

PODPORA VÝKONŮ ROZHODNUTÍ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ POHLEDEM OMBUDSMANA

Jana Vašíková

Jedním z nejpálčivějších problémů v oblasti veřejného stavebního práva je, že stavební úřady důsledně neprovádějí exekuci svých rozhodnutí, která vydaly ve veřejném zájmu. Jde např. o rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, nařízení nezbytných úprav, nařízení neodkladného odstranění stavby či rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací.

Veřejný ochránce práv za dobu svého dvacetiletého působení se setkává s nízkou mírou vykonatelnosti rozhodnutí, která stavební úřady vydávají ve veřejném zájmu. Stavební úřad, který nařídí odstranění nepovolené stavby, nezbytné úpravy, nutné zabezpečovací práce či neodkladné odstranění stavby, následně nepřistupuje k nucenému výkonu rozhodnutí, pokud povinný dobrovolně a včas nesplní uloženou povinnost. Poprvé ochránce na tuto skutečnost upozornil ve své Souhrnné zprávě za rok 2003.¹⁾ Zde uvedl: „*Nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Stávající praxe, kdy jsou případy odstranění nelegálních staveb vzácnou výjimkou, je do budoucna neudržitelná. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu.*“

Není sporu, že vlastník je tou osobou, které je uložena řada povinností spojených se zachováním dobrého stavebního stavu stavby. Rámec práv a povinností vlastníka je dán nejen Listinou základních práv a svobod²⁾ (dále jen „Listina“), ale také Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod³⁾ (dále jen „Úmluva“). Dle čl. 11 odst. 3 Listiny „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmou práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněným obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Dle čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy má každý „*právo pokojně užívat svůj majetek*“, přičemž je právem

států „*přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem*“.

S ústavně garantovaným právem vlastnit jsou nerozlučně spjata povinnosti. V oblasti veřejného práva jsou povinnosti vlastníků staveb konkretizovány ve stavebním zákoně.⁴⁾ Stavební zákon jakožto právní norma kodexového charakteru zakotvuje základní principy vztahů ve výstavbě. Dle ustanovení § 154 odst. 1 stavebního zákona je vlastník povinen udržovat stavbu po celou dobu její existence tak, aby se zabezpečil její dobrý stav a nedocházelo k jejímu znehodnocení. Pokud vlastník svoji zákonem stanovenou povinnost nesplní, je povinností stavebního úřadu zasáhnout. Nutno připomenout, že povinnost zakročit a přijmout opatření k nápravě má stavební úřad jen ve veřejném zájmu. Co je veřejným zájmem z hlediska stavebního práva zákonodárce blíže specifikuje v § 132 odst. 3 stavebního zákona. Je jím např. požadavek na provádění stavby v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, odstranění stavebně bezpečnostních, požárních, hygienických, zdravotních nebo provozních závad na stavbě. Pokud konkrétní stavba uvedené požadavky nesplňuje, je zákonnou povinností příslušného stavebního úřadu zakročit. V případě nepovolených staveb musí stavební úřad postupovat podle § 129 stavebního zákona (to se může podle okolností týkat staveb povolených i nepovolených). U tzv. „černých staveb“, které nelze dodatečně povolit a v případě staveb, ke kterým nelze vydat opakované stavební povolení, musí stavební úřad vy-

dat rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Při zajišťování nápravy rozporu s veřejným zájmem v ostatních případech stavební úřad využije některý z nástrojů specifikovaných v § 132 odst. 2 stavebního zákona a uloží vlastníkovu stavbu zjednání nápravy, např. mu nařídí provést nezbytné úpravy, neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby. Stavební úřad tak činí formou správního rozhodnutí.

Pokud vlastník stavby jako povinný dobrovolně a včas nesplní povinnost, kterou mu příslušný stavební úřad uložil pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, zákonná úprava § 103 a násl. správního řádu⁵⁾ předpokládá, že tento stavební úřad zajistí splnění uložené povinnosti na své náklady. V takových případech je stavební úřad, resp. obec pověřená výkonem působnosti obecného stavebního úřadu zatížena povinností nést náklady na splnění povinnosti, kterou její stavební úřad uložil vlastníkovu ve veřejném zájmu. To prakticky znamená, že obec pověřená výkonem obecného stavebního úřadu musí (na místo povinného) vykonat rozhodnutí náhradním způsobem, tj. na své náklady provést nebo zajistit provedení prací, které stavební úřad rozhodnutím uložil povinnému, a taktéž uhradit exekuční náklady. Zákonodárce sice předpokládá finanční zátěž pro obec jako dočasnou, což vyjádřil tím, že obec má právo domáhat se zpět úhrady vynaložených nákladů na výkon rozhodnutí (provedení uložené povinnosti), v aplikační praxi se však tato „dočasnost“ jeví spíše jako pouhé přání zákonodárce.

1) Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003, dostupná na www.ochrance.cz.

2) Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

3) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, ve znění Dodatkových protokolů.

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

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

Jelikož zákonodárce ani v rámci četných novelizací stavebního zákona nevyřešil otázku poskytnutí finančních prostředků na úhradu nákladů spojených s nuceným výkonem rozhodnutí stavebních úřadů, veřejný ochránce práv se touto otázkou zabýval v rámci šetření, které vedl z vlastní iniciativy.⁶⁾ Jeho smyslem bylo, aby Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu přijalo program, prostřednictvím kterého by se stát finančně podílel na krytí nákladů exekuce rozhodnutí, která obecné stavební úřady vydávají ve veřejném zájmu. Statistická data, která ochránce shromáždil v součinnosti se všemi krajskými úřady včetně Magistrátu hlavního města Prahy, potvrdila předpoklad, že z důvodu nedostatku financí není v České republice ročně vykonáno (splněno) několik desítek rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu. Chybějící systém financování je hlavním důvodem, kvůli kterému stavební úřady v řadě krajů nepřistoupily k náhradnímu výkonu svých rozhodnutí. Praxe ukázala, že neřešení havarijního stavu staveb má fatální důsledky nejen pro osoby, které v nebezpečných stavbách žijí, ale i pro okolí, kdy např. stropní konstrukce zchátralého domu smrtelně zranila člověka nebo padající fasáda zranila chodce.

Na základě intenzivní komunikace veřejné ochránkyne práv s vládou, mini-

stryní pro místní rozvoj, zástupci Svazu měst a obcí ČR zpracovalo v roce 2019 Ministerstvo pro místní rozvoj a k 1. březnu 2019 vyhlásilo dotační program „Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů“.⁷⁾

Program je zacílen na nápravu nejzávažnějších stavebně-technických závad na stavbě. Daný program je přísně účelový. Finanční prostředky je možné čerpat jen na krytí nákladů na zajištění výkonů rozhodnutí obecných stavebních úřadů o nařízení nutných zabezpečovacích prací na stavbě, nařízení neodkladného odstranění stavby a nařízení vyklizení stavby. Poskytovatelem dotace je Ministerstvo pro místní rozvoj, které přiděluje finanční prostředky prostřednictvím příslušných krajů konečným příjemcům. Konečným příjemcem dotace je obec, která vykonává působnost obecného stavebního úřadu a vydala daný druh rozhodnutí.

Dotační program je vyhlášen pro období 2018–2021 s tím, že Ministerstvo pro místní rozvoj nevyklučuje možnost rozšíření a dodatečné zařazení nových dotačních titulů do programu.⁸⁾ Prostřednictvím dotačního programu lze uhradit až 100 procent skutečně vynaložených uznatelných nákladů, tj. nákladů, které mají přímou souvislost s konkrétním dotačním titulem. Minimální finanční limit na jednotlivou dotaci je částka 50 tis. Kč.

Podmínky dotačního programu jsou poměrně přísné. Finanční prostředky lze získat jen za předpokladu zahájení exekuce vydáním exekučního příkazu ve věci pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby, nařízení nutných zabezpečovacích prací nebo nařízení vyklizení stavby. Jinými slovy obec resp. její stavební úřad může úspěšně žádat o dotaci jen za předpokladu, že již provede a pravomocně ukončí správní řízení, jehož výsledkem bude jeden z dotačních titulů (uvedený druh správního rozhodnutí). Následně stavební úřad musí přikročit k zahájení exekuce tohoto rozhodnutí vydáním exekučního příkazu.

Přes uvedené je třeba dotační program „Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů“ vnímat jako jeden z nástrojů, kterým veřejná moc přispívá k vymahatelnosti práva v podobě zajištění splnění povinností, které uložila svými pravomocnými a vykonatelnými rozhodnutími. Zachování a případné rozšíření okruhu dotačních titulů o další druhy individuálních správních aktů, které stavební úřady vydávají, např. rozhodnutí o odstranění stavby, považují za potřebné i z toho hlediska, že zajištění stavební kázně a dobrého stavebního stavu staveb jsou nezpochybnitelné veřejné zájmy, kterým stavební zákon poskytuje ochranu.

JUDr. Jana Vašíková
Kancelář veřejného ochránce práv

Poznámka redakce:

Výzva k předkládání žádostí o poskytnutí dotací v roce 2019 z programu I17D07 Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů byla vyhlášena 1. března 2019. Výše alokace pro tuto výzvu byla 60 mil. Kč. Lhůta pro doručení žádostí ministerstvu skončila 31. května 2019 – byla podána jedna žádost. Vyhlášení výzvy k předkládání žádostí o poskytnutí dotací v roce 2020 se nepředpokládá. Na rok 2021 se vyhlášení výzvy připravuje.

ENGLISH ABSTRACT

Support for execution of rulings made by Building Offices as seen from the ombudsman's perspective, by Jana Vašíková

One of the most acute problems in the domain of public building law is that the Building Offices do not consistently execute their decisions which have been taken in the public interest. These are rulings such as the order to remove a building, make requisite adaptations, and perform safety works.

6) K tomu viz Závěrečné stanovisko sp. zn. 6/2011/SZD/JSV, dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4804>.

7) Pravidla čerpání dotace z programu Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů jsou zveřejněny na webovém portálu Ministerstva pro místní rozvoj, dostupný z: <https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Podpora-a-rozvoj-regionu/Program-vykonu-rozhodnuti-stavebnich-uradu>.

8) Dotační program Podpora výkonů rozhodnutí stavebních úřadů, str. 9, dostupný z: <https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Podpora-a-rozvoj-regionu/Program-vykonu-rozhodnuti-stavebnich-uradu>.