



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci zemních prací – terénních úprav v katastru obce [redacted] [redacted] Olomoucký kraj

A. Závěry šetření

Dne 17. prosince 2018 jsem pod výše uvedenými spisovými značkami ve věci podnětů paní [redacted] zastoupené [redacted], advokátem, a pana [redacted] zastoupeného [redacted], advokátkou (dále „stěžovatelé“), vydal dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv¹ zprávu o šetření.

Předmětem šetření byla mj. námitka stěžovatelů o nepovoleném provedení rozsáhlých zemních prací – terénních úprav (dále „zemní práce“) v nezastavěném území obce [redacted] v důsledku nichž došlo i k nepovolenému kácení zdravých vrostlých stromů. Stavebníkem byl [redacted].

Stavebnímu úřadu Magistrátu města [redacted] (dále „stavební úřad“) jsem vytkl nedostatečné odůvodnění, resp. nepřezkoumatelnost jeho správní úvahy, že provedené zemní práce nejsou terénními úpravami ve smyslu stavebního zákona². Postup stavebního úřadu jsem shledal v rozporu se zásadou materiální pravdy ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu³.

Z pohledu zákona o ochraně přírody a krajiny⁴ jsem Obecnímu úřadu [redacted] (dále „obecní úřad“) navrhl, aby po 1. lednu 2019 ověřil, zda stavebník splnil povinnost provést náhradní výsadbu. Tuto povinnost obecní úřad stavebníkovi uložil rozhodnutím o povolení kácení dřevin na pozemcích p. č. [redacted] a [redacted] v k. ú. [redacted].

V podrobnostech k právnímu hodnocení a závěrům odkazuji na zprávu o šetření.

B. Vyjádření úřadů

B.1 Stavební úřad

Dne 10. ledna 2019⁶ jsem obdržel vyjádření pana [redacted] primátora statutárního města [redacted] s připojeným stanoviskem stavebního úřadu. Stavební úřad uvedl, že zemní práce jsou provedeny na pozemku p. č. [redacted]. V důsledku nepřesného vytýčení průběhu hranice pozemků p. č. [redacted] a p. č. [redacted] došlo k nahrnutí části zeminy i na pozemek

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

2 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

4 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

5 V následujícím textu budou nemovitosti označeny bez uvedení katastrálního území s tím, že se vždy jedná o k. ú. [redacted].

6 Č. j. PVMU 164731/2018 01.



p. č. ■■■ Stavebník, po provedené revizi průběhu hranice mezi dotčenými pozemky, zeminu z pozemku p. č. ■■■ odstranil.

Stavební úřad sdělil, že s odkazem na zásadu šetřit práva a oprávněné zájmy osob tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, nevyžadoval od stavebníka předložení zákresu zemních prací či jinou dokumentaci. Stavební úřad má za to, že na základě kontrolní prohlídky zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a v rozsahu, který je pro jeho posouzení nezbytný. Stavební úřad uvedl, že při kontrolní prohlídce na místě samém zjistil, že byla odhrnuta povrchová vrstva zeminy o mocnosti cca 1 m a byla nahrnuta na okraj pozemku. Odhrnutím zeminy bylo odhaleno původní kamenné podloží.

K možnému zásahu do nezastavěného území obce stavební úřad konstatoval, dále cituji: „provedené zemní práce nejsou svým charakterem, povahou a rozsahem stavbou, zařízením či jiným opatřením, které by bylo možné podřadit pod doplňkovou funkci bydlení či pobytovou rekreaci“. Provedené zemní práce nejsou v rozporu s ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona, které chrání nezastavěné území obce. Stavební úřad zdůraznil odlišnost pojmů „rekreace na pozemku“ a „výstavba objektu pro individuální rekreaci“.

Stavební úřad se odmítl zabývat otázkou účelu provedených zemních prací. Uvedl, že se zabýval pouze tím, zda provedené zemní práce jsou terénními úpravami ve smyslu stavebního zákona a dospěl k závěru, že nikoliv.

Dne 20. 12. 2018 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku na pozemku p. č. ■■■ a zjistil, že situace na něm se od 23. 3. 2018 (předchozí kontrolní prohlídka) nijak nezměnila. Pozemek je nevyužívaný, na pozemku se nenachází žádné zařízení a ani stavby, na pozemku neprobíhají žádné stavební aktivity. Okolí pozemku (valy) zarůstají náletovou zelení a travinami. Na valech majitel provedl výsadbu stromů. Stavební úřad neobdržel žádnou žádost o vydání stavebního povolení nebo jiného opatření pro stavby na daném pozemku, např. pro stavbu individuální rekreace nebo pro objekty, které by tvořily zázemí střelnice. Stavební úřad dodal, že pokud nadřízený správní orgán vysloví svůj právní názor k zemním pracím, stavební úřad se tímto názorem bude řídit.

B.2 Obecní úřad

Dne 21. ledna 2019⁷ jsem obdržel vyjádření ■■■ starostky obce ■■■ (dále „starostka obce“). Starostka obce mě vyrozuměla, že rozhodnutí o povolení kácení dřevin obecního úřadu nenabývá právní moci. Důvodem bylo „dodatečné“ doručování dalšímu účastníkovi řízení. Uvedla, že po právní moci rozhodnutí obecní úřad přistoupí ke kontrole, zda stavebník provedl náhradní výsadbu, a bude mě informovat.

C. Závěrečné hodnocení

Opatření přijatá stavebním úřadem považuji za nedostatečná. Vydávám proto své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě dle ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv. Za účelem důsledného dosledování případu a ochranu veřejných zájmů

⁷ Sp. zn. 73/2019.



na úseku ochrany přírody a krajiny jsem se rozhodl formulovat opatření i vůči obecnímu úřadu.

C.1 Stavební úřad

Požadavek na provádění stavby či jiné činnosti v území v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a požadavek na jejich užívání jen k povolenému účelu jsou jedny ze základních veřejných zájmů, které stavební zákon chrání.⁸ K jejich ochraně jsou povolaní stavební úřady.

Uvedené veřejnoprávní povinnosti stavební úřad v daném případě nenaplnil. K tomu poskytují následující vysvětlení.

Stavební úřad na základě podnětu stěžovatelů zahájil přezkum svého sdělení ze dne 12. 4. 2018, ve kterém uvedl, že zemní práce nejsou terénními úpravami ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona. Přezkum stavební úřad zahájil usnesením ze dne 25. 7. 2018⁹. V odůvodnění unesení konstatoval, dále cituji: „*lze mít případně důvodně za to, že napadené sdělení...mohlo být vydáno v rozporu s právními předpisy...*“. Sdělení ze dne 12. 4. 2018 stavební úřad vydal na základě kontrolní prohlídky, kterou provedl dne 23. 3. 2018.

Naproti tomu stavební úřad ke zprávě o šetření v předmětné záležitosti sdělil, že dne 20. 12. 2018 provedl kontrolní prohlídku a zjistil, že stav na místě samém se od poslední kontrolní prohlídky, tj. ode dne 23. 3. 2018, nijak nezměnil s tím, že provedené zemní práce nepovažuje za terénní úpravy dle stavebního zákona.

Za předpokladu, že se stav zemních prací nijak nezměnil, považují postup stavebního úřadu za zcela nelogický až zmatečný. Stavební úřad za nezměněného skutkového stavu na jedné straně v usnesení ze dne 25. 7. 2018 konstatuje, že lze důvodně pochybovat o správnosti a zákonnosti jeho závěru, že zemní práce nejsou terénními úpravami dle stavebního zákona. Na straně druhé stavební úřad ve vyjádření ke zprávě o šetření mi s odkazem na sdělení ze dne 12. 4. 2018 (o jehož zákonnosti lze mít důvodně pochybnosti) sděluje, že zemní práce nepovažuje za terénní úpravy ve smyslu veřejného stavebního práva.

K přezkumu sdělení stavebního úřadu ze dne 12. 4. 2018 nad rámec šetření poznamenávám: sdělení je tzv. jiným úkonem správního orgánu dle části IV. správního řádu. Pokud je sdělení v rozporu s právními předpisy a nelze ho opravit dle ustanovení § 156 odst. 1 správního řádu, správní orgán, který jiný úkon učinil, vydá usnesení o jeho zrušení dle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu¹⁰.

Na základě informací a listin, které jsem v průběhu šetření shromáždil, setrvávám na své výtce vůči postupu stavebního úřadu při posuzování zemních prací. Mám za to, že závěr stavebního úřadu, že zemní práce nejsou terénními úpravami, není v souladu se zásadou materiální pravdy, resp. zásadou volného hodnocení důkazů¹¹. Zda provedené zemní práce

8 Ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona.

9 Č. j. PVMU 10353/2018 61.

10 VEDRAL, Josef. Správní řád Komentář II. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová -BOVAPOLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

11 Ustanovení § 3, § 50 odst. 4 správního řádu.

jsou/nejsou terénními úpravami, a zda a jakému procesnímu režimu podle stavebního zákona podléhají, musí předcházet zjištění a posouzení řady skutečností. K nim náleží účel provedených zemních prací, jejich rozsah – parametry (plocha, výška, hloubka), intenzita vlivu na vzhled prostředí a odtokové poměry v území.

S ohledem na platnou právní úpravu nemohu přijmout argumenty stavebního úřadu, že není důvod zabývat se účelem provedených zemních prací. Stavební zákon diferencuje řadu kategorií úprav terénu, s ohledem na jejich velikost, účel, kterému mají sloužit, či míru vlivu na území. Zde mohu např. zmínit ustanovení § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona¹², ve kterém zákonodárce stanovil podmínky v podobě parametrů terénních úprav, jejich účelu a polohy v území s tím, že jen při současném splnění stanovených podmínek je možné terénní úpravy realizovat bez územního rozhodnutí či územního souhlasu.

Se zřetelem k uvedenému nepřijímám argument stavebního úřadu, že z důvodu „co nejmenšího zatěžování dotčených osob“ ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu nevyžadoval od stavebníka doložit zákres zemních prací či jejich jinou dokumentaci. Uvedená argumentace stavebního úřadu by byla oprávněná za předpokladu, že by stavební úřad měl spolehlivě zjištěn stav věci, která je předmětem jeho posouzení (řízení). Zásada rychlosti řízení a s ní spojená povinnost správního orgánu postupovat tak, aby dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval, nemůže jít na vrub povinnosti zjistit spolehlivě stav věci, a to zejména v případech, které mají přímý vliv na ochranu veřejných zájmů. Zde jde o veřejný zájem na provádění činnosti v území v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a zájem na ochraně nezastavitelného území.¹³

Nezpochybňuji, obdobně jako stavební úřad, odlišnost pojmů „rekreace na pozemku“ a „objekty pro individuální rekreaci“. Nicméně zkušenosti, které z pozice zástupce veřejné ochránkyně práv mám, nasvědčují tomu, že je více než žádoucí, aby stavební úřad vždy posuzoval záměr stavebníka v celém rozsahu, resp. zjistil podstatné okolnosti věci tak, aby mohl posoudit celkový záměr a jeho dopady do území. Pokud stavební úřad připustí tzv. „parcelaci“ záměru a jeho dílčí projednání a povolení, pak obvykle následně musí řešit negativní důsledky celého záměru, což je v praxi značně problematické. Odborná veřejnost hovoří o tzv. salámové metodě. V daném případě stavebník provedl zemní práce, dále provedl kácení dřevin a na základě povolení realizuje sjezd (napojení pozemku p. č. [redacted] na stávající pozemní komunikaci [redacted] aniž by správním orgánům, především stavebnímu úřadu, objasnil účel provedených zemních prací.

12 Ustanovení § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona:

„Rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas nevyžadují terénní úpravy do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře 300 m² na pozemcích, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací nebo veřejným prostranstvím, pokud nedochází k nakládání s odpady“.

13 Ustanovení § 132 odst. 3 písm. a) ve spojení s odst. 4, § 18 odst. 5 stavebního zákona.



C.2 Obecní úřad

Přijímám vysvětlení starostky obce, že obecní úřad jako příslušný orgán ochrany přírody a krajiny po právní moci rozhodnutí o povolení ke kácení dřevin ze dne 26. 10. 2017 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 2. 2018, provede kontrolu, zda stavebník provedl v souladu s tímto povolením náhradní výsadbu 100 ks dřevin.

K tomu dodávám, že z vyjádření stavebního úřadu vyplývá, že při kontrolní prohlídce dne 20. 12. 2018 na místě samém zjistil, že stavebník již část dřevin vysázel.

D. Opatření k nápravě

Magistrátu města [redacted] navrhuji, aby:

- (A) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska mi zaslal usnesení o zrušení sdělení stavebního úřadu ze dne 12. 4. 2018¹⁴, ve kterém stěžovatelům, resp. [redacted], advokátce, právní zástupkyní [redacted] sdělil, že zemní práce na pozemku p. č. [redacted] nejsou terénními úpravami dle stavebního zákona,
- (B) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska učinil v souladu s ustanovením § 3 správního řádu správní úvahu s přihlédnutím k věcným námitkám stěžovatelů (např. výšce valů, ploše či účelu zemních prací) a k mé právní argumentaci, zda jsou zemní práce na pozemku p. č. [redacted] legální, či nikoliv. Pokud stavební úřad dovodí, že jde o nepovolené terénní úpravy, vydá výzvu k bezodkladnému zákazu jejich užívání a terénní úpravy projedná v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 7 stavebního zákona.

Obecnímu úřadu [redacted] navrhuji, aby:

- (A) ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení tohoto závěrečného stanoviska mi sdělil, zda a kdy nabylo rozhodnutí o náhradní výsadbě ze dne 26. 10. 2017¹⁵ ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 2. 2018¹⁶ právní moci. Pokud ano, zda stavebník náhradní výsadbu dřevin v souladu s vydaným rozhodnutím provedl.

Závěrečné stanovisko zasílám primátorovi statutárního města [redacted] a starostce obce [redacted] a žádám, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělili, zda provedli navržená opatření k nápravě. Odpovědi očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko zasílám také k seznámení Krajskému úřadu Olomouckého kraje a Obvodnímu báňskému úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého.

14 Č. j. PVMU 63616/2018.

15 Č. j. 3/2017 pov. kác. Sv.

16 Č. j. 3/2017 pov. kác. Sv.



Pokud Magistrát města [redacted] a Obecní úřad [redacted] nepřijmou navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudou považovat za dostatečná, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad, případně mohou o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem Magistrátu města [redacted] a Obecního úřadu [redacted].

Brno 4. března 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)