



Zpráva o šetření ve věci odstranění terénních úprav na pozemcích parc. č. M/1-6 v k. ú. X

Na veřejného ochránce práv se opětovně obrátili někteří vlastníci pozemků pod skládkou Z. (někdy též pod označením „skládka X.“), právně zastoupení advokátní kanceláří Frank Bold - Advokáti (dále „stěžovatelé“), s podnětem směřujícím proti postupům správních orgánů příslušných na úseku stavebního řádu - Magistrátu města Kladna, odboru výstavby (dále „Stavební úřad Kladno“), Krajského úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) a Ministerstva pro místní rozvoj (dále „ministerstvo“).

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

Rozhodl jsem se prošetřit postup Stavebního úřadu Kladno, krajského úřadu a ministerstva při vyřízení podání stěžovatelů, ve kterých namítali nezákonný postup a nečinnost správních úřadů v řízení o odstranění terénních úprav.

A. Shrnutí závěrů

Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu¹.

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.²

Řízení o odstranění stavby³ je řízením vedeným z moci úřední⁴, nikoliv na žádost. Stavební úřad má povinnost prověřit, zda je či není dán důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby a nemůže tuto povinnost přenášet na potencionální účastníky řízení.

Po prošetření věci jsem dospěl k následujícím závěrům.

Stavební úřad Kladno 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, jak výše uvádím.

Krajský úřad pochybil, když nezákonný postup Stavebního úřadu Kladno ve sdělení ze dne 3. 2. 2020⁵ aproboval a s výzvou stěžovatelům k doložení podkladů pro zahájení řízení o odstranění stavby se ztotožnil.

1 Podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

2 Podle § 3 správního řádu.

3 Podle § 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 129 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“).

4 Podle § 46 správního řádu.

5 Č. j. 020067/2020/KUSK.



Ministerstvu vytýkám, že ve sdělení ze dne 11. 2. 2020⁶ o předání podnětu stěžovateli 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. Skutková zjištění

Dne 29. 5. 2017 stěžovatelé podali k Městskému úřadu Hostivice (dále „stavební úřad Hostivice“) podnět k zahájení řízení o odstranění terénních úprav podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, prováděných v souvislosti s existencí a provozováním skládky Z. stavebníkem A. a spočívajících v nepovoleném návozu odpadní zeminy ze stavební činnosti v Praze a okolí na pozemky ve vlastnictví stěžovatelů.

Dne 2. 10. 2017 pověřil krajský úřad vyřízením věci Stavební úřad Kladno. Ten nicméně stěžovatele pouze vyzval k doložení dalších podkladů, konkrétně požadoval: *„Výškové i plošné vymezení rozsahu těchto terénních úprav, a tedy znalecký posudek a geodetické zaměření, vypracované oprávněnými osobami, ze kterých bude zřejmá niveleta povolených i nepovolených terénních úprav na jednotlivých dotčených pozemcích (tzn. podélné i příčné řezy terénních úprav v cca 20 m krocích, ve kterých bude vyznačena původně povolená výška, stanovená pravomocným územním rozhodnutím ze dne 18. 8. 1988 pod č. j. SÚ-478/88-Na, i současná výška terénu).“* Stavební úřad Kladno konstatoval, že pokud mu nebudou požadované podklady doručeny, nelze řízení z moci úřední o nařízení odstranění terénních úprav na pozemcích zahájit. Stěžovatelé se proti tomu dále bránili správní i soudní cestou.

Dne 20. 9. 2018 podali stěžovatelé ke Krajskému soudu v Praze žalobu proti nezákonnému zásahu ze strany Stavebního úřadu Kladno, který spatřovali v jeho nečinnosti. Žaloba ovšem nebyla úspěšná, když Krajský soud v Praze a následně i Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) a Ústavní soud odmítly přiznat stěžovatelům aktivní žalobní legitimaci k žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu příslušných orgánů s odůvodněním, že neexistuje právní nárok na zahájení řízení o odstranění černé stavby.

K tomu je namístě poznamenat, že aktuálně má být předmětná otázka znovu řešena rozšířeným senátem NSS, viz část C zprávy.

S ohledem na neúspěch předmětné žaloby stěžovatelům nezbylo, než se opakovaně obrátit na krajský úřad, od kterého neobdrželi reakci na svůj podnět ze dne 10. 9. 2018, proti nečinnosti Stavebního úřadu Kladno. Proto stěžovatelé podali dne 25. 11. 2019 ke krajskému úřadu urgenci. Z důvodu absence reakce ze strany krajského úřadu pak stěžovatelé dne 16. 1. 2020 zaslali ministerstvu podnět k přijetí opatření proti nečinnosti krajského úřadu.

Dne 3. 2. 2020 obdrželi stěžovatelé sdělení krajského úřadu, že souhlasí s postupem Stavebního úřadu Kladno, který stěžovatele vyzval k doložení dalších podkladů, a má za to, že bez doplnění podkladů stěžovateli není možné řízení z moci úřední zahájit. Dále odkázal

6 Č. j. MMR-13225-83/660.



stěžovatele na občanské soudní řízení, ve kterém má být dle jeho názoru přístup k soudní ochraně vlastnického práva zajištěn.

Dne 26. 3. 2020 stěžovatelé obdrželi sdělení ministerstva, ve kterém ministerstvo označilo postup stavebního úřadu Kladno i krajského úřadu za vadný a konstatovalo, že správní orgán je povinen sám prověřit skutečnosti uvedené v podnětu k zahájení řízení z moci úřední a zajistit dostatečné množství důkazů, aby bylo nade vší pochybnost zřejmé, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro zahájení takového řízení, či nikoliv. Ministerstvo konstatovalo, že řízení z moci úřední je zahajováno z úřední povinnosti vždy, kdy jsou splněny podmínky pro jeho zahájení, nejedná se tedy o libovůli správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoliv. Pokud tedy řízení z moci úřední zahájeno není, je nutné zcela zřejmě vysvětlit, z jakého důvodu.

Podle stěžovatelů však ministerstvo, ačkoli jim dalo za pravdu, již krajskému úřadu neudělilo žádné konkrétní pokyny ve smyslu § 80 odst. 4 správního řádu. Navíc své sdělení ministerstvo uzavřelo pro stěžovatele naprosto překvapivou úvahou, podle níž *„vzhledem k okolnosti, že podnět k zahájení řízení podle § 129 stavebního zákona podali sami vlastníci pozemku, je na zvážení, zda se v daném případě nejednalo o žádost o povolení odstranění stavby dle § 128 stavebního zákona“*. Takováto úvaha je podle stěžovatelů absurdní a popírá všechno jejich dosavadní snažení. Z podání stěžovatelů je totiž zjevné, že tito po celou dobu usilují o dosažení toho, aby příslušné úřady uložily povinnost odstranit nepovolené terénní úpravy panu A. jako osobě, která je na pozemcích stěžovatelů proti jejich vůli a navzdory jejich protestům provedla.

Pro úplnost připomínám, že v minulosti byla problematika skládky Z opakovaně předmětem intervence veřejného ochránce práv (dále „ochránce“)⁷; šetření bylo vedeno proti Stavebnímu úřadu Hostivice a Krajskému úřadu Středočeského kraje, v obou případech dospělo do fáze sankce⁸ a kauza byla medializována mj. v rámci pořadu České televize „Případ pro ombudsmana“. Tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová v závěrečném stanovisku ze dne 15. 2. 2013 navrhla opatření k nápravě určené stavebnímu úřadu Hostivice a krajskému úřadu. V případě stavebního úřadu Hostivice mělo opatření k nápravě spočívat v zahájení řízení o odstranění nepovolených terénních úprav provedených A. (při současném zamezení dalšímu navážení materiálu na těleso skládky). Na Krajský úřad Středočeského kraje pak opatření k nápravě apelovalo, aby vůči Městskému úřadu Hostivice uplatnil svá dozorová oprávnění, včetně aktivního využití všech možností spojených s ukládáním opatření proti nečinnosti podřízeného správního orgánu.

Tolik bych tedy připomenul z historie celé kauzy. V předmětné věci jsem zahájil šetření a od příslušných správních úřadů – Stavebního úřadu Kladno a krajského úřadu – jsem si vyžádal vyjádření k aktuálně problémovým tématům:

- nezahájení řízení z úřední moci o odstranění terénních úprav na skládce Z. - nečinnost Stavebního úřadu Kladno i krajského úřadu,

⁷ Sp. zn. 2594/2006/KČ a 1951/2010/KČ.

⁸ Tj. k uplatnění postupu podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o veřejném ochránci práv“).



- nezákonnost výzev Stavebního úřadu Kladno stěžovatelům k doložení podkladů pro řízení (mj. výškové a plošné vymezení rozsahu terénních úprav), tolerance tohoto postupu ze strany krajského úřadu, nezjednání účinné nápravy ze strany ministerstva,
- napadaná úvaha ministerstva směřovaná podřízeným úřadům, aby zvážily, zda se nejedná ze strany stěžovatelů jako vlastníků pozemků pod skládkou o podnět k zahájení řízení podle § 128 stavebního zákona (žádost o povolení odstranění stavby) s tím, že by v takovém řízení odstranění nepovolených terénních úprav bylo „povoleno“ vlastníkům pozemků.

B.1 Vyjádření primátora města Kladna

Primátor města Kladna (dále jen „primátor“) v úvodu svého vyjádření ze dne 21. 9. 2020 uvedl, že původní územní rozhodnutí na provedení terénních úprav spočívajících v navážce bylo žadateli JZD Z. vydáno v roce 1988. Terénní úpravy byly následně započaty. Počátkem devadesátých let společnost B., jako nástupnická organizace JZD Z. převedla smluvně a za úplatu práva z původního územního rozhodnutí z roku 1988 na pana A.

Stavební úřad Kladno usuzuje, že v této době nebylo provedeno výškové zaměření provedených terénních úprav, neboť nebylo dochováno ve spisovém materiálu. Z tohoto důvodu také není známo, do jaké výše byly provedeny terénní úpravy původním žadatelem JZD Z. a její nástupnickou organizací B.

Následně pan A. v dobré víře a dle podmínek vydaného územního rozhodnutí pokračoval v provádění terénních úprav (navážek).

Pozemky dotčené terénní úpravou byly později příslušným pozemkovým úřadem v rámci restitucí vráceny původním majitelům. Tehdejší postup pozemkového úřadu nelze již v současné době revidovat, jisté je však tolik, že restituentům byly vráceny pozemky určené pro veřejně prospěšnou stavbu či opatření.

Daným okamžikem začala pře mezi novými vlastníky pozemků a panem A., který stále důvodně uváděl, že práva k provádění terénních úprav získal na základě smlouvy, což bylo také dvakrát potvrzeno soudy. Až Krajský soud v Praze v roce 2017 předchozí rozhodnutí popřel a uvedl, že nemohlo dojít k převodu práv.

Mezitím vydal Stavební úřad Hostivice další rozhodnutí, kterým panu A. nařídil provést nezbytná opatření a úpravy na dosavadních terénních úpravách. Krajský úřad dané rozhodnutí v roce 2013 potvrdil. Až na základě správní žaloby bylo rozhodnutí zrušeno, přičemž tento rozsudek Nejvyšší správní soud potvrdil v únoru 2017⁹.

Primátor ve svém vyjádření zdůraznil, že skutečnost, že panu A. nesvědčí příslušná práva k pozemkům, vyplývá až z pravomocného rozsudku soudu vydaného v roce 2017. Za objektivní skutečnost lze považovat fakt, že téměř 30 let se na pozemcích prováděla navážka, a to v dobré víře pana A. v platnost smlouvy o převodu práv.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 184/2015 – 188, www.nssoud.cz.



Stavební úřad Kladno byl pověřen k vedení řízení o odstranění terénních úprav týkajících se „Skládky X.“ usnesením krajského úřadu až dne 2. 10. 2017. Za účelem objektivního posouzení a pro co nejrychlejší možné rozhodnutí vyzval dne 29. 5. 2018 stěžovatele (kteří podali podnět k zahájení řízení o odstranění stavby) k doplnění podkladů pro zahájení řízení s náležitým odůvodněním. I přes veškerou snahu však dosud rozhodné skutečnosti pro objektivní a náležité rozhodnutí nejsou k dispozici.

Stavební úřad Kladno podle primátora opakovaně uvádí, že není možné nade vší pochybnost a nepochybně určit úroveň doposud provedených terénních úprav, které začal provádět pan A. Nelze zcela najisto určit počáteční stav, ale ani stav po převzetí práv, jakož i stav, který žadatelé (stěžovatelé) označili toliko svým tvrzením za nepovolený. Proto není možné objektivně určit plošné a výškové rozměry tzv. „nepovolené skládky“ a na základě daného tak zcela objektivně a důvodně nařídit odstranění „nepovolených terénních úprav“. Tyto podklady nelze podle primátora zajistit ani místním šetřením.

Primátor dále uvedl, že doposud předložené podklady, který byly shromažďovány již v předcházejících řízeních i v řízeních vedených od 2. 10. 2017, kdy věc převzal Stavební úřad Kladno, neposkytly rozhodné skutečnosti, a to ani předložený znalecký posudek, na který poukazují stěžovatelé. Tento znalecký posudek bohužel nevymezuje potřebné údaje, ale týká se především a toliko vyčíslení finanční ztráty a ekonomických dopadů terénních úprav doposud provedených panem A. Podle primátora není nepodstatné upozornit na závěr tohoto posudku, kde jeho autor – soudní znalec - považuje za nerealné začít skládku, nebo její část, odstraňovat.

K podnětu k uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu Stavební úřad Kladno opakovaně uvádí, že řízení o odstranění stavby (nepovolených terénních úprav) nelze zahájit bez jednoznačné specifikace jejího rozsahu, o čemž stěžovatele vyrozuměl sdělením ze dne 20. 8. 2020.¹⁰

Požadavek na uvedení dotčených pozemků do původního stavu je v daném případě podle primátora nereálný, přemrštěný a zcela nad rámec uplatnitelných požadavků, neboť ignoruje skutečnost pravomocného rozhodnutí Stavebního úřadu Hostivice ze dne 16. 8. 1988, č. j. SÚ-478/88, povolující terénní úpravy JZD Z. a následně společnosti B.

Oprávněnost postupu stavebního úřadu Kladno potvrdil podle primátora rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2019, č. j. 54 A 105/2018-186, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 73/2019-65, a usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. III ÚS 2041/19.

B.2 Vyjádření krajského úřadu

Ředitel krajského úřadu ve svém vyjádření ze dne 11. 8. 2020 uvedl, že krajský úřad v předmětné věci vydal dne 27. 7. 2020¹¹ opatření, kterým uložil Stavebnímu úřadu Kladno,

¹⁰ Č. j. OV/4002/17-5/Če.

¹¹ Č. j. 106697/2020/KUSK.



aby ve lhůtě 30 dnů sdělil stěžovatelům, proč řízení zahájeno nebylo, a to v souladu se stanoviskem ministerstva ze dne 23. 3. 2020¹².

B.3 Vyjádření ministerstva

Ministerstvo uvedlo, že dne 16. 1. 2020 obdrželo žádost právního zástupce stěžovatelů o přijetí opatření proti nečinnosti Stavebního úřadu Kladno, kterou písemností ze dne 11. 2. 2020¹³ postoupilo příslušnému krajskému úřadu k vyřízení.

Ministerstvu byla dne 2. 3. 2020 doručena písemnost krajského úřadu ze dne 2. 3. 2020¹⁴. K žádosti stěžovatelů o uplatnění opatření proti nečinnosti Stavebního úřadu Kladno v dané věci krajský úřad uvedl, že na ni už reagoval sdělením ze dne 3. 2. 2020¹⁵. V tomto sdělení krajský úřad právnímu zástupci stěžovatelů oznámil, že věc považuje za vyřízenou. V tomtéž sdělení krajský úřad konstatoval, že Stavební úřad Kladno vyzval stěžovatele k doplnění jejich podnětu k zahájení řízení o odstranění nepovolených terénních úprav o výškové a plošné vymezení rozsahu těchto úprav a současně je upozornil, že pokud nebude požadované doplněno, nelze řízení z moci úřední zahájit. Krajský úřad dále uvedl, že se s postupem Stavebního úřadu Kladno ztotožňuje.

Vzhledem k tomu, že se ministerstvo s postupem krajského úřadu a Stavebního úřadu Kladno neztotožnilo, zaslalo krajskému úřadu písemnost ze dne 23. 3. 2020¹⁶, v níž vytкло krajskému úřadu pochybení, kterých se dopustil, a vyzvalo jej ke zvážení postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu. Tato písemnost byla zaslána na vědomí též Stavebnímu úřadu Kladno a právnímu zástupci stěžovatelů.

Ministerstvo poukázalo na to, že zaujalo k dané věci jednoznačné stanovisko již v písemnosti ze dne 23. 3. 2020, kterou vyzvalo krajský úřad k nápravě pochybení. V předmětné písemnosti je jednoznačně uvedeno, že správní orgán je povinen sám prověřit skutečnosti uvedené v podnětu k zahájení řízení z moci úřední a zajistit dostatečné množství důkazů, aby bylo zřejmé, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro zahájení řízení z moci úřední, či nikoliv. Pokud řízení z moci úřední zahájeno není, je podle ministerstva nutné zcela zřejmě vysvětlit, proč se tak nestalo. V daném případě to tedy znamená povinnost Stavebního úřadu Kladno podrobně objasnit, z jakých důvodů nepostupoval podle § 129 stavebního zákona.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelé jsou vlastníci pozemků, na nichž jsou provedeny terénní úpravy, uvedlo ministerstvo ve sdělení ze dne 23. 3. 2020, že je nutné posoudit podle obsahu podání, v němž se stěžovatelé domáhají odstranění terénních úprav, a zvážít, zda se nejedná o žádost o povolení odstranění terénních úprav, neboť si lze jen stěží představit, že by stěžovatelé žádali, aby jim byla z moci úřední uložena povinnost terénní úpravy odstranit.

12 Č. j. MMR-13225/2020-83/660.

13 Č. j. MMR-2210/2020-83/153.

14 Č. j. 035655/2020/KUSK.

15 Č. j. 020067/2020/KUSK.

16 Č. j. MMR-13225/2020-83/660.



Ministerstvo dále uvedlo, že je obeznámeno se znaleckým posudkem č. 071-05/2017, ze dne 22. 1. 2018, vypracovaným Ing. C., jehož předmětem je odhad nákladů odvozu materiálu, který tvoří terénní úpravy. Tento posudek získalo ministerstvo v rámci předběžného projednání žádosti stěžovatelů o náhradu škody či nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb.¹⁷

Ministerstvo poukázalo na to, že ve znaleckém posudku ze dne 22. 1. 2018 je opakovaně zdůrazňováno, že se jedná o hrubý odhad nákladů na odvoz materiálu, neboť není zřejmé, jaký materiál se na pozemcích nachází, ani kam by byl odvážen (znalec počítá s odvozem do vzdálenosti 20 km z toho 10 km po zpoplatněné komunikaci).

Znalec dospěl k závěru, že odvoz materiálu je nereálný, neboť by zčásti musel být veden přes obydlené území a přeprava by představovala neúnosně velkou a dlouhodobou ekologickou zátěž; odvoz by dle posudku rval 11,5 let, kdy nelze odvézt materiál jen z některých pozemků, ale je třeba komplexní řešení celého území. Odvoz materiálu je podle znalce nereálný i s ohledem na skutečnost, že ve Středočeském kraji není zařízení, které by bylo schopné materiál přijmout.

C. Právní hodnocení

Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“).

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán v souladu se zásadou materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu.

Stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

Řízení o odstranění stavby je řízením vedeným z moci úřední, nikoliv na žádost. Stavební úřad má povinnost prověřit, zda je či není dán důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby a nemůže tuto povinnost přenášet na potencionální účastníky řízení.

V rámci šetření mám za prokázané, že stěžovatelé se opakovaně a marně u příslušných správních orgánů, jakož i soudů, domáhali zjednání nápravy, tj. zahájení řízení o odstranění stavby a přijetí opatření proti nečinnosti Stavebního úřadu Kladno, který řízení o odstranění stavby odmítá zahájit s odkazem na nedostatek potřebných důkazů o stavu předmětné stavby (výškové a plošné vymezení skládky). Přitom k zahájení řízení o odstranění stavby plně postačí zjištění existence nepovolené stavby. Zjišťování či upřesňování konkrétního stavu a rozsahu nepovolené stavby (terénních úprav)

¹⁷ Zákon 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), ve znění pozdějších předpisů.



se pak uskuteční až v samotném řízení o odstranění (případně dodatečném povolení) stavby.

K tomu doplňuji, že podle rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, www.nssoud.cz, osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední podle § 46 správního řádu¹⁸, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu podle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 soudního řádu správního.¹⁹

V souvislosti s výše uvedeným si dovoluji upozornit na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, č. j. 62 A 56/2015 – 75, www.nssoud.cz, v němž se uvádí, že dozví-li se nadřízený správní orgán v rámci své úřední činnosti o skutečnosti, že ve věci příslušný správní orgán nezahájil řízení, ačkoliv existují okolnosti odůvodňující zahájení řízení z moci úřední, nemá možnost volby, zda učinit opatření proti nečinnosti, či nikoliv (§ 80 odst. 2 správního řádu).

Předmětnou otázkou se má zabývat rozšířený senát NSS (usnesením ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28, jeden ze senátů NSS předložil rozšířenému senátu k posouzení, zda se lze ve správním soudnictví bránit proti nečinnosti stavebního úřadu ve věci nepovolené stavby či terénní úpravy, a to žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu; k aktuálnímu datu rozšířený senát nerozhodl, vše dostupné na www.nssoud.cz). Jak se rozšířený senát NSS s touto složitou právní otázkou vypořádá, si nedovoluji předjímat.

Po prošetření věci jsem dospěl k závěru, že Stavební úřad Kladno a krajský úřad nepostupovaly v daném případě v souladu se stavebním zákonem a správním řádem.

Do dnešního dne nebylo řízení z úřední moci o odstranění terénních úprav ani zahájeno, byť byla kauza předána krajským úřadem z Městského úřadu Hostivice na Magistrát města Kladna. Přístup, který Stavební úřad Kladno i krajský úřad zvolily, vykazuje podle mého soudu znaky nezákonnosti, neboť nelze zahájení řízení z úřední moci vázat na doložení podkladů od stěžovatelů (úřad je povinen si potřebné podklady obstarat sám), kteří pouze dali dne 29. 5. 2017 podnět úřadům, aby věc byla řešena. To ostatně konstatovalo již ministerstvo ve své odpovědi stěžovatelům.

Stavební úřad Kladno argumentuje tím, že stěžovatele vyzval k doplnění podkladů s náležitým odůvodněním za účelem objektivního posouzení a pro co nejrychlejší možné rozhodnutí. Podle tvrzení Stavebního úřadu Kladno nejsou i přes veškerou snahu rozhodné skutečnosti pro objektivní a náležité rozhodnutí k dispozici.

Podle Stavebního úřadu Kladno nelze zcela najisto určit počáteční stav, ale ani stav po převzetí práv, jakož i stav, který žadatelé (stěžovatelé) označili toliko svým tvrzením za nepovolený. Proto není možné objektivně určit plošné a výškové rozměry tzv. „nepovolené skládky“ a na základě daného tak zcela objektivně a důvodně nařídit odstranění „nepovolených terénních úprav“.

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

19 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.



K výše uvedenému musím uvést, že námitky stavebního úřadu Kladno v žádném případě neberu na lehkou váhu a umím si představit, že v řízení o odstranění stavby, respektive v rámci výkonu rozhodnutí, mohou být tyto námitky relevantní. V tuto chvíli však nemohu pominout, že platná právní úprava řízení o odstranění stavby nepočítá s tím, že by stavební úřad jako příslušný správní orgán v řízení vedeném z moci úřední nedostál povinnosti zjistit stav věci, o němž nebudou pochybnosti. Jinými slovy právní úprava ukládá správnímu orgánu povinnost řádně zjistit stav věci bez výjimek. V žádném případě pak nelze v řízení vedeném z moci úřední přenášet důkazní břemeno na osoby, které by měly v řízení, pokud by bylo zahájeno, postavení účastníků řízení.

Plně souhlasím s vyjádřením stěžovatelů, že podmiňování zahájení řízení o odstranění černé stavby přesnou specifikací provedených terénních úprav, včetně stanovení přesné nivelety povolených a nepovolených terénních úprav na jednotlivých dotčených pozemcích, je v dané fázi věci zcela nedůvodné, neboť toto by mělo být předmětem až samotného správního řízení. Požadavek Stavebního úřadu Kladno, aby tento důkaz (výškové a plošné zaměření terénních úprav) opatřili sami stěžovatelé, pokládám za nepřípustný.

Za daného stavu věci nelze dle mého soudu předjímat, jaký bude výsledek řízení o odstranění stavby, když ještě nebylo ani zahájeno a už vůbec nelze předjímat případný výsledek exekučního řízení za situace, kdy neexistuje pravomocné a vykonatelné rozhodnutí. K tomu doplňuji, že nezahájení řízení o odstranění stavby z důvodu důkazní nouze, jak namítá Stavební úřad Kladno, nemá dle mého názoru oporu v platné právní úpravě.

V případě, že řízení z moci úřední zahájeno není, je nutné, jak správně uvádí ministerstvo ve svém sdělení ze dne 23. 3. 2020, řádně vysvětlit, proč zahájeno nebylo. V daném případě to znamená, že Stavební úřad Kladno je povinen podrobně objasnit, z jakých důvodů nepostupoval podle § 129 stavebního zákona. Pouze řádně odůvodněná a přezkoumatelná úvaha stavebního úřadu ohledně důvodů nezahájení řízení o odstranění stavby může obstát při posuzování toho, zda je v dané věci stavební úřad nečinný, či nikoliv. Sdělení Stavebního úřadu Kladno ze dne 20. 8. 2020 zmíněná kritéria podle mého názoru nesplňuje.

Pokud jde o námitku stěžovatelů vůči sdělení ministerstva ze dne 23. 3. 2020, v němž naznačuje, že podnět stěžovatelů k zahájení řízení o odstranění stavby by mohl být vyhodnocen jako žádost o povolení odstranění stavby podle § 128 stavebního zákona, mám za to, že tato úvaha 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.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám ministryni pro místní rozvoj, řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje a primátorovi města Kladna a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě.



Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž právnímu zástupci stěžovatelů.

Brno 18. února 2021

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)