

Stavební úřad by měl za účastníky územního řízení vzít vlastníky nemovitostí, kteří mohou být přímo dotčení na svých právech významnou ztrátou výhledu. Námitku ztráty výhledu stavební úřad vždy posoudí, a pokud dospěje k závěru, že ztráta výhledu nepředstavuje nepřiměřené dotčení vlastnického práva, vypořádá se s ní v odůvodnění rozhodnutí.

V extrémních případech, kdy půjde o úplné odnětí dosavadního výhledu nebo kdy bude významné omezení výhledu kombinováno s dalšími nepříznivými vlivy (např. nemožnost otevřít okno, omezení proudění vzduchu, vlhkost), je namístě, aby stavební úřad vyhodnotil takovou situaci jako obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a stavbu odmítl do území umístit.

V Brně dne 28. ledna 2013
Sp. zn.: 3687/2012/VOP/KČ

Závěrečné stanovisko

**k postupu stavebního úřadu Městského úřadu Beroun
ve věci stavby rodinného domu
na pozemku p.č. X v katastrálním území Z.**

A - Rekapitulace šetření

Dne 5. června 2012 se na veřejného ochránce práv obrátil pan J.V. s podnětem proti stavebnímu úřadu Městského úřadu Beroun (dále také „stavební úřad“). Stěžoval si na to, že na pozemku ležícím „přes cestu“ od jeho rekreačního objektu začali vlastníci pozemku, manželé B., budovat rodinný dům, a to na základě územního rozhodnutí a stavebního povolení vydaného ve spojeném řízení stavebním úřadem. Pana V. stavební úřad o vedení územního řízení vůbec nevyrozuměl, ačkoliv připravovaný rodinný dům se měl nacházet necelých 20 metrů před jižním štítem jeho rekreačního objektu. Stavební úřad zpočátku panu V. tvrdil, že územní rozhodnutí mu bylo řádně doručeno veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce.

Vzhledem k okolnostem věci kontaktoval již dne 25. června 2012 pověřený zaměstnanec Kanceláře veřejného ochránce práv telefonicky pana V. a doporučil mu, aby z procesní opatrnosti raději podal proti územnímu rozhodnutí odvolání jakožto opomenutý účastník řízení. Později vyšlo najevo, že pan V. sice odvolání stavebnímu úřadu zaslal, ovšem pouze e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu, takže nešlo o platné podání podle správního řádu (podání musí být buď písemně, nebo elektronicky podepsáno).

Ve věci jsem nicméně zahájila šetření, jehož výsledkem byla zpráva se shrnutím všech zjištěných pochybení, kterou jsem zaslala dne 23. 11. 2012 starostce Městského úřadu Beroun jako osobě stojící v čele městského úřadu. Hlavní závěry citované zprávy byly následující:

- 1) Stavební úřad měl v oznámení o zahájení spojeného územního a stavebního řízení ze dne 30. listopadu 2011 uvést všechny jemu známé účastníky řízení. V územním rozhodnutí ze dne 11. ledna 2012 měl účastníky řízení rozdělit na účastníky ve věci (přímé účastníky) a dotčené účastníky (nepřímé účastníky). Svým postupem způsobil nejistotu ohledně toho, koho považoval za dotčeného účastníka řízení, a koho nikoliv. Tajemník Městského úřadu Beroun toto pochybení již v průběhu šetření uznal a sdělil, že na ně upozornil vedoucího stavebního úřadu a uložil mu zajistit, aby se již v budoucnu neopakovalo.
- 2) Uznala jsem argumentaci úřadu, že k zastínění rekreačního objektu pana V. stavbou rodinného domu manželů B. vzhledem ke vzdálenosti a umístění obou staveb dojít nemohlo. V tomto ohledu tedy pan V. nemohl být dotčen na svých právech a zastínění nezakládalo důvod, aby byl přizván za účastníka řízení.
- 3) Pan V. však přesto měl být účastníkem územního řízení, neboť umístěním stavby mohl být přímo dotčen na svých právech, a to ztrátou stávajícího výhledu. Vzala jsem v úvahu fakt, že rekreační objekty byly až dosud v dané lokalitě umísťovány šachovnicovitě tak, aby nebyly v zákrytu a nenarušovaly si navzájem výhled. Naproti tomu dům manželů B. je umístěn v rozporu se stávajícím systémem a charakterem zástavby přímo proti jižnímu štítu rekreačního objektu pana B., a to ve vzdálenosti méně než 20 metrů. Stavba manželů B. svým umístěním dosavadní výhled z jižních oken a verandy rekreačního objektu pana V. výrazně omezila, jak jsem doložila fotodokumentací ve zprávě o šetření. Proto měl stavební úřad dát panu V. možnost, aby svá práva bránil jako dotčený účastník územního řízení.

B - Reakce na zprávu o šetření

Městský úřad Beroun mi sdělil, že námitka ztráty výhledu z objektu pana V. pro něj představuje novou informaci, o níž se dozvěděl až ze zprávy o šetření. Konstatoval nicméně, že se i nadále domnívá, že pan V. neměl být účastníkem územního řízení, neboť nebyl na svých právech přímo dotčen.

O tom, že by bylo možno ztrátu výhledu považovat za přímé dotčení vlastnického práva, vyslovil podle stavebního úřadu pochybnosti i Nejvyšší správní soud.¹ Názor, že se o přímé dotčení nejedná, je obsažen i v komentáři ke stavebnímu zákonu obsaženému v právním informačním systému ASPI. Stavební úřad nepopřel, že existují i jiné právní názory na tuto otázku,² avšak ohradil se, že není v silách úředníků stavebního úřadu sledovat rozsudky všech správních soudů ani studovat veškeré komentáře ke stavebnímu zákonu. Stavební úřad uvedl, že pohled od krajiny by podle jeho názoru snad bylo možno podřadit pod právo užívat nemovitost, není to však nejběžnější způsob výkonu vlastnického práva, proto jen těžko může jít o přímé dotčení na právech.

¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5As 67/2008-111.

² Ve zprávě o šetření jsem upozornila zejména na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. února 2012, sp. zn. 10A 94/2011, a odbornou publikaci Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. (2008): Stavební zákon. Komentář. C. H. Beck, Praha.

Další argumentaci stavebního úřadu už vnímám spíše jako vysvětlení, že i kdyby pana V. do řízení jako účastníka připustil, musel by jeho námitku vyhodnotit jako neoprávněnou. Stavební úřad totiž v závěru svého dopisu uvedl, že všechny nové stavby mají potenciál zasáhnout do práv a povinností dotčených osob. Pokud však dojde k dodržení zákonem stanovených požadavků a územního plánu, nelze bránit další výstavbě v lokalitě. Každá stavba v zorném poli jiné stavby jednoznačně naruší výhled. Stavební úřad nicméně v řízení dospěl k závěru, že novostavbou rodinného domu manželů B. nebudou překročeny zákonné meze a že pohoda bydlení pana V. v jeho rekreačním objektu nebude narušena nad přípustnou míru.

Stavební úřad nicméně uzavřel své vyjádření tím, že pokud ochránce setrvá na závěru, že stavební úřad nebyl při posuzování účastenství pana V. dostatečně pečlivý, bude tento závěr do budoucna akceptovat.

C - Stanovisko ochránce

Musím konstatovat, že názory na otázku, zda ztráta výhledu může, či nemůže sama o sobě založit přímé dotčení na právech, nejsou prozatím jednotné. Jde o jednu z nejspornějších otázek v oblasti tzv. sousedských námitek v územním a stavebním řízení (podobná je situace u námítky snížení ceny stávajících nemovitostí novou výstavbou). Pro přehlednost shrnuji zdroje pro podporu existujících názorů, které jsou mi známy.

Názor, že odnětí nebo omezení výhledu nepředstavuje vůbec zásah do vlastnického práva (pokud nebyl výhled zajištěn např. věcným břemenem), lze nalézt v publikaci *Sousedská práva*, jejímž spoluautorem je mimo jiné soudce Nejvyššího soudu JUDr. Jiří Spáčil.³ Jde o jediný mně známý zdroj, kde je uvedený názor vyjádřen takto jednoznačně, ovšem i zde s výhradou, že jiná by byla situace v případě, kdy by došlo též k odnětí světla a přívodu vzduchu.

Druhou skupinou názorů jsou ty, které vyjadřují pochybnosti, zda lze odnětí výhledu označit za přímé dotčení na právech. Takovouto otázku, jak již bylo výše zmíněno, si klade v jednom svém rozsudku Nejvyšší správní soud.⁴ Citované rozhodnutí - kde je daná otázka otevřena, ale není jednoznačně vyřešena - parafrázuje i komentář ke stavebnímu zákonu obsažený v právním informačním systému ASPI.⁵

Naopak z toho, že ztráta výhledu může představovat přímé dotčení na právech a je třeba ji v řízení posoudit z hlediska míry přiměřené poměrům, vycházel ve svém rozsudku (publikovaném na webu Nejvyššího správního soudu) Krajský soud v Českých Budějovicích.⁶ Obdobný názor je vyjádřen jednoznačně i v jednom z komentářů ke stavebnímu zákonu.⁷ Z předpokladu možného přímého dotčení práv omezením výhledu vycházela i zpráva o šetření veřejného ochránce

³ Spáčil, J., Bičovský, J., Mareček, J., Wurstová, J.: *Sousedská práva*. 5. vydání. Praha: Leges, 2010, viz str. 173.

⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5As 67/2008-111.

⁵ Malý, S.: *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, a.s., 2007, viz str. 113.

⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. února 2012, sp. zn. 10A 94/2011.

⁷ Výše zmiňovaná publikace Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. (2008): *Stavební zákon. Komentář*. C. H. Beck, Praha.

práv, jejíž publikace na webu ochránce se připravuje.⁸ Zde ochránce dospěl k závěru, že došlo k narušení pohody bydlení,⁹ jelikož dodatečně povolené oplocení sousední nemovitosti významným způsobem omezilo a narušilo výhled z okna stěžovatelky a nadto jí i znemožnilo okno otevírat (způsob provedení oplocení v daném případě hraničil již se schválností či šikanózním výkonem práva).¹⁰

S přihlédnutím ke všem těmto skutečnostem jsem se rozhodla setrvat na závěru, že za současného stavu judikatury a odborné literatury učiní stavební úřad nejlépe, když vlastníky nemovitostí, kteří mohou být dotčeni významnější ztrátou výhledu, zahrne vždy mezi vedlejší účastníky územního řízení. Své případné závěry o tom, že jejich vlastnické právo nebylo dotčeno v nepřiměřené míře (nebo že nemohlo být ztrátou výhledu dotčeno vůbec) pak vtělí stavební úřad do odůvodnění vydaného územního rozhodnutí. Takto se dotčeným osobám otevře cesta k odvolacímu orgánu, potažmo k soudu, a lze doufat, že sporná otázka přímého dotčení na vlastnických právech ztrátou výhledu bude tímto způsobem v brzké době soudně vyřešena.

Dodávám, že osobně jsem přesvědčena, že přinejmenším v extrémních případech, kdy půjde o úplné odnětí dosavadního výhledu nebo kdy bude významné omezení výhledu kombinováno s dalšími nepříznivými vlivy (např. nemožnost otevřít okno, omezení proudění vzduchu, vlhkost), je zcela namístě, aby stavební úřad vyhodnotil takovou situaci jako obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a stavbu odmítl do území umístit. Protože tyto okolnosti není zpravidla možno beze zbytku zjistit a vyhodnotit mimo správní řízení, jsem i z tohoto důvodu přesvědčena, že za účastníky územního řízení by měli být považováni všichni vlastníci nemovitostí, do jejichž výhledu má nová stavba významně zasáhnout (zdůrazňuji slovo „významně“ - pochopitelně není smysluplné brát za účastníky vlastníky všech nemovitostí, jejichž výhled nová stavba ovlivní pouze tím, že se nachází v jejich zorném poli).

Uzavírám tedy, že ačkoliv vlastník nemovitosti nemá, podle mého názoru, právo na to, aby byl výhled z jeho oken zachován bez jakýchkoliv změn, má na druhou stranu právo na ochranu před zásahy, jejichž důsledkem by byla úplná ztráta výhledu (zastavění existujících oken), nebo kdy je odnětí výhledu kombinováno s dalšími nepříznivými vlivy. V případě pana V. lze uvažovat o tom, zda s omezením výhledu není spojeno též narušení dosavadního systému „šachovnicové“ zástavby, a tím pádem i krajinného rázu dané lokality.

D - Opatření k nápravě

Setrvala jsem na názoru, že Městský úřad Beroun se dopustil pochybení, když nevzal za dotčeného účastníka řízení o stavbě rodinného domu manželů B. pana J.V. Dům manželů B. měl být totiž umístěn přímo před jižními okny a verandou rekreačního objektu pana V., a to ve vzdálenosti necelých 20 metrů, takže bylo zřejmé, že významně ovlivní dosavadní výhled z nemovitosti pana V.

⁸ Toto stanovisko tak pochopitelně úřadu nemohlo být známo a uvádím ho zde jen kvůli úplnosti přehledu.

⁹ Dnes plní obdobnou úlohu v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu pojem „kvalita prostředí“.

¹⁰ Zpráva o šetření ochránce sp. zn. 1520/2006/VOP/JP, ze dne 11. prosince 2006.

Otázka, v jakém rozsahu (a zda vůbec), vyplývá z právních předpisů soukromého práva - právo na zachování určité kvality výhledu z nemovitosti, je v odborné literatuře i judikatuře sporná. Právě proto ale považuji za vhodnější, když v takovýchto případech stavební úřad vezme osoby dotčené významnou ztrátou výhledu za účastníky územního řízení a s jejich námitkami se vyrovná v odůvodnění svého rozhodnutí - třeba i tím způsobem, že se přiklání k názoru, že právo na výhled samo o sobě zákonnou úpravou zaručeno není.

Jako první opatření k nápravě proto navrhuji, aby Městský úřad Beroun přijal můj právní názor, změnil do budoucna svou praxi a osoby dotčené významnou ztrátou výhledu považoval za účastníky územních řízení o nových stavbách.

Jelikož v daném případě nedostal pan V. možnost hájit své stanovisko o nepřiměřeném omezení výhledu vzhledem k místním poměrům ve správním řízení, navrhuji jako druhé opatření k nápravě, aby Krajský úřad Středočeského kraje jako nadřízený orgán zahájil řízení o přezkoumání územního rozhodnutí spojeného se stavebním povolením na stavbu rodinného domu manželů B.¹¹ Jsem si samozřejmě vědoma toho, že možnost zrušení pravomocného rozhodnutí je limitována tím, že újma vzniklá zrušením rozhodnutí účastníkovi, který z něj nabyl práva v dobré víře (zde manželům B.), nesmí být ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi (zde panu V.). Mám ale za to, že by přezkumné řízení mělo být v tomto případě zahájeno, aby měl pan V. možnost se proti případnému usnesení o zastavení řízení z důvodu ochrany dobré víry manželů B. bránit u soudu správní žalobou.¹²

Protože lhůta pro zahájení přezkumného řízení vyprší dne 28. února 2013, zasílám toto stanovisko též Krajskému úřadu Středočeského kraje, aby mohl navržené opatření k nápravě přijmout včas.

RNDr. Jitka S e i t l o v á v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

¹¹ Jedná se o rozhodnutí Městského úřadu Beroun označené čj. MBE 55909/2011/VÝST-Kp, sp. zn. 1985/2011/VÝST, ze dne 11. ledna 2012, kterým byly na pozemcích p.č. 1159/1, 1211/19 a 1781/5 v k.ú. Zadní Třebaň umístěny a povoleny stavby rodinného domu s garáží, zpevněné plochy, jímky, přípojek a oplocení s vjezdem. Toto rozhodnutí bylo vydáno manželům PhDr. O.B., Ph.D., a Ing. E.B. a podle vyjádření městského úřadu nabylo právní moci dne 28. února 2012.

¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1As 36/2011-79.