



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci uložení povinnosti strpět provedení prací na sousedním pozemku

A. Závěry šetření

Dne 16. 5. 2019 se na Kancelář veřejného ochránce práv obrátil pan A., bytem xxxx (dále jen „stěžovatel“). Obsahem jeho podnětu byl nesouhlas s postupem Městského úřadu Smiřice (dále jen „městský úřad“), který v pozici stavebního úřadu nevyhověl žádosti stěžovatele o vydání rozhodnutí podle § 141 stavebního zákona.¹ Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) neshledal v postupu městského úřadu pochybení.

Dne 13. 8. 2019 jsem vydal zprávu o šetření. Dospěl jsem k závěru, že městský úřad pochybil, neboť řízení, které bylo podáním žádosti stěžovatele zahájeno, dosud vydáním rozhodnutí neukončil. Krajský úřad pochybil tím, že nezasáhl proti nečinnosti městského úřadu spočívající v překročení lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení.

B. Vyjádření úřadů

Oba úřady jsem vyzval, aby se k mé zprávě o šetření vyjádřily.

B.1 Odpověď městského úřadu

Městský úřad odpověděl dopisem ze dne 5. 9. 2019, č. j. SMI/3972/TA/19/HT. Podle jeho názoru je opatření podle § 141 stavebního zákona vydáváno vždy v rámci řízení zahajovaného z moci úřední. Tento názor podporuje krajský úřad a jde rovněž o výklad, který je uveden v jednom z komentářů stavebního zákona.²

Ukládá-li správní orgán povinnost něco strpět, jedná se z povahy věci vždy o řízení z moci úřední, v němž se postupuje podle ustanovení správního řádu.³ Je v kompetenci městského úřadu (stavebního úřadu) posoudit, zda v konkrétním případě nastaly důvody k zahájení řízení z moci úřední o vydání opatření na sousedním pozemku či stavbě. Městský úřad se proto neztotožnil s mým názorem, že toto řízení lze zahájit též na základě žádosti stavebníka, a podnět stěžovatele považuje za vyřízený.

B.2 Odpověď krajského úřadu

Krajský úřad odpověděl dopisem ze dne 4. 9. 2019, č. j. KUKHK-19022/OP/2019. Uvedl, že stejně jako městský úřad zastává názor, podle něhož je řízení o vydání rozhodnutí podle § 141 stavebního zákona zahajováno vždy z moci úřední – bez ohledu na to, zda:

1 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Právní předpisy jsou veřejně dostupné na internetových stránkách www.zakonyprolidi.cz.

2 Str. 1020 in MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. 1216 s.

3 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.



- důvod k jeho zahájení zjistí stavební úřad v rámci úřední činnosti, např. během povolování staveb nebo během řízení podle § 128, 129, 135, 137 a 139 stavebního zákona,
- podnět k jeho zahájení učiní třetí osoba.

Krajský úřad uvedl, že ustanovení § 141 stavebního zákona je zařazeno do části čtvrté hlavy II stavebního zákona nazvané „Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu“. Hlava II zakládá stavebním úřadům pravomoci, které slouží k ochraně veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem. V případě ustanovení § 141 stavebního zákona je to možnost nařídit určitým osobám, aby strpěly provedení prací ze svých pozemků a staveb. Podle názoru krajského úřadu není možné, aby se jednalo o návrhové řízení ve smyslu § 44 správního řádu. Ustanovení § 141 stavebního zákona takovou možnost nezmiňuje. Jelikož citované ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu poměrně významně zasáhnout do vlastnického práva, není možné jej dle názoru krajského úřadu vykládat extenzivně.

Pravomoc podle § 141 stavebního zákona nemá stavebnímu úřadu sloužit k ochraně soukromých práv, ale veřejných zájmů. Krajský úřad proto nadále zastává názor, že řízení podle § 141 stavebního zákona je řízením zahajovaným pouze z moci úřední. Tím samozřejmě není nikomu upřeno právo podat k zahájení takového řízení podnět (§ 42 správního řádu). Stejně jako u ostatních řízení zahajovaných z moci úřední však bude úkolem stavebního úřadu posoudit, zda jsou důvody k zahájení řízení dány, či nikoliv. Krajský úřad poukázal na formulaci ustanovení § 141 stavebního zákona, podle něhož stavební úřad opatření „*může uložit*“.

Názor krajského úřadu podporuje i odborná literatura (např. komentář stavebního zákona⁴) a rovněž praxe některých krajských úřadů.⁵ Krajský úřad připustil, že mohou existovat i odlišné výklady, z nichž jeden jsem uvedl ve své zprávě o šetření.

Městský úřad podnět stěžovatele řádně prošetřil a důvody, proč nejsou dány předpoklady k zahájení řízení podle § 141 stavebního zákona, stěžovateli sdělil. Stěžovatel podal stížnost, kterou posoudila tajemnice městského úřadu, a následně se obrátil na krajský úřad. Postup městského úřadu byl tak přezkoumán nadřízeným orgánem. I pokud by krajský úřad přijal výklad, který zastávám, tj. že v dané věci bylo ve smyslu § 44 správního řádu zahájeno řízení, nevedlo by to k úspěchu stěžovatele. Výsledkem řízení by totiž bylo zamítnutí žádosti, a to z důvodů, které městský úřad popsal ve sdělení ze dne 18. 3. 2019, č. j. SMI/1338/Výst/19/Ha. S tímto sdělením se krajský úřad ztotožnil. Krajský úřad poukázal na to, že ani podle mého názoru nejsou splněny předpoklady k vydání rozhodnutí podle § 141 stavebního zákona. Další rozhodování městského úřadu o podání, které stěžovatel učinil dne 1. 10. 2018, by tudíž bylo ryze formalistické. Postupem městského

4 Str. 1020 in MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. 1216 s.

5 Metodická pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje s názvem „Zvláštní pravomoci stavebního úřadu“, veřejně dostupná pod odkazem: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PublID=187759&TypeID=7>.



úřadu není stěžovatel zbaven práva obrátit se na soud žalobou podle § 1021 a § 1022 občanského zákoníku.⁶

C. Závěrečné hodnocení

V rámci svého šetření jsem dospěl k závěru, že o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě podle § 141 stavebního zákona rozhoduje stavební úřad v průběhu správního řízení, které lze zahájit jak z moci úřední, tak i na žádost stavebníka. Městský úřad však považoval žádost stěžovatele, kterou obdržel dne 1. 10. 2018, za pouhý podnět k zahájení řízení z moci úřední. Krajský úřad jeho postup akceptoval. Oba úřady na svém názoru setrvaly i po vydání mé zprávy o šetření.

S ohledem na uvedené vydávám podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv⁷ toto závěrečné stanovisko. Jeho součástí je návrh opatření k nápravě. Nebudu již rekapitulovat důvody, které mě vedly k závěru, že řízení podle § 141 stavebního zákona může být zahájeno i na žádost. Jsou uvedeny ve zprávě o šetření a pro stručnost na ně odkazuji. K rozhodnutí městského a krajského úřadu setrvat na svém dosavadním postupu a k jejich argumentaci uvádím následující.

Judikatura již připustila, že ve výjimečných případech mohou být správní řízení o uložení povinnosti zahajována nejen z moci úřední, ale i na žádost. Osoby, které po umístění pevných překážek na pozemní komunikaci pozbyly nezbytné dopravní napojení svého pozemku, mohou požádat silniční správní úřad o vydání rozhodnutí, jímž bude nařízeno, aby byly pevné překážky odstraněny.⁸ Vydání takového rozhodnutí je nezbytné k ochraně jejich práva na přístup k pozemku. Nabízí se podobnost s rozhodnutím podle § 141 stavebního zákona, jehož vydání je nezbytné k tomu, aby mohl stavebník provést jím plánované stavební práce.

Krajský úřad připustil, že ustanovení § 141 stavebního zákona je možné vykládat více způsoby. Dodávám tedy, že úřady jsou vždy povinny řídit se tím výkladem právních předpisů, který lépe chrání základní práva a svobody dotčených osob.

Postup, který navrhuji, nebude znamenat nepřípustný zásah do vlastnického práva vlastníků pozemků a staveb, na nichž mají být práce provedeny. Podání žádosti nepovede totiž automaticky k tomu, že stavební úřad nařídí těmto osobám, aby provedení prací strpěly. Obdrží-li žádost, provede stavební úřad klasické správní řízení a posoudí, zda jsou splněny předpoklady uvedené v ustanovení § 141 stavebního zákona. V případě, že tyto předpoklady splněny budou, posoudí, zda existuje veřejný zájem k tomu, aby bylo požadované rozhodnutí vydáno. Pokud tomu tak bude a stavební úřad svými úvahami nezjistí ani existenci jiných překážek, které by vydání rozhodnutí bránily (zde se projevuje uvážení stavebního úřadu, které plyne z formulace „může uložit“), pak teprve rozhodnutí o uložení povinnosti vydá. Z hlediska ochrany vlastnického práva třetích osob proto není

6 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

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

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, veřejně dostupný na internetových stránkách www.nssoud.cz.



rozdíl v tom, zda bude řízení zahájeno na žádost, či z moci úřední. Ani v jednom případě totiž zahájení řízení do vlastnického práva nezasáhne – to až případně výsledné rozhodnutí. Řízení může vždy skončit také zamítnutím žádosti.

Oproti tomu nezahájením řízení bude stavebníkům, kteří vydání rozhodnutí podle § 141 stavebního zákona nezbytně potřebují k realizaci své stavební činnosti, upřeno právo domáhat se stanoveným způsobem svého práva (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁹) a rovněž právo na soudní přezkoumání rozhodnutí správního orgánu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nebude-li řízení zahájeno, nebude vydáno žádné soudem přezkoumatelné rozhodnutí stavebního úřadu. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že postup stavebních úřadů, které se rozhodnou nezahájit řízení z moci úřední, ve správním soudnictví přezkoumat nelze.

Požadavek, aby městský úřad vydal o žádosti stěžovatele rozhodnutí, není formalistický. Ač jsem dospěl k závěru, že městský úřad nemohl žádosti stěžovatele vyhovět a nařídit jeho sousedovi strpění prací na sousedním pozemku, bylo by takové rozhodnutí (po vyčerpání řádného opravného prostředku, tj. odvolání) soudně přezkoumatelné. Postup, který městský a krajský úřad zvolily, ve správním soudnictví přezkoumatelný není.

S krajským úřadem souhlasím v tom, že opatření stavebních úřadů podle části čtvrté hlavy II stavebního zákona neslouží k ochraně soukromých práv, nýbrž veřejných zájmů. Rozhodnutí podle § 141 stavebního zákona je však specifické tím, že uložením povinnosti strpět provedení prací jsou vytvořeny podmínky, díky nimž teprve může stavebník svou plánovanou stavební činnost uskutečnit. Bez rozhodnutí podle citovaného ustanovení bude realizace stavební činnosti nemožná. Tím se postup podle § 141 stavebního zákona liší od ostatních opatření ve veřejném zájmu. Uložením povinnosti provést udržovací práce, nezbytné úpravy, neodkladné odstranění stavby atd. totiž práva dalších osob nevznikají. Oproti tomu uložením povinnosti strpět provedení prací na sousedním pozemku vznikne stavebníkovi právo, aby svou stavební činnost zrealizoval.

Výklad, který lépe chrání základní práva a svobody dotčených osob, je tedy ten, z něhož plyne možnost zahajovat řízení o strpění provedení prací ze sousedního pozemku nebo stavby i na základě žádosti stavebníka (vlastníka). Na mém názoru, že podáním žádosti stěžovatele bylo dne 1. 10. 2018 zahájeno správní řízení, proto setrvávám. Městský úřad toto řízení dosud vydáním rozhodnutí neukončil.

D. Opatření k nápravě

Městskému úřadu Smiřice navrhuji, aby rozhodl o žádosti stěžovatele ze dne 1. 10. 2018.

Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje navrhuji, aby v případě, že městský úřad rozhodnutí nevydá, učinil opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu.

⁹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.



Oběma úřadům navrhuji, aby ve své správní praxi přijaly právní názor, že řízení o vydání rozhodnutí podle ustanovení § 141 stavebního zákona lze zahájit z moci úřední i na žádost účastníka řízení.

Závěrečné stanovisko zasílám ředitelce krajského úřadu a starostovi města Smiřice a žádám, aby mi krajský úřad a městský úřad podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělily, zda provedly navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

V Brně dne 15. října 2019

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv