



Zpráva o šetření ve věci výkonu rozhodnutí o odstranění nepovolených změn stavby

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan [REDAKCE], bytem [REDAKCE] (dále také „stěžovatel“), v záležitosti postupu odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 (dále také „stavební úřad“), ve věci výkonu rozhodnutí o odstranění nepovolených stavebních změn domu [REDAKCE] – v rozsahu krovu, střech a podkroví v domě, jakož i dalších (dále také „změny stavby“).

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť na mě přenesla svoji působnost v oblasti stavebního řádu, do níž podnět spadá.

Stěžovatel namítá, že nepovolené změny stavby byly provedeny v minulosti bez jakéhokoli statického posouzení, projektové dokumentace, těsně u hranice s jeho domem.

Stavební úřad v minulosti zahájil řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.¹ Stěžovatel nesouhlasí s tím, že stavební úřad nechal marně uplynout lhůtu pro provedení náhradního výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění nepovolených změn stavby. Také nesouhlasí s tím, že jsou nepovolené změny stavby užívány.

Na základě tvrzení stěžovatele jsem se rozhodl zjistit, zda v důsledku chybného postupu stavebního úřadu marně uplynula lhůta k nařízení a provedení exekuce rozhodnutí o nařízení odstranění změn stavby a zda stavební úřad činí dostatečné kroky ke zjištění, zda jsou nepovolené změny stavby užívány a pokud ano, zda je řádně sankcionuje.

A. Shrnutí závěrů

Pokud se správní orgán dozví o nesplnění povinnosti vyplývající z pravomocného rozhodnutí, je jeho úřední povinností učinit kroky, jež k vynucení uložené povinnosti správní řád upravuje, a to bez zbytečných prodlev. Pro nařízení exekuce na nepeněžitá plnění stanoví správní řád nejzazší lhůtu 5 let a pro její ukončení stanoví jako nejzazší lhůtu 10 let. Tyto lhůty se počítají od data, kdy měla být povinnost splněna nejpozději dobrovolně.² Stavební úřad v šetřeném případě vůbec k exekuci nepřistoupil. Stavební úřad postupoval v rozporu s platnou právní úpravou a principy dobré správy, když exekuci rozhodnutí svým postupem zcela zmařil.

Požadavek, aby nepovolená stavba (v šetřeném případě změny stavby) nebyla užívána, je jedním z deklarovaných veřejných zájmů, a stavební úřad je za tímto účelem povinen činit kroky k jeho ochraně, např. provádět kontrolní prohlídky stavby. Pokud stavební úřad výkonem kontrolní prohlídky na místě samém zjistí, že nepovolená stavba je užívána, vyzve vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby (resp. její části) bezodkladně ukončil. Pokud povinný výzvu nesplní, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Stavební úřad dosud nevykonal žádnou kontrolní prohlídku či stavební dozor

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

2 Viz § 108 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. s právního řádu, ve znění pozdějších předpisů.



za účelem zjištění, zda nejsou nepovolené stavby užívány. Proto je nečinný a s ohledem na svá předchozí pochybení při exekuci rozhodnutí o odstranění musí tyto skutečnosti řádně zjišťovat.

B. Skutková zjištění

Ve svém zjištění vycházím z informací, které jsem získal od stěžovatele a stavebního úřadu. Pro účely svého šetření shrnuji dále pouze nejpodstatnější skutečnosti.

Stavební úřad nařídil změny stavby odstranit rozhodnutím ze dne 11. 2. 2008.³ Toto rozhodnutí v části, která se týkala nařízení odstranění, potvrdil Magistrát hlavního města Prahy (dále také „magistrát“) rozhodnutím ze dne 22. 7. 2008.⁴ Rozhodnutí nabylo dle stavebního úřadu právní moci dne 4. 8. 2008. Lhůta pro dobrovolné plnění nařízení odstranění změn stavby byla stanovena na 6 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Ve sdělení ze dne 4. 8. 2017⁵ stavební úřad stěžovatelům sdělil, že lhůta pro dobrovolné splnění uplynula dne 4. 8. 2009. Lhůta pro zahájení exekuce uplynula dne 4. 8. 2014. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s tím, že v důsledku postupu stavebního úřadu marně uplynula lhůta pro nařízení exekuce. Stěžovatel dále namítal, že jej stavební úřad informoval, že v září 2017 provede na stavbě kontrolní prohlídku a podle učiněných zjištění ve věci přijme další opatření (v případě neplnění nařízení učiní novou výzvu ke zjednání nápravy a v případě jejího neplnění uloží též novou sankci). O konkrétních opatřeních ho měl stavební úřad informovat. Neučinil tak.

Zástupkyně vedoucího stavebního úřadu mě později informovala,⁶ že správné datum, kdy rozhodnutí nabylo právní moci je 4. 8. 2008. Správné datum, kdy uplynula lhůta pro dobrovolné splnění povinnosti nařízeného odstranění změn stavby je tedy 4. 2. 2009. Lhůta pro nařízení exekuce tedy uplynula již dne 4. 2. 2014.

Stavební úřad podal dne 14. 5. 2009 návrh na soudní výkon rozhodnutí. Stavební úřad navrhoval nařízení výkonu rozhodnutí ukládáním pokut povinným ve smyslu § 351 odst. 1 občanského soudního řádu.⁷ Svůj postup odůvodnil tak, že realizace provedení náhradního výkonu je v uvedeném případě technicky velmi problematická. Nepovolené změny stavby jsou totiž se stávajícími povolenými konstrukcemi stavby ██████████ složité provázané. Městský soud v Praze v odvolacím řízení usnesením ze dne 24. 5. 2011⁸ potvrdil usnesení soudu I. stupně (tj. Obvodního soudu pro Prahu 6). Tímto usnesením soud I. stupně zamítl návrh stavebního úřadu na nařízení výkonu rozhodnutí ukládáním pokut. V odůvodnění uvedl, že soud I. stupně nepochybil, když dospěl k závěru, že titul pro výkon rozhodnutí odstranit stavbu je titulem pro zastupitelné plnění, když cíle sledovaného splněním této povinnosti lze dosáhnout nikoliv osobně pouze povinným, nýbrž i jinak,

3 MCP6 003267/2008.

4 Sp. zn. S-MHMP 206791/2008/OST/Be/Ja.

5 Čj. MCP6 072677/2017, na kopii písemnosti, kterou stěžovatel doložil, je uvedeno datum 4. 8. 2017.

6 Písemnost ze dne 25. 4. 2018, čj. MCP6 095632/2018.

7 Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

8 Čj. 15 Co 101/2011-79.



jednáním samotného oprávněného nebo pomocí osoby, kterou k tomu určí. Postup navrhovaný stavebním úřadem k ukládání pokut Městský soud v Praze označil za nepřijatelný.

Stavební úřad nepřikročil k nařízení exekuce, neboť bylo uvedení stavby do původního naposledy povoleného stavu velmi obtížně dosažitelné. Stavební úřad, případně i firma, která by odstranění nepovolených změn stavby prováděla na základě nařízené exekuce z úřední povinnosti, by nebyla oprávněna nijak zasáhnout do stávajících povolených konstrukcí stavby. Při poškození či nechtěném zásahu do stávajících povolených konstrukcí stavby by přitom okamžitě hrozila žaloba na neoprávněný zásah ze strany vlastníka stavby. Relevantní písemnosti k odůvodnění tohoto postupu mi stavební úřad nemohl poskytnout. K tomuto závěru dospěl v důsledku znalosti místních poměrů. Od vydání usnesení Městského soudu v Praze stavební úřad tedy ve věci zajištění výkonu odstranění nepovolených změn stavby neprovedl žádné další úkony.

Zástupkyně vedoucího stavebního úřadu mi dále sdělila, že ve vazbě na prohlídku konanou v září 2017 stavební úřad dosud nepřijal žádná opatření. V březnu 2018 proběhlo předběžné neformální jednání s právními nástupci původního stavebníka, kteří vyslovili vážný zájem změny stavby legalizovat provedením nového záměru (tj. nových dalších) stavebních změn stavby (předem projednaných a odsouhlasených stavebním úřadem). Součástí dalších stavebních změn by bylo i odstranění nepovolených změn stavby. Nové řešení budou právní nástupci původního stavebníka konzultovat také se stěžovatelem.

Stavebnímu úřadu ze všech dosavadních informací není známo, že by nepovolené změny stavby byly užívány. Stavební úřad za účelem zjišťování případného nepovolené užívání nepovolených změn stavby bez konkrétního podnětu nemá kapacity provádět kontrolní prohlídky. Stěžovatel dle sdělení vedoucí sám podnět na povolené užívání neuplatnil.

Zákaz užívání stavby stavební úřad nevydal, neboť nepovolené užívání nezjistil.

Stavební úřad mě informoval, že ověří plnění nařízení odstranění nepovolené změny stavby. Pokud změna stavby nebude odstraněna, vyzve stavební úřad právní nástupce původního stavebníka ve smyslu § 134 odst. 2 stavebního zákona ke zjednání nápravy. Plnění výzvy bude stavební úřad kontrolovat a v případě jejího neplnění zahájí přestupkové řízení a uloží sankci.

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv⁹ 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.

⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.



C.1 Exekuce povinnosti odstranit nepovolené změny stavby

Podle § 74 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí ukládající povinnost k plnění vykonatelné, je-li v právní moci, a jestliže uplynula lhůta k dobrovolnému splnění povinností v tomto rozhodnutí stanovených. Hlava XI správního řádu upravuje postup správních úřadů při exekuci. K exekuci je správní úřad povinen přistoupit tehdy, kdy povinný subjekt ve stanovené lhůtě nesplní správním úřadem uloženou povinnost a je třeba přistoupit k jejímu vymožení. Exekuce tedy bezprostředně navazuje na úpravu institutu vykonatelnosti rozhodnutí ukládajícího povinnost. Pokud se správní orgán dozví o nesplnění povinnosti vyplývající z pravomocného rozhodnutí, je jeho úřední povinností učinit kroky, jež k vynucení uložené povinnosti správní řád upravuje, a to bez zbytečných prodlev. Není tedy ponecháno na vůli správního orgánu, zda a kdy k nařízení výkonu rozhodnutí v rámci pětileté lhůty přistoupí.

Pro nařízení exekuce na nepeněžitá plnění stanoví správní řád nejzazší lhůtu 5 let, a pro její ukončení stanoví jako nejzazší lhůtu 10 let. Tyto lhůty se počítají od data, kdy měla být povinnost splněna nejpozději dobrovolně.¹⁰

Za předpokladu, že nehrozí vážné nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, může před nařízením exekuce správní úřad vyzvat povinného ke splnění nepeněžitě povinnosti exekuční výzvou a určit mu náhradní lhůtu, v níž má být povinnost splněna.

Jednou z obecných právních zásad, jakož i zásad veřejného administrativního práva, je zásada právní jistoty, která se mimo jiné promítá v tom, že pravomocná a vykonatelná rozhodnutí jsou vymáhána. Jinými slovy, řádný výkon státní správy neznamená pouze vydávání správních rozhodnutí, ale také zajištění splnění pravomocných a vykonatelných rozhodnutí vydaných orgány veřejné moci.

Stavební úřad pouze z důvodu složitosti provedení odstranění změn stavby k nařízení exekuce nepřistoupil vůbec. Faktické obavy stavebního úřadu o případné možné náhradě škody neopravňovaly stavební úřad negovat a rezignovat stav právní. Stavební úřad byl tedy při exekuci rozhodnutí o odstranění změn stavby nečinný; svým postupem zcela zmařil účel exekuce, kterým je vynucení nařízené povinnosti. Tím de facto zbytečně vynaložil snahu, čas a prostředky nejen své, ale také všech účastníků řízení o odstranění změn stavby. Jako velmi závažnou skutečnost hodnotím to, že byl stavební úřad při exekuci rozhodnutí nečinný navzdory vyslovenému závěru Městského soudu v Praze.

Stavební úřad tak zapříčinil, že pravomocně nařízenou povinnost k odstranění změn stavby již nelze prostředky správního práva vynutit, a to ani ze strany stavebního (či jiného) úřadu. Provést exekuci v tomto případě již není oprávněn ani exekutor, neboť i na jeho postup při exekuci se vztahují výše uvedené lhůty. Nepovolené změny stavby může v tuto chvíli odstranit pouze dobrovolně vlastník, respektive jeho právní nástupci.

¹⁰ Viz § 108 odst. 4 správního řádu.



C.2 Postup stavebního úřadu podle § 134 odst. 2 stavebního zákona po marném uplynutí lhůt k zahájení a výkonu exekuce

Pokud stavební úřad zjistí při kontrolní prohlídce stavby závadu, vyzve podle § 134 odst. 2 stavebního zákona podle povahy věci vlastníka, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu. Pokud vlastník výzvě dobrovolně nevyhoví, stavební úřad vydá podle odstavce třetího uvedeného ustanovení rozhodnutí, kterým zjedná nápravu nařídí. Ten, kdo jedná v rozporu s touto výzvou či rozhodnutím nápravu nezjedná, dopustí se přestupku podle § 178 odst. písm. i) stavebního zákona.

Stavební úřad dle skutečností uvedených v části B. této zprávy o šetření zamýšlí postupovat výše uvedeným postupem, pokud prostřednictvím kontrolní prohlídky zjistí, že nepovolené změny stavby vlastníkem dosud neodstranil.

Takový postup stavebního úřadu by však byl zcela v rozporu s platnou právní úpravou, protože jednou již nelegální stavbu (zde nepovolené změny stavby) nelze povolit odstranit.

Nepovolené změny stavby v současné době existují toliko fakticky, nikoliv právně. Platná právní úprava neupravuje postupy, kterými by bylo možné provést exekuci rozhodnutí o odstranění nepovolených změn stavby po uplynutí zákonných lhůt (viz výše). Stavební úřad nemůže tímto nezákonným způsobem nyní napravovat svá předchozí, byť velmi závažná, prodlení (nečinnost).

C.3 Užívání nepovolených změn stavby

V případě podezření na nepovolené užívání stavby, v šetřeném případě změn stavby, je povinností stavebního úřadu vyzvat vlastníka k nápravě a nepovolené užívání zakázat.¹¹ Pokud vlastník zakazu nedbá, je povinností stavebního úřadu provést potřebná skutková zjištění za účelem provedení úvahy o tom, zda jsou naplněny znaky přestupku a podmínky pro zahájení přestupkového řízení, případně vydávání donucovacích pokut podle správního řádu.¹²

Stavební úřad dosud neprovedl jedinou kontrolní prohlídku či státní dozor, zda nejsou změny stavby, jejichž odstranění zmařil, nepovoleně užívány.

Pokud přihlédnu k předchozímu zcela nezákonnému postupu, kterým stavební úřad zmařil provedení exekuce rozhodnutí o odstranění nepovolených změn stavby, očekávám, že stavební úřad bude nyní aktivně činit kroky k ochraně veřejného zájmu a přímo ze své úřední činnosti zjistí, zda nejsou nepovolené změny stavby užívány. Očekávám, že za tím účelem ve vhodnou dobu provede opakované, neohlášené kontrolní prohlídky z veřejně přístupného místa, případně přistoupí k provedení podání vysvětlení relevantních osob (stěžovatele či dalších sousedů), případně vyhodnotí stěžovatelem nebo jinými osobami předložené fotografie či jiné záznamy, a při důvodném podezření vydá zákaz užívání stavby. Pokud zjistí, že je zákaz užívání stavby porušován, zahájí přestupkové řízení.

¹¹ Ustanovení § 134 odst. 5 ve spojení s § 178 odst. 1 písm. i) stavebního zákona.

¹² Ustanovení § 112 písm. c) správního řádu.



Odůvodnění, proč dosud sám ze své úřední činnosti tuto skutečnost nezjišťoval, viz část B. této zprávy o šetření, v šetřeném případě nepřijímám.

C.4 Nový stavební záměr na stavbě

K poskytnuté informaci stavebního úřadu o tom, že vlastníci stavby zamýšlí provést nové změny stavby na stavbě, které by dle slov stavebního úřadu obsahovaly i odstranění nepovolených změn stavby, uvádím následující.

Pokud stavební úřad obdrží žádost vlastníků o povolení záměru dalších (nových) stavebních změn stavby, nemůže pominout, že část stavby v rozsahu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2008 je nelegální. Tuto část stavby, resp. nepovolené změny stavby, stavební úřad nemůže povolit odstranit, a ani na nich povolit jiné (další) stavební práce. Jiná situace by byla, pokud by vlastník (stavebník) sám dobrovolně nepovolené změny stavby dle rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 11. 2. 2008 odstranil. Nicméně zdůrazňuji, že nemohu, a ani nechci předjímat další kroky stavebníka.

S ohledem na uvedené jsem se rozhodl požádat stavební úřad o sdělení bližších informací, zejména k otázce, zda vlastník (stavebník) podal novou žádost o povolení změn stavby. Pokud ano, co je jejím předmětem a v jaké procesní fázi se nachází její projednávání.

D. Informace o dalším postupu

Na základě výše popsanych zjištění a úvah jsem dospěl k přesvědčení, že se odbor výstavby Úřadu městské části Praha 6 dopustil pochybení, jež jsou popsána v části C. této zprávy.

Zprávu o šetření zasílám starostovi městské části Praha 6 a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ho žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 12. září 2018

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