



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění a dodatečném povolení změny stavby, označené „nástavba a půdní vestavba rodinného domu, xxx čp. X“**

---

### **A. Závěry šetření**

Vedl jsem šetření dle zákona o veřejném ochránci práv,<sup>1</sup> na základě podnětu pana A., bytem yyy, proti postupu Ministerstva pro místní rozvoj, odboru regionálního rozvoje Krajského úřadu Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) a odboru stavebního úřadu územního plánování Městského úřadu Příbram (dále „stavební úřad“) v případě sousední stavby „nástavba a půdní vestavba rodinného domu, xxx čp. X“, na pozemku parc. č. Y v k. ú. Z.<sup>2</sup>

Svá zjištění v této záležitosti a závěry z nich plynoucí jsem popsal ve zprávě o šetření ze dne 2. 5. 2018 (dále „zpráva“). Ve stručnosti bych nyní rekapituloval závěry zprávy.

Ve zprávě jsem vyslovil názor, že v postupu stavebního úřadu dochází k neefektivnímu prodlužování řízení o dodatečném povolení předmětné stavby a potažmo tedy i řízení o odstranění této stavby ve vlastnictví sousedky stěžovatele (dále „stavebnice“). Vytkl jsem stavebnímu úřadu, že řízení o dodatečném povolení nezastavil a nepokračoval v řízení o odstranění stavby poté, co stavebnici marně uplynula lhůta k doplnění žádosti dle výzvy stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2017. Místo toho stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby přerušil usnesením ze dne 19. 5. 2017, které ani nedoručil všem účastníkům řízení o dodatečném povolení, se kterými doposud jednal, nýbrž jen stavebnici. Stavební úřad podle mého názoru neměl řízení o dodatečném povolení sousední stavby přerušit z důvodu provádění kontrolních prohlídek ve stavbě stěžovatele ani z důvodu úkonů směřujících k případné pasportizaci stěžovatelovy stavby (tedy jiné stavby, než která je předmětem řízení o dodatečném povolení).

Vyslovil jsem očekávání, že stavební úřad se nadále bude v řízení o dodatečném povolení stavby a v řízení o odstranění stavby důsledně řídit právním názorem, který v rozsudku ze dne 10. 5. 2016 vyslovil už Krajský soud v Praze,<sup>3</sup> že přitom bude dodržovat veškeré zásady správního řádu,<sup>4</sup> a tedy že v řízení o dodatečném povolení stavby bude pokračovat.

---

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

2 Stavby a pozemky uvedené v textu závěrečného stanoviska se nacházejí pouze v katastrálním území Z. Toto k. ú. tedy v dalším textu opakovaně neuvádím.

3 Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, čj. 46 A 43/2014 – 46; v něm soud dospěl kromě jiného k závěru, že stavební úřad by se měl nejprve pokusit o dosažení dohody mezi stěžovatelem a stavebníkem, pokud jde o právní režim štitové zdi. Nedojde-li však k dohodě a otázka vlastnického režimu zdi zůstane spornou, odkáže stavební úřad stěžovatele na podání žaloby k civilnímu soudu na určení, že štitová zeď je v podílovém spoluvlastnictví obou sporných stran.

4 Zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).



Krajskému úřadu jsem pochybení nevytýkal, ale doporučil jsem mu, aby využil některé z opatření proti nečinnosti, k nimž jej opravňuje § 80 odst. 4 správního řádu, a aby uvážil, nevyžaduje-li tato, celkově složitá kauza metodickou pomoc stavebnímu úřadu.

## **B. Vyjádření úřadů**

### **B.1 Vyjádření stavebního úřadu**

Stavební úřad má za to, že je mu vytýkáno množství chyb, kterých se vůbec nedopustil, a naopak kroky, jejichž absence je mu vytýkána, provedl a řádně zdůvodnil.

#### **B.1.1 Vyjádření k výtce, že stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby nepostupoval důsledně od samého začátku tak, jak požadoval soud, tj. uplatněním postupu dle § 114 odst. 3 stavebního zákona**

Podle názoru stavebního úřadu musí být jasné každému, kdo nahlédne do spisu a zkoumá vzájemnou korespondenci mezi účastníky, že k dohodě mezi nimi nemůže dojít. Aby stavební úřad mohl posoudit námitku ohledně společné dělicí zdi dvojdomku zejména na základě obecných požadavků na výstavbu, musí nejprve zjistit skutečný stav věci, tedy stav a provedení této zdi na obou stranách dvojdomku, to znamená i na straně stěžovatelovy části dvojdomku. Vzhledem k tomu, že stěžovatel dlouhodobě brání v provedení kontrolní prohlídky své části stavby a protiprávně odmítá předložit dokumentaci skutečného provedení, a naopak neustále rozporuje dokumentaci předloženou stavebnicí, nemá stavební úřad jinou zákonnou možnost, nežli posouzení této námitky pojmout jako předběžnou otázku a pro ni řízení o dodatečném povolení přerušit, neboť podání návrhu k soudu stěžovatel taktéž vytrvale odmítá. Stavební úřad uvádí, že konkrétně přerušil řízení pro: „Zjištění skutečného stavebně technického stavu společné dělicí zdi dvojdomku (čp. X a V), na jejíž části je umístěna boční stěna nástavby (vikýře) dodatečně povolované stavby.“ Stavební úřad uvádí, že dle mínění jeho, ale i krajského úřadu, bylo řízení přerušeno v souladu s uvedeným paragrafovým zněním.<sup>5</sup>

#### **B.1.2 Vyjádření k výtce, že stavební úřad řízení o dodatečném povolení nezastavil a nepokračoval v řízení o odstranění stavby poté, co stavebnici marně uplynula lhůta k doplnění žádosti dle výzvy stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2017**

K zastavení řízení o dodatečném povolení, resp. pokračování v řízení o odstranění stavby nejsou dosud nastoleny právní podmínky. Je pravdou, že stavebnice ve stanovené lhůtě nedoplnila svou žádost. Uvedená lhůta však stavebnici uplynula v průběhu odvolacího řízení, tedy v době, kdy stavební úřad nemohl podle svého názoru v řízení činit žádné kroky, tedy ani řízení přerušit nebo ho zastavit. Ještě před ukončením odvolacího řízení a před uplynutím stanovené lhůty však stavebnice předložila vyjádření, ve kterém uvedla, že se jí nepodařilo dosáhnout se stěžovatelem dohody a že nemá reálnou možnost zaměřit dělicí zeď dvojdomku ze stěžovatelovy strany bez součinnosti stavebního úřadu. Stavební úřad zmiňuje korespondenci stavebnice se stěžovatelem, ze které nemožnost dohody vyplývá (stěžovatel vrátil neotevřený dopis zpět s uvedením, že o dohodu nestojí, že celou

<sup>5</sup> Patrně tedy se zněním § 114 odst. 3 stavebního zákona.



věci se již nezabývá, neboť ji předal své právní zástupkyni). Stavební úřad uvádí, že z toho důvodu po obdržení potvrzujícího odvolacího rozhodnutí ve věci nejprve dvakrát vyzval právní zástupkyni k součinnosti, což ovšem opakovaně odmítla, proto stavební úřad přerušil řízení pro nový důvod, předběžnou otázku (zjištění skutečného stavu společné dělicí zdi dvojdomku), což jako správný krok po dalším podaném odvolání potvrdil nadřízený správní orgán (viz předchozí bod).

#### **B.1.3 Vyjádření k výtce, že stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby přerušil usnesením ze dne 19. 5. 2017 z důvodu, který není předběžnou otázkou pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby**

Podle názoru stavebního úřadu jsem tímto jen opakoval předchozí výtku. Stavební úřad uvedl, že usnesení o přerušení řízení napadl stěžovatel odvoláním a krajský úřad dal v odvolacím řízení plně za pravdu stavebnímu úřadu. Stavební úřad předpokládá, že pokud by postupoval v souladu s mým názorem, je více než pravděpodobné, že by takové rozhodnutí krajský úřad v odvolacím řízení zrušil a věc vrátil k novému projednání. Stavební úřad nepovažuje také za jasné, jak jsem dospěl k závěru, že přerušil řízení pro organizování kontrolních prohlídek a pasportizaci stavby. Stavební úřad má za to, že nikdy pro takový důvod žádné řízení nepřerušil.

#### **B.1.4 Vyjádření k výtce, že stavební úřad usnesení o přerušení řízení SÚ oznámil jen stavebnici, čímž ostatním účastníkům znemožnil se proti tomuto úkonu ohradit**

V této části stavební úřad namítá, že podle správního řádu, pokud se vydává usnesení o přerušení řízení a toto usnesení je prvním krokem v řízení (což je dle stavebního úřadu tento případ), pak se takové usnesení zasílá pouze žadateli (v tomto případě stavebnici). Takový je i závěr krajského úřadu, který správně uvedl, že při přerušení řízení před jeho zahájením se usnesení zasílá pouze žadateli. Ostatní účastníci nejsou dle názoru stavebního úřadu na svých právech kráceni, neboť žádné řízení dosud nebylo zahájeno, není projednáván žádný záměr, resp. podklady k záměru nejsou úplné a dostačující k jeho řádnému projednání. Stavebnímu úřadu není zcela zřejmé, jak by mohla být omezena práva účastníků řízení a proti čemu by se tedy měli ohrazovat v případě nezahájeného řízení v momentě, kdy stavební úřad nedisponuje podklady, na základě kterých by účastníkům mohl záměr představit a k nimž by se mohli vyjádřit nebo k nim podávat námítky a připomínky.

#### **B.1.5 Závěr vyjádření stavebního úřadu**

Podle názoru stavebního úřadu jsem zprávu o šetření vydal na základě jednostranných informací a podkladů od stěžovatele a vlastního nedostatečného přezkoumání shromážděných podkladů. Podle stavebního úřadu jsem přehlédl, že vyzýval stěžovatele k podání návrhu na soud ohledně námitek týkajících se vlastnických práv. Zřejmě byly přehlédnuty i námítky stěžovatele, podle kterých podnět k soudu nepodá. Taktéž jsem podle stavebního úřadu přehlédl, že napadené řízení je v několika různých variantách u stavebního úřadu vedeno od roku 2010 a po celou dobu stěžovatel beze zbytku využívá svého práva podávat opravné prostředky, včetně odvolání, a to i např. proti usnesení o přerušení řízení pro doplnění podkladů, které sám požadoval předložit, čímž sám sebe



staví do pozice viníka průtahů v řízení. Zřejmě bylo přehlédnuto i několik předložených dohod, které jsou součástí spisu, pokusů stavebního úřadu o uzavření těchto dohod, které ovšem pro neochotu obou stran (zejména však stěžovatele) nebylo možné uzavřít, nebo např. žádostí stavebního úřadu o součinnost, které odmítala stěžovatelova právní zástupkyně.

Stavební úřad uvádí, že je povinen ověřit skutečný stav předmětné zdi, neboť mu to ukládá výše citovaný soudní rozsudek. Vzhledem k tomu, že žadatel (stavebnice) nemá faktickou možnost zjistit skutečný stav této zdi bez přístupu do sousední části dvojdomku, a vlastníkem sousední části dvojdomku odmítá jakoukoliv součinnost a spolupráci při tomto zjišťování, o věci si musí udělat úsudek stavební úřad. Úsudek je možné si udělat na základě ověřené dokumentace k oběma částem dvojdomku a následně kontrole stavu skutečného. Stavební úřad tedy vyzval vlastníka sousední části dvojdomku k předložení této dokumentace a k provedení kontrolní prohlídky. Po obdržení této dokumentace a provedení kontrolní prohlídky si stavební úřad udělá o stavebně-technickém stavu zdi úsudek a bude pokračovat v řízení.

Na základě rozhodnutí krajského úřadu ze dne 11. 4. 2017 stavební úřad vyhodnotil účastníky řízení a toto usnesení jako první krok v řízení zasílá pouze žadateli.

Pokud bych podle stavebního úřadu pečlivěji prozkoumal předložený spisový materiál včetně zaslané dokumentace, bylo by mi zřejmé, že stavebnice předložila k řízení požadované podklady, ovšem stěžovatel tyto podklady napadl předložením oponentního projektu, který celou stavbu umístil mimo společnou dělicí stěnu, nad jeho pozemek. SÚ tak disponuje dvěma různými projekty pouze na části stěny patřící evidentně stavebnici. Ovšem stěžovatel trvá na tom, že stavba je provedena odlišně a omezuje jej na vlastnických právech. Z toho důvodu jej SÚ vyzval k podání žádosti o určení vlastnictví k soudu. Toto stěžovatel odmítl, z toho důvodu si stavební úřad přesně dle znění § 114 odst. 3 stavebního zákona o věci činí úsudek. A to jediným možným způsobem, tedy zjištěním skutečného stavu věci. Tento stav však není možné zjistit bez ověřené dokumentace k oběma stavbám a bez provedení kontrolní prohlídky staveb. Stavebnice již veškeré požadované podklady předložila a kontrolní prohlídku umožnila. Stěžovatel dokumentaci své stavby nepředložil i přes několikráté výzvy a provedení kontrolní prohlídky vytrvale brání. V takové situaci není možné přenášet důkazní tíhu na stavebnici, která bez rozhodnutí správního orgánu nemá žádnou možnost ověřit skutečný stav dělicí zdi ze strany stěžovatelovy části dvojdomku. Není možné bez výjimky v každém případě požadovat po stavebníkovi nepovolené stavby, aby snášel důkazní břemeno, pokud nemá zákonnou možnost takový důkaz předložit. Pokud má stavební úřad v rukou zákonné možnosti jak bez narušení soukromí účastníků a bez omezení jejich zákonných práv takový důkaz zajistit, pak právě s ohledem na základní zásady činnosti správních úřadů takovou zodpovědnost přijmout musí. Není možné jen nečinně čekat, jak se účastníci dohodnou či nedohodnou a na základě toho vydávat od stolu rozhodnutí. V takovém případě by totiž každé řízení s nedohodnutými stranami muselo být přerušeno a účastníci vyzýváni k předložení žaloby k soudu, což problém v žádném případě nemůže vyřešit, spíše naopak.



Stavební úřad tedy i nadále bude považovat řízení o dodatečném povolení stavby za přerušené a bude zjišťovat skutečný stav věci, tedy společné dělicí zdi dvojdomku, jejíž umístění, provedení a využití je pro účastníky sporné.

Stavební úřad má z důvodů uvedených ve svém vyjádření za to, že postupoval v souladu s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, v souladu s rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 11. 4. 2017.<sup>6</sup> Stavební úřad má za to, že moje závěry nemají žádnou oporu v zákoně a na základě chybně dovozených úvah se nemůže řídit obdržanou zprávou.

## B.2 Vyjádření ředitele Krajského úřadu Královéhradeckého kraje

Podle předloženého vyjádření se krajský úřad naposledy zabýval danou kauzou v rozhodnutí ze dne 6. 4. 2018,<sup>7</sup> kterým zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2018,<sup>8</sup> jímž stavební úřad stěžovateli nařídil pořízení dokumentace skutečného provedení stavby rodinného domu č. p. V, Z. V odůvodnění rozhodnutí krajský úřad mimo jiné uvedl, že v i v tomto řízení musí stavební úřad respektovat výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, kde byla zejména zmiňována problematika vlastnictví společné zdi oddělující domy čp. X a čp. V. Pořízení dokumentace skutečného provedení stavby rodinného domu čp. V neřeší rozsah vlastnictví, jehož stanovení je pro další postup stavebního úřadu klíčové. Jelikož krajský úřad vyslovil v daném rozhodnutí právní názor, jímž je stavební úřad při novém projednání věci vázán, spatřuje další metodickou pomoc pro stavební úřad za nadbytečnou. Krajský úřad se domnívá, že stavební úřad danou problematiku řeší v rámci svých personálních možností řádně. K tomu krajský úřad dodává, pro další postup stavebního úřadu je nejprve nutné vyřešit otázku rozsahu vlastnictví dělicí obvodové konstrukce, o čemž může rozhodnout pouze příslušný soud. Od rozhodnutí soudu, určující rozsah vlastnictví, se teprve mohou odvíjet další postupy stavebního úřadu v dané věci.

## C. Závěrečné hodnocení

Stavební úřad nepřijal moje hodnocení ani výtky, a nejenže si závěry, které jsem vyslovil ve zprávě, nesprávně vyložil, i nadále na danou záležitost uplatňuje jinou právní úpravu, než jaká jednotlivým postupům náleží, a přes své tvrzení, že respektuje právní názor nadřízeného úřadu i Krajského soudu v Praze, ve skutečnosti tak nečiní. Považoval jsem za nutné prezentovat v předchozí části B stanoviska vyjádření stavebního úřadu co nejpodrobněji, protože v dalším textu hodlám reagovat na ty z argumentů úřadu, které považuji za zásadní. Nečiním tak ve stejném sledu, v jakém jsem vyjádření stavebního úřadu citoval, protože za přehlednější (i pro účely dále navrhovaného postupu stavebního úřadu) považuji rozdělit hodnocení věci podle hlavních hodnocených témat.

---

6 Č. j. 047642/2017/KUSK.

7 Č. j. 045009/2018/KUSK, sp. zn. SZ 024105/2018/KUSK ÚŠŘ/EMB.

8 Č. j. MeUPB 06721/2018, sp. zn. SZ MeUPB/38345/2017/SÚÚP/JP.



## C.1 Stavební úřad

### C.1.1 Postup stavebního úřadu po nedoplnění žádosti o dodatečném povolení stavby ve stanovené lhůtě

Okolnost, že lhůta stavebnici uplynula v průběhu odvolacího řízení, nemění nic na povinnosti stavebnice, protože odvolání proti usnesení obecně nemá odkladný účinek.<sup>9</sup> Skutečnost, že stavebnice (jak uvádí sám stavební úřad) opakovaně odmítla stavebnímu úřadu součinnost (byť i stavební úřad vyjadřuje k jejímu konání pochopení), mě tím spíše utvrzuje v názoru, že stavební úřad neměl a nadále nemá stavebnici suplovat v jejich povinnostech.

Akceptuji tedy jen názor stavebního úřadu, že v době, kdy probíhalo odvolací řízení o odvolání stavebnice proti usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 19. 1. 2017, jež krajský úřad potvrdil rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017, nemohl stavební úřad řízení zastavit nebo je přerušit. Po nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu a vrácení věci stavebnímu úřadu k novému projednání (24. 4. 2017) však měl stavební úřad pokračovat v řízení o dodatečném povolení stavby. Mohu ještě akceptovat, že se rozhodl toto řízení nezastavit. Jak ale vysvětlím v dalším textu, podstatou potíží je právě fakt, že stavební úřad následně neuplatnil postup, k němuž jej zavázal Městský soud v Praze a ostatně i krajský úřad.

### C.1.2 Přerušení řízení o dodatečném povolení stavby usnesením stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2017

Podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí. Ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu na předchozí ustanovení navazuje: „... nebo i o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.“

Ustanovení § 114 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Protože stavební zákon je speciálním právním předpisem oproti správnímu řádu jako právnímu předpisu obecnému, má stavební úřad v případě, že nedojde mezi účastníky řízení k dohodě v otázce majetkoprávní povahy, možnost postupovat ve věci podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, v žádném případě však podle § 57 odst. 3 téhož zákona (učinit si o námitce sám úsudek atd.). V takovém případě, kdy je vznesena námitka vlastnického

---

<sup>9</sup> Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu.



typu a nedojde v ní k dohodě, stavební úřad odkáže namítajícího účastníka na jiný orgán veřejné moci, v tomto případě na civilní soud. Souběžně řízení přeruší podle § 64 odst. 3 písm. c) bod 2 správního řádu [když učinil výzvu podle § 57 odst. 1 písm. b) téhož zákona]. V takovém případě nelze přerušit řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) bod 3 správního řádu, tj. v návaznosti na § 57 odst. 4 správního řádu.<sup>10</sup>

Stavební úřad měl podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, ve vazbě s § 64 odst. 3 písm. c) bod 2 téhož zákona postupovat prvně ze všeho, než by činil další kroky ve věci, včetně zjišťování jejího skutečného stavu. Na podporu tohoto závěru si dovolím ještě nyní ocitovat část odůvodnění předmětného rozsudku (dále cituji z posledního odstavce str. 10 rozsudku): „V dalším řízení se proto správní orgán I. stupně pokusí nejprve o vyřešení otázky právního režimu společné zdi dohodou (§ 114 odst. 3 stavebního zákona). V případě, že dohody dosaženo nebude a otázka vlastnického režimu společné zdi zůstane spornou, odkáže správní orgán žalobce<sup>11</sup> na podání žaloby k civilnímu soudu na určení, že společná štítová zeď mezi domy...,<sup>12</sup>... je v podílovém spoluvlastnictví osoby zúčastněné na řízení<sup>13</sup> a žalobce. **V dosavadním řízení učiněná výzva k podání žaloby na určení průběhu vlastnické hranice je nedostatečná, neboť v dané věci nejde o určení průběhu vlastnické hranice mezi pozemky, nýbrž o určení vlastnického režimu společné zdi...**“(konec citace).

Část citovaného odůvodnění rozsudku jsem zvýraznil záměrně, aby bylo zřejmé, že už soud dospěl k závěru, že ohledně štítové zdi stavební úřad ve skutečnosti postup dle § 114 odst. 3 stavebního zákona neuplatnil. Pokud je mi známo ze shromážděných spisových podkladů, neučinil tak ani na základě uvedeného soudního rozsudku. Z podkladů jsem také už dříve zjistil, že krajský úřad opakovaně konstatoval, že stavební úřad musí respektovat rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, právě v části právního režimu společné zdi.<sup>14</sup> To se tedy doposud nestalo.

V návaznosti na to považuji za nutné ještě zdůraznit, že i kdyby stavební úřad zjistil sebelépe přesný technický stav a způsob provedení zdi, stále tím nebude mít postaveno najisto spoluvlastnictví zdi. Bez toho ale nemůže stavební úřad jakkoliv rozhodovat o právech či povinnostech účastníků řízení, a to v žádném směru, ať už by šlo o dodatečné povolení stavby nebo o nařízení jejího odstranění. Stavební úřad, pokud má dodržet stavební zákon a správní řád a nebyť v postavení nečinného, případně chybujícího úřadu, má jedinou cestu, jak řádně zajistit dořešení námítky ohledně sporu o vlastnictví zdi: odkázáním stěžovatele (případně i stavebnice, pokud se spor ve věci mezitím vyostřil; tuto možnost správní řád nevylučuje) na soud a stanovit lhůtu k předložení důkazu o podání

---

10 Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, k jejímuž řešení je správní orgán příslušný, o níž však nelze rozhodnout ve společném řízení, provede správní orgán nejprve řízení o této předběžné otázce, je-li oprávněn zahájit řízení z moci úřední, popřípadě vyzve toho, kdo je oprávněn podat žádost, aby tak učinil.

11 ...stěžovatele

12 ...domy stavebnice a stěžovatele

13 ...stavebnice

14 Např. sdělení krajského úřadu stěžovateli ze dne 17. 8. 2016, č. j. 122428/2016/KUSK, vyjádření krajského úřadu ze dne 9. 2. 2017 k mé výzvě (v rámci šetření), odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu ze dne 11. 4. 2017, č. j. 047642/2017/KUSK (jímž potvrdil usnesení stavebního úřadu ze dne 19. 1. 2017 o přerušení řízení atd.



žaloby. Výzvu by stavební úřad měl vydat podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu a přerušit řízení o dodatečném povolení stavby dle § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu. Teprve pokud by se stěžovatel ani jiný účastník řízení v dané lhůtě na soud neobrátil, mohl by stavební úřad v řízení pokračovat a učinit si ve věci úsudek i podle § 114 odst. 3 stavebního zákona a činit kroky ke zjištění skutkového stavu.

Stavební úřad ale řízení o dodatečném povolení stavby chybně přerušil usnesením dle § 64 odst. 1 písm. c) bod 3 správního řádu. Pouze pro vysvětlení (v návaznosti na vyjádření stavebního úřadu) upřesňuji, že toto je důvod, proč jsem měl za to, že stavební úřad považuje za předběžnou otázku postupy související s vykonáváním kontrolních prohlídek, případně s úkony k zajištění pasportizace stavby stěžovatele. Je ale fakt, že jediné řízení, které stavební úřad nadále (ale až téměř měsíc po vydání usnesení ze dne 19. 5. 2017) vedl, bylo právě řízení se stěžovatelem dle § 125 odst. 3 stavebního zákona.<sup>15</sup> Rozhodnutí podle tohoto zákonného ustanovení jako první úkon v řízení, stavební úřad vydal dne 16. 6. 2017.<sup>16</sup> Jiná správní řízení v té době stavební úřad, pokud je mi známo, ve věci nevedl.

Zjištění skutečného stavu společné dělicí zdi dvojdomku, které údajně mělo být předběžnou otázkou (dle vyjádření stavebního úřadu) je předmětem samotného řízení o dodatečném povolení, nikoliv předmětem jiného samostatného řízení o předběžné otázce. Stavební úřad měl především v řízení o dodatečném povolení stavby, pokud přímo neshledal důvod k jeho zastavení pro nedoplnění žádosti<sup>17</sup>, postupovat podle výše už citovaných ustanovení § 57 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu. Pak teprve (pokud by stěžovatel ani žádný jiný účastník řízení ve stanovené lhůtě k soudu žalobu nepodal) si stavební úřad mohl činit úsudek i ohledně vlastnictví zdi a činit v té souvislosti další kroky.

### C.1.3 Problematika doručování usnesení ve správním řízení

V této části bych se vrátil ještě k okolnosti doručení usnesení ze dne 19. 5. 2017 pouze stavebnici. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017 skutečně potvrdil usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 19. 1. 2017. V odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 4. 2017 krajský úřad stavebnímu úřadu skutečně vytkl, že potvrzované usnesení doručil všem účastníkům řízení o dodatečném povolení stavby, ačkoliv tento druh usnesení se doručuje pouze stavebníkovi. Jenže toto potvrzené usnesení stavební úřad vydal podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, současně s výzvou stavebnici, aby doplnila svoji žádost o chybějící podklady. Šlo tedy o právě takový druh přerušení řízení, kde se usnesení doručuje pouze žadateli. Ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Krajský

---

15 Podle § 125 odst. 3 stavebního zákona, neplní-li vlastník stavby povinnost podle odstavce 1, stavební úřad mu nařídí, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby. Pokud není nezbytná úplná dokumentace skutečného provedení stavby, uloží stavební úřad pouze pořízení zjednodušené dokumentace (pasport stavby), pokud ji stavebník nepořídil sám.

16 Obecně platí, že rozhodnutí dle tohoto ustanovení je prvním úkonem v řízení z úřední moci, předchozí výzva stavebního úřadu k předložení dokumentace skutečného provedení stavby ještě zahájením řízení není, její vydání ani stavební zákon nepředepisuje.

17 Viz rovněž § 111 odst. 3, větu druhou stavebního zákona, ve vazbě na § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.





úřad tedy v odůvodnění rozhodnutí ze dne 11. 4. 2017 zcela správně vytkl stavebnímu úřadu, že usnesení o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby (jehož pravidla se řídí pravidly stavebního řízení dle ustanovení § 109 - § 115 stavebního zákona) nezaslal pouze žadateli (stavebnici).

Stavební úřad se však tohoto právního názoru krajského úřadu držel i při vydání usnesení ze dne 19. 5. 2017, které však nevydal dle ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu. Krajský úřad nemohl při vydání dřívějšího odvolacího rozhodnutí (o jiné procesní otázce) předjímat, jaký další procesní postup stavební úřad přesně zvolí.

Vzhledem k naprostému nepochopení dané problematiky ze strany stavebního úřadu považuji za nutné ještě krátké vysvětlení k otázkám vydávání usnesení dle správního řádu. Právní úprava usnesení a jejich oznamování účastníkům<sup>18</sup> neříká nic o tom, že by se usnesení, a to i včetně usnesení o přerušení správního řízení, vždy oznamovalo pouze žadateli. Naopak, podle § 76 odst. 3 správního řádu, usnesení se oznamuje podle § 72, nestanoví-li zákon, že se pouze poznamená do spisu. Z ustanovení § 72 odst. 1 správního řádu vyplývá, že rozhodnutí (nutno tedy ve vazbě na § 76 odst. 3 správního řádu rozumět i usnesení) se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Dle § 72 odst. 3 správního řádu, účastník se může nanejvýš vzdát práva na oznamování všech rozhodnutí (tedy i usnesení) vydaných v řízení, s výjimkou rozhodnutí, jímž se řízení končí. Výjimky z uvedeného pravidla existují, musí ale být stanoveny v zákoně. Takovou výjimkou je například usnesení o přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu (které se vydává současně s výzvou účastníkovi k doplnění žádosti) ve spojení se speciální právní úpravou stavebního zákona, tj. jeho § 111 odst. 3. Podle těchto ustanovení ale stavební úřad usnesení ze dne 19. 5. 2017 nevydal.<sup>19</sup> V tomto případě z podkladů nevyplývá, že by se některý účastník oznamování rozhodnutí (usnesení) v řízení o dodatečném povolení stavby vzdal. Nevidím tedy žádný smysl ani v případné polemice (kterou stavební úřad navodil v rámci svého vyjádření), jestli se usnesení o přerušení řízení mohlo nějak dotknout práv ostatních účastníků.

Nemohu také akceptovat názor stavebního úřadu, že řízení o dodatečném povolení stavby nebylo zahájeno. Stavební úřad podle mě evidentně zaměnil pojem „zahájení řízení“ (to však bylo zahájeno dnem podání žádosti stavebnice) s pojmem „oznámení účastníkům o pokračování v řízení“, což je krok, k němuž by stavební úřad mohl přistoupit, až pokud by stavebnice měla již žádost kompletní z hlediska všech předepsaných náležitostí a podkladů.

#### C.1.4 Problematika řízení dle § 125 odst. 3 stavebního zákona

Toto řízení není zatím pravomocně ukončené, nepředjímám tedy jeho výsledek. Pouze musím vyslovit pochybnost, jestli stavební úřad vůbec může ve fázi, kdy ještě není jasné, kdo a v jakém rozsahu vlastní zeď mezi dvěma částmi dvojdomku, uložit stěžovateli povinnost předložení dokumentace skutečného provedení stavby. Povinnost dle § 125

<sup>18</sup> Ustanovení § 72 správního řádu ve spojení s § 76 téhož zákona

<sup>19</sup> Uplatnil (navíc chybně) ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu ve vazbě na § 57 odst. 4 téhož zákona.



odst. 3 stavebního zákona lze uložit pouze vlastníkovu stavby. Není vůbec jasné, jak chce stavební úřad řádně tuto povinnost stěžovateli uložit bez toho, aby proběhl procesní postup dle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu, a mohlo tedy být podle zákonných pravidel najisto postaveno, v jakém rozsahu stěžovatel vlastní dvojdomek, tj. zdali včetně zdi, nebo nikoliv.

### C.1.5 Shrnutí

Řízení o dodatečném povolení stavby tedy stavební úřad nepřerušil v souladu se stavebním zákonem ani správním řádem. Pokud stavební úřad uvádí, že krajský úřad pokaždé potvrdil jeho správný postup, ani to není pravda, jak je mi známo ze shromážděných podkladů, jejichž podrobný popis až od roku 2010 však nepovažuji za nutný.

Stavební úřad nevyvrátil mnou vytýkaná pochybení. Naopak mě svým vyjádřením utvrdil v názoru, že nepostupoval v souladu s platnými právními předpisy. Nelze ani tvrdit, že jde jen o nevýznamná, procesní pochybení, která na podstatu věci nemají vliv. Skutečnost, že stavební úřad ve věci postupuje bez předchozího vyřešení vlastnictví předmětné zdi, které měl zajistit nejdříve (jak ho zavázal i správní soud), a přitom na sebe bere i důkazní břemeno stavebnice, je podle mě podstatou jeho pochybení. Ani sebelépe míněná snaha stavebního úřadu ušetřit účastníky řízení – opravdu je zdánlivě nadbytečných - procesních kroků, však podle mě nemůže v konečném důsledku dojít uznání a ušetřit stavební úřad případných důsledků nedodržování stavebního zákona a správního řádu. Rád bych upozornil, že důsledky, které jsou s tímto chybováním obvykle spojené,<sup>20</sup> nese zásadně a vždy jen stavební úřad.

Jsem nicméně přesvědčen, že usnesení stavebního úřadu ze dne 19. 5. 2017 jako procesní rozhodnutí není tzv. překážkou rozhodnutí věci, a tedy ani řádnému pokračování v řízení o dodatečném povolení stavby v souladu s právním názorem soudu.

Při řešení tzv. vlastnické námitky, o které nedošlo k dohodě dle § 111 odst. 3 stavebního zákona, se nelze vyhnout odkazu účastníka řízení s námitkou na soud [§ 57 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu]. Bez toho, že by nejprve došlo k řádnému uplatnění tohoto předepsaného procesního postupu, si nemůže stavební úřad učinit o vlastnické námitce úsudek, a nemůže tedy ani rozhodovat o právech nebo povinnostech účastníků, kterých se námitka věcně týká.

Z uvedených důvodů vydávám své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě určený stavebnímu úřadu (v části D závěrečného stanoviska).

### C.2 Krajský úřad

Přijal jsem informaci krajského úřadu o vydání rozhodnutí ze dne 6. 4. 2018, kterým zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, jímž bylo stěžovateli nařízeno, aby pořídil dokumentaci

---

20 Ať již by šlo o opatření nadřízeného správního úřadu nebo jeho zrušující rozhodnutí, případně o uplatnění postupu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.



skutečného provedení stavby rodinného domu č. p. V, Z. Shodují se s názorem krajského úřadu, že v i v tomto řízení musí být stavebním úřadem respektován rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, č. j. 46 A 43/2014 – 46 s tím, že pořízení dokumentace skutečného provedení stavby rodinného domu č. p. V neřeší rozsah vlastnictví, jehož stanovení je pro další postup stavebního úřadu klíčové.

Z výše uvedených důvodů, zejména vzhledem k obsahu vyjádření stavebního úřadu si ale nejsem plně jist, jestli je skutečně případná metodická pomoc krajského úřadu stavebnímu úřadu nadbytečná. Vzhledem k tomu však, že jsem se podrobně zabýval postupem stavebního úřadu a rovněž mu navrhuji další postup, nevidím nyní důvod trvat na tom, aby i krajský úřad činil ve věci ještě další samostatná opatření. Předeseílám však, že pokud stavební úřad nepřijme mnou vyslovený návrh opatření k nápravě, budu očekávat, že krajský úřad přijme neprodleně poté odpovídající opatření podle § 80 správního řádu.

### C.3 Ministerstvo pro místní rozvoj

Záležitost postupu Ministerstva pro místní rozvoj jsem uzavřel již ve zprávě o šetření, nyní se už k ní tedy nevracím.

### D. Opatření k nápravě

Stavebnímu úřadu navrhuji, aby **neprodleně, nejpozději ale do 30 dnů** od doručení tohoto stanoviska, vyzval stěžovatele podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu k řešení námítky ohledně vlastnictví zdi soudní cestou a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu. Ponechávám na úvaze stavebního úřadu, zda tento postup uplatní i vůči stavebnici. Zároveň by stavební úřad měl vydat usnesení o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby podle § 64 odst. 1 písm. c) bod 2 správního řádu a toto oznámit všem účastníkům řízení o dodatečném povolení stavby v souladu s § 72 odst. 1 a § 76 odst. 3 správního řádu.

Závěrečné stanovisko zasílám starostovi města Příbram a žádám jej, aby mi podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda stavební úřad provedl navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě **30 dnů od doručení stanoviska**.

Stanovisko zasílám také řediteli Krajského úřadu Středočeského kraje, ministryni pro místní rozvoj a v neposlední řadě stěžovateli.

Pokud stavební úřad nepřijme navržené opatření k nápravě nebo provedené opatření nebudu považovat za dostatečné, podle ustanovení § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený krajský úřad, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem stavebního úřadu.

Brno 23. července 2018



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