



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci odstranění terénních úprav na pozemcích parc.č. M/1-6 v k.ú. X

A. Závěry šetření

Dne 18. 2. 2021 jsem vydal zprávu o šetření podnětu, kterým se na veřejného ochránce práv obrátili někteří vlastníci pozemků pod skládkou Z. (někdy také pod označením „skládky X.“), právně zastoupení advokátní kanceláří Frank Bold Advokáti, s. r. o. (dále také „stěžovatelé“), s podnětem směřujícím proti postupům správních orgánů příslušných na úseku stavebního řádu – odboru výstavby Magistrátu města Kladna (dále také „stavební úřad“), Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) a Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“).

Stěžovatelé napadli nezákonný postup a nečinnost stavebního úřadu v řízení o odstranění terénních úprav na pozemcích parc.č. M/1-6 v k.ú. X ve vlastnictví stěžovatelů.

Předmětem mého šetření byl postup stavebního úřadu, krajského úřadu a ministerstva při vyřízení podání stěžovatelů, ve kterých namítali nezákonný postup a nečinnost správních úřadů v řízení o odstranění terénních úprav.

Po prošetření věci jsem dospěl k závěru, že stavební úřad pochybil, když po stěžovatelích požadoval doplnění podkladů pro zahájení řízení o odstranění stavby, přestože důkazní břemeno ohledně prokázání existence důvodů pro zahájení řízení tohoto druhu tíží správní orgán.

Krajský úřad pochybil, když ve sdělení ze dne 3. 2. 2020¹ nezákonný postup stavebního úřadu aproboval a s jeho výzvou stěžovatelům k doložení podkladů pro zahájení řízení o odstranění stavby se ztotožnil.

Ministerstvu jsem vytkl, že ve sdělení ze dne 11. 2. 2020² o předání podnětu stěžovatelů krajskému úřadu k přijetí opatření proti nečinnosti neuvedlo, že je povinností stavebního úřadu, aby sám prošetřil, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, a krajskému úřadu nedalo jasný pokyn, aby proti nečinnosti podřízeného úřadu zakročil.

B. Vyjádření úřadů

B.1 Vyjádření Magistrátu města Kladna

Primátor města Kladna (dále také „primátor“) ve svém vyjádření ke zprávě o šetření uvedl, že stavební úřad na zákonnosti svého postupu trvá s tím, že oprávněnost jeho postupu potvrdil nadřízený krajský úřad, Krajský soud v Praze, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud.

1 Č. j. 020067/2020/KUSK.

2 Č. j. MMR-13225-83/660.



Podle primátora byl postup stavebního úřadu potvrzen všemi existujícími autoritami a stavební úřad nemá žádnou odůvodnitelnou pochybnost o zákonnosti svého postupu.

Primátor uvedl, že jde o mimořádně složitou a převzatou kauzu, v níž lze rozhodnout pouze na základě jednoznačných důkazů a relevantních podkladů k vydání rozhodnutí, ty však stavební úřad neměl k dispozici. Postoupený spisový materiál splnění tohoto požadavku neumožňoval a nové relevantní podklady předloženy nebyly. Podnět k zahájení řízení o odstranění stavby byl formulován pouze v obecné rovině bez konkrétní specifikace.

Podle primátora je pořízení důkazních materiálů jednoznačně prokazujících rozsah nepovolených terénních úprav, a především jejich oddělení od terénních úprav povolených, s ohledem na dobu trvání kauzy a její rozsah, mimo možnosti stavebního úřadu. Řízení o odstranění stavby lze podle primátora zahájit pouze v případě jednoznačného stanovení a specifikace jeho předmětu, k čemuž v daném případě nedošlo.

Stavební úřad vyzval žadatele k doplnění podkladů za účelem objektivního posouzení a co nejrychlejšího rozhodnutí. Stavební úřad svůj postup podle primátora řádně zdůvodnil. Kdyby stavební úřad zvolil jiný postup, pokud by tedy řízení o odstranění terénních úprav zahájil, musel by v něm sám specifikovat rozsah těchto prací. Přesnosti stanovení rozsahu přitom nelze podle primátora dosáhnout, což by mohlo vést k újmě jiných vlastníků sousedních nemovitostí.

Ministerstvo ve svém stanovisku sice přdestřelo určitou správní úvahu, která ale zůstala nedokončena, neboť nevyslovilo právní názor s konkrétním postupem zavazujícím podřízené správní orgány.

Primátor dále poukázal na to, že předmětnou otázkou se stále zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, proto je toho názoru, že je namístě ctít principy právního státu, a vyčkat tedy rozhodnutí soudu.

Primátor ve svém vyjádření dále poukázal na to, že pravomocné územní rozhodnutí stavebního úřadu Hostovice z roku 1988 nebylo nikdy zrušeno, přičemž podle názoru primátora se primárně jedná o občanskoprávní spor. Požadavek uvedení dotčených pozemků do původního stavu se podle primátora jeví v daném případě bez součinnosti stěžovatelů jako nereálný, a to v jakémkoliv řízení, které by se v dané věci vedlo (ať soudní, nebo správní).

Závěrem primátor zmínil, že se jedná o velmi rozsáhlou a komplikovanou kauzu, na jejímž vyřešení má stavební úřad zájem, a je připraven poskytnout jakoukoliv součinnost. Avšak jako správní orgán musí respektovat rozhodnutí nadřízených správních orgánů i rozhodnutí soudů.

B.2 Vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje

Ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje mi sdělil, že krajský úřad nesouhlasí s mým právním názorem, že k zahájení řízení o odstranění stavby plně postačí zjištění existence nepovolené stavby a že zjišťování či upřesňování konkrétního stavu a rozsahu nepovolené stavby (terénních úprav) se má uskutečnit až v samotném řízení o odstranění stavby.



Podle názoru krajského úřadu je třeba vycházet z § 46 správního řádu,³ podle něhož musí správní orgán v zahájení řízení popsat předmět řízení. Při vymezení předmětu řízení pak lze vycházet z náležitostí výrokové části rozhodnutí.

Pokud tedy má stavební úřad při zahájení řízení vymezit předmět řízení, musí být schopen uvést, co tvoří skutkový stav, který má být v řízení podroben zkoumání a právně kvalifikován, a dále, o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. Takto vymezená totožnost předmětu řízení je pak důležitá i při posuzování překážky řízení podle § 48 správního řádu.

Dále pokud podle krajského úřadu není v oznámení o zahájení řízení jeho předmět identifikován dostatečně určitě, není účastníkům řízení zaručeno jejich právo účinně v daném řízení hájit své zájmy. Podle krajského úřadu může správní orgán v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení.

Z hlediska praktického souhlasí krajský úřad se sdělením stavebního úřadu ze dne 20. 8. 2020, že jestliže původní územní rozhodnutí z roku 1988 neobsahuje žádné prostorové vymezení povolených terénních úprav, nelze najisto určit počáteční (legální) stav ani stav po převzetí práv další osobou, jakož i stav, který vlastníci pozemků označují toliko svým tvrzením za nepovolený.

B.3 Vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj

Ministryně pro místní rozvoj ve svém vyjádření k postupu ministerstva uvedla, že je ve shodě s mým závěrem, že nelze přenášet důkazní břemeno na osoby, které by měly v řízení, pokud by bylo zahájeno, postavení účastníků. Ministerstvo také souhlasilo s tím, že stavební úřad má povinnost v případě nezahájení řízení podrobně objasnit, ze kterých důvodů nepostupoval podle § 129 stavebního zákona.⁴

K mojí výtce, že z celého průběhu věci je zřejmé, že stěžovatelé nepodali návrh na povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona, ministryně uvedla, že ministerstvo v dopisu ze dne 23. 3. 2020 pouze uvedlo, že je třeba posoudit podání podle skutečného obsahu, přičemž zdůraznilo, že nemá k dispozici informace, kdo je vlastníkem navezených terénních úprav na pozemcích stěžovatelů, byť je známo, že návoz prováděl pan A. či společnost v jeho vlastnictví.

Ministerstvo upozornilo na možný postup podle § 128 stavebního zákona, neboť není najisto vyloučeno, že vlastníky terénních úprav jsou vlastníci pozemků, byť proti této skutečnosti brojí. Současně ministerstvo upozornilo, že stavební úřady nejsou příslušné učinit si úsudek o existenci práva nebo rozsahu vlastnických práv ke stavbě (terénním úpravám).

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

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



C. Závěrečné hodnocení

Po zvážení všech shromážděných podkladů, včetně vyjádření úřadů ke zprávě o šetření, vydávám podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv své závěrečné stanovisko. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě podle § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv.

Především bych rád uvedl, že v rámci řešení této zcela nepochybně složité věci mám za prokázané, že stavební úřad, krajský úřad ani ministerstvo nezpochybnily důvodnost podaného podnětu v tom, že došlo k provedení nepovolených terénních úprav nad rámec územního rozhodnutí z roku 1988 vydaného stavebním úřadem Hostovice.

Z výše uvedeného lze proto dovodit právní povinnost stavebního úřadu zahájit z moci úřední řízení o odstranění stavby, respektive řízení o odstranění terénních úprav.

Námitka stavebního i krajského úřadu ohledně nutnosti dostatečně specifikovat předmět řízení je nepochybně závažná, sám krajský úřad ve svém vyjádření nicméně připustil, že správní orgán může v rámci řízení vedeného z moci úřední upřesnit předmět řízení, nedojde-li tím k procesní újmě účastníků řízení.

Případné procesní újmě účastníků řízení lze, podle mého soudu, předejít zejména tím, že stavební úřad bude o tom, že je třeba předmět řízení upřesnit, všechny účastníky řízení informovat, dát jim možnost, aby se k tomuto postupu vyjádřili a v případě zjištění nových skutečností a důkazů zajistili, aby se účastníci mohli před vydáním rozhodnutí k těmto novým skutečnostem a důkazům vyjádřit.

Obhajovat nečinnost stavebního úřadu tím, že není v jeho možnostech potřebné důkazy shromáždit, aniž se o to stavební úřad v řízení pokusil, je, podle mého soudu, v rozporu se základními principy správního řízení a takový postup nemohu považovat za dobrou správu.

K námitce stavebního úřadu, že podnět k zahájení řízení byl formulován pouze v obecné rovině bez konkrétní specifikace, uvádím, že stěžovatelé poskytli stavebnímu úřadu zaměření skládky ze září 2017, které s ohledem na ukončení návozu v květnu 2017 zachycuje podle stěžovatelů aktuální stav na předmětných pozemcích, a porovnáním s projektem z roku 1988 lze podle stěžovatelů zjistit rozsah neoprávněného návozu.

Stavební úřad k této námitce ve svém sdělení ze dne 10. 8. 2018 pouze stručně uvedl, že z předložených podkladů (porovnání stavu navážky z let 1997 a 2017 a dalších) nevyplývá vymezení hranice mezi povolenými a nepovolenými terénními úpravami, tzn. nad rámec záměru povoleného územním rozhodnutím z roku 1988.

K námitce stěžovatelů, že podle původního projektu vypracovaného společností E. a schváleným příslušným stavebním úřadem měl být navážkou odstraněn tehdejší terénní sklon o hodnotě cca 3°, přičemž aktuálně se na pozemcích nachází uměle vytvořený kopec vzniklý postupným návozem stavebního odpadu, se stavební úřad nevyjádřil.

Na základě výše uvedeného mi nezbyvá než setrvat na svém právním názoru uvedeném ve zprávě o šetření, tedy, že k zahájení řízení o odstranění stavby plně postačí zjištění



existence nepovolené stavby. Zjišťování či upřesňování konkrétního stavu a rozsahu nepovolené stavby (terénních úprav) lze provést až v samotném řízení o odstranění stavby. V žádném případě nelze zahájení řízení z moci úřední vázat na doložení podkladů od stěžovatelů, neboť úřad je povinen si potřebné podklady obstarat sám.

K námitce, že správnost postupu stavebního úřadu potvrdily všechny soudní instance, uvádím, že Krajský soud v Praze,⁵ Nejvyšší správní soud⁶ ani Ústavní soud⁷ nerozhodovaly o nepovolené stavbě, ale zabývaly se toliko procesní otázkou, zda stěžovatelům v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem svědčí aktivní žalobní legitimace.

Je pravda, že v této otázce soudy stěžovatelům za pravdu nedaly, když jimi podanou žalobu zamítly s odůvodněním, že neexistuje právní nárok na zahájení řízení z moci úřední. Současně je však třeba konstatovat, že se soudy k otázce nepovolenosti terénních úprav meritorně nevyjádřily.

K námitce primátora, že předmětnou otázkou se zabývá rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, proto je namístě vyčkat jeho rozhodnutí, uvádím, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci již rozhodl, a to rozsudkem ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.⁸

V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné konstatoval, že „ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezahájení řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.“⁹

Ve vazbě na výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ponechávám na stěžovateli, zda nezávisle na mnou vedeném šetření zváží další možnost právní ochrany svých klientů, a to s ohledem na právní závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozhodnutí dospěl.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad ani krajský úřad neprovedly žádná opatření k nápravě a trvají na tom, že za daného stavu věci (důkazní nouze ohledně rozsahu nepovolených terénních úprav) řízení o odstranění terénních úprav zahájit nelze, vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

5 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2019, č. j. 54 A 105/2018-186.

6 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 73/2019-65.

7 Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III ÚS 2041/19.

8 www.nssoud.cz

9 http://www.nssoud.cz/mainc.aspx?cls=EvidencniListVety&evl_id=128153



D. Opatření k nápravě

Stavebnímu úřadu navrhuji, aby:

- ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto závěrečného stanoviska zahájil řízení o odstranění nepovolených terénních úprav a o tomto úkonu vyrozuměl stěžovatele, veřejného ochránce práv a krajský úřad.

Krajskému úřadu navrhuji, aby:

- v případě, že stavební úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení závěrečného stanoviska řízení o odstranění nepovolených terénních úprav nezahájí, přijal podle § 80 správního řádu opatření proti nečinnosti stavebního úřadu.

Závěrečné stanovisko zasílám primátorovi města Kladna a řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje a žádám je, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě.

Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám na vědomí stěžovateli a ministryni pro místní rozvoj, kterou současně žádám, aby se k obsahu stanoviska rovněž vyjádřila.

Pokud úřady nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem úřadů.

Brno 27. dubna 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)