



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci zemních prací na pozemku parc.č. Z v k.ú. Y v obci X

A. Závěry šetření

Dne 8. června 2020 jsem vydal zprávu o šetření podnětu pana A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), který namítal nedostatečný postup stavebního úřadu Obecního úřadu Velké Popovice (dále také „stavební úřad“) a jeho nečinnost v souvislosti s provedením zemních prací na části pozemku parc.č. Z v sousedství nemovitostí stěžovatele v obci X (dále také „pozemek“). Ve věci zjednání nápravy se stěžovatel následně obracel i na odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje (dále také „krajský úřad“).

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 dříve už zjištěné stavební nekázně stavebníka (vlastníka pozemku),
- 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, a akceptoval nesprávné hodnocení stavebního úřadu, že není třeba vést územní řízení o změně využití území.

B. Vyjádření úřadů; doplnění stěžovatele

B.1 Krajský úřad

Krajský úřad mi sdělil,¹ že neprodleně přijme příslušné opatření proti nečinnosti a uloží stavebnímu úřadu provést kontrolní prohlídku, při níž stavební úřad zjistí skutečný stav věci – zdokumentuje, změří a popíše realizovanou stavbu. Stavebnímu úřadu bude tedy uloženo zahájit podle příslušných ustanovení stavebního zákona² řízení o odstranění této stavby. Ke spisu mi krajský úřad zaslal kopii uvedeného opatření proti nečinnosti.³

1 Sdělení ze dne 7. 7. 2020, č. j. 083509/2020/KUSK.

2 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „stavební zákon“).

3 Opatření proti nečinnosti správního orgánu ze dne 1. 7. 2020, sp. zn. SZ 091876/2020/KUSK ÚSŘ/Ha, č. j. 092243/2020/KUSK.

B.2 Stavební úřad

Z vyjádření starostky obce Velké Popovice ke zprávě o šetření⁴ a ze sdělení stavebního úřadu odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 14. 8. 2020⁵ k podnětu na nečinnost stavebního úřadu jsem vyrozuměl následující.

Stavební úřad (pod vedením nově pověřeného vedoucího) prováděl k datu svého sdělení interní kontrolu celého povolovacího procesu. Dle předběžného zjištění vedoucího stavebního úřadu bylo „rozhodování v kauze jízdrny prováděno na základě vyjádření a stanovisek dotčených orgánů státní správy a na základě správního úsudku, ke kterému je pracovník oprávněn a kompetentní.“

V návaznosti na opatření proti nečinnosti krajského úřadu stavební úřad **provedl** dvě předem neohlášené **kontrolní prohlídky** za účelem opětovného zdokumentování skutečného stavu ve věci *nepovolené stavby jízdrny*. První kontrolní prohlídka dne 16. 7. 2020 se neuskutečnila z důvodu nepřítomnosti stavebníka.

Ke druhé kontrolní prohlídce, provedené dne 29. 7. 2020 za přítomnosti stavebníka, stavební úřad uvedl, že plocha byla prázdná, nebyly na ní umístěny žádné překážky ani jiná zařízení. Dle sdělení stavebníka je plocha využívána pro koně v rekonvalescenci. K objektivizaci hloubky (výšky) zásahu do terénu stavební úřad uvedl, že *nemohl najisto zjistit, že terénní úpravy výškově nepřesahují terénní úpravy popsané v předložené projektové dokumentaci*. K tomu stavební úřad doplnil, že pro přesné zjištění skutečného stavu vyzve stavebníka k doložení geodetického zaměření a zaměření výšek provedených terénních úprav na předmětné části pozemku s tím, že bez geodetického zaměření po provedení terénních úprav a provedeném zatravnění pozemku nelze najisto tvrdit, že jsou terénní úpravy prováděny v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 11. 3. 2019.

Dále stavební úřad uvedl, že na ploše o výměře cca 39 x 59 m (tj. 2 301 m²) zjistil úpravy pro zatravnění. Na ploše je umístěna pouze přetříděná zemina smíchaná s pískem.⁶ Výsev travního semene byl dle stavebníka proveden a dle jeho sdělení bude výsev opakován tak, aby ve stanovené lhůtě byly dodrženy podmínky závazného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.⁷ Stavební úřad při prohlídce zároveň pořídil fotodokumentaci (kopii jsem obdržel).

Stavební úřad uzavřel, že na předmětné ploše⁸ existenci jízdrny nezjistil, **bude však nadále provádět opakovaně kontrolní prohlídky** za účelem zjištění skutečného stavu věci a v případě, že zjistí rozpor s užíváním pozemku, *tak jak bylo stavebním úřadem odsouhlaseno – trvalý travní porost*, bude ve věci nadále pokračovat v souladu

4 Sdělení starostky obce ze dne 24. 8. 2020, č. j. 03598/20/OE.

5 Sp. zn. 02812/20/OSU/Hy, č. j. 03476/20/OSU.

6 Ve zprávě o šetření uvedené a na dřívější fotodokumentaci zaznamenané šterkové lože má dle stavebního úřadu údajně sloužit pouze k ohraničení pozemku; z protokolu však nelze zjistit, zda tato tvrzení stavební úřad pouze převzal od vlastníka objektu či zda tato zjištění učinil sám vlastním šetřením.

7 Souhlasné závazné stanovisko odboru životního prostředí, odboru ochrany zemědělského půdního fondu Městského úřadu Benešov ze dne 28. 2. 2019, č. j. MUBN/22190/2019/OOPLH.

8 Části pozemku parc.č. Z v k. ú. Y.



se stavebním zákonem, v součinnosti s dotčenými orgány státní správy a v neposlední řadě v souladu se schváleným Územním plánem obce X.

Informace o tom, že stavební úřad provádí průběžně neohlášené kontrolní prohlídky (a pořizuje fotodokumentaci z veřejně přístupných prostorů), vyplývá také z e-mailového sdělení stavebního úřadu ze dne 25. 9. 2020.⁹ V něm se dále uvádí, že stavební úřad dosud nezjistil žádné změny v *provozu živnosti*, na které má stavebník řádné povolení a ke které užívá projednávanou část pozemku, *jež je v jeho osobním vlastnictví*. Zařízení, umístované v nepravidelných časech na předmětné ploše, je užíváno *jen k chovu koní a nelze je užívat pro výcvik v jízdě nebo jiné sportovní účely komerčního charakteru*. Zde se také opakuje sdělení starostky obce, že **stavebník již byl vyzván k doplnění dokladů o výškopis dotčené části pozemku**.

Ze sdělení starostky obce¹⁰ ze dne 21. 1. 2021 k mojí urgenci ze dne 4. 1. 2021 jsem vyrozuměl, že stavební úřad zaslal stavebníkovi **výzvu** k doložení dalších dokladů k doplnění spisového materiálu prokazatelně **až dne 26. 11. 2020** (kopii jsem obdržel). Dle ní měl stavebník předložit geodetické zaměření, zaměření výšek provedených terénních úprav a hydrogeologický posudek, a to ve lhůtě do 60 dnů od doručení (doručeno dne 30. 11. 2020, lhůta pro doplnění tedy uplynula dne 29. 1. 2021).

Ze sdělení starostky obce dále vyplývá, že k 21. 1. 2021 stavebník požadované doklady nedoplnil, přestože byl při *jednání na stavebním úřadě* podrobně obeznámen s obsahem výzvy a upozorněn na termíny k doložení požadovaných dokladů. Není mi známo, zda se tak případně stalo později (na výzvu ze dne 22. 2. 2021¹¹ jsem již od stavebního úřadu odpověď neobdržel).

Starostka obce dále uvádí, že k 21. 1. 2021 stavebník dosud ani nepožádal odbor životního prostředí, odbor ochrany zemědělského půdního fondu Městského úřadu Benešov o trvalé odnětí *předmětné plochy jízdní ze zemědělského půdního fondu*.

B.3 Doplnění stěžovatele

Dne 26. 2. 2021 jsem od stěžovatele obdržel další fotografie a videozáznam, z nichž **jednoznačně vyplývá**, že na předmětné části pozemku jsou umístěny skokové překážky a pozemek je využíván pro výcvik koní (jako jízdárna). Fotografie a videozáznam stěžovatel zaslal mj. také stavebnímu úřadu.

C. Závěrečné hodnocení

C.1 Krajský úřad

K opatření krajského úřadu proti nečinnosti nemám výhrad.

9 E-mail vedoucího stavebního úřadu ze dne 25. 9. 2020.

10 Sp. zn. 03436/20/SRVS, č. j. 00034/21/SRVS.

11 E-mailová žádost pověřeného pracovníka Kanceláře veřejného ochránce práv, o sdělení aktualizace stavu věci, ze dne 22. 2. 2021, adresovaná dle instrukcí stavebního úřadu na jeho internetových stránkách na adresu oskar.wohlmuth@velkepopovice.cz.



C.2 Stavební úřad

Opatření úřadu **nepovažuji za dostatečná**. S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Moje výhrady se týkaly jednak nedostatečně zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jednak nesprávného právního posouzení věci stavebním úřadem.

Stavební úřad se ke konkrétním pochybením uvedeným ve zprávě nijak nevyjádřil.

Stavební úřad, i vzhledem k obsahu svého sdělení ze dne 25. 9. 2020, nijak nerozptýlil moje pochybnosti ohledně souladu stavebníkem deklarovaných prací (ostatně jím samým původně deklarovaných jako „*terénní úpravy*“), jejichž výsledkem měla být na předmětné části pozemku plocha určená k zatravnění (a nikoli stěžovatelem a dalšími okolními obyvateli namítané faktické zřízení sportoviště – jízdrny). Stavební úřad, podle mého názoru, nekonal bez průtahů a v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů.

Na svých závěrech tedy setrvávám.

V první řadě uvádím, že předmětem mého šetření nebyla ani otázka provozu živnosti, ani vlastnictví předmětných nemovitostí, tyto informace jsou pro řešenou věc ve vztahu ke skutkovým zjištěním a k mým právním závěrům, k nimž jsem žádal vyjádření, zcela irelevantní.

Z již dříve doložených fotografií stěžovatele bylo dokladováno užívání předmětné zpevněné plochy jako cvičiště pro koně (jízdrny), a tudíž jako pozemku upraveného pro sportoviště, které § 3 odst. 1 stavebního zákona výslovně vyjmenovává jako příklad terénních úprav (k bližší argumentaci viz části C.1.2 a C.1.3 zprávy o šetření). Také fotografie, které stěžovatel doložil k aktuálnímu datu, svědčí o provozu jízdrny.

Oproti názoru stavebního úřadu se v první řadě i nadále domnívám, že provedenými zemními pracemi **došlo k podstatné změně vzhledu prostředí** ve smyslu § 3 odst. 1 stavebního zákona, **a jde tedy** svou povahou **o terénní úpravy** ve smyslu téhož ustanovení. Terénní úpravy nad 1 000 m² a výšky nebo hloubky nad 1,5 m přitom nelze vybudovat ve volném režimu, ale je třeba je povolit **v územním řízení o změně využití území**.

Stavební úřad se zároveň nijak **nevypořádal se změnou způsobu využití pozemku po dobu dočasného odnětí** pozemku **ze zemědělského půdního fondu**, tedy s tím, že podle stavebního zákona 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), dojde-li zároveň ke **změně způsobu užívání pozemku o rozloze větší než 1 000 m²**, jako je tomu i v tomto případě.

Z fotografií, včetně těch, které pořídil stavební úřad při kontrolní prohlídce dne 29. 7. 2020, je, dle mého názoru, nesporné, že provedenými zemními pracemi oproti stavu v letech před jejich realizací, kdy se na předmětné části pozemku nacházela „pěstírna stromků“, došlo na ploše více než 2 000 m² k zarovnání terénu, následnému zpevnění několika horními vrstvami a k ohrazení oplocením.



Současný způsob využití, ať již jím je provoz jízdárny (stavebním úřadem rozporovaný dle jednou „úspěšně“ provedené kontrolní prohlídky, fotografiemi stěžovatele však zdokumentovaný nejen dříve, ale i **zcela aktuálně**), nebo využití „*pro chov koní*“, resp. „*pro koně v rekonvalescenci*“, jak uvádí stavební úřad (ať již si lze pod tímto zcela nekonkrétním vyjádřením představit cokoli), je jednoznačně **jiným** než původním **způsobem využití, a tudíž změnou způsobu využití pozemku, pro kterou stavební zákon vyžaduje rozhodnutí o změně využití území.**

Nadto dodávám, že **dočasné odnětí** předmětného pozemku ze zemědělského půdního fondu je v daném případě omezeno lhůtou dvou let. K tomu doplňuji, že při kontrolní prohlídce dne 29. 7. 2020 se na pozemku trvalý travní porost nenacházel, a vzhledem k blížícímu se termínu ukončení dočasného odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu¹² je otázkou k zodpovězení pro stavební úřad a orgán ochrany zemědělského půdního fondu, zda je tomu v současnosti jinak (stavebník zjevně dosud o trvalé odnětí ze zemědělského půdního fondu nepožádal).

Změna druhu pozemku z orné půdy na trvalý travní porost přitom po **ukončení dočasného odnětí pozemku** ze zemědělského půdního fondu taktéž **vyžaduje** územní rozhodnutí o **změně využití území.**

K tomu podotýkám, že účastníky výše uvedených územních řízení dle stavebního zákona musejí být také osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Co se týká sdělení stavebního úřadu k jím prováděným **kontrolním prohlídkám**, považuji je opět za nedostatečné a zavádějící. I přes opakované proklamace stavebního úřadu ohledně jeho průběžného dozoru a přes příslib opakovaného provádění kontrolních prohlídek za účelem zjištění skutečného stavu věci, vyplývá ze spisu pouze to, že stavební úřad provedl ve věci pouze jednu „úspěšnou“ (předem neohlášenou) kontrolní prohlídku, a to dne 29. 7. 2020. Shromážděné podklady však zároveň nasvědčují tomu, že šlo o prohlídku poslední.

Pokud jde o dosud nijak objektivně zdokumentovaný zásah do terénu, stavební úřad pouze opakovaně, a to již od roku 2019, poukazuje na nezbytnost provedení geodetického zaměření a zaměření výšek provedených terénních úprav.

Alespoň **orientační změření hloubky zásahu do terénu**, které je podstatné mj. pro posouzení možného překročení jedné z limitních hodnot stanovených zákonem ve vztahu k posouzení zákonného režimu terénních úprav, stavební úřad **neprovedl**, a to navzdory svému předchozímu tvrzení o provedení příslušných měření.¹³ Není přitom opět zřejmé, proč se o měření svépomocí alespoň nepokusil. Z jeho sdělení pouze vyplývá, že toto měření při kontrolní prohlídce stavby dne 29. 7. 2020 provést nemohl, aniž však jakkoli blíže objasnil důvody. Pokud stavební úřad nepovažuje svoje možnosti za dostačující

12 Dle souhlasu odboru životního prostředí Městského úřadu Benešov jako místně a věcně příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, ze dne 28. 2. 2019, s dočasným odnětím pozemku ze zemědělského půdního fondu, dočasné odnětí potrvá 2 roky ode dne písemného oznámení data zahájení realizace záměru.

13 Tvrzení stavebního úřadu obsahuje jednak jeho sdělení krajskému úřadu (v návaznosti na jeho opatření proti nečinnosti), ale také sdělení adresované mně (v návaznosti na zprávu o šetření).



pro zjištění přesnějších parametrů terénních úprav, připomínám mu možnost využití tzv. expertní součinnosti dle § 174 stavebního zákona.¹⁴

Výzvu stavebníkovi k doložení **zaměření výšek provedených terénních úprav, geodetického zaměření a hydrogeologického posudku** stavební úřad navzdory svým sdělením vydal ve skutečnosti až dne 26. 11. 2020, tedy s prodlevou několika měsíců od vyjádření ke zprávě o šetření. Do dnešního dne navíc stavebníka ke splnění uložené povinnosti nepřiměl (zjednání nápravy po nesplnění výzvě nenařídil). Vzhledem k celkové době řešení tohoto případu stavebním úřadem se přitom domnívám, že stavební úřad ke zjištění skutečného stavu věci, a to nejen k objektivizaci zásahu do terénu, disponoval dostatečným množstvím času.

Musím tedy uzavřít, že stavební úřad se i nadále dopouští neodůvodněných **prodlev při zjednání nápravy**, spočívající v zajištění výše uvedených dokladů, přičemž s ohledem na dosavadní vývoj případu **nemohu postup stavebního úřadu** ve světle jeho sdělení **považovat za důsledný a dostatečný** pro dodatečné **objasnění skutečného stavu věci**, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

D. Opatření k nápravě

Stavebnímu úřadu Obecního úřadu Velké Popovice navrhuji, aby:

- (A) **Zahájil řízení** dle § 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 129 odst. 7 stavebního zákona **o odstranění terénních úprav** z důvodu, že byly provedeny bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem (územní rozhodnutí o změně využití území); **pro** řádné vedení řízení zároveň náležitě vyhodnotí okruh jeho **účastníků**,¹⁵ řízení zahájí bezodkladně, **nejpozději do 10 dnů** od doručení tohoto závěrečného stanoviska.
- (B) **Vydal rozhodnutí, kterým stavebníkovi pozemku nařídí zjednání nápravy**, tedy doložení stavebním úřadem požadovaných podkladů dle jeho výzvy ze dne 26. 11. 2020,¹⁶ pokud stavebník ve stanoveném termínu doklady nedoplnil; rozhodnutí vydá bezodkladně, **nejpozději do 10 dnů** od doručení tohoto závěrečného stanoviska.
- (C) **Zahájil řízení o přestupku za neuposlechnutí výzvy** stavebního úřadu předložit mu ve stanovené lhůtě požadované doklady [§ 179 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]; řízení zahájí bezodkladně, **nejpozději do 30 dnů** od doručení tohoto závěrečného stanoviska.

14 Podle odstavce č. 1 citovaného ustanovení v souvislosti s územním a stavebním řízením, s posuzováním způsobilosti stavby k užívání, se změnami v užívání stavby, s odstraňováním stavby, s dohledem a uplatňováním svých zvláštních pravomocí může stavební úřad zabezpečit součinnost autorizovaného inspektora, znalce a vědeckého nebo jiného specializovaného odborného pracoviště.

15 Pokud by mohla být odstraňováním stavby přímo dotčena vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, stavební úřad důkladně zváží, koho zahrne mezi účastníky případného řízení o odstranění terénních úprav, a svou úvahu odůvodní; podotýkám, že možné dotčení práv dalších osob může kromě jiného vyplynout např. i z hydrogeologického posudku (např. z důvodu, že hydrogeologické poměry v předmětné lokalitě byly nebo mohly být provedením terénních úprav změněny, resp. mohou být změněny v souvislosti s případným odstraněním terénních úprav).

16 Geodetické zaměření, zaměření výšek provedených terénních úprav a hydrogeologický posudek.



- (D) **Zahájil řízení o přestupku za provedení činnosti,¹⁷ ke kterým je třeba územní rozhodnutí** [dle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona]; řízení zahájí bezodkladně, **nejpozději do 30 dnů** od doručení tohoto závěrečného stanoviska.

Závěrečné stanovisko zasílám starostce obce Velké Popovice a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda stavební úřad provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska.

Stanovisko dále zasílám stěžovateli a řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje.

S průvodním dopisem stanovisko zasílám na vědomí též odboru životního prostředí Městského úřadu Benešov jako orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, k případnému přijetí opatření dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud stavební úřad Obecního úřadu Velké Popovice nepřijme 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 stavebního úřadu Obecního úřadu Velké Popovice.

Brno 16. března 2021

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

17 Změna způsobu využití pozemku o výměře větší než 1 000 m².