



V Brně dne 2. prosince 2016
Sp. zn.: 6/2011/SZD

Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o systémových nedostatcích Ministerstva pro místní rozvoj

Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,¹ je ochránce oprávněn vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad nepřijal dostatečná systémová opatření k nápravě správní praxe.

V souladu s tímto ustanovením proto vyrozumívám vládu o systémových nedostatcích Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) v oblasti aplikace stavebního zákona² (dále „stavební zákon“) týkající se zajištění faktického výkonu rozhodnutí, která vydávají obecné stavební úřady ve veřejném zájmu podle stavebního zákona.

Právní východiska

Právo vlastnit je garantováno Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod³ (dále jen „Úmluva“) a Listinou základních práv a svobod⁴ (dále jen „Listina“). 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*“. Dle čl. 11 odst. 3 Listiny „*vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněným obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“

S ústavně garantovaným právem vlastnit jsou nerozlučně spjaty povinnosti. V oblasti veřejného práva jsou povinnosti vlastníků nemovitostí (pozemků, staveb) a stavebníků konkretizovány také ve stavebním zákoně. Stavební zákon, jakožto právní norma kodexového charakteru, zakotvuje základní principy vztahů ve výstavbě.

Ustanovení § 154 odst. 1 stavebního zákona ukládá vlastníkovu povinnost udržovat stavbu po celou dobu její existence tak, aby se zabezpečil její dobrý stav a nedocházelo k jejímu znehodnocení.

V ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona zákonodárce blíže specifikuje, co je veřejným zájmem z hlediska stavebního práva. Uvedené povinnosti stavebníka a vlastníka stavby se z hlediska ochrany hodnot veřejného zájmu promítají zejména v požadavku

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

4 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.

na provádění stavby v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, užíváním stavby jen k povolenému účelu, v odstranění stavebně bezpečnostních, požárních, hygienických, zdravotních nebo provozních závad na stavbě. Pokud konkrétní stavba uvedené požadavky nesplňuje, je zákonnou povinností příslušného stavebního úřadu využít některý z nástrojů specifikovaných v § 132 odst. 2 stavebního zákona a uložit vlastníkovu stavby zjednání nápravy. Těmito nástroji jsou mj. nařízení neodkladného odstranění stavby, nařízení nutných zabezpečovacích prací, nařízení nezbytných úprav, nařízení provedení udržovacích prací či nařízení vyklizení stavby. Stavební úřad tak činí formou správního rozhodnutí.

Ustanovení § 103 a násl. správního řádu⁵ ukládá správnímu orgánu (stavebnímu úřadu) **přistoupit k exekuci (nucenému výkonu rozhodnutí), pokud povinný dobrovolně nesplnil povinnost uloženou mu pravomocným a vykonatelným rozhodnutím**, které správní orgán vydal. V takových případech je obecný stavební úřad, resp. obec pověřená výkonem působnosti obecného stavebního úřadu zatížena povinností nést náklady na splnění povinnosti, kterou obecný stavební úřad uložil vlastníkovu či stavebníkovu 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 obecný 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 ovšem tato „dočasnost“ jeví jako pouhé přání zákonodárce. V případech, kdy je povinný osobou neznámou, neznámého pobytu či nesolventní, je rozpočet obce zatížen trvale.

Zjištěná praxe

JUDr. Otakar Motejl, první veřejný ochránce práv, již v roce 2004 na daný problém upozornil, když konstatoval: *„nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně stávajícího systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu“*.⁶

V roce 2009 JUDr. Otakar Motejl zahájil z vlastní iniciativy šetření zaměřené na zajištění financování nucených výkonů rozhodnutí obecných stavebních úřadů. K uvedenému kroku jej vedly následující poznatky. **V ČR nejsou vyčleněny finanční prostředky pro zajištění nuceného výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu v případech, kdy vlastník dobrovolně tato rozhodnutí nesplní**. Financování nákladů na výkon rozhodnutí bylo a je pro rozpočty obcí zatěžující, obce proto nejsou ochotny nebo schopny hradit náklady na výkon rozhodnutí svých stavebních úřadů. Nucené demolice a jiné povinnosti uložené obecnými stavebními úřady ve veřejném zájmu se proto provádí jen výjimečně. Tristní je situace zejména v případech, kdy povinný je nemajetný (zatížený řadou exekucí), osobou neznámou či neznámého pobytu. V takových případech není obec

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

6 Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003, str. 37, www.ochrance.cz

objektivně schopna se vůči povinnému domoci zpět úhrady nákladů, které vynaložila na výkon rozhodnutí, které vydal její obecný stavební úřad ve veřejném zájmu.

Jelikož zákonodárce otázku financování výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu legislativně neřešil ve stavebním zákoně z roku 2006⁷ ani v jeho tzv. velké novele z roku 2012⁸, v šetření se rozhodl pokračovat můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský. Ten dne 21. ledna 2013⁹ vydal zprávu o šetření, v níž konstatoval, že **Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí mají společnou odpovědnost za to, že splnění pravomocných a vykonatelných rozhodnutí** obecných stavebních úřadů vydávaných ve veřejném zájmu zůstává v ČR nadále nevyřešeno.

Za účelem vedení konstruktivní diskuse s Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem financí s cílem stanovit pravidla financování (úhrady) nákladů na výkon rozhodnutí vydaných obecnými stavebními úřady ve veřejném zájmu, shromáždil můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček v součinnosti se všemi krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy data k otázce financování výkonu rozhodnutí. Z nich vyplynulo:

- z důvodu nedostatku finančních prostředků není v ČR ročně vykonáno (splněno) několik desítek rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu,
- nedostatek finančních prostředků je hlavním důvodem, kvůli kterému nejsou vykonána tato rozhodnutí obecných stavebních úřadů,
- chybí účelové vyčlenění finančních prostředků z centra (ze státního rozpočtu), kdy v rozpočtovém určení daní není pro obce ani pro kraje stanovena částka určená na financování výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu.

Dne 30. září 2014 se účastníci¹⁰ kulatého stolu konaného v Kanceláři veřejného ochránce práv dohodli na potřebnosti a naléhavosti řešení financování výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu. Shodli se, že finanční spoluúčast státu je namíste v mezních situacích, kdy vykonatelné rozhodnutí obecného stavebního úřadu není splněno přesto, že obecný stavební úřad učinil veškeré zákonem předvídané úkony za účelem vymožení splnění uložené povinnosti. V neposlední řadě dospěli ke **konsensu o vytvoření meziresortní pracovní skupiny** při Ministerstvu vnitra, jejímž úkolem by bylo připravit pravidla poskytování finančních prostředků ke krytí nákladů na zajištění výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu.

Meziresortní pracovní skupina zahájila svoji činnost v listopadu 2014.¹¹ Dosavadní výsledky jednání skupiny je možné shrnout do následujících bodů:

7 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný k 1. 1. 2007.

8 Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, účinný k 1. 1. 2013.

9 Zpráva o šetření ze dne 21. ledna 2013, sp. zn. 6/2011/SZD/KČ.

10 Účastnili se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí, Asociace krajů ČR, a Svazu měst a obcí ČR.

11 Členy pracovní skupiny jsou zástupci Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva financí, Asociace krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR, Svazu tajemníků měst a obcí ČR a Kanceláře veřejného ochránce práv.

- Ministerstvo financí doporučuje poskytovat finanční prostředky k danému účelu formou dotace tzv. průtokovou formou. Ministerstvo pro místní rozvoj by formou rozhodnutí o poskytnutí dotace určilo konkrétní obec s výkonem působnosti obecného stavebního úřadu jako příjemce finančních prostředků a následně by je odeslalo příslušnému kraji, který by je přeposlal dané obci určené rozhodnutím o poskytnutí dotace. Obec by tyto prostředky přijímala jako prostředky státního rozpočtu,¹²
- Ministerstvo pro místní rozvoj sdělilo Ministerstvu vnitra, že souhlasí s financováním výkonů rozhodnutí obecných stavebních úřadů formou dotace s tím, že připravuje návrh dokumentace programu, ve kterém mj. stanoví podmínky pro poskytnutí dotace,¹³
- Ministerstvo pro místní rozvoj vyrozumělo Asociaci krajů ČR, že souhlasí s financováním formou dotace a jako budoucí poskytovatel dotace připravuje návrh dokumentace programu.¹⁴

Tento program Ministerstvo pro místní rozvoj, přes svoje přísliby, nepředložilo členům meziresortní pracovní skupiny ani mně.

Pochybení Ministerstva pro místní rozvoj

Zájem na respektování stavební kázně a zajištění dobrého stavebního stavu staveb jsou nezpochybnitelnými veřejnými zájmy, kterým poskytuje ochranu stavební zákon.

Nelze tolerovat, že z důvodu nedostatku finančních prostředků nejsou v celostátním měřítku plněna pravomocná a vykonatelná rozhodnutí obecných stavebních úřadů, která vydávají v zájmu zajištění stavební kázně a dobrého stavebního stavu staveb.

Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní orgán na úseku územního rozhodování a stavebního úřadu nese plnou odpovědnost za aplikaci stavebního zákona a za zajištění ochrany veřejných zájmů, které tato právní norma chrání.

Přestože Ministerstvo pro místní rozvoj o daném problému ví přinejmenším od roku 2004, neřeší ho. Z důvodu nečinnosti a neochoty Ministerstva pro místní rozvoj zůstávají rozhodnutí obecných stavebních úřadů o uložených povinnostech k ochraně veřejných zájmů dle stavebního zákona pouhými „kusy papíru“, které nemají reálné zhmotnění.

Závěrečné stanovisko ochránkyně a návrh opatření k nápravě

Dopisem ze dne 18. února 2016¹⁵ jsem vyzvala ministryni pro místní rozvoj, aby ve lhůtě do 31. března 2016 předložila k projednání a schválení členům meziresortní pracovní skupiny při Ministerstvu vnitra program pro poskytování finančních prostředků ke krytí

12 Dopis Ing. Andreje Babiše, 1. místopředsedy vlády a ministra financí ze dne 15. května 2015, č. j. MF 18641/2015/1201-4.

13 Dopis JUDr. Jana Blechy, náměstka sekce veřejného investování Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 12. srpna 2015, č. j. 25577/2015-82.

14 Dopis Ing. Karly Šlechtové, ministryně pro místní rozvoj ze dne 11. září 2015, č. j. 28933/2015-82.

15 sp. zn. 6/2011/SZD/JSV

nákladů na zajištění výkonu rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu.

Vyjádření úřadu

V reakci na závěrečné stanovisko mě ministryně pro místní rozvoj v dopisu ze dne 4. dubna 2016¹⁶ ujistila, že považuje danou záležitost za prioritu. Nicméně program financování Ministerstvo pro místní rozvoj nepředložilo.

Posun nepřineslo ani osobní jednání. Ačkoliv mě ministryně opakovaně ujišťovala o důležitosti řešení této problematiky, jí vedené ministerstvo neučinilo žádné kroky, kterými by své proklamace o významu daného programu naplnilo. Ministerstvo tedy nesplnilo mnou navržené opatření k nápravě a ani nepřijalo žádné jiné dostatečné opatření. Proto jsem se rozhodla vyrozumět o svých zjištěních vládu.

Shrnutí

Ministerstvo pro místní rozvoj selhalo při ochraně veřejných zájmů garantovaných stavebním zákonem. Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu neučinilo dostačující kroky k tomu, aby rozhodnutí obecných stavebních úřadů, která vydávají k ochraně veřejných zájmů, byla také plněna.

Ministerstvo pro místní rozvoj dosud nepředložilo program obsahující pravidla, na základě kterých by obce s výkonem obecného stavebního úřadu mohly žádat za předem stanovených podmínek o finanční spoluúcast státu na krytí nákladů na výkon rozhodnutí, které jejich stavební úřad vydal ve veřejném zájmu.

Návrh veřejné ochránkyně práv

Za účelem zajištění řádné správní praxe Ministerstva pro místní rozvoj vládě navrhuji, aby uložila ministryni pro místní rozvoj, aby:

Ministerstvo pro místní rozvoj vytvořilo do **31. března 2017** program obsahující pravidla poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu ke krytí nákladů na výkon rozhodnutí obecných stavebních úřadů vydaných ve veřejném zájmu v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, v případech, kdy povinná osoba dobrovolně nesplní rozhodnutí obecného stavebního úřadu.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

16 č. j. 10499/2016-82

Přílohy

1. Zpráva o šetření ze dne 21. ledna 2013, sp. zn. 6/2011/VOP/KČ
2. Dopis Ing. Andreje Babiše, 1. místopředsedy vlády a ministra financí, ze dne 15. května 2015, č. j. MF 18641/2015/1201-4
3. Dopis JUDr. Jana Blechy, náměstka sekce veřejného investování Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 12. srpna 2015, č. j. 25577/2015-82
4. Dopis Ing. Karly Šlechtové, ministryně pro místní rozvoj ze dne 11. září 2015, č. j. 28933/2015-82
5. Závěrečné stanovisko ze dne 18. února 2016, sp. zn. 6/2011/SZD/JSV
6. Dopis Ing. Karly Šlechtové, ministryně pro místní rozvoj ze dne 4. dubna 2016, č. j. 10499/2016-82