



Zpráva o šetření ve věci uložení povinnosti strpět provedení prací na sousedním pozemku

Dne 16. 5. 2019 se na veřejnou ochránkyni práv obrátil pan A., bytem xxxx (dále jen „stěžovatel“). Obsahem jeho podnětu byl nesouhlas s postupem Městského úřadu Smičice (dále jen „městský úřad“), který nevyhověl jeho žádosti o vydání rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona¹.

Stěžovatel se konkrétně domáhal vydání rozhodnutí, jímž by městský úřad nařídil vlastníkovi pozemku p. č. Z v k. ú. Y², panu B., aby strpěl provedení udržovacích prací na stěžovatelově kanalizační přípojce. Přípojka stěžovatele je zčásti uložena v pozemku pana B. Této žádosti městský úřad nevyhověl a stěžovatele o tom pouze vyrozuměl, aniž vydal správní rozhodnutí. Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) neshledal v tomto postupu pochybení. Vytkl však městskému úřadu, že nevyřídil správně stěžovatelovu žádost o nahlížení do spisu, který městský úřad ke svému postupu vedl.

Vyřízení podnětu jsem se ujal já, neboť veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., využila možnosti, dané jí ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv³, a přenesla na mě některé oblasti své působnosti, mj. i oblast stavebního práva. Poté, co jsem v této věci zahájil šetření a shromáždil potřebné informace, vydávám tuto zprávu, v níž se k postupu městského a krajského úřadu vyjadřuji.

A. Shrnutí závěrů

Podle § 141 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad uložit vlastníkům sousedních pozemků nebo staveb, aby umožnili provedení těch udržovacích prací, které jinak než užitím sousedního pozemku či stavby uskutečnit nelze. Stavební úřad rozhoduje o uložení této povinnosti v průběhu správního řízení, které lze zahájit jak z moci úřední, tak i na žádost stavebníka. **Městský úřad pochybil, pokud považoval žádost stěžovatele za pouhý podnět k zahájení řízení z moci úřední.** Ve skutečnosti bylo touto žádostí správní řízení zahájeno a městský úřad je dosud vydáním rozhodnutí neukončil. Krajský úřad pochybil, neboť uvedenou procesní vadu městského úřadu nenapravil.

Podle § 132 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě jen tehdy, pokud je to ve veřejném zájmu. Ve veřejném zájmu však není provedení udržovacích prací na kanalizační přípojce, po jejímž zprůchodnění by byly odpadní vody svedeny do vodního toku, a to přes kanalizaci, která není napojena na čistírnu odpadních vod. Takový způsob likvidace odpadních vod porušuje právní předpisy. **Městský úřad nepochybil, pokud na základě těchto zjištění nenařídil vlastníkovi sousedního pozemku, aby strpěl provedení udržovacích prací na kanalizační přípojce.**

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 Všechny pozemky se nachází v tomto katastrálním území, proto již nebudu jeho název v dalším textu uvádět.

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



B. Skutková zjištění

V této části shrnu informace, které vyšly najevo z písemností předložených stěžovatelem. Vycházím rovněž z vyjádření, které mi zaslali starosta obce Habřina a krajský úřad, a z kompletní spisové dokumentace, kterou vedl k případu městský úřad.

Dne 1. 10. 2018 obdržel městský úřad žádost stěžovatele, který se domáhal vydání rozhodnutí, jímž bude vlastníkovi pozemku p. č. Z uloženo strpět opravu/výměnu poškozené kanalizační přípojky procházející pod tímto pozemkem. V žádosti uvedl, že přípojka, která je zaústěna do obecní kanalizace, je v současné době poškozená, nefunkční, a rodinný dům stěžovatele není možné z tohoto důvodu užívat.

Městský úřad provedl dne 30. 10. 2018 v místě stavby státní dozor, jehož se zúčastnili stěžovatel a pan B. Další ústní jednání se stejnými účastníky se konalo dne 14. 12. 2018 v sídle městského úřadu.

Místostarosta obce Habřina Radovan Šutriepka sdělil dne 30. 1. 2019 městskému úřadu⁴, že v obci Habřina se nachází dešťová kanalizace, do níž nelze bez předchozího předčištění vypouštět splaškové vody.

Dne 8. 2. 2019 sdělil pan C. městskému úřadu⁵, že dne 15. 10. 2018 prováděl na objednávku stěžovatele výkopové práce „za účelem výměny stávající kanalizace za novou pro RD čp. X Habřina. Ve výkopu byly staré kanalizační cihlové trubky. (...) Při příjezdu Policie ČR OOP Smiřice již původní cihlové trubky byly z výkopu odstraněny...“ Podobně se pro městský úřad vyjádřil dne 8. 2. 2019 i pan D.⁶

Magistrát města Hradec Králové sdělil v březnu roku 2019 městskému úřadu⁷, že u objektu stěžovatele nepovolil stavbu biologického septiku ani domovní čistírny odpadních vod. Nepovolil ani nakládání s vodami ve formě vypouštění odpadních vod. Nepovolené vypouštění odpadní vody je činnost, která porušuje pravidla zákona o vodách⁸.

V březnu roku 2019 sdělil městský úřad stěžovateli⁹, že opatření na sousedním pozemku nebo stavbě dle § 141 stavebního zákona není možné nařídit z těchto důvodů:

- nebylo prokázáno, že přes pozemek p. č. Z vede nebo vedla kanalizační přípojka k objektu č. p. X,
- nebylo prokázáno, že by se jednalo o havarijní stav týkající se odvádění odpadních vod z objektu č. p. X,

4 Záznam o podání vysvětlení ze dne 30. 1. 2019, č. j. SMI/0531/Výst/19/HA.

5 Záznam o podání vysvětlení ze dne 8. 2. 2019, č. j. SMI/0672/Výst/19/HA.

6 Záznam o podání vysvětlení ze dne 8. 2. 2019, č. j. SMI/0676/Výst/19/HA.

7 Sdělení Magistrátu města Hradec Králové ze dne 6. 3. 2019, zn. MMHK/042499/2019.

8 Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

9 Sdělení městského úřadu ze dne 18. 3. 2019, č. j. SMI/1338/Výst/19/HA.



- v obci Habřina se nenachází splašková kanalizace, nýbrž kanalizace dešťová, do níž nelze vypouštět odpadní vody bez předchozího předčištění v biologickém septiku nebo domovní čistírně odpadních vod.

Dne 25. 3. 2019 bylo městskému úřadu doručeno vyjádření stěžovatele, který uvedl, že kanalizace v obci Habřina je používána jako smíšená a že jsou splněny předpoklady k vydání rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona. Stěžovatel rovněž uvedl, že pan D. a pan C. ve svých výpovědích existenci kanalizační přípojky v daných místech potvrdili.

V dubnu roku 2019 městský úřad odpověděl¹⁰, že jeho předchozí sdělení zůstává v platnosti. K výpovědím pana D. a pana C. uvedl, že byly opatřeny jako tzv. vysvětlení dle § 137 správního řádu¹¹, jež nelze použít jako důkazní prostředek.

V květnu roku 2019 sdělila tajemnice městského úřadu stěžovateli¹², že postup městského úřadu nebyl v rozporu s právními předpisy. Městský úřad nemohl dne 25. 3. 2019 stěžovateli umožnit nahlížení do spisu, neboť toto právo svědčí pouze účastníkům řízení. V daném případě však žádné správní řízení zahájeno nebylo.

V červenci roku 2019 odpověděl krajský úřad stěžovateli¹³, že řízení dle § 141 stavebního zákona je zahajováno pouze z moci úřední. Obdrželi-li proto stavební úřad žádost o vydání rozhodnutí, nakládá s ní jako s podnětem k zahájení řízení z moci úřední. Městský úřad dostal svým zákonným povinností, když tento podnět prošetřil a poté, co k zahájení řízení neshledal důvod, o tom stěžovatele vyrozuměl. Městský úřad však pochybil při posouzení žádosti stěžovatele o nahlížení do spisu, neboť se nezabýval možností nahlížení dle § 38 odst. 2 správního řádu. Tuto možnost lze využít i mimo zahájené správní řízení. Nadto městský úřad nesprávně vyřídil věc pouhým úředním záznamem, ač měl o odepření nahlížení do spisu vydat usnesení.

Dopisem ze dne 2. 7. 2019 mi starosta obce Habřina Radovan Šutriečka sdělil, že kanalizace v obci Habřina je dešťová. Pan E., projektant, naopak e-mailem ze dne 15. 4. 2019 sdělil stěžovateli, že v obci Habřina se nachází jednotná kanalizace.

C. Právní hodnocení

Podle zákona o veřejném ochránci práv je mým úkolem poskytovat ochranu osob před jednáním úřadů, které postupují v rozporu s právními předpisy, principy demokratického právního státu nebo principy dobré správy. Zasáhnout mohou rovněž proti nečinnosti, které se úřady dopustí. Veden tímto posláním jsem případ posoudil a dospěl k následujícím závěrům. Předtím, než přejdu k hodnocení postupu městského a krajského úřadu, bych však rád ocenil způsob, jakým městský úřad vedl v dané věci spisovou dokumentaci. Shromážděné podklady jsou přehledně uspořádané a poskytují úplný přehled o postupu městského úřadu a vývoji událostí.

10 Sdělení městského úřadu ze dne 5. 4. 2019, č. j. SMI/1742/Výst/19/HA.

11 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

12 Sdělení městského úřadu ze dne 15. 5. 2019, č. j. SMI/2418/TA/19/HT.

13 Sdělení krajského úřadu ze dne 16. 7. 2019, č. j. KUKHK-ST-56/OP/2019.



V otázce, zda měl městský úřad umožnit stěžovateli nahlížení do spisu, se částečně ztotožňuji s názorem, který k této věci uvedl krajský úřad. Rozhodl-li se městský úřad odepřít stěžovateli nahlížení do spisu, měl o tom v souladu s § 38 odst. 5 správního řádu vydat usnesení, proti němuž by se mohl stěžovatel bránit odvoláním. Nebylo-li ve věci zahájeno správní řízení, neznamenal to automaticky, že městský úřad nemohl stěžovateli nahlížení do spisu umožnit. V takovém případě je totiž možné nahlížet do spisu za splnění podmínek daných § 38 odst. 2 správního řádu.

Především bych však rád uvedl, a zde se již s vyjádřením krajského úřadu neztotožňuji, že dle mého názoru správní řízení v dané věci zahájeno bylo, a to dne 1. 10. 2018 doručením žádosti stěžovatele. Podle § 38 odst. 1 správního řádu proto mělo být stěžovateli jako účastníkovi řízení nahlížení do spisu umožněno bez dalšího.

C.1 Procesní postup městského úřadu

Podle § 141 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad pro vytvoření podmínek k provedení udržovacích prací uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení udržovacích prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě.

Nejednotný je výklad, zda lze řízení, v němž je rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona vydáváno, zahájit pouze z moci úřední, či kombinací obou možných způsobů, tedy z moci úřední a zároveň i na základě žádosti. Krajský úřad poukázal na názor zastávaný částí odborné veřejnosti, podle něhož je řízení dle § 141 stavebního zákona zahajováno výhradně z moci úřední.¹⁴ Názor, který zastávám¹⁵, se oproti tomu opírá o výklad, podle něhož lze řízení o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě zahájit nejen z vlastní iniciativy stavebního úřadu, ale rovněž na žádost účastníka¹⁶.

Dle mého názoru je třeba přijmout širší výklad daného ustanovení. Jedním z účelů rozhodnutí, jimiž stavební úřady nařizují strpět provedení prací ze sousedních pozemků a staveb, je vytvoření podmínek, díky nimž může následně stavebník provést svou plánovanou stavební činnost. Rozhodování stavebního úřadu je tak nejen rozhodováním o uložení povinnosti vlastníkům sousedních pozemků a staveb, ale stavební úřady rovněž významně rozhodují o právech stavebníka. Bez kladného rozhodnutí stavebního úřadu totiž nebude moci stavebník svou stavební činnost uskutečnit. Dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod¹⁷ přitom platí, že každý se může domáhat stanoveným postupem

14 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.

15 Již ve zprávě o šetření ze dne 9. 4. 2018, sp. zn. 6200/2017/VOP, jsem uvedl, že řízení o uložení opatření na sousedním pozemku lze zahájit k žádosti stavebníka nebo z moci úřední, tj. z vlastního podnětu stavebního úřadu.

16 str. 696 in PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J., a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9. 876 s. Dále také str. 361 in MAREČEK, J., DOLEŽAL, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5. 838 s.

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



svého práva u nezávislého a nestranného soudu a **ve stanovených případech u jiného orgánu**. Tímto jiným orgánem mohou být nepochybně i stavební úřady a stanoveným případem i řízení dle § 141 stavebního zákona. Navzdory tomu, že v tomto ustanovení taková možnost zmíněna není, je ústavně konformním výkladem nutno dovodit možnost zahájit řízení o strpění prací na sousedním pozemku i na návrh stavebníka.

Řízení bylo proto v daném případě zahájeno již dne 1. 10. 2018, kdy městský úřad žádost stěžovatele obdržel (§ 44 odst. 1 správního řádu). Protože městský úřad o žádosti dosud nerozhodl ani nevydal usnesení o zastavení řízení, překročil lhůty pro vydání rozhodnutí plynoucí z ustanovení § 71 správního řádu. **V tuto chvíli je proto městský úřad v řízení o žádosti stěžovatele nečinný.** Pochybení se dopustil i krajský úřad, který proti nečinnosti městského úřadu nezasáhl, ač jej stěžovatel o této situaci informoval.

Pro úplnost dodávám, že ze strany obou úřadů se nepochybně nejednalo o svévoli, neboť úřady postupovaly dle toho výkladu ustanovení § 141 stavebního zákona, který část odborné veřejnosti připouští. Úřady jsou však povinny řídit se vždy takovým výkladem právních předpisů, který lépe chrání základní práva a svobody dotčených osob. Je tedy třeba, aby se městský a krajský úřad přiklonily k možnosti zahajovat řízení o strpění prací ze sousedního pozemku i na základě žádosti stavebníka.

C.2 Posouzení veřejného zájmu na vydání rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona

Podle § 132 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je stavební úřad oprávněn ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě tehdy, pokud je to ve veřejném zájmu. V daném případě městský úřad existenci veřejného zájmu neshledal a žádosti stěžovatele nevyhověl.

Nedomnívám se, že k tomu, aby mohl městský úřad nařídit opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, by musela být prokázána havárie týkající se odtoku odpadních vod z objektu k bydlení. Ve veřejném zájmu totiž není pouze odstraňování havarijního stavu staveb, nýbrž i zajištění jejich řádného užívání. Předpokladem řádného užívání staveb k bydlení je pak i to, že tyto stavby budou mít zajištěnu likvidaci odpadních vod některým ze zákonem dovolených způsobů. Pokud by tedy stěžovatel usiloval svou žádostí o vytvoření podmínek k tomu, aby byly odpadní vody z jeho stavby odváděny legálním způsobem, mohl by být naplněn veřejný zájem na vydání rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona.

Kanalizační přípojka stěžovatele byla napojena do obecní kanalizace. Podle pana E. se jedná o kanalizaci jednotnou, podle obce Habřina jde naopak o kanalizaci dešťovou. Tvrzení, že v obci neexistuje splašková kanalizace, obsahuje na str. 4 i zadání nového Územního plánu obce Habřina.¹⁸ Podle Plánu rozvoje vodovodů a kanalizací Královéhradeckého kraje¹⁹ je kanalizace v obci Habřina „*zaústěna do potoka Hustířanka. (...) Do této kanalizace jsou zaústěny z části předčištěné odpadní vody ze septiků, část objektů má žumpy na vyvážení.*“ Kanalizace není zakončena čistírnou odpadních vod

18 <http://www.habrina.cz/file.php?nid=1074&oid=5288996>

19 <http://mapy.kr-kralovehradecky.cz/vak/karty-obci/36480-habrina>



a obec Habřina nemá v tuto chvíli povolení vypouštět odpadní vody z kanalizace do vodního toku.

Z těchto informací vyplývá, že do obecní kanalizace není možné odvádět vodu, která nebyla předčištěna v septiku nebo v domovní čistírně odpadních vod. Odváděním nepředčištěných odpadních vod do kanalizace, která není zakončena čistírnou odpadních vod, nýbrž je zaústěna do vodního toku, by byl porušován zákon o vodách.

Předtím, než byla kanalizační přípojka poškozena, odváděl stěžovatel odpadní vody ze své stavby do obecní kanalizace. Smyslem udržovacích prací bylo tento stav obnovit. Podle zjištění městského úřadu nemá stěžovatel vybudováno žádné zařízení, tj. septik či domovní čistírnu odpadních vod, jímž by odpadní vody před svedením do obecní kanalizace předčišťoval. Za této situace nemohl městský úřad žádosti stěžovatele vyhovět a nařídil vlastníkovému sousedního pozemku, aby strpěl provedení udržovacích prací. Tím, že by umožnil obnovení funkčnosti kanalizační přípojky, by se městský úřad podílel na vzniku situace, která by byla v rozporu se zákonem o vodách, a tedy i v rozporu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. **Předpoklady k vydání rozhodnutí dle § 141 stavebního zákona proto nebyly naplněny.**

D. Informace o dalším postupu

Městský úřad Smiřice pochybil tím, že řízení, které bylo dne 1. 10. 2018 podáním žádosti stěžovatele zahájeno, dosud vydáním rozhodnutí neukončil. Pochybil rovněž tím, že stěžovateli jako účastníkovi řízení neumožnil nahlížet do spisu.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje pochybil, neboť nezasáhl proti nečinnosti městského úřadu spočívající v překročení lhůt pro vydání rozhodnutí ve správním řízení.

Zprávu zasílám ředitelce krajského úřadu a starostovi města Smiřice a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám oba úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

V Brně dne 13. srpna 2019

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv