

Zpráva o šetření

ve věci řízení o odstranění nepovoleného oplocení

A - Předmět šetření

Dne 5. 11. 2014 se na veřejnou ochránkyni práv obrátili manželé A. C. a B. C., bytem xxx (dále také „stěžovatelé“). Oba jsou účastníky řízení o odstranění stavby zděného oplocení, jehož vlastníky jsou manželé E. G. a F. G. Řízení probíhá u Městského úřadu Klecany jako příslušného stavebního úřadu již od roku 2000 a není ani k dnešnímu dni ukončeno. Stěžovatelé požádali v roce 2004 o povolení stavby svého oplocení na hranici pozemku p.č. aaa v k.ú. X.¹ Ani toto řízení nebylo do dnešního dne ukončeno. Ač o to měli stěžovatelé zájem, Městský úřad Klecany zatím odmítl jejich žádost znovu projednat.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť ochránkyně využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv,² a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního práva, které se podnět týká.

Po předběžném posouzení věci jsem se rozhodl v souladu s § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájit šetření, zaměřené na postup Městského úřadu Klecany, a věnovat se hlavnímu problému, na nějž stěžovatelé upozorňují a který je představován dlouhodobě neukončeným řízením o odstranění stavby zděného oplocení. V této zprávě se zatím jen krátce vyjádřím i k druhé záležitosti, tedy ke stavebnímu řízení, v němž je projednávána žádost stěžovatelů o povolení oplocení. Dopisy ze dne 3. 3. 2015 jsem požádal starostu města Klecany a ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) jako správního orgánu nadřízeného stavebnímu úřadu, aby se k věci vyjádřili. Starosta města Klecany, jehož odpověď mi byla doručena dne 3. 4. 2015, doložil své vyjádření kompletní spisovou dokumentací, vedenou k řízení o odstranění stavby. Odpověď krajského úřadu mi byla doručena dne 9. 4. 2015.

Tam, kde se v této zprávě mluví o stavebním úřadu či silničním správním úřadu, je myšlen Městský úřad Klecany.

¹ Všechny zde uvedené pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území, proto již v dalším textu nebudu jeho název uvádět.

² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Všechny zde uvedené právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách Portálu veřejné správy na adrese www.portal.gov.cz.

B - Skutková zjištění

V této části stručně zrekapituluji nejpodstatnější skutečnosti, které z odpovědí stavebního úřadu a krajského úřadu vyšly najevo.

B.1 Průběh věci

Považuji za nezbytné nejprve zmínit, že stěžovatelé jsou vlastníky pozemku p.č. aaa, město Klecany je vlastníkem mezujícího pozemku p.č. bbb, na němž se nachází pozemní komunikace, a vlastníci nepovoleného oplocení, manželé E. G. a F. G., jsou vlastníky pozemku p.č. ccc. Nepovolené oplocení se nachází zhruba na hranici mezi pozemky p.č. ccc a bbb.

Oznámením ze dne 31. 5. 2000, čj. 626/RZ/St/2000, zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby, kterou označil jako „zděné oplocení“ na pozemku p.č. ddd. Dne 7. 9. 2000 byla stavebnímu úřadu doručena žádost, kterou se vlastníci nepovolené stavby domáhali jejího dodatečného povolení. Protože v řízení bylo sporné, zda se nepovolené oplocení nachází výlučně na pozemku p.č. ccc ve vlastnictví stavebníků, nebo zda zasahuje i na sousední pozemek p.č. bbb ve vlastnictví města Klecany, odkázal stavební úřad účastníky řízení na soud a rozhodnutím ze dne 14. 12. 2005, čj. 0626/RO/St/2005, řízení o odstranění stavby přerušil. Tento postup zopakoval ještě rozhodnutím ze dne 14. 2. 2006, čj. 0626/RO/St/2005.

Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2006, čj. 0626/P/St/2000, stavební úřad vlastníkům nepovolené stavby vyhověl a zděné oplocení na pozemku p.č. ccc dodatečně povolil. Jeho rozhodnutí však krajský úřad v odvolacím řízení zrušil, neboť již dne 28. 3. 2006 podali stěžovatelé u Okresního soudu Praha-východ žalobu na určení polohy oplocení. Krajský úřad vydal své odvolací rozhodnutí dne 7. 11. 2006 pod čj. 152578/2006/KUSK. Okresní soud Praha-východ následně rozsudkem ze dne 5. 10. 2007, čj. 9 C 127/2006-65, žalobu zamítl. Jeho postup potvrdil svým rozsudkem ze dne 3. 4. 2008, čj. 27 Co 99/2008-84, i Krajský soud v Praze, který zamítl odvolání stěžovatelů.

Poté, co Ing. J. vypracoval dne 20. 4. 2009 vytyčovací náčrt, z něž bylo patrné umístění nepovolené stavby mj. i na pozemku p.č. bbb, vydal stavební úřad výzvu a rozhodnutí ze dne 14. 10. 2009, čj. 0626/RO/St/2000. Vlastníky nepovolené stavby vyzval, aby doplnili chybějící náležitost své žádosti, a sice souhlas města Klecany s umístěním stavby na městském pozemku. Protože žadatelé souhlas nedoložili, vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 7. 6. 2010, čj. 0626/RO/St/2000, kterým jim nařídil odstranění stavby. Krajský úřad však svým rozhodnutím ze dne 20. 9. 2010, čj. 142781/2010/KUSK, předchozí rozhodnutí stavebního úřadu zrušil.

V dalším průběhu věci se nejprve vyjádřil silniční správní úřad, když dne 14. 1. 2011 pod čj. 30/2011 uvedl, že nepovolené oplocení zasahuje do místní účelové komunikace na pozemku p.č. bbb. Stavební úřad pak rozhodnutím ze dne 20. 6. 2012, čj. 1610/2012, podruhé nařídil odstranění stavby. Jeho rozhodnutí zrušil krajský úřad rozhodnutím ze dne 19. 11. 2012, čj. 158656/2012/KUSK. Stavební úřad pak výzvou a rozhodnutím ze dne 4. 3. 2013, čj. 733/2013, vyzval město Klecany, aby se obrátilo na soud s žádostí o určení vlastnického práva k pozemku

pod stavbou. Současně řízení přerušil. Usnesením ze dne 27. 11. 2013, čj. 4203/2013, stavební úřad postoupil záležitost zděného oplocení, tvořícího pevnou překážku na pozemní komunikaci, silničnímu správnímu úřadu. Ten zatím ve věci nerozhodl.

K poloze stavby bylo v průběhu řízení předloženo hned několik podkladů, z nichž vybírám zaměření skutečného provedení oplocení, které vypracoval Ing. H., a dále geometrický plán č. 831-71/2005, který ověřila Ing. I. Z obou vyplývá, že oplocení se nachází výlučně na pozemku p.č. ccc. Vytyčovací náčrt, vypracovaný Ing. J., je naopak jedním z podkladů, zachycujících přesah oplocení na pozemek p.č. bbb ve vlastnictví města Klecany.

Ke stavbě oplocení, o jehož povolení požádali stěžovatelé dne 25. 10. 2004, bych uvedl pouze, že stavební řízení bylo na žádost stěžovatelů již v roce 2005 přerušeno rozhodnutím stavebního úřadu. Stěžovatelé pak dne 5. 12. 2011 požádali o pokračování řízení, přičemž tento požadavek ještě dne 16. 10. 2014 zopakovali. Do protokolu z ústního jednání, které se uskutečnilo dne 2. 12. 2014, stavební úřad zaznamenal, že nemůže ve věci rozhodnout, neboť nemůže rozhodovat o stavbě na pozemní komunikaci (umožnil by tím vznik pevné překážky).

B.2 Vyjádření Městského úřadu Klecany

Z vyjádření starosty města Klecany mohu nad rámec předchozích informací zopakovat, že stavební úřad se neobracel na nadřízený úřad krajský s žádostí o poskytnutí rady či metodické pomoci. Právní názor nadřízeného úřadu byl totiž vyjádřen v odvolacích rozhodnutích. Stavební úřad ani nepožadoval, aby nadřízený úřad převzal věc k vlastnímu rozhodnutí nebo jejím vyřízení pověřil jiný správní orgán. Město Klecany se obrátilo na Okresní soud Praha-východ, který požádalo o určení vlastnického práva k pozemku pod stavbou nepovoleného oplocení. Jak vyšlo najevo z pozdějšího doplnění stěžovatelů, byla žaloba zamítnuta.

Podle sdělení stavebního úřadu bylo stěžovatelům stavebním povolením ze dne 21. 1. 2002, čj. 1020/P/St/2001, umožněno zhotovit oplocení tak, aby jeho stavbou nezasáhli do pozemní komunikace. Stavba byla proto povolena v hloubi jejich pozemku a řešena v souladu s předchozím stavebním povolením ze dne 2. 10. 2000, čj. 998/P/St/2000, týkajícím se rodinného domu stěžovatelů a obsahujícím jednu z podmínek právě pro výstavbu budoucího oplocení. Svou žádostí z roku 2004 usilují stěžovatelé o posun oplocení až na hranici pozemku, kde se však nachází pozemní komunikace. Ta se v tomto místě nacházela již v době, kdy stěžovatelé pozemek zakoupili, aniž by předchozí vlastníci pozemku její existenci zpochybňovali a jejímu užívání bránili.

B.3 Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad ve svém vyjádření uvedl, že v řízení o odstranění stavby nebyla splněna žádná z podmínek, daných v § 131 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

(dále také „nový správní řád“),³ k tomu, aby mohl věc převzít a sám rozhodnout nebo pověřit vydáním rozhodnutí jiný správní orgán. Věcně a místně příslušný stavební úřad je dostatečně personálně obsazený a postup, který jsem navrhl, tj. odebrání věci správnímu orgánu neschopnému po dobu několika let ukončit správní řízení, by se mohl stát precedents pro další stavební úřady. Krajský úřad poskytuje stavebním úřadům metodickou pomoc na pravidelných školeních, nebrání se však ani osobní konzultaci, vedené samozřejmě pouze v obecné rovině.

Krajský úřad uzavřel své vyjádření odkazem na rozhodnutí ze dne 19. 11. 2012, čj. 158656/2012/KUSK, v němž vyslovil, že stavební úřad musí v součinnosti se silničním správním úřadem prověřit, zda se v případě části nepovoleného oplocení nejedná o tzv. pevnou překážku na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích.⁴ O jejím odstranění by byl příslušný rozhodnout silniční správní úřad. V případě, že by stavební úřad dospěl k závěru, že se nejedná o pevnou překážku na pozemní komunikaci, byl by sám příslušný k vyřízení věci.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

Podle zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem poskytovat ochranu před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, principy demokratického právního státu nebo principy dobré správy. Mohu rovněž zasáhnout proti nečinnosti, které se úřady dopustí. Veden tímto posláním jsem činnost Městského úřadu Klecany a krajského úřadu posoudil a dospěl k následujícím závěrům.

Kladně se mohu vyjádřit ke skutečnosti, že město Klecany vyvíjí i jako vlastník pozemku p.č. bbb aktivní činnost k odstranění neoprávněné stavby, byť po dobu několika let odkládalo možnost obrátit se s touto věcí na civilní soud. Tím spíše považuji za politováníhodné, že jeho žalobu Okresní soud Praha-východ zamítl. Jednání města v pozici vlastníka věci je však z mojí působnosti vyloučeno, proto se omezují pouze na uvedený komentář.

Protože obě řízení, kterých se podnět stěžovatelů týkal (řízení o odstranění stavby a stavební řízení), byla zahájena před účinností nového správního řádu a stavebního zákona,⁵ dokončí se v souladu s § 179 odst. 1 nového správního řádu a § 190 odst. 3 nového stavebního zákona podle dosavadních právních předpisů. V následujícím textu zprávy vycházím proto ze zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále také „starý správní řád“), a zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také „starý stavební zákon“).

³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

C.1 Řízení o odstranění stavby zděného oplocení

C.1.1 Nepřiměřená délka řízení

Dlouhodobě vedená správní řízení představují tradiční problém orgánů státní správy. V činnosti veřejného ochránce práv se opakovaně vyskytují případy, kdy stavební úřady projednávají konkrétní kauzu řadu let, aniž by ji byly s to pravomocně uzavřít. Jde o případy, kdy zpravidla cestou řádných opravných prostředků jsou prvostupňová rozhodnutí nadřízeným úřadem opakovaně rušena a věc je vrácena k novému projednání a odstranění chyb, čehož však stavební úřady často nejsou schopny. Kriticky lze nahlížet především na ta dlouhá řízení, jejichž předmětem jsou jednoduché stavby či jejich změny.

Je v rozporu s principy právního státu i právními předpisy (§ 3 odst. 3 starého správního řádu a 6 odst. 1 správního řádu nového), pokud příslušné správní orgány v rozumném a přiměřeném čase řízení pravomocně neukončí. Vleklost opakovaného projednání věci se negativně promítá do právního postavení účastníků řízení. Účastníci jsou v dlouhodobé právní nejistotě a v zásadě je jim znemožněno využít dalších institutů k ochraně jejich práv, např. možnost požádat o ochranu žalobou ve správním soudnictví.

Řízení o odstranění stavby zděného oplocení manželů E. G. a F. G. je v tuto chvíli vedeno již déle než 15 let, aniž by bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí. S ohledem na to i s ohledem na skutečnost, že ve věci byla vydána již tři prvostupňová a tři odvolací rozhodnutí, považuji tuto dobu za nepřiměřeně dlouhou.

K odstranění problému, který představuje dlouhodobé správní řízení, dávají právní předpisy jen minimum účinných prostředků. Jednou z cest, jak lze předcházet opakovanému projednávání téže věci, je kvalitní rozhodovací činnost nadřízeného úřadu. Tento požadavek mám v daném případě za splněný. Rozhodnutí krajského úřadu, dle mého názoru, srozumitelně vysvětlují podřízenému úřadu chyby, kterých se dopustil. Ty však přesto nebyly po vrácení věci odstraněny. **Dle mého názoru je tedy vhodné, aby krajský úřad poskytl úřadu stavebnímu kvalifikovanou metodickou pomoc, a to i formou individuální konzultace.** Souhlasím s krajským úřadem, že je vyloučeno, aby v rámci konzultace formuloval nadřízený úřad své vlastní závěry a zjištění. Není však vyloučeno obecné poučení o právní úpravě, postupu v řízení či detailnější vysvětlení důvodů odvolacího rozhodnutí a skutečností, na které by se měl stavební úřad v novém projednání věci zaměřit.

Dojde-li v řízení o odstranění stavby k nečinnosti stavebního úřadu v tom smyslu, že by nebyla dodržena maximálně 60denní lhůta pro vydání rozhodnutí daná v § 49 odst. 2 starého správního řádu, je to v prvé řadě nadřízený úřad, kdo by měl proti takové nečinnosti zasáhnout. Stěžovatelé či jiní účastníci řízení jej k tomu mohou svými podněty vyzvat. S krajským úřadem souhlasím v tom, že nebyly splněny podmínky, dané ustanovením § 131 nového správního řádu pro možnost převzetí věci k vlastnímu rozhodnutí nebo pro její přenesení na jiný správní orgán. Mohl však být naplněn předpoklad, daný ustanovením § 50 starého správního řádu, jímž se řízení s ohledem na datum svého zahájení řídí. Cituji: „*Dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn*

rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud (...) správní orgán příslušný k rozhodnutí nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2.“ Přestože v zásadě sdílím obavu krajského úřadu, že by se takový jeho postup mohl stát inspirací pro další stavební úřady, je třeba říci, že v činnosti veřejného ochránce práv, kde se jinak dlouholetá správní řízení běžně vyskytují, je 15 let trvající řízení případem přeci jen spíše výjimečným. Domnívám se, že za těchto okolností by byl postup krajského úřadu podle citovaného ustanovení odůvodněn.

Je-li správní řízení vedeno nepřiměřeně dlouhou dobu, může taková situace vyústit v oprávněný nárok účastníka řízení na poskytnutí náhrady škody, způsobené nesprávným úředním postupem. To platí i v řízení o odstranění stavby, jehož účastníky stěžovatelé jsou. Pravidla, kterými se taková možnost řídí, obsahuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

C.1.2 Postoupení věci silničnímu správnímu úřadu

Řízení o odstranění stavby neskončilo ani poté, co stavební úřad usnesením ze dne 27. 11. 2013, čj. 4203/2013, postoupil záležitost silničnímu správnímu úřadu. Jednou zahájené řízení z moci úřední totiž nelze podle § 20 starého správního řádu postoupit jinému správnímu orgánu. Pomocí tohoto ustanovení jsou postupována výhradně **podání**, například tedy žádosti účastníků, **na jejichž základě teprve jsou správní řízení zahajována**. V řízení o odstranění stavby, zahájeném z moci úřední, jakékoliv podání, které by bylo možno postoupit, chybí. Podání lze navíc postoupit pouze jinému správnímu orgánu, v tomto případě je však správním orgánem (ať už stavebním úřadem, či silničním správním úřadem) stále stejný Městský úřad Klecany.

Zásadní je, že podle citovaného ustanovení jsou podání postupována kvůli nepříslušnosti správního orgánu, jemuž jsou doručena. V daném případě bylo nesporné, že zděné oplocení je stavbou provedenou bez stavebního povolení, tedy stavbou nepovolenou. K jejímu projednání byly podle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona příslušné obecné stavební úřady, nikoliv úřady silniční správní. Jak jsem navíc uvedl výše, stavebním i silničním správním úřadem je Městský úřad Klecany.

Veřejný ochránce práv již před časem dospěl k závěru, že za odstranění pevných překážek na pozemních komunikacích, pokud jsou pevné překážky nepovolenou stavbou, zodpovídá v první řadě stavební úřad.⁶ V rámci jeho činnosti by mohl silniční správní úřad vystupovat jako dotčený orgán státní správy. Pokud je však odstranění pevné překážky (nepovolené stavby) nezbytné nejen z hlediska

⁶ Např. ve zprávě o šetření ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 568/2014/VOP/MBČ, a závěrečném stanovisku ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 1239/2007/VOP/KČ. Oba dokumenty jsou veřejně dostupné na internetových stránkách veřejného ochránce práv na adrese www.ochrance.cz v sekci „ESO evidence stanovisek ochránce“. Závěrečné stanovisko a v něm uvedený názor je rovněž součástí publikace „Veřejné cesty II, která je taktéž zveřejněna na internetových stránkách veřejného ochránce práv v sekci „Další aktivity“, dále „Publikace“ a nakonec „Sborníky Stanoviska“.

stavební kázně (na jejíž dodržování dohlíží stavební úřad), ale rovněž z hlediska dopravní obslužnosti či bezpečnosti provozu, musí silniční správní úřad využít svých nástrojů souběžně s úřadem stavebním.

Jsem si vědom, že svým názorem jsem v kolizi se závěrem krajského úřadu. Podle něj by byl stavební úřad příslušný k vyřízení věci, pokud by se o pevnou překážku na pozemní komunikaci nejednalo. K tomu však nevidím důvod. Budou-li splněny předpoklady pro odstranění stavby, dané § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona,⁷ nemůže se stavební úřad zříci své povinnosti a stavbou se nezabývat. Pokud již stavební úřad řízení o odstranění stavby zahájil, musí jej také v souladu s právními předpisy ukončit. Příпустné formy jsou přitom pouze zastavení řízení, nařízení odstranění stavby nebo její dodatečné povolení.

Řízení o odstranění stavby proto nemohl stavební úřad postoupit jinému správnímu orgánu, neboť právní předpisy mu takovou možnost nedávaly. Stavební úřad je věcně i místně příslušným k projednání nepovolené stavby. Pokud navíc oplocení představuje tzv. pevnou překážku na pozemní komunikaci, je silniční správní úřad oprávněn nezávisle na činnosti stavebního úřadu zahájit z moci úřední řízení a projednat odstranění této překážky. Podle mých informací tak dosud neučinil.

Pro úplnost dodávám, že silniční správní úřad by po zahájení řízení rozhodoval o té části oplocení, která zasahuje do pozemní komunikace, a svým rozhodnutím by byl oprávněn nařídit její odstranění. V tom případě by ovlivnil i výslednou podobu stavby, o jejímž odstranění stavební úřad rozhoduje. Pokud by tedy bylo řízení o odstranění pevné překážky zahájeno, bylo by, dle mého názoru, namístě vyčkat s dalším pokračováním řízení o odstranění stavby až do okamžiku, kdy rozhodnutí silničního správního úřadu nabude právní moci. Silniční správní úřad by musel vydat rozhodnutí ve lhůtách, daných § 71 nového správního řádu, tedy maximálně do 60 dnů od zahájení řízení (počítat je však třeba i s případným řízením odvolacím).

C.1.3 Poloha nepovolené stavby

Skutečnost, že zděné oplocení manželů G. bylo postaveno bez potřebného povolení, a je tedy stavbou nepovolenou, byla prozatím nesporná. Jinak je tomu ohledně jeho polohy. Panují pochybnosti, zda se oplocení nachází pouze na pozemku p.č. ccc ve vlastnictví stavebníků nebo zda zasahuje i na pozemek p.č. bbb ve vlastnictví města Klecany. Stavební úřad proto postupoval správně, když po posledním vrácení věci k novému projednání odkázal v souladu s § 137 odst. 2 starého stavebního zákona vlastníka pozemku p.č. bbb na soud. Vlastník pozemku následně této možnosti využil, Okresní soud Praha-východ však jeho žalobu zamítl, aniž by o předmětu sporu rozhodl. Stavební úřad je proto povinen v řízení

⁷ Stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně-plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

o odstranění stavby pokračovat, v souladu s § 137 odst. 3 starého stavebního zákona si však může o nerozhodnuté námitce občanskoprávní povahy učinit úsudek sám.

K dalšímu průběhu řízení o odstranění stavby je třeba dodat, že je to stavební úřad, kdo je povinen vycházet ve své činnosti ze spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 odst. 4 a § 46 starého správního řádu). Tomu je třeba přizpůsobit rozsah podkladů (důkazů), které si stavební úřad nechá předložit či opatřit a z nichž bude moci při svém hodnocení vycházet. Pokud byly v řízení o odstranění stavby předloženy protichůdné doklady, po jejichž posouzení měl stavební úřad nadále pochybnosti o skutečné poloze stavby, bylo jeho povinností provést další dokazování. Jako prostředek vhodný k prokázání skutečného stavu věci by mohl sloužit např. znalecký posudek, opatřený v souladu s § 36 starého správního řádu.

Pokud by však měl stavební úřad z doložených podkladů za prokázané, že oplocení se nachází i na pozemku p.č. bbb, musel by vyzvat vlastníky oplocení, aby doložili chybějící náležitost žádosti o stavební povolení. Tou je souhlas vlastníka pozemku pod stavbou.⁸ Pokud by vlastníci tuto vadu žádosti odstranili, mohl by stavební úřad v posuzování jejich stavby pokračovat. V opačném případě by bylo nutno rozhodnout o odstranění stavby. Bez chybějícího souhlasu vlastníka pozemku pod stavbou totiž nemohou žadatelé prokázat splnění podmínek, daných § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona pro zachování stavby nebo její části.

Dodávám, že stavební úřad musí svou úvahu o poloze oplocení umět přesvědčivě vysvětlit. To zahrnuje i výslovné uvedení úvahy, z jakých podkladů měl polohu stavby za prokázanou, proč se z jeho pohledu jednalo o podklady věrohodné a proč se naopak nepřiklonil k důkazům, z nichž by vyplýval opak či jiné skutečnosti (tedy jiná poloha stavby). Rozhodnutí stavebního úřadu musí obstát nejen v odvolacím přezkumu, ale počítat je třeba i s případným přezkumem soudním.

Ke zpochybnění závěrů, k nimž dospěli kvalifikovaní tvůrci geodetických podkladů, nejsem odborně způsobilý. To samé platí o stavebním úřadu, nemají-li jeho pracovníci potřebné vzdělání. Zaměření skutečného provedení stavby, které vypracoval Ing. H., však nepůsobí na první pohled zvláště přesvědčivě. Chybí v něm např. souřadnice bodů, z nichž jeho tvůrce vycházel. Stejně jako geometrický plán č. 831-71/2005, který ověřila Ing. I., navíc vychází z předpokladu, že mezi nepovoleným oplocením a geodetickým bodem v „západním“ rohu pozemku p.č. ccc (v geometrickém plánu je tento bod označen č. 313-3) se nachází určitá mezera. Tento bod by tak neměl k oplocení těsně přiléhat. Na fotografii, kterou pořídili právníci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 23. 6. 2015, je však tento geodetický bod zachycen těsně u nepovoleného oplocení, tedy bez jakékoliv mezery mezi nimi. Je proto otázkou, zda oba tyto podklady dostatečně zachycují skutečnou polohu stavby.

⁸ Jedná se o náležitost podle § 58 odst. 2 starého stavebního zákona a § 16 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.



C.2 Stavební řízení, týkající se stavby oplocení stěžovatelů

Řízení bylo na základě žádosti stěžovatelů zahájeno již v roce 2004 a rovněž k jejich žádosti bylo v roce 2005 přerušeno. Stěžovatelé pak opakovaně vznesli požadavek, aby stavební úřad v řízení pokračoval. Podle § 29 odst. 4 starého správního řádu pokračuje správní orgán v řízení z podnětu účastníka, jakmile pominuly překážky, pro které bylo řízení přerušeno. Splněním tohoto předpokladu se stavební úřad zatím nezabýval. Uvedl pouze, že nemůže rozhodovat o případné stavbě na pozemní komunikaci. Tento důvod přitom není překážkou dalšího postupu ve stavebním řízení, resp. není důvodem, aby toto řízení bylo nadále přerušeno. Byl by však důvodem pro zamítnutí žádosti o povolení stavby. **Stavební úřad by měl proto posoudit, zda překážka, pro kterou řízení svým rozhodnutím v roce 2005 přerušil, nadále trvá.** Pokud ne, bude jeho povinností v řízení pokračovat. V opačném případě by měl o své úvaze stěžovatele vyrozumět.

V tuto chvíli jsem se rozhodl do stavebního řízení více nevstupovat. Je totiž zjevné, že stavební úřad jako specializovaný orgán státní správy dosud stavbu stěžovatelů po věcné stránce neposoudil. Až tak učiní, bude povinen buď žádost

zamítnout, nebo stavbu povolit, a důvody svého postupu vysvětlit v odůvodnění rozhodnutí. Pokud s ním nebudou stěžovatelé souhlasit, budou mít možnost napadnout rozhodnutí odvoláním, o němž by rozhodoval nadřízený úřad. V případě jejich neúspěchu v odvolacím řízení mohou požádat o soudní přezkum rozhodnutí krajského úřadu správní žalobou. Postupem obou úřadů se mohou případně sám zabývat.

K věci si dovoluji učinit ještě tento dovětek. K tomu, aby pozemní komunikace na pozemku p.č. aaa ve vlastnictví stěžovatelů skutečně vznikla „vyježděním“, by byl zapotřebí jejich souhlas. Ten lze učinit i „konkludentně“, což znamená, že aby takový souhlas nevznikl, vlastníci (stěžovatelé) by museli dát výslovně najevo, že s užíváním části svého pozemku jako veřejné cesty nesouhlasí. To stěžovatelé deklarovali v průběhu celého mého šetření. Pouze v rámci vstřícného jednání vůči uživatelům pozemní komunikace pak, podle svých slov, umožnili dočasný průchod a průjezd po části svého pozemku. To však jen po dobu, po kterou bude užívání veřejné cesty v původních místech bránit nepovolené sousední oplocení.

Podle tvrzení stavebního úřadu stěžovatelé v roce 2000, kdy byl projednáván jejich rodinný dům, deklarovali, že existenci komunikace na svém pozemku strpí. K tomu bych dodal, že podle jednoho z podkladů, který mi stěžovatelé předložili a který byl datován ke dni 14. 9. 2000, měli již v tu dobu k poloze pozemní komunikace a posunutí svého oplocení do hloubi pozemku výhrady. Podle zápisu ze dne 10. 11. 2000, čj. 1209/ÚJ/St/2000, považovali způsob, jakým byla komunikace na pozemku p.č. bbb řešena, za křivdu.

Při vědomí těchto skutečností nemohu přistoupit tak jednoduše na závěr, že stěžovatelé svým tolerováním průchodu a průjezdu souhlasili se vznikem pozemní komunikace na svém pozemku, jehož část tím věnovali obecnému užívání. Domnívám se, že vstřícnost vlastníků, kteří v zájmu zachování pozemní komunikace umožnili dočasné užívání svého pozemku (do okamžiku odstranění nepovolené stavby a obnovy cesty v původních místech), nelze považovat za souhlas s užíváním časově neomezeným. To zvláště za předpokladu, že jednání stěžovatelů bylo motivováno nepovolenou stavební činností jejich sousedů a prodloužení doby, po kterou bylo nutno část jejich pozemku užívat, způsobila zejména nepřiměřená délka řízení o odstranění stavby. Z lidského hlediska se nemohu zbavit dojmu, že stěžovatelé by díky své vstřícnosti byli po neomezenou dobu zbaveni možnosti svobodně nakládat s částí svého pozemku.

Připouštím však, že nejsem schopen ověřit ze shromážděných podkladů tvrzení stavebního úřadu, podle něhož stěžovatelé pozemek s „vyježděnou“ veřejnou cestou již zakoupili a předchozí majitelé pozemku s existencí pozemní komunikace vyslovili souhlas. Odpověď na otázku, zda na pozemku stěžovatelů vznikla pozemní komunikace, je proto třeba formulovat maximálně obezřetně a na základě dostatečných důkazních prostředků. Správnost závěru, který Městský úřad Klecany či jiný správní orgán vyjádří v některém ze svých rozhodnutí, jsem samozřejmě připraven posoudit.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že Městský úřad Klecany pochybil, když ani po 15 letech neukončil řízení o odstranění stavby zděného oplocení. Právní předpisy nepočítají s možností, že by mohl řízení ukončit postoupením jinému správnímu orgánu. Stavební úřad také nevysvětlil, zda nadále trvají důvody, pro které v roce 2005 přerušil stavební řízení ve věci stavby oplocení stěžovatelů.

Silniční správní úřad se zatím nezabýval otázkou, zda je nepovolené oplocení pevnou překážkou na pozemní komunikaci, jejíž odstranění by měl nařídit. Pro možnost Městského úřadu Klecany zahájit řízení o odstranění pevné překážky bude mít nyní zásadní význam otázka, zda je cesta na pozemku p.č. bbb pozemní komunikací **místní**, či **úcelovou**. Dne 31. 12. 2015 totiž nabyl účinnosti zákon č. 268/2015 Sb.⁹ Podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je od tohoto data ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací nově příslušným silničním správním úřadem Městský úřad Brandýs nad Labem–Stará Boleslav. Podle § 40 odst. 5 tohoto zákona zůstává Městský úřad Klecany silničním správním úřadem v záležitostech místních komunikací. Podle čl. II bodu 3. přechodných ustanovení se tato pravidla nepoužijí pouze v případech řízení zahájených přede dnem účinnosti zákona č. 268/2015 Sb. (tj. před 31. 12. 2015).

Pokud jde o činnost Krajského úřadu Středočeského kraje, nemohu souhlasit s jeho názorem, že stavební úřad by byl příslušný k řešení nepovolené stavby, pokud by se nejednalo o pevnou překážku na pozemní komunikaci. Očekávám rovněž, že krajský úřad jako nadřízený stavebního a silničního správního úřadu přispěje svou činností k uzavření této dlouhodobé záležitosti.

Zprávu o šetření zasílám starostovi města Klecany a řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje. Žádám, aby se do 60 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva není ještě ukončením celé záležitosti, ale shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelům. Městskému úřadu Klecany vracím zapůjčený spisový materiál.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

⁹ Zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.