



Zpráva o šetření

ve věci činnosti správních orgánů související se skrývkou ornice a zabezpečením staveniště proti vstupu nepovolaným osobám

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátil předseda Spolku pro ochranu příznivých životních podmínek v oblasti od Bulovky po Šalamounku v Praze 5 pan A. B. (dále také „stěžovatel“), který si stěžoval na postup stavebního úřadu Úřadu městské části Praha 5 (dále také „stavební úřad“) a odboru stavebního řádu Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „magistrát“) ve věci stavební činnosti spojené se stavbou „*Viladomy Na Farkáně, objekty B1 a B2*“ (dále také „předmětná stavba“). V podání uvedl, že stavební úřad nevyhověl žádnému z jeho opakovaných podnětů poukazujících na provádění stavební činnosti v rozporu s právními předpisy, podmínkami stavebního povolení a ověřenou projektovou dokumentací. Za předmět podání veřejné ochránkyni práv označil pouze nezákonnosti, které provázejí stavební činnost na konkrétní stavbě, a primárně si stěžoval na to, že stavebník (s vědomím správních orgánů) porušuje stavební povolení a podmínky pro provádění stavby v něm obsažené.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,¹ přenést na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu a ochrany životního prostředí.

A. Shrnutí

Stěžovatel se obrátil na veřejnou ochránkyni práv s podnětem, který směřoval k řešení otázek souvisejících se skrývkou ornice na pozemku předmětné stavby, s oplocením staveniště a se zabezpečením proti vstupu nepovolaným osobám do místa práce těžkých stavebních strojů. K podnětu doložil též sdělení magistrátu² ve věci jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, s jehož obsahem nesouhlasil. Nesprávný postup ze strany správních orgánů pociťoval především v tom, že jejich sdělení neodpovídají platným právním předpisům a neobsahují jasné zdůvodnění jejich postupu.

Zahájil jsem proto ve věci šetření, jehož cílem bylo posoudit, na základě zjištěného skutkového stavu a aktuální judikatury, postup správních orgánů v dané kauze.

Po právním vyhodnocení případu a dle zjištěných skutečností jsem dospěl k závěru, že v postupu stavebního úřadu a magistrátu nemohu shledat taková pochybení, na základě kterých bych vůči nim uplatňoval opatření podle zákona o veřejném ochránci práv. K tomuto závěru jsem dospěl i přesto, že písemnosti správních orgánů (zejména magistrátu) obsahují informace, se kterými se nemohu zcela ztotožnit. Jedná se především o výklad některých ustanovení právních předpisů, který považuji důležitý pro budoucí správnou praxi správních orgánů.

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

2 písemnost čj. MHMP 1090954/2016, ze dne 16. 6. 2016



A.1 Skrývka ornice

Správně byla správními orgány řešena povaha „skrývky ornice“, kterou je třeba ve světle judikatury obecně považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není.³ Je proto nutné vždy rozlišit mezi „vlastní stavbou“ a podmínkami k jejímu provedení.

Dle ustanovení § 115 stavebního zákona může stavební povolení obsahovat řadu podmínek, u nichž se však nelze domnívat, že se jedná o „vlastní stavbu“. Takovou podmínkou může být i povinnost provedení skrývky ornice z důvodu ochrany zemědělského půdního fondu a zachování kvalitních vrstev půdy (určení její mocnosti, místa deponie, povinnosti jejího navrácení do místa stavby apod.). Jde o podmínku k provedení vlastní stavby, kterou musí stavebník dodržet a stavební úřad její provedení řádně kontrolovat v součinnosti s příslušným dotčeným orgánem při vybraných fázích výstavby.

Stavební úřad není, v souladu se zásadou zákonnosti⁴ a zásadou zákazu zneužití pravomoci,⁵ oprávněn učinit předmětem stavebního povolení objekt, který nepodléhá povolovacímu režimu dle veřejného stavebního práva. Proto i **podmínka k provedení stavby (zde nutnost provedení skrývky ornice) může být předmětem zájmu stavebního úřadu pouze v rozsahu, pro který byla do stavebního povolení zahrnuta, nenastane-li jiný zákonný důvod** (např. nepůjde-li současně o objekt, který podléhá povolovacímu režimu dle stavebního zákona, anebo jinou zákonnou povinností).

Dle ustanovení § 152 stavebního zákona platí, že stavebník je vždy (i u staveb a jejich změn nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nebo u jiného obdobného záměru) povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby, terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství.

Za „obdobný záměr“ ve smyslu ustanovení § 152 stavebního zákona je možné považovat i skrývku ornice v prostoru budoucího staveniště, ačkoliv nebudou tyto zemní práce a změny terénu naplňovat pojem „terénních úprav“ dle stavebního zákona. Otázka šetrnosti k sousedství pak může být předmětem stavebního dozoru stavebního úřadu.

A.2 Mechanismy kontroly dodržování podmínek stavebního povolení

Dle ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona platí, že (cit.): *„stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.“*

3 Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 17/2008-68, ze dne 24. 9. 2008 (dostupný na www.nssoud.cz).

4 Viz ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

5 Viz ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu.



Dle magistrátu existuje v těchto případech pouhá možnost, a nikoliv povinnost, kontrolovat dodržování příslušných podmínek ze strany dotčených orgánů. Ve výkladu tohoto ustanovení se s magistrátem neshodují.

Domnívám se, že **ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona nelze vykládat jiným způsobem než tak, že použitý pojem „mohou kontrolovat“ neznamená možnost správní úvahy nad realizací zvláštního oprávnění, ale povinnost správního orgánu přikročit k němu vždy, pokud nastanou zákonné podmínky.** V případě zjištění, že by mohlo docházet k porušení zvláštního právního předpisu anebo podmínek závazného stanoviska, promítnutých do stavebního povolení, je stavební úřad povinen v rámci zásady vzájemné součinnosti (§ 4 odst. 2 stavebního zákona) upozornit na svá zjištění příslušný dotčený orgán, který musí následně adekvátně reagovat (tj. spolupracovat ve smyslu zásady vzájemné součinnosti, která je promítnutím jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvené v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu).

A.3 Povinnost zabezpečení prostoru staveniště

Pro posouzení otázky nutnosti oplocení staveniště a zabezpečení místa práce těžkých stavebních strojů proti vstupu nepovolaným osobám při skrývce ornice je důležitý správný výklad pojmu „staveniště“. Dle ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona platí, že „*staveništěm se rozumí místo, na kterém se provádí stavba nebo udržovací práce...*“

Pro výklad citovaného ustanovení, a tedy i posouzení právních norem navázaných na staveniště, je podstatný až okamžik zahájení stavby. Použité slovo „stavba“ v ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona je nutno vykládat jako „vlastní stavba“, která byla předmětem povolení stavebního úřadu, popřípadě jakákoliv její část. **Dokud nedojde k provádění „vlastní stavby“, popřípadě jakékoliv její části, nejde o staveniště ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona, a neplatí proto zásada povinného zaplacení staveniště.**⁶

Dle platné právní úpravy současně platí, že **(vlastní) stavby, pracoviště a zařízení staveniště musejí být ohrazeny nebo jinak zabezpečeny proti vstupu nepovolaných fyzických osob.** Je pak na zhotoviteli, aby určil způsob zabezpečení staveniště proti vstupu nepovolaných fyzických osob.⁷ Místo, které z důvodu pouhého provádění skrývky ornice není v tomto okamžiku „staveništěm“, je nutné považovat za „pracoviště“, a proto musí být ohraničeno či jinak (vhodně) zabezpečeno.⁸

Správní orgány proto v dané otázce nepochybily, pokud vyhodnotily podněty stěžovatele jako neopodstatněné, neboť pracoviště, kde docházelo ke skrývce ornice, bylo zřejmě zabezpečeno jinak než provedením (ochranného) oplocení.

6 Viz ustanovení § 24e odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a příloha č. 1 bod I. – Požadavky na zajištění staveniště odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů.

7 Viz příloha č. 1 bod I. – Požadavky na zajištění staveniště odst. 2 nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů.

8 Viz ustanovení § 4 odst. 1 a bod 9. – Venkovní pracoviště přílohy k nařízení vlády č. 101/2005 Sb., o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.



B. Skutková zjištění

Po neúspěšném uplatnění podnětů u stavebního úřadu se stěžovatel s žádostí o opatření proti nečinnosti obrátil na magistrát, který jej písemností ze dne 16. 6. 2016 informoval, že neshledal důvod pro použití prostředků ochrany před nečinností správního orgánu upravených v ustanovení § 80 správního řádu. Zde si dovoluji k jednotlivým bodům podnětu ocitovat některá zjištění magistrátu, která považuji pro následné hodnocení případu za důležitá.

B.1 Skrývka ornice

Magistrát si na základě žádosti o opatření proti nečinnosti vyžádal od stavebního úřadu stanovisko k obsahu obdržených podnětů a zaslání souvisejících podkladů. Po jejich prostudování došel u předmětné stavby k závěru, že (cit.): *„skrývka zeminy není součástí činností povolených stavebním povolením. Je třeba ji považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, které však vlastním prováděním stavby ještě nejsou.“* Tuto svou úvahu opřel magistrát o skutečnost, že dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu⁹ je dána obecná povinnost skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy. To, že stavební povolení¹⁰ obsahovalo podmínku č. 7c týkající se skrývky zeminy, která byla rozhodnutím magistrátu změněna,¹¹ ještě dle magistrátu neznamená, že skrývka je součástí předmětné stavby. Jedná se dle magistrátu pouze o přípravné práce. Magistrát rovněž odkázal ve sdělení na vydané závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu,¹² ze kterého vyplynulo, že pro objekty B1 a B2 předmětné stavby nebylo třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s odnětím, a tudíž bylo třeba stanovit ve stavebním povolení podmínky pro provedení stavby, tj. pro skrývku kulturních vrstev půdy.¹³ Dle ustálené praxe magistrát považuje stavbu za zahájenou provedením prvních stavebních či jiných prací na staveništi, směřujících k realizaci stavby podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. V rámci sdělení se opíral též o soudní judikaturu, zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu. Následně magistrát doplnil úvahu o podřazení provedené skrývky ornice pod zákonný pojem „terénní úpravy“,¹⁴ kdy uvádí, že dle části E. Zásady organizace výstavby schválené projektové dokumentace lze posoudit, že provedená skrývka ornice před zahájením vlastní stavby podstatně nemění vzhled prostředí ani odtokové poměry na staveništi, a tudíž nepodléhá režimu stavebního zákona.

9 Viz ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

10 písemnost stavebního úřadu čj. OSU.Koš.p.1475/5-56098/2011-Za-R, ze dne 23. 11. 2011

11 Nové znění dané podmínky je dle rozhodnutí magistrátu čj. 1492479/2013, ze dne 11. 8. 2014, následující (cit.): *„Skrývka kulturních vrstev půdy ze zastavěných a zpevněných ploch bude provedena v mocnosti 0,40-0,50 m. Ornice a zemina nebudou deponovány na pozemcích stavby, pro následné využití při provádění terénních a sadových úprav budou dle potřeby dovezeny.“*

12 písemnost čj. S-MHMP- 0780953/2010/1/OOP/VI, ze dne 14. 10. 2010

13 Viz ustanovení § 10 odst. 3 vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

14 Viz ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.



B.2 Mechanismy kontroly dodržování podmínek stavebního povolení

Jako další problém specifikoval stěžovatel v podnětu otázku ochrany před hlukem a prachem ze zemních prací, dodržování maximální přípustné doby práce těžkých stavebních mechanismů v jednom pracovním dni podle podmínek stavebního povolení v průběhu skrývky ornice a v dalším průběhu výstavby, resp. mechanismy kontroly jejich dodržování správními orgány.

Magistrát ve svém sdělení ze dne 16. 6. 2016 uvedl, že dotčeným orgánem z hlediska ochrany před hlukem, vibracemi, neionizujícím zářením, ale i z hlediska ochrany zdraví při práci, je u dané kauzy Hygienická stanice hl. m. Prahy, která vydala k dokumentaci pro stavební povolení (pro objekty B1, B2 a C) souhlasné stanovisko.¹⁵ Podmínky stanoviska byly zapracovány do podmínky č. 7a stavebního povolení. Citované stanovisko bylo změněno závazným stanoviskem Ministerstva zdravotnictví¹⁶ a rozhodnutím magistrátu ze dne 11. 8. 2014 byl nahrazen text podmínky č. 7a stavebního povolení.¹⁷ Dle sdělení magistrátu hluk při skrývce ornice není v hlukových studiích uvažován a stanovená maximální doba nasazení stavebních strojů pro rypadlo, nakladač, soupravy na realizaci záporového pažení a nákladní automobil v 1. fázi výstavby se týká až provádění stavebních jam pro jednotlivé objekty a jejich zajištění. Na základě výše uvedeného magistrát uvedl, že (cit.): „*provádění skrývky ornice a zeminy bez realizovaného oplocení staveniště s protihlukovou funkcí ani doba nasazení stavebních mechanismů při provádění skrývky odlišná od maximální doby stanovené v akustické studii pro 1. fázi výstavby nelze považovat za porušení podmínek stavebního povolení.*“

B.3 Povinnost zabezpečení prostoru staveniště

Poslední z uplatňovaných námitek stěžovatele směřuje k otázce nutnosti oplocení staveniště, resp. (ne)zabezpečení prostoru před vstupem nepovolaných osob do místa práce těžkých stavebních strojů v průběhu provádění skrývky ornice.

Magistrát k tomuto ve sdělení ze dne 16. 6. 2016 uvedl, že dle platné právní úpravy platí, že: „*zhotovitel při uspořádání staveniště dbá, aby byly dodrženy požadavky na pracoviště stanovené zvláštním právním předpisem a aby staveniště vyhovovalo obecným požadavkům na výstavbu podle zvláštního právního předpisu a dalším požadavkům na staveniště stanoveným v příloze č. 1 k tomuto nařízení.*“¹⁸ Příloha č. 1 citovaného nařízení vlády obsahuje též obecné požadavky, zakotvené v bodu I. – Požadavky na zajištění staveniště. Například je tak stanoveno, že stavby, pracoviště a zařízení staveniště musejí být ohrazeny nebo jinak zabezpečeny proti vstupu nepovolaných fyzických osob při dodržení několika zásad. Jednou ze zásad je, že (cit.): „*staveniště v zastavěném území musí být na jeho hranici souvisle oploceno do výšky nejméně 1,8 m.*“

15 písemnost čj. Z.HK 5091/85091/10, ze dne 4. 11. 2010

16 písemnost čj. 36285/2012-0VZ, ze dne 28. 2. 2013

17 Nové znění dané podmínky je dle rozhodnutí magistrátu následující (cit.): „*Během výstavby objektu B1, B2 musí být realizována protihluková opatření navržená v příslušných akustických studiích, která jsou součástí projektové dokumentace ke stavebnímu řízení a uvedena v Technické zprávě – Zásady organizace výstavby. Doba nasazení stavebních strojů musí odpovídat dobám provozu jednotlivých strojů navržených v příslušných studiích.*“

18 Viz ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů.



Otázkou tedy je, zda se v případě provádění skrývky ornice již jednalo o „staveniště“ ve smyslu veřejného stavebního práva.

Magistrát ve svém sdělení ze dne 16. 6. 2016 k dané věci citoval zejména ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona¹⁹ a uvedl, že: „*staveniště je plocha (pozemek) sloužící k provádění stavby, ... dokud nezačne provádění vlastní stavby, nejde o staveniště... a ani stavba oplocení staveniště ještě není zahájením vlastní stavby.*“

C. Hodnocení věci zástupcem ochránkyň

Zákon o veřejném ochránci práv mi v ustanovení § 1 odst. 1 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 základních práv a svobod.

C.1 Skrývka ornice

Za zásadní při hodnocení otázky související se skrývkou ornice považuji zejména ustálenou soudní judikaturu, z níž si dovolím citovat část odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 17/2008-68, ze dne 24. 9. 2008. Zde je uvedeno, že při určení okamžiku zahájení stavby je třeba vycházet (cit.): „*z konkrétních okolností případu, z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena.*“ V citovaném rozsudku pak Nejvyšší správní soud dodal, že (cit.): „*skrývku ornice je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není.*“²⁰

Na základě úvahy magistrátu (viz bod B.1 zprávy) a ve světle citované judikatury musím konstatovat, že s danou úvahou souhlasím a nerozporuji ji. Z předložené písemnosti magistrátu je zřejmé, že se danou otázkou řádně zabýval a dospěl k závěrům, které lze považovat za logické a v souladu s ustálenou judikaturou. Zdůraznit musím především to, že dle platného stavebního zákona může stavební povolení obsahovat řadu podmínek, u nichž se však nelze domnívat, že se jedná o „stavbu samotnou“.²¹ Podmínka k provedení stavby (zde nutnost provedení skrývky ornice) může být proto předmětem zájmu stavebního úřadu pouze v rozsahu, pro který byla do stavebního povolení zahrnuta, nenastane-li jiný zákonný důvod (např. nepůjde-li současně o objekt, který podléhá povolovacímu režimu dle stavebního zákona, anebo jinou zákonnou povinnost).

Pro srovnání bych mohl uvést podmínky k zabezpečení ochrany veřejných zájmů v oblasti životního prostředí, například provedení záchranného přesunu chráněného živočicha na jinou (k tomu vhodnou) lokalitu. Tímto se však není možné domnívat, že se taková činnost zahrnutá do podmínek stavebního povolení logicky stává „stavbou“ ve významu

19 Dle tohoto ustanovení platí, že: „*Staveništěm se rozumí místo, na kterém se provádí stavba nebo udržovací práce; zahrnuje stavební pozemek, popřípadě zastavěný stavební pozemek nebo jeho část anebo část stavby, popřípadě, v rozsahu vymezeném stavebním úřadem, též jiný pozemek nebo jeho část anebo část jiné stavby.*“

20 Blíže k této otázce srov. též usnesení Ústavního soudu čj. II. ÚS 40/09, ze dne 4. 2. 2010, ve věci ústavní stížnosti proti citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 17/2008-68, ze dne 24. 9. 2008 (dostupné na adrese www.usoud.cz), a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 33/2009-156, ze dne 23. 9. 2010 (dostupný na adrese www.nssoud.cz).

21 Viz ustanovení § 115 stavebního zákona.



stavebně-technickém, a tedy ve smyslu stavebního zákona.²² Obdobně je možné, dle mého názoru, nahlížet na ochranu zemědělského půdního fondu a skrývky svrchních kvalitních vrstev půdy. Je zde nutné pamatovat na to, že účelem a smyslem skrývky ornice je právě zachování kvalitních vrstev půdy, která se po dokončení stavby ve většině případů vrací v podstatné míře zpět do prostoru zasaženého nově vzniklou stavbou. Využita je tak na závěrečné úpravy terénu či sadové úpravy v okolí stavby. Postup správních orgánů a jejich úvahy v této otázce proto nerozporuji.

Co však považuji za podstatné, je obsah ustanovení § 152 stavebního zákona. Dle něj platí, že stavebník je vždy povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby, terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku i šetrnost k sousedství. Tyto povinnosti má i u staveb a jejich změn nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nebo u jiného obdobného záměru. **Za takový „obdobný záměr“ by bylo možné považovat i skrývku ornice v prostoru budoucího staveniště, ačkoliv nebudou tyto zemní práce a změny terénu naplňovat pojem „terénních úprav“ dle stavebního zákona.** Otázka šetrnosti k sousedství pak může být předmětem stavebního dozoru stavebního úřadu, na což ostatně odkazuje i metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi. *„Jak plní stavebník povinnost dbát na řádné provádění stavby se zřetelem na ochranu života a zdraví osob nebo zvířat či ochranu životního prostředí a majetku a šetrnost k sousedství při provádění stavby může zjistit stavební úřad při kontrolních prohlídkách. Jejich provádění je jednou ze zvláštních pravomocí stavebního úřadu vykonávanou ve veřejném zájmu [§ 132 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Podle § 133 odst. 2 písm. e) stavebního zákona stavební úřad při kontrolní prohlídce zjišťuje, zda stavebník plní povinnosti vyplývající z § 152 stavebního zákona. Nástrojem k nápravě zjištěných závad je výzva ke zjednání nápravy nebo rozhodnutí, kterým se zjednání nápravy nařídí.“²³*

Z výše uvedeného plyne, že stavební úřad musí na základě podnětu provést kontrolní prohlídku a při prokazatelném zjištění zásahu do chráněných zájmů (např. majetek, zdraví anebo šetrnost k sousedství) z moci úřední zasáhnout. S ohledem na skutečnost, že skrývka ornice u předmetné stavby byla již v době podání podnětu veřejné ochránkyni práv provedena, nemohu zcela jednoznačně posoudit, zda stavebník respektoval zákonem danou „šetrnost k sousedství“ a zda stavební úřad v dané věci adekvátně konal. V podnětu stěžovatel uvedl, že posouzení věci požaduje zejména proto, že z povolených objektů nebyly doposud všechny realizovány. Důvod uplatnění jeho podnětu spatřoval též v tom, aby (cit.): *„obyvatelé přilehlých domů nemuseli podobným martýriem projít ještě jednou.“* Za této situace mi nezbývá než stěžovateli doporučit, aby v případě, že se do obdobné situace dostane,²⁴ řádně a včas vyzval stavební úřad k zajištění nápravy ve smyslu

22 Pozn.: jde o podmínku k provedení vlastní stavby, kterou musí stavebník dodržet a stavební úřad její provedení řádně kontrolovat v součinnosti s příslušným dotčeným orgánem (při vybraných fázích výstavby, např. v závěrečné fázi při povolení stavby do užívání).

23 Blíže viz metodická pomůcka: K uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi. Ministerstvo pro místní rozvoj [online], říjen 2013 [cit. 8. 3. 2017]; dostupné z <http://www.mmr.cz/getmedia/171da452-0dba-4dbd-9038-b279c117f95b/%c2%a7-152-odst-1-web.pdf?ext=.pdf>.

24 Pozn.: dle poskytnutých informací lze očekávat zahájení realizace dalších částí plánované výstavby v dané lokalitě.



ustanovení § 152 stavebního zákona a dalších ustanovení souvisejících se zvláštní pravomocí stavebního úřadu. K tomu je vhodné doložit přesvědčivé důkazy o zásahu do chráněných zájmů, např. v podobě nešetrnosti stavebníka k sousedním nemovitostem. Pro úplnost musím dodat, že tento případný podnět současně nezbavuje stěžovatele možnosti, aby řešil tuto otázku soukromoprávní rovinou u soudu. Obecně totiž platí, že vlastník se musí zdržet všech imisí (hluk, prach apod.) vnikajících na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezujících obvyklé užívání pozemku.²⁵ Jelikož však není působnost veřejného ochránce práv jako instituce v této oblasti dána a je nutné vždy zohlednit a posoudit podmínky konkrétního případu, mohu pouze doporučit takový krok řešit a řádně konzultovat s právním zástupcem (advokátem).

C.2 Mechanismy kontroly dodržování podmínek stavebního povolení

Magistrát ve svém sdělení ze dne 16. 6. 2016 uvedl, že dotčeným orgánem z hlediska ochrany před hlukem, vibracemi, neionizujícím zářením, ale i z hlediska ochrany zdraví při práci je příslušná hygienická stanice. S danou úvahou mohu souhlasit, avšak opět s odkazem na zmiňovanou „šetrnost k sousedství“, která může zahrnovat též obtěžování hlukem a prachem při provádění přípravných prací. Ke kontrole šetrnosti k sousedství je ve veřejném zájmu v rámci zvláštních pravomocí povolán stavební úřad (viz moje hodnocení výše).

Nesouhlasím však s posouzením magistrátu ve věci ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona, dle kterého (cit.): „stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování.“ Dle magistrátu je význam tohoto nepochybně důležitého ustanovení do určité míry oslaben. Dotčený orgán má dle magistrátu v těchto případech pouze možnost, a nikoliv, jak by bylo dle něj logické, povinnost, dodržování svých podmínek také kontrolovat. S takovým výkladem nemohu souhlasit.

Jsou to právě dotčené orgány, které jsou povolány k ochraně veřejných zájmů. Jejich působnost a pravomoci jsou zakotveny ve většině případů ve zvláštních právních předpisech. **Ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona není, dle mého názoru, možné vykládat jiným způsobem než tak, že použitý pojem „mohou kontrolovat“ neznamena možnost správní úvahy nad realizací zvláštních oprávnění, ale povinnost správního orgánu přikročit k nim vždy, pokud nastanou zákonné podmínky.** Jedná se totiž o činnost v jejich působnosti (obzvláště, je-li zde dána potřeba ochrany veřejných zájmů). Stejně tak musím zmínit, že dle ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Pokud proto stavební úřad při své činnosti zjistí, že by mohlo docházet k porušování zvláštního právního předpisu či podmínek závazného stanoviska, promítnutých do stavebního povolení, je povinen v rámci zásady vzájemné součinnosti (§ 4 odst. 2 stavebního zákona) upozornit na svá zjištění příslušný dotčený orgán, který musí následně adekvátně reagovat (tj. spolupracovat ve smyslu zásady

25 Blíže viz ustanovení § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.



vzájemné součinnosti, která je promítnutím jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvené v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu).

Výše uvedený nesouhlas s názorem magistrátu nic nemění na mém hodnocení dané kauzy. Z doložených písemností je totiž zřejmé, že stavební úřad o součinnost ve vztahu ke kontrolní činnosti z hlediska hlukové zátěže dotčený orgán požádal. Od Hygienické stanice hl. m. Prahy obdržel vyjádření o výsledku kontrolního měření, které provedla akreditovaná společnost k žádosti stavebníka, resp. zhotovitele předmětné stavby. Z předložených dokumentů mi současně není známo, že by stěžovatel na podporu svých tvrzení předložil vlastní měření hladiny hluku, které by dosvědčilo překročení hygienického limitu pro hluk ze stavební činnosti.²⁶

Nemohu souhlasit ani s tvrzením magistrátu, který ve sdělení uvedl, že stavební úřady nemají prostředky pro zjištění míry hlučnosti, resp. nemají kapacitu k případnému dohledu nad dobou nasazení strojů podle akustických studií, který by musel být patrně po celou pracovní dobu. Podle magistrátu tak ani není možné provedení takových opatření stavebnímu úřadu přikázat.

Za určitý „prostředek“ k zjištění míry hlučnosti lze považovat právě zákonem uloženou povinnost (zásadu) vzájemné součinnosti stavebních úřadů s dotčenými orgány. Tímto způsobem může *ad hoc* stavební úřad zajistit zjištění skutkového stavu k posouzení možného uplatnění úkonů z moci úřední, které jsou v jeho pravomoci. Ostatně měření hlukové zátěže se provádí akreditovanou osobou vždy po určitou dobu, a tudíž by následný protokol z měření zřejmě mohl poskytnout též potřebné informace (zde dobu nasazení stavebních strojů). Na základě takového důkazního prostředku by pak stavební úřad mohl ve věci zasáhnout. Neztotožňuji se ani s tvrzením magistrátu, že stavební úřady nemají kapacitu k případnému dohledu nad dobou nasazení strojů podle akustických studií, a proto není zásah z jeho strany možný. Jsem si dobře vědom, že není v personálních možnostech správního orgánu, aby vykonával nepřetržitý dohled nad prováděnou stavební činností v jeho správním obvodu u všech reálně probíhajících staveb. Podněty se však musejí stavební úřady řádně zabývat a jejich obsah prošetřit. Jinou otázkou je, pokud by bylo ze strany podatele pouze opakovaně poukazováno na nedodržování stavebního povolení bez doložení takového důkazu, který by zásah jednoznačně odůvodňoval. Takový postup podatele by bylo jistě možné chápat jako pouhé svévolné (či až šikanózní) uplatňování domnělých práv. Jelikož stavební úřad na podněty stěžovatele odpověděl, neshledávám v dané kauze další zásah z mé strany za důvodný.²⁷ To však stěžovatele nezbavuje možnosti, aby se na instituci veřejného ochránce práv v budoucnu obrátil, pokud bude přesvědčen o tom, že se stavební úřad jeho podáním řádně nezabýval

²⁶ Viz hlukové limity stanovené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ K tomu viz sdělení magistrátu čj. MHMP 1090954/2016, ze dne 16. 6. 2016, ve věci namítané nečinnosti, kde je uvedeno, že (cit.): „Ze zasláního sdělení stavebního úřadu vyplývá, že na podnět reagoval sdělením pod čj. MC05 29084/2016,... ze dne 9. 5. 2016,... Ve sdělení z 9. 5. 2016 stavební úřad uvádí, že provádí namátkové kontrolní prohlídky stavby, že při kontrolních prohlídkách nezjistil porušení podmínek stavebního povolení, že vzhledem k tomu, že nedisponuje prostředky k zajištění měření hluku, požádal o součinnost Hygienickou stanicí hl. m. Prahy a že na základě výsledku kontrolního měření a závěru posouzení Hygienické stanice hl. m. Prahy rozhodne o dalším postupu.“; dále pak magistrát uvedl, že Hygienická stanice hl. m. Prahy reagovala vyjádřením ze dne 4. 6. 2016, z něhož vyplývá, že (cit.): „v den měření (20. 5. 2016) v chráněném venkovním prostoru stavby nedošlo k překročení hygienického limitu hluku ze stavební činnosti.“



a nápravy nedosáhne ani prostřednictvím nadřízeného správního orgánu. Současně je možné obrátit se na příslušnou hygienickou stanici, která vydala závazné stanovisko v souvislosti se zpracovanými akustickými studiemi předmětné stavby, které byly doloženy ke stavebnímu povolení. Za těchto okolností je v souladu s ustanovením § 4 odst. 6 stavebního zákona hygienická stanice jakožto dotčený orgán oprávněna kontrolovat dodržování podmínek závazného stanoviska, které se promítnou do výrokové části rozhodnutí ve věci. Je tak, dle mého názoru, bezpředmětná i úvaha magistrátu ve sdělení magistrátu ze dne 16. 6. 2016, že (cit.): „*provádění zemních a výkopových prací samostatně jen pro objekt B1 má patrně ve stanovené maximální době nasazení oproti maximální době stanovené v akustických studiích určité rezervy.*“ Za důležitý lze v této otázce považovat pouze řádně zjištěný skutkový stav, a nikoliv nepodložené hypotézy.

C.3 Povinnost zabezpečení prostoru staveniště

U otázky nutnosti oplocení staveniště, resp. (ne)zabezpečení prostoru před vstupem nepovolaných osob do místa práce těžkých stavebních strojů v průběhu provádění skrývky ornice, považuji za důležitý správný výklad pojmu „*staveniště*“ v ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona. Za zásadní zde považuji výše citovanou judikaturu související se skrývkou ornice, kterou je dle soudů třeba považovat za pouhé přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby a která není vlastním provedením stavby samotné. Podstatný je tedy až okamžik zahájení „*vlastní stavby*“. Z tohoto důvodu souhlasím s postupem magistrátu, neboť **dokud nedojde k provádění „vlastní stavby“, popřípadě jakékoliv její části, nejde o staveniště ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona a neplatí uvedená zásada povinného zaplacení staveniště.**²⁸

Stejně tak ani provedení ochranného (dočasného) oplocení staveniště nemůže být chápáno jako zahájení vlastní stavby. Výkladem *ad absurdum* bych totiž musel u použitého slova „*stavba*“ v ustanovení § 3 odst. 3 stavebního zákona dojít k závěru, že pokud by byla zákonodárcem myšlena jakákoliv stavba ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, a nikoliv stavba, kvůli které musí být staveniště zapláceno (tj. vlastní stavba), bude třeba zaplotit při realizaci i samotnou stavbu ochranného oplocení staveniště, a toto oplocení bude opět stavbou, kterou bude třeba zaplotit. Takový výklad citovaného ustanovení by vedl k zacyklení se v kruhu, ze kterého není úniku.

Dle platné právní úpravy však platí, že **(vlastní) stavby, pracoviště a zařízení staveniště musejí být ohrazeny nebo jinak zabezpečeny proti vstupu nepovolaných fyzických osob.** Je pak na zhotoviteli, aby určil způsob zabezpečení staveniště proti vstupu nepovolaných fyzických osob.²⁹

Z fotografií stěžovatele, doložených na CD nosiči, jsem zjistil, že skrývka ornice byla prováděna na ploše, která byla z několika stran ohrazena (zřejmě původním starším oplocením), zbývající části plochy byly vymezeny výstražnou folií a přítomni byli též pracovníci realizační firmy.

²⁸ Viz příloha č. 1 bod I. – Požadavky na zajištění staveniště odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Viz příloha č. 1 bod I. – Požadavky na zajištění staveniště odst. 2 nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bližších minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na staveništích, ve znění pozdějších předpisů.



Předložená fotodokumentace



Z daného mohu dovodit, že místo, které nebylo v okamžiku provádění skryvky ornice „stavenišťem“, ale šlo bezpochyby o „pracoviště“, bylo ohraničeno či jinak zabezpečeno, pravděpodobně i formou pokynů přítomných pracovníků realizujících skryvku ornice. Ostatně i magistrátem citované ustanovení § 4 odst. 1 nařízení vlády č. 101/2005 Sb., o podrobnějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, odkazuje u pracovišť a pracovního prostředí na povinnost splnit další podrobnější požadavky, které jsou stanoveny v příloze k tomuto nařízení. V bodu 9. – Venkovní pracoviště této přílohy je stanoveno, že (cit.): *„venkovní pracoviště musí být zajištěna proti vstupu nepovolaných osob a uspořádána tak, aby nedocházelo k ohrožení zdržujících se zaměstnanců a osob a byl zaručen bezpečný pohyb dopravních prostředků i chodců.“* Že by tomu tak v daném případě nebylo, jsem nedospěl (viz vyhodnocení předložených fotografií výše). Své hodnocení proto v tomto bodě uzavírám s tím, že se jeví jako vhodné, aby osoba poukazující na porušení právního předpisu ihned uplatnila u stavebního úřadu podnět s doložením zřetelných důkazů na podporu svého tvrzení v případě, kdy dle ní dojde při realizaci stavby k postupu, který bude považovat za nezákonný či odporující zásadám bezpečnosti práce na staveništích. Takto doložený podnět je stavební úřad povinen přešetřit a na základě zjištěného skutkového stavu přijmout příslušná opatření k nápravě.

D. Závěry

S ohledem na výše uvedená zjištění, jsem se rozhodl šetření podnětu uzavřít, neboť v postupu stavebního úřadu a magistrátu jsem neshledal taková pochybení, na základě kterých bych vůči nim mohl uplatňovat další opatření podle zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám správním orgánům a věřím, že z jejího obsahu budou vycházet v rámci své budoucí aplikační praxe. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 4. dubna 2017

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