



Zpráva o šetření ve věci zemních prací na pozemku parc.č. Z v k.ú. Y (obec X)

Dne 9. 9. 2019 se na veřejného ochránce práv obrátil pan A., bytem yyy (dále také „stěžovatel“), který namítl nedostatečný postup oddělení stavebního úřadu Obecního úřadu Velké Popovice (dále také „stavební úřad“) a jeho přetrvávající nečinnost v souvislosti s provedením zemních prací na části pozemku parc.č. Z v sousedství nemovitostí stěžovatele v obci X (dále také „pozemek“).

Stěžovatel namítl, že jeho soused (dále také „stavebník“)¹ na pozemku bez povolení stavebního úřadu zřídil sportoviště – jezdeckou tréninkovou plochu (dále také „jízďárna“). Podle stěžovatele zrealizoval zcela jiný než stavebnímu úřadu původně deklarovaný záměr. Namísto zatravnění části pozemku na něm ve skutečnosti zřídil jízďárnu (komerční sportoviště), což je mj. v rozporu s územním plánem obce.

Stavební úřad, na který se stěžovatel obrátil se žádostí o zastavení zemních prací, ve věci nezjednal nápravu. Tu následně nezjednal ani odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“), na který se stěžovatel obrátil s podnětem k odstranění nečinnosti stavebního úřadu.

Šetřil jsem, zda stavební úřad a krajský úřad podnět stěžovatele (a dalších osob) řádně prošetřily a zda v dané věci postupovaly správně.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem zjistil **pochybení stavebního úřadu**, kterých se dopustil tím, že:

- zemní práce nevyhodnotil jako terénní úpravy, pro které bylo třeba vést územní řízení o změně využití území,
- se nevypořádal se změnou způsobu využití pozemku po dobu dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu,
- byl nečinný ve věci jím již dříve zjištěné stavební nekázně stavebníka,
- při kontrolních prohlídkách nezjistil úplný skutkový stav.

Šetřením jsem dále zjistil **pochybení krajského úřadu**, který:

- neučinil opatření k odstranění nečinnosti poté, co stavební úřad nezjednal nápravu stavební nekázně stavebníka,
- akceptoval nesprávné hodnocení stavebního úřadu, že není třeba vést územní řízení o změně využití území.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel spolu s manželkou vlastní nemovitosti v obci X (okres Benešov), konkrétně rodinný dům a zahradu na adrese P.²

Stěžovatel v podnětu, s nímž se na mě obrátil, kromě zásadní námítky rozporu jízďárny s Územním plánem obce X také uvedl, že realizaci jízďárny došlo i k **nepovoleným terénním úpravám**. Podle stěžovatele stavebník provedl zemní práce v rozporu

1 Pan B., bytem xxx.

2 Pozemek parc.č.st. S a pozemky parc.č. V a U v k.ú. Y.



s „povolením“³ stavebního úřadu, které si k původnímu záměru zatravnění části pozemku zajistil. Terénní úpravy dle něj jak celkovými rozměry, tak výškou, resp. hloubkou, přesahují limitní parametry pro volný režim takových zemních prací dle stavebního zákona.⁴

Uvedl též, že jediná obslužná silniční komunikace vedoucí k pozemku stavebníka a zároveň kolem nemovitostí stěžovatele není stavebně-technicky a kapacitně uzpůsobena k obdobnému provozu jízdního, přičemž stavebník na komunikaci vybudoval výhybny bez povolení silničního správního úřadu, a především bez povolení vlastníků okolních pozemků, do nichž bez jejich souhlasu neoprávněně zasáhl.

Stěžovatel poukazuje na to, že zřízení jízdního je záměrem bezprostředně navazujícím na již dříve dokončenou stavbu stájí, které se nacházejí na tomtéž pozemku a jejíž povolovací proces stěžovatel napadl správní žalobou (viz níže). Dle stěžovatele je jízdní provozem funkčně spjatým se stavbou stájí, a to jako součást podnikatelských aktivit stavebníka („Stáj pana B.“).

Využití předmětné části pozemku jako jízdního (jakož i ustájení jezdeckých koní ve stavbě stájí) vyplývá jak z fotodokumentace stěžovatele, tak z informací dostupných veřejně na internetu (rejstřík firem, mapové podklady, webová prezentace stavebníka atd.).⁵

Ze shromážděných písemností jsem vyrozuměl, že stavebník podal stavebnímu úřadu žádost ze dne 27. 2. 2019 o **vydání rozhodnutí o změně využití území** části pozemku parc.č. Z – druh pozemku: **orná půda** o výměře **3 000 m²**, **nový způsob využití: trvalý travní porost**. K této žádosti přiložil také projektovou dokumentaci „Terénní úpravy pro zatravnění“ zpracovanou panem C. z března 2018 (dále také „předložená dokumentace“).

Stavební úřad ve sdělení ze dne 11. 3. 2019⁶ stavebníka informoval, že navrhované terénní úpravy na části pozemku parc.č. Z o rozměrech dotčeného území 50 x 60 m **nevyžadují územní rozhodnutí o změně využití území**. Svůj závěr odůvodnil tím, že terénní práce budou probíhat ve vzdálenosti 10 m od hranice s nejbližším pozemkem parc.č. W (nemovitosti stěžovatele se nacházejí až za tímto pozemkem ve vlastnictví stavebníkova otce), terénní úpravy budou o maximální výšce 1,40 m, nebudou prováděny na hranici s veřejnou komunikací. Uvedl, že „*navrhovanými terénními úpravami nedochází k podstatné změně terénu, podstatně se nemění ani vzhled prostředí a rovněž nedochází ke změně odtokových poměrů*“.

Stavební úřad ve sdělení zároveň uvedl, že pro **změnu druhu pozemku z orné půdy na trvalý travní porost nebude vydávat územní rozhodnutí** vzhledem ke skutečnosti, že tuto změnu lze povolit až po 2 letech, tedy po ukončení dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu.

3 Pod pojmem povolení mám na mysli sdělení stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2019, sp. zn. 00702/19/SU/Hy, č. j. 00839/19/SU.

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

5 „Stáj pana B.“, obec X. Nabízíme boxové ustájení koní s profesionální péčí v nově postavené stáji se zázemím. Zabýváme se chovem koní, výcvikem koní a jezdců, přípravou na zkoušky a prezentací na závodech. K dispozici je trenér i cvičitel; viz např. [\[odkaz na web\]](#) a diskuse na jezdeckých webových stránkách.

6 Sp. zn. 00702/19/SU/Hy, č. j. 00839/19/SU.



Stěžovatel se dne 6. 5. 2019 obrátil na stavební úřad s tím, že uvedené úpravy terénu přesahují parametry pro volný režim dle stavebního zákona, což stavebnímu úřadu doložil zasláním e-mailu s jím pořízenou fotodokumentací.

Na základě podání stěžovatele stavební úřad provedl dne 7. 5. 2019 kontrolní prohlídku (dále také „první kontrolní prohlídka“) a pořídil fotodokumentaci. V rámci kontrolní prohlídky uzavřel, že terénní úpravy jsou prováděny v souladu s dokumentací předloženou stavebnímu úřadu, pouze v severozápadním rohu předmětné části pozemku byl při provádění prací bagristou proveden větší zásah do pozemku. Stavebník k tomu při kontrolní prohlídce uvedl, že po zjištění tohoto zásahu zjedná okamžitou nápravu stavu nejdéle následujícího dne (vzhledem k poruše stroje) tak, aby byly terénní práce v souladu s dokumentací. Dále uvedl, že po dokončení prací doloží geodetické zaměření rozsahu provedených terénních úprav k ověření správnosti jejich provedení. Stavební úřad po kontrolní prohlídce dospěl k závěru, že není důvod zakázat provádění terénních úprav.

Dne 13. 5. 2019 se stěžovatel dostavil znovu na stavební úřad a po seznámení se spisem (s dokumentací k terénním úpravám a mj. i shora uvedeným sdělením) podal stavebnímu úřadu stížnost na jeho nečinnost. V doplnění ze dne 15. 5. 2019 pak mj. požádal o neprodlené zastavení stavebních prací – terénních úprav.

Dne 17. 5. 2019 stavební úřad provedl další kontrolní prohlídku pozemku (dále také „druhá kontrolní prohlídka“) a konstatoval, že nezjistil úpravy pozemku nad rámec terénních úprav uvedených v předložené dokumentaci a v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2019.

Dne 19. 7. 2019 obdržel stavební úřad podnět dalších stěžovatelů,⁷ kteří rovněž žádali o zastavení prací na pozemku. Doložili fotodokumentaci aktuálního stavu pozemku, z níž vyplývalo, že na pozemku jsou složeny objemné haldy písku.

Stavební úřad téhož dne (19. 7. 2019) vykonal na pozemku stavební dohled bez přítomnosti stavebníka (dále také „třetí kontrolní prohlídka“). K tomu stavební úřad do protokolu uvedl, že z uložení písku na pozemku nelze usuzovat na to, že v případě jeho použití v rámci prováděných terénních úprav dojde k terénním úpravám nad rámec odsouhlasených úprav, případně ani to, že budou se stávající zeminou smíchány a bude proveden výsev travního porostu.

Stěžovatel ještě předtím dne 15. 7. 2019 podal **krajskému úřadu podnět k opatření proti nečinnosti** stavebního úřadu.

V průvodním dopisu pro krajský úřad ze dne 20. 8. 2019⁸ stavební úřad k podání stěžovatele shrnuje, že jej přešetřil a neshledal jej jako důvodné. Uvedl, že terénní úpravy jsou prováděny na pozemku stavebníka v souladu s předloženou dokumentací, tedy k zatravnění pozemku. Doplnil, že bez geodetického zaměření po provedení terénních úprav a zatravnění pozemku nelze najisto tvrdit, že jsou terénní úpravy prováděny v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2019.

Stavební úřad dále poukázal na to, že stavebník doložil stavebnímu úřadu technickou zprávu (zaměření pozemku ze dne 20. 5. 2019, zpracované oprávněným zeměměřičským

7 Paní A. D. a pan B. D.

8 Sp. zn. SU/02552/19/SU/Hy.



inženýrem), z níž vyplývá, že nedošlo k terénním úpravám v rozporu s *územním souhlasem ze dne 6. 9. 2016* (k zaměření viz blíže část C.3.2).

Závěrem stavební úřad v průvodním dopisu konstatuje, že dle jeho názoru nemůže být vlastnické právo stěžovatele výše uvedenými terénními úpravami na části pozemku nijak dotčeno (vzhledem ke vzdálenosti) a že se jedná o zástupný sousedský spor. Má dále za to, že provedeným zatravněním pozemku nedochází k devastujícímu dopadu na přírodu. Pozemek naopak bude upraven a užíván jako trvalý travní porost a i nadále bude součástí zemědělského půdního fondu.

Své sdělení stavební úřad uzavřel konstatováním, že na pozemku opětovně vykoná stavební dohled. Ze spisu nicméně nevyplývá, zda tak stavební úřad skutečně učinil, kdy případně a s jakým výsledkem.

Krajský úřad po vyžádání spisu od stavebního úřadu stěžovatele vyrozuměl sdělením ze dne 3. 9. 2019.⁹ Krajský úřad zopakoval závěry stavebního úřadu z jeho průvodního dopisu a s odkazem na proběhnuvší kontrolní prohlídky stavebního úřadu **uzavřel, že stavební úřad v dané věci v současné době není nečinný.**

Starostka obce Velké Popovice MUDr. Václava Zimová (potažmo stavební úřad) k mnou zahájenému šetření uvedla,¹⁰ že nedošlo k prodávám v úkonech správního orgánu ani k protiprávnímu jednání ze strany stavebního úřadu, jež by poškozovaly veřejný zájem a zájem osob, které by byly terénními úpravami dotčeny. Odkázala na průvodní dopis stavebního úřadu ze dne 20. 8. 2019, adresovaný krajskému úřadu, a na sdělení krajského úřadu stěžovateli ve věci jeho podnětu na nečinnost stavebního úřadu.

Pro úplnost uvádím, že stěžovatel podal ke Krajskému soudu v Praze správní žalobu¹¹ proti dodatečnému povolení stavby stájí, které sousedí s částí pozemku, kde došlo k zemním pracím. O žalobě soud dosud nerozhodl.¹²

C. Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv¹³ 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 stavebního úřadu a krajského úřadu v dané věci z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

C.1 Zemní práce jako terénní úpravy z pohledu stavebního zákona

C.1.1 Právní východiska

Jedním ze základních principů veřejného stavebního práva je požadavek, aby stavební činnost byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu, pokud jejich vydání zákon vyžaduje.

9 Sp. zn. 098564/2019/KUSK ÚSR/Ha, č. j. 117509/2019/KUSK.

10 Sdělení ze dne 16. 12. 2019, č. j. 03586/19/ST.

11 Žaloba ze dne 11. 3. 2019.

12 Sp. zn. 54 A 16/2019.

13 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.



Terénní úpravou se pro účely stavebního zákona rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry (...), například násypy, zavážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť (...).¹⁴

Stavební zákon 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.¹⁵

Naopak terénní úpravy větší než 1 000 m² vyžadují územní rozhodnutí o změně využití území.¹⁶

Odpověď na otázku, zda zamýšlené zemní práce jsou terénními úpravami, které podléhají projednání podle stavebního zákona, musí být výsledkem správní úvahy věcně a místně příslušného stavebního úřadu.

C.1.2 Hodnocení věci

Pro daný případ je klíčová otázka, zda z hlediska stavebního zákona jsou provedené zemní práce terénními úpravami a zda je jejich provedení bez povolení 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.

Stavební úřad k žadatelově žádosti o vydání rozhodnutí o změně využití území části pozemku a k předložené dokumentaci sdělil, že navrhované „terénní úpravy“ nevyžadují územní rozhodnutí o změně využití území s odůvodněním, že navrhovanými terénními úpravami nedochází k podstatné změně terénu, podstatně se nemění ani vzhled prostředí a rovněž nedochází ke změně odtokových poměrů.

S uvedeným názorem stavebního úřadu se neztotožňuji, a to z následujících důvodů. Na rozdíl od něj se (vzhledem k plošnému rozsahu a výšce a hloubce zemních prací) domnívám, že se jedná o terénní úpravy, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí a odtokové poměry. Jedná se tak o terénní úpravy ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, a stavební úřad je proto povinen se jimi zabývat.

Celková plocha zemních prací výrazně překračuje hodnotu 1 000 m².

Z fotografií pořízených jak stěžovatelem, tak stavebním úřadem při první kontrolní prohlídce (viz výše) nelze jednoznačně potvrdit stěžovatelovu námitku, že se místy jednalo až o hloubku 3 m. **Mám však za to, že z fotografií jednoznačně vyplývá překročení zákonem stanovené limitní hodnoty 1,5 m pro „volný režim“ provádění zemních prací (zde „terénních úprav“).** Lze tak dovodit např. z poměru velikosti (výšky) na fotografiích

¹⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50; www.nssoud.cz.

¹⁶ Ustanovení § 80 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 80 odst. 3 písm. a) a § 96 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.



zaznamenané manipulační techniky (traktor s valníkem atd.) vůči výšce, resp. hloubce, provedených zemních prací.

Navíc se jeví, že je v předložené dokumentaci na výkresu „C_1 SITUCE TERÉNNÍCH ÚPRAV“ v jednom z rohů uvedena výška původního terénu 3,6 m a upraveného terénu 2,0 m. Rozdíl ve výšce terénu tak je 1,6 m.

Stavební úřad se navíc nevypořádal ani s vybudováním několika násypů (valů) z odstraněné zeminy v blízkosti nemovitosti stěžovatele. Násypy přitom zákonodárce v ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona označuje jako příklad terénních úprav.

Terénní úpravy nad 1 000 m² a výšky či hloubky nad 1,5 m nelze vybudovat ve volném režimu, ale je třeba je povolit v územním řízení o změně využití území.

C.1.3 Závěrečné shrnutí

Dospěl jsem k tomu, že závěr stavebního úřadu, že terénní úpravy podle předložené dokumentace nevyžadují povolení, je nesprávný. Stavební úřad nepostupoval v souladu se stavebním zákonem, když zemní práce takového rozsahu a výšky a hloubky nezahrnul pod režim stavebního zákona a nezahájil řízení o jejich povolení.

Stavební úřad měl na základě stavebníkem podané žádosti **zahájit řízení o změně využití území**, tedy **územní řízení** s účastenstvím osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich mohlo být územním rozhodnutím přímo dotčeno.¹⁷

C.2 Změna druhu pozemku a změna využití pozemku

C.2.1 Právní východiska

Druhy pozemků a jejich způsob využití stanoví katastrální zákon¹⁸ a katastrální vyhláška,¹⁹ přičemž druh zemědělského pozemku „orná půda“ je jiným druhem pozemku než „trvalý travní porost“.

Změnu druhu pozemku z orné půdy na trvalý travní porost nebo změnu způsobu využití pozemku o výměře větší než 1 000 m² může vlastník pozemku provést pouze na základě rozhodnutí o změně využití území.²⁰

V rozhodnutí o změně využití území pro **dočasné činnosti** stanoví stavební úřad lhůtu pro ukončení činnosti a následný způsob úpravy území.²¹

C.2.2 Hodnocení věci

Stavební úřad žádost stavebníka, z níž vyplýval záměr změny orné půdy na trvalý travní porost na části pozemku o rozměrech 50 x 60 m (tedy celkem 3 000 m²), posoudil tak,

17 Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

18 Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon): Pozemky se člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty jsou zemědělskými pozemky.

19 Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

20 Ustanovení § 80 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 80 odst. 3 písm. c) a § 96 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.

21 Ustanovení § 92 odst. 1 stavebního zákona.

že záměr nevyžaduje rozhodnutí o změně využití území s odkazem na povolení dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu.

Odbor životního prostředí Městského úřadu Benešov (dále „orgán ochrany zpf“) ve vyjádření²² k předložené dokumentaci uvedl, že je třeba požádat o souhlas s dočasným odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Následně orgán ochrany zpf vydal souhlas²³ s dočasným odnětím části pozemku o výměře 3 000 m² ze zemědělského půdního fondu, a to na 2 roky ode dne písemného oznámení data zahájení realizace záměru. V odůvodnění souhlasu je uvedeno, že pozemek bude rekultivován na druh pozemku trvalý travní porost, který rovněž náleží do zemědělského půdního fondu.

S ohledem na dočasné odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu s cílem rekultivovat jej poté na trvalý travní porost **mohu akceptovat argumentaci stavebního úřadu, že nebude vydávat rozhodnutí o změně druhu pozemku na trvalý travní porost**, vzhledem k tomu, že tuto změnu lze povolit až po ukončení dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu.

Na druhou stranu ale nemohl stavební úřad nechat bez povšimnutí, že pozemek (3 000 m²) je a bude po dobu dočasného odnětí ze zemědělského půdního fondu využíván jiným způsobem než dosavadním. Už sama skutečnost, že pozemek (orná půda) byl odňat ze zemědělského původního fondu, značí, že stavební úřad musí řešit změnu způsobu využití pozemku. Podle stavebního zákona je možné vydat rozhodnutí o změně využití území i v případech, kdy dojde „pouze“ k dočasnému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Z aktuálních fotografií doložených stěžovatelem (viz níže foto č. 3) navíc vyplývá, že fakticky došlo ke zřízení jízdárny na pozemku, a tedy i ke změně způsobu využití pozemku. K tomu pak dodávám, že podle katastrální vyhlášky²⁴ spadá jízdárna pod způsob využití pozemku „sportoviště a rekreační plocha“, který je přípustný pouze na druhu pozemku lesní pozemek a ostatní plocha.



Foto č. 3 – pohled na pozemek, datum pořízení dne 25. 3. 2020, archiv stěžovatele.

C.2.3 Závěrečné shrnutí

Mám za to, že se stavební úřad nevypořádal se změnou způsobu využití pozemku po dobu dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Podle stavebního zákona

²² Ze dne 14. 6. 2018, sp. zn. OOPLH/10134/2018/HRM.

²³ Ze dne 28. 2. 2019, sp. zn. OOPLH/4103/2019/JAH.

²⁴ Viz příloha č. 1 a 2 katastrální vyhlášky.



je nutno vydat rozhodnutí o změně využití území i v případech, kdy dojde „pouze“ k dočasnému odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 92 odst. 1 stavebního zákona).

C.3 Postup stavebního úřadu při kontrolních prohlídkách

Jak jsem uvedl v předchozí části zprávy, dospěl jsem k závěru, že úsudek stavebního úřadu ohledně toho, že zemní práce podle předložené dokumentace nevyžadují územní rozhodnutí, je nesprávný. Rovněž spatřuji pochybení stavebního úřadu v tom, že se nevypořádal se změnou způsobu využití pozemku po dobu dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Tato pochybení se promítla i do činnosti stavebního úřadu v rámci kontrolních prohlídek v tom, že stavební úřad postupoval jinak, než by býval měl postupovat, pokud by terénní úpravy považoval za takové, které vyžadují povolení, a pokud by neodhlížel od změny způsobu využití pozemku.

Abych tedy vůbec mohl zhodnotit postup stavebního úřadu v rámci kontrolních prohlídek, musel jsem od pochybení stavebního úřadu odhlédnout. V této části zprávy se proto soustředím pouze na postupy stavebního úřadu v rámci kontrolních prohlídek.

C.3.1 Právní východiska

Stavební úřad musí postupovat **v souladu se zásadou ochrany veřejného zájmu** (§ 2 odst. 4 správního řádu²⁵) a **v souladu se zásadou materiální pravdy** (§ 3 správního řádu), podle které musí být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonnosti), nestranného přístupu a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Výrazem zásady materiální pravdy je povinnost správního orgánu zjišťovat z úřední povinnosti všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Pouze tak je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný.

Zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce závadu na stavbě, vyzve stavebníka, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu, tj. odstranil závadu. Nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednaní nápravy nařídí.²⁶ K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná **vysvětlení**. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.²⁷

C.3.2 Hodnocení věci

V rámci první kontrolní prohlídky stavební úřad shledal, že terénní úpravy jsou prováděny v souladu s dokumentací předloženou stavebnímu úřadu, pouze v severozápadním rohu předmětné části pozemku byl při provádění prací bagristou proveden větší zásah do pozemku.

25 Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

26 Ustanovení § 134 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona.

27 Ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu.

Dle mého soudu je v první řadě třeba odmítnout zcela nekonkrétní konstatování stavebního úřadu, že „došlo pouze k většímu zásahu v severozápadním rohu“ pozemku.

V daném případě stavební úřad při kontrolní prohlídce neučinil žádný úkon k zajištění důkazu, kterým by vyloučil, či potvrdil námitku stěžovatele ohledně nadlimitního zásahu v terénu. S ohledem na ochranu veřejného zájmu (stavební kázeň) **měl zásah do terénu na místě zobjektivizovat**, a to vlastním (alespoň orientačním) měřením, protože zásahy v terénu provedené bagry a další technikou byly, dle mého názoru, zjiitelné na místě.²⁸ V případě pochybností, zda provedené zemní práce včetně násypů (valů) představují zásah do poměrů v území, mohl případně stavební úřad využít expertní součinnosti.²⁹



Foto č. 1 – pohled na dotčenou část pozemku parc.č. Z, datum pořízení dne 30. 4. 2019, archiv stěžovatele, obdobné foto pořídil stavební úřad dne 7. 5. 2019 a je založeno ve spisu stavebního úřadu.

Ke stavebníkem doloženému **zaměření** pozemku z května 2019 nutno uvést, že se **týká zcela jiných terénních úprav**, než které jsou předmětem tohoto šetření, a to terénních úprav v souvislosti se stavbou stájí. Tyto terénní úpravy stavební úřad povolil územním souhlasem ze dne 6. 9. 2016.

Jak lze dovodit ze stěžovatelem pořízených fotografií, v době, kdy stavebník zaměření zemních prací doložil, nebyly zemní práce ještě dokončeny. Nemohlo se tedy jednat o stavebníkem deklarované zaměření po dokončení prací. Výše uvedené zaměření tak, dle mého soudu, nelze použít jako relevantní důkaz o souladu zemních prací s předloženou dokumentací.

I přes nekonkrétnost zjištění rozsahu zemních prací v severozápadním rohu pozemku dospěl stavební úřad k závěru, že se jedná o zemní práce provedené v rozporu

28 Předpokládám, že pracovníci stavebního úřadu disponují stavebním metrem jakožto běžným měřidlem.

29 Ustanovení § 174 stavebního zákona.

s předloženou dokumentací. Stavební úřad pak do protokolu poznamenal, že stavebník přislíbil, že zjedná nápravu do následujícího dne. Z doložených dokumentů není zřejmé, že by stavební úřad provedení nápravy ověřoval.

Pokud stavebník přislíbil, že do následujícího dne uvede zemní práce do souladu s předloženou dokumentací, měl stavební úřad ověřit (a to v ideálním případě hned následující den), zda stavebník nápravu provedl. Pokud tak stavebník neučinil, měl jej stavební úřad **vyzvat ke zjednání nápravy**. Opakovanou kontrolní prohlídkou zemních prací pak měl prověřit, že stavebník výzvu splnil. Pokud by následně stavební úřad opakovanou kontrolní prohlídkou zjistil, že stavebník výzvu nesplnil, měl neprodleně vydat **rozhodnutí, kterým by zjednání nápravy nařídil**.

Stavební úřad tak neučinil ani po první, ani po druhé kontrolní prohlídce.

Při **třetí kontrolní prohlídce** na pozemku stavební úřad navíc zjistil celkem 8 objemných hald písků složených na již upraveném štěrkovém loži, jak je zřejmé z fotografie založené ve spisu stavebního úřadu. Dle mého názoru měl tedy nejpozději v této době indicie, z nichž vyvstávaly důvodné pochybnosti o souladu zemních prací s dokumentací, kterou mu stavebník předložil.



Foto č. 2 - složené haldy písků a štěrkové lože, datum pořízení dne 19. 7. 2019, založeno ve spisu stavebního úřadu.

Pokud stěžovatel (a v té době již přinejmenším i dva další stěžovatelé³⁰) opakovaně namítal, že na pozemku probíhají nepovolené zemní práce, bylo namístě, aby stavební úřad znovu řádně objasnil skutečný stav věci, a za tím účelem volil vhodné důkazní prostředky.

30 Paní A. D. a pan B. D.



Namísto toho stavební úřad v protokolu o této kontrolní prohlídce pouze stručně rozvedl svou úvahu o tom, proč za dané situace nebude nijak zasahovat, a bez jakéhokoli relevantního důkazu uzavřel, že složené haldy písku na již upraveném štěrkovém loži nejsou v rozporu se záměrem zatravnění.

Vzhledem k okolnostem případu, tedy:

- k již dříve zjištěnému nepovolenému zásahu stavebníka do terénu,
- k fotodokumentaci, z níž bylo patrné odstranění zeminy, pokládka nového štěrkového lože a navážka objemného množství písku,
- ke kontextu věci, kdy na zde popisované provádění rozsáhlých zemních prací obdržel stavební úřad stížnost od již celkem třech stěžovatelů,

měl stavební úřad po skončení **třetí kontrolní prohlídky** ve veřejném zájmu (stavební kázeň) neprodleně **vyzvat stavebníka k podání vysvětlení** ve věci navážky štěrku a písku. To však neučinil.

C.3.3 Závěrečné shrnutí

Šetřením jsem dospěl k závěru, že stavební úřad **byl** opakovaně **nečinný ve věci** jím již dříve zjištěné **stavební nekázně stavebníka**.

Přinejmenším v období po provedení třetí kontrolní prohlídky stavební úřad při své úvaze ohledně souladu zemních prací s předloženou dokumentací **vycházel z neúplně zjištěného skutkového stavu**, když alespoň nevyzval stavebníka k podání vysvětlení, a ani **neučinil jiné úkony ke zjištění skutečného stavu věci**, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čímž dostatečně neprošetřil obdržené podněty týkající se prováděných zemních prací. Domnívám se, že v daném případě stavební úřad **postupoval v rozporu se zásadou materiální pravdy**.

C.4 Postup krajského úřadu

C.4.1 Právní východiska

Podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu nadřízený správní orgán může přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy nebo vydal rozhodnutí.

Nadřízený správní orgán je povinen učinit opatření proti nečinnosti nejen v případech, kdy správní orgán nevydá rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, ale i tehdy, nezhájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

C.4.2 Hodnocení věci

Podání nadřízenému orgánu, ve kterém stěžovatel brojl proti nezhájení řízení z moci úřední, bylo podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu). Nadřízený orgán se ve své odpovědi proto měl vypořádat s otázkou, zda řízení z moci úřední mělo být zahájeno, a případně zdůvodnit, proč nepřijal opatření k nápravě.

Sdělení krajského úřadu ve světle výše uvedeného považuji za **nepřesvědčivé**. Za takové sdělení lze označit písemnost, která obsahuje z velké části pouze skutkový popis



kopírovaný z průvodního dopisu stavebního úřadu a jeho právní výklad, aniž by se věnoval konkrétním problémům kauzy dle námitek stěžovatele a ty důkladně prověřil.

Stěžovatel se obrátil na krajský úřad s podnětem k odstranění nečinnosti. Jak vyplývá z jeho původních stížností na stavební úřad, které jsou součástí správního spisu, nečinnost spatřoval mj. v tom, že stavební úřad nijak nezastavil probíhající zemní práce, které byly dle stěžovatele zjevně v rozporu s limity dle stavebního zákona pro tzv. „volný režim“ terénních úprav.

Ze správního spisu, který byl předložen krajskému úřadu od stavebního úřadu, jednoznačně vyplývaly skutečnosti, jimiž se krajský úřad zjevně nezabýval.

C.4.3 Závěrečné shrnutí

Dospěl jsem k závěru, že krajský úřad pochybil, když se podnětem stěžovatele k odstranění nečinnosti stavebního úřadu zabýval nedostatečně.

V první řadě **opominul nečinnost stavebního úřadu při zjednání nápravy stavební nekázně.**

Opominul i, dle mého názoru, nesprávnou úvahu stavebního úřadu ohledně prováděných zemních prací, které dle fotodokumentace a dalších materiálů založených ve spisu vyžadovaly rozhodnutí o změně využití území.

Zdůrazňuji současně, že (jak uvedeno výše) **zemními pracemi již došlo ke zřízení jízďárny. Jízďárna na předmětném pozemku je v rozporu s platným Územním plánem obce X.**

C.5 Rozpor s územním plánem, rozpor s veřejnými zájmy

Zjištění ohledně aktuálního využití předmětné části pozemku považuji za významná, i pokud jde o ochranu veřejných zájmů na úseku územního plánování a ochrany zemědělského půdního fondu.

Pozemek parc.č. Z se dle platného Územního plánu obce X z roku 2018³¹ nachází v ploše funkčního využití „NZ — plochy zemědělské“. Územní plán obce v těchto plochách neumožňuje funkční využití nemovitostí za účelem zřízení jízďárny, resp. venkovní jezdecké tréninkové plochy (komerčního sportoviště), a to ani v rámci podmínečně přípustného využití.

Ztotožňuji se tedy s námitkou stěžovatele, že **zřízení jízďárny je na předmětném pozemku v rozporu s platným územním plánem obce.**

Vzhledem k rozporu mezi původně deklarovaným záměrem stavebníka („zatravnění“) a současným využitím pozemku (jízďárna) včetně provedených zemních prací (terénní úpravy vyžadující rozhodnutí o změně využití území) se domnívám, že současné využití pozemku je i ve zjevném rozporu se závazným stanoviskem Městského úřadu Benešov, odboru výstavby a územního plánování – úřadu územního plánování, ze dne 23. 5. 2018.³² Úřad územního plánování se totiž vyjadřoval ke zcela jinému než stavebníkem ve výsledku realizovanému záměru.

³¹ Datum nabytí účinnosti 27. 3. 2018.

³² Č. j. MUBN/ 44783/2018/VÝST, sp. zn. VÝST/44049/2018/DVOH.



Obdobně je, dle mého názoru, zřízení jízdrny v rozporu se závazným stanoviskem Městského úřadu Benešov, odboru životního prostředí, ze dne 28. 2. 2019.³³ Odbor životního prostředí jako orgán **ochrany zpf** se totiž vyjadřoval k „zatravnění“ části pozemku, přičemž kromě skrývky zeminy (ornice) na něm došlo i k pokládce štěrkových a pískových vrstev, instalaci skokových prvků a k faktickému využití pozemku jako komerčního sportoviště – jízdrny.

Protože mi není známo, zda se stěžovatel obracel i na uvedené orgány, **zasílám tuto zprávu na vědomí i orgánu územního plánování a ochrany zpf. Orgán ochrany zpf by měl zvážit** uplatnění svých kontrolních pravomocí z důvodu možného ohrožení veřejného zájmu.

Zároveň se domnívám, že **je nanejvýš žádoucí**, aby v rámci principů dobré správy a **zásady spolupráce** správních orgánů³⁴ jako jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů **stavební úřad k případné další kontrolní prohlídce** na pozemku oba výše **uvedené** dotčené **orgány přizval**.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám **Obecnímu úřadu Velké Popovice a Krajskému úřadu Středočeského kraje** a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu dále zasílám Městskému úřadu Benešov na vědomí, a to:

- odboru výstavby a územního plánování – vzhledem ke zjevnému porušení jeho závazného stanoviska ze dne 23. 5. 2018,³⁵ kdy současné využití pozemku je ve zjevném rozporu se záměrem, který úřad územního plánování původně posuzoval;
- odboru životního prostředí jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu – vzhledem k tomu, že namísto k zatravnění části pozemku došlo ke skrývce zeminy, k pokládce štěrkových a pískových podkladních vrstev a k využití pozemku jako komerční jízdrny, což je v rozporu se závazným stanoviskem odboru životního prostředí ze dne 28. 2. 2019.³⁶

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 8. června 2020

JUDr. Stanislav Křeček, v. r.
veřejný ochránce práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

33 Č. j. MUBN/21190/2019/OOPLH, sp. zn. OOPLH/4103/2019/JAH.

34 Ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu.

35 Č. j. MUBN/ 44783/2018/VÝST, sp. zn. VÝST/44049/2018/DVOH.

36 Č. j. MUBN/21190/2019/OOPLH, sp. zn. OOPLH/4103/2019/JAH.