



Zpráva o šetření postupu Městského úřadu Blansko a Krajského úřadu Jihomoravského kraje ve věci zatrubnění části vodního toku Žerotínka

Na veřejnou ochránkyni práv se obrátil spolek A., z. s., se sídlem xxx (dále také „stěžovatel“), který nesouhlasí s postupem odboru životního prostředí Městského úřadu Blansko (dále také „vodoprávní úřad“) a odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále také „krajský úřad“) ve věci zatrubnění části vodního toku Žerotínka. Stěžovatel uváděl, že zatrubnění je stavbou nepovolenou, a tudíž by měl vodoprávní úřad zahájit řízení o odstranění stavby. Rozporuje přitom tvrzení úřadů, že vlastník zatrubnění není znám.

Ve věci jsem zahájil šetření podle § 14 zákona o veřejném ochránci práv¹ a vyzval jsem vodoprávní a krajský úřad k tomu, aby se k věci vyjádřily, zejména k otázce, zda zohlednily při posuzování věci také metodickou pomůcku Ministerstva pro místní rozvoj „*Exekuční řízení dle § 103 až 129 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů*“² (dále také „metodika MMR“), ze které vyplývá, že odstranění stavby je možné nařídit i neznámému vlastníkově zastoupenému v řízení opatrovníkem.

A. Shrnutí závěrů

A.1 Užití a výklad metodiky MMR

Správní úřady mají povinnost řídit se při výkonu své činnosti pokyny ministerstev, ledaže by se takové pokyny neslučovaly s obecně závaznými právními předpisy.

Vodoprávní úřad ani krajský úřad nenamítaly, že by metodika MMR byla v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

Vodoprávní a krajský úřad tedy musí při své činnosti vycházet z metodiky MMR a musí respektovat postupy v ní uvedené. **Podle metodiky MMR je možné vést řízení o odstranění nepovolené stavby vodního díla i v případě, že je jeho vlastník neznámý. Neznámému vlastníkově však musí vodoprávní úřad v řízení ustanovit opatrovníka.**

A.2 Postup vodoprávního úřadu

Vodoprávní úřad se musí při posuzování vodních děl řídit metodikou MMR, tedy i názorem, že řízení o odstranění stavby lze vést i v případě, kdy vlastník stavby není znám.

Dospěl jsem k tomu, že vodoprávní úřad považuje stavbu zatrubnění za nepovolenou. Přesto **řízení o odstranění stavby nezahájil z důvodu, že považoval vlastníka stavby za neznámého.**

Takový postup neodpovídá metodice MMR, ze které vyplývá, že řízení o odstranění stavby lze vést i tehdy, jestliže je vlastník stavby neznámý. **Vodoprávní úřad tedy v předložené věci pochybil.**

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Ministerstvo pro místní rozvoj. *Exekuční řízení dle § 103 až 129 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů* [pdf]. Květen 2015. [cit. 15. 11. 2019]; dostupné z https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf.



A.3 Postup krajského úřadu

Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

Jsem přesvědčený, že krajský úřad měl část podání stěžovatele, které obdržel, posoudit podle obsahu jako žádost o opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu.

Protože krajský úřad podání stěžovatele nevyhodnotil jako žádost o opatření proti nečinnosti, nepostupoval v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu.³

Podle § 80 odst. 2 správního řádu **učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti** i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

Aby mohl nadřízený úřad řádně a efektivně vykovávat svěřenou pravomoc, musí si především zjistit, jak a na základě jakých podkladů podřízený úřad ve věci doposud postupoval.

Z vyjádření ředitele krajského úřadu dovozují, že **si krajský úřad, když se na něj stěžovatel obrátil, nezjišťoval žádné podklady, a ani se blíže nezajímal o postup vodoprávního úřadu ve věci.**

Lze tedy shrnout, že krajský úřad, aniž by věděl, na základě jakých podkladů a jak přesně vodoprávní úřad ve věci postupoval, odsouhlasil postup vodoprávního úřadu a uvedl, že jeho postup je možné považovat za legitimní. Takové počínání krajského úřadu nemohu akceptovat.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel se v minulosti obrátil na vodoprávní úřad ohledně zatrubnění části potoka Žerotínka. Poukazoval na to, že **se jedná o nepovolenou stavbu, která způsobuje zaplavování přilehlého koupaliště bahnem.** Vodoprávní úřad mu sdělil,⁴ že mu není známo, kdo je vlastníkem vodního díla, kdy a kým bylo vybudováno. Zároveň uvedl, že „**pokud bude určen vlastník stavby, MěÚ Blansko vodoprávní úřad, zahájí řízení o nařízení odstranění stavby zatrubněné části potoka...**“ V protokolu sepsaném dne 31. 10. 2017 vodoprávní úřad uvádí, že „*při dnešním jednání nebylo zjištěno, kdo je vlastník vodního díla – zatrubněné části vodního toku Žerotínka, takže VÚ nemá komu nařídit odstranění stavby.*“

Stěžovatel se obrátil také na krajský úřad písemností doručenou dne 12. 6. 2019, ve které odkazuje na výše uvedené sdělení vodoprávního úřadu ze dne 31. 7. 2017 a cituje: „pokud bude určen vlastník stavby, MěÚ Blansko zahájí řízení o odstranění stavby zatrubněné části potoka Žerotínka...“ Stěžovatel se mimo jiné dotazoval, zda vodoprávní úřad postupoval po celou dobu správně a odkazoval i na citované stanovisko ze dne 31. 7. 2017 a ptal se, zda je nutné podat určující žalobu ohledně vlastníka nepovolené stavby. **Krajský úřad na tento dotaz odpověděl⁵ tak, že „jestliže existuje spor o to, kdo je vlastníkem stavby zatrubnění, ke stavbě se nedochovala žádná dokumentace, je tedy**

3 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dostupný na www.zakonyprolidi.cz.

4 Stanovisko odboru životního prostředí ze dne 31. 7. 2017.

5 Sdělení ze dne 8. 7. 2019, č. j. JMK 84571/2019.



možné považovat postup MěÚ Blansko, kdy navrhl podání určovací žaloby k předmětné stavbě, za legitimní“.

B.1 Vyjádření Městského úřadu Blansko k věci

Dne 9. 10. 2019 jsem obdržel vyjádření⁶ tajemníka Městského úřadu Blansko, ve kterém uvádí následující. Při řešení a posuzování dané záležitosti **vodoprávní úřad nevycházel z metodiky MMR, protože dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona⁷ lze nařídit odstranění stavby vlastníku pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li vlastník stavby znám, přičemž se jedná o stavby, které nevyžadují územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby.** Dodal, že zatrubnění vodního toku je vodním dílem, které vyžaduje povolení vodoprávního úřadu.

K mému dotazu, jakým způsobem vodoprávní úřad zjišťoval vlastníka stavby zatrubnění a zda nějak ověřoval informace uvedené v podnětu stěžovatele ze dne 1. 2. 2018 pod body A a B a v přílohách 3a), 3b) a 3c) mně tajemník Městského úřadu Blansko sdělil, že vodoprávní úřad dospěl k názoru, že vlastník stavby zatrubnění není znám na základě místního šetření ze dne 31. 10. 2017 a stanovisek⁸ městyse Černá Hora.

B.2 Vyjádření krajského úřadu k věci

Dne 25. 9. 2019 jsem obdržel rovněž vyjádření⁹ ředitele krajského úřadu, ve kterém píše, že ve zmiňované metodice MMR je uvedeno, že dle **§ 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona** může stavební úřad nařídit odstranění stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, *také* vlastníku pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám. **Dle názoru krajského úřadu ovšem nejde ve výše uvedeném případě zmíněné ustanovení stavebního zákona využít,** neboť se použije jen tehdy, kdy daná stavba nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy. Podle ředitele krajského úřadu nebylo dle dostupných informací doposud prokázáno, že předmětné zatrubnění toku Žerotínka bylo provedeno v rozporu s právními předpisy. Nebylo podle jeho názoru též zjištěno, zda bylo, či nebylo k této stavbě vydáno např. stavební povolení nebo jiný dokument umožňující její realizaci.

Dále se ředitel krajského úřadu vyjadřoval k dotazu, zda krajský úřad vyrozuměl z přípisu stěžovatele doručeného dne 12. 6. 2019, že vodoprávní úřad považuje stavbu zatrubnění za nepovolenou a že nezačal řízení o nařízení jejího odstranění jen proto, že nezná vlastníka dané stavby. Doplňujícím dotazem pak bylo, zda krajský úřad posuzoval postup vodoprávního úřadu se zohledněním výše uvedeného, když se stěžovatel dotazoval, zda byl jeho postup správný a zda si krajský úřad od vodoprávního úřadu vyžádal spisovou dokumentaci k dané věci.

Ředitel krajského úřadu uvedl, že krajský úřad z výše zmiňovaného přípisu stěžovatele nevyrozuměl, že by vodoprávní úřad jednoznačně považoval předmětnou stavbu

6 Č. j. MBK 52356/2019, ze dne 7. 10. 2019.

7 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; dostupný na www.zakonyprolidi.cz.

8 Ze dnů 26. 2. 2018, č. j. ÚMČH 555/2018, a 8. 4. 2019, č. j. ÚMČH 879/2019.

9 Č. j. JMK 132786/2019, ze dne 23. 9. 2019.

za nepovolenou. Z tohoto přípisu podle jeho názoru spíše vyplývá, že se doposud nepodařilo dohledat současného vlastníka stavby, jelikož se z oslovených institucí k zatrubnění Žerotínky nikdo jako vlastník nehlásí. Doplnil, že v dopisu č. j. JMK 84571/2019, jenž byl adresován spolku A., z. s., krajský úřad uvedl, že pokud by se prokázalo, že jsou provedenou stavbou zatrubnění vodního toku zhoršovány odtokové poměry a ohrožovány okolní pozemky a stavby na nich, je třeba, aby příslušný vodoprávní úřad provedl kroky potřebné k nápravě tohoto stavu. V případě, že by se ukázalo, že stavba svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, musí vodoprávní úřad vlastníkovu stavby nařídít nezbytné úpravy stavby nebo odstranění této stavby. Dle názoru krajského úřadu je třeba při odstraňování stavby zohledňovat též veřejný zájem.

Ředitel doplnil, že **kromě výše zmíněného podání spolku A., z. s., jež bylo krajskému úřadu doručeno dne 12. 6. 2019, nedisponuje v současné době v dané záležitosti žádnými jinými dokumenty.**

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup dotčených orgánů v dané věci z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

C.1 Užití a výklad metodiky MMR

Správní orgán vykonávající státní správu se musí řídit metodickými pokyny nadřízeného úřadu. „Pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. **Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit,** což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy.“¹⁰

Ani vodoprávní úřad, ani krajský úřad nezpochybňovaly, že by se metodika MMR neslučovala s obecně závaznými právními předpisy. Budu proto dále vycházet z toho, že nic nebrání tomu, aby se metodikou MMR řídily.

Oba úřady bez bližší argumentace poukazovaly v souvislosti s řízením o odstranění stavby na § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona,¹¹ který je zmiňovaný v metodice MMR pouze jako poznámka v souvislosti s exekucí řízením prováděným soudním exekutorem podle exekučního řádu.¹²

Úřady zcela odhlédly od části metodiky MMR uvedené jako „Postup exekučního správního orgánu před nařízením exekuce, při její realizaci a po jejím skončení, není-li vlastník, např. prodejní stánek po celou dobu řízení vedeného správním orgánem

¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-53.

¹¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; dostupný na www.zakonyprolidi.cz.

¹² Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

a následně exekučním správním orgánem znám“. Podstatná je pak z této části metodiky MMR informace, že „**povinnost odstranit předmětnou stavbu by pak byla uložena osobě, která nebyla známa, tedy neznámému vlastníkovu v řízení zastoupeném opatrovníkem**“.

Lze tedy shrnout, že nejenom v případě staveb podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona lze nařídit odstranění stavby, není-li vlastník znám, ale totéž platí i pro ostatní stavby, tedy i pro vodní díla. Domnívám se, že důvodem, proč MMR v metodice § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona speciálně zmiňovalo, je to, že chtělo zdůraznit, že při splnění kritérií podle uvedeného ustanovení lze odstranění stavby nařídit také vlastníkovu pozemku, na kterém se stavba nachází.

Lze uzavřít, že podle metodiky MMR je možné vést řízení o odstranění stavby vodního díla i v případě, že je jeho vlastník neznámý. Neznámému vlastníkovu však musí vodoprávní úřad v řízení ustanovit opatrovníka.

C.2 Postup vodoprávního úřadu

Vodoprávní úřad se musí při posuzování vodních děl řídit metodikou MMR.

Vodoprávní úřad uvedl,¹³ že mu není známo, kdo je vlastníkem vodního díla, kdy a kým bylo vybudováno. Zároveň uvedl, že „**pokud bude určen vlastník stavby, MěÚ Blansko, vodoprávní úřad, zahájí řízení o nařízení odstranění stavby zatrubněné části potoka...**“ V protokolu sepsaném dne 31. 10. 2017 vodoprávní úřad uzavřel, že „*při dnešním jednání nebylo zjištěno, kdo je vlastník vodního díla – zatrubněné části vodního toku Žerotínka, takže VÚ nemá komu nařídit odstranění stavby*“.

Z výše uvedených závěrů usuzuji na to, že vodoprávní úřad považuje stavbu zatrubnění za nepovolenou a že **řízení o odstranění stavby nezahájil z důvodu, že považoval vlastníka zatrubnění za neznámého. Takový postup však neodpovídá metodice MMR**, ze které vyplývá, že lze řízení o odstranění stavby vést i tehdy, jestliže je vlastník stavby neznámý. **Vodoprávní úřad tedy v předložené věci pochybil.**

Uvědomuji si, že vedení řízení o odstranění stavby, vydání pravomocného rozhodnutí, kterým se stavba nařizuje odstranit, a výkon takového rozhodnutí v případě, kdy vlastník stavby není známý, je nelehkým úkolem, protože se výsledek celého procesu v konečném důsledku promítá do rozpočtu obce. Proto **by měl příslušný úřad vždy vyvinout maximální snahu, aby zjistil, kdo je vlastníkem nepovolené stavby.** Pokud se úřadu podaří shromáždit takové podklady, na základě kterých by bylo možné na vlastníka usuzovat, zahájí řízení o odstranění stavby s danou osobou. V opačném případě musí zahájit řízení s neznámým vlastníkem, kterému v řízení ustanoví opatrovníka.

Tajemník Městského úřadu Blansko mi sdělil, že vodoprávní úřad dospěl k názoru, že vlastník stavby zatrubnění není znám, na základě místního šetření ze dne 31. 10. 2017 a stanovisek¹⁴ městyse Černá Hora. Z toho dovozují, že **údaje uvedené v podnětu stěžovatele** ze dne 1. 2. 2018 pod body A a B a v přílohách 3a), 3b) a 3c) **si vodoprávní úřad nikterak neověřoval.** Jednalo se přitom o informace, že provedení zatrubnění si u společnosti B., s. r. o., objednal městys Černá Hora v roce 2004 a že z přiložených článků bývalého starosty, který v nich investiční akci do zatrubnění popisuje, vyplývá, že stavbu

13 Stanovisko odboru životního prostředí ze dne 31. 7. 2017.

14 Ze dnů 26. 2. 2018, č. j. ÚMČH 555/2018, a 8. 4. 2019, č. j. ÚMČH 879/2019.



prováděl městys Černá Hora. Vodoprávní úřad z doložených článků pravděpodobně nevycházel, nevyzval zástupce společnosti či bývalého starostu C. k vysvětlení podle § 137 správního řádu. **Jestliže vodoprávní úřad zvolil k věci takovýto nedůsledný přístup, musí počítat s tím, že případné náklady na odstranění stavby zatrubnění ponese v konečném důsledku město Blansko, pokud vlastník této stavby zůstane neznámý.**

C.3 Postup krajského úřadu

Podle § 37 odst. 1 správního řádu **se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.**

Ačkoli podání stěžovatele není označené jako žádost o opatření proti nečinnosti, z jeho obsahu vyplývá, že stěžovatel brojí proti nečinnosti vodoprávního úřadu, který ve věci nepovolené stavby nekoná. Stěžovatel v podání totiž uvádí, že se nesmíří se stavem na pozemku městys Černá hora, který **se dlouhodobě neřeší a svým způsobem akceptuje existenci stavby bez řádného stavebního povolení**, navíc charakteru vodního díla majícího dopad na životní prostředí, a **nekoná se dle zákona.**

V souvislosti s tím ještě doplňuji, že se **neztotožňuji s ředitelem krajského úřadu v názoru, že by z podání stěžovatele nebyl seznatelný úsudek vodoprávního úřadu, že považuje stavbu zatrubnění za nepovolenou**, a to především proto, že stěžovatel v podání odkazoval mimo jiné i na stanovisko vodoprávního úřadu ze dne 31. 7. 2017 a citoval z něj: „pokud bude určen vlastník stavby, MěÚ Blansko zahájí řízení o odstranění stavby zatrubněné části potoka Žerotínka“... Jestliže by vodoprávní úřad nebyl názoru, že jde o stavbu nepovolenou, proč by psal o zahájení řízení o odstranění stavby?

S ohledem na výše uvedené jsem přesvědčený, že krajský úřad měl posoudit část podání stěžovatele jako žádost o opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu. Protože tak neučinil, nepostupoval v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu.

Podle § 80 odst. 2 správního řádu **učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.**

Aby mohl nadřízený úřad řádně a efektivně vykovávat svěřenou pravomoc, musí si především zjistit, jak a na základě jakých podkladů podřízený úřad ve věci postupoval.

Na můj dotaz, zda si krajský úřad od vodoprávního úřadu vyžádal spisovou dokumentaci k dané věci, ředitel odpověděl, že kromě výše zmíněného podání spolku A., z. s., jež bylo krajskému úřadu doručeno dne 12. 6. 2019, nedisponuje v současné době v dané záležitosti žádnými jinými dokumenty. Z toho usuzuji, že **si krajský úřad, když se na něj stěžovatel obrátil, nezjišťoval žádné podklady, a ani se blíže nezajímal o postup vodoprávního úřadu ve věci.**

Lze tedy shrnout, že krajský úřad, bez toho aniž věděl, na základě jakých podkladů a jak přesně vodoprávní úřad ve věci postupoval, odsouhlasil postup vodoprávního úřadu a uvedl, že jeho postup je možné považovat za legitimní. Takové počínání krajského úřadu nemohu akceptovat. Bez zjištění podkladů a seznámení s postupem vodoprávního úřadu **nemohl krajský úřad řádně posoudit, zda byl postup vodoprávního úřadu ve věci správný a zda neměl zahájit řízení o odstranění stavby.** Teprve po řádném zhodnocení postupu vodoprávního úřadu by krajský úřad mohl přistoupit k úvaze, zda aplikovat § 80 odst. 2 správního řádu, či nikoli.

Postup krajského úřadu vnímám jako formalistický, když se snažil vyřídit došlé podání, avšak bez toho, aby také usiloval o vyřešení věci, se kterou se na něj podatel obrátil. Takový výkon státní správy považuji za neefektivní a přispívající k nedůvěře občanů ve výkon státní správy.

D. Informace o dalším postupu

Vodoprávní úřad pochybil tím, že nezahájil řízení o odstranění stavby z důvodu, že považoval vlastníka stavby zatrubnění za neznámého. Podle metodiky MMR lze vést řízení o odstranění stavby i v případě, že je vlastník stavby neznámý. Pouze je třeba takovému vlastníkovi ustanovit opatrovníka. Vodoprávní úřad se však může ještě opětovně pokusit vlastníka zatrubnění zjistit; lze k tomu využít i informace poskytnuté stěžovatelem.

Krajský úřad pochybil tím, že neposoudil podání stěžovatele jako žádost o opatření proti nečinnosti, a tím, že se neseznámil s postupem vodoprávního úřadu a podklady ve věci předtím, než jeho postup aproboval. Bez toho nemohl řádně zhodnotit, zda je třeba postupovat podle § 80 odst. 2 správního řádu.

Zprávu zasílám starostovi města Blansko a řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje 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 moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 27. listopadu 2019

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv