



Zpráva o šetření

ve věci zemních prací – terénních úprav v katastru obce Z., Olomoucký kraj

Na veřejného ochránce práv se obrátili paní A., bytem xxx, zastoupená JUDr. Radkem Rozmánkem, advokátem, a pan B., bytem yyy, zastoupený JUDr. Ivanou Dreslerovou, advokátkou (dále „stěžovatelé“), samostatnými podněty k prošetření postupu správních orgánů ve věci provedení nepovolených rozsáhlých zemních prací – terénních úprav za účelem zřízení sportovní střelnice v k. ú. Z.¹ Stavebníkem je pan C.

Vyřízení jsem se na základě pověření Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránkyně práv, ujal já, neboť ochránkyně využila své možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv², delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast územního rozhodování a stavebního řádu.

Stěžovatelé namítají, že stavebník bez povolení správních orgánů provedl v nezastavěném území obce Z. rozsáhlé zemní práce – terénní úpravy (dále „zemní práce“). Uvádějí, že v důsledku nepovolených zemních prací došlo k nepovolenému pokácení zdravých vzrostlých stromů. Dovozejí, že nepovolená stavební činnost negativně zasáhla do veřejných zájmů, zejména na úseku ochrany přírody a krajiny a ochrany vod. Rozporují postup odboru dopravy Magistrátu města Q. (dále „odbor dopravy magistrátu“), který povolil připojení pozemku p. č. X., na kterém jsou provedeny nepovolené zemní práce, na stávající komunikaci W.

Se souhlasem právních zástupců stěžovatelů vedu ve věci společné šetření.

A. Shrnutí závěrů

A.1 Zemní práce z pohledu stavebního zákona

Stavební zákon³ definuje pojem „terénní úpravy“ a stanoví několik typů projednání terénních úprav, přičemž rozlišovacím kritériem je intenzita možného dotčení veřejného zájmu konkrétními terénními úpravami. Pro terénní úpravy, jejichž realizace je nevýznamná z hlediska možného dotčení veřejného zájmu, stavební zákon nepředepisuje žádnou stavebně správní proceduru. Odborná veřejnost hovoří o záměrech v tzv. volném režimu.⁴

1 V následujícím textu budou nemovitosti označeny bez uvedení katastrálního území s tím, že se vždy jedná o k. ú. Z.

2 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o veřejném ochránci práv“).

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

4 Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50, www.nssoud.cz.



Za terénní úpravy jsou dle stavebního zákona považovány mj. takové zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry. Současně zákonodárce uvádí násypy, navážky či úpravy pozemků pro zřízení hřišť či sportovišť jako příklady možných terénních úprav.⁵ Odpověď na otázku, zda provedené zemní práce jsou stavebním záměrem, resp. terénními úpravami, které podléhají projednání podle stavebního zákona, musí být výsledkem správní úvahy⁶ věcně a místně příslušného stavebního úřadu.

Stavební úřad na základě kontrolní prohlídky provedené dne 23. 3. 2018 stěžovatelům dopisem ze dne 12. 4. 2018 sdělil, že zemní práce provedené na pozemku p. č. X. nejsou terénními úpravami ve smyslu stavebního zákona a že na daném pozemku není vybudována střelnice. Stěžovatelé sdělení stavebního úřadu napadli podnětem k přezkumnému řízení. Stavební úřad podnětu vyhověl a usnesením ze dne 25. 7. 2018 zahájil ve věci sdělení ze dne 12. 4. 2018 přezkumné řízení. Přezkumné řízení není ukončeno.

Ze shromážděných písemností dovozují, že stavební úřad svoji úvahu ohledně závěru, že provedené zemní práce nejsou terénními úpravami ve smyslu stavebního zákona, nedostatečně odůvodnil. Jeho závěr proto považují za nepřezkoumatelný. Správní úvaha stavebního úřadu má podstatné trhliny, např. z ní není zřejmé, na jakých pozemcích a na jaké ploše jsou zemní práce provedeny. Stavební úřad sdělil, že zemní práce jsou provedeny na pozemku p. č. X. Avšak v jiných písemnostech⁷ je uvedeno, že zemní práce jsou provedeny i na p. č. Y., V. a U.

Stavební úřad se ve své úvaze nevypořádal s vybudováním několika násypů (valů), které zákonodárce v ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona označuje jako příklad terénních úprav. Dle mého soudu nelze přijmout „prosté“ konstatování stavebního úřadu, že nemá k dispozici zákres zemních prací, neboť ve věci nevede žádné správní řízení. Právě naopak, povinností stavebního úřadu je provést dokazování např. s využitím expertní součinnosti a posoudit, jaký byl původní terén dotčeného území a jaký zásah do poměrů v území představují provedené zemní práce včetně násypů (valů).

Stavební úřad se dle shromážděných podkladů vůbec nezabýval otázkou ochrany nezastavěného území dle § 18 odst. 5 stavebního zákona, ve kterém jsou zemní práce provedeny.

Na základě provedeného šetření mám za to, že stavební úřad dosud neprovedl procesní úkony s cílem osvětlit, za jakým účelem stavebník zemní práce provedl. V písemnostech, které mi doložili stěžovatelé a správní orgány (s výjimkou stavebního úřadu), vyplývá, že stavebník provedl úpravy terénu s cílem vybudovat sportovní, klubovou střelnici, avšak primátorka města Q. (dále „primátorka města“) mi sdělila, že stavebník provedl terénní

⁵ Ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona.

⁶ Ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zápis z místního šetření odboru životního prostředí Magistrátu města Q. ze dne 23. 3. 2018, protokol o postupu záměru parcely pomocí katastrálních map bez datace.



úpravy k soukromým rekreačním účelům. Zdůrazňuji, že právní předpisy kladou značně odlišné požadavky na vznik sportovní střešnice a na vznik objektů pro individuální rekreaci. V tomto směru považuji za zcela nezbytné, aby stavební úřad doplnil dokazování a osvětlil účel provedených zemních prací.

Postup stavebního úřadu proto považuji za zcela nedostatečný, kolidující se zásadou materiální pravdy ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu.

A.2 Kácení dřevin

Obecní úřad Z. (dále „obecní úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 10. 2017 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 2. 2018 povolil stavebníkovi kácení akátů a keřů černého bezu na pozemcích p. č. X., Y. a V. s tím, že mu uložil provést v termínu do konce roku 2018 náhradní výsadbu 100 ks stromů, z toho minimálně 50 % jehličnanů. Od obecního úřadu proto očekávám, že po 1. 1. 2019 provede ohledání na místě a ověří, zda stavebník splnil povinnost a provedl náhradní výsadbu.

Nerozporuji usnesení odboru životního prostředí Magistrátu města Q. (dále „odbor životního prostředí magistrátu“) ze dne 2. 8. 2018, kterým zastavil sankční řízení vůči stavebníkovi. Důvodem zastavení řízení byla skutečnost, že vůči stavebníkovi jako příslušníkovi bezpečnostního sboru zahájila samostatné řízení Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále „GIBS“).

A.3 Připojení pozemku p. č. X. k pozemní komunikaci

Nerozporuji rozhodnutí odboru dopravy magistrátu ze dne 9. 4. 2018, kterým stavebníkovi povolil připojení pozemku p. č. X. k pozemní komunikaci W. zřízením sjezdu, neboť nemám k dispozici důkazy, na základě kterých bych mohl zpochybnit zákonnost daného rozhodnutí. Z hlediska práv a oprávněných zájmů stěžovatelů ponechávám na jejich uvážení, zda rozhodnutí ze dne 9. 4. 2018 napadnou u odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále „odbor dopravy krajského úřadu“) podnětem k provedení přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu.

B. Skutková zjištění

Při posouzení podnětu jsem vycházel z informací a listin, které jsem shromáždil v součinnosti s Magistrátem města Q., Krajským úřadem Olomouckého kraje, Obvodním báňským úřadem pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého (dále „OBÚ“), Obecním úřadem Z. a právními zástupci stěžovatelů.

Zemní práce byly provedeny na pozemku p. č. X. a zřejmě zasahují také na pozemky p. č. Y., V. a U., které se nacházejí v nezastavěném území katastru obce Z. ve vzdálenosti 250 m od hranic dobývacího prostoru T. Zemní práce nezasáhly do ochranného pásma podzemních zdrojů vod ani do území, které je chráněno vodním zákonem.⁸ Na dotčených

8 Sdělení ze dne 24. 9. 2018, č. j. PVMU 126772/2018 01.



pozemcích nejsou evidovány nálezy zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.⁹ Pozemky p. č. Y. a V. jsou honebními pozemky.¹⁰ Fotodokumentace doložená stěžovateli z února 2018 a fotodokumentace pořizená Magistrátem města Q. ze dne 23. 3. 2018 svědčí o provádění rozsáhlých zemních prací a valů o výšce 4–5 m za pomoci těžké stavební techniky.

Zastupitelstvo obce Z. přijalo na svém veřejném zasedání dne 20. 12. 2017 usnesení č. 062/2017, kterým zamítlo vybudování střelnice. V únoru 2018 řada občanů formou petice vyjádřila nesouhlas s povolením střelnice. Nesouhlas odůvodnili především snížením kvality života a bydlení, snížením tržní hodnoty svých nemovitostí. Dne 13. 2. 2018 se stěžovatelé, resp. právní zástupkyně pana B., obrátili na stavební úřad s podnětem k prošetření nepovolených terénních úprav.

Stavební úřad dne 23. 3. 2018 provedl kontrolní prohlídku stavby a dopisem ze dne 12. 4. 2018¹¹ stěžovatelům sdělil, že provedené zemní práce nejsou terénními úpravami, které podléhají projednání podle stavebního zákona, tj. nejde o terénní úpravy, které by vyžadovaly vydání stavebního povolení nebo jiného opatření stavebního úřadu.

Stěžovatelé dne 13. 6. 2018 napadli sdělení stavebního úřadu podnětem k jeho přezkoumání a zrušení. Namítali, že provedené zemní práce jsou nepovolenými terénními úpravami, které má stavební úřad projednat v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 7 stavebního zákona. Stavební úřad podnětu stěžovatelů vyhověl a usnesením ze dne 25. 7. 2018¹² zahájil přezkumné řízení ve věci svého sdělení ze dne 12. 4. 2018. V přezkumném řízení stavební úřad dosud nerozhodl.

Obecní úřad rozhodnutím ze dne 26. 10. 2017¹³ ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 2. 2018¹⁴ povolil stavebníkovi vykácení 8 ks akátů a 40 ks keřů černého bezu na pozemcích p. č. X., Y. a p. č. V. Současně obecní úřad rozhodnutím uložil stavebníkovi povinnost provést náhradní výsadbu 100 ks stromů, z toho minimálně 50 % jehličnanů v termínu do konce roku 2018.

Stavebník v rozporu s povolením obecního úřadu pokácel další vrostlé stromy, a navíc část dřevin pokácel na cizím pozemku p. č. U., bez souhlasu jeho vlastníka¹⁵. Následně odbor životního prostředí magistrátu zahájil vůči stavebníkovi řízení o přestupku, které

9 Sdělení odboru životního prostředí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne ze dne 12. 2. 2018, č. j. aaa, sdělení ČIŽP ze dne 12. 3. 2018, č. j. bbb.

10 Rozhodnutí odboru životního prostředí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 14. 6. 2018, č. j. ccc.

11 Č. j. ddd.

12 Č. j. eee.

13 Č. j. fff.

14 Č. j. fff2.

15 Viz protokol odboru životního prostředí Magistrátu města Q. ze dne 6. 6. 2018, č. j. ggg.



usnesením ze dne 2. 8. 2018¹⁶ zastavil. Důvodem zastavení řízení byla skutečnost, že GIBS zahájila vůči stavebníkovi jako příslušníkovi bezpečnostního sboru samostatné řízení¹⁷.

Odbor dopravy magistrátu dne 9. 4. 2018¹⁸ povolil stavebníkovi připojení pozemku p. č. X. k pozemní komunikaci W. zřízením sjezdu. Rozhodnutí o připojení nabylo dle doložky na něm vyznačené právní moci dne 1. 5. 2018. Z hlediska bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích¹⁹ Dopravní inspektorát Q. vydal dne 7. 2. 2018²⁰ souhlasné závazné stanovisko se zřízením sjezdu. Souhlas se zřízením sjezdu vyslovila i Správa silnic Olomouckého kraje²¹.

C. Právní hodnocení

C.1 Zemní práce z pohledu stavebního zákona

Jedním ze základních principů veřejného stavebního práva je požadavek, aby stavební činnost byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. Pro daný případ je klíčová otázka, zda z hlediska stavebního zákona jsou provedené zemní práce terénními úpravami a zda jejich provedení je legální, či nikoliv. Jinými slovy je podstatné, zda stavebník před zahájením zemních prací měl mít veřejnoprávní titul v podobě územního souhlasu nebo územního rozhodnutí o změně využití území, či nikoliv.

Zda provedené zemní práce splňují definiční znaky terénních úprav ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona, tj. zda jde o zemní práce a změny terénu, které podstatně mění vzhled prostředí nebo podstatně mění odtokové poměry, je vždy výsledkem správního uvážení tzv. volného hodnocení důkazů příslušného stavebního úřadu. Mantinely volného hodnocení důkazů jsou dány ustanovením § 50 odst. 4 správního řádu, které zavazuje stavební úřad hodnotit důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, přičemž pečlivě přihlíží i k tomu, co uvedli účastníci. Pokud stavební úřad přesvědčivě odůvodní svůj závěr, že provedené zemní práce včetně valů ze zeminy nejsou terénními úpravami dle § 3 odst. 1 stavebního zákona, není možné takový závěr rozporovat pro nezákonnost.

To se ovšem v daném případě, dle mého soudu, nestalo. Závěr stavebního úřadu, že provedené zemní práce nejsou terénními úpravami, které podléhají projednání podle stavebního zákona, považuji za nedostatečný a nepodložený. Stavební úřad dle mého názoru nepostupoval v souladu se zásadou materiální pravdy, která jako jedna ze základních zásad správního řízení zavazuje stavební úřad k tomu, aby před vydáním rozhodnutí či provedením jiného úkonu vždy zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné

16 Č. j. hhh.

17 Usnesení Krajského státního zastupitelství v Brně č. j. iii, ze dne 22. 6. 2018.

18 Č. j. jjj.

19 Ustanovení § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

20 Č. j. kkk.

21 Vyjádření ze dne 14. 2. 2018, sp. zn. III.



pochybnosti. Ze shromážděných listin není zřejmé, na kterých pozemkových parcelách jsou zemní práce včetně valů o výšce 4–5 m provedeny.

Stavební úřad konstatoval, že provedenými zemními pracemi nedošlo k podstatné změně vzhledu prostředí ani podstatné změně odtokových poměrů, aniž zjistil, jaké byly poměry v území před provedením zemních prací. Konstatování stavebního úřadu, že nemá k dispozici zákres zemních prací, neboť ve věci nevede žádné správní řízení, nemohu akceptovat. V souladu se zásadou materiální pravdy očekávám, že stavební úřad provede dokazování a ozřejmí, jaký byl původní terén dané lokality a jaký zásah do poměrů v území představují provedené zemní práce včetně několika násypů (valů). Stavební úřad se rovněž nevypořádal, resp. zcela pomínul, námitky stěžovatelů o provedení zemních prací v nezastavěném území obce. Zdůrazňuji, že ochrana nezastavěného území obce je veřejným zájmem a k jeho ochraně zákonodárce v ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona stanoví druh, resp. účel, staveb, zařízení a jiných opatření, které je možné umísťovat v nezastavěném území obce. Pokud obec nemá platný územní plán (to je i případ obce Z.), pak v jejím nezastavěném území nelze umísťovat objekty pro soukromou rekreaci.²²

Správní úvaha stavebního úřadu by dle mého názoru neměla postrádat ozřejmění účelu provedených zemních prací. Dodávám, že právní předpisy kladou značně odlišné požadavky na vznik sportovní střelnice a na vznik objektů pro individuální rekreaci. Vybudování a provozování střelnice vyžaduje posouzení celé řady správních orgánů, neboť jde o záměr, který může mít negativní vliv na kvalitu prostředí v území.²³ Provoz střelnice je zpravidla doprovázen řadou negativních jevů, jako je hluchnost, prašnost či zvýšené nároky na dopravní obslužnost. Posouzení míry negativních dopadů střelnice v území a stanovení podmínek k eliminaci takových dopadů je na posouzení příslušných správních úřadů. Očekávám proto, že stavební úřad doplní dokazování a osvětlí účel provedených zemních prací včetně valů. Objekty pro individuální rekreaci s odkazem na ustanovení § 188a stavebního zákona nelze v nezastavěném území obce, která nemá platný územní plán, umísťovat vůbec.

Na základě dosavadního šetření dovozují, že sdělení stavebního úřadu ze dne 12. 4. 2018 nenaplnuje požadavky zákonnosti. Závěr obsažený v daném sdělení, že provedené zemní práce nepodléhají projednání podle stavebního zákona, stavební úřad učinil, aniž předtím zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jeho závěr považuji se zřetelem k výše uvedenému za nepřezkoumatelný. Předpokládám, že stavební úřad se v rámci přezkumného řízení vypořádá se všemi věcnými námitkami stěžovatelů uvedenými v podnětu ze dne 13. 8. 2018 a v přezkumném řízení rozhodne. Pokud dospěje k závěru, že jde o terénní úpravy, které vyžadovaly územní souhlas nebo územní rozhodnutí o změně využití území, očekávám, že již provedené zemní práce projedná v řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 2 ve spojení s odst. 5 stavebního zákona.

²² Ustanovení § 18 odst. 5 ve spojení s § 188a stavebního zákona.

²³ <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/k-provozu-strelnice-nejstaci-povoleni-stavebniho-uradu/>



C.2 Kácení dřevin

Kácení dřevin je podmíněno povolením orgánu ochrany přírody a krajiny²⁴. Povolení ke kácení dřevin lze vydat jen ze závažných důvodů a po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Obecní úřad stavebníkovi rozhodnutím ze dne 26. 10. 2017 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 2. 2018 povolil kácení akátů a keřů bezu černého na pozemcích p. č. X., Y. a V. a s tím stavebníkovi uložil provést v termínu do konce roku 2018 náhradní výsadbu 100 ks stromů, z toho minimálně 50 % jehličnanů. Očekávám, že obecní úřad po 1. 1. 2019 prošetří na místě samém, zda stavební splnil povinnost provést náhradní výsadbu.

Jelikož je stavebník příslušníkem ozbrojeného sboru, nerozporuji usnesení odboru životního prostředí magistrátu ze dne 2. 8. 2018, kterým zastavil sankční řízení z důvodu, neboť GIBS zahájila vůči stavebníkovi samostatné řízení.

C.3 Připojení pozemku p. č. X. k pozemní komunikaci

Z pohledu zákona o pozemních komunikacích beru na vědomí, že odbor dopravy magistrátu rozhodnutím ze dne 9. 4. 2018 povolil stavebníkovi připojení pozemku p. č. X. k pozemní komunikaci W. zřízením sjezdu. Stěžovatelům svědčí právo podat proti rozhodnutí odboru dopravy magistrátu ze dne 9. 4. 2018 podnět k provedení přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu. Upozorňuji, že rozhodnutí odboru dopravy magistrátu není právním titulem k užívání provedených terénních úprav (zemních prací). Tím může být toliko rozhodnutí či opatření stavebního úřadu dle stavebního zákona.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám primátorce města Q. a starostce obce Z. a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv je žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili k jejímu obsahu a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

Zprávu o šetření zasílám k seznámení řediteli Krajského úřadu Olomouckého kraje a předsedovi Obvodního báňského úřadu pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého. Zprávu zasílám rovněž právním zástupcům stěžovatelů.

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

Brno 17. prosince 2018

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

²⁴ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.