



Zpráva o šetření ve věci nepovolené výstavby v katastrálním území Nové Mlýny

Dne 20. 4. 2021 jsem obdržel podnět obce A (dále jen „stěžovatelka“), zastoupené advokátem Mgr. Robinem Mlynářem. **Stěžovatelka namítá nečinnost Městského úřadu Podivín, stavebního úřadu** (dále jen „stavební úřad“), a **Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu** (dále jen „krajský úřad“), při projednávání nepovolených staveb v katastrálním území Nové Mlýny (tj. na území obce A). V uvedené lokalitě se nachází velké množství (cca 700) nepovolených staveb. Jedná se například o následující typy staveb, resp. výrobků plnících funkci stavby – menší rekreační stavby, mobilheimy, přístřešky, maringotky, karavany, oplocení atd. Zmíněné stavby slouží především k rekreačním účelům.

Přestože jsem své šetření zaměřil na postup stavebního a krajského úřadu při řešení nepovolené výstavby v k. ú. Nové Mlýny, nemohu přehlížet ani s tím související další problémy, které vznikají v dotčené lokalitě. Mám za to, že při vypořádávání se s nepovolenou výstavbou je potřeba na daný případ nahlížet v celé jeho šíři, a proto je nutné věnovat náležitou pozornost i souvisejícím problémům. Z toho důvodu bych se ve zprávě o šetření chtěl zabývat rovněž tím, jak by další dotčené správní orgány mohly přispět k řešení věci. Domnívám se, že pokud všechny kompetentní správní orgány takřkajíc potáhnou za jeden provaz, je možné postupně odstranit negativní dopady nepovolené výstavby na okolí. Konkrétně se tedy jedná o následující správní orgány: Ministerstvo pro místní rozvoj, Městský úřad Břeclav, odbor stavební a životního prostředí, Městský úřad Břeclav, odbor správních činností, Městský úřad Břeclav, obecní živnostenský úřad, Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště v Břeclavi, a Policii České republiky, Obvodní oddělení Břeclav.

A. Shrnutí závěrů

- (1) Stavební úřad se dopouští nečinnosti, jelikož nedodržuje zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v řízeních o odstranění stavby a v řízeních o dodatečném povolení stavby, které jsou stanoveny stavebním zákonem¹ a správním řádem². Blíže viz část C.1.1.
- (2) Stavební úřad se dopouští nečinnosti, jelikož nezhajuje řízení o odstranění všech nepovolených staveb, které se nachází v předmětné lokalitě. Blíže viz část C.1.2.
- (3) Mám pochybnosti, zda stavební úřad dostatečně využívá své pravomoci k nucenému výkonu rozhodnutí o odstranění stavby. Blíže viz část C.1.3.
- (4) Mám pochybnosti, zda stavební úřad dostatečně využívá své pravomoci k vedení sankčních řízení týkajících se nepovolené výstavby v dotčené lokalitě. Blíže viz část C.1.4.

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

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



- (5) Mám za to, že krajský úřad neefektivně využívá své pravomoci k odstranění nečinnosti stavebního úřadu. Blíže viz část C.2.

B. Skutková zjištění

Ve zprávě o šetření vycházím z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti se stěžovatelkou, stavebním úřadem, krajským úřadem a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“). Zjistil jsem zejména následující skutečnosti.

Nepovolená výstavba v k. ú. Nové Mlýny je dlouhodobým problémem trvajícím již přinejmenším dvacet let. Výstavbu v dané lokalitě upravuje Územní plán A³, a zejména Regulační plán rekreační oblasti Nové Mlýny⁴ (dále jen „regulační plán“). Nepovolené stavby nevyhovují požadavkům regulačního plánu na využití řešeného území. Z dostupných informací vyplývá, že se nepovolené stavby nacházejí zejména na pozemcích p. č. 1-14 v k. ú. Nové Mlýny.

B.1 Informace týkající se dosavadního postupu stěžovatelky

Stěžovatelka uvedla, že svými podněty v minulosti upozorňovala stavební úřad na nepovolené stavby v dané lokalitě. V červenci 2019 se stěžovatelka obrátila na krajský úřad s podnětem na přijetí opatření proti nečinnosti stavebního úřadu. V návaznosti na to krajský úřad přikázal⁵ stavebnímu úřadu pokračovat ve vedených správních řízeních. Dále stavebnímu úřadu uložil, aby pokračoval ve své dozorové činnosti v dané lokalitě a na základě svých zjištění posléze zahájil příslušná správní řízení. Stavební úřad měl o svých krocích informovat krajský úřad v určených lhůtách.

Ve věci trvající nečinnosti stavebního úřadu se stěžovatelka obrátila na krajský úřad dne 14. 12. 2020. Krajský úřad stěžovatelku informoval⁶, že vyzval stavební úřad k vyjádření k věci. Protože stěžovatelka od krajského úřadu neobdržela další vyrozumění, obrátila se dne 11. 3. 2021 na ministerstvo s podnětem na přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu. Ministerstvo stěžovatelce odpovědělo sdělením⁷ ze dne 15. 6. 2021 zejména tak, že zde nejsou zákonné předpoklady pro přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu. Poté dne 21. 6. 2021 krajský úřad stěžovatelce odpověděl⁸ na její podnět k přijetí opatření proti nečinnosti. Krajský úřad opět přikázal stavebnímu úřadu, aby ve vedených správních řízeních pokračoval, k tomu mu v některých případech stanovil lhůtu k ukončení řízení. Rovněž stavebnímu úřadu uložil, aby pokračoval ve své dozorové činnosti v dané lokalitě a na základě svých zjištění posléze zahájil příslušná správní řízení.

3 Textová i grafická část Územního plánu A je dostupná na [web] [cit. 17. 2. 2022].

4 Textová i grafická část Regulačního plánu rekreační oblasti Nové Mlýny je dostupná na <https://breclav.eu/folder/2977/display/> [cit. 17. 2. 2022].

5 Písemnost ze dne 28. 11. 2019, č. j. JMK 171319/2019.

6 Písemnost ze dne 18. 12. 2020, č. j. JMK 173205/2020.

7 Sdělení ze dne 15. 6. 2021, č. j. MMR-52765/2021-83.

8 Písemnost ze dne 21. 6. 2021, č. j. JMK 93821/2021.



B.2 Informace získané při místním šetření na stavebním úřadě a krajském úřadě

Pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv provedli dne 2. 6. 2021 místní šetření na krajském úřadě a dne 13. 7. 2021 na stavebním úřadě a v dotčené lokalitě.

Z jednání s oběma úřady vyplynulo, že jedním ze stěžejních problémů je personální situace na stavebním úřadě. Stavební úřad je v současnosti obsazen celkem třemi úředníky, z nichž se jeden věnuje řešení předmětných nepovolených staveb. Stavební úřad dále sdělil, že za zásadní problém považuje skutečnost, že vlastníci některých dotčených pozemků v dané lokalitě ústně pronajímají části pozemků třetím osobám a umožňují jim výstavbu rekreačních staveb na svých pozemcích. Vlastníci pozemků poté odmítají stavebnímu úřadu sdělit jména jednotlivých stavebníků, což stavebnímu úřadu ztěžuje vedení řízení o odstranění staveb. V této souvislosti stavební úřad upozornil na to, že současný stavební zákon neumožňuje postihnout vlastníka pozemku za to, že jiné osobě umožní nepovolenou výstavbu na svém pozemku. Stavební úřad dále jako problematické vnímá to, že nemůže vést řízení o odstranění jednotlivých staveb přímo s vlastníkem pozemku.

B.3 Informace týkající se dalších problémů spojených s nepovolenou výstavbou

Dne 13. 10. 2021 jsem se setkal se starostou obce A a rovněž jsem navštívil dotčenou lokalitu. Nejen na základě jednání se starostou jsem zjistil, že s nepovolenou výstavbou je spojena celá řada nežádoucích jevů. V následujícím textu se je pokusím krátce shrnout.

Problém spočívá především v tom, že se nepovolená výstavba nachází na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, přičemž užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům je, až na výjimky, možné pouze na základě souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu. Obavy dále vyvolává likvidace odpadních vod, které vznikají v nepovolených stavbách. Z poskytnutých informací se rovněž jeví, že patrně dochází k porušování obecně závazné vyhlášky⁹ č. 3/2019 o zajištění ochrany životního prostředí v obci A v k. ú. místní části obce A – Nové Mlýny (dále jen „vyhláška“), kterou vydala obec A. Tato vyhláška v lokalitě mimo jiné zakazuje umístování jakýchkoli dočasných či trvalých přístřešků, bivačů či jiných mobilních objektů typu maringotek, mobilheimů, karavanů apod. Z podkladů rovněž vyšlo najevo, že v řešeném území dochází k nevyhovujícímu nakládání s odpady, kdy osoby užívající nepovolené stavby odkládají odpad na místech, která k tomu nebyla určena. V souvislosti s jednáním vlastníků některých pozemků, kteří pronajímají části svých pozemků jednotlivým stavebníkům, vyvstala otázka, zda řádně zdaňují své příjmy z této činnosti. Z jednání se stěžovatelkou dále vyplynulo, že někteří vlastníci nepovolených staveb poskytují své rekreační objekty třetím osobám ke krátkodobému ubytování.

⁹ Obecně závazná vyhláška č. 3/2019 o zajištění ochrany životního prostředí v obci A v k. ú. místní části obce A – Nové Mlýny, dostupná na [\[web\]](#) [cit. 17. 2. 2022].



C. Právní hodnocení

Dříve, než se budu věnovat tomu, jak stavební a krajský úřad ve věci postupovaly a jak využily pravomoci, které jim právní předpisy poskytují k řešení nepovolené výstavby, si dovolím uvést následující.

Vnímám, že náprava současné situace nebude snadná s ohledem na množství realizovaných staveb a s tím spojených správních řízení. Negativním faktorem je zde i doba, po kterou zde k nelegální výstavbě dochází, resp. to, že tato situace nebyla důrazně řešena od samotného počátku. **Při psaní této zprávy si proto plně uvědomuji nelehký úkol pracovníků stavebního úřadu, do jehož kompetence věc spadá.**

C.1 Postup stavebního úřadu

C.1.1 Postup v řízeních o odstranění stavby a v řízeních o dodatečném povolení stavby

V řízení o odstranění stavby je stavební úřad povinen vydat rozhodnutí ve lhůtách podle ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu. Dle zmíněného ustanovení platí, že správní orgán vydá rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Nelze-li rozhodnutí vydat bezodkladně, pak musí správní orgán vydat rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení. Za určitých okolností (např. je-li potřeba nařídit ústní jednání či místní šetření, nebo jde-li o zvlášť složitý případ apod.) má správní orgán na vydání rozhodnutí až 60 dnů ode dne zahájení řízení.

V řízení o dodatečném povolení stavby se stavební úřad řídí lhůtami vyplývajícími z ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s § 112 odst. 3 stavebního zákona. Podle zmíněných ustanovení platí, že stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby rozhodne bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě 60 dnů ode dne zahájení řízení. Ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle ve lhůtě 90 dnů.

Na tomto místě si dovolím přistoupit k určitému zobecnění. Domnívám se, že pro účely mého šetření není nezbytné uvádět jednotlivá správní řízení, která stavební úřad v souvislosti s dotčenou lokalitou vede. Stejně tak si dovolím upustit od bližšího popisu procesního postupu stavebního úřadu v daných řízeních. Z podkladů, které mám k dispozici, jsem zejména zjistil, že stavební úřad vede několik řízení o odstranění stavby a rovněž několik řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad v některých případech vede samostatná řízení s jednotlivými stavebníky zvlášť, naopak v některých případech vede společné řízení vůči velkému počtu neznámých stavebníků. V takovém společném řízení pak současně projednává velké množství nepovolených staveb, které se nacházejí na jedné parcele. Informace o procesním postupu stavebního úřadu v daných řízeních vyplývají například ze sdělení¹⁰ stavebního úřadu ze dne 27. 5. 2021.

Na základě zmíněného sdělení jsem v postupu stavebního úřadu shledal delší odmlky a prodlevy mezi jednotlivými úkony. Ze sdělení dále vyplývá, že stavební úřad v jednotlivých řízeních nerozhoduje ve lhůtách stanovených správním řádem a stavebním

10 Sdělení ze dne 27. 5. 2021, č. j. MUP-0573/2021-SÚ-Sve-Dopis/info.



zákonem. Uvedené potvrzují i opatření¹¹ krajského úřadu podle ustanovení § 80 správního řádu, kterými vedl stavební úřad k odstranění nečinnosti. **S ohledem na uvedené skutečnosti mám za to, že se stavební úřad dopouští nečinnosti.**

Jsem si vědom toho, že nečinnost na straně stavebního úřadu má vícero příčin, kterými jsou zejména množství řešených staveb a zcela nedostatečné personální obsazení stavebního úřadu. Přesto, že uvedené faktory nemůže stavební úřad sám ovlivnit, je i tak povinen se řídit zákonnými lhůtami pro vydání rozhodnutí ve věci. Obtíže na straně orgánu veřejné správy nemohou jít k tíži adresátů veřejné správy. Je však s podivem, že nadřízené orgány podle dostupných informací nezajímá, že je stavební úřad pro vyřešení daného případu zcela nedostatečně personálně obsazen. Nezbývá mi než dodat, že považuji za nepřiměřené, aby se takto rozsáhlou kauzou zabýval fakticky jeden úředník.

C.1.2 Postup při zahajování nových řízení o odstranění stavby

Z ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu nepřímo vyplývá, že správní orgán má povinnost zahájit správní řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

V daném případě stavební úřad zahájil několik řízení o odstranění stavby, nicméně dosud nezahájil řízení ohledně všech ostatních nepovolených staveb, které se v lokalitě nacházejí. Není sporu o tom, že existence dosud neřešených nepovolených staveb je stavebnímu úřadu známa z jeho vlastní úřední činnosti či například z podnětů stěžovatelky.

Pokud stavební úřad nezahájil řízení o odstranění stavby ohledně všech nepovolených staveb v dané lokalitě, o jejichž existenci ví, nezbývá mi než konstatovat, že se **stavební úřad dopouští nečinnosti.**

C.1.3 Postup při výkonu rozhodnutí o odstranění stavby

V případě, že povinný dobrovolně a včas nesplní svou povinnost odstranit stavbu, jak mu ukládá pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu, musí stavební úřad vymáhat splnění této povinnosti.

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

Z poskytnutých informací vyplynulo, že v některých případech stavební úřad již vydal pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby. Nemám však informace o tom, zda stavební úřad přistoupil k nucenému výkonu rozhodnutí o odstranění stavby, pokud povinný nesplnil svou povinnost dobrovolně. Při jednání se stavebním úřadem vyšlo najevo, že ani tam, kde povinný splní svou povinnost a odstraní stavbu, často nedochází k očekávanému efektu, tj. skutečnému odstranění stavby z k. ú. Nové Mlýny. Povinný totiž svou stavbu pouze přesune na jiné místo v dotčené lokalitě.

11 Opatření ze dne 28. 11. 2019, č. j. JMK 171319/2019, a opatření ze dne 21. 6. 2021, č. j. JMK 93821/2021.



S ohledem na nedostatek informací o postupu stavebního úřadu bych chtěl pouze zdůraznit, že stavební úřad musí v přiměřené lhůtě přistoupit k nucenému výkonu rozhodnutí o odstranění stavby, pokud povinný nesplní svou povinnost dobrovolně.

C.1.4 Postup při projednávání přestupků

Řízení o odstranění stavby a s ním do určité míry související řízení o dodatečném povolení stavby 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, na základě kterých **stavební úřad musí zahájit řízení o uložení pokuty, pokud zjistí porušení zákona a naplnění některé ze skutkových podstat přestupku**. Pro daný případ by dle mého názoru připadaly v úvahu následující skutkové podstaty:

- Podle ustanovení § 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 ustanovení § 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 ustanovení § 178 odst. 2 písm. e) stavebního zákona se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora.

Z dosavadního postupu stavebního úřadu se jeví, že se stavební úřad soustřeďuje na vedení řízení o odstranění staveb. Nemám informace o tom, že by v dané věci stavební úřad zahájil nějaké přestupkové řízení. Otázkou však zůstává, zda by k rychlejšímu odstranění nepovolených staveb, a tedy rychlejší nápravě nezákonného stavu, nevedlo spíše důsledné vedení sankčních řízení. Mám za to, 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 další osoby pak mohou být vedená správní řízení jakýmsi mementem, že porušování právních předpisů má své následky a není ze strany správních orgánů fakticky tolerováno.

Dále se domnívám, že podle ustanovení § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona by mohl stavební úřad vést přestupkové řízení nejen s jednotlivými černými stavebníky, ale eventuálně i s vlastníky pozemků, na kterých se nachází nepovolená výstavba. Z doložených informací totiž vyplynulo, že vlastníci některých pozemků své pozemky v terénu fakticky dělí na jednotlivé menší parcely. K dělení pozemků je však za podmínek stanovených ustanovením § 82 stavebního zákona potřeba územní rozhodnutí.



S ohledem na dostupné informace mám pochybnosti, zda stavební úřad dostatečně využívá své pravomoci k vedení sankčních řízení týkajících se nepovolené výstavby v dotčené lokalitě.

C.2 Postup krajského úřadu při přijímání opatření proti nečinnosti

V souladu s principem efektivnosti, který je jedním z principů dobré správy, má být každý úřad při své činnosti důsledný a má usilovat o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení věci.

Postup nadřízeného úřadu v případě, že zjistí nečinnost svého podřízeného úřadu, upravuje ustanovení § 80 správního řádu.

Podle odstavce 1 zmíněného ustanovení platí, že nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví.

Podle odstavce 2 zmíněného ustanovení platí, že opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezhájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Podle odstavce 4 zmíněného ustanovení může k odstranění nečinnosti nadřízený správní orgán přijmout některé ze čtyř opatření proti nečinnosti, a to:

- přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí [písm. a)],
- usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu [písm. b)],
- usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení [písm. c)],
- usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí [písm. d)].

Z pokladů, které mám k dispozici, vyplývá, že se stěžovatelka alespoň dvakrát obrátila na krajský úřad s podnětem na přijetí opatření proti nečinnosti. V prvním podnětu navrhovala, aby krajský úřad přijal opatření k odstranění nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) a c) správního řádu. Ve druhém podnětu stěžovatelka navrhla přijetí opatření podle ustanovení 80 odst. 4 písm. b) a c) správního řádu.

Následný postup krajského úřadu byl v obou případech obdobný – krajský úřad vyzval stavební úřad k vyjádření a předložení podkladů k věci, o svém postupu informoval stěžovatelku a poté vůči stavebnímu úřadu přijal opatření proti nečinnosti. V obou případech krajský úřad zejména přijal opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, tj. přikázal stavebnímu úřadu rozhodnout či učinit jiné nezbytné opatření ke zjednání nápravy v určené lhůtě. Krajský úřad neshledal nečinnost v postupu stavebního úřadu, který nezhájil řízení o odstranění stavby ohledně všech nepovolených staveb v dané lokalitě, a v tomto směru tedy vůči stavebnímu úřadu nepřijal opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu. Krajský úřad



nicméně i tak uložil stavebnímu úřadu, aby pokračoval ve výkonu své dozorové činnosti v lokalitě a následně na základě svých zjištění zahájil a provedl odpovídající správní řízení.

V předestřeném případě je podle mého názoru nesporné, že vyřešit nepovolenou výstavbu v dotčeném území je velmi složitým úkolem (např. kvůli množství nepovolených staveb či neznalosti totožnosti stavebníků). Uvedené navíc ztěžuje skutečnost, že stavební úřad je ke splnění tohoto úkolu zcela nedostatečně personálně obsazen. S ohledem na to se domnívám, že je naléhavěji než v jiných případech potřeba, aby krajský úřad důsledně plnil svoji úlohu nadřízeného orgánu zastřešujícího činnost instančně podřízeného stavebního úřadu. Vzhledem k okolnostem případu mám za to, že by **krajský úřad měl poskytovat stavebnímu úřadu individuální metodickou pomoc**. Není mi známo, že by tak krajský úřad činil.

Pokud jde o postup nadřízeného úřadu při přijímání opatření proti nečinnosti, přikláním se k názoru, že nadřízený úřad není vázán návrhem, jaká opatření má ohledně nečinnosti učinit. **Nicméně z hlediska splnění zákonného záměru (odstranění nečinnosti) musí nadřízený úřad zvolit přiměřené opatření, kterým bude efektivně dosaženo zamýšleného cíle.**

Vyrozuměl jsem, že se krajský úřad soustředil zejména na posuzování toho, zda je stavební úřad v jednotlivých vedených řízeních nečinný. Jak jsem uvedl výše, na rozdíl od krajského úřadu se přikláním k tomu, že je stavební úřad nečinný i při zahajování řízení o odstranění stavby ohledně všech nepovolených staveb v dané lokalitě, o jejichž existenci ví. Na druhou stranu беру на vědomí, že přestože krajský úřad v této záležitosti neshledal nečinnost stavebního úřadu, tak mu uložil, aby postupoval blíže specifikovaným postupem.

S ohledem na dostupné informace mám za to, že opatření proti nečinnosti, která krajský úřad přijal, nevedla k žádnému významnějšímu posunu ve věci. Přestože jsem si vědom toho, že opatření spočívající v delegaci věci jinému stavebnímu úřadu či převzetí věci krajským úřadem je třeba využívat uvážlivě, je úkolem krajského úřadu v konkrétním případě pečlivě posoudit přijetí i těchto opatření proti nečinnosti. Uvedené píše s vědomím toho, že jak krajský úřad, tak ostatní stavební úřady nacházející se v širším okolí řešeného území mají dostatek úkolů ve svých agendách. Přesto se domnívám, že je v posuzovaném případě nutné na základě dostupných dat¹² ohledně vytíženosti stavebních úřadů posoudit, zda by některý z lépe personálně vybavených stavebních úřadů měl prostor zabývat se částí nepovolených staveb v k. ú. Nové Mlýny. Z poskytnutých informací není zřejmé, zda se krajský úřad blíže zabýval vytížeností dalších stavebních úřadů.

Se zřetelem k výše uvedenému **mám pochybnosti o tom, zda se krajský úřad náležitě věnoval posouzení toho, zda v daném případě existují vhodné podmínky pro přijetí i jiných opatření proti nečinnosti** vedle již přijatého opatření podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu. Rovněž **mám pochybnosti o tom, zda krajský úřad zvolil přiměřené opatření, která by efektivně vedla k odstranění nečinnosti stavebního úřadu.**

¹² Data ohledně vytíženosti stavebních úřadů na území Jihomoravského kraje, která byla získána na základě dotazníků, jsou dostupná zde: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=5070> [cit. 17. 2. 2022].



C.3 Možnosti postupu dalších správních orgánů

V úvodu této části zprávy si dovoluji zopakovat, že **předmětem mého šetření nejsou postupy níže uváděných správních orgánů**. Z informací poskytnutých stěžovatelkou vyplynulo, že se v minulosti obracela nejen na stavební úřad, krajský úřad a ministerstvo, ale i na jiné správní orgány, které chrání další veřejné zájmy ohrožené nepovolenou výstavbou. O jejich činnosti v dané věci mám jen velmi kusé informace, proto jejich postup prozatím není předmětem mého šetření.

Dotčené správní orgány bych však chtěl seznámit se svým názorem na to, jak by mohly přispět k řešení nepovolené výstavby. Dodávám, že k níže uvedenému postupu správních orgánů jsem dospěl na základě mně dostupných informací. Níže uvedené postupy správních orgánů tedy nepovažuji za jediné správné, neboť vždy bude záležet na konkrétních okolnostech případu.

C.3.1 K postupu Ministerstva pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy na úseku stavebního řádu. Podle ustanovení § 171 stavebního zákona provádí ministerstvo státní dozor, při němž sleduje, jak orgány veřejné správy vykonávají svou působnost stanovenou stavebním zákonem.

V souladu s principem efektivnosti, který je jedním z principů dobré správy, má být každý úřad při své činnosti důsledný a má usilovat o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení věci.

Ministerstvo se dozvědělo o dané kauze a postupu stavebního a krajského úřadu alespoň z podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti, který stěžovatelka podala dne 11. 3. 2021, a dále z dopisu¹³ předsedy vlády ČR ze dne 19. 12. 2019. Ministerstvo k podnětu stěžovatelky zejména sdělilo¹⁴, že vůči stavebnímu úřadu nemůže přijmout opatření proti nečinnosti a že krajský úřad v dané věci není nečinný.

Přestože ministerstvo podnět stěžovatelky formálně vyřídilo, jeví se mi, že se jádrem problému blíže nezabývalo. Ministerstvo obdrželo informace o tom, že se jedná o velmi rozsáhlou a složitou kauzu, ale podle mého názoru se o předmětnou věc nezajímalo adekvátním způsobem. Podstata kauzy tak zůstala fakticky neřešená. Dodávám, že mi není známo, zda ministerstvo blíže zjišťovalo, jak je stavební úřad personálně vybaven. Domnívám se však, že by tomu mělo věnovat náležitou pozornost.

Dále bych chtěl uvést, že pokud ministerstvo zjistí nedostatky v činnosti jemu podřízeného správního orgánu, mělo by přistoupit k přijetí odpovídajících opatření, kterými by vedlo dotčený správní orgán k nápravě. Podle okolností konkrétního případu zejména připadá v úvahu, aby ministerstvo například poskytlo individuální metodickou pomoc, vydalo metodický pokyn, provádělo metodická školení apod.

13 Dopis ze dne 19. 12. 2019, č. j. 42079/2019-UVCR.

14 Sdělení ze dne 15. 6. 2021, č. j. MMR-52765/2021-83.



C.3.2 K postupu Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí, podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu¹⁵

Podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zakázáno užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Porušení této povinnosti ze strany fyzické či právnické osoby je sankcionováno podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. c) a § 20a odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Z doložených podkladů vyplývá, že stěžovatelka v minulosti upozornila Městský úřad Břeclav, odbor stavební a životního prostředí (dále též „odbor životního prostředí“), na porušování zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Odbor životního prostředí provedl ve věci dozor dne 22. 9. 2016. V protokolu¹⁶ o dozoru uvedl, že blíže specifikované kontrolované pozemky, na kterých se nacházejí stavby, jsou pod ochranou zemědělského půdního fondu. Odbor životního prostředí uzavřel, že by v daném případě mohlo dojít k porušení ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. O případném dalším postupu odboru životního prostředí nemám prozatím žádné informace.

Úkolem odboru životního prostředí je dohlížet na to, zda ze strany fyzických či právnických osob nedochází k porušování ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Pokud odbor životního prostředí zjistí na základě podnětu třetí osoby či na základě poznatků ze své úřední činnosti okolnosti nasvědčující tomu, že dochází k užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu, má povinnost zahájit odpovídající přestupkové řízení.

K danému přestupku doplňuji, že se jedná o přestupek trvajících. Skutková podstata přestupku je tudíž naplňována i udržováním protiprávního stavu, tj. užíváním zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s jejím odnětím ze zemědělského půdního fondu. Jednání, kterým osoba udržuje protiprávní stav, se posuzuje jako jeden skutek a jeden přestupek až do okamžiku ukončení protiprávního stavu. V případě, že osoba neodstraní protiprávní stav, dojde k přetržení trvajících přestupku tím, že správní orgán uloží osobě správní trest za určité prokázané období trvání přestupku. Pokud osoba i poté udržuje protiprávní stav, jde již o skutek nový, který by měl správní orgán opět projednat v novém přestupkovém řízení.¹⁷

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

16 Protokol ze dne 10. 10. 2016, č. j. MUBR 72463/2016.

17 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61. Dostupný na www.nssoud.cz.



C.3.3 K postupu Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí, podle vodního zákona¹⁸

Vodoprávní úřad má za úkol působit k ochraně povrchových a podzemních vod, a to zejména tím, že kontroluje dodržování ustanovení vodního zákona¹⁹. Vodoprávní úřad má v rámci svých dozorových oprávnění například kontrolovat, zda osoby likvidují odpadní vody v souladu s vodním zákonem.

Z doložených podkladů vyplývá, že předmětem dozoru, který odbor životního prostředí provedl dne 22. 9. 2016, byla i záležitost dodržování ustanovení vodního zákona. Odbor životního prostředí v protokolu o dozoru uvedl, že většina vlastníků kontrolovaných pozemků má na svém pozemku přivedenu vodovodní přípojku. Dále z protokolu vyplývá, že odkanalizování objektů je řešeno z převážné části do jímek, případně se na pozemcích nacházejí chemická WC a suché záchody. Doklady o vývozu jímek nebyly při kontrole předloženy z důvodu nízké produkce odpadních splaškových vod. Závěrem odbor životního prostředí v protokolu uvedl, že chováním vlastníků pozemků při nakládání s odpadními vodami nedochází k porušování současně platné legislativy.

Mám za to, že případné nevhodné nakládání s odpadními vodami na tak rozsáhlém území by mohlo mít výrazný negativní vliv na jakost podzemních vod a eventuálně i na jakost vody v přilehlé Novomlýnské nádrži. Proto se domnívám se, že by odbor životního prostředí měl předestřenému případu věnovat náležitou pozornost a měl by se komplexně a systematicky zabývat tím, jakým způsobem osoby odvádějí odpadní vody v dané lokalitě. Odbor životního prostředí by měl zjišťovat, zda osoby řádným způsobem odvádějí odpadní vody do jímky, septiku, domovní čistírny odpadních vod či případně do veřejné kanalizace, nachází-li se v daném místě.

U uvedených vodních děl by odbor životního prostředí měl zjišťovat, zda jde o stavby povolené, zda osoby disponují povolením k nakládání s vodami, ale i zda osoby řádně plní své povinnosti při užívání a údržbě uvedených vodních děl. Pokud jde o stavby jímek či kanalizačních přípojek, které jsou obecnými stavbami, měl by odbor životního prostředí případně postupovat v součinnosti se stavebním úřadem.

Vyrozuměl jsem, že osoby v dané lokalitě často odvádí odpadní vody do jímek. V takových případech by odbor životního prostředí měl důsledně kontrolovat, zda osoby zneškodňují odpadní vody vývozem na čistírnu odpadních vod, a za tím účelem by měl trvat na předložení dokladů o vývozu. Bližší informace o provádění kontrol bezodtokých jímek může odbor životního prostředí nalézt v metodickém pokynu²⁰ Ministerstva životního prostředí k provádění kontrol vývozu bezodtokových jímek.

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

19 Ustanovení § 110 odst. 1 vodního zákona.

20 Metodický pokyn odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí k provádění kontrol vývozu bezodtokových jímek, dostupný na [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/bezodtokove_jimky_pokyn/\\$FILE/OOV_MP_Bezodtoke_jimky_210419.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/bezodtokove_jimky_pokyn/$FILE/OOV_MP_Bezodtoke_jimky_210419.pdf) [cit. 17. 2. 2022].



Pokud by odbor životního prostředí zjistil, že osoby porušují povinnosti vyplývající z vodního zákona, měl by podle konkrétních okolností věci zahájit odpovídající přestupkové řízení či eventuálně uložit opatření k odstranění zjištěných závad.²¹

C.3.4 K postupu Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí, podle zákona o ochraně přírody a krajiny²²

Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že k umístování a povolování staveb, jakož i jiných činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.

Podle odstavce 4 téhož ustanovení platí, že se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

Fyzická i právnická osoba se dopustí přestupku tím, že naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2.²³ Ačkoli následky porušení předmětné povinnosti trvají, jedná se o přestupek jednorázový.

Z doložených podkladů vyplývá, že předmětem dozoru, který odbor životního prostředí provedl dne 22. 9. 2016, byla i záležitost dodržování ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Odbor životního prostředí v protokolu o dozoru uvedl, že blíže specifikované kontrolované pozemky se dle územního plánu nacházejí v zastavitelném území obce Nové Mlýny a územní plán obsahuje podmínky plošného a prostorového uspořádání. Odbor životního prostředí tedy není oprávněn posuzovat vliv staveb na kontrolovaných pozemcích na krajinný ráz. Ohledně pozemku p. č. 1 v k. ú. Nové Mlýny, který se nachází mimo zastavěné a zastavitelné území, odbor životního prostředí sdělil, že karavany nejsou v krajině při pohledu z cest nápadné (karavany jsou částečně skryté). V závěru protokolu odbor životního prostředí uvedl, že na pozemku p. č. 2 v k. ú. Nové Mlýny nedošlo k porušení ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, což potvrdila i zaměstnankyně Správy CHKO Pálava.

K dané záležitosti bych chtěl doplnit, že odbor životního prostředí by v obdobných situacích měl pečlivě zvažovat, zda existují v konkrétním případě všechny zákonné předpoklady pro to, aby se krajinný ráz neposuzoval. Z judikatury²⁴ Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že se krajinný ráz neposuzuje pouze při současném splnění všech podmínek uvedených v ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud v rozsudku dále uvádí, že: „Zákon neumožňuje, aby výluka byla aplikována i v případě, že jsou naplněny jen některé předpoklady pro její aplikaci, např. že by postačovalo, aby v zastavitelných plochách bylo územním nebo regulačním plánem

²¹ Ustanovení § 110 odst. 1 vodního zákona.

²² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Ustanovení § 87 odst. 2 písm. h) a § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57. Dostupný na www.nssoud.cz.



stanoveno plošné a prostorové uspořádání. Pokud by tomu tak bylo, zákonodárce by jistě žádné další podmínky (podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody) nestanovil. (...) Zákonodárce u zastavitelných ploch vyžaduje, aby byly dány i podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.“

Jestliže odbor životního prostředí zjistí, že konkrétní osoba narušila krajinný ráz nesplněním povinnosti podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně nebyly splněny výše zmíněné předpoklady pro neposuzování krajinného rázu, měl by zahájit odpovídající přestupkové řízení, pokud v mezidobí nedošlo k promlčení přestupku.

C.3.5 K postupu Městského úřadu Břeclav, odboru stavebního a životního prostředí, podle nového zákona o odpadech²⁵

Pravidla nakládání s odpady v současnosti upravuje nový zákon o odpadech. Shodně s minulou právní úpravou²⁶ platí podle ustanovení § 61 zmíněného zákona, že každý je povinen odpad nebo movitou věc, které předává do obecního systému, odkládat na místa určená obcí v souladu s povinnostmi stanovenými pro daný druh, kategorii nebo materiál odpadu nebo movitých věcí tímto zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce, je-li vydána.

Podle ustanovení § 117 odst. 1 písm. t) nového zákona o odpadech se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že odkládá odpad nebo movitou věc, které předává do obecního systému, v rozporu s § 61.

Z informací, které mám k dispozici, se jeví, že osoby užívající nepovolené stavby v dotčené lokalitě odkládají odpad na místech, která k tomu nebyla určena, např. do křoví, podél cest, do příkopů apod. Z podkladů dále vyplývá, že předmětem dozoru, který odbor životního prostředí provedl dne 22. 9. 2016, byla i záležitost dodržování ustanovení tehdy účinného zákona o odpadech č. 185/2001 Sb. Odbor životního prostředí v protokolu o dozoru zejména uvedl, že problematika likvidace odpadů od fyzických osob, které využívají objekty rekreačních a rybářských osad v dané lokalitě, je plně v kompetenci obce A. Závěrem sdělil, že na základě provedené kontroly nebylo zjištěno porušení zákona o odpadech.

Podle nového zákona o odpadech přísluší vést přestupkové řízení podle ustanovení § 117 odst. 1 písm. t) obecnímu úřadu. Z veřejně dostupných informací uvedených na webových stránkách města Břeclavi²⁷ však vyplývá, že obec A uzavřela s městem Břeclav veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků. Pokud tedy odbor životního prostředí na základě podnětu třetí osoby či na základě poznatků ze své úřední činnosti zjistí okolnosti nasvědčující tomu, že fyzická osoba odkládá odpad v rozporu s ustanovením § 61 nového zákona o odpadech, má povinnost zahájit odpovídající

25 Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

26 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

27 Dokument nazvaný „Veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti na úseku projednávání přestupků“ ze dne 16. 11. 2020, dostupný na [\[web\]](#) [cit. 17. 2. 2022].



přestupkové řízení. Podle okolností věci by odbor životního prostředí rovněž mohl zvážit přijetí vhodných opatření k nápravě podle ustanovení § 116 nového zákona o odpadech.

C.3.6 K postupu Policie České republiky

Úkolem Policie České republiky (dále jen „policie“) je chránit veřejný pořádek, dohlížet na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce a odhalovat přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce.

Od roku 2019 je účinná obecně závazná vyhláška č. 3/2019 k zajištění ochrany životního prostředí v obci A v k. ú. místní části obce A – Nové Mlýny, která zakazuje v dotčené lokalitě mimo jiné stanování, nocování, táboření, umístování dočasných či trvalých přístřešků, maringotek, mobilheimů, karavanů. Cílem vyhlášky je bránit poškozování životního prostředí. Jednání, které je v rozporu s vyhláškou, je přestupkem proti pořádku v územní samosprávě.²⁸ Pokud jde o dosavadní postup policie v předmětné záležitosti, nemám bližší informace o tom, zda policie dohlíží na dodržování vyhlášky, ani zda odhaluje další přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce.

V dané věci mám za to, že by policie měla činit nezbytná šetření ke zjištění osob podezřelých z toho, že páchají přestupek, a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, a to v případě, že okolnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán přestupek²⁹ (osoby v lokalitě například táboří, nocují, jejich vozidla jsou mimo pozemní komunikace apod.). Policie by tak měla činit aktivně, a to i z vlastní iniciativy. Považuji za vhodné, aby se policie zaměřila na kontrolu dodržování vyhlášky a odhalování dalších přestupků zejména v letních měsících. Za podmínek stanovených ustanovením § 91 přestupkového zákona může policie za přestupek proti pořádku v územní samosprávě uložit pokutu příkazem na místě.

Domnívám se, že bude-li docházet k porušování právních předpisů a lokalita bude předmětem zájmu správních úřadů (včetně represivních složek), o čemž se veřejnost jistě dozví, může to odrazujícím způsobem ovlivňovat zájemce o užívání lokality či osoby lokalitu již protiprávně užívající.

C.3.7 K postupu Městského úřadu Břeclav, odboru správních činností, při projednávání přestupků proti pořádku v územní samosprávě

Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje.

K dispozici mám e-mailovou odpověď vedoucího odboru správních činností Městského úřadu Břeclav (dále jen „odbor správních činností“) ze dne 16. 11. 2020 k podnětu stěžovatelky, který se týkal porušování vyhlášky. Z odpovědi vyplývá, že přestupek

²⁸ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Ustanovení § 74 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.



možného porušení pořádku v územní samosprávě městský úřad odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě (pachatel je neznámý).

Úkolem odboru správních činností je ve spolupráci s policií vymáhat dodržování vyhlášky. Pokud odbor správních činností zjistí například na základě podnětů třetích osob okolnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán přešůpek, měl by zahájit přešůpkové řízení. Pokud policie v lokalitě zjistí osoby podezřelé z páchání přešůpku (porušující vyhlášku), mám za to, že nejsou naplněny podmínky pro to, aby odbor správních činností odložil věc z důvodu, že je pachatel neznámý.

C.3.8 K postupu Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Územního pracoviště v Břeclavi

Majitelé nemovitých věcí jsou povinni plnit své daňové povinnosti k dani z nemovitých věcí. Pokud je současně využívají k pronájmu či ke komerčním účelům, je třeba příjmy z nich plynoucí správně zahrnout i v rámci daně z příjmů. Úkolem finančního úřadu je tyto daně řádně spravovat. To znamená zejména dohlížet na to, zda bylo řádně a včas podáno daňové přiznání k předmětným daním, zda jsou údaje uvedené v daňovém přiznání pravdivé a zda jsou daňové povinnosti správně a včas uhrazeny. Má-li finanční úřad indicie nasvědčující tomu, že daňové subjekty neplní řádně svoje povinnosti, měl by je blíže prověřit. K tomu může využít širokou škálu nástrojů daných mu daňovým řádem³⁰, včetně provedení tzv. daňové kontroly.

Jednou z indicií svědčících o tom, že subjekt neplní řádně své daňové povinnosti, může být i podnět třetí osoby. Ze zaslanych podkladů vyplývá, že stěžovatelka takový podnět podala v roce 2017 u Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Územního pracoviště v Břeclavi (dále jen „finanční úřad“). V podnětu žádala o prověření toho, zda majitelé pozemků řádně plní své daňové povinnosti, konkrétně k dani z nemovitých věcí a k dani z příjmů. Finanční úřad sdělil³¹, že podnět posoudil jako podnět pro kontrolu a poskytnuté informace budou použity v rámci daňového řízení. Současně stěžovatelku poučil o tom, že s ohledem na daňovou mlčenlivost upravenou v ustanoveních § 9 a § 52 až 55 daňového řádu ji nemůže informovat o konkrétních opatřeních správce daně ani o výsledcích případného daňového řízení.

Pokud stěžovatelka chce zjistit bližší informace o postupu finančního úřadu, může jej požádat na základě zákona o svobodném přístupu k informacím³² o obecné informace o jeho činnosti v návaznosti na podání podnětu – tj. zda se rozhodl na základě tohoto podnětu iniciovat zahájení konkrétních kroků vůči zmiňovaným osobám (např. zahájení daňové kontroly či postupu k odstranění pochybností, zaslání výzvy k podání daňového tvrzení atd.), nebo zda k zahájení konkrétních postupů neshledal důvody. Domnívám se, že na tyto obecné informace nedopadá výluka podle ustanovení § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť nejde o informace o majetkových poměrech těchto osob. Smyslem a účelem takové žádosti je ověřit, zda finanční úřad řádně vykonával své

30 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

31 Sdělení ze dne 12. 5. 2017, č. j. 2388637/17/3008-60050-701171.

32 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.



povinnosti při správě daní, tj. zda řádně prověřil podnět stěžovatelky na možné nedodržování daňových povinností.

Dodávám, že správce daně nemůže odepřít poskytnutí těchto obecných informací, které nevypovídají o majetkových poměrech konkrétních osob, ani s odkazem na povinnost úředních osob zachovávat mlčenlivost dle daňového řádu. Poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím totiž není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiných zákonů.³³

Má-li stěžovatelka za to, že v mezidobí došlo ke změně podstatných okolností – např. se rozšířil počet osob využívajících předmětné pozemky nebo má poznatky o nové/sílicí ekonomické aktivitě v této oblasti (např. je jí známo, že se na internetu objevuje větší počet nabídek k ubytování v této lokalitě atd., a lze se proto domnívat, že dochází k rozsáhlejšímu poskytování ubytovacích služeb) – může současně podat nový podnět ke kontrole finančnímu úřadu.

C.3.9 K postupu Městského úřadu Břeclav, obecního živnostenského úřadu

Úkolem živnostenských úřadů je mimo jiné provádět živnostenskou kontrolu (dále jen „kontrola“) a ukládat pokuty za porušení povinností podle živnostenského zákona³⁴. Kontrolu mohou živnostenské úřady na základě podnětu zaměřit i na to, zda se osoba nedopouští přestupku neoprávněného podnikání³⁵, pokud provádí nějakou činnost, jež je svým obsahem živností ve smyslu živnostenského zákona³⁶, a tato osoba k ní nemá příslušné živnostenské oprávnění (dále jen „oprávnění“). V rámci kontroly přitom zkoumá, jestli činnost, kterou osoba provozuje, naplňuje znaky živnosti podle ustanovení § 2 živnostenského zákona. Dospěje-li k závěru, že vykonávaná činnost naplňuje znaky živnosti a osoba k ní nemá patřičné oprávnění, dopouští se přestupku neoprávněného podnikání.

Z poskytnutých informací vyšlo najevo, že někteří vlastníci pozemků v předmětné lokalitě pronajímají části svých pozemků jednotlivým stavebníkům. Z jednání se stěžovatelkou dále vyplynulo, že někteří vlastníci nepovolených staveb poskytují své rekreační objekty třetím osobám ke krátkodobému ubytování. Vyrozuměl jsem, že finanční úřad postoupil část podnětu stěžovatelky, který se týkal pronajímání míst k výstavbě rekreačních objektů, Městskému úřadu Břeclav, obecnímu živnostenskému úřadu (dále jen „živnostenský úřad“). Živnostenský úřad na základě toho provedl v roce 2017 živnostenskou kontrolu několika subjektů. Dle jeho sdělení³⁷ se mu ani v jednom případě nepodařilo prokázat neoprávněné podnikání. Živnostenský úřad naopak kontrolou zjistil, že subjekty

33 Viz ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého platí, že umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.

34 Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

35 Podle ustanovení § 61 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona se fyzická osoba dopouští přestupku tím, že provozuje činnost, která je živností volnou, aniž pro tuto živnost má živnostenské oprávnění.

36 Podle ustanovení § 2 živnostenského zákona je živností soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.

37 Sdělení ze dne 21. 12. 2017, č. j. OŽÚ/3404/2017/He/8.



pronajímají části pozemků v režimu pronájmu nemovitostí. Tvrzení kontrolovaných subjektů živnostenský úřad prověřoval později (roku 2018), k této jeho navazující činnosti již nemám žádné podrobnější informace.

V následujícím textu bych chtěl v obecné rovině uvést, jak by živnostenský úřad mohl případně postupovat. Pro posouzení, jestli by se osoba mohla dopustit přestupku neoprávněného podnikání, je třeba v předložené záležitosti rozlišovat mezi tím, zda poskytuje ubytovací služby, či zda pouze pronajímá svoji nemovitost. Poskytování ubytovacích služeb je totiž tzv. živností volnou, ohlašovací, pro jejíž získání nemusí žadatel splňovat nějaké specifické požadavky; obsahovou náplň této živnosti vymezuje nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností.³⁸ Naopak živností dle živnostenského zákona není pronájem nemovitostí, bytů a nebytových prostor.³⁹ Proto je třeba na tomto místě podrobněji rozvést definiční znaky tzv. ubytovací činnosti, jež je podnikáním ve smyslu živnostenského zákona, a pronájem nemovitostí, jenž živností není.

Zásadní je charakter a časový úsek poskytovaného ubytování, tj. zda je poskytováno relativně dlouhodobě za účelem zajištění bytové potřeby nájemce (jeho domácnosti), nebo je poskytováno přechodně, příp. krátkodobě, tj. za účelem rekreace, ubytování studentů apod. Dále je třeba hodnotit poskytování služeb ve spojení s ubytováním, tj. zda jsou poskytovatelem zajišťovány pouze nezbytné služby, nebo i další, jako je např. poskytování lůžkovin, výměna toaletních potřeb apod. Rovněž, co se týká provádění běžné údržby, případně drobných oprav v užívaném prostoru, lze shledat rozdíl mezi nájmem a ubytovací službou. Zda se jedná o ubytovací služby, nebo nájem, lze usuzovat např. také z formulace nabídky a stanovené ceny a o charakteru poskytovaného ubytování může vypovídat i způsob jeho nabídky, např. na internetu, v tisku odkazujícím na předmět ubytovacích služeb.

Pro názornost odkazuji na tabulku níže.

Kritérium	Ubytování § 2326 násl. OZ	Nájem § 2235 s násl. OZ (ev. pronájem)
Délka	Krátkodobé	Dlouhodobý
Účel	Rekreace, pracovní cesty	Bytová potřeba, rodinný život
Doprovodné služby	Větší rozsah – úklid prostor, výměna prádla...	Spíše méně Energie si obstarává nájemce
Běžná údržba a drobné	Ubytovatel	Nájemce

38 Podle nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů, je ubytovacími službami míněno: „Poskytování ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (například hotel, motel, kemp, ubytovna) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci. V případě ubytování v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci s kapacitou do 10 lůžek (včetně přistýlek) podávání snídaní ubytovaným hostům.“

39 Podle ustanovení § 3 odst. 3 písm. ah) živnostenského zákona.



opravy		
Místo plnění	Prostory určené k ubytování	Prostory způsobilé k danému účelu
Forma smlouvy	Bez náležitostí	Písemná

Splňuje-li nabídka poskytované služby znaky ubytování, musí osoba vlastnit živnostenské oprávnění, chce-li svoji nemovitost poskytovat ke krátkodobým nájům, soustavně a za účelem zisku. Nemá-li k tomu patřičné živnostenské oprávnění, dopouští se přestupku neoprávněného podnikání, za který ji může živnostenský úřad sankcionovat. Živnostenský úřad by se v rámci kontroly v předložené záležitosti měl primárně zaměřit na posouzení, je-li možné služby poskytované dotčenými subjekty zahrnout pod definiční znaky ubytovacích služeb ve smyslu živnostenského zákona, a zda jsou tyto poskytovány soustavně, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku. Dospěje-li k závěru, že tyto osoby ubytovací služby poskytují a nemají k tomu patřičné oprávnění, dopouští se přestupku neoprávněného podnikání a živnostenský úřad by jim měl uložit pokutu.

C.3.10 Obecně k postupu dotčených správních orgánů

Vzhledem k množství vzájemně souvisejících problémů, které jsem popsal výše, je nutné, aby dotčené správní orgány postupovaly při řešení věci v souladu se zásadou spolupráce správních orgánů⁴⁰. Podle mého názoru je vhodné, aby všechny dotčené správní orgány (zejména tedy stavební úřad, odbor životního prostředí, odbor správních činností, živnostenský úřad a finanční úřad) **uspořádaly společnou kontrolu v předmětné lokalitě**. Při kontrole by každý správní orgán měl v mezích své působnosti kontrolovat, zda konkrétní osoby dodržují příslušné právní předpisy. Domnívám se, že takové **společné kontroly by se měla účastnit i policie**.⁴¹

Aby správní orgány mohly případně zahájit přestupková řízení či iniciovat další postup v mezích své působnosti, je nezbytné zjistit totožnost osob podezřelých z protiprávního jednání. V případě, že správní orgány budou při kontrole postupovat podle kontrolního řádu⁴², mohou požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly.⁴³ Oprávnění zjišťovat totožnost osob dále svědčí policii, a to například v případě, že jde o osoby podezřelé ze spáchání přestupku.⁴⁴ Obdobné

40 Ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu. Dle ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu se pak základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v ustanovení § 2 až 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Ačkoliv tedy daňový řád obdobnou zásadu spolupráce s ostatními správními orgány neobsahuje, lze takovou možnost dovodit ze zásady spolupráce upravené ve správním řádu.

41 Ustanovení § 135 správního řádu.

42 Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

43 Ustanovení § 8 písm. a) kontrolního řádu.

44 Ustanovení § 63 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



oprávnění vyzvat osobu zúčastněnou na správě daní k prokázání totožnosti má i finanční úřad.⁴⁵

K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, **by měly správní orgány aktivně využívat institutu podání vysvětlení.**⁴⁶ Správní orgány by mohly využít zmíněného institutu jednak k posouzení toho, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení, a jednak k získání dostatečných podkladů pro zahájení řízení. Požadované vysvětlení se dále může týkat například poskytnutí informace o tom, jakým způsobem a za jakých okolností došlo ke spáchání přestupku, kdo tento přestupek spáchal, zjištění případných svědků apod., a to v těch případech, kdy rozhodné skutečnosti nelze zjistit jiným úředním postupem.

Více informací o možnosti využívání institutu podání vysvětlení a o provádění kontrol lze nalézt ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv – Kontrolní orgány⁴⁷ (str. 32–35), v závěrečném stanovisku sp. zn. 6034/2010/VOP⁴⁸ či v sankci sp. zn. 3769/2008/VOP⁴⁹.

C.4 Možnosti Obecního úřadu A při vybírání místního poplatku z pobytu

Z podnětu stěžovatelky zasláného finančnímu úřadu je patrné, že se stěžovatelka pokoušela získat i informace o možnosti vybírat místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt. Možnost vybírání místních poplatků, konkrétně místního poplatku z pobytu, přitom přichází v úvahu i nyní.

Z internetových stránek obce A jsem ověřil, že obec místní poplatek z pobytu zavedla obecně závaznou vyhláškou č. 1/2021⁵⁰. Předmětem poplatku z pobytu⁵¹ je úplatný pobyt trvající nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Jak vyplývá z důvodové zprávy⁵², cílem zavedení poplatku z pobytu je reagovat i na problém tzv. sdílené ekonomiky⁵³. Tomu je přizpůsobena konstrukce poplatku z pobytu, kdy pro jeho vybrání není rozhodné, zda k poskytování úplatného pobytu dochází v zařízeních určených k přechodnému ubytování osob (hotely, motely, penziony), a rovněž

45 Ustanovení § 23 daňového řádu.

46 Ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu. V případě postupu finančního úřadu lze vysvětlení požadovat podle ustanovení § 79 daňového řádu.

47 Dostupné na https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf [cit. 21. 2. 2022].

48 Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 16. 12. 2011, sp. zn. 6034/2010/VOP je dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/352> [cit. 21. 2. 2022].

49 Sankce veřejného ochránce práv ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 3769/2008/VOP je dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2888> [cit. 21. 2. 2022].

50 Obecně závazná vyhláška obce A č. 1/2021, o místním poplatku z pobytu. Dostupná na [\[web\]](#) [cit. 17. 2. 2022].

51 Viz ustanovení § 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

52 Důvodová zpráva k zákonu č. 278/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

53 Více informací o sdílené ekonomice v oblasti poskytování ubytovacích služeb lze nalézt v informačním letáku, který je dostupný na <https://www.ochrance.cz/letaky/sdilena-ekonomika-ubytovaci-sluzby/sdilena-ekonomika-ubytovaci-sluzby.pdf> [cit. 17. 2. 2022].



není ani rozhodné, zda je úplatný pobyt poskytován na základě smlouvy o ubytování, či jiné smlouvy. Poplatku z pobytu tak podléhají úplatné pobyty kratší 60 dnů poskytované například i ve stavebních pro rodinnou rekreaci, kempy, na zahradách, v mobilheimech, karavanech atd.

Pokud však poskytovatelé pobytu o povinnosti platit poplatek z pobytu nevědí nebo se jí záměrně vyhýbají, a nesplní proto ohlašovací povinnost, může být pro obecní úřad správa poplatku obtížná. Postupy ke zjištění a stanovení poplatkové povinnosti jsou upraveny v daňovém řádu. Jejich stručný popis přizpůsobený agendě místních poplatků lze nalézt například v materiálu Ministerstva financí *Postupy ke zjištění a prověření skutečností rozhodných pro splnění poplatkové povinnosti zaměřené na poplatek z pobytu*.⁵⁴ V případech složitějších případů pak může Obecní úřad A požádat o metodickou pomoc Krajský úřad Jihomoravského kraje.

V předmětné záležitosti dále připadá v úvahu, aby se Obecní úřad A zúčastnil výše zmíněné společné kontroly s dalšími správními orgány, při které by zkontroloval, zda poskytovatelé pobytu plní svou povinnost odvádět poplatek z pobytu.

D. Informace o dalším postupu

V rámci šetření jsem zjistil, že se stavební úřad dopouští nečinnosti, neboť nedodrжуje zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí v řízeních o odstranění stavby a v řízeních o dodatečném povolení stavby, které jsou stanoveny stavebním zákonem a správním řádem.

Stavební úřad se dále dopouští nečinnosti tím, že ve všech případech nezapojuje řízení o odstranění staveb, které jsou v předmětné lokalitě realizovány bez odpovídajícího povolení dle stavebního zákona.

Mám pochybnosti o tom, zda stavební úřad dostatečně využívá své pravomoci k nucenému výkonu rozhodnutí o odstranění stavby.

Z poskytnutých informací se jeví, že stavební úřad v dané věci nevede přestupková řízení související s nepovolenou výstavbou. Proto mám pochybnosti, zda stavební úřad dostatečně využívá své pravomoci k vedení sankčních řízení.

Pokud jde o činnost krajského úřadu, mám za to, že krajský úřad neefektivně využívá své pravomoci k odstranění nečinnosti stavebního úřadu.

S ohledem na specifičnost dané kauzy jsem se v rámci předmětného šetření rozhodl nejprve uspořádat společné jednání s dotčenými správními orgány, do jejichž působnosti spadá řešení nepovolené výstavby v k. ú. Nové Mlýny a řešení dalších souvisejících problémů. Jednání by mělo být příležitostí k debatě nad dosavadními zkušenostmi dotčených správních orgánů v předmětné záležitosti a nad možnostmi jejich dalšího postupu.

⁵⁴ Dostupné na <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2020/postupy-ke-zjisteni-a-provereni-skutecno-39708> [cit. 17. 2. 2022].



Zprávu, která bude podkladem pro jednání, zasílám k seznámení Městskému úřadu Podivín, stavebnímu úřadu, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, Ministerstvu pro místní rozvoj, Městskému úřadu Břeclav, odboru stavebnímu a životního prostředí, Městskému úřadu Břeclav, odboru správních činností, Městskému úřadu Břeclav, obecnímu živnostenskému úřadu, Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj, Územnímu pracovišti v Břeclavi, Policii České republiky, Obvodnímu oddělení Břeclav, Ministerstvu životního prostředí, České inspekci životního prostředí, Oblastnímu inspektorátu Brno, a stěžovateli.

Po prodiskutování věci na společném jednání si následně dovolím vyzvat dotčené správní orgány k vyjádření ke zprávě o šetření.

Brno 28. února 2022

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