



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci zatrubnění části vodního toku Žerotínka

A. Závěry šetření

Dne 27. 11. 2019 jsem vydal zprávu o šetření týkající se podnětu spolku A., z. s., se sídlem xxx (dále „spolek“), který nesouhlasil 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. Zprávu jsem zaslal k vyjádření starostovi města Blanska a řediteli krajského úřadu.

Svá základní zjištění uvedená ve zprávě o šetření mohu shrnout následovně.

Dospěl jsem k názoru, že vodoprávní úřad pochybil tím, že nezahájil řízení o odstranění stavby z důvodu, že považoval vlastníka stavby zatrubnění za neznámého. Podle metodiky Ministerstva pro místní rozvoj¹ (dále jen „metodika MMR“) lze však vést řízení o odstranění stavby i v případě, že je vlastník stavby neznámý. Pouze je třeba takovému vlastníkovi ustanovit opatrovníka. Doplnil jsem, že vodoprávní úřad se ještě může pokusit vlastníka zatrubnění zjistit a že k tomu může využít i informace poskytnuté spolkem.

Dále jsem uvedl, že krajský úřad pochybil tím, že neposoudil část podání spolku jako žádost o opatření proti nečinnosti, a tím, že se dostatečně neseznámil s postupem vodoprávního úřadu a podklady ve věci předtím, než jeho postup aproboval.

V podrobnostech odkazuji na text zprávy, kterou mají spolek, krajský úřad i Městský úřad Blansko k dispozici.

Protože nemám informace o tom, že by došlo ve věci k nějakým novým zjištěním, vycházím při **vypracovávání tohoto závěrečného stanoviska** ze skutkového stavu popsaného ve zprávě o šetření, který vodoprávní úřad nikterak nerozporoval. Mám tedy za to, že **stavba zatrubnění je stavbou nepovolenou a že vlastník této stavby není vodoprávnímu úřadu znám.**

B. Vyjádření úřadů

B.1 Vyjádření starosty města Blansko a předsedy výkladové komise Ministerstva zemědělství

Starosta města ve vyjádření² ze dne 12. 12. 2019 uvedl, že vést řízení o odstranění stavby zatrubněného vodního toku Žerotínka podle metodiky MMR, pokud není vlastník stavby znám, u vodních děl nelze. **Informoval mě, že vodoprávní úřad zašle v předmětné věci**

1 Ministerstvo pro místní rozvoj. *Exekuční řízení dle § 103 – 129 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů* [pdf]. Květen 2015. [cit. 3. 8. 2020]. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/d96d4621-9234-4abc-bb6a-9c1a3e217a3f/Exekuce_28_5_2015.pdf

2 Č. j. MBK 64181/2019.

dotaz výkladové komisi pro vodní zákon a související právní předpisy Ministerstva zemědělství České republiky (dále „výkladová komise“).

Poté, co jsem zjistil, že se vodoprávní úřad ani do 18. 2. 2020 na výkladovou komisi neobrátil, vyzval jsem starostu města Blanska dopisem ze dne 9. 3. 2020, aby mě informoval, zda se vodoprávní úřad na výkladovou komisi skutečně obracel, a jestliže ano, aby mi zaslal kopii písemnosti, což učinil.

Následně jsem obdržel od starosty informaci, že vodoprávní úřad zaslal dotaz výkladové komisi dne 12. 3. 2020.

Dne 1. 6. 2020 bylo do spisu zaevidováno sdělení³ předsedy výkladové komise k dotazu ze dne 12. 3. 2020, které jsem obdržel na vědomí a které bylo adresováno Městskému úřadu Blansko. V tomto sdělení předseda uvádí: „**K věci samé sdělujeme, že se ztotožňujeme s názory kanceláře veřejného ochránce práv,** a dále sdělujeme následující.

Pokud vodoprávní úřad po provedeném správním řízení dojde k závěru, že stavba zatrubnění je stavbou nepovolenou (resp. vybudovanou bez opatření správního orgánu nebo v rozporu s ním), **je povinen zahájit řízení o odstranění stavby bez ohledu na to, zda je znám vlastník stavby, nebo nikoliv.** V případě, že vlastník stavby znám není a nepodaří se jej zjistit, ustanoví vodoprávní úřad neznámému vlastníkovvi v řízení o odstranění stavby opatrovníka.

Uvedená možnost však nezbavuje vodoprávní úřad povinnosti využít všech možností ke zjištění vlastníka stavby, neboť je krajně vhodné dát vlastníku možnost doložit povolenost stavby, případně požádat o její dodatečné povolení. Při zjišťování možného vlastníka stavby vodoprávní úřad zváží důsledky uplatnění superficiální zásady a posoudí též, zda nedošlo k opuštění věci.

Domněnka, že v případech, kdy není znám vlastník vodního díla, je třeba podat k soudu určující žalobu za účelem určení vlastníka stavby, je lichá, neboť zde zpravidla nebude žádná aktivně legitimovaná osoba k podání takové žaloby. Ani správní orgán takovou osobou není, nadto by mohlo být sporné, zda by mohl prokázat naléhavý právní zájem (z hlediska soukromého práva) na požadovaném určení.

Se závěrem uvedeným v Metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj „Exekuční řízení dle § 103-129 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů“, **se tak lze ztotožnit.** Je na místě připomenout také upozornění kanceláře veřejného ochránce práv poukazující na to, že správní orgán by měl při své činnosti vycházet z metodik ústředních správních orgánů. Samozřejmě za předpokladu, že tyto nejsou v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.

Pro úplnost lze poznamenat, že určovací žaloba bude namísto tam, kde se subjekt, seznatý vodoprávním úřadem jako vlastník odstraňované stavby, bude bránit tvrzením, že vlastníkem není. Potom je ale na procesní aktivitě tohoto účastníka řízení, aby takovou žalobu podal, včetně určení pasivně legitimovaného subjektu.

3 13785/2020-MZE-11181.



Obecně je třeba připomenout, že řízení o odstranění stavby podléhá ve shodě s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího soudu ČR (tzv. Simonova doktrína) ochraně práva na rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, tedy účastníci řízení se mohou domáhat přiměřeného zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení v režimu sjednocujícího stanoviska Cpjn 206/2010. To mimo jiné znamená, že je třeba věnovat zvýšenou pozornost přerušení řízení, neboť i řádně přerušené řízení může být shledáno nepřiměřeně dlouhým. Též je třeba pečlivě zkoumat, zda existence odstraňované stavby nepůsobí škodu jiným osobám, v takovém případě bude třeba zvážit postup podle § 59 odst. 6 vodního zákona.“

Protože ani poté, co vodoprávní úřad obdržel citované sdělení předsedy výkladové komise, jsem neobdržel po více než měsíci žádnou informaci o tom, jak vodoprávní úřad ve věci postupoval, opětovně jsem se obrátil na starostu města s dotazem,⁴ jaké úkony vodoprávní úřad ve věci provedl.

Dne 30. 7. 2020 jsem obdržel odpověď,⁵ kterou mi starosta sdělil, že vodoprávní úřad bude postupovat v intencích sdělení předsedy výkladové komise, protože jsou pro něj sdělení nadřízených orgánů závazná.

B.2 Vyjádření⁶ ředitele krajského úřadu

Ředitel krajského úřadu se v dopisu vyjádřil tak, že s názory, které jsem uvedl ve zprávě o šetření, nelze zcela souhlasit. **Nadále setrval v přesvědčení, že metodiku MMR nelze na šetřenou záležitost, tedy na odstranění zatrubnění vodního toku Žerotínka, aplikovat.**

Dále ředitel zmínil, že v tomto případě **není také zcela jasně prokázáno, že předmětné zatrubnění bylo provedeno bez patřičného povolení**, což ani sám spolek nijak neprokázal. Blanenský vodoprávní úřad ve své korespondenci uvádí, že povolení ani dokumentaci k dané stavbě nedohledal a nikdy žádné povolení k stavbě nevydal, toto tvrzení však podle ředitele nevylučuje, že by stavba mohla být projednána a povolena před vznikem tohoto správního úřadu, tedy před rokem 2003.

Dále se ředitel vyjádřil k **problematické vlastnictví** zatrubnění. Uvedl, že k vlastnictví předmětné stavby lze také konstatovat, že z korespondence, kterou má zdejší správní orgán k dispozici, např. ze zápisu z jednání konaného dne 31. 10. 2017 ve věci předmětného zatrubnění, vyplývá, že městys Černá Hora nevlastní žádnou dokumentaci k předmětné stavbě, z čehož dovozuje, že městys není vlastníkem uvedeného vodního díla. Taktéž se za vlastníka této stavby nepovažuje podnik Lesy České republiky, s. p., který na toku Žerotínka vykonává správu vodního toku ve smyslu vodního zákona.⁷ Z pohledu ředitele tvrzení, že městys Černá Hora konstatoval, že nedisponuje žádnou dokumentací ani ve svém archivu, případně že tuto stavbu nemá v účetní evidenci majetku, nedokazuje, že stavba není právně i fakticky v jeho vlastnictví.

4 Dopis ze dne 13. 7. 2020.

5 Č. j. MBK 35700/2020/SEKR.

6 Č. j. JMK 180480/2019, ze dne 17. 12. 2019.

7 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Ředitel ve vyjádření **nesouhlasil s názorem, že měl krajský úřad** jako nadřízený vodoprávní úřad **dopis spolku ze dne 10. 6. 2019 posoudit jako podnět k vydání opatření proti nečinnosti** prvostupňového správního orgánu. Dodal, že v uvedeném podání spolku bylo uvedeno, že pouze žádá o sdělení k některým vzneseným dotazům, na které mu krajský úřad dopisem ze dne 8. 7. 2019 obsáhle a řádně odpověděl. Některé odpovědi poté ředitel ve vyjádření citoval.

Dále se ředitel vyjádřil k řádnému a efektivnímu výkonu svěřené pravomoci krajským úřadem. Zmínil, že podle odboru životního prostředí krajského úřadu **nelze zcela souhlasit s tím, že krajský úřad, aniž by věděl, na základě jakých podkladů a jak přesně vodoprávní úřad ve věci postupoval, odsouhlasil postup vodoprávního úřadu**. Uvedl, že krajský úřad naopak měl k danému „případu“ dostatek informací, aby mohl na položené dotazy spolku řádně odpovědět. Mezi výčet shromážděných dokumentů, které měl k dispozici, lze zařadit samotné podání spolku A., z. s., včetně příloh, korespondence prvostupňového správního orgánu s dotčenými institucemi v dané záležitosti a se samotným spolkem A., z. s. Tvzení uvedené v dopisu zdejšího krajského úřadu ze dne 23. 9. 2019, že nedisponuje v současné době v dané záležitosti žádnými jinými dokumenty, bylo myšleno tak, že si krajský úřad v dané záležitosti, a to i z důvodu, že není v této věci příslušným vodoprávním úřadem, neobstarával žádné další nové listiny, jako by byly výsledky svědků, znalců nebo vlastní zápisy z místních šetření a podobně. V rámci odpovědi spolku tak zdejší vodoprávní úřad vycházel ze shromážděných listin výše uvedených.

Naopak s názorem, že prvoinstanční úřad může vyzvat svědky k podání vysvětlení, tedy spolek A., z. s., a jím označené subjekty (firmy B. a C.) a bývalého starostu obce Černá Hora, ředitel krajského úřadu souhlasil. Výsledkem těchto subjektů by prvoinstanční vodoprávní úřad mohl nakonec zjistit, kdo, za jakých podmínek a případně na základě jakého povolení a projektu nechal částečně předmětný tok zatrubnit. Podle ředitele je třeba v rámci šetření také prověřit účel provedené stavby, a zda tato stavba má pozitivní nebo negativní vliv na odtokové poměry v této části obce. V případě, že by vodoprávní úřad zjistil porušení právních předpisů, měl by postupovat tak, jak mu bylo naznačeno v dopisu ze dne 8. 7. 2019.

Ředitel krajského úřadu uzavřel, že nespátřuje v postupu krajského úřadu jako vodoprávního úřadu pochybení a trvá na skutečnostech, které krajský úřad uvedl v dopisu ze dne 8. 7. 2019, který byl adresován spolku A., z. s., a také na závěrech, jež sdělil ve svém vyjádření ze dne 23. 9. 2019.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Postup vodoprávního úřadu

Jak jsem již uvedl ve zprávě o šetření, **vodoprávní úřad musí při své činnosti vycházet z metodiky MMR. S tímto názorem se ztotožnilo také Ministerstvo zemědělství.**

Podle této metodiky je možné vést řízení o odstranění nepovolené stavby vodního díla i v případě, že je jeho vlastník neznámý. Neznámému vlastníkovi však musí vodoprávní úřad v řízení ustanovit opatrovníka.

Vodoprávní úřad doposud nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby zatrubnění.

Mám za to, že vodoprávní úřad je ve věci dlouhodobě nečinný. Opakovaně jsem se obracel na starostu města Blanska s dotazem, jak vodoprávní úřad ve věci postupoval a zda přijal nějaká opatření k nápravě. Po více než osmi měsících po vydání zprávy o šetření jsem obdržel informaci, že vodoprávní úřad *bude* postupovat v intencích sdělení předsedy výkladové komise. Usuzuji proto, že vodoprávní úřad doposud neučinil žádné úkony k tomu, aby napravil svůj předchozí nesprávný postup spočívající v nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby zatrubnění Žerotínky. **Vodoprávní úřad neučinil adekvátní opatření k nápravě.**

C.2 Postup krajského úřadu

Stejně jako vodoprávní úřad, **musí se i krajský úřad při výkonu své činnosti řídit metodikou MMR.**

Argumenty, proč je metodika MMR uplatnitelná i na šetřenou věc, jsem uvedl ve zprávě o šetření v části C.1 a plně na ně odkazuji. Předseda výkladové komise Ministerstva zemědělství se s těmito argumenty ztotožnil.

Krajský úřad setrval na názoru, že metodiku MMR nelze na šetřenou záležitost aplikovat.

Krajský úřad tedy neprovedl žádná opatření k nápravě, kterými by revidoval svůj nesprávný názor na užití metodiky v předmětné záležitosti.

Ředitel krajského úřadu se v dopisu vyjadřoval také k otázce povolenosti a vlastnictví stavby zatrubnění. O těchto skutečnostech si primárně musí učinit úsudek vodoprávní úřad. Dovolím si proto v tomto závěrečném stanovisku od těchto skutečností odhlédnout a nevyjadřovat se k nim.

Podle § 37 odst. 1 správního řádu⁸ se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. 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.

Ředitel **nesouhlasil s tím, že měl krajský úřad jako nadřízený vodoprávní úřad dopis spolku ze dne 10. 6. 2019 posoudit jako podnět k vydání opatření proti nečinnosti,** a uvedl, že **nelze zcela souhlasit s tím, že krajský úřad, aniž by věděl, na základě jakých podkladů a jak přesně vodoprávní úřad ve věci postupoval, odsouhlasil postup vodoprávního úřadu.** Uvedl, že krajský úřad naopak měl k danému „případu“ dostatek informací, aby mohl na položené dotazy spolku řádně odpovědět. Mezi výčet shromážděných dokumentů, které měl k dispozici, zařadil samotné podání spolku A., z. s., včetně příloh, korespondenci prvostupňového správního orgánu s dotčenými institucemi v dané záležitosti a se samotným spolkem A., z. s.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



Krajský úřad nespécifikoval, jaké konkrétní dokumenty měl k dispozici. Pokud bych však vyšel z toho, že měl k dispozici stanoviska vodoprávního úřadu, na které spolek v přípisu odkazoval, **muselo být krajskému úřadu zřejmé, že spolek svým přípisem vyjadřuje nesouhlas s dosavadním postupem vodoprávního úřadu v tom, že neřešil nepovolenou stavbu zatrubnění.** To vyplývá také z řady formulací, které spolek použil,⁹ a otázek, které pokládal.¹⁰ Čiší z nich nesouhlas s dosavadním postupem vodoprávního úřadu, že ve věci zatrubnění nekoná a odkazuje pouze na podání určovací žaloby. Rovněž formulace v závěru přípisu, kde se uvádí, že se spolek nesmíří „se stavem na pozemku městysu 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“, svědčí o nespokojenosti spolku o dosavadním postupu vodoprávního úřadu.

Pro úplnost lze dodat, že **krajský úřad svým přístupem odsouhlasil také názor vodoprávního úřadu ohledně podání určovací žaloby,**¹¹ avšak předseda výkladové komise k tomu uvedl, že domněnka, že v případech, kdy není vlastník vodního díla znám, je třeba podat k soudu určující žalobu za účelem určení vlastníka stavby, je lichá.

S ohledem na výše uvedené argumenty **setrvávám na názoru, že krajský úřad měl část přípisu spolku ze dne 10. 6. 2019 posoudit jako žádost o opatření proti nečinnosti vodoprávního úřadu a že ohledně tohoto přípisu postupoval formalisticky, když jej vyřídil, aniž by také usiloval o vyřešení věci, se kterou se na něj spolek obrátil.**

Protože krajský úřad neakceptoval závěry uvedené ve zprávě o šetření, neprovedl ani odpovídající opatření k nápravě.

C.3 Závěrečné zhodnocení

S ohledem na dosavadní nečinnost odboru životního prostředí Městského úřadu Blansko a nepřijetí opatření k nápravě ze strany Krajského úřadu Jihomoravského kraje vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

9 Např. „... obracíme se na Váš odbor, jakožto poslední odbornou instanci, která by mohla v této věci rozhodnout...; ... platí, že se jedná o stavbu, která nemá řádné stavební povolení“; „není známo, kdo je vlastníkem díla... tj. vodního díla, jež nemá řádné stavební povolení“; „pokud bude určen vlastník stavby, MěÚ Blansko zahájí řízení o odstranění stavby zatrubněné části potoka Žerotínka“; 21. 3. 2018 podal spolek A. z. s., podnět k odstranění stavby (řádně nepovolené) na městys Černá Hora (na stavební úřad Černá Hora). Stavební úřad tento podnět postoupil 6. 4. 2018 na odbor životního prostředí Blansko. **Odbor ŽP Blansko dne 3. 5. 2018 vydává další stanovisko (č. j. MBK 17418/2018), ve kterém opakuje svoje vyjádření ze zápisu ze dne 31. 10. 2017 (... není znám vlastník díla...).** Tudíž se stále jedná o stavbu **BEZ ŘÁDNÉHO STAVEBNÍHO POVOLENÍ.** Ve věci určení vlastníka doporučuje **OŽP Blansko podat určující žalobu k určení vlastníka stavby.** Jenže neříká, kdo tuto žalobu má podat. Dne 20. 2. 2019 zaslal spolek A. z. s., na OŽP Blansko další, nové důkazy a podklady ve věci zatrubnění potoka Žerotínka. Kompletně vč. příloh k dispozici na OŽP Blansko. Na základě tohoto dopisu vydává OŽP Blansko dne 10. 4. 2019 další stanovisko (již čtvrté) k tomuto případu (č. j. MBK 20231/2016). (... „opět navrhuji určení vlastníka vodního díla u soudu“...).

10 Např. „zda výše uvedeným postupem nebyl porušen vodní zákon...; **zda OŽP Blansko postupoval celou dobu správně?** Viz stanoviska (1–4), kde se uvádí, že je nutno dát určující žalobu na vlastníka řádně nepovolené stavby“...

11 Citace ze sdělení krajského úřadu ze dne 8. 7. 2019: „Jestliže tedy existuje spor o to, kdo je vlastníkem stavby zatrubnění, ke stavbě se nedochovala žádná dokumentace, je tedy možné považovat postup MěÚ Blansko, kdy navrhl podání určovací žaloby k předmetné stavbě, za legitimní.“

D. Opatření k nápravě

Městskému úřadu Blansko, odboru životního prostředí, **navrhuji**, aby zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby zatrubnění vodního toku Žerotínka, a to i s neznámým vlastníkem, jestliže usuzuje, že vlastník zatrubnění není znám.

Krajskému úřadu Jihomoravského kraje navrhuji, aby si ověřil, jak vodoprávní úřad ve věci postupoval, a jestliže zjistí, že řízení o odstranění nepovolené stavby zatrubnění nezahájil, aby učinil opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu.

Závěrečné stanovisko zasílám Krajskému úřadu Jihomoravského kraje a Městskému úřadu Blansko a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělily, zda provedly navržená opatření k nápravě. Odpověď Městského úřadu Blansko očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska, odpověď Krajského úřadu Jihomoravského kraje očekávám v delší lhůtě 45 dnů, aby měl časový prostor na ověření, jak ve věci vodoprávní úřad postupoval. Stanovisko zasílám také spolku.

Pokud Městský úřad Blansko a Krajský úřad Jihomoravského kraje nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu 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 Krajského úřadu Jihomoravského kraje a Městského úřadu Blansko.

Brno 11. srpna 2020

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