

MÍRA OCHRANY PRÁV VLASTNÍKŮ SOUSEDNÍCH NEMOVITOSTÍ PŘI UMÍSTĚOVÁNÍ STAVEB

IRENA POUROVÁ

Fakulta stavební, ČVUT v Praze, Česká republika

Nový stavební zákon upravuje šest druhů povolení umístění stavby. Jedná se o územně plánovací informaci (§ 21 odst. 1 písm. d), regulační plán (§ 61 odst. 2), územní rozhodnutí (§ 76 odst. 1), územní rozhodnutí vydané ve zjednodušeném územním řízení (§ 95 odst. 1), územní souhlas (§ 96 odst. 1 a 2) a veřejnoprávní smlouvu (§ 78 odst. 3).

Jednotlivá výše uvedená povolení se liší druhem či velikostí stavby, pro jejíž umístění mohou být použita, ale zejména se liší mírou ochrany práv vlastníků sousedních nemovitostí. Přitom vydání povolení umístění stavby, popř. změny stavby spočívající v její nástavbě nebo přístavbě, je pro budoucí možnost realizace stavby klíčové, a tudíž i pro ochranu práv a oprávněných zájmů vlastníků sousedních nemovitostí rozhodné. To proto, že ve fázi umísťování stavby se řeší předně otázky půdorysné velikosti a výšky stavby, odstupové vzdálenosti stavby od hranic se sousedním pozemkem, míra zastavěnosti pozemku, vzhled stavby či způsob jejího užívání. Dovolují si proto naznačit současnou úpravu této problematiky dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a předkládám ji k úvaze, když dle mého soudu, ochrana práv vlastníků sousedních nemovitostí při povolování umístění staveb není vyvážená.

Územně plánovací informace o podmínkách provedení jednoduchých staveb nahrazuje územní rozhodnutí nebo územní souhlas, a to u staveb uvedených v § 104 odst. 2 písm. a) až d) StavZ. Jedná se o následující, taxativně vymezené stavby:

stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím,

podzemní stavby do 300 m² zastavěné plochy a hloubky do 3 m, pokud nejsou vodním dílem,

stavby do 300 m² zastavěné plochy a do výšky 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do 1000 m² zastavěné plochy a výšky 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejvýše 3 let,

stavby do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m.

Územně plánovací informaci o podmínkách provedení jednoduchých staveb vydává stavební úřad na žádost, přičemž o tom, že taková žádost byla podána či o jejím posuzování nejsou vlastníci sousedních nemovitostí, přesněji vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich, vůbec informováni. Pro povolení realizace stavby, pro kterou byla vydána kladná územně plánovací informace, pak postačí pouze ohlášení stavebníka dle § 105 StavZ, za splnění základních podmínek, že navržená stavba je v souladu s obecně technickými požadavky na výstavbu, je umístěna v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se jí podstatně nemění a nevyžaduje nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu. Teprve pro fázi ohlášení stavební zákon požaduje, aby stavebník doložil, že o svém záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich. Ti pak mohou do 15

dnů, ode dne svého informování, podat proti záměru námítky. Zákonná možnost podání námitek ve fázi ohlášení je však degradována prováděcí vyhláškou č. 526/2006 Sb., když tato ve své příloze 1, části B za doklad o prokazatelném informování vlastníků sousedních nemovitostí uznává pro případ, že nedojde k osobnímu jednání, dopis zaslaný doporučeně na dodejku v souladu se zákonem o poštovních službách. Takovýto dopis však není důkazem o prokazatelném informování a nesplňuje tak požadavek zákona. Za povšimnutí stojí také rozdílné vymezení sousedů, stavební zákon hovoří o vlastnících sousedních pozemků a staveb, vyhláška jen o vlastnících sousedních pozemků. Pokud jde o námítky, stavební zákon ohledně nich nestanoví žádný procesní postup. Z povahy věci plyne, že je stavební úřad důsledně posoudí a shledá-li je důvodnými, musí stavbu zakázat. V konkrétních případech je však žádoucí a důvodná ochrana práv stavbou přímo dotčených osob omezena i ve fázi ohlášení, a to jednak taxativně stanovenými důvody v § 107 odst. 1 StavZ, pro které výhradně může a současně musí být stavba zakázána (příčemž nedominují důvody typické pro umístění stavby), a jednak skutečností, že o námítkách stavební úřad nerozhoduje a není tedy přípustný ani žádný řádný opravný prostředek do souhlasu stavebního úřadu s ohlášenou stavbou.

Územní souhlas nahrazuje územní rozhodnutí a stavební úřad jej vydá za podmínek § 96 odst. 1,3 a 4 StavZ, a to pouze pro taxativně vymezené záměry uvedené v § 96 odst. 2 StavZ. Územní souhlas se uplatní např. u staveb, které pro svoji realizaci nevyžadují stavební povolení ani ohlášení (§ 103), u staveb, které vyžadují ohlášení (§ 104) a dále u změn staveb bez omezení velikosti těchto staveb. Z hlediska ochrany práv stavbou přímo dotčených osob je rozhodné, že žadatel o vydání územního souhlasu je povinen doložit souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být navrženým záměrem přímo dotčeno. Žadatel má rovněž povinnost zajistit, aby informace o jeho záměru byla bezodkladně poté, co jej oznámil, vyvěšena na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, po dobu nejméně 30 dní. Pokud nejsou splněny podmínky pro vydání územního souhlasu, rozhodne stavební úřad usnesením o projednání záměru v územním řízení.

Územní rozhodnutí je nezbytné u všech záměrů, u nichž nepostačí územní souhlas. Územní rozhodnutí tedy vyžadují zejména stavby většího rozsahu, které nejsou uvedeny v § 103 a 104 StavZ. V územním řízení jsou osoby, kterým svědčí vlastnické či jiné věcné právo k sousedním pozemkům či stavbám na nich zpravidla účastníky řízení, to za situace že tato jejich práva mohou být územním rozhodnutím přímo dotčena. Účastník řízení se může účastnit řízení a nejpozději při veřejném ústním jednání vznášet námítky, o kterých se rozhoduje. Proti vydanému územnímu rozhodnutí je přípustné odvolání.

Tento i podle stavebního zákona z roku 1976 standardní postup je významně narušen novou úpravou, podle které je vlastníkům sousedních pozemků a staveb či osobám, které mají jiné věcné právo k sousedním pozemkům a stavbám doručováno oznámení o zahájení územního řízení a územní rozhodnutí, je-li pro území vydán územní plán nebo regulační plán, veřejnou vyhláškou. Jde o úpravu, která velmi negativně zasahuje do práv a oprávněných zájmů sledovaných osob, když nelze spravedlivě očekávat a požadovat od těchto osob, aby v pravidelných krátkých intervalech kontrolovaly úřední desku úřadu, v jejímž správním obvodu předmětná nemovitost leží. Nejistota je v tomto případě navýšena ještě nepřesným zněním § 25 odst. 2 SpŘ, ohledně lhůty, po kterou musí být písemnost vyvěšená na úřední desce zveřejněna též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Z logiky věci plyne, že doba, po kterou bude písemnost zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup by měla být shodná s dobou zveřejnění písemnosti na klasické úřední desce. Je však v praxi skutečností, že správní orgány považují za řádně doručené i takové písemnosti, při jejichž doručování tento požadavek splněn nebyl.

V územním řízení má žadatel dle § 87 odst. 2 StavZ povinnost zajistit, aby informace o jeho záměru byla bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání, vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem nebo na jiném vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit, a to do doby veřejného ústního jednání. Ani tato povinnost nemůže vyvážit hrubě nerovné postavení sledovaných osob vůči žadateli. Předně není pravidlem, že by vlastníci sousedních nemovitostí či osoby, kterým svědčí jiná věcná práva k těmto nemovitostem se v daném místě vždy zdržovaly či alespoň měly možnost se zde zdržovat. Zákonem zvolená formulace o povinnosti zveřejnění informace na místě určeném stavebním úřadem staví námi sledovaného účastníka do role zoufale pátrajícího detektiva. Další formulace o povinnosti zveřejnění informace bezodkladně poté, co bylo nařízeno veřejné ústní jednání a ponechání této informace na místě do doby konání tohoto jednání umožňuje zveřejnění po dobu pouhých 15 dnů. A konečně samotné splnění povinnosti zveřejnění informace po celou, byť velmi omezenou, dobu není účinně kontrolovatelné.

Projednání záměru v územním řízení je podle stavebního zákona veřejné. Tato nesporně přínosná a legitimní úprava by však neměla být záminkou pro doručování veřejnou vyhláškou též účastníkům řízení (vyjma žadatele a obce, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn a kterým se doručuje vždy jednotlivě), a tím pro hrubé narušení rovnosti mezi účastníky územního řízení a založení právní nejistoty některých z těchto účastníků.

Na územní řízení navazuje zpravidla stavební řízení, v němž se již doručuje všem účastníkům řízení jednotlivě a je tedy objektivně dána vysoká pravděpodobnost, že zákonem stanovený okruh účastníků bude o vedeném řízení také informován. Náprava případně nezákonně vydaného územního rozhodnutí však ve stavebním řízení není přípustná, když dle § 114 odst. 2 StavZ se k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, nepřihlíží. Příznivější situace z hlediska včasné informovanosti všech účastníků územního řízení je v případě spojení územního a stavebního řízení dle § 78 odst. 1 StavZ, kdy musí být splněny požadavky zákona u obou typů řízení, a tudíž je doručováno účastníkům řízení jednotlivě, a dále, poněkud paradoxně, i v případě že je rozhodováno dle § 169 odst. 2 StavZ o udělení výjimky, kdy se okruh účastníků i doručování písemností řídí správním řádem.

Územní rozhodnutí vydané ve zjednodušeném územním řízení lze vydat u obdobných staveb jako v klasickém územním řízení. Podmínkou vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení je, že záměr je v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území, záměr nevyžaduje posouzení vlivu na životní prostředí, žádost má všechny předepsané náležitosti a žádost je dále doložena zejména kladnými závaznými stanovisky dotčených orgánů a výslovným souhlasem účastníků řízení se záměrem i zvolenou formou zkráceného územního řízení. Souhlas musí vyjádřit účastníci řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům a stavbám, jež jsou předmětem územního řízení a tzv. mezující sousedé včetně osob, které mají jiná věcná práva k mezujícím pozemkům a stavbám (§ 95 StavZ).

Jsou-li splněny podmínky pro zjednodušené územní řízení, stavební úřad zveřejní návrh výroku rozhodnutí na úřední desce a současně ho doručí dotčeným orgánům a žadateli, který má informační povinnost obdobně jako u územního řízení. Pokud nejsou ve lhůtě 15 dnů ode dne zveřejnění návrhu podány výhrady dotčených orgánů, námitky účastníků či připomínky veřejnosti (u veřejnosti přípustné jen v rozsahu vymezeném ochranou veřejných zájmů dle zvláštních právních předpisů), pokládá se rozhodnutí za vydané a nabývá právní moci. V opačném případě rozhodne stavební úřad usnesením, že věc je nutno projednat v územním řízení. Principem zjednodušeného územního řízení je tedy možnost vydání územního rozhodnutí bez vedení řízení. Sledovaná ochrana práv je v daném případě zabezpečena

požadavkem na výslovný souhlas účastníků v pozici tzv. mezujících sousedů a možností podání námitek ze strany všech účastníků řízení, kdy jejich okruh je dán okruhem účastníků pro územní řízení, popř. dle správního řádu.

Regulační plán se vydává formou opatření obecné povahy pro část území obce nebo pro část území kraje, nahrazuje v řešené ploše a ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území (§ 61 odst. 2 StavZ). Tento postup neplatí pouze v nezastavěném území. V návaznosti na to, zda se regulační plán vydává z podnětu nebo na žádost, se liší náležitosti jeho návrhu a možnosti jeho vydání. V řízení o regulačním plánu musí být respektována následující pravidla:

- o návrhu se koná veřejné projednání, návrh se doručuje veřejnou vyhláškou,
- dotčená plocha musí být označena tabulí se základními informacemi o návrhu regulačního plánu nejméně 30 dnů přede dnem veřejného projednání,
- k podání námitek jsou oprávněny dotčené orgány a osoby okruhu účastníků územního řízení, a to nejpozději při veřejném projednání,
- požizuje-li se regulační plán na žádost, musí být k žádosti připojeny také doklady prokazující vlastnické právo žadatele nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám v řešené ploše, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí, anebo souhlas vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše nebo dohodu o parcelaci, k nimž žadatel nemá potřebné právo; souhlas nebo dohoda o parcelaci se nepožaduje, jestliže lze pozemky vyvlastnit nebo vyměnit,
- k námitkám a připomínkám uplatněným k věcem, o kterých bylo rozhodnuto v územním plánu nebo zásadách územního rozvoje, se nepřihlíží, pro regulační plán obce je též závazný regulační plán vydaný krajem.

Veřejnoprávní smlouva je variantou územního rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území. Se souhlasem dotčeného orgánu ji může stavební úřad uzavřít písemně se žadatelem. Podmínky pro uzavření smlouvy stanoví správní řád a podmínkou její účinnosti jsou souhlasy všech účastníků řízení.

Jak ze shora učiněného přehledu vyplývá, nejmenší míra ochrany práv vlastníků sousedních pozemků a staveb je nastavena u povolení umístění stavby formou územně plánovací informace a dále u staveb umístěvaných formou územního rozhodnutí, popř. u regulačního plánu pořizovaného z podnětu. Obě posledně jmenované formy se přitom uplatní při umístěvaní nejrozsáhlejších staveb či záměrů, které mohou mít významný vliv na změnu poměrů v území. Ač se zdráhám učinit takový závěr, platná úprava se jeví tak, že o co větší je připravovaný záměr, o to menší míra ochrany přímo dotčeným osobám je objektivně poskytována. Vyváženost realizace práv všech přímo dotčených osob při umístěvaní staveb není zajištěna. O to větší odpovědnost leží na stavebních úřadech. Jejich povinností je mimo jiné vyžadovat, aby každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, byl šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb (§ 76 odst. 2 StavZ), a stejně tak dbát, aby při postupech dle stavebního zákona byly respektovány rovněž základní zásady činnosti správních orgánů, když zvláštní akcent nutno klást na požadavek legitimního očekávání a materiální rovnosti ve smyslu § 2 odst. 4 SpŘ.

A přece ještě jedna nutná jasně formulovaná otázka. Komu slouží takto nastavená úprava? A sleduje opravdu transparentnost rozhodování ve veřejné správě, která byla opakovaně zdůrazňovaným cílem při tvorbě nového stavebního zákona i správního řádu? V současné době je připravována tzv. velká novela stavebního zákona, mám za to, že by významná změna měla nastat i v naznačené oblasti umístování staveb.

Kontaktní údaje na autora – email:

irena.pourova@fsv.cvut.cz