



Vaše značka SZ-9971/83/2021
Sp. zn. 2131/2020/VOP/MH
Č. j. KVOP-27987/2021
Datum 28. června 2021

Vážená paní
Ing. Klára Dostálová
ministryně
Ministerstvo pro místní rozvoj
Staroměstské nám. 6
110 15 Praha 1

Vážená paní ministryně,

opětovně se na Vás obracím ve věci podnětu některých vlastníků pozemků pod skládkou Z. (někdy také pod označením „skládky X.“), právně zastoupených Advokátní kanceláří Frank Bold Advokáti, s. r. o.

Stěžovatelé se podnětem domáhali nápravy nezákonného postupu a nečinnosti Magistrátu města Kladna (dále také „stavební úřad“), Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“) a Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „ministerstvo“) v případě nepovolených terénních úprav na pozemcích parc.č. M/1-6 v k.ú. X v jejich vlastnictví.

Shrnutí

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

Dne 18. 2. 2021 jsem vydal zprávu o šetření podnětu, v níž 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.

Ve zprávě o šetření jsem uvedl, že 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.

Vzhledem k tomu, že stavební úřad ani krajský úřad neprovedly žádná opatření k nápravě a trvaly na tom, že za daného stavu věci (důkazní nouze ohledně rozsahu nepovolených terénních úprav) řízení o odstranění terénních úprav zahájit nelze, vydal jsem dne 27. 4. 2021 závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí tohoto stanoviska byl návrh opatření k nápravě.

1 Č. j. 020067/2020/KUSK.

2 Č. j. MMR-13225-83/660.

Stavebnímu úřadu jsem navrhl, aby:

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

Krajskému úřadu jsem navrhl, 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.

Podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je úřad povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, která opatření k nápravě provedl. Podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv, jestliže úřad povinnost podle § 20 odst. 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad.

Vyjádření stavebního úřadu

K závěrečnému stanovisku, které jsem adresoval primátorovi statutárního města Kladna (dále také „primátor“), jsem obdržel vyjádření advokáta Mgr. et Mgr. Romana Hošty (dále také „právní zástupce města“), jenž v dané věci zastupuje statutární město Kladno na základě plné moci udělené primátorem.

Právní zástupce města v úvodu svého vyjádření uvedl, že s mým závěrečným hodnocením i mnou navrženým opatřením k nápravě nesouhlasí. Podle právního zástupce města mnou tvrzená právní povinnost stavebního úřadu zahájit z moci úřední řízení o odstranění stavby, respektive terénních úprav, vychází toliko z tvrzení podatelů (stěžovatelů), ale odporuje právní úpravě obsažené v § 129 stavebního zákona, což bylo prokazatelně předmětem soudního přezkumu, který nelze zpochybnit ani mnou uváděným a podle právního zástupce města nepatřičným výkladem zmíněných soudních rozhodnutí.

Podle právního zástupce města na daném nemůže nic změnit ani mnou uváděný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39. Právní zástupce města uvedl, že trvá na tom, že postup stavebního úřadu i nadřízeného krajského úřadu byl zcela v souladu s platnou právní úpravou.

Právní zástupce města dále uvedl, že nelze souhlasit s nepatřičným výkladem dotčeného ustanovení § 129 stavebního zákona, a z daného důvodu ukládat povinnost stavebnímu úřadu jen na základě podnětu kohokoliv, kdo pouze tvrdí, že jsou dány důvody pro postup podle § 129 stavebního zákona bez existence konkrétních a stavebním zákonem předpokládaných důvodů.

Právní zástupce města konstatoval, že v řízení o odstranění stavby je nositelem důkazního břemene stavební úřad, je tedy na něm, aby prokázal nepochybně (tedy konkrétně a nezaměnitelně), že důvody pro zahájení a provedení správního řízení a pro nařízení odstranění stavby existují. V daném případě však existence těchto důvodů pro postup podle § 129 stavebního zákona nebyla a není, a to nejenom díky neposkytnuté součinnosti podatelů.

Stavební úřad podle vyjádření právního zástupce města v současné době nemůže stav dotčených pozemků posoudit, proto trvá na předešlém stanovisku a vyjádření, že není

možné zahájit správní řízení o odstranění stavby, neboť nelze nade vší pochybnost přesně a nepochybně určit výšku doposud provedených úprav.

Na nedostatečnosti podkladů pro požadované zahájení řízení podle § 129 stavebního zákona nic nezměnil ani znalecký posudek, na který poukazoval stěžovatel, neboť tento znalecký posudek bohužel nevymezuje potřebné údaje, ale týká se především a toliko vyčíslení finanční ztráty a ekonomických dopadů doposud provedených úprav stavebníkem (panem A.).

Právní zástupce města zastává názor, že pokud by stavební úřad postupoval podle podnětu podatelů a mého návrhu opatření k nápravě, dozajista by se vystavil výraznému nebezpečí náhrady škody za nesprávný úřední postup, tedy za rozhodnutí bez právní, ale i objektivní dostatečnosti konkrétních, nezaměnitelných a přezkoumatelných podkladů pro samotné rozhodnutí podle § 129 stavebního zákona.

Závěrem mě právní zástupce města informoval o nové skutečnosti spočívající v tom, že na základě rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2019, sp. zn. 2 T 39/2018, který byl potvrzen a nabyl právní moci rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 6. 2020, sp. zn. 7 To 70/2019, s následným potvrzením usnesením Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. 3 Tdo 1102/2020, došlo k pomnutí důvodů, pro které byla daná věc krajským úřadem přikázána stavebnímu úřadu Magistrátu města Kladna, a to z důvodu rozhodnutí o vyloučení příslušného správního orgánu ze všech úkonů správního řízení. Proto byla daná věc vrácena krajskému úřadu k rozhodnutí o dané věci, přikázáním k projednání a rozhodnutí stavebnímu úřadu Městského úřadu Hostivice.

Na základě shora uvedených skutečností právní zástupce města konstatoval, že stavební úřad Magistrátu města Kladno již není dotčeným ani příslušným orgánem, a nemůže tak vyhovět ani konat dle mého návrhu uvedeného v závěrečném stanovisku.

Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad se v úvodu svého vyjádření ohradil proti mojí úvaze, 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.

Podle vyjádření krajského úřadu není pravda, že nezpochybnil důvodnost podaného podnětu, neboť ve svém vyjádření ze dne 22. 3. 2021 uvedl, že původní územní rozhodnutí z roku 1988 neobsahuje žádné prostorové vymezení 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. Krajský úřad proto uzavřel, že není pravda, že by nezpochybnil důvodnost podaného podnětu.

K požadavku na zahájení řízení z moci úřední krajský úřad nadále trvá na svém stanovisku, že pokud stavební úřad není schopen vymezit předmět řízení, řízení nelze zahájit. Krajský úřad uvedl, že souhlasí s tím, že v průběhu řízení je možné předmět řízení zpřesnit, ale těžko lze zpřesnit předmět řízení, jehož rozsah nelze určit běžnými důkazními prostředky. Krajský úřad proto trvá na tom, že bez řádného zjištění skutkového stavu (ve smyslu existence a rozsahu předmětu řízení) je zahájení řízení z moci úřední postupem, který je v rozporu se zákonem.

Podle krajského úřadu je v případě řízení zahajovaného z moci úřední zapotřebí postupovat nanejvýš obezřetně a uvážlivě; a nespoléhat na to, že k řádnému upřesnění

a objasnění skutkového stavu dojde teprve až v průběhu zahájeného řízení. Takový postup podle krajského úřadu neodpovídá ustanovení § 46 správního řádu.³

K mnou vyslovenému názoru, že Krajský soud v Praze,⁴ Nejvyšší správní soud⁵ ani Ústavní soud⁶ nerozhodovaly o nepovolené stavbě, ale zabývaly se toliko procesní otázkou, zda stěžovatelům v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem svědčí aktivní žalobní legitimace, krajský úřad uvedl, že soudy sice meritorně nepřezkoumávaly správnost závěrů o nesplnění podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby, zároveň ale jasně uvedly, že nezahájení řízení není zásahem do práv stěžovatelů, neboť ti mají možnost podat soukromoprávní žalobu proti fyzické či právnické osobě, která neoprávněně prováděla terénní úpravy na jejich pozemcích.

Krajský úřad namítl, že soudy řešily věcně totožnou otázku jako já, tedy požadavek stěžovatelů, aby nějaká autorita donutila stavební úřad k zahájení řízení z moci úřední. V návaznosti na to mi krajský úřad doporučil podnět podle § 12 odst. 2 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv odložit, neboť jde o věc, kterou rozhodl soud. Současně krajský úřad odmítl splnit mnou navržené opatření k nápravě spočívající v tom, aby v případě nezahájení řízení stavebním úřadem učinil opatření proti jeho nečinnosti.

Vyjádření ministerstva

Ministerstvo se ztotožnilo s mým názorem, že nelze přenášet důkazní břemeno na podatele podnětu k zahájení řízení z moci úřední a že v případě nezahájení takového řízení je povinností stavebního úřadu podrobně objasnit, proč k tomu neshledal důvody. Ministerstvo dále uvedlo, že by uvítalo můj názor na otázky nastíněné v dopisu ministerstva ze dne 23. 3. 2021, zejména na otázku vlastnictví skutečněných terénních úprav a nepříslušnost stavebního úřadu učinit si úsudek o existenci práva nebo v rozsahu vlastnických práv.

Ministerstvo ve vazbě na mnou zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, www.nssoud.cz, poukázalo na to, že kromě mnou zmíněného závěru o tom, že proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby se lze bránit zásahovou žalobou, jsou důležité i úvahy Nejvyššího správního soudu, že nelze vycházet z toho, že stavební úřad je „vševědoucí“. K tomu ministerstvo upřesnilo, že podle úvah Nejvyššího správního soudu i v situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolených terénních úprav a obecně si je vědom okruhu osob, jichž se mohou dotýkat, má podatel podnětu k zahájení řízení z moci úřední srozumitelně vysvětlit, jak ho údajné nepovolené terénní úpravy zkracují na právech, a také, že případný vyhovující rozsudek příkazující stavebnímu úřadu zahájit řízení o odstranění terénní úpravy z moci úřední nevylučuje, že byt' půjde o terénní úpravu nepovolenou, bude v konkrétním případě nějaký závažný důvod, pro nějž nelze nařídit její odstranění.

Ve vazbě na mnou navržená opatření k nápravě ministerstvo uvedlo, že by očekávalo s ohledem na jeho argumentaci uvedenou v dopisu ze dne 23. 3. 2021, že osvětlím svůj

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

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

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

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

názor na osobu povinného účastníka takového řízení, a také, že blíže osvětlím, jak konkrétně má stavební úřad v dané věci, kterou jsem sám označil za složitou, postupovat. Závěrem ministerstvo uvedlo, že by rádo znalo můj názor na smysl řízení vedeného z moci úřední, když věcný výsledek takového řízení je z určitých důvodů (předvídaných i Nejvyšším správním soudem) zřejmě neuskutečnitelný.

Právní hodnocení ochránce

Především musím uvést, že veřejný ochránce práv není metodickým orgánem správních orgánů. Je především úkolem nadřízených orgánů, aby metodicky vedly instančně podřízené správní orgány v případech, kdy mají pochybnosti, jak správně postupovat. Veřejný ochránce práv nemůže tuto metodickou činnost nadřízených správních orgánů nahrazovat, neboť mu to nepřísluší.

Považuji za nutné zdůraznit, že předmětem mého šetření v dané věci nebyla otázka, jak v řízení o odstranění terénních úprav postupovat, ani otázka, jak toto řízení uzavřít, ani otázka, jak případné pravomocné rozhodnutí vykonat. Předmětem mého šetření byla otázka, zda měl stavební úřad na základě podnětu stěžovatele zahájit řízení o odstranění stavby.

V obecné rovině lze uvést, že stavební úřad při zahájení řízení nemůže předjímat jeho výsledek ani to, zda se jím vydané rozhodnutí stane vykonatelným, respektive, zda bude fakticky splněno. K tomu doplňuji, že správní řád upravuje důvody pro přerušování řízení, zastavení řízení, včetně důvodů pro zastavení či odložení exekuce. Zda v budoucnu nastane důvod pro postup některým z uvedených důvodů, nemůže stavební úřad při zahájení řízení vědět, proto pokládám za zbytečné spekulovat o tom, jak by stavební úřad v řízení postupoval, když toto řízení ani nezačal.

S ohledem na obsah vyjádření právního zástupce města, krajského úřadu i ministerstva, považuji za nutné připomenout, co bylo příčinou nespokojenosti a výhrad stěžovatele s postupem správních úřadů v dané věci.

Výhrady stěžovatele se týkaly především toho, že stavební úřad stěžovatele informoval, že pokud svůj podnět k zahájení řízení o odstranění terénních úprav nedoplní, řízení z moci úřední nelze zahájit, přičemž krajský úřad uvedený právní názor shledal jako správný. Takový postup nelze, dle mého soudu, připustit, neboť důkazní břemeno ohledně prokázání nepovolenosti stavby nese, jak ostatně ve svém vyjádření sám zdůraznil právní zástupce města, stavební úřad, a nikoliv autor podnětu k zahájení řízení z moci úřední.

K námitce ministerstva, že jsem ponechal stranou názor na otázku vlastnictví terénních úprav a nepříslušnost stavebního úřadu učinit si úsudek v této věci, uvádím, že ve zprávě o šetření jsem zcela jasně uvedl, že úvaha ministerstva, že podnět stěžovatelů k zahájení řízení o odstranění stavby by mohl být vyhodnocen jako žádost o povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona, není v daném případě namístě, neboť ze všech dostupných podkladů je zřejmé, že stěžovatelé nejsou srozuměni s tím, že by na své náklady měli odstranit terénní úpravy (skládku), které byly provedeny proti jejich vůli.

Naopak musím ve shodě s tím, co uvedl primátor ve svém vyjádření ke zprávě o šetření ze dne 25. 3. 2021, konstatovat, že ministerstvo ve svém vyjádření ze dne 23. 3. 2021 sice předestřelo určitou správní úvahu, která ale zůstala nedokončena, tzn., že nebyl vysloven právní názor s konkrétním postupem zavazujícím jemu podřízené správní orgány. V tomto

směru očekávám, že ministerstvo svou naznačenou úvahu dokončí a sdělí svůj právní názor na tuto otázku.

K námitce ministerstva, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, zmínil, že „i v těch případech, kdy má stavební úřad o skutečnostech nasvědčujících existenci nepovolené stavby povědomost z jiné své činnosti (přesto však řízení o odstranění stavby nezahájí), nemusí vůbec vědět, že nepovolená stavba se vedle konfliktu s právem objektivním nějak dotýká též hmotných práv budoucího žalobce. A dokonce i v těch situacích, kdy stavební úřad ví o existenci nepovolené stavby a je si (obecně) vědom okruhu osob, jejichž hmotných práv se stavba nějak může dotýkat, stále neví o tom, že u budoucího žalobce jde o dotčení natolik intenzivní, že lze vskutku hovořit nejen o rozporu stavby s objektivním právem, ale též o zkrácení hmotných práv právě onoho budoucího žalobce ve smyslu § 82 s. ř. s. (mnoha osobám, do jejichž právní sféry stavba zasahuje, totiž ve skutečnosti nemusí vůbec vadit),“ uvádím následující.

Mám za to, že stěžovatel učinil u stavebního úřadu velmi kvalifikovaný a podrobný podnět ze dne 29. 5. 2017 (celkem 6 stran textu), v němž naprosto jasně a zřetelně popsal důvody, proč se s podnětem k zahájení řízení o odstranění nepovolených terénních úprav na stavební úřad obrátil, a zcela konkrétně uvedl, v čem podle něj nepovolená stavební činnost spočívá a jak se dotýká práv stěžovatele. Pro úplnost uvádím, že stěžovatel svůj podnět dne 21. 6. 2018 doplnil v návaznosti na výzvu stavebního úřadu, kterému poskytl i zaměření skládky ze září 2017, které podle stěžovatele s ohledem na ukončení návozu v květnu 2017 přesně zachycuje aktuální stav na dotčených pozemcích.

Dále musím zmínit, že teze stavebního a krajského úřadu o tom, že se má stěžovatel domáhat ochrany svých práv v občanském soudním řízení, odkazující na rozhodnutí Krajského soudu v Praze,⁷ Nejvyššího správního soudu⁸ a Ústavního soudu,⁹ byla podstatným způsobem zpochybněna rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, kde se zcela jednoznačně uvádí (cituji): „problém nelze ‚pohodlně‘ shodit ze stolu s tím, že jde vlastně o ochranu práva vlastnického, tedy práva soukromého, jehož ochrana správním soudům nepřísluší. Judikatura rozšířeného senátu již na počátku jeho existence rezolutně odmítla zjednodušující teze, že dotýká-li se věc nějak práva vlastnického, jde o ochranu práva soukromého, a proto ochrana v podobných věcech přísluší civilním soudům. Rozšířený senát k tomu uvedl, že takový názor nedostatečně přesně identifikuje předmět soudního řízení tím, že směšuje vlastnické právo na straně jedné a zásah do vlastnického práva na straně druhé, a proto je neudržitelný. Dovedena k absurdním důsledkům by uvedená teze znamenala, že jakýkoliv zásah do vlastnického práva – byť by k němu došlo správním aktem – nelze přezkoumávat ve správním soudnictví, ale pouze v rámci obecné justice. Do subjektivního vlastnického práva, tj. vůči všem působícího oprávnění vlastníka věc držet, užívat a požívat a disponovat s ní, lze zasáhnout nejrůznějšími způsoby, a přesto pouhá skutečnost, že došlo k zásahu do soukromého práva, sama o sobě evidentně neznamená, že i takový zásah má soukromoprávní charakter (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 As 11/2003-50, č. 630/2005 Sb. NSS, věc SITEL, část III).“

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

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

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

Posun v judikatuře ohledně postupu stavebního úřadu při vyřízení podnětu na zahájení řízení o odstranění stavby (podnět k zahájení řízení z moci úřední) ve vazbě na shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je, podle mého názoru, zcela jasný, včetně toho, že Nejvyšším správním soudem uvedené úvahy v obecné rovině nepochybně dopadají i na případ skládky Z. (někdy též pod označením „skládky X.“).

K informaci právního zástupce města, že stavební úřad Magistrátu města Kladno již není v důsledku rozhodnutí Krajského soudu v Praze, Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího soudu příslušným správním orgánem s tím, že věc již byla postoupena k rozhodnutí krajskému úřadu, uvádím, že tuto, pro mě novou, informaci беру na vědomí a očekávám, že krajský úřad celou věc ve vazbě na uváděná soudní rozhodnutí posoudí a ve věci bude postupovat v souladu se správním řádem.

Shrnutí

Vážená paní ministryně, podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv Vás vyrozumívám, že stavební ani krajský úřad mnou navržená opatření k nápravě nesplnily, ponechávám na Vašem uvážení, která opatření se z titulu nadřízeného správního úřadu vůči krajskému úřadu rozhodnete přijmout. V této souvislosti si Vás dovoluji požádat o sdělení informace k věci ve lhůtě **30 dnů** ode dne doručení tohoto dopisu.

Tímto daný případ formálně uzavírám. Současně si podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv vyhrazuji právo o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

O důvodech uzavření šetření vyrozumím právního zástupce statutárního města Kladna, ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje a právního zástupce stěžovatele.

Děkuji Vám za spolupráci a jsem s pozdravem.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)