

OCHRANA NEJEN VLASTNICKÉHO PRÁVA OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU VE STAVEBNÍM PRÁVU*

MARTINA FRANKOVÁ

Abstract: **Building Law: Protection of Property and Other Rights Affected by Construction**

The article concerns with the protection of rights affected by construction during the permitting process. It analyses the substantive and procedural standards laid down by the building law to protect property right and other rights of persons affected by construction, such as right to protection of health, right to healthy environment or right to respect for private and family life. The intended aim of this article is to draw attention to weaknesses of legal regulation.

Keywords: neighbours, property right, building law, private interest, right to healthy environment

Klíčová slova: soused, vlastnické právo, stavební právo, soukromý zájem, právo na příznivé životní prostředí

DOI: 10.14712/23366478.2017.14

ÚVOD¹

Stavební činnost nepochybně významně zasahuje do celé škály soukromých práv. Smyslem stavebního práva je veřejnoprávní regulace stavební činnosti a tedy ochrana různých veřejných a soukromých zájmů dotčených výstavbou, zejména bezpečnosti, života, zdraví, majetku a zdravých životních podmínek. Prostřednictvím regulace stavební činnosti tak má stavební právo potenciál výrazně ovlivňovat různá subjektivní práva osob dotčených výstavbou². Vedle vlastnického práva k pozemkům

* Příspěvek vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹ Příspěvek vychází z právního stavu k 1. 6. 2017.

² Pojem výstavba není v právním řádu definován, jeho smysl však lze dovodit z kontextu stavebního zákona, který tento pojem často používá. V tomto článku je pojem výstavba používán jako pojem zahrnující proces umístění záměrů, samotnou stavební činnost, tedy proces provádění stavební stavby, a užívání stavby. Tento smysl pojmu výstavba lze dovodit taktéž z definice obecných požadavků na výstavbu uvedené v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, podle které se obecnými požadavky na výstavbu rozumí obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a technické požadavky na tzv. bezbariérové užívání stavby.

a stavbám na nich se jedná především o právo na život, právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu soukromého a rodinného života a právo na příznivé životní prostředí.

Umístěním, technickým řešením, prováděním, užíváním (provozem) a případně též odstraňováním staveb mohou být dotčena vedle vlastnického práva k pozemkům a stavbám na nich a dalších věcných práv k těmto pozemkům případně stavbám na nich, též další výše uvedená základní práva. Subjekty těchto práv jsou vedle vlastníků a oprávněných z věcných práv k dotčeným pozemkům a stavbám na nich též další oprávnění uživatelé dotčených pozemků a staveb. Nutno zdůraznit, že základním preventivním nástrojem k ochraně výše uvedených práv jsou koncepční nástroje územního plánování za předpokladu, že jsou v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a politiky územního rozvoje a jejich změn naplňovány cíle územního plánování. Byť základní podmínky pro realizaci stavební činnosti jsou dány již koncepčními nástroji územního plánování (politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací) k zásahům do vlastnických a dalších práv dochází až samotnou realizací stavební činnosti resp. stanovením konkrétních podmínek pro umístění, povolení a provedení záměru. Z tohoto důvodu je níže věnována pozornost zejména územnímu rozhodování, povolování záměrů a dalším postupům, na základě kterých dochází ke stanovení podmínek umístění záměru, jeho realizaci a užívání, event. odstranění. Tento článek se soustředí na ochranu práv oprávněných uživatelů pozemků a staveb dotčených jinou stavbou, jejím prováděním či užíváním.

Stavební právo obsahuje celou řadu norem, jejichž smyslem je ochrana různých veřejných i soukromých práv. Takovéto normy jsou obsaženy jak v hmotném stavebním právu, tak především ve stavebním právu procesním.

HMOTNÉ STAVEBNÍ PRÁVO A OCHRANA PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

Pojem tzv. sousedů neboli osob dotčených výstavbou prošel svým legislativním a judikatorním vývojem. Stěžejním pro vymezení pojmu sousední pozemek pro účely stavebního práva je Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99,³ kterým bylo zrušeno ustanovení tehdejšího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) definující „sousední pozemky“ jako pozemky mezující (doslova *pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona*). Definice sousedního pozemku byla přitom relevantní ve vztahu k ustanovením stavebního zákona vymezujícím účastníky řízení. Tento náleží Ústavního soudu zrušil dané ustanovení, neboť „[b]ere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické... [V] tomto smyslu tedy je napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona zcela evidentně

³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303.

v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť z práva na přístup k soudu a soudní ochranu vylučuje toho, kdo nejen tvrdí, že může být správním rozhodnutím dotčen ve svých právech, ale kde takové dotčení může být zcela zřejmé.“⁴ Ústavní soud tak jednoznačně stanovil, že pojem sousedního pozemku nemůže být zúžen na pozemek mezující, přičemž posouzení otázky vymezení sousedního pozemku „[b]ude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů)“.⁵ Za zmínku stojí též v tomto nálezu citované provorepublikové vymezení souseda v nálezu Nejvyššího správního soudu Boh. A 9764/32, podle kterého „[s]ousedy ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se stavenišťem, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu“.⁶

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) osoby dotčené výstavbou vymezuje prostřednictvím vlastnictví popř. jiných věcných práv k sousedním nemovitostem. Obvykle se pro tyto subjekty používá označení soused, neboť stavební zákon odvozuje různá procesní a hmotná práva obvykle od přímého dotčení práv k sousednímu pozemku, přičemž rozlišuje mezi dotčením (v případě procesu pořizování územně plánovací dokumentace) a přímým dotčením tedy dotčením vlastnických a jiných věcných práv k sousednímu pozemku a stavbám na něm umístěným. Dále pak v některých případech přiznává specifické procesní postavení vlastníkům a oprávněným z věcných práv k tzv. mezujícím pozemkům a stavbám na nich, tedy pozemkům se společnou hranicí s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn. Obsah tohoto pojmu je tedy závislý na konkrétní hmotněprávní a procesní situaci. V tomto příspěvku je tento pojem používán v jeho nejširším významu, tedy jako osoby skutečně potencionálně dotčené výstavbou v jakémkoliv z jejích stadií (umíst'ování, povolování stavby, samotná stavební činnost, užívání stavby a vliv stavby na okolí).⁷

Mezi hmotněprávní ustanovení upravující ochranu práv sousedů ve stavebním zákoně patří především ustanovení § 90 obsahující požadavek na soulad záměru žadatele s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení jakožto jednoho z kritérií, podle kterého stavební úřad posuzuje podanou žádost (záměr žadatele) v územním řízení. Jedná se o požadavek zásadního významu, neboť spoluutváří meze diskreční pravomoci stavebního úřadu. Stavební úřad je povinen při hodnocení záměru vždy posuzovat splnění tohoto kritéria, tedy zda realizací záměru nedojde k nepřiměřenému ohrožení nebo porušení práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Stavební úřad musí v řízení hledat vždy takové řešení, aby se záměr při splnění dalších kritérií vymezených v § 90 na daném pozemku a v požadovaném rozsahu mohl uskutečnit, ale zároveň aby

⁴ Tamtéž.

⁵ Tamtéž.

⁶ Nález Nejvyššího správního soudu ČSP Boh. A 9764/32 citovaný v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99

⁷ Blíže k této problematice v subkapitole Vymezení osob dotčených výstavbou ve stavebním zákoně.

jeho realizace zároveň znamenala jen minimální možné dotčení okolí, tj. aby míra zhoršení životního prostředí v území realizace záměru byla co nejmenší.⁸

Dalšími důležitými hmotněprávními ustanoveními z hlediska ochrany práv sousedů (subjektů dotčených výstavbou) jsou ustanovení upravující tzv. obecné požadavky na výstavbu. V neposlední řadě je třeba zmínit zásadu šetrnosti k sousedství při stavební činnosti upravenou v ustanoveních § 76 odst. 2 a § 152 stavebního zákona. Tato ustanovení zakotvují hmotněprávní požadavek, povinnost stavebníka, být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, a to jak při zvažování podoby záměru a jeho umístění tak při jeho přípravě a provádění.

OBECNÉ POŽADAVKY NA VÝSTAVBU

Hmotněprávní záruky ochrany soukromých práv jsou obsaženy především v ustanoveních § 2 odst. 2 písm. e) a § 169 stavebního zákona, která zavádí pojem obecné požadavky na výstavbu a stanoví povinnost je respektovat. Obecné požadavky na výstavbu jsou vymezeny jako *obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcím právním předpisem (dále jen „bezbariérové užívání stavby“)*. Obsahově však obecné požadavky na výstavbu nejsou stanoveny přímo ve stavebním zákoně, ale v prováděcích právních předpisech, konkrétně ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v platném znění a ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění. Ustanovení stavebního zákona pak umožňuje prolomit obecné požadavky na výstavbu prostřednictvím udělením výjimky.

Skutečnost, že hmotné právo stavební, resp. hmotné právní požadavky na umístování, povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb, je de facto obsaženo pouze v podzákoných právních předpisech na základě velmi široce a volně formulovaného zákonného zmocnění v § 169 a v § 194 stavebního zákona, je problematická. Z ustanovení § 169 a některých dalších ustanovení plyne pouze zákonem stanovená povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu, nicméně není stanoven zákonný rámec pro obsah těchto požadavků. Zákonný obsahový rámec neplyne ani z definice obecných požadavků na výstavbu v ustanovení § 2 stavebního zákona. Stavební zákon sice v celé řadě ustanovení na obecné požadavky výslovně odkazuje a stanoví povinnost z nich vycházet a respektovat je, nicméně obsah tohoto pojmu nedefinuje. Z obecných požadavků na výstavbu přitom plyne řada povinností týkajících se vedle územně plánovací činnosti konkrétních požadavků na umístování staveb, na jejich provedení apod. Je tak otázkou, zda takový způsob zmocnění již nevybočuje ze základního ústavního požadavku vydávat prováděcí právní předpis pouze na základě zákona a v jeho mezích, přičemž povinnosti mohou být ukládány pouze zákonem. Zákonné

⁸ MALÝ, S.: *Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2007. Dostupné v ASPI (Právní stav v ASPI k: 1. 1. 2013) Komentář k § 90.

meze lze v případě obecných požadavků na výstavbu ze způsobu zmocnění dovozovat jen velmi obtížně, a to z celého smyslu zákona. Povinnost dodržovat obecné požadavky na výstavbu sice jednoznačně plyne ze stavebního zákona, nicméně obsahové kritérium pro jejich rámec, resp. obsahové vymezení obecných požadavků na výstavbu zákon postrádá.

Ústavní soud se k vymezení mezí pro normotvornou podzákonnou činnost vyslovil mimo jiné takto: „[U]stanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, neboť prováděcí předpis by institut smluvní rodiny musel přesně vymezit. Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis. Pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákonných právních předpisů. Zmocnění ovšem musí být výslovné a obsah podzákonného předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí, musí tedy být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Pokud však Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a porušuje tak i principy dělby moci, stanovené mj. v čl. 2 odst. 1 Ústavy. [...] Podzákonný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.“⁹ Tento judikát je z hlediska posouzení ústavně komfortního vymezení zákonného zmocnění pro stanovení obecných požadavků na výstavbu podstatný, neboť řeší otázku zrušení zákonného ustanovení podobného zákonnému zmocnění obsaženému v ustanovení § 169 stavebního zákona. Ústavní soud v tomto nálezu shledal zákonné zmocnění, podle kterého Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo zmocněno zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, stanovit vyhláškou mimo jiné *podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti způsobu spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem*, za neústavní a zrušil ho. Podstatné bylo, že pojem smluvní rodina byl v zákoně sice zaveden, nebyl však definován a ani jinak nebyl vymezen obsah tohoto pojmu. Podobně je ve stavebním zákoně zmocnění pro stanovení obecných požadavků na výstavbu, není však přiblížen nebo vymezen obsah tohoto pojmu a jedná se tak o právně neurčitý pojem. K odvozené normotvorbě se ÚS vyslovil ve svých nálezech opakovaně a „[v]řadě svých rozhodnutí zformuloval hlediska posuzování ústavnosti zmocňovacích

⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (publikováno: N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.).

zákonných ustanovení, a od nich se odvíjejících hledisek posuzování souladu „jiných právních předpisů“ se zákony“.¹⁰ Z hlediska ústavní konformity by proto bylo na místě stanovit ve stavebním zákoně alespoň základní obsahový rámec obecných požadavků na výstavbu.

OBECNÉ POŽADAVKY NA VÝSTAVBU JAKO NÁSTROJ OCHRANY PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

Jaké konkrétní obecné požadavky na výstavbu jsou způsobilé ochrany soukromých práv osob dotčených výstavbou? Výčet obecných požadavků na výstavbu, které jsou způsobilé chránit soukromá práva dotčených osob, nemůže být úplný, protože z širšího úhlu pohledu lze téměř u jakéhokoli požadavku na stavbu či na vymezení pozemků nalézt různé aspekty ochrany širšího okruhu osob. Většina obecných požadavků na výstavbu, zejména pak technických požadavků na stavby upravených ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, řeší především požadavky na stavbu jako takovou a míří primárně na ochranu zdraví, života a bezpečnosti uživatelů této stavby, nicméně celá řada ustanovení reflektuje nutnost řešení vlivu stavby na okolní pozemky, stavby a jejich uživatele.

Na ochranu okolních pozemků a tedy i práv oprávněných vlastníků a dalších uživatelů okolních pozemků míří ustanovení § 24c vyhlášky 501/2006 Sb. o povinnosti oplocit pozemky, které jsou způsobilé nepříznivě ovlivnit své okolí. Povinnost oplocení tak může snižovat některé imise na okolní pozemky, byť je oplocení zcela jistě není schopno eliminovat. Dalším ustanovením (§ 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), jehož hlavním smyslem je ochrana dotčených pozemků a staveb na nich a tedy i ochrana práv jejich oprávněných uživatelů, je ustanovení regulující vzájemné odstupy staveb a umístění různých stavebních otvorů. Z hlediska ochrany soukromých práv lze tato ustanovení považovat za veřejnoprávní regulaci tzv. sousedských práv, neboť jejich smyslem je snižování množství potenciálních imisí na sousední pozemky. Podobný cíl má též ustanovení § 24e vyhlášky č. 501/2006 Sb., které stanoví základní požadavky na stavenišť. Hmotněprávní ustanovení, jejichž smyslem je především ochrana práv osob, která mohou být dotčena stavbou, se nacházejí též ve vyhlášce č. 268/2006 Sb., o technických požadavcích na stavby. Konkrétně se jedná zejména o ustanovení upravující požadavky na oplocení pozemku (§ 7), požadavky pro ochranu zdraví, zdravých životních podmínek a životního prostředí (§ 10), jehož podstavou je požadavek, aby stavba neohrožovala bezpečnost a zdravé životní podmínky nejen svých uživatelů, ale též uživatelů okolních staveb, a dále požadavek, aby stavba nebyla zdrojem nadlimitních emisí v širokém slova smyslu do okolí (životního prostředí). Vlivy na okolní stavby

¹⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 415/01 ze dne 19. 8. 2002. Tento náleží odkazuje na některé další nálezy: „Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 43/97 „jiný právní předpis“ nemůže vybočit ze zákoných mezí – nemůže tedy být praeter legem, jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: „Jiný právní předpis“ musí být vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodávce k úpravě nad zákoný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru „jiného právního předpisu“).“

řeší též ustanovení § 11 a § 12, která zakotvují požadavky na stavby z hlediska osvětlení, proslunění, větrání a vytápění. Zejména je na základě těchto ustanovení možné korigovat vliv nově navrhované stavby na osvětlení a proslunění stávající zástavby resp. zastínění stávající stavby novou stavbou. Ochranu dotčených (okolních) staveb a pozemků před nadměrnými hlukovými a vibračními imisemi ze stavby obsahuje § 14. Požadavky na způsob odstraňování staveb taktéž mívá na šetrnost vůči okolí, zejména na obtěžování hlukem a prachem. Požadavek na ochranu před vlivy stavby na okolí, zejména před emisemi znečišťujících látek a pachů do ovzduší je promítnut též do ustanovení řešící požadavky na kouřovody a komíny s ohledem na dodržování emisních limitů pro znečišťování ovzduší (§ 24) a do ustanovení řešící požadavky na odvody vzduchu ze vzduchotechniky (§ 25 a § 37), klimatizačních zařízení (§ 25) a odvětrávání vnitřní kanalizace (§ 25).

Byť je na první pohled řešení problematiky vlivu stavby na své okolí v hmotněprávních ustanoveních stavebního práva věnováno dostatek prostoru, není tato právní úprava bezproblémová. V některých případech obecné požadavky na stavbu regulují vliv na okolní stavby a pozemky pouze odkazem na jiný právní předpis, resp. požadavkem na dodržování limitů stanovených jinými právními předpisy. Např. podle § 24 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. „*komíny a kouřovody musí být navrženy a provedeny tak, aby za všech provozních podmínek připojených spotřebičů paliv byl zajištěn bezpečný odvod a rozptyl spalin do volného ovzduší, aby nenastalo jejich hromadění, nebyly překročeny emisní limity stanovené jiným právním předpisem vztahované k předmětnému zdroji znečištění i k okolní zástavbě*“. Ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. o požadavcích na umístění staveb pro reklamu a reklamní zařízení (srov. § 24d) zase stanoví požadavek umísťovat stavby pro reklamu nebo reklamní zařízení tak, aby neobtěžovaly své okolí hlukem nebo světlem nad limitní hodnoty stanovené jinými právními předpisy. V těchto případech tak vlastně vyhláška žádný hmotněprávní požadavek neobsahuje, neboť povinnost dodržet daný standart plyne z jiného právního předpisu bez ohledu na její zakotvení v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu.

Požadavky na stavby a jejich umístování a s tím související požadavky na vymezení různých druhů pozemků jsou v některých případech formulovány dosti vágně. Požadovaný způsob řešení stavby je sice někdy konkretizován odkazem na normové hodnoty, čímž dochází k zavedení normové hodnoty nebo normou požadovaného způsobu řešení jakožto vyhláškou požadovaného minimálního standardu (od norem se lze obecně odchýlit pouze, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8). Nicméně požadavky na stavby týkající se vlivů staveb na okolí ne vždy odkaz na normové hodnoty případně jiný způsob zpřesnění obsahují.

Dalším problematickým okruhem hmotného práva stavebního je způsob právní úpravy povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu. Možnost udělení výjimky upravuje stavební zákon v ustanovení § 169, přičemž všechna zákonná kritéria pro udělení výjimky musí být splněna kumulativně. Výjimku lze předně udělit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, o kterých to tento předpis výslovně stanoví. Z ustanovení upravujících vliv stavby na okolní pozemky lze výjimku udělit především z ustanovení regulující vzájemné odstupy staveb a umístění stavebních otvorů

(§ 25 odst. 2 až 7 vyhlášky 501/2006 Sb.) a z ustanovení regulující osvětlení budov (§ 11 odst. 2 vyhlášky 268/2009 Sb.) Udělit výjimku lze přitom, pouze pokud řešení, pro které je výjimka požadována, neohrozí bezpečnost, ochranu zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby na nich. Posledním kritériem je požadavek dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Toto ustanovení je klíčové. Zatímco podmínka neohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života a sousedních pozemků a staveb je srozumitelná a poměrně jednoznačná, „účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu“ je pojmem značně neurčitým a obtížně interpretovatelným již z toho důvodu, že sám pojem obecných požadavků na výstavbu není vymezen. Komentářová literatura k výkladu tohoto pojmu uvádí: „[p]ři uplatnění tohoto ustanovení je však třeba prokázat, že řešením podle ‚úlevy‘ bude dosaženo účelu sledovaného citovanou vyhláškou, tzn., že nedojde k ohrožení bezpečnosti, zdraví, života a životního prostředí a dalších stanovených požadavků“.¹¹ Tento výklad naznačuje ztotožnění účelu sledovaného vyhláškou se zákazem ohrožení zákonem vyjmenovaných chráněných zájmů, což je další podmínka pro udělení výjimky. Je však otázkou, proč by pak vůbec ustanovení obsahovalo požadavek na dosažení účelu stanoveného vyhláškou? Úvahu o účelu konkrétního ustanovení upravujícího obecné požadavky na výstavbu je proto vždy při rozhodování o povolení výjimky provést samostatně. V některých případech je účel konkrétního požadavku na umístění stavby, jejího technického řešení apod. naznačen přímo v daném ustanovení. Tak je tomu např. v ustanovení o vzájemných odstupech staveb, kde je účel řešení vzájemných odstupů staveb vymezen v § 25 odst. 1. V jiných případech je třeba účel dovodit ze smyslu ustanovení v kontextu celé prováděcí vyhlášky. S ohledem na aplikační praxi a na požadavek právní jistoty je *de lege ferenda* jednoznačně vhodné vymezit vždy ve vyhlášce minimálně účel těch ustanovení, ze kterých jsou přípustné výjimky.

Z tzv. výjimkových ustanovení vyhlášek upravujících obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby je z hlediska vlivu stavby na okolní pozemky a stavby na nich nejpodstatnější ustanovení řešící vzájemné odstupy staveb a umístění stavebních otvorů.¹² Řešení umístění stavby na sousedním pozemku je podstatné z hlediska ochrany vlastnického práva a ochrany soukromí a rodinného života. Potenciálních imise (hluk, prach, kouř, pach, stín apod.), o jejichž prevenci resp. minimalizaci jde především, je přitom nutné vnímat nejen jako zásah do vlastnického práva (srov. § 1013 NOZ), nýbrž také jako zásah do dalších práv zejména práva na soukromí, práva na příznivé životní prostředí a práva na zdraví.

S ohledem na způsob formulace ustanovení o vzájemných odstupech staveb, která již sama o sobě upravují řadu odchylných způsobů řešení odstupů¹³ je však otázkou,

¹¹ MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 785.

¹² V praxi není udělování výjimek skutečnou výjimkou, mezi ustanovení, ze kterého je nejčastěji žádáno o výjimku patří ustanovení § 25 odst. 2–7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., řešící vzájemné odstupy staveb. K tomu srov. např.: TOMŠÍK, V.: Výjimky z obecných požadavků na výstavbu povolované stavebními úřady. *Bulletin Stavební právo* 2/2012. Dostupné z: <http://spolstavprav.cz/vyhlasaka-c-202012-sb-kerou-se-meni-vyhlasaka-c-2682009-sb-o-technickych-pozadavcich-na-stavby-2/>.

¹³ Např. § 25 odst. 2, který stanoví, že vzájemná vzdálenost mezi stavbami, vytvářejí-li volný prostor, nesmí být menší než 7 m, ve zvlášť stísněných podmínkách však může být odstupová vzdálenost snížena až na 4 m).

zda je připuštění výjimky na místě, resp. zda vůbec lze při udělení výjimky ještě dosáhnout účelu tohoto ustanovení vymezeném poměrně široce v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.¹⁴ Při rozhodování o výjimce z vzájemných odstupů staveb je na místě zvažovat naplnění všech hledisek vyjmenovaných v ustanovení § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., (např. hlediska architektonického, urbanistického či hygienického). Z hlediska ochrany soukromých práv je tedy nezbytné, aby řešení stavby a jejího umístění, pro které je požadována výjimka z ustanovení o odstupech staveb a o umístění oken, splňovalo požadavky na denní osvětlení a oslunění, na zachování kvality prostředí a na možnost údržby staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti a hygienické požadavky. Pozornost zejména zasluhuje kritérium zachování kvality prostředí. Dříve byl namísto tohoto termínu používán pojem „kvalita bydlení“¹⁵. Tomuto pojmu se podrobně věnoval též Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), který ho vymezil jako „[s]ouhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledek, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech“.¹⁶ Pohoda bydlení neboli kvalita prostředí pak může být ovlivněna v důsledku takových činitelů jako snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, omezení výhledu, úbytek oblohové složky, a tedy i míry oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí.¹⁷

Z hlediska praxe je ustanovení o vzájemných odstupech staveb nepochybně jedním z nejméně frekventovaných a nejpodstatnějších výjimkových ustanovení¹⁸ řešící vliv stavby na okolní pozemky a stavby na nich a na jejich oprávněné uživatele. K účelu tohoto ustanovení se vyjádřil též NSS, podle jehož názoru je „[n]epochybné, že smyslem přesného stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb je především

¹⁴ *Vzájemné odstupů staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupů musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.*

¹⁵ Srov. vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ustanovení o vzájemných odstupech staveb (§ 8 odst. 1), vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, ustanovení o odstupech mezi stavbami (čl. 8 odst. 1).

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005, č. 850/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012 – 113, č. 2776/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁸ Na frekventované udělování výjimek z ustanovení o odstupových vzdálenostech a na problémy s aplikací tohoto ustanovení upozorňuje např. Ing. Tomšík: TOMŠÍK, V.: *Výjimky z obecných požadavků na výstavbu povolované stavebními úřady*. *Bulletin Stavební právo* 2/2012. Dostupné z: <http://spolstavprav.cz/vyhlasaka-c-202012-sb-ktou-se-meni-vyhlasaka-c-2682009-sb-o-technicky-pozadavci-na-stavby-2/>; „[M]luvíme-li o výjimkách ze vzájemných odstupových vzdáleností, pak nelze nezmínit, že stavebním úřadům mnohdy činí potíže, aby ve vztahu k ustanovení § 25 vyhlášky číslo 501/2006 Sb., v platném znění situaci vyhodnotil z hlediska toho, zda konkrétní případ vůbec udělení výjimky vyžaduje.“

ochrana soukromí (bližší vymezení účelu stanovení odstupových vzdáleností viz § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Z popsaných důvodů je v odstavci druhém a čtvrtém § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. upraven rovněž specifický odstup staveb pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností. Stanovení těchto specifických odstupů má bránit především obtěžování vlastníka sousední stavby pohledem nebo hlukem.¹⁹ V případě rozhodování o výjimce z odstupových vzdáleností popř. z ustanovení regulující umístění stavebních otvorů (oken, dveří apod.) jsou sice kritéria pro možnost udělení výjimky poměrně srozumitelná, rozhodování, zda jsou tato kritéria splněna, to však nečiní jednodušším. Posoudit, zda v konkrétním případě neumožní udělení výjimky již nadměrný zásah do ochrany soukromí uživatelů sousední stavby či do kvality prostředí je mimořádně obtížné. Nejvyšší správní soud se k tomuto rozhodování vyjádřil v případě rozhodování o výjimce při dodatečném povolení stavby a zdůraznil nezbytnost pokusu o dohodu mezi účastníky řízení (mezi dotčenými sousedy).²⁰ Byť je rozhodování o výjimce v rámci dodatečného povolování stavby specifické, lze preferenci dohody doporučit vždy. Stejně tak je nezbytné trvat na řádném odůvodnění žádosti o výjimku stejně jako na zdůvodnění námitek vlastníků sousední nemovitosti případně jiného oprávněného uživatele sousední nemovitosti.

Výše uvedená rozhodnutí soudu, která se věnují pojmu kvalita prostředí resp. pohoda bydlení nebo účelu právní úpravy odstupových vzdáleností, dokládají, že při posuzování odstupových vzdáleností je třeba věnovat pozornost nejen ochraně vlastnického práva, ale též dalších souvisejících hodnot zejména ochraně soukromí a životního prostředí. Přitom nad rámec závěrů plynoucích z citované judikatury je třeba upozornit, že zabezpečení pohody bydlení se nemůže omezit pouze na vlastníky dotčených nemovitostí. Stejnou měrou je nezbytné chránit pohodu bydlení (kvalitu prostředí) též dalších osob, jimž svědčí oprávnění bydlet v dotčené (sousední) nemovitosti.

Mimo pochybnost je úzká souvislost veřejnoprávní ochrany soukromí poskytované ustanovením o odstupových vzdálenostech staveb a soukromoprávní ochrany sousedských práv upravené v § 1013 a následujících občanského zákoníku. Hmotné stavební právo je tak významným nástrojem prevence sousedských občanskoprávních sporů.

ZÁSADA ŠETRNOSTI K SOUSEDSTVÍ VE STAVEBNÍM PRÁVU

Z hlediska ochrany práv osob dotčených výstavbou nelze opominout ustanovení § 76 odst. 2 a § 151 odst. 1 stavebního zákona, která obsahují tzv. zásadu šetrnosti k sousedství, která míří na ochranu práv osob dotčených výstavbou při navrhování

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, www.nssoud.cz.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, č. 2418/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, právní věta: *Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.*

záměru a v průběhu provádění stavby. Při navrhování je zdůrazněna povinnost respektovat zájmy vlastníka sousedního pozemku. Při provádění stavby musí mít stavebník na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství. Tato povinnost se týká všech staveb, nejen staveb vyžadujících stavební povolení nebo ohlášení. Zásada šetrnosti k sousedství je naplňována některými konkrétními povinnostmi stavebníka v tomto ustanovení, např. povinností v dostatečném předstihu informovat osoby přímo dotčené stavebními pracemi. Je jí však třeba chápat v širším kontextu jakožto zásadu směřující na ochranu práv a právem chráněných zájmů osob dotčených výstavbou, zejména na kvalitu prostředí resp. pohodu bydlení.

PROCESNÍ PRÁVO STAVEBNÍ A OCHRANA PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

VYMEZENÍ OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

Základní procesní zárukou ochrany práv osob dotčených výstavbou je účastenství v územním či stavebním řízení, popř. v dalších řízeních, zejména v řízení o odstranění stavby a v řízení o změně v užívání stavby. Stavební zákon upravuje též další postupy, které mohou za určitých podmínek nahradit územní rozhodnutí nebo stavební povolení (územní souhlas, veřejnoprávní smlouva, ohlášení stavby, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora). S ohledem na skutečnost, že tyto postupy nejsou správním řízením, stavební zákon požaduje v těchto případech souhlas osob, které považuje za dotčené daným záměrem, jakožto nástroj ochrany jejich práv. Míra skutečné efektivity výše zmíněných procesních nástrojů stavebního práva jako záruky ochrany práv osob dotčených výstavbou závisí předně na způsobu vymezení okruhu osob, které mohou daný nástroj (účastenství v řízení nebo souhlas v případě ostatních postupů, které nejsou správním řízením) k ochraně svých práv uplatnit.

Stavební zákon nevymezuje okruh dotčených osob, které mají postavení účastníka řízení nebo jejichž souhlas je nezbytnou náležitostí žádosti o územní souhlas, ohlášení stavby, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora popř. podmínkou pro vyznačení účinnosti veřejnoprávní smlouvy, vždy shodně. Zásadně je však kritériem možné dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku popř. stavbě na něm. Procesní záruky ochrany jiných než vlastnických resp. věcných práv k pozemku a stavbě na něm stavební zákon v podstatě neupravuje. Okruh účastníků řízení z řad osob, jejichž práva mohou být výstavbou dotčena, resp. okruh osob, jejichž souhlas je nezbytným předpokladem uplatnění postupu alternativního k územnímu nebo stavebnímu řízení, vymezuje stavební zákon následujícím způsobem.

K územnímu souhlasu (§ 96 odst. 3 písm. d) StavZ) jsou nezbytné souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn. Teorie i praxe používá k jejich označení obvykle pojem „mezující soused“. U záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103 StavZ), pokud nejsou umístěny

ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m, se souhlas nevyžaduje. Stavební zákon v těchto případech vychází z předpokladu, že takovými záměry nemohou být práva dalších osob dotčena a neupravuje tedy žádnou formu ochrany jejich práv. Byť z pohledu snahy o zjednodušení výstavby „bagatelních“ záměrů je toto ustanovení racionální, nelze souhlasit s naprostou absencí nástroje ochrany v případě, pokud by daný záměr, v rozporu s předpokladem zákonodávce, byl způsobitelný zasáhnout do práv jiných osob. S ohledem na charakter záměrů si lze u některých z těchto záměrů dotčení práv třetích osob i v případě jejich umístění dále než 2 m od společných hranic pozemku snadno představit (srov. např. § 103 odst. 1 písm. e) body 1–3). V tomto ohledu je na místě též otázka ústavnosti této právní úpravy, neboť vylučuje ochranu práv nemezujících sousedů. Stavební zákon neumožňuje zvážení skutečného dotčení jejich práv. V intencích správního postupu tak chybí jakýkoliv procesní prostředek ochrany jejich práv. Do určité míry se tak nabízí paralela s právní úpravou zavedenou zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů, která od 1. 7. 1998 do 21. 4. 2000 omezovala účastenství sousedů na sousedy mezující. Jak už bylo uvedeno výše, Ústavní soud zrušil tuto úpravu jako neústavní.²¹ Praxi, která takovýmto způsobem zužovala účastenství na mezující vlastníky, kritizoval ještě před jejím posvěcením zákonem např. prof. Průcha, když v té době poukazyval na spornost jejího souladu s ústavním pořádkem.²²

Účastníky územního řízení z řad sousedů jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Nejvyšší správní soud k pojmu účastníka řízení z řad tzv. sousedů uvádí, že účastníkem „[b]ude souseď pouze v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva.“ V tomtéž rozsudku NSS též konstatoval, že „[v]ymezení okruhu účastníků územního řízení je úkolem náročným a vyžadujícím s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303.

²² PRŮCHA, P.: K některým procesním aspektům stavebně-právního režimu. *Bulletin Stavební právo* č. 3/1996, s. 31 „[V] praxi může v některých případech jít doslova „do očí bijící“ případy, kdy je tzv. „soused pozemku přes uličku“ (např. může jít o 80 cm širokou uličku v majetku obce, mezi parcelami rozdílných občanů) vyřazen z účastenství na územním řízení o umístění stavby a stejně tak i o účastenství na stavebním povolenacím řízení, i když je naprosto zřejmé, že povolovanou činností a následným stavem bude přímo dotčen.“

*v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu“.*²³

Určitou výjimku z kritéria přímé dotčenosti představuje zjednodušené územní řízení (srov. § 95 stavebního zákona), u kterého je třeba doložit souhlas okruh účastníků řízení z řad tzv. mezujících sousedů (osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež mají společnou hranici s těmito pozemkem, na kterém má být záměr umístěn). Pro postavení účastníka zjednodušeného řízení z řad osob dotčených výstavbou však zůstává zachováno kritérium přímé dotčenosti. „[Z]ákon tak v tomto ustanovení ze všech ‚možných sousedů‘ (tj. např. i ‚vzdálenějších‘) požaduje souhlas pouze tzv. přímých (mezujících) sousedů.“²⁴

K účinnosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo stavební povolení jsou nezbytné souhlasy osoby, které by jinak byly účastníky územního nebo stavebního řízení (srov. § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 StavZ).

Účastníky stavebního řízení z řad sousedů (§ 109 písm. e–f StavZ) jsou *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

K ohlášení stavby jsou nezbytné souhlasy (§ 105 odst. 1 písm. f) *osob, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavební záměr uskutečněn; souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu, tedy tzv. mezujících sousedů.*

K oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora je třeba připojit souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, s oznamovaným stavebním záměrem.

V případě tzv. čisté změny užívání, tedy změny užívání nepodmíněné změnou dokončené stavby, zákon rozlišuje oznámení změny užívání, které se nedotýká práv třetích osob a splňuje též další zákonná kritéria, a změnu v užívání, kterou je nutno projednat ve správním řízení. Změna užívání, která se dotýká práv třetích osob nebo splňuje jiná zákonná kritéria (srov. § 127 odst. 2 a 4), je podmíněna rozhodnutím o změně užívání. Otázka účastníků tohoto řízení není stavebním zákonem řešena, proto „[m]usí být okruh účastníků vymezen podle § 27 a 28 spr. ř. Použití analogie, tj. vymezení okruhu účastníků řízení o změně v užívání stavby podle některého z ustanovení zákona upravujícího postup tomuto postupu nejbližší, tj. např. v územním nebo stavebním řízení, nebude vzhledem k § 192 zákona možné.“²⁵

Lze shrnout, že okruh a postavení osob, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být podle stavebního zákona záměrem dotčena, se liší podle toho, zda se jedná o záměr, který lze umístit pouze na základě územního souhlasu, zjednodušeného územního řízení, resp. provést na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo zda se jedná o záměr podléhající územnímu rozhodnutí resp.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, www.nssoud.cz.

²⁴ MALÝ, S.: Nový stavební zákon s komentářem. Komentář k ustanovení § 5 odst. 1 písm. d). (Dostupné v ASPI).

²⁵ MALÝ, S.: Nový stavební zákon s komentářem. Komentář k ustanovení § 127 odst. 4. (Dostupné v ASPI).

stavebnímu povolení, popř. zda je záměr realizován na základě veřejnoprávní smlouvy popř. oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora.

Okruh dotčených osob, jejichž souhlas je nezbytný v případě územního souhlasu, zjednodušeného územního řízení a oznámení stavebního záměru, je vymezen užším způsobem než u ostatních postupů směřujících k umístění nebo provádění stavebního záměru (územní a stavební řízení, veřejnoprávní smlouva, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora).

Kritériem dotčenosti osoby (dotčenosti souseda) je v prvně uvedených případech společná hranice dotčeného pozemku s pozemkem, na kterém má být záměr realizován. Vyžaduje se pouze souhlas tzv. mezujících sousedů neboli osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemku mezujícímu s předmětným pozemkem, popř. osob, které mají věcné právo ke stavbě na takovém pozemku umístěném. Zákonodárce pravděpodobně vycházel z předpokladu, že záměry, pro které postačuje souhlas nebo oznámení, popř. pro které je možné využít zjednodušeného územního řízení, jsou jednodušší a menší a jejich provádění nemůže ovlivnit vzdálenější pozemky. Tento předpoklad však rozhodně nemůže platit vždy, a to nejen s ohledem na charakter některých takových záměrů, ale zejména s ohledem na skutečnost, že mezi pozemkem, na kterém má být realizován záměr a dotčeným, nicméně nemezujícím pozemkem, může být jen velmi malý, úzký pozemek, např. typu účelové komunikace. Zároveň nelze vyloučit spekulativní rozdělení pozemku, na kterém má být umístěna stavba a převedení části pozemku na třetí osobu pouze z důvodu vyloučení nutnosti souhlasu „sousedů“. Již výše byla zmíněna otázka ústavnosti právní úpravy, která vylučuje ochranu práv nemezujících sousedů, neboť neumožňuje zvážení skutečného dotčení jejich práv. V intencích správního postupu tak v těchto případech chybí jakýkoliv procesní prostředek ochrany dotčených práv nemezujících vlastníků.

V ostatních případech (územní řízení, stavební řízení, veřejnoprávní smlouva, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora) je rozhodujícím kritériem pro vymezení účastníků řízení z řad dotčených osob resp. osob, jejichž souhlas je nezbytný k veřejnoprávní smlouvě a souhlasu s oznámením autorizovaného inspektora, možné přímé dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k nemovitosti.

Stavební zákon, jak bylo úvodem této kapitoly uvedeno, zásadně odvozuje okruh osob, které považuje za dotčené stavebním záměrem od dotčení vlastnického popř. jiného věcného práva k nemovitosti. Dotčení jiných než věcných práv k nemovitostem stavebním záměrem stavební zákon nezohledňuje.²⁶

Výjimku představuje řízení o změně užívání stavby. V tomto řízení jsou účastníci řízení vymezeni zcela odlišným způsobem, neboť pro jejich vymezení se použije ustanovení správního řádu, které jako základní kritérium pro vymezení tzv. vedlejších účastníků řízení používá možné přímé dotčení jejich práv nebo povinností rozhodnutím. Zakládat účastenství v tomto řízení tak může i přímé dotčení jiného než vlastnického resp. jiného věcného práva.

²⁶ Blíže k této problematice v kapitole Osoby, které nemají věcná práva k pozemkům dotčeným výstavbou.

Procesním nástrojem ochrany práv osob dotčených výstavbou nebo přesněji řečeno osob, které stavební zákon považuje za dotčené výstavbou, je buď jejich souhlas (v případě územního souhlasu, ohlášení, veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora) nebo práva účastníka řízení. V případě zjednodušeného územního řízení je tímto nástrojem souhlas k žádosti mezujícího souseda a následně postavení účastníka zjednodušeného územního řízení, které však mají i „nemezující sousedi“²⁷. Pokud souhlas k některému z postupů, které nejsou správním řízením, některá ze zákonem vymezených osob (mezujících sousedů) neudělí, podléhá umístění nebo provedení záměru standardnímu správnímu řízení. V řízeních je okruh účastníků z řad „sousedů“ vymezen kritériem přímé dotčenosti, nikoli kritériem společné hranice. Procesním nástrojem ochrany se pak stávají práva účastníků řízení, zejména jejich právo podávat námítky.

Z hlediska účinnosti námitek osob dotčených stavebním záměrem resp. územním rozhodnutím je velmi podstatný přípustný rozsah námitek. V územním řízení lze uplatnit námítky vztahující se k právům účastníka, je vyloučeno domáhat se ochrany práv jiných účastníků řízení.²⁸ „[J]edná se o projev racionalizace průběhu řízení, přičemž zákonodárce konkrétně vymezil věcný rozsah námitek účastníků tak, aby odpovídal jejich postavení a jejich v daném řízení možným dotčeným právům.“²⁹ Musí se jednat o hmotná subjektivní práva účastníků řízení. Stavební zákon doslovně uvádí, že námítky může osoba (účastník řízení) uplatňovat v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno (srov. § 89 odst. 4). Byť zákon nespécifikuje, o jaké hmotné právo se jedná, tak z jednotného čísla a z kontextu dalších ustanovení stavebního zákona o účastnících řízení a jejich námítkách (srov. § 85 odst. 2 písm. b) a § 89 odst. 3) plyne dotčení práva vlastnického popř. jiného věcného práva k dotčenému pozemku nebo stavbě na něm. Tomuto závěru nasvědčuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, podle kterého „[j]e-li účastenství určité osoby (kromě navrhovatele) odvozeno od možnosti dotčení jeho práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv mu přísluší výkon účastnických práv a ochrana jeho hmotných práv“.³⁰

Rozsah námitek účastníků stavebního řízení je pak oproti přípustnému rozsahu námitek v územním řízení vymezen užším způsobem, neboť účastník může uplatnit pouze námítky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. V tomto případě zákon výslovně vymezuje přípustný rozsah námitek pozitivním výčtem. Ve stavebním řízení tak nelze uvažovat o ochraně jiných než vlastnických práv sousedů (resp. práv odpovídajícím věcnému

²⁷ Srov. § 95 odst. 1 písm. d).

²⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 9 As 34/2011 – 102, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz.

²⁹ DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – SEDLÁČKOVÁ, V. – SKLENÁŘ, T. – TUNKA, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006, s. 176.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz.

břemeni k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich), tedy účastníků řízení podle § 109 písm. f) stavebního zákona.

Osobám, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být výstavbou dotčena, poskytuje stavební právo procesní záruky ochrany jejich vlastnických a jiných věcných práv. Zejména v územním řízení však přichází v úvahu vedle dotčení práva vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě na něm, dotčení řady dalších práv. Jedná se zejména o právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, právo na příznivé prostředí a v extrémním případě lze uvažovat i o dotčení práva na život. Dotčení (byť hypotetické) těchto práv v budoucnu spolu úzce souvisí a konkrétní možná budoucí sousedská imise zpravidla nebude zasahovat pouze do vlastnického práva, ale též do některého dalšího práva. Z hlediska případných budoucích sousedských imisí způsobených užíváním stavby a ovlivněných umístěným a technickým řešením stavby přichází v úvahu zásah do soukromého a rodinného života, zásah do práva na ochranu zdraví a zásah do práva na příznivé životního prostředí dané osoby. Byť pochopitelně ne každou sousedskou imisi lze alespoň zčásti přičítat umístění, technickému řešení a povolenému užívání stavby.

Ochrana jiných práv těchto osob je výrazně komplikovanější a diskutabilnější, neboť v územním i stavebním řízení je rozsah námitek, které mohou tyto osoby uplatňovat limitován právě dotčením vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě. V případě územního řízení, které je z hlediska dotčení práv „sousedů“ stěžejní, lze zvažovat širší výklad rozsahu námitek „sousedů“ [účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b)], resp. širší interpretaci zásahu do vlastnického práva při současném zdůraznění požadavku § 90 písm. e) stavebního zákona. Argumentaci ve prospěch širší interpretace přípustného rozsahu námitek lze teoreticky odůvodnit i gramatickým výkladem ustanovení § 89 odst. 4 věta druhá, neboť rozsah námitek je limitován dotčením práva dané osoby a výslovně se nespécifikuje dotčení práva vlastnického. Výše však bylo uvedeno, že z kontextu souvisejících ustanovení stavebního zákona a z jednotného čísla plyne, že se má na mysli dotčení práva, které zakládá účastenství dané osoby. Při úvaze o možnosti uplatňování námitek odůvodněných dotčením jiného než vlastnického práva, např. dotčením práva na ochranu zdraví nebo práva na ochranu soukromého a rodinného života, je proto podstatnější argumentace vycházející ze skutečnosti, že výstavbou může dojít k současnému, často potencionálnímu, zásahu do skupiny práv, která spolu úzce souvisí, a je obtížné, a podle názoru autorky nežádoucí, je od sebe striktně oddělovat. Pouze současným respektováním vlastnického práva a dalších souvisejících práv (práv na ochranu soukromí, soukromého a rodinného života, zdraví či životního prostředí) lze docílit tzv. pohody bydlení neboli kvality prostředí³¹ a zároveň naplnit požadavek ustanovení § 90 stavebního zákona posuzovat soulad záměru žadatele s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení jakožto jednoho z kritérií, podle kterého stavební úřad posuzuje podanou žádost (záměr žadatele) v územním řízení. Minimálně v územním řízení je proto nezbytný přípustný rozsah námitek účastníků z řad osob

³¹ K pojmu kvalita bydlení neboli kvalita prostředí blíže viz subkapitola Obecné požadavky na výstavbu jako nástroj ochrany práv osob dotčených výstavbou.

dotčených výstavbou („sousedů“) vykládat extenzivně a striktně neoddělovat ochranu vlastnického práva od ochrany dalších práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Praxe obvykle vnímá námitky proti možným imisím jako námitky odůvodněné zásahem do vlastnického práva, nicméně ve skutečnosti může účastník řízení mnohem citelněji vnímat danou imisi jako zásah do jiného než vlastnického práva, jako zásah do některého z výše uvedených práv.

Nutno zdůraznit, že v rámci územního a v menší míře též stavebního řízení se často řeší možné budoucí zásahy do vlastnických případně i jiných práv prostřednictvím imisí. Procesní stavební právo zde má potenciál být nástrojem prevence budoucích sousedských sporů. Tuto skutečnost velmi výstižně shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, když uvedl, že: „[J]e logické, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů se řeší sousedské vztahy především v rámci námitek ve stavebním řízení. Nejde proto o konkrétní spory týkající se imisí, nýbrž se řeší potencialita vzniku možných budoucích sporů. Na základě vyhodnocení námitek činí stavební úřad rozhodnutí, zda je stavební záměr přijatelný, nebo zda by nepřiměřeně zasahoval do zájmů určitých účastníků ve prospěch jiných a přijatelný není. Kromě hledání výsledku v souladu s veřejným zájmem je úkolem stavebního úřadu i ochrana práv vlastníků sousedních nemovitostí.“³² O takovýchto námitkách občanskoprávní povahy může stavební úřad rozhodovat, neboť se nejedná o námitky zpochybňující rozsah či existenci vlastnických práv (srov. § 114 odst. 3). Je namístě připomenout, že občanskoprávní námitky uplatňované v rámci řízení podle stavebního zákona se dělí na dvě skupiny.³³ Do první náleží námitky zpochybňující vlastnické právo či jeho rozsah, o kterých může s konečnou platností rozhodnout pouze soud. „[D]ruhá skupina námitek nepřekračuje pravomoc stavebního úřadu, který je povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná právě o námitky proti předpokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (tj. námitky budoucích imisí).“³⁴ Nejvyšší správní soud se přitom opakovaně zabýval jak povinnostmi stavebního úřadu posuzovat tuto skupinu námitek občanskoprávní povahy tak způsobem tohoto posuzování.³⁵ Stavební úřad je povinen občanskoprávní námitky posoudit nejen z hlediska veřejnoprávních předpisů, ale také z hlediska soukromoprávní úpravy sousedských práv,³⁶ zejména z hlediska kritérií vymezených v ustanovení § 1013 občanského zákoníku.

Při srovnávání procesních nástrojů ochrany dotčených práv je třeba upozornit na podstatný rozdíl mezi územním rozhodnutím a stavebním povolením na jedné straně

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, č. 2968/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

³³ K povaze občanskoprávních námitek blíže viz např.: MAREČEK, J. – DOLEŽAL J. – SEDLÁČKOVÁ, V. – SKLENÁŘ, T. – TUNKA, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 222, POŘÍZEK, J.: K právu na ochranu soukromí ve stavebním řízení, dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-pravu-na-ochranu-soukromi-ve-stavebnim-rizeni-96026.html> (cit. 19. 8. 2016).

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, č. j. 8 As 39/2006 – 116, www.nssoud.cz.

³⁵ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52, č. 1602/2008 Sb. NSS, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007 – 150, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016 – 34. Vše dostupné z: www.nssoud.cz.

³⁶ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016 – 34, www.nssoud.cz, podle kterého: „[M]ěřítkem posouzení budoucích imisí přitom nejsou jen obecné technické předpisy, ale také soukromoprávní úprava sousedských práv, dle které bylo jak za dřívější, tak současné právní úpravy třeba zvážít, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům.“

a souhlasem, ohlášením a veřejnoprávní smlouvou na straně druhé. Zatímco v případě vydání nezákonného rozhodnutí prvoinstančním správním orgánem³⁷ může tuto nezákonnost dotčený účastník namítat prostřednictvím řádných opravných prostředků, tedy před nabytím jeho právní moci a vykonatelnosti, v případě ohlášení, územního souhlasu, veřejnoprávní smlouvy, tedy správních aktů, které nejsou správním rozhodnutím, k přezkumu zákonnosti může dojít až po nabytí právních účinků těchto správních aktů (srov. ustanovení § 96 odst. 4, § 78a odst. 9, § 106 odst. 2 a § 116 odst. 7 stavebního zákona). Byť účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat i zpětně (srov. § 99 správního řádu) nebo lze v rámci přezkumného řízení vydat předběžné opatření, je ochrana dotčených osob proti případné nezákonnosti těchto správních aktů (zejména v případě nezákonnosti spočívající v opominutí těchto osob resp. jejich souhlasu) výrazně oslabena. Nápravy nezákonnosti se v praxi budou dotčené osoby často domáhat v situaci, kdy už je s prováděním stavebního záměru započato. Příkladem ilustrujícím nižší míru ochrany dotčených osob je situace osoby, která by jinak byla účastníkem územního nebo stavebního řízení, v případě kdy stavební úřad přijal návrh veřejnoprávní smlouvy a vyznačil její účinnost, aniž by k ní byl přiložen souhlas všech dotčených osob (osob, které by jinak byly účastníky řízení). Taková smlouva se stává účinnou a k přezkumu její zákonnosti může dojít až po nabytí jejích účinků a tedy možnosti započít s realizací stavby. K nižšímu standardu ochrany práv dotčených osob přispívá též skutečnost, že možnost zahájení přezkumného řízení je omezena řadou podmínek (srov. § 94 a násl. správního řádu) a k jeho zahájení lze podat pouze podnět, neboť se řídí zásadou oficiality. Právní úprava tak v těchto případech poskytuje nižší záruky ochrany práv těchto osob.

Jako procesní prostředek ochrany proti výše uvedeným správním aktům v případě jejich nezákonnosti lze za určitých okolností využít ustanovení § 142 správního řádu, který upravuje možnost deklaratorního rozhodnutí, o tom zda právní vztah vůbec vznikl. Soudní ochrany proti nezákonnému ohlášení nebo souhlasu je možné se domáhat žalobou proti jinému zásahu podle § 82 soudního řádu správního.³⁸

Procesně odlišná je právní úprava ochrany práv dotčených osob v případě oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.³⁹ Ustanovení § 117 odst. 4 a 5 stavebního zákona umožňuje podat námitky a tedy i bránit se proti případné nezákonnosti ještě před právními účinky oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Je upravena povinnost zveřejnit oznámení stavebního záměru ještě před nabytím jeho účinnosti. Osoby, které by jinak byly účastníky stavebního

³⁷ Z hlediska ochrany práv účastníků řízení, které jsou osobami dotčenými daným záměrem, jsou zásadní zejména prostředky ochrany proti nezákonnosti spočívající v opomenutí práv účastníka řízení, popř. přímo v opomenutí takové osoby jakožto účastníka řízení.

³⁸ K povaze územního souhlasu a ohlášení a ochraně proti nim srov. především usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Ve Sbírce NSS jsou publikovány tyto právní věty: „[S]ouhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.“

³⁹ S ohledem na specifickou rozsáhlou problematiku oznámení stavebního záměru s certifikátem stavebního inspektora není v tomto textu institutu věnována hlubší pozornost.

řízení, mohou po zákonem stanovenou lhůtu podat proti oznámenému stavebnímu záměru námítky ze zákonem stanovených důvodů. Zákon přitom upravuje pouze dva důvody podání této námítky, a to v případě že oznámení neodpovídá podkladům, na základě kterých byl udělen souhlas dané osoby, nebo z důvodu, že souhlas této osoby zcela chybí. Podání těchto námítek má odkladný účinek a právo provést stavbu nevznikne. Obrana proti nezákonnému oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora po jeho právní účinnosti je v zásadě možná pouze prostřednictvím využití § 142 správního řádu, o čemž svědčí vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu. Problematikou obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora, jeho povahou a možnostem obrany proti němu se, se věnoval zvláštní senát NSS. Z tohoto zásadního usnesení NSS⁴⁰ plynou mimo jiné následující závěry. „[V]e věci přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora není příslušný rozhodovat ani soud ani správní orgán. Efektivní prostředek obrany osob, dotčených věcně vadnými nebo nezákonnými certifikáty spatřuje zvláštní senát v postupu podle § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního vztahu, tedy i o tom, zda stavebníkovi skutečně vzniklo právo stavby. O vydání takového rozhodnutí může stavební úřad požádat každý, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, tedy například dotčený soused, který byl ve zkráceném řízení opomenut. Proti výsledku řízení, jehož zahájení není omezeno žádnou lhůtou, je dále možné se odvolat a případně následně podat žalobu ve správním soudnictví. Spolu s návrhem na zahájení řízení o určení právního vztahu je rovněž možné podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Certifikát není správním rozhodnutím ani jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu. K nástupu právních účinků dochází ze zákona až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu, které činí zpravidla sám stavebník nebo jeho zástupce. Samotný certifikát je tak pouhým plněním ze soukromoprávní smlouvy. Protože žalobu proti certifikátu podle názoru zvláštního senátu podat nelze, senát probral i možnosti obrany dotčených osob. Jak uvedeno v úvodu, účastníci, kteří byli postupem autorizovaného inspektora opomenuti, se podle názoru zvláštního senátu mohou obrátit dle § 142 správního řádu na stavební úřad s návrhem na určení, zda stavebníkovi právo stavět vzniklo. O takovém návrhu stavební úřad rozhodne bezodkladně, jinak zpravidla do 30 dnů. S návrhem může být spojen i návrh na předběžné opatření (§ 61 správního řádu). Nespokojená strana takového sporu může proti rozhodnutí stavebního úřadu podat odvolání, o kterém by rozhodl instančně nadřízený. Jeho rozhodnutí může být napadeno u správního soudu žalobou. Pokud stavební úřad v řízení podle § 142 správního řádu určí, že právo stavět zákonně nevzniklo, zvolí další vhodný postup (může například vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy, nebo mu to rozhodnutím uložit, může provést kontrolní prohlídku stavby a podle okolností vyzvat k zastavení stavby nebo o tom rozhodnout, zahájit řízení o odstranění stavby atd.).“⁴¹

K podmínkám uplatnění ustanovení § 142 se taktéž vyjadřoval Nejvyšší správní soud, důležitý je zejména jeho rozsudek ze dne 25. 11. 2015, ve kterém uvedl: „[t]vrdí-li

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, č. 2717/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁴¹ Nejvyšší správní soud: Zvláštní senát se zabýval otázkou přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora dostupné: <http://www.nssoud.cz/Zvlastni-senat-se-zabyval-otazkou-prezkumu-certifikatu-autorizovaneho-inspektora/art/873>.

žadatel v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004, že je osobou, jež byla ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, opomenuta jako ten, kdo má právo uplatnit námitky proti provádění stavby, považuje se pro účely vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu z roku 2004, zda vzniklo právo stavby, podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv, za splněnou“.⁴²

OSOBY, KTERÉ NEMAJÍ VĚCNÁ PRÁVA K POZEMKŮM DOTČENÝM VÝSTAVBOU

Jak plyne ze stavebního zákona a z výše uvedeného, osobami, kterým stavební zákon poskytuje určité procesní záruky ochrany jejich dotčených práv, jsou sousedé – vlastníci dotčených nemovitostí popř. osoby, kterým svědčí jiné věcné právo k dotčené nemovitosti. Účastníky územního a stavebního řízení vymezuje zákon taxativně a oproti správnímu řádu užším způsobem. Zatímco správní řád zakládá účastenství tzv. vedlejších účastníků řízení na přímém dotčení libovolných práv nebo povinností, stavební zákon používá kritérium dotčení vlastnických nebo jiných věcných práv. Okruh osob přímo dotčených celým procesem výstavby a realizovanou stavbou však může být širší. Za pozornost stojí zejména postavení nájemců. Právo nájemců je odvozeno od práv vlastníků. Základním argumentem, proč nemají možnost vstupovat do řízení, popřípadě jiných alternativních postupů upravených stavebním zákonem, může být právě odvozenost jejich nájemního práva od práva vlastnického. Jejich kvazi-sousedská práva, tedy práva plynoucí z práva užívat pozemek, stavbu na něm popř. byt ve stavbě, jsou odvozena od práv vlastníka a ten má možnost uplatňovat a chránit své vlastnické právo. Vedle faktu, že vlastník, který danou nemovitost sám neužívá, nemusí tak mít žádný zájem na ochraně svých vlastnických práv, je problémová především situace, kdy je stavebník zároveň vlastníkem nemovitostí dotčených záměrem. V takové situaci nelze předpokládat uplatňování námitek v územním či stavebním řízení z pozice vlastníka nemovitostí dotčených výstavbou (typicky může takové situace vzniknout v případě obce či u investorů zabývajících se výstavbou a pronájmem bytových domů). Faktická možnost nájemce (popř. pachtýře) pozemku, domu či bytu domáhat se ochrany práv plynoucích z oprávnění užívat nemovitost prostřednictvím vlastníka je v těchto situacích velmi nepravděpodobná.

Další problémovou otázkou je fakt, že v souvislosti s výstavbou a zásahem (byť hypotetickým) do vlastnického práva obvykle dochází i k zásahu do dalších práv resp. hodnot. O tomto problému již bylo pojednáno v souvislosti s možností ochrany těchto práv v případě osob, které jsou v postavení účastníků řízení.⁴³ V případě vlastníka nebo oprávněného z jiných věcných práv k nemovitosti dotčené výstavbou lze do určité míry uplatňovat ochranu těchto práv prostřednictvím účastenství nebo v případě jiných postupů prostřednictvím neudělení svého souhlasu. Nájemce (popř. pachtýř) však žádné procesní nástroje k ochraně těchto svých práv upraveny nemá. Jedinou výjimku

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 – 40. Právní věty publikované a dostupné na: <http://www.nssoud.cz>.

⁴³ K tomu viz výše subkapitola Procesní prostředky ochrany práv dotčených osob.

představuje připomínka, kterou může uplatnit každý do územního řízení, do stavebního řízení pak pouze, má-li charakter navazujícího řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění.

Postavením nájemců v územním a stavebním řízení v případě, že se jedná o tzv. navazující řízení na proces posuzování vlivů na životní prostředí, se zabýval také Výbor pro kontrolu a dodržování Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy). Ve svém nálezu přijatém dne 29. června 2012 jako rozhodnutí ACCC/C/2010/50,⁴⁴ Výbor mimo jiné kritizoval nemožnost nájemců v ČR účastnit se těchto řízení a domáhat se soudní ochrany svých práv. Byť se jeho závěry týkají pouze řízení o činnostech a záměrech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, tedy podle současné právní úpravy navazujících řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, argumenty ve prospěch možnosti nájemců účinně chránit svá práva v řízeních podle stavebního zákona jsou obecně platné. Je třeba upozornit, že byť hlavním smyslem novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2015⁴⁵ bylo zajistit správnou transpozici směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí⁴⁶ a zejména její ustanovení zohledňující závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy, problematické postavení nájemců v tzv. navazujících řízeních, bylo reflektováno pouze zavedením konzultativní účasti v navazujících řízeních, tedy možnosti podávat připomínku v navazujících řízeních. Je však otázkou zda konzultativní možnost účasti v řízeních je dostatečně efektivním nástrojem k ochraně dotčených práv.⁴⁷

VÝJIMKY Z OBECNÝCH POŽADAVKŮ NA VÝSTAVBU – PROCESNÍ ASPEKTY

S ohledem na hmotněprávní význam udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu, kdy udělení výjimky může výrazně ovlivnit budoucí umístění nebo technické řešení stavby a tedy i práva osob dotčených výstavbou záměru, k jehož umístění nebo realizaci je výjimka požadována, je třeba upozornit na některá specifika řízení o udělení výjimek.

Řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je samostatným správním řízením, které může, ale nemusí být spojeno s územním nebo stavebním řízením. Jako takové se řídí stavebním zákonem a subsidiárně správním řádem. Stavební zákon nemá zvláštní

⁴⁴ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Dostupné: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

⁴⁵ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁴⁶ Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁴⁷ K této problematice blíže např.: MÜLLEROVÁ, H. – HUMLÍČKOVÁ, P.: *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 34–36, 41: „[P]řestože je tato nyní navrhovaná dílce ‚osudu‘ vyjádření veřejnosti v konzultativní formě účasti nesporně obrovským krokem vpřed, podle našeho názoru zůstává odrazem spíše slabé pozice veřejnosti z důvodu nedostatečného promítnutí požadavku Aarhuské úmluvy, podle něhož ‚[s]trany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti‘. Z praxe je nám známo, že ‚vypořádáním‘ je i pouhé konstatování, že připomínka nebyla akceptována.“

ustanovení o účastenství v řízeních o výjimce, proto se vymezení účastníků řízení řídí ustanoveními správního řádu. V případě spojení řízení o výjimce s územním nebo stavebním řízením se pro účely vymezení okruhu účastníků řízení použije správního řádu o společném řízení, podle kterého se účastníci řízení vymezují, jako kdyby řízení probíhala samostatně, tedy podle stavebního zákona v případě územního nebo stavebního řízení a podle správního řádu v případě řízení o výjimce. Z hlediska osob záměrem dotčených je tedy relevantní ustanovení správního řádu o tzv. vedlejších účastnících řízeních. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení ty osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím o výjimce přímo dotčena. Práva, které mohou být rozhodnutím o výjimce dotčena tak nejsou omezena pouze na práva věcná, především vlastnická, a účastenství tak není striktně omezeno jen na osoby mající věcná práva k dotčené nemovitosti, jako je tomu v případě vymezování účastníků podle stavebního zákona.

Zásadní otázkou je, zda rozhodnutí o výjimce jakožto rozhodnutí, které se vydává pro účely jiného řízení (typicky územního nebo stavebního) či v souvislosti s jiným postupem podle stavebního zákona, je samo o sobě rozhodnutím způsobilým přímo se dotknout práv a povinností třetích osob. Byť k faktickému naplnění rozhodnutí o výjimce dojde až rozhodnutím nebo jiným opatřením podle stavebního zákona, řízení o výjimce je jediným rozhodnutím, ve kterém se s konečnou platností rozhoduje o udělení nebo neudělení výjimky. Stavební úřad v územním, stavebním popř. jiném řízení (např. v řízení o dodatečném povolení stavby) již o výjimce nerozhoduje a nemůže rozhodnutí o výjimce jakkoliv měnit. Pro řízení podle stavebního zákona je typické, jak již bylo uvedeno výše, že jejich předmětem je často řešení hypotetických důsledků stavby, např. řešení možných budoucích imisí působených stavbou nebo jejím provozem. Ani v těchto případech nemusí v konečném důsledku dojít ke konkrétnímu zásahu do právní sféry účastníka řízení (např. vlastníka sousední stavby), to však nemůže být argumentem pro vyloučení jeho účastenství. Osoby potencionálně dotčené záměrem mají totiž jedinou možnost uplatnit své případné výhrady k udělení výjimky právě v řízení o výjimce. Z tohoto důvodu je třeba se jednoznačně přiklonit k názoru, že rozhodnutí o výjimce je způsobilé se přímo dotknout práv a povinností osob potencionálně přímo dotčených stavebním záměrem, pro který je výjimka požadována.

Z hlediska možných důsledků rozhodnutí o výjimce pro potencionálně dotčené subjekty je relevantní charakteristika řízení o výjimce v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, ve kterém soudu uvedl: „[v] řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení).“⁴⁸ Je však třeba upozornit, že v tomto rozhodnutí se soud zabýval povahou řízení o výjimce z hlediska aplikace § 70 soudního řádu správního na řízení o výjimce, zabýval se tedy otázkou, zda je rozhodnutí o výjimce vyloučeno ze soudního přezkumu z důvodu jeho předběžné povahy.

O možnosti dotčených osob účastnit se řízení o výjimce svědčí též názor NSS, podle kterého „[P]ožádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, www.nssoud.cz.

výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.⁴⁹ Byť se tento rozsudek týkal řízení o dodatečném povolení stavby, soud zde jasně deklaroval nutnost v řízení o výjimce respektovat vlastnické právo a právo na ochranu soukromí dotčených osob.

Jak bylo naznačeno, specifikem řízení o výjimce je jeho do značné míry předběžný charakter, který ovlivňuje možnosti soudního přezkumu. Podle Macháčkové má „[p]ovolení výjimky podstatě charakter rozhodnutí o předběžné otázce a do značné míry tak předurčuje rozhodnutí ve věci samé“.⁵⁰ Nejvyšší správní soud se otázkou předběžné povahy řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu opakovaně zabýval právě s ohledem na aplikaci ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního o vyluce rozhodnutí ze soudního přezkumu. Z jeho konstantní judikatury⁵¹ plyne, že z hlediska možnosti soudního přezkumu má rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu předběžnou povahu.

Je však třeba zdůraznit, že s ohledem na ústavní zásadu, která zaručuje poskytnutí soudní ochrany vůči všem rozhodnutím (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny), je při úvaze o uplatnění výjimky ze soudního přezkumu na místě maximální zdrženlivost. Soudní ochrana proti takovému rozhodnutí musí být možná prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné.⁵²

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, č. 2418/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Právní věta publikována ve Sbírce NSS.

⁵⁰ MACHÁČKOVÁ a kol., Stavební zákon. Komentář, s. 791.

⁵¹ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz:

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 – 54,

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 2 As 79/2006,

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 7/2007,

Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2008, č. j. 5 As 2/2008 – 88,

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 65/2008 – 97,

Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, č. j. 7 As 29/2009 – 58.

⁵² Srov. POTĚŠIL, L. – ŠIMÍČEK, V. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. Dostupné v ASPi (komentář k ustanovení § 70) 1152 s., který odkazuje na nálezy Ústavního k vyluce ze soudního přezkumu: „Ústavní soud se k vyluce soudního přezkumu vyjádřil tak, že ačkoliv ta svou povahou není protiústavní, je při její aplikaci na místě maximální zdrženlivost. Zejména vymezil, že vůči soudem nepřezkoumatelnému rozhodnutí se jeho adresát musí být schopen domoci soudní ochrany, a to i vůči jeho účinkům, a sice prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné. Taková soudní ochrana pak musí být včasná a účinná (srov. nálezy ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000; ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01, či ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01).“

Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 – 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 8 As 8/2011 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“

Z této v zásadě konstantní judikatury vybočil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95. V tomto rozsudku soud použil tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, který vymezil rozšířený senát NSS.⁵³ Na základě tohoto testu se zkoumá povaha rozhodnutí z hlediska časového, věcného a osobního, přičemž pouze kumulativní splnění všech těchto kritérií umožňuje aplikaci kompetenční výluky (§ 70 písm. b) soudního řádu správního). Z tohoto rozhodnutí NSS plyne závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu ve správním soudnictví, protože není naplněno kritérium časové, neboť rozhodnutí o výjimce není zatímní rozhodnutí, nýbrž rozhodnutí konečné. Soud v tomto rozsudku uvedl: „[S] ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno. Potenciálnímu stavebníkovi umožňuje či naopak brání v realizaci určitého záměru.“ Správní orgán rozhodující v následném řízení pak rozhodnutí o výjimce váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí. „[V] řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení). Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující (zde: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby). Může sice nastat situace, kdy budou některé části rozhodnutí o výjimce obsahově převzaty do rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje rozhodnutí o výjimce samostatné právní existence.“⁵⁴

S ohledem na rozdílný názor v rámci Nejvyššího správního soudu se charakterem rozhodnutí o výjimce zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jehož názor je v současné době pro praxi určující. Rozšířený senát NSS⁵⁵ se sice ztotožňuje s názorem, že rozhodnutí o výjimce je konečným nikoli zatímním rozhodnutím, nicméně přesto vylučuje jeho samostatný soudní přezkum. Jeho argumentace se zakládá na nezpůsobivosti samotné výjimky zasáhnout samostatně práva účastníků řízení. Podle soudu rozhodnutí o výjimce „[n]emá charakter rozhodnutí předběžného ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., neboť skutečně nesplňuje časovou podmínku... Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobena samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce.“⁵⁶ Podle názoru soudu však rozhodnutí o výjimce nemá do práv účastníků přímé dopady: „[J]akkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda

Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, www.nssoud.cz.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁶ Tamtéž.

se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.“⁵⁷

Přestože je v současné době určující tento názor rozšířeného senátu potvrzeného též Ústavním soudem,⁵⁸ podle kterého není rozhodnutí o výjimce samostatně přezkoumatelné a lze ho přezkoumat pouze v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s.r.s.), autorka se s tímto názorem neztotožňuje a přiklání se k názoru prvního senátu. Ztotožňuje se s jeho argumentací ve prospěch samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce. Důvodem je jak nezbytnost použití zásady zdrženlivosti při vylučování určitého rozhodnutí ze samostatného soudního přezkumu, tak skutečnost, že rozhodnutí o výjimce je jediným rozhodnutím, ve kterém se s konečnou platností o výjimce rozhoduje. Obsahově se v řízení o výjimce definitivně rozhoduje o potencionálním zásahu do práv osob. Neudělení výjimky vylučuje realizaci projektu v předložené podobě, v tomto ohledu se autorka neztotožňuje s výše citovaným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Žádosti o vydání územního rozhodnutí popř. stavebního povolení pro totožný projekt nemůže být, právě z důvodu absence výjimky vyhověno. Naopak udělením výjimky se rozhoduje o konkrétním aspektu definitivně ovlivňujícím konkrétní podobu nebo umístění záměru (typicky např. udělení výjimky z tzv. odstupových vzdáleností podle § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na výstavbu definitivně řeší minimální vzdálenost budoucí stavby od hranic pozemku nebo od sousedního rodinného domu).

V souvislosti s otázkou možnosti nebo nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je třeba upozornit na skutečnost, že řízení o výjimce může předcházet též územnímu souhlasu, ohlášení, uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora. Stavební zákon vylučoval možnost uplatnit výjimku z obecných požadavků na výstavbu do roku 2013 v případě územního souhlasu (srov. § 169 odst. 3 stavebního zákona ve znění platném a účinném do 31. 12. 2012, podle kterého se pro územní souhlas výjimka nepřipouští). Toto ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 350/2012 Sb. Výše uvedený závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁵⁹ vylučující ze samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce může platit jen v případě stavebních záměrů, které jsou umístěny nebo povolovány ve správním řízení. V případech, kdy je záměr povolován nebo umístěn na základě územního souhlasu, ohlášení, uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora, nenavazuje na řízení

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 4040/14

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

o výjimce další správní řízení a rozhodnutí o výjimce pak musí být samostatně přezkoumatelné. Podle NSS je rozhodnutí o výjimce samostatně soudně přezkoumatelné vždy, kdy „[n]a rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole“,⁶⁰ jednoznačně tedy v případě kdy následuje oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora, uzavření veřejnoprávní smlouvy a v případě zamítnutí výjimky, které znemožní realizaci projektu v požadované podobě. Podle názoru autorky by samostatný přezkum rozhodnutí o výjimce měl být dále přípustný minimálně v případech, kdy záměr bude povolován na základě územního souhlasu nebo ohlášení. Tyto správní akty jsou sice soudně přezkoumatelné v režimu přezkumu jiného nezákonného zásahu správního orgánu, nicméně § 75 odst. 2 soudního řádu správního, připouští přezkum podkladu (jiného úkonu) v rámci přezkumu rozhodnutí, nikoli přezkum rozhodnutí v rámci přezkumu jiného úkonu (zásahu).

Z hlediska ochrany práv osob, které mohou být dotčeny v konečném důsledku udělením resp. neudělením výjimky z obecných požadavků na výstavbu, lze uzavřít, že účastníci řízení o výjimce jsou všichni, kteří mohou být přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech účinky tohoto rozhodnutí, byť faktická realizace tohoto rozhodnutí je podmíněna až následným rozhodnutím popř. jiným opatřením podle stavebního zákona. Zároveň je třeba zdůraznit, že účastenství tzv. vedlejších účastníků řízení není striktně vázáno na přímé dotčení vlastnických popř. jiných věcných práv. Je třeba tedy brát v úvahu jak přímé dotčení jiných než vlastnických práv (např. práva na soukromí) vlastníků okolních pozemků popř. staveb na nich umístěných, tak přímé dotčení takových práv i jiných osob. Být možné přímé dotčení práv jiných osob než tzv. sousedních vlastníků je zcela jistě méně pravděpodobné, nemůže ho stavební úřad a priori vyloučit pouze s odůvodněním, že tato osoba nemá žádná vlastnická popř. jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich.

Soudní přezkum rozhodnutí o výjimce lze v současné době podle ustálené soudní judikatury realizovat buď přímo, v případech kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje správní řízení podle stavebního zákona nebo nepřímo, a to prostřednictvím přezkumu tzv. navazujícího rozhodnutí, zpravidla územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Autorka se však přiklání k možnosti samostatného přezkumu rozhodnutí o výjimce vždy a ztotožňuje se s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve výše citovaném rozsudku ze dne 27. 10. 2009, podle kterého „[s]ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno.“⁶¹

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

ZÁVĚR

Současné stavební právo⁶² tvoří poměrně rozsáhlý soubor norem uspořádaných do stavebního zákona a řady prováděcích právních předpisů. Zákonná právní úprava je především úpravou procesního práva, hmotné právních norem zejména v části územního rozhodování a stavebního řádu není mnoho. Toto uspořádání sice umožňuje poměrně pružně reagovat na změny ve stavebnictví, nicméně z hlediska ochrany veřejných zájmů chráněných přímo stavebním právem, by bylo vhodné upravit alespoň základní požadavky na zákonné úrovni garantující jak větší stabilitu, tak zaručující ochranu těchto zájmů na vyšší úrovni. V případě stávající právní úpravy je pak minimálně problematické široké zmocnění pro jádro hmotného stavebního práva tvořeného tzv. obecnými požadavky na výstavbu. Z hlediska ústavně právních požadavků na vymezení zákonného zmocnění pro odvozenou normotvorbu je toto zmocnění poměrně vágní a nevymezuje dostatečně základní obsahový rámec pro úpravu obecných požadavků na výstavbu v prováděcích právních předpisech. Podle nálezu Ústavního soudu přitom „[p]odzákonný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou bud’

⁶² Příspěvek vychází z právního stavu k 1. 6. 2017. Nereflektuje novelu stavebního zákona schválenou Parlamentem ČR dne 27. 6. 2017 (Poslanecká sněmovna schválila definitivně návrh po jeho vrácení Senátem, prezident zákon podepsal dne 13. 7. 2017), před konečnými korekturami tato novela nenabyla účinnosti ani platnosti.

Byť se jedná o velmi rozsáhlou novelu, na závěrech tohoto příspěvku nic podstatného nemění, stejně tak nemá podstatný vliv na většinu jeho obsahu. Autorka však považuje za vhodné uvést pár stručných poznámek ke vztahu novely a obsahu tohoto příspěvku.

Novela nezjednodušuje řízení ani jiné postupy, naopak okruh řízení rozšiřuje (zavádí možnost vedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného řízení a společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí). Stavební zákon nadále zůstává především normou procesní. Aspektů problematiky obecných požadavků na výstavbu, kterým se příspěvek ve větší míře věnuje, se novela taktéž nedotýká. Definice obecných požadavků na výstavbu se sice zjednodušuje, jedná se však pouze o pojmovou nikoli obsahovou změnu (obecnými požadavky na výstavbu se po nabytí účinnosti novely stavebního zákona budou rozumět *obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb, stanovené prováděcími právními předpisy*). K žádné další změně, které by měla vliv na obsah příspěvku v částech věnovaných problematice související s obecnými požadavky na výstavbu, nedochází. Nemění se ani zmocnění pro jejich stanovení vyhláškou ani právní úprava udělování výjimek. Důvodová zpráva nepředpokládá změnu prováděcích právních předpisů, které vymezují obecné požadavky na výstavbu.

Okruh sousedů neboli osob dotčených výstavbou, kteří jsou účastníky řízení, včetně nového územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného řízení a společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, se nemění. K změně v pojetí účastenství nedochází ani v případě změny v užívání, účastníci tohoto řízení se i po novele bude vymezovat podle správního řádu.

Podstatnou změnou, ke které dochází v novele stavebního zákona, a které se týká obsahu tohoto článku, je změna okruhu osob z řad sousedů, jejichž souhlas je nezbytné doložit k ohlášení a oznámení záměru (oznámení záměru nahrazuje žádost o územní souhlas). Namísto v článku kritizovaného kritéria mezujícího souseda se požaduje souhlas *osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno*. Obdobně se mění okruh osob, jejichž souhlas je nezbytné doložit v případě zjednodušeného řízení. Novela zavádí pro vymezení těchto osob stejné kritérium, které zákon používá pro vymezení účastníků řízení. Tuto změnu je třeba hodnotit pozitivně, jak plyne i z obsahu příspěvku, který se touto problematikou zabývá. Novela taktéž vypouští z kritérií posuzování záměru žadatele (§ 90) požadavek na soulad záměru s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Byť požadavek na takovou ochranu odpovídá základním zásadám právního státu, lze ho dovést ze správního řádu a ve stavebním zákoně pak tomuto kritériu odpovídá zásada šetřivosti k sousedství jako povinnost stavebníka, vypuštění výslovného zakotvení tohoto kritéria pro posouzení záměru stavebním úřadem v § 90 nelze vnímat pozitivně.

*výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.*⁶³ Obecné požadavky na výstavbu jsou pro ochranu práv osob dotčených výstavbou velmi podstatné, neboť právě v nich je v mnoha ohledech obsažen základní standard pro řešení vzájemných vztahů mezi sousedními stavbami a pozemky.

Dalším souvisejícím problémem právní úpravy z hlediska ochrany práv subjektů dotčených výstavbou, je poměrně široce koncipovaný prostor pro udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu. Sama možnost udělování výjimek je pochopitelná a umožňuje zohlednit specifika konkrétních případů, nicméně množství tzv. výjimkových ustanovení obecných požadavků na výstavbu spolu s poměrně široce formulovanými zákonnými kritérii pro udělování výjimek upravených v ustanoveních § 169 stavebního zákona výrazně snižuje právní jistotu a hmotněprávní záruky ochrany práv sousedů.

Stavební právo výrazně ovlivňuje vedle veřejnoprávních vztahů též vztahy soukromoprávní, míra prolínání veřejného a soukromého práva je specifická a značně zvyšuje obtížnost rozhodování v řízení resp. jiných postupech podle stavebního zákona, neboť mimo jiné v nich dochází k uspořádávání sousedských vztahů. Stavební úřady jsou povinny zabývat se též některými občanskoprávními námitkami a zkoumat je nejen z hlediska veřejnoprávních předpisů, ale také z hlediska soukromoprávní úpravy sousedských práv, tedy z hlediska možného dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku (popř. stavby na něm umístěné) imisemi v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání. Tento přístup výrazně zvyšuje ochranu dotčených vlastníků nemovitostí, nicméně zároveň klade výrazně vyšší nároky na stavební úřady resp. na kritéria posuzování umístění záměru, jeho provedení a užívání.

Z hlediska procesních záruk ochrany práv osob dotčených výstavbou představuje problémovou stránkou právní úpravy předně vymezení osob, kterým stavební zákon umožňuje účastnit se řízení podle stavebního zákona resp., jejichž souhlas je podmínkou uplatnění některého z alternativních postupů nahrazujících standardní správní řízení. Stavební zákon vymezuje tyto osoby na základě premisy přímé dotčenosti vlastnických popř. jiných věcných práv k nemovitostem dotčeným výstavbou. Vyjma řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu a řízení o změně v užívání, se tak neuplatňuje obecné ustanovení správního řádu o tzv. vedlejších účastnících řízení. Procesní stavební právo vychází z předpokladu, že výstavbou jsou dotčena vlastnická práva a procesní záruky ochrany těchto práv jsou tak téměř výhradně určeny pro tyto osoby. Není dostatečně reflektována skutečnost, že výstavbou je ovlivňováno nejenom právo vlastnické, ale též další práva, která spolu úzce souvisí a jejichž ochranu je obtížné procesně i hmotněprávně striktně oddělovat. Jedná se především právo na život, právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu soukromého a rodinného života a právo na příznivé životní prostředí, a to nejen vlastníků resp. osob oprávněných z věcných práv k sousedním nemovitostem, ale též dalších osob. Vyloučení ustanovení

⁶³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (publikováno: N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.).

správného řádu o vedlejších účastnících řízení neumožňuje vůbec zvažovat eventuální dotčení jejich práv.

Další slabou stránkou právní úpravy je komplikovanost právní úpravy, kdy zejména u tzv. alternativních postupů (územního souhlasu, ohlášení, veřejnoprávní smlouvy, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora) jsou procesní záruky ochrany práv sousedů oslabeny, ať již způsobem vymezení těchto osob (např. zúžením okruhu osob, jejichž souhlas je nezbytný na tzv. mezující vlastníky) nebo procesními prostředky obrany proti případnému nezákonnému aktu.

Stávající veřejné stavební právo se potýká s celou řadou problémových otázek, ani z hlediska ochrany práv osob dotčených výstavbou není s ohledem na možný rozsah tohoto příspěvku možné postihnout všechny z nich. Z hlediska úvah *de lege ferenda* by nepochybně k posílení hmotněprávních záruk ochrany práv osob dotčených výstavbou přispěla úprava hmotného veřejného práva přímo v zákoně ve větším rozsahu, minimálně na úrovni jednoznačného obsahového zmocnění pro podzákonnou úpravu a dále omezení výjimek z obecných požadavků na výstavbu, a to jak omezením ustanovení, ze kterých je možné udělení výjimky, tak zpřesněním důvodů resp. podmínek udělení výjimky.

Z hlediska procesní úpravy je k posílení ochrany práv sousedů *de lege ferenda* nezbytné uvažovat o zjednodušení právní úpravy, zejména o omezení odchylných postupů, na základě kterých je možné umístění nebo provedení stavby. Úroveň ochrany práv osob dotčených výstavbou přitom musí být u všech postupů na stejné úrovni.

Za velmi sporné je třeba konečně považovat skutečnost, že stavební právo poskytuje ochranu především vlastnickému právu dotčených osob. To se projevuje jak kritérii pro účastenství, tak rozsahem přípustných námitek účastníků řízení. Byť je vlastnické právo jednoznačně dotčeno nejvíce, nelze *a priori* již zákonem omezit ochranu jiných práv ať již vlastníků nebo jiných osob.

Výše uvedené změny zákonné úpravy, zejména zjednodušení postupů, jiná koncepce účastenství a podrobnější úprava hmotněprávních požadavků přímo v zákoně, jsou změnami koncepčního charakteru, které by vyžadovaly nový zákon kodexového typu.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
frankova@prf.cuni.cz