmo i v řízeních o dodatečném povolení stavby, jestliže o dodatečné povolení stavebníci požádali.

Městský úřad obce W pochybil tím, že v přiměřené lhůtě nevymáhal splnění povinnosti odstranit stavbu u pravomocných a vykonatelných rozhodnutí v případech, kdy povinní nesplnili uloženou povinnost dobrovolně.

Zároveň mám za to, že Městský úřad obce W nedostatečně využívá pravomoci svěřené mu právními předpisy pro řešení nepovoleného užívání staveb v šetřené lokalitě.

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

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

3 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4 Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.



Mám pochybnosti o tom, zda Městský úřad obce W od roku 2001, kdy již měl prvotní povědomí o výstavbě v k.ú. X, dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení v případech, kdy zjistil provedení nepovolených staveb na dané lokalitě.

Městský úřad Uherské Hradiště nepostupoval v souladu se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu, protože nezahájil žádné řízení o uložení sankce osobám, které užívají v šetřené lokalitě zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu.

Mám pochybnosti o tom, zda Městský úřad Uherské Hradiště v případě zjištění staveb v OPVZ po roce 2010 dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení pro porušení zákazu výstavby daného opatřením obecné povahy pro OPVZ.

B. Skutková zjištění

Dne 9. 1. 2020 provedly pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv místní šetření na stavebním úřadě. Zjistily, že **se stavební úřad zabývá stavem lokality „Y“** přibližně od roku 2014. **Většinu staveb v lokalitě stavební úřad již pravomocně nařídil odstranit**, některá rozhodnutí prošla i soudními řízeními a soudy je potvrdily. Stavební úřad předložil 33 spisů ke stavbám v dané lokalitě, přičemž v případě čtyř staveb nebylo pravomocně nařízené jejich odstranění (ve dvou případech se čekalo na výsledek odvolacího řízení a ve dvou případech stavební úřad vydal výzvu k vyjádření k podkladům před vydáním rozhodnutí o nařízení odstranění stavby). Dále pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv zjistily, že **žádné pravomocné rozhodnutí o nařízení odstranění stavby stavební úřad exekučně nevymáhá**. Zjednání dále vyplynulo, že **stavební úřad nevedl v minulosti žádné řízení o uložení pokuty za nepovolenou výstavbu nebo užívání nepovolených staveb lokality „Y“**.

Tajemník Městského úřadu Uherské Hradiště ve vyjádření⁵ uvedl, že **odbor životního prostředí** jako věcně a místně příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu (dále také „orgán ochrany ZPF“) a vodoprávní úřad pro území OPVZ **v souvislosti s výstavbou a následným užíváním nepovolených staveb v lokalitě „Y“ neřešil a v současnosti neřeší žádný přestupek jak na úseku porušení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, tak i na úseku vodního zákona**.

Tajemník úřadu dále uvedl některé další informace, které považoval za důležité zmínit v souvislosti se zahájeným šetřením. Napsal, že odbor životního prostředí převzal agendy ochrany zemědělského půdního fondu a vodoprávního úřadu dne **1. 1. 2003** v návaznosti na rušení okresních úřadů. **V té době již probíhala nelegální výstavba** jak v této lokalitě, tak i v dalších lokalitách v okolí těžebního jezera. Podle tajemníka úřadu byla výstavba řešena a monitorována podle tehdejších možností okresního úřadu. Za dostačující v řešení nepovoleného záboru zemědělské půdy považoval zřejmě bývalý referát životního prostředí Okresního úřadu v Uherském Hradišti podání podnětu v roce 2002 na místně příslušný obecní stavební úřad v obci W k řešení tohoto nezákonného stavu. O řešení přestupků jak na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, tak i porušení vodního

5 Vyjádření ze dne 14. 1. 2020, č. j. MUUH-TA/99480/2019/SlavM.



zákona nebylo s největší pravděpodobností uvažováno, neboť se o tom nedochoval žádný záznam. V této „praxi“ pokračoval i orgán ochrany zemědělského půdního fondu, působící na zdejším úřadě.

Tajemník úřadu doplnil, že **stavby v lokalitě „Y“** vznikaly již před rokem 2003 (ukončení činnosti okresních úřadů), **většina jich vznikla v letech 2004 až 2010** (dle údajů zjištěných z ortofotomap) **bez jakéhokoli monitorování nebo sledování orgánem ochrany ZPF i vodoprávním úřadem**. Podle tajemníka úřadu **vodoprávní úřad vstoupil do sledování situace v lokalitě „Y“ až v době po vydání rozhodnutí o stanovení OPVZ, které nabylo účinnosti koncem roku 2006**. Za dostatečné řešení bylo i z pohledu vodoprávního úřadu podání podnětu obecnímu stavebnímu úřadu k řešení nepovolených staveb. Řešit přestupky podle § 116 odst. 1 písm. g) vodního zákona nebylo podle tajemníka úřadu namístě, neboť do doby účinnosti citovaného rozhodnutí o stanovení OPVZ nebyla výstavba v lokalitě „Y“ z hlediska vodoprávních předpisů nijak omezena.

Z dokumentů, které tajemník úřadu zaslal, vyplývá mimo jiné i to, že již v roce 2001 proběhlo v k.ú. X místní šetření ve věci zjištění aktuálního stavu hospodaření a využití pobřežních pozemků těžebního jezera.⁶ Tohoto šetření se účastnily také zástupkyně odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu obce W. V roce 2002 pak tehdejší Okresní úřad Uherské Hradiště podal k odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu obce W „podnět na odstranění nezákonného stavu ve využívání zemědělských pozemků k nezemědělským účelům“.⁷ V roce 2007 podal odbor životního prostředí další podnět stavebnímu úřadu k nařízení odstranění nepovolených staveb rekreačních objektů na břehu těžebního jezera v obci Z.⁸

V souvislosti s nepovolenými stavbami zřizovanými na zemědělské půdě a v OPVZ se podle tajemníka úřadu jeví problematickou pro řešení přestupků zvláště prekluze přestupků dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Stavby v řešené lokalitě byly prováděny v době platnosti tohoto zákona, a protože nebyly jak ze strany vodoprávního úřadu, tak i orgánu zemědělského půdního fondu monitorovány, je pro řešení přestupků problematické zvláště zpětné zjišťování doby provedení staveb a na to navazující nemožnost projednat přestupek. Zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. neřešil speciálně časovou působnost pro trvalé přestupky, a tak většinou v době zjištění existence staveb správním úřadem již nebylo možno řešit tyto přestupky za porušení zákazu, protože zanikla jejich odpovědnost.

Tajemník úřadu uvedl, že **současné znění zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich č. 250/2016 Sb. nejednoznačně definuje trvalé přestupky a sporně připouští odpovědnost za tyto přestupky**. Doplnil, že **pokud bude za trvalý přestupek považováno provedení staveb před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.), na zemědělské půdě bez vydaného souhlasu k odnětí ze zemědělského půdního fondu i v současné době, tj. „užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům**

6 „Záznam o místním šetření ve věci zjištění aktuálního stavu hospodaření a využití pobřežních pozemků těžebního jezera v k.ú. X a V, které se konalo dne 27. 11. 2001 na místě samém“.

7 Dokument nazvaný „Podnět na odstranění nezákonného stavu ve využívání zemědělských pozemků k nezemědělským účelům“ ze dne 24. 7. 2002, zn. ŽP 3729/2002/ZPF 126.

8 Dokument nazvaný „Podnět k odstranění nepovolených staveb“ ze dne 29. 5. 2007, zn. ŽP 42697/2007/Č.



bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu“, **pak by bylo možno řešit tyto přestupky i nyní. Totéž se dá konstatovat i v případě, pokud bude stanoveno, že umístění staveb v OPVZ, které zakazuje rozhodnutí o stanovení OPVZ, je trvajícím přestupkem.**

Tajemník úřadu uvedl, že doposud považovali za dostatečná řízení o odstranění staveb vedená obecným stavebním úřadem. Zároveň však doplnil, že jsou si vědomi, že nepovolené umístění stavby na zemědělské půdě bez jejího odnětí je přestupkem podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, stejně tak, že přestupkem je umístění stavby v OPVZ v době účinnosti rozhodnutí o stanovení OPVZ podle § 116 odst. 1 písm. g) vodního zákona, a proto **se za současné situace nebrání zahájit řízení o přestupcích** v mezích svých personálních možností. Dodal, že k tomu již obdrželi podnět dne 10. 1. 2020, který budou řešit.

Závěrem tajemník úřadu doplnil, že při složitosti vedení **přestupkového řízení** a možnosti využívání opravných prostředků ze strany obviněných **nevidí tento nástroj jako to, co napomůže učinit v lokalitě nápravu a přispěje k rychlejšímu odstranění nepovolených staveb, pokud jejich odstranění bude nutné.**

C. Právní hodnocení

Dříve, než se budu věnovat tomu, jak úřady ve věci postupovaly a jak využily pravomoci, které jím právní předpisy poskytují k řešení výstavby v OPVZ, si dovoluji uvést následující.

Výstavba v okolí štěrkových jezer je do značné míry pozůstatkem minulosti a toho, jak se k výstavbě stavěli předchozí pracovníci správních úřadů a do jaké míry tuto výstavbu za využití zákonem daných oprávnění řešili. Vnímám, že **náprava současné situace nebude snadná** s ohledem na množství realizovaných staveb a s tím spojených správních řízení. Při psaní této zprávy **si proto plně uvědomuji nelehký úkol pracovníků správních úřadů**, do jejichž kompetence věc nyní spadá, a kteří musejí napravovat následky vzešlé z nedůsledného postupu jejich předchůdců.

Uvědomuji si také to, že tato zpráva o šetření může mít negativní dopad na životy osob, které vlastní objekty v okolí štěrkových jezer. Předchozí přístup správních úřadů mohl u řady z nich navíc vyvolat dojem, bohužel neoprávněný, že v okolí jezer je možné stavět různé objekty bez povolení. **Proto bych chtěl pracovníky úřadů požádat, byť jsem si vědom obtíží s tím spojených, aby s vlastníky objektů komunikovali a trpělivěji a s větší mírou porozumění se jim pokusili vysvětlit nastavení právní úpravy dopadající na danou situaci.**

Tajemník Městského úřadu Uherské Hradiště uvedl, že při složitosti vedení přestupkového řízení a možnosti využívání opravných prostředků ze strany obviněných **nevidí tento nástroj jako to, co napomůže učinit v lokalitě nápravu a přispěje k rychlejšímu odstranění nepovolených staveb, pokud jejich odstranění bude nutné.** S uvedeným názorem se ne zcela ztotožňuji. Domnívám se, že **důslednější vymáhání dodržování právních předpisů**, mimo jiné i prostřednictvím vedení sankčních řízení, **může přispět k rychlejší nápravě nezákonného stavu, a to zejména v případech trvajících přestupků.** Řada občanů totiž nechce vynakládat čas na jednání s úřady a někteří vnímají jednání s úřady jako vysoce



obtěžující. Pro řadu osob představuje komunikace s úřady psychickou zátěž, obzvláště, jedná-li se o řízení sankční. Rovněž představa pokuty, pokud je v odpovídající výši, může mít pro řadu občanů odrazující charakter. Domnívám se proto, že vedení správních řízení o uložení sankce může přispět k tomu, aby osoby, které porušují právní předpisy, tak přestaly činit a došlo k nápravě ve věci samé. Pro ostatní **osoby pak mohou být vedená správní řízení jakýmsi mementem, že porušování právních předpisů má své následky a není ze strany správních orgánů fakticky „tolerováno“**. Mám za to, že pokud by správní úřady v minulosti důsledně vedly přestupková správní řízení, nedosáhla by výstavba objektů v oblasti jezera takových rozměrů.

Protože se v šetřené věci do značné míry jedná o právní výklad řešení výstavby v okolí štěrkových jezer, dovolím si tuto část správy rozčlenit podle právních východisek a jednotlivých právních předpisů, které na daný případ dopadají.

C.1 Právní východiska

Jednání, které není v souladu s právními předpisy, případně s akty na základě nich vydaných, je v oblasti státní správy postihnutelné v přestupkovém řízení. V některých případech právní úprava zakotvuje i jiné postupy, kterými lze docílit nápravy nezákonného stavu. V daném případě se jedná o řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby.

C.1.1 Přestupky

Protože uložení pokuty představuje výrazný zásah do práv jednotlivce a možnou psychickou zátěž spočívající v obavě z postihu, je třeba vždy zvažovat, zda lze přestupkové řízení vůbec vést, a dbát také na to, aby osoba nebyla postižena více, než je zákonem přípustné. S ohledem na charakter šetřené věci, kdy stavby na lokalitě „Y“ byly realizovány pravděpodobně již od roku 2001, je třeba především posuzovat, zda je jednání spočívající v realizaci staveb v OPVZ a na půdě náležející do zemědělského půdního fondu ještě postižitelné. Otázkou také je, zda lze dané jednání postihnout podle vícero právních předpisů. Jde tedy především o posouzení charakteru přestupku, zda se jedná o tzv. trvalý přestupek, a naplnění zásady zákazu dvojího stíhání a potrestání za tentýž skutek (ne bis in idem).

Trvalý přestupek

Při výkladu pojmu trvalého přestupku **nelze vycházet pouze z formálního pojetí** a považovat za trvalý přestupek jenom takové jednání, které je ve skutkové podstatě za trvalý přestupek výslovně označeno. **Pojem trvalého přestupku je třeba vykládat materiálně.**

Podle teorie trestního práva, jehož součástí je v širším pojetí i správní trestání,⁹ **mají trvalé přestupky následující charakteristické materiální znaky:**¹⁰

9 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. července 2014, č. j. 8 As 33/2014-39, bod 15 a tam citované další rozsudky NSS; dostupné z www.nssoud.cz.



- **pachatel udržuje protiprávní stav** nezávisle na tom, jestli tento stav svým jednáním (komisivním či omisivním) vyvolal, nebo vznikla bez jeho přičinění – výjimkou je, pokud skutková podstata vyžaduje, aby pachatel svým jednáním protiprávní stav i vyvolal;
- **pachatel musí svým jednáním přispívat k udržování protiprávního stavu** – nestačí, aby byl protiprávní stav vyvolán, ale pachatel musí svojí vůlí a jednáním přispívat k udržování tohoto stavu;
- **nepřetržité kontinuální uskutečňování skutkové podstaty** – jednání pachatele musí po celou dobu nejen trvat, ale také stále naplňovat všechny znaky příslušné skutkové podstaty;
- **společenská škodlivost** v průběhu trvání přestupku **neklesá**, ale zůstává, popř. se zvyšuje.¹¹

Od trvajících přestupků, vyznačujících se nepřetržitým uskutečňováním skutkové podstaty, je třeba odlišovat **přestupky, u nichž byl již uzavřeným jednáním způsoben (trvalý) protiprávní stav** (např. držení odcizené věci).¹² Existuje tedy rozdíl mezi protiprávním stavem a jeho udržováním a „neudržováním“ následkem protiprávního stavu.

C.1.2 Zásada zákazu dvojího stíhání a potrestání za tentýž skutek ve správním právu

Zásada „ne bis in idem“ představuje jedno z procesních pravidel, které znamená „ne v téže věci/záležitosti dvakrát“. Ve správní praxi se tato zásada projevuje tím, že věc pravomocně rozhodnutou nelze znovu projednat a rozhodnout o ní (překážka *res iudicata*). Zásada „ne bis in idem“ je spojena se zásadou právní jistoty a je též projevem zásady procesní ekonomie.

Uvedenou zásadou se v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163. Uvedený rozsudek soud vydal v době, kdy právní úprava užívala pojmu „správní delikt“ namísto „přestupek“. Mám však za to, že závěry uvedené v rozsudku jsou plně uplatnitelné i na současnou právní úpravu.

Soud v uvedeném rozsudku provedl výklad dané zásady, včetně zohlednění judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“). Dovolím si proto v tomto směru od podobného shrnutí a výkladu upustit a odkázat na citovaný rozsudek. Soud dospěl k závěru, že **„při aplikaci zásady ne bis in idem je třeba vycházet z toho, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku**

10 PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-456-8, str. 210–211.

11 Srov. též NOVOTNÝ, Oto. K některým otázkám trvajících trestných činů a trestného činu spolčení. Právník, 1956, str. 520 an., citováno podle SOLNAŘ, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti. Podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Orac, 2003, ISBN 80-86199-74-6, str. 415.

12 SOLNAŘ, V., FENYK, J., CÍSAŘOVÁ, D. Základy trestní odpovědnosti. Podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: Orac, 2003, ISBN 80-86199-74-6, str. 415.



je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek.“

V odborné literatuře se lze seznámit s názorem,¹³ že judikatura ESLP nezakazuje v různých řízeních zohlednit rozdílné zákonem chráněné zájmy, ale přikazuje, aby tato rozdílná řízení byla vzájemně sladěna. Podle Kühna **judikatura ESLP „nabízí rozumnou možnost, jak chránit různé hodnoty chráněné různými zákony proti deliktům majícím původ ve stejném jednání. Je však třeba takováto řízení sladit časově i věcně, orgány musejí mít vzájemný přehled, co se v druhém řízení děje, při výměře sankce musejí přihlížet k sankci již udělené, rovněž dokazování by v těchto řízeních mělo být sladěné. Jen tak bude česká úprava správního trestání taková, že garance stanovené čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě budou respektovány.“**

C.2 Skutkové okolnosti věci

V šetřené věci je nezpochybnitelných několik faktů. Na lokalitě „Y“ se nachází řada staveb, které:

- nejsou povolené podle stavebního zákona,
- jsou realizované na pozemcích evidovaných v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s jejich odnětím,
- jsou postavené v II. ochranném pásmu vodního zdroje Z, což je v rozporu s opatřením obecné povahy, které stanoví podmínky v ochranném pásmu.

C.3 Aplikace právních východisek na postupy správních úřadů vykonávajících státní správu na jednotlivých úsecích se zohledněním skutkových okolností věci

Správní úřady musejí hájit zájmy, jejichž ochrana jim byla svěřena podle jednotlivých právních předpisů. Jestliže správní úřady zjistí ohrožení či poškození jim svěřených zájmů, protože došlo k porušení právních předpisů, musejí uplatnit příslušné pravomoci, aby byl nezákonný stav odstraněn, a původce protiprávního stavu potrestán.

C.3.1 Stavební zákon a dosavadní postup stavebního úřadu

Jak jsem již uvedl dříve, v případě postupu stavebního úřadu si dovoluji určité zobecnění v tom směru, že nezmiňuji každou (konkrétní) stavbu, o níž stavební úřad vedl či ještě vede řízení o jejím odstranění, neboť to nepovažuji pro účely šetření za nezbytné.

Odstranění nepovolených staveb

Stavební úřad musí vést řízení o odstranění stavby, jestliže pro takovou stavbu stavební zákon vyžaduje povolení či jiné opatření a vlastník takovým povolením či opatřením nedisponuje. Pokud stavební úřad stavbu nepovolí v dodatečném stavebním řízení, nařídí stavbu odstranit. Pokud vlastník stavbu dobrovolně neodstraní ve lhůtě dané rozhodnutím, musí stavební úřad přistoupit k vymození splnění povinnosti.

¹³ Kühn, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy. 3, 2018. s. 77.



Stavební zákon určuje, které stavby je možné provést bez rozhodnutí či jiného opatření stavebního úřadu. Podle § 79 odst. 2 stavebního zákona **je třeba k umístění stavby pro bydlení nebo rodinnou rekreaci územní rozhodnutí nebo územní souhlas**. Podle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona vyžadují stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažními a podkrovím **alespoň souhlas s ohlášením**.

Z výše uvedené právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně vyplývá, že **rekreační objekty, které se v zájmové lokalitě nacházejí, vyžadují schválení stavebního úřadu**. Obdobně totéž platilo podle starého stavebního zákona.¹⁴ O těchto závěrech svědčí ostatně i dosavadní postup stavebního úřadu, který vedl či v některých případech ještě vede řízení o nařízení odstranění těchto staveb.

Ze šetření vyplynulo, že stavební úřad vydal již několik pravomocných a vykonatelných rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Doposud však nezačal splnění povinnosti odstranit stavbu vynucovat, a to i přesto, že některá rozhodnutí o odstranění staveb nabyla právní moci již v roce 2017.

Pokud povinný nesplní uloženou povinnost odstranit stavbu, nemůže stavební úřad vyčkávat, ale musí začít splnění povinnosti vymáhat.¹⁵

Podle § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, případně ve lhůtě přiměřené, jestliže není zákonná lhůta stanovena.

Pokud stavební úřad ohledně rozhodnutí o nařízení odstranění stavby vydaných od roku 2017 do roku 2019, která jsou pravomocná a vykonatelná a uložené povinnosti nebyly splněny dobrovolně, doposud nepřikročil k vymáhání splnění nařízených povinností, nepostupoval v souladu se správním řádem, protože nečinil úkony v přiměřené lhůtě.

Sankce za porušení právní povinnosti

Řízení o nařízení odstranění stavby a s ním do určité míry související řízení o dodatečném povolení stavby, pokud si stavebník žádost podá, slouží k uvedení protiprávního skutkového stavu do souladu se zákonem. Účelem daných řízení tedy není sankcionovat vlastníka nepovolené stavby. K tomu slouží jiná ustanovení stavebního zákona,

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

K jednoduchým stavbám pro individuální rekreaci (§ 139b) bylo třeba získat územní rozhodnutí a minimálně ohlášení stavebního úřadu.

15 Blíže k možnostem exekuce viz Varvařovský, P., KŘEČEK, S. Bělohradová, J., Černín, K., Gregorová, J., Neubauerová, S., Vašíková, J., Vávrová, E. Odstraňování staveb. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a.s., 2013, 178 stran. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). ISBN 978-80-904579-8-0;

dostupné

z https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb.pdf.

Nebo Ministerstvo pro místní rozvoj. Exekuční řízení dle § 103–129 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů [pdf]. Květen 2015. [cit. 16. 6. 2020]; dostupné z https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf.



na základě kterých stavební úřad musí zahájit řízení o uložení pokuty, pokud zjistí porušení zákona a naplnění některé ze skutkových podstat. Pro daný případ by připadaly v úvahu následující skutkové podstaty:

- Podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 76 provede činnosti, ke kterým je třeba územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nebo územní souhlas anebo regulační plán.
- Podle § 178 odst. 2 písm. a) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce bez souhlasu stavebního úřadu.
- Podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 104 provede stavbu, terénní úpravy nebo udržovací práce v chráněném území nebo v *ochranném pásmu* anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu.

Příkláním se k názoru, že **výše uvedené přestupky představují jednorázové porušení právní povinnosti**; nejedná se tedy o trvalý přestupek. Provedením nepovolených činností vymezených ve skutkových podstatách dojde k porušení stavební kázně. Po ukončení nepovolených činností přetrvávají následky vyvolaného protiprávního stavu. **Provedením činností či umístěním a provedením stavby tedy osoba způsobí protiprávní stav, jehož udržování již ale není znakem skutkové podstaty.**

Stavební úřad přitom nemá na výběr, není na jeho úvaze, jestli řízení o přestupku zahájí, nebo ne, jestliže existuje důvodné podezření, že došlo k porušení právní povinnosti, a jestliže odpovědnost za přestupek nezanikla.

Na základě podkladů založených ve spisu lze usuzovat na to, že příslušný stavební úřad měl o budování staveb v k.ú. X povědomí již od roku 2001. Podnět k odstranění nepovolených staveb obdržel stavební úřad od odboru životního prostředí také v roce 2007.

Podle dosavadních zjištění se jeví, že **stavební úřad nevedl od roku 2001 žádné řízení o uložení pokuty v souvislosti s nepovolenou výstavbou na „Y“**, ať již v návaznosti na výše uvedené skutkové podstaty týkající se nepovolené výstavby, nebo obdobně vymezené skutkové podstaty podle předchozí právní úpravy. **Mám proto pochybnosti o tom, zda stavební úřad v případě zjištění nepovolených staveb na lokalitě dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení za nepovolenou výstavbu.**

Užívání nepovolených staveb

Podle § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) (např. stavby pro reklamu, opěrné zdi do 1 m výšky...) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání



umožní jiné osobě. Stavba pro rekreaci však mezi stavby uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) nespadá.

Stavební zákon neobsahuje skutkovou podstatu přestupku, na základě které by bylo možné sankcionovat užívání nepovolených rekreačních objektů, ačkoli nepovolené užívání mnohem méně závažných staveb možné je. **Tento zřejmý legislativní nedostatek je možné alespoň částečně překlenout jiným ustanovením stavebního zákona.** Podle § 134 odst. 5 stavebního zákona lze vyzvat vlastníka stavby, aby nepovolené užívání stavby bezodkladně ukončil. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Problematické je, že za nedodržení tohoto rozhodnutí není možné podle stavebního zákona ukládat pokuty.¹⁶ Dalo by se však uvažovat o aplikaci § 129 odst. 1 správního řádu,¹⁷ který zakotvuje postupné ukládání donucovacích pokut, není-li možné nebo účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením. Splnění povinnosti se vymáhá do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000 Kč.

Na základě dosavadních informací **se jeví, že se stavební úřad užíváním nepovolených objektů podrobněji nezabýval**, tedy ani nevyzýval vlastníky staveb, aby bezodkladně ukončili jejich nepovolené užívání, případně jim takovou povinnost ani nenařizoval. **Mám tedy za to, že stavební úřad nepostupoval důsledně, aby zamezoval nezákonnému stavu, protože nevyužíval pravomoc, kterou má danou stavebním zákonem.**

Shrnutí k postupu stavebního úřadu

Stavební úřad většinu nepovolených staveb na lokalitě již projednal v řízení o odstranění stavby, nebo i případně v řízení o dodatečném povolení stavby, a řadu těchto staveb již nařídil pravomocně odstranit. Stavební úřad tak postupoval zcela v souladu se stavebním zákonem.

Naopak mám za to, že stavební úřad postupoval nesprávně, když v přiměřené lhůtě nezačal vymáhat splnění povinnosti odstranit stavby u pravomocných a vykonatelných rozhodnutí v případech, kdy povinní nesplnili uloženou povinnost dobrovolně.

Zároveň jsem dospěl k závěru, že stavební úřad nedostatečně využívá pravomoci svěřené mu právními předpisy pro řešení nepovoleného užívání staveb v šetřené lokalitě.

Mám pochybnosti o tom, zda stavební úřad od roku 2001, kdy již měl prvotní povědomí o výstavbě v k.ú. X, dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení v případech, kdy zjistil provedení nepovolených staveb na dané lokalitě.

16 Viz k tomu Půček P., Studnička, M. K vybraným dopadům reformy správního trestání do oblasti veřejného stavebního práva z pohledu praxe ombudsmana[pdf]. In: Potěšil, L., Hejč, D., Valdhans, J. (eds.) DNY PRÁVA 2017, DAYS OF LAW 2017, Část VIII., Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy[pdf]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 321; dostupné z <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

17 „Nelze-li nebo není-li účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do výše 100 000 Kč. Exekuční správní postupným ukládáním donucovacích pokut orgán uloží povinnému donucovací pokutu rozhodnutím, v němž mu určí, aby ji zaplatil ve lhůtě nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci.“



C.3.2 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a dosavadní postup odboru životního prostředí

Podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 1 písm. c) **užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu.**

Přestupku se stejnou skutkovou podstatou se podle § 20a odst. 1 písm. c) zmíněného zákona může dopustit také právnická osoba.

Rozdílné jsou výše pokut, které lze za zmíněné jednání uložit, v případě fyzické osoby až 1 mil. korun a v případě právnické osoby až 10 mil. korun.

Výše uvedené přestupky považují za trvalý přestupky. Osoba udržuje protiprávní stav a přispívá k udržování tohoto stavu tím, že užívá zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu. Trvání či ukončení protiprávního stavu je odvislé na vůli dané osoby. Skutková podstata je naplňována kontinuálně a společenská škodlivost v průběhu přestupku neklesá, ale zůstává, resp. lze uvažovat i o tom, že se spíše zvyšuje, neboť spolu s postupujícím časem vyvolává dojem, že lze v dané oblasti užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu, a dále nelze vyloučit ani riziko, že nevyužíváním půdy k zemědělským účelům může docházet i k jejímu postupnému znehodnocení (např. kontaminací půdy cizorodými prvky bránícími následně řádnému užívání půdy k zemědělským účelům apod.). Osoba zvoleným způsobem užívání zemědělské půdy udržuje protiprávní stav, nejedná se o „neudržovaný“ následek protiprávního stavu. Pokud by došlo k odstranění stavby ze zemědělského půdního fondu a následné rekultivaci dotčené půdy, došlo by i k ukončení protiprávního stavu.

Jestliže odbor životního prostředí doposud nezahájil žádné řízení o uložení sankce osobám, které užívají zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu, nehájil dostatečně zájem na ochraně zemědělského půdního fondu, ačkoli tak měl podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu činit. Nepostupoval proto v souladu s právními předpisy.

C.3.3 Vodní zákon a dosavadní postup odboru životního prostředí

Podle § 116 odst. 1 písm. g) vodního zákona se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že **poruší zákaz** podle § 30 odst. 7 nebo 8 téhož zákona, tedy mimo jiné i **zákaz v ochranném pásmu I. a II. stupně vodního zdroje provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma.**

Přestupku se stejnou skutkovou podstatou se podle § 125a odst. 1 písm. g) vodního zákona může dopustit také právnická osoba.

V obou případech lze uložit pokutu až do výše 20 000 Kč.



V opatření obecné povahy, které vymezuje a stanoví podmínky pro OPVZ, je mimo jiné zakázána výstavba objektů v OPVZ, s výjimkou vodárenských objektů. V případě porušení tohoto zákazu, tj. realizace objektu v OPVZ, **se přikláním k názoru, že se jedná o jednorázové porušení právní povinnosti a nejedná se o trvalý přestupek**. Realizací stavby způsobí osoba protiprávní stav, ale jeho udržování již není znakem skutkové podstaty. Trvají pouze následky vyvolaného protiprávního stavu.

Pro jistotu doplňuji, že uvedené hodnocení charakteru přestupku se týká pouze jednoho zákazu uvedeného v opatření obecné povahy, a sice zákazu umísťovat v OPVZ stavby. Protože je tato zpráva o šetření zaměřena pouze na výstavbu v OPVZ, nevěnuji se jiným zakázaným činnostem v OPVZ a ponechávám na odboru životního prostředí, aby si o jejich charakteru učinil úsudek sám. Zároveň tímto odbor životního prostředí žádám, aby ani jiné zakázané činnosti v OPVZ nepřehlížel a řádně se jimi zabýval.

Odbor životního prostředí nemá na výběr, není na jeho úvaze, jestli řízení zahájí, nebo nikoliv, jestliže existuje důvodné podezření, že došlo k porušení právní povinnosti, a odpovědnost za přestupek nezanikla.

Na základě dosavadních informací se jeví, že **odbor životního prostředí od roku 2010**, kdy byla právní úprava deliktů za porušení opatření obecné povahy stanovujícího ochranné pásmo vodního zdroje do vodního zákona zakotvena,¹⁸ **nevedl žádné řízení o uložení pokuty kvůli porušení zákazu daného opatřením obecné povahy**, které by se týkalo lokality „Y“, a to ani podle současné, ani podle předchozí právní úpravy. **Mám tedy podobně jako u stavebního úřadu pochybnosti o tom, zda Městský úřad Uherské Hradiště v případě zjištění staveb v OPVZ po roce 2010 dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení pro porušení zákazu výstavby daného opatřením obecné povahy pro OPVZ.**

C.3.4 K aplikaci zásady ne bis in idem

Jak je patrné z výše uvedených právních východisek, stavební úřad i odbor životního prostředí musejí chránit zájmy, které jim byly svěřeny. Za tím účelem mají právními předpisy svěřenou řadu pravomocí, mimo jiné i pravomoc ukládat sankce za porušení právních povinností. V případě, že by v lokalitě „Y“ byla realizována nová nepovolená stavba, v OPVZ, na zemědělském půdním fondu, bezpochyby by dotčené úřady musely přistoupit k uplatnění sankčních ustanovení, jak plyne z předchozí části zprávy.

V takovém případě by se dotčené úřady musely vypořádat také s tím, že jedním skutkem, tedy realizací stavby v OPVZ na pozemku náležejícím do zemědělského půdního fondu, by fakticky došlo k několika různým ohrožením veřejných zájmů (následkům), a tedy i k porušení různých právních předpisů. V případě stavebního zákona by došlo k porušení veřejného zájmu na tom, aby byla stavba prováděna jen v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu.¹⁹ Na úseku zemědělského půdního fondu by byl

18 Zmiňovaná právní úprava § 116 odst. 1 písm. g) a § 125a odst. 1 písm. g) je ve vodním zákoně zakotvena od 1. 8. 2010.

19 Ustanovení § 132 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.



porušen veřejný zájem na tom, aby zemědělská půda byla užívána jen k účelům zemědělským, nikoli pro výstavbu objektů. V případě vodního zákona by byl porušen veřejný zájem na ochraně podzemních a povrchových vod.

Zásada ne bis in idem v obecné rovině připouští vést několik správních řízení ohledně jednoho skutku, avšak s různými následky (různým porušením veřejných zájmů). Přitom ale úřady vedoucí daná řízení musejí dbát, aby řízení byla časově i věcně sladěná, a musejí mít vzájemný přehled, co se v ostatních (souvisejících) řízeních děje, při výměře sankce musejí přihlížet k sankci již udělené a rovněž dokazování by v těchto řízeních mělo být sladěné.

Je nyní na stavebním úřadě a odboru životního prostředí, aby si na základě závěrů učiněných v části C této zprávy vyhodnotily, která řízení o uložení sankce musejí zahájit, a podle toho přistoupily (ve vzájemné součinnosti) k aplikaci zásady ne bis in idem.

D. Informace o dalším postupu

Městský úřad obce W postupoval v souladu se stavebním zákonem, když nepovolené stavby v šetřené lokalitě projednal v řízení o odstranění stavby, a případně je nařídil odstranit, jestliže nedošlo k jejich dodatečnému povolení. V době konání místního šetření na stavebním úřadě nebyla některá řízení o nařízení odstranění stavby ještě ukončena. Žádám stavební úřad, aby mě informoval, v jaké fázi se tato řízení nyní nacházejí.

Městský úřad obce W pochybil tím, že v přiměřené lhůtě nezačal vymáhat splnění povinnosti odstranit stavbu u pravomocných a vykonatelných rozhodnutí v případech, kdy povinní nesplnili uloženou povinnost dobrovolně.

Zároveň mám za to, že Městský úřad obce W nedostatečně využívá pravomoci svěřené mu právními předpisy pro řešení nepovoleného užívání staveb v šetřené lokalitě.

Mám pochybnosti o tom, zda Městský úřad obce W od roku 2001, kdy již měl prvotní povědomí o výstavbě v k.ú. X, v případě zjištění nepovolených staveb na dané lokalitě dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení za nepovolenou výstavbu.

Ve vazbě na výše uvedené žádám Městský úřad obce W, aby mi sdělil svůj názor, zda je s ohledem na běh promlčecí doby přestupků ještě možné osoby/stavebníky pokutovat za nepovolenou výstavbu na „Y“, či nikoliv, a zda a jakým způsobem bude řešit užívání nepovolených staveb.

Městský úřad Uherské Hradiště postupoval nesprávně, protože nezahájil žádné řízení o uložení sankce osobám, které užívají zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu.

Mám pochybnosti o tom, zda Městský úřad Uherské Hradiště v případě zjištění nepovolených staveb v OPVZ po roce 2010 dostatečně využíval své pravomoci k vedení sankčního řízení pro porušení zákazu výstavby daného opatřením obecné povahy pro OPVZ. I přestože tajemník úřadu uvedl, že stavby v lokalitě „Y“ vznikaly již před rokem 2003, většina pak v letech 2004 až 2010, žádám Městský úřad Uherské Hradiště, aby posoudil možnost uložení pokuty v souvislosti s výstavbou v OPVZ a zaslal mi k tomu



vyjádření. Není vyloučeno, aby za tím účelem spolupracoval se stavebním úřadem, který má pravděpodobně větší přehled o tom, ve které době která stavba vznikla.

Zprávu zasílám Městskému úřadu obce W a Městskému úřadu Uherské Hradiště a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 45 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 2. září 2020

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