

## Zpráva o výsledku šetření

### ve věci provádění terénních úprav na pozemku parc.č. x v k.ú. X

#### A - Obsah podnětu

Dne 9. 7. 2009 se na veřejného ochránce práv obrátil Ing. J. D., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), ve věci postupu příslušných úřadů při kontrole prováděných terénních úprav na sousedním pozemku parc.č. x v k.ú. X. Ve svém podnětu uvedl, že majitel sousedního pozemku v rámci provádění terénních úprav povolených územním rozhodnutím (navážka za účelem dorovnání pozemku určeného k budoucí výstavbě) navezl nejen zeminu, ale rovněž stavební sutě, plasty a jiné, dle stěžovatele rovněž nebezpečné odpady. Uvedl dále, že příslušné úřady, které na toto protiprávní jednání upozornil, zůstaly nečinné a vyhýbají se jakýmkoliv krokům, kterými by souseda přiměly k nápravě.

Na základě podnětu jsem zahájil šetření postupů státních orgánů ve věci dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

#### B - Skutková zjištění

V rámci šetření jsem se obrátil se žádostí o vyjádření a doložení příslušných podkladů včetně fotodokumentace na Městský úřad v Rumburku (stavební úřad, odbor životního prostředí) a taktéž na Českou inspekci životního prostředí, oblastní inspektorát v Ústí nad Labem. Z doložených podkladů a vyjádření oslovených úřadů vyplynuly následující skutečnosti.

Dne 10. 4. 2007 se na Městský úřad v Rumburku obrátil stěžovatel s podnětem „*k prověření zákonnosti při zřízení neřízené skládky*“. V tomto podnětu uvedl, že dne 6. 4. 2007, dne 7. 4. 2007 a dne 10. 4. 2007 došlo k zavážení parcely č. x od ulice X v R., kdy kromě navážené zeminy jsou na pozemku zaváženy rovněž eternitové tašky, osinkocementové roury, těžké asphaltové pásy, plasty atd. Požadoval současně, aby Městský úřad Rumburk (dále také „MěÚ Rumburk“) místním šetřením celou věc prověřil a zamezil dalšímu navážení odpadů.

Dne 24. 4. 2007 zaslal stěžovateli Městský úřad Rumburk, odbor životního prostředí, sdělení, ve kterém jej informoval o následujících skutečnostech. Navážka pozemku byla prováděna v rámci terénních úprav, které byly povoleny dne 27. 2. 2007 v územním řízení o využití území (rozhodnutí čj. OSÚ/54349-06/271-2007/zem). Nejedná se tedy o neřízenou skládku, nýbrž o předem povolenou zavážku terénu. V reakci na podnět stěžovatele úřad dne 12. 4. 2007 provedl kontrolní prohlídku, v rámci které byly na předmětném pozemku nalezeny větve,

pařez, menší kousky plastů, ale žádné nebezpečné odpady. Při této prohlídce úřad rovněž nahlédl do stěžovatelem pořízené fotodokumentace. Ta ovšem dle úřadu nebyla dostatečně průkazná, jelikož nebylo na jejím základě možno identifikovat místo navážení. Pan R. P., který jako fyzická osoba navážky provádí, rovněž úřadu sdělil, že navážené hromady jsou dále na místě dotřídčovány a zbavovány odpadů, které nebyly řádně k navážce povoleny ve vyjádření OŽP MěÚ Rumburk ze dne 1. 11. 2006 (vyjádření pro účely územního řízení čj. OŽP/48141-06/152-2006/got). V tomto vyjádření byly povoleny k navážce stavební suti (např. cihly, kameny atp.) a zemina, nekontaminované nebezpečnými látkami. OŽP MěÚ Rumburk dále na místě nařídil provedení povrchových sond pro zjištění obsahu naváženého materiálu. Z důvodu tvrdosti udusaného povrchu bylo možno provést sondy do max. hloubky půl metru. Z toho důvodu byla zaslána výzva stavebnímu úřadu, aby nařídil majiteli pozemku odkrytí navážky. Stavebnímu úřadu bylo dále doporučeno, aby byly dočasně zastaveny další navážky a aby pro další povolení navážek stanovil povinnou přítomnost pověřené osoby, která bude dotřídčovat navážený materiál.

Na základě provedené kontrolní prohlídky byla dne 13. 4. 2007 vydána výzva stavebního úřadu k provedení prací vedoucích k odkrytí navážky a odstranění nebezpečných odpadů, plastů, dřeva atd., k zachování stávajícího vodního zdroje, podchycení stávající dešťové kanalizace, vyvedení stávající kanalizační šachty na úroveň upraveného terénu a zamezení vstupu neoprávněných osob na předmětný pozemek. Současně bylo nařízeno, aby při navážení materiálu byl nadále přítomen zástupce majitelů, popř. jím pověřená osoba, která bude všechny odpady odstraňovat. V této výzvě byla stanovena lhůta pro splnění uložených povinností do 40 dnů od jejího obdržení.

Dne 17. 8. 2007 byla provedena opakovaně kontrolní prohlídka. Na základě učiněných zjištění, že závady odstraněny nebyly (jako důvod uvedl majitel časovou tíseň), vydal stavební úřad dne 17. 9. 2007 (pod čj. OSÚ/41180-07/2233-2007/zem) rozhodnutí o nařízení odstranění závad dle § 134 odst. 3 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „stavební zákon“). Současně byly uvedeny podmínky pro odstranění závad a stanoven termín nejpozději do 31. 12. 2007. Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 11. 2007.

Výše uvedené rozhodnutí nebylo plněno, a proto dne 4. 6. 2008 vydal stavební úřad oznámení o zahájení exekučního řízení na nepeněžitě plnění ukládáním donucovacích pokut podle ustanovení § 112 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“ nebo „SŘ“). Následně byly rozhodnutím ze dne 24. 11. 2008 uloženy pokuty všem majitelům předmětné parcely ve výši 5.000,- Kč s uvedením, že pokuty jsou uloženy při spodní hranici sazby, a stavební úřad může postupně ukládat donucovací pokuty až do výše nákladů náhradního výkonu. Pokuty byly zaplacený dne 14. 1. 2009 a dne 21. 1. 2009.

Dne 6. 2. 2009 provedl stavební úřad kontrolní prohlídku, na základě které byl povinnému uložen náhradní termín pro zjednáání nápravy s tím, že práce budou zahájeny do konce května 2009. Důvodem pro tento odklad byla skutečnost nevhodných klimatických podmínek v zimních měsících. Telefonicky byl následně stavebnímu úřadu sdělen termín dokončení prací do 30. 9. 2009.

Dne 13. 10. 2009 doručil majitel pozemku stavebnímu úřadu vyrozumění, dle kterého bylo rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění závad splněno. Dle majitele byla provedena odkrývka navážky, odstraněn nepovolený odpad, zachován stávající vodní zdroj, při dalším navážení byl materiál protřídčován. V reakci na toto vyrozumění proběhla dne 10. 11. 2009 kontrolní prohlídka a ústní jednání za přítomnosti stavebního úřadu, majitelů pozemku a OŽP MěÚ Rumburk. V rámci prohlídky byl stavebníky doložen doklad o likvidaci odpadů oprávněnou osobou, tj. společností A., s. r. o., ze dne 31. 8. 2009. I přes prohlášení stavebníků byl na místě samém nalezen komunální odpad (sklo, plastové lahve, plechovky od nápojů atp.) Bylo jim tedy uloženo i tento odpad neprodleně (s termínem do 20. 11. 2009) odstranit a doložit k tomu doklad o likvidaci. OŽP MěÚ Rumburk na místě neshledal žádné nebezpečné odpady. K doporučení stavebního úřadu ohledně zabezpečení pozemku stavebníci uvedli, že v jarních měsících roku 2010 hodlají pozemek oplotit.

### C - Právní hodnocení

Dle ustanovení § 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je mojí povinností působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí státní správy, pokud by postupovaly v rozporu s právem nebo porušovaly principy právního státu, dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Působnost ochránce dle § 1 zákona se přitom vztahuje mj. na ministerstva a jiné správní úřady a orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy.

Na základě podaného podnětu a po důkladném prostudování všech zjištěných skutečností, jakož i vyjádření příslušných úřadů, jsem dospěl k závěru, že v daném případě postupoval v reakci na podnět stěžovatele stavební úřad v mezích zákonem daných možnostmi. V procesním postupu bylo možno shledat určitá pochybení. K současnému datu byly ovšem závady na prováděných terénních úpravách odstraněny, nepovažuji tedy za účelné ve svém šetření pokračovat a stanovovat opatření k nápravě.

K postupu stavebního úřadu bych pouze rád poznamenal, že při vyřizování celé záležitosti docházelo k některým neodůvodněným průtahům. Již původní výzva ze dne 13. 4. 2007 stanovila lhůtu 40 dnů ke splnění povinnosti, ovšem kontrolní prohlídka byla stavebním úřadem provedena až ke dni 17. 8. 2007. K ještě závažnějšímu průtahu došlo následně, když další lhůtou bylo nařízeno odpady odstranit do 31. 12. 2007, stavební úřad však k dalšímu kroku přistoupil až dne 4. 6. 2008 (svým opatřením zahájil exekuční řízení). Rovněž mezi zahájením exekučního řízení a vydáním rozhodnutí o uložení donucovací pokuty uplynula doba zhruba pěti měsíců, přičemž tento průtah není nijak odůvodněn.

Dle § 118 odst. 1 správního řádu se na exekuční řízení dle správního řádu obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení hlav I až X části druhé správního řádu. Z tohoto ustanovení jinými slovy vyplývá, že i postup úřadu v exekučním řízení musí vyhovět základním zásadám správního řízení,

tak jak je správní řád vymezuje v § 2 až § 8. V souladu s ustanovením § 6 správního řádu je povinností správního orgánu vyřizovat věc bez zbytečných průtahů.

Exekuce je jinak ovšem procesem sui generis, pro který neplatí všechna ustanovení typická pro správní řízení. Domnívám se, že postup stavebního úřadu v exekuci by byl mnohem efektivnější, kdyby jeho prvním krokem bylo rovnou vydání exekučního příkazu. Ustanovení § 110 správního řádu hovoří o tom, že správní orgán nařídí exekuci vydáním exekučního příkazu. Správní řád nepředpokládá, že stavební úřad nejprve vydá opatření, resp. oznámení o zahájení exekučního řízení, a následně v určité době vydá exekuční příkaz (v daném případě způsobem spočívajícím v uložení donucovací pokuty). Pro případy, kdy nehrozí vážné nebezpečí, že účel exekuce bude zmařen, může exekuční správní orgán v souladu s ustanovením § 109 správního řádu nejprve vydat tzv. exekuční výzvu, kterou před nařízením exekuce vyzve povinného ke splnění nepeněžitě povinnosti a určí mu náhradní lhůtu. Stavební úřad v daném případě této možnosti nevyužil. Oznámil dne 4. 6. 2008 zahájení exekučního řízení a teprve dne 24. 11. 2009 donucovací pokutu uložil.

Dle § 110 odst. a) správního řádu dále platí, že nařizuje-li správní orgán exekuci vydáním exekučního příkazu z moci úřední (tato možnost připadá v úvahu, je-li sám příslušným exekučním správním orgánem), neplatí lhůta uvedená v § 80 odst. 2 správního řádu. Dle tohoto ustanovení „*opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, ne zahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední*“. Vzhledem k výše řečenému se exekuce zahajuje přímo vydáním exekučního příkazu. Tomuto ustanovení § 110 odst. a) správního řádu je tedy třeba rozumět tak, že nevydá-li příslušný exekuční orgán exekuční příkaz do 30 dnů, není to vždy důvodem pro to, aby nadřízený správní úřad učinil opatření proti nečinnosti.

Tomuto ustanovení správního řádu ani v kombinaci s ustanovením § 108 odst. 4 správního řádu<sup>1</sup> nelze rozumět tak, že je zcela na libovůli exekučního orgánu, v jakých lhůtách bude uloženu povinnost vymáhat. Takový výklad by vedl k absurdnímu závěru, že s nařízením exekuce, tedy se zahájením vymáhání pravomocným rozhodnutím nebo jiným exekučním titulem stanovené povinnosti, může z moci úřední exekuční správní orgán začít libovolně ve lhůtě 5 let. Ustanovení § 110 odst. a) SR ve skutečnosti odkazuje pouze na § 80 odst. 2 SR a nevyklučuje v žádném případě ochranu proti nečinnosti jako takovou. V dostupném komentáři ke správnímu řádu je uveden obdobný názor: „*Obecně tedy není vyloučeno ani v rámci exekučního řízení uplatnit opatření proti nečinnosti předpokládaná v § 80, v případě exekučního řízení zahajovaného z moci úřední však uplatnění těchto opatření není vázáno striktně na marné uplynutí lhůty podle § 80 odst. 2.*“<sup>2</sup>

Jinými slovy - i v procesu exekuce je rovněž s ohledem na základní zásady správního řízení a přiměřené použití hlav I až X části druhé správního řádu třeba postupovat bez průtahů a co možná nejefektivněji. Z následující části druhé správního řádu je pak třeba i na exekuční řízení přiměřeně aplikovat § 71 správního

<sup>1</sup> Ustanovení § 108 odst. 4 SR: „*Exekuční správní orgán může exekuci nařídit nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději do 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.*“

<sup>2</sup> Viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář, 2006, Praha: Bova Polygon, s. 652.

řádu stanovící lhůty pro vydání rozhodnutí. Dle § 71 odst. 3 správního řádu platí, že rozhodnutí je v první řadě nutno vydat bezodkladně. Teprve není-li to možné, platí pro vydání rozhodnutí lhůta 30 dnů od zahájení řízení. Dalších 30 dnů je možno připočítat jen v případě, že je pro vydání rozhodnutí třeba nařídit ústní jednání nebo místní šetření atd. Přiměřená aplikace tohoto ustanovení na specifický proces exekuce, dle mého názoru, znamená, že správní úřad má rovněž povinnost postupovat bezodkladně tam, kde je takový postup možný a daný okolnostmi věci.

Stavební úřad tak ale nepostupoval. Domníval-li se, že z okolností věci vyplývá, že stavebník povinnost splní na základě dodatečné výzvy, měl tak učinit cestou exekuční výzvy dle § 109 správního řádu, v rámci které by stanovil náhradní lhůtu k plnění. Jestliže takové možnosti nevyužil, měl, dle mého názoru, rovnou, a to v návaznosti na nesplnění povinnosti do 31. 12. 2007, bezodkladně vydat exekuční příkaz - uložení donucovací pokuty. Za takto bezodkladný postup bych při znalosti věci nepovažoval ani její uložení teprve dne 4. 6. 2008, natož teprve 24. 11. 2008.

Výše uvedený postup stavebního úřadu tak měl za následek zbytečné a ničím neodůvodněné průtahy při vymáhání stanovené povinnosti odstranit z navážek materiály, které nebyly k tomuto účelu povoleny. Pro úplnost dodávám, že stavební úřad měl přitom rovněž možnost zahájit řízení o odstranění stavby, resp. terénní úpravy jako takové. Dle § 129 odst. 1 a odst. 7 stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku terénní úpravy její odstranění, je-li tato prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním.

#### **D - Závěr**

Z výše uvedeného právního hodnocení případu vyplývá, že jsem shledal pochybení na straně příslušného stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že dne 13. 10. 2009 bylo již oznámeno splnění vymáhané povinnosti, a toto bylo následně ověřeno dne 10. 11. 2009 kontrolní prohlídkou na místě samém, uzavírám své šetření zprávou dle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tou výhradou, aby se k ní stavební úřad vyjádřil a informoval mě o tom, zda byly předloženy doklady o úplném odstranění nepovolených odpadů na místě terénních úprav, a o tom, jak skutečnost úplného odstranění závad ověřil.

JUDr. Otakar M o t e j l v. r.  
veřejný ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)