



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 31

Rozeslána dne 21. dubna 2000

Cena Kč 14,90

O B S A H:

95. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2000 ve věci návrhu na zrušení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
 96. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2000 ve věci návrhu na zrušení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
 97. Vyhláška Ministerstva životního prostředí, kterou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší
-

95

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 22. března 2000 v plénu o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. prosince 2000.

Odůvodnění

Krajský soud v Hradci Králové přerušil řízení ve věci žaloby proti rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích, kterým bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání občana proti kolaudačnímu rozhodnutí Magistrátu města Pardubic. V žalobě občan namítal, že nová komunikace vybudovaná zčásti na pozemcích, které jsou jeho vlastnictvím, byla schválena k užívání ve stavu, kdy natolik převyšuje terén, že znemožňuje přístup na část jeho pozemků, resp. jsou tyto pozemky přístupné jen z jiného místa a přes pozemky třetích osob. Kromě toho nebyly splněny ani další podmínky stanovené v řízení o umístění stavby. Stavba proto podle názoru občana byla zkolaudována se závadami, které bránily kolaudaci dle § 81 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“), což stavebnímu úřadu opakovaně sdělil. Ten však jeho připomínky, stejně jako odvolací orgán, odmítl s odůvodněním, že není účastníkem kolaudačního řízení podle § 78 odst. 1 stavebního zákona.

Krajský soud v Hradci Králové po přeručení řízení předložil věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu. Názor, že ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona, které je pro posouzení věci rozhodující, je v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), odůvodnil následujícím způsobem.

Stavební zákon označuje v § 78 odst. 1 za účastníka kolaudačního řízení výslovně jen stavebníka, vlastníka stavby a případně též uživatele (provozovatele), pokud je v době zahájení řízení znám. Přitom před novelizací, která byla provedena 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, tedy v době rozhodné pro posuzovanou věc, bylo znění tohoto ustanovení takové, že za účastníka řízení byl označen pouze stavebník, popřípadě uživatel (provozovatel), byl-li v době zahájení řízení znám. Je tedy zřejmé, že zákonodárce si byl vědom nedostatečnosti tehdejší úpravy, novelizací však rozšířil účastenství v kolaudačním řízení pouze v tom směru, že vzal na zřetel skutečnost, že stavebníkem může být i jiná osoba než vlastník stavby – např. nájemce (§ 58 odst. 3 stavebního zákona). Ani novelizované znění zákona však nepamatuje na to, že stejně tak je možné, aby stavebníkem byla osoba odlišná od vlastníka pozemku. Vlastník pozemku je sice účastníkem řízení o povolení stavby, vyloučením z kolaudačního řízení však ztrácí možnost, aby v kolaudačním řízení mohl přímo uplatnit námitky proti eventuálnímu nerespektování svých požadavků a připomínek uplatněných v řízení o povolení stavby. Taková situace nastala i v konkrétním případě, kdy byla kolaudována komunikace situovaná na pozemcích ve vlastnictví občana, který sice dal souhlas ke stavbě, stanovil si však jako podmínku takové řešení sjezdů z komunikace na přilehlé pozemky, které by mu umožnilo jejich obhospodařování.

Podle názoru soudu se vyloučením z kolaudačního řízení vlastník pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla), ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací. Taková úprava navíc znamená, že majitel pozemku je vyloučen též z práva domáhat se soudní ochrany, neboť není-li účastníkem správního řízení, není ani aktivně legitimován k podání správní žaloby [§ 250 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“)]. Takový stav je dle názoru soudu v rozporu s principem rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny.

Ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se připomíná znění důvodové zprávy k § 78 až 80 stavebního zákona, ve kterém se zdůrazňuje nezbytnost odchylného vymezení účastníků kolaudačního řízení od obecné úpravy účastenství dle § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), přičemž jako důvod je uváděno, že kolaudační řízení musí probíhat tak, aby se zbytečně nezdržovalo zahájení užívání stavby. Uplatňuje se proto zásada koncentrace řízení a kolaudační řízení by mělo u staveb prováděných dodavatelsky bezprostředně navazovat na odevzdání a převzetí stavby.

Dále se ve vyjádření Poslanecké sněmovny upozorňuje, že napadené ustanovení § 78 odst. 1 je třeba chápat v kontextu celé části druhé stavebního zákona – Stavební řád. Kolaudačnímu řízení totiž vždy předchází řízení, u něhož zákonná úprava klade důraz na ochranu práv a zájmů osob, které mohou být zamýšlenou stavbou dotčeny. Stavební řízení probíhá podle projednané a schválené územně plánovací dokumentace a jeho výsledkem je vydání rozhodnutí o povolení stavby. Kolaudační řízení pak je, na rozdíl od řízení předcházejících, řízením, jehož účelem je ověřit, zda byla splněna kritéria, která stavební úřad určil v řízení předcházejícím, tedy v řízení o povolení stavby (resp. v územním rozhodnutí). Těchto řízení se účastní vždy i vlastník pozemku, který má možnost se k věci vyjádřit. Vzhledem k tomu, že v kolaudačním řízení jde především o kontrolu splnění podmínek stanovených pravomocným rozhodnutím stavebního úřadu, je především věcí tohoto orgánu státní správy, aby splnění svého rozhodnutí ověřil. Rozšíření okruhu účastníků kolaudačního řízení tedy nepovažuje zákonodárce za účelné, neboť by mohlo zdržovat užívání dokončených staveb. Kromě toho se ve vyjádření připomíná, že zákon stavebnímu úřadu umožňuje, aby podle povahy věci přizval k řízení i jiné osoby než jen výslovně určené účastníky řízení. Vyjádření Poslanecké sněmovny je zakončeno vyslovením názoru, že napadené ustanovení stavebního zákona není úpravou ohrožující nebo bezprostředně omezující základní lidská práva nebo svobody.

Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření vyslovil pochybnost o tvrzeném rozporu napadeného ustanovení stavebního zákona s čl. 1 Listiny. Blíže pak uvádí, že vlastník pozemku je účastníkem řízení o povolení stavby a v rámci tohoto řízení má dostatečný prostor k uplatnění svých připomínek. Tyto připomínky se stanou součástí stavebního povolení. Stavební úřad vykonávající státní správu podle § 81 stavebního zákona mimo jiné zkoumá, zda při realizaci stavby byly podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení dodrženy. Tato koncepce by měla dostatečně garantovat ochranu práv vlastníka pozemku, který není stavebníkem, aniž by tento vlastník nutně musel být účastníkem kolaudačního řízení. Proto také Senát při projednávání návrhu zákona č. 83/1998 Sb., kterým byla provedena i změna ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona, neshledal důvody, pro které by s novelou nesouhlasil. Ponechává proto na uvážení Ústavního soudu, jak posoudí tvrzený rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem.

Ministerstvo pro místní rozvoj, do jehož kompetence otázky stavebního řízení spadají, ve stanovisku, které bylo Ústavním soudem vyžádáno, především zdůraznilo, že u některých staveb předchází stavebnímu povolení ještě územní rozhodnutí o umístění stavby, které je výsledkem správního řízení, jehož se účastní kromě navrhovatele i další účastníci. Účastníkem tohoto řízení je i vlastník pozemku, na kterém se stavba umísťuje a realizuje. Má tedy dostatečný prostor účinně hájit svá práva a právem chráněné zájmy, a to v řízení prvoinstančním a odvolacím, ale i s využitím dalších prostředků, které mu právní řád poskytuje.

Podle stanoviska ministerstva stavební zákon respektuje zásady vztahu obecného a zvláštního právního předpisu, podle nichž je zvláštní právní úprava přijímána tam, kde ji vyžaduje samotná hmotněprávní povaha upravovaných vztahů. Kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Tento deklaratorní akt je výsledkem správního řízení, ve kterém je (podle § 81 odst. 1 stavebního zákona) stavební úřad povinen zkoumat, zda stavba byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a stavebním povolení. Povinností stavebního úřadu je zkoumat i to, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy. Zjištění těchto skutečností není závislé na účastnících řízení. Pokud stavebník postupoval v souladu se zákonem, má na kolaudaci stavby nárok a v kolaudačním rozhodnutí mu nelze ukládat podmínky, které by překračovaly rámec daný stavebním povolením. Z tohoto pohledu není účelem kolaudačního řízení, aby v něm byly opakovány námitky vlastníka pozemku, o kterých již bylo pravomocně rozhodnuto ve stavebním řízení, nebo aby své požadavky nad jejich rámec rozšiřoval. Stavba není podle § 120 odst. 2 občanského zákoníku součástí pozemku, stavba provedená na cizím pozemku tedy zůstává i po kolaudaci ve vlastnictví stavebníka, případně jeho právních nástupců. Tyto osoby musí plnit všechny povinnosti, které stavební zákon s vlastnictvím stavby spojuje. Odpovídají např. za technický stav stavby, nesou náklady na její údržbu i odstranění, jim se nařizují a na jejich náklady se provádějí nezbytné úpravy a zabezpečovací práce na stavbě, jsou povinny uchovávat dokumentaci stavby, jim nařizuje stavební úřad pořízení dokumentace skutečného provedení stavby nebo pasportu stavby. Vlastníku pozemku, na kterém je stavba umístěna, stavební zákon žádné takové povinnosti neukládá; není vlastníkem kolaudované stavby, nemá k ní žádná práva, a proto její kolaudaci nemohou být ani jeho práva omezena, uvádí se dále ve stanovisku ministerstva. Z těchto důvodů byl do

okruhu účastníků kolaudačního řízení novelou zařazen vlastníka stavby v případech, kdy stavebníkem je jiná osoba. Jestliže například nájemce stavby se souhlasem jejího vlastníka (pronajímatele) provede stavební úpravy nebo nástavbu, nemění se tím nic na vlastnictví stavby ani na povinnostech jejího vlastníka. Postavení vlastníka pozemku, na kterém se kolauduje cizí stavba, proto nelze srovnávat s postavením vlastníka kolaudované stavby. Kromě toho stavební zákon upravuje práva účastníků řízení v případech, kdy byla stavba provedena v rozporu se stavebním povolením. Nejenže takové jednání trestá citelnými pokutami [§ 105 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. a) a § 106 odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. a)], ale v řízeních, ve kterých se rozhoduje o těchto změnách, přiznává postavení účastníka i dalším osobám, jejichž práv a oprávněných zájmů či povinností by se povolení dotklo. Ochrana jejich práv je zajištěna a vůči stavebníkovi nejsou v nerovném postavení.

Dle stanoviska ministerstva je návrhu Krajského soudu v Hradci Králové dále třeba vytknout, že posuzuje izolovaně pouze ustanovení odstavce 1 § 78 stavebního zákona a přehlíží ustanovení odstavce 2, který zajišťuje v kolaudačním řízení účast a ochranu práv i dalším osobám. V případech, kdy stavba byla provedena s nepodstatnými odchylkami oproti dokumentaci ověřené ve stavebním řízení a stavební úřad sloučil řízení o jejich povolení s řízením kolaudačním, jsou účastníky řízení také ti, kterým náleželo toto postavení ve stavebním řízení. Změny, které jsou větší než nepodstatné, mohou vést i k odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Okruh účastníků tohoto řízení je vymezen v § 97 odst. 1 stavebního zákona a vlastníci pozemků a staveb jsou do něj výslovně zahrnuti.

Uvedené skutečnosti vedou ministerstvo k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení § 78 odst. 1 stavebního zákona, neboť není v rozporu s čl. 1 Listiny. V případě zrušení tohoto ustanovení by byl okruh účastníků kolaudačního řízení dán pouze § 14 správního řádu. Takovou situaci považuje ministerstvo vzhledem k účelu kolaudačního řízení za nepřijatelnou, zbytečně byrokratizující správní řízení, zatěžující veřejnou správu neodůvodněnými výdaji a nijak nepřispívající k ochraně práv.

Na uvedená vyjádření a stanovisko reagoval navrhovatel replikou, ve které zejména uvedl, že se nelze ztotožnit se stanoviskem, že by kolaudační řízení bylo jen řízením ověřovacím, ke kterému by vlastníka pozemku zastavěného cizí stavbou neměl co říci. Navrhovatel upozornil, že při výstavbě dojde téměř vždy k řadě změn různého významu. Vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, v § 32 odst. 1 písm. c) stanoví, že stavební úřad sepiše při kolaudačním řízení protokol, který obsahuje porovnání skutečného provedení dokončené stavby s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem a soupis zjištěných odchylek, nedostatků a nedodělků. Podle § 81 odst. 4 stavebního zákona může být s kolaudačním řízením spojeno řízení o změně stavby (dle § 68), pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace. Zákon ani prováděcí předpisy však nestanoví, co je „nepodstatná odchylka“, a tento neurčitý právní pojem je pak na základě volné úvahy stavebního úřadu aplikován na konkrétní stav. Závisí tedy jen na jeho uvážení, zda změny vezme jako nepodstatné pouze na vědomí, nebo zda o nich nařídí řízení, např. i řízení o odstranění stavby. Stavební úřad je tedy v konkrétní věci vždy postaven před řešením řady možných situací, a má-li z nich vyvodit adekvátní závěry, nemůže se podle navrhovatelova názoru obejít bez součinnosti s vlastníkem pozemku. Proto tvrzení, že kolaudační stavby nemohou být dotčeny práva a povinnosti vlastníka pozemku, považuje navrhovatel za nepřijatelné. V závěru repliky navrhovatel připomíná, že návrhem na zrušení § 78 odst. 1 stavebního zákona nesleduje navození stavu, kdy by okruh účastníků řízení byl vymezen obecným ustanovením § 14 správního řádu, ale jde mu o vytvoření podmínek pro novelizaci tohoto ustanovení.

Po zvážení obsahu návrhu, vyjádření účastníků řízení a po posouzení odborného stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, jakož i po zvážení přednesů stran učiněných při jednání dne 22. března 2000 dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že návrhu je třeba vyhovět, a to z následujících důvodů.

Ústavní soud si především byl nucen položit otázku, zda specifická definice okruhu účastníků určitého veřejnoprávního řízení vylučuje obecné vymezení účastníků správního řízení podle § 14 odst. 1 správního řádu. Na tuto otázku pak odpověděl kladně a v tomto směru tedy plénum Ústavního soudu korigovalo názor vyslovený v nálezů I. ÚS 279/95 publikovaném pod č. 73, sv. 8 Sbírky nálezů a usnesení ÚS ČR. Každý jiný výklad by totiž některá správní řízení činil nepřehlednými a mnohdy i časově neohrazenými. Obecnou definici účastníka správního řízení podle správního řádu lze tedy aplikovat pouze v těch případech, kde to zvláštní úprava zcela nepochybně nevylučuje.

Uvedený závěr o poměru obecné a zvláštní definice účastníků správního řízení pak nutně musí vést k závěru, že je třeba trvat na tom, aby zákonodárce při specifickém vymezení účastníků nevyloučil a priori subjekty, u kterých lze možnost zásahu do jejich práv z povahy řízení důvodně předpokládat. Pokud jde o zde projednávané řízení kolaudační, nutno souhlasit s názorem, že je záležitostí výsostného uvážení stavebního úřadu, zda bude konstatovat, že podmínky územního rozhodnutí a rozhodnutí o povolení stavby byly splněny. Pak užívání stavby k určenému účelu povolí, a je-li to zapotřebí, stanoví podmínky pro užívání stavby. Zjistí-li nedostatky, určí přiměřenou lhůtu k jejich odstranění. Kolaudační rozhodnutí nemá vydat, pokud jde o nedo-

statky, které by ohrožovaly zdraví a bezpečnost osob či bránily ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu. V případě zjištění nedostatků bránících užívání stanoví stavební úřad lhůtu k jejich odstranění a řízení přeruší. Již z tohoto popisu možných faktických situací vyplývá, že vlastník pozemku, na kterém stavba stojí, může pouze spoléhat na to, že orgán veřejné správy bude ochraňovat nejen zájmy veřejné, ale i zájmy jeho. Přitom dle názoru Ústavního soudu se zdá být nesporné, že připuštění účasti vlastníka pozemku by nemohlo řízení nikterak vážně komplikovat a případně i nedůvodně prodlužovat. Především by taková účast byla účelná z důvodů praktických, poněvadž patrně nelze očekávat, že ten, kdo o kolaudaci žádá, bude sám upozorňovat na něco, co mu nevádí. Pohled státních orgánů pak může být samozřejmě jiný než pohled vlastníka pozemku, případně jiné dotčené osoby, aniž by se muselo jednat ze strany tohoto orgánu o záměr či nedbalost. Jinak řečeno, pokud stavební úřad zkolauduje něco, co zkolaudovat neměl, či co měl zkolaudovat s konstatováním drobných závad a s určením lhůt pro jejich odstranění, není zde nikdo legitimován k podání odvolání ani k vyvolání případného soudního řízení. Z těchto důvodů tedy Ústavní soud také na otázku, zda vlastník pozemku, na kterém je zhotovena stavba, může být ve svých subjektivních právech dotčen kolaudačním rozhodnutím, odpověděl pozitivně. Jinými slovy to, že vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního, a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.

Takové pochybení lze v zásadě zhojit, s ohledem na platnou právní úpravu, dvojím způsobem. Buď změnou ustanovení § 250 odst. 2 o.s.ř., která by přiznala legitimaci k podání správní žaloby nejen účastníkům správního řízení, anebo přímou derogací ustanovení části konkrétního hmotněprávního předpisu veřejného práva, ve kterém je účastenství vymezeno způsobem rozporným s uvedenými principy. Ústavní soud považuje za zjevně racionálnější postup druhý, tedy derogaci konkrétního ustanovení hmotného veřejného práva, která umožní (zpravidla za předpokladu následující aktivní činnosti zákonodárce) ochranu práv určitých osob již v řízení správním. Cesta první, tedy pouhé přiznání práva podat správní žalobu, by mohla v řadě případů znamenat, že případně zrušující soudní rozhodnutí by mohlo být vydáváno v době, kdy by nastalý stav nemohl mnohdy být změněn, resp. by mohl být napraven jen za cenu neúměrných obětí či ztrát na straně jiné, a soudní výrok by tak mohl mít jen význam spíše akademický.

V této souvislosti považuje Ústavní soud za účelné dodat, že již v praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu lze zaznamenat tendenci přiznat ve správním řízení ochranu též tzv. zvláštnímu zájmu (např. zvláštnímu postavení vlastníků pozemků sousedících s veřejnými statky, tedy např. s komunikacemi). Slovy tehdejší judikatury „je třeba in concreto jemného odlišení, žádá-li se od soukromníka opravdu zvláštní obět ve prospěch celku“. Podle názoru Ústavního soudu je těžko přijatelné, aby v době dominance základních lidských práv a svobod bylo kogentní právní úpravou vymezeno postavení některých subjektů ve veřejnoprávním řízení nepříznivěji, než bylo vymezeno soudní judikaturou v předválečném období. Navíc nelze odhlédnout od faktu, že tendence k zdánlivě precizní a detailní úpravě de facto vylučuje interpretaci, která by mohla v konkrétním případě nalézt řešení bližší zásadě slušnosti a rozumnosti.

Argumentace, že zákon umožňuje, aby stavební úřad přizval i jiné osoby než účastníky (viz vyjádření Poslanecké sněmovny), nemění nic na tom, že takové přizvání z nich nečiní účastníky řízení se všemi popsányými důsledky.

Uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je umocněno vymezením subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o.s.ř. Praktický dopad je takový, že ač čl. 36 odst. 1 Listiny dává každému právo domáhat se stanoveným postupem svých práv u soudu či jiného orgánu a odstavec 2 téhož článku vymezuje okruh osob oprávněných obrátit se na soud ve správních věcech tak, že to může učinit každý „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy“, může zjevně v některých případech, v této věci konkrétně v případě kolaudačního rozhodnutí, nastat situace, kdy ani při zřejmém dopadu rozhodnutí na práva třetích osob nebudou mít tyto osoby k dispozici žádný prostředek ke zvrácení takového rozhodnutí (s výjimkou podnětu k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dle § 65 správního řádu, na což ovšem není právní nárok). Jinak řečeno, kogentní úprava neodvratně znemožňuje realizovat zásadu „nechť si každý střeží svá práva“, kterou Ústavní soud opakovaně připomněl (např. nález č. 32, sv. 13, Sbírka nálezů a usnesení ÚS ČR).

Ze všech uvedených důvodů plénem Ústavního soudu přijalo rozhodnutí, kterým se ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona zrušuje, a to pro rozpor s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Současně Ústavní soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti svého rozhodnutí, vědom si toho, že k odstranění neústavního stavu je nezbytný pozitivní zásah zákonodárce (ať již pouhým doplněním okruhu účastníků kolaudačního řízení o vlastníka pozemku, či obecnější úpravou).

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

96

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 22. března 2000 v plénu o návrhu M. M. na zrušení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Odůvodnění

I.

Dne 20. května 1999 podala M. M. ústavní stížnost proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. března 1999 č. j. 30 Ca 3/99-19. Tímto rozhodnutím soud zastavil řízení o jejím návrhu na přezkoumání rozhodnutí Okresního úřadu v Chrudimi, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí odboru výstavby a územního plánování Městského úřadu v Hlinsku. Ve své správní žalobě stěžovatelka uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutími, kterými byla dodatečně povolena stavba řadových garáží na pozemku, se kterým sousedí její pozemek. Ač původně bylo řízení zahájeno za účelem odstranění garáže (tzv. černé stavby), bylo nakonec vydáno dodatečné povolení ke stavbě řadových garáží, přitom nebylo dbáno jejích námitek, že nebude mít přístup na vlastní pozemek a nebude moci s ním naložit tak, jak původně zamýšlela, tj. darovat ho vnukovi ke stavbě domu. Obdobné byly i námitky druhého žalobce, třetí pak namítal, že nebyl k stavebnímu řízení vůbec přizván, ač je vlastníkem pozemku, který je oddělen od pozemků určených pro stavbu garáží pouze potokem.

Krajský soud v Hradci Králové řízení zastavil s odůvodněním, že podle § 250 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o.s.ř.“) je k podání žaloby ve správním soudnictví legitimován pouze ten, kdo byl účastníkem již proběhlého správního řízení (ať již s ním tak bylo skutečně zacházeno, či nikoliv). Z ustanovení § 88 a § 97 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“) sice vyplývá, že účastníky řízení o odstranění stavby jsou mj. osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, pokud jejich práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena, avšak to, co se rozumí pod pojmem „sousední pozemek“ vymezuje stavební zákon v § 139 písm. c) tak, že se tím rozumí pouze „pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích“. Vzhledem k tomu, že bylo zjištěno, že mezi pozemky žalobců a parcelami, na nichž byly stavby řadových garáží dodatečně povoleny, je ještě parcela ve vlastnictví obce, nejde o sousedství ve smyslu uvedeného ustanovení stavebního zákona, a proto žalobci nebyli účastníky správního řízení a nejsou tedy legitimováni k podání žaloby. Podle názoru soudu na tom nic nemůže změnit ani okolnost, že jejich pozemky jsou od hranice pozemku, na kterém byla prováděna stavba, vzdáleny pouze 40 cm. Z tohoto důvodu bylo řízení o žalobě zastaveno podle § 250 odst. 3 o.s.ř.

S ohledem na uvedené skutečnosti podala stěžovatelka spolu s ústavní stížností návrh na zrušení § 139 písm. c) stavebního zákona. Čtvrtý senát Ústavního soudu po konstataci, že napadené usnesení vychází z tohoto ustanovení stavebního zákona, rozhodl usnesením ze dne 8. října 1999 sp. zn. ÍV. ÚS 248/99 o přerušení řízení o ústavní stížnosti a postoupení návrhu na zrušení uvedeného ustanovení stavebního zákona plénu Ústavního soudu.

II.

Navrhovatelka ve svém návrhu na zrušení zákonného ustanovení uvedla, že ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona bylo doplněno novelizací provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. a že tato novelizace zredukovala účastníky stavebního řízení pouze na vlastníky pozemků hraničících. Tato redukce vyloučila ze stavebního řízení okruh osob, které se právem mohou cítit být stavbou dotčeny ve svých právech. Tím byly i vyloučeny z práva napadnout stavební rozhodnutí u nezávislého soudu. Navrhovatelka uvádí, že takové omezení účastníků stavebního řízení považuje za neústavní, neboť není sporu o tom, že účastníkem by měl být každý, jehož práva mohou být zamýšlenou stavbou dotčena, omezena, případně i zrušena. Napadené ustanovení navíc přímo vybízí

ke zneužití, neboť pokud vlastník pozemku, na kterém má být zřízena kontroverzní stavba, převede např. pás v minimální šíři na někoho jiného (např. obec), a tím se oddělí od souseda, vyloučí ze stavebního řízení tohoto bývalého souseda, a tím mu i znemožní uplatňovat jakékoliv námitky již ve stavebním řízení a také ho vyloučí z práva obrátit se na nezávislý soud. Z těchto důvodů považuje stěžovatelka napadené ustanovení za rozporné s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i s právem na soudní ochranu podle čl. 36 a 38 této Listiny, resp. s právy vyplývajícími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i s čl. 1 Dodatkového protokolu k ní.

III.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedla, že pojem „sousední pozemky a stavby na nich“ se vyskytuje ve stavebním zákoně ve spojení s více ustanoveními. Vzhledem k tomu, že z § 140 stavebního zákona vyplývá, že tam, kde stavební zákon stanoví výslovně něco jiného, nelze použít zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je zřejmé, že pokud jde o definici účastníků jednotlivých řízení podle stavebního zákona, je třeba vycházet z tohoto zákona, a nikoliv ze správního řádu. Účelem vymezení pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“ byla eliminace neúměrného a nežádoucího počtu účastníků stavebního řízení. Jde tedy o legální vymezení pojmu, a nikoliv o záměr vyloučit z řízení osoby, jejichž zájmy mohou být tímto řízením dotčeny. Zákon navíc umožňuje, aby stavební úřad přizval k řízení i jiné osoby než účastníky, přičemž je dokonce povinen v rámci tohoto řízení řádně posoudit jejich připomínky a vypořádat se s nimi. Každý vlastník stavby nebo pozemku, jehož vlastnická práva jsou přímo dotčena, se pak může dovolat ochrany prostřednictvím soudu, což mu umožňuje jeho základní právo zakotvené v Listině. Pak již není rozhodující charakter jeho procesní způsobilosti v probíhajícím správním (stavebním) řízení, ale povaha porušení jeho práv. V tomto kontextu tedy podle názoru Poslanecké sněmovny úprava § 139 stavebního zákona není úpravou bezprostředně zasahující či omezující základní lidská práva nebo svobody. V závěru svého podání Poslanecká sněmovna potvrdila, že zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění 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, byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárského sboru, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů, a současně vyjádřila stanovisko, že zákonodárský sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou České republiky, ústavním pořádkem a naším právním řádem, je však na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost napadeného ustanovení zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát Parlamentu České republiky na výzvu Ústavního soudu k věci uvedl, že jedním z hlavních důvodů rozsáhlé novely stavebního zákona, provedené s účinností od 1. července 1998 zákonem č. 83/1998 Sb., byla snaha o snížení administrativní náročnosti některých procesních úkonů a postupů souvisejících s řízením o stavbách. V části zákona upravující stavební řád byla proto provedena řada změn a zjednodušení zaměřených na formálně byrokratickou stránku tohoto předpisu. Pro dosažení tohoto cíle byl zákon doplněn o výklad pojmu „sousední pozemek“, čímž došlo i ke zpřesnění výčtu účastníků stavebního řízení uvedených v § 59 a 97 stavebního zákona. Záměr přesného vymezení okruhu účastníků jako vlastníků pouze sousedních pozemků a staveb na nich byl proveden především s cílem zjednodušit průběh stavebního řízení tím, že takto vymezený okruh účastníků bude určován podle stavu v katastru nemovitostí. Tento způsob by neměl vyvolávat nutnost dalšího vyhledávání vlastníků jiných pozemků. Toto jasné vymezení účastníků by mělo zabezpečit definitivní okruh účastníků stavebního řízení a mělo by se pozitivně odrazit na právní jistotě a právní moci rozhodnutí. Senát také vyjadřuje pochybnosti o tom, zda v daném případě bylo stěžovatelčino vlastnické právo porušeno v rozsahu chráněném Listinou. Stěžovatelka není omezena ve svém právu něco vlastnit ani není ve vztahu k jiným vlastníkům diskriminována, neboť její pozice je stejná jako v případě jiných vlastníků, jejichž pozemek nehraničí s jiným pozemkem. Nejde zde ani o případ vyvlastnění, ani o omezení vlastnického práva. V úvahu přichází možnost, že stěžovatelka je ve výkonu svého vlastnického práva nějakým způsobem rušena a mohlo by tedy jít podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o zásah do pokojného užívání majetku. Toto posouzení však závisí na konkrétních okolnostech případu, neboť čl. 11 Listiny, stejně jako její ostatní ustanovení, upravuje obdobně jako Úmluva vztahy mezi veřejnou mocí a jedincem, a nikoliv mezi fyzickými osobami navzájem. K námitce stěžovatelky, že ustanovení stavebního zákona o vymezení sousedních pozemků a z toho vyplývající určení účastníků stavebního řízení lze lehce obejít a vyloučit tak možnost účinné obrany některých vlastníků, se ve vyjádření uvádí, že předmětná novela stavebního zákona vložila do § 32 stavebního zákona s výčtem územních rozhodnutí i rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Tím, že k dělení nebo scelování pozemků je třeba územního rozhodnutí, ke kterému je příslušný stavební úřad, je dána záruka, že nebude docházet ke spekulativnímu dělení nebo scelování pozemků ve prospěch jednotlivých vlastníků pozemků. Takové dělení nebo scelování by vždy mělo být provedeno v souladu se záměry a cíli územního plánování nebo k zajištění přístupu k pozemkům a stavbám. Senát při projednávání zákona neshledal důvody, pro které by s touto novelou stavebního zákona nemohl vyslovit souhlas.

Ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj se uvádí, že stavební zákon jako norma veřejného práva zavazuje každého, kdo chce stavět, aby až na zákonem povolené výjimky měl rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení. Pokud někdo poruší zákonem stanovenou povinnost a provede stavbu bez stavebního povolení a bez ohlášení, stavební úřad mu nařídí její odstranění. Odstranění se nenařídí jen tehdy, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejnými zájmy, zejména s územně plánovací dokumentací, cíly a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby, zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem ve stanovené lhůtě a rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Vymezení okruhu účastníků řízení ve stavebním zákoně [§ 34 odst. 1, § 59 odst. 1 písm. b) a § 97 odst. 1] souvisí také s vymezením pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“ v § 139 písm. c) stavebního zákona. Pro účely řízení vedených podle stavebního zákona byl tento pojem výslovně definován zákonem č. 83/1998 Sb. Novela vycházela z ustáleného výkladu a desítky let trvajících právní a soudní praxe, že sousedním pozemkem je pozemek, který má společnou hranici s pozemkem, na němž se má stavět. Uvedený výklad podle názoru ministerstva nezpochybnil ani Ústavní soud, když svým usnesením z 10. března 1996 sp. zn. IV. ÚS 53/95 odmítl ústavní stížnost podanou vlastníky nemovitostí nacházejících se v Rakousku směřující proti rozhodnutí bývalého Ministerstva hospodářství z 3. června 1994 č. j. MH-482/94 týkající se stavebního povolení na mezisklad vyhořelého paliva v Dukovanech a usnesení Vrchního soudu v Praze z 30. prosince 1994 sp. zn. 6 A 121/94, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě stěžovatelů proti tomuto rozhodnutí. Z důvodu větší právní jistoty byl tento ustálený výklad výslovně vyjádřen v zákonu. Tato skutečnost nesnižuje v řízeních vedených podle stavebního zákona ochranu před zásahem do práv a právem chráněných zájmů a povinností. Vlastnické právo a jiná práva a zájmy fyzických a právnických osob odlišných od stavebníka a dalších účastníků řízení chrání svými instituty stavební zákon sám již tím, že ke stavbě je třeba povolení (dodatečné povolení). Práva těchto osob jsou chráněna i souvisejícími předpisy veřejného práva (a to předběžně, když se posuzuje přípustnost stavby vůbec a dopad navrhované stavby před její realizací) tím, že stavební úřad nemůže umístit či povolit stavbu bez souhlasu nebo dohody s orgány veřejné správy, které hájí veřejný zájem podle těchto předpisů. Sledováním veřejných zájmů v řízeních vedených stavebními úřady podle stavebního zákona je dána ochrana před zásahem do práv a právem chráněných zájmů nad přípustnou míru zakotvenou ve veřejnoprávních předpisech (§ 4 odst. 1 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona) i osobám, které účastníky řízení nejsou, tedy i těm, kdo nemají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Přípustná míra zásahů do práv a právem chráněných zájmů a povinností je dána veřejnoprávními normami a spočívá v určitém obtěžování, které je nutným důsledkem hromadného soužití více osob. Povaha a předmět hmotněprávních úprav ve správním právu – různorodost situací, které musí řešit – objektivně vyžaduje adekvátní procesní řešení včetně vymezení okruhu účastníků řízení, tedy také osob, kterým zákon přiznává veřejná subjektivní sousedská práva. Okruh osob, které před umístěním a povolením stavby mohou ve veřejnoprávních řízeních vedených stavebním úřadem uplatňovat své námítky, ani nemůže mít takovou šíři, kterou přiznává občanský zákoník v soukromoprávní sféře (každého proti každému), kde se lze dovolávat ochrany proti již existujícím zásahům do výkonu vlastnického práva nad míru přiměřenou poměrům (§ 127 občanského zákoníku). Zrušení ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona by ztížilo vymezení okruhu účastníků řízení vedených stavebním úřadem. Směřovalo by k přiznání právního postavení účastníka řízení o umístění stavby, stavebního řízení, řízení podle § 85 až 96 stavebního zákona blíže neohrazenému, neomezenému a neurčitému okruhu osob, které by tvrdily, že rozhodnutími by mohla být dotčena jejich práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti. To by vyvolávalo právní nejistotu jak stavebníka, resp. těch osob, kterým bylo přiznáno rozhodnutím určité právo nebo uložena povinnost, tak stavebního úřadu. Kromě toho by nutně přineslo průtahy v řízení a zvyšování jeho nákladů. Proto Ministerstvo pro místní rozvoj navrhované zrušení ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona nedoporučuje.

IV.

Navrhovatelčin návrh směřuje ke zrušení ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona, které je pro poměry stavebního zákona legální definicí pojmu „sousední pozemek a stavby na nich“. Z hlediska legislativní techniky je možno konstatovat, že používání tzv. legálních definic má jistě své opodstatnění. Je však třeba respektovat (a tomu korespondují i obecně teoretické závěry – srov. Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995), že je třeba je používat s mírou a vždy po zvážení jejich výhod a nevýhod v konkrétní situaci, tj. jen tehdy, lze-li spolehlivě soudit, že definice je v daném případě potřebná, aby odstranila eventuální nejasnost, aniž by však zároveň hrozila vyvoláním jiné a aniž by způsobila nežádoucí přílišnou rigidnost právní normy. I pod tímto zorným úhlem bylo třeba posoudit dopady vyplývající z legální definice obsažené de lege lata v § 139 písm. c) stavebního zákona.

Definice „sousední pozemek a stavby na nich“ byla do stavebního zákona vložena novelou provedenou

zákonem č. 83/1998 Sb. a je právně relevantní ve vztahu k těm ustanovením stavebního zákona, která vymezují okruhy účastníků řízení.

Stavební řízení představuje souhrn řízení více druhů, z nichž nejvýznamnější jsou řízení územní (§ 32 až 42), řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací (§ 54 až 70), řízení o odstranění staveb (§ 88 až 97) a řízení o vyvlastnění (§ 108 až 116). Přitom účastenství osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, je připuštěno ve všech těchto řízeních (§ 34, 59 a 97), s výjimkou řízení vyvlastňovacího, a to při splnění společné podmínky, že konkrétním rozhodnutím mohou být dotčena jejich práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti. Problém, který vyvstával v praxi ještě před novelizací, byl v tom, koho považovat za „dotčeného souseda“. Praxe – jak na to poukazuje ve svém stanovisku i Ministerstvo pro místní rozvoj – se již před novelou klonila k tomu, že takovým sousedem je pouze vlastník či uživatel mezujícího pozemku. [Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě 22 Ca 104/94 publikovaný ve Správním právu 4/95, str. 220 a násl., podle kterého je sousedním pozemkem podle § 34 odst. 1 stavebního zákona pouze takový pozemek, který má s pozemkem, jehož se územní rozhodnutí týká, společnou hranici (mezující pozemek). Současně soud vyslovil, že podle § 250 odst. 2 o.s.ř. není k podání správní žaloby legitimován ten, jemuž správní orgán nad rámec zákona přiznal postavení účastníka řízení].

Je však třeba uvést, že v odborné literatuře se již před novelizací vyskytovaly názory, že uvedený postup se přičítá dobrým mravům, když např. soused, kterého dělil půlmetrový potůček či metrová pěšina od pozemku, na kterém se mělo stavět, byl vyloučen z možnosti uplatnit své oprávněné námitky. Současně bylo uváděno, že ústavnost takového postupu je přinejmenším sporná (viz doc. JUDr. P. Průcha, CSc.: K některým procesním aspektům stavebně-právního režimu, Bulletin Stavební právo č. 3/1996). Proto již v době před novelizací lze zaznamenat názory, že není vyloučeno subsidiární použití definice účastenství podle správního řádu (§ 14 odst. 1), která je podstatně širší, přičemž bylo argumentováno tím, že vyloučení použití správního řádu tak, jak je upraveno v § 140 stavebního zákona, tedy slovy „není-li stanoveno výslovně jinak“, by mělo být vykládáno restriktivně, a to kdykoli by takový výklad byl bližší reálnému životu. Z novelizace a legálního vymezení pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“ však je zřejmé, že zákonodárce takové úvahy vyloučil, neboť při současném znění stavebního zákona by širší a pro „sousedu“ výhodnější interpretace narazila přinejmenším na pravidla formální logiky.

Na tomto místě je třeba připomenout i praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který (a to dokonce s použitím judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu rakouského) vykládal pojem „soused“ ve stavebním řízení daleko liberálněji. Např. v nálezu z 22. června 1938 (Boh. A 14314/38) NSS vyslovil, že sousedem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisí se stavenišťem, ale i majitel vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu, jestliže projekt může mít na jeho nemovitý majetek stavebně-policejní reflex. V tomto případě NSS přiznal stěžovateli legitimaci k odvolání ve správním řízení. Stejně tak v nálezu Boh. A 9764/32 judikoval NSS, že sousedy podle 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. Je ovšem třeba uvést, že NSS měl i ustálenou judikaturu o tom, že ne každá námitka sousedova může být považována za způsobilou soudní ochrany („správní soud je povolán chránit jen subjektivní veřejná práva“ – Boh. A 7679/29).

Je tedy zřejmé, že současný stav vymezení účastníků stavebního řízení v době, kdy jsou, či mají být ctěna lidská práva, je pro „sousedy“ podstatně horší nežli stav na začátku století. Tento stav není ovšem dán jen napadeným ustanovením § 139 písm. c) stavebního zákona, ale také vymezením aktivní legitimace k podání správní žaloby podle 250 odst. 2 o. s. ř. Z tohoto ustanovení totiž vyplývá, že ne každý „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy“ se může obrátit na soud. K podání správní žaloby je oprávněn podstatně užší okruh fyzických či právnických osob – žalobce musel být účastníkem správního řízení (a to de lege, nikoli de facto). S ohledem na specifickou povahu správního procesu tím ovšem dochází k situaci, že zdaleka ne všechny osoby, které mohou být pravomocným správním rozhodnutím dotčeny v právech či povinnostech, mohou být v soudním řízení účastníky.

Je evidentní, že důvodem zařazení předmětné legální definice do stavebního zákona bylo posílení principu rychlosti a hospodárnosti příslušných řízení podle stavebního zákona, a to pevným uzavřením okruhu osob, které se účastenství domáhají s odkazem na vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Jakkoli lze tomuto záměru rozumět, nelze z pohledu Ústavního soudu pominout, že uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemku „za potokem“, „za cestou“, „za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné

osoby“), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva nemezujícího souseda dotčena.

Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem „soused“ přímo v zákoně, bere 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 (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, čl. 11 Listiny). To, že je možno takovou osobu přizvat k řízení (nikoliv však jako účastníka) podle § 59 odst. 3 stavebního zákona, je nedostatečné, neboť s ohledem na dikci § 250 odst. 2 o. s. ř. vyřazuje napadené ustanovení takovou osobu z práva obrátit se na nezávislý soud. V tomto smyslu tedy je napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona zcela evidentně 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.

Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, „až kam“ – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbývá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.

Z uvedených důvodů bylo návrhu na zrušení § 139 písm. c) stavebního zákona pro jeho rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny vyhověno a napadené ustanovení bylo dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů zrušeno (§ 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Pro úplnost Ústavní soud k odkazu Ministerstva pro místní rozvoj na usnesení Ústavního soudu z 10. března 1996 sp. zn. IV. ÚS 53/95 dodává, že v uvedené věci, specifické tím, že se týkala stavebního řízení, jehož předmětem byla stavba nikoliv standardní, hrála roli při posouzení otázky účastenství tehdejších stěžovatelů i prostorová působnost stavebního zákona.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

97

VYHLÁŠKA

Ministerstva životního prostředí

ze dne 10. dubna 2000,

kteřou se mění vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší

Ministerstvo životního prostředí stanoví podle § 5 odst. 5 a 8 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění zákona č. 218/1992 Sb. a zákona č. 158/1994 Sb., (dále jen „zákon o ovzduší“) a podle § 12 písm. a), c), d) a e) zákona č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, ve znění zákona č. 158/1994 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší, se mění takto:

1. V § 2 písmeno k) včetně poznámky pod čarou č. 1a) zní:

„k) palivem jakýkoliv tuhý, kapalný nebo plynný spalitelný materiál, pokud je spalován za účelem získání v něm obsažené energie v zařízení k tomu účelu vyrobeném nebo odborně přizpůsobeném; za palivo se nepovažuje odpad.^{1a)}“

^{1a)} Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.“

2. V § 2 se na konci písmene k) tečka nahrazuje čárkou a doplňují se písmena l), m), n), o), která znějí:

„l) nebezpečnými stavy ohrožujícími kvalitu ovzduší havárie a poruchy zdrojů znečišťování,

m) spalovnou nebezpečných odpadů technologické zařízení pro zneškodňování nebezpečných odpadů spalováním,

n) spalovnou komunálních odpadů technologické zařízení pro zneškodňování komunálních odpadů spalováním,

o) těkavými organickými sloučeninami (VOC) všechny organické sloučeniny s výjimkou metanu, které při teplotě 293,15 K (20 °C) vykazují tlak par nejméně 0,01 kPa nebo které jsou srovnatelně těkavé za daných podmínek jejich aplikace.“

3. V § 5 odst. 2 se slova „všeobecně platné emisní limity“ nahrazují slovy „obecné emisní limity“ a zrušuje se část věty druhé za středníkem.

4. V § 7 odstavec 1 zní:

„(1) Množství vypouštěných znečišťujících látek (dále jen „emise“) se zjišťuje pomocí měření, popřípadě výpočtem, pokud se od měření upustilo v případech uvedených v odstavci 9. Emisní faktory pro vybrané technologie jsou uvedeny v příloze č. 4.“

5. V § 7 odst. 9 písmeno a) zní:

„a) nelze dostupnými technickými prostředky zaručit, že měření odráží skutečný stav znečišťování ovzduší.“

6. V § 8 odstavec 1 zní:

„(1) Jednorázové měření se provádí u velkých a středních zdrojů znečišťování po kolaudaci zdroje a dále vždy po každé změně paliva nebo suroviny, po každém významném a trvalém zásahu do konstrukce či vybavení zdroje, který by mohl vést ke zvýšení emisí, a to do šesti měsíců od vzniku některé z uvedených změn, a dále

a) u velkých zdrojů znečišťování jedenkrát za kalendářní rok, pokud nemají povinnost měřit kontinuálně,

b) u středních zdrojů znečišťování

1. jednou za tři kalendářní roky u kotlů spalujících tuhá, kapalná nebo plynná paliva o tepelném výkonu rovném nebo vyšším než 1 MW a dále u zdrojů znečišťování, u kterých se dodržování emisních limitů dosahuje úpravou technologického řízení výrobního procesu nebo použitím zařízení k čištění odpadního plynu,

2. jednou za pět kalendářních roků u ostatních středních zdrojů znečišťování.

Termín a rozsah měření oznámí provozovatel inspekci nejméně 14 dní předem. Pokud provozovatel nemůže termín měření dodržet, je povinen to neprodleně oznámit inspekci.“

7. V § 10 odst. 1 se ve větě druhé slova „s připočtením směrodatné odchylky“ zrušují.

8. V § 12 odst. 5 písmeno a) zní:

„a) roční průměr denních středních hodnot je nižší než hodnota emisního limitu.“

9. V § 12 se na konci odstavce 5 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno d), které zní:

„d) pro stacionární spalovací zařízení s jmenovitým tepelným výkonem 50 MW a vyšším žádná z měsíčních středních hodnot nepřesáhne emisní limit a pro oxid siřičitý a tuhé znečišťující látky 97 % a pro oxidy dusíku 95 % všech 48hodinových středních hodnot nepřesáhne 110 % emisního limitu.“.

10. V nadpisu § 14 se zrušují slova „zvláštního a“.

11. V § 14 odst. 1 se ve větě první slova „zvláštního a“ a slova „s výjimkou komunálního odpadu“ zrušují.

12. V § 14 odst. 2 písm. d) se slova „jedenkrát za tři kalendářní roky v případě spalování odpadů stálého složení“ nahrazují slovy „během prvních dvanácti měsíců provozu jednorázovým měřením každé dva měsíce a v dalších letech dvěma jednorázovými měřeními ročně v intervalu mezi měřeními ne kratším než tři měsíce“.

13. V § 14 odstavec 4 včetně poznámky pod čarou č. 2a) zní:

„(4) Provozovatel po vydání souhlasu orgánu ochrany ovzduší^{2a)} neprovádí měření emisí těch znečišťujících látek uvedených v odstavci 1 písm. c) až e), jejichž výskyt lze ve spalinách, s přihlédnutím ke složení spalovaného odpadu, prokazatelně vyloučit.“

^{2a)} § 11 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona č. 309/1991 Sb.“.

14. V § 15 odst. 2 písmeno d) zní:

„d) jednorázovým měřením jednou v kalendářním roce u všech spaloven, a to znečišťující látky uvedené pod písmeny d) až f), a během prvních dvanácti měsíců provozu jednorázovým měřením každé tři měsíce a v dalších letech dvěma jednorázovými měřeními ročně v intervalu mezi měřeními ne kratším než tři měsíce pro znečišťující látky uvedené pod písmenem g).“.

15. V § 16 odstavec 4 zní:

„(4) Na základě souhlasu orgánu ochrany ovzdu-

ší^{2a)} lze od kontinuálního měření emise oxidu siřičitého podle odstavce 1 upustit za předpokladu, že hmotnostní koncentrace oxidu siřičitého zjištěná z materiálové bilance a ověřená jednorázovým měřením je nižší než 50 % hodnoty emisního limitu.“.

16. V § 18 odst. 3 se ve větě druhé slova „vyplněním formulářů“ nahrazují slovy „podle vzoru poskytnutého příslušným orgánem“.

17. V § 19 odst. 1 se nahrazují slova „o havárii“ slovy „bezodkladně po zjištění havárie“.

18. V § 20 se odstavce 3 a 4 zrušují.

Dosavadní odstavce 5 a 6 se označují jako odstavce 3 a 4.

19. V příloze č. 1 se seznam znečišťujících látek skupiny 0. doplňuje o „těkavé organické sloučeniny (VOC)“.

20. V příloze č. 2 v bodě 1. 1 se za větu třetí vkládá nová věta, která zní: „Není-li stanoveno jinak, platí emisní limity tmavosti kouře uvedené v příloze č. 3 v bodě 5.“.

21. V příloze č. 2 v bodě 1. 1. 2 se ve sloupci 1 tabulky nahrazuje číselný údaj „>5“ číselným údajem „≥0,2“.

22. V příloze č. 2 v bodě 1. 1. 6 se v odkazu č. 1) vkládá za slovo „podle“ slovo „tepelného“.

23. V příloze č. 2 v bodě 1. 1. 8 se v odkazech č. 1) a č. 2) slova „zčernání“ zrušují.

24. V příloze č. 2 se v názvu bodu 2. 10 za slova „galvanické pokovování“ vkládá odkaz č. 4), který zní: „4) vztahuje se rovněž na pokovení i nekovových předmětů“.

25. V příloze č. 2 v bodě 3. 4 se do nadpisu tabulky nadepsané „Zpracování a zušlechťování...“ vkládají za slova „z polotovaru“ slova „nebo střepů“.

26. V příloze č. 2 se do tabulky v bodě 4. 5. 7 doplňuje řádek, který včetně odkazu č. 2) zní:

„1	2	3	4	5
amoniak ²⁾	300	nest.	C	–

2) v případě použití selektivní redukce oxidů dusíku amoniakem“.

27. V příloze č. 2 v tabulce bodu 5. 1. 1 se slova „Emisní limit v [mg/m³] pro“ nahrazují slovy „Emisní limit v [mg/m³]⁷) pro“.

28. V příloze č. 2 v tabulce bodu 5. 1. 1 v řádce „Ostatní zařízení“ se na konci sloupce č. 5 doplňuje číselný údaj „0,1⁷)“.

29. V příloze č. 2 v bodě 5. 1. 1 se doplňuje odkaz č. 7), který zní:

„7) součtový obsah polychlorovaných dibenzodioxinů a dibenzofuranů udaný v ng TĚQ/m³, v němž jsou jednotlivé složky přepočteny pomocí koeficientů ekvivalentu toxicity podle přílohy č. 6“.

30. V příloze č. 2 v tabulce bodu 5. 1. 2 se slova „Emisní limit v [mg/m³] pro“ nahrazují slovy „Emisní limit v [mg/m³]⁷) pro“.

31. V příloze č. 2 v tabulce bodu 5. 1. 2 se na konci sloupce č. 5 doplňuje číselný údaj „0,1⁷)“.

32. V příloze č. 2 v bodě 5. 1. 2 se doplňuje odkaz č. 7), který zní:

„7) součtový obsah polychlorovaných dibenzodioxinů a dibenzofuranů udaný v ng TĚQ/m³, v němž jsou jednotlivé složky přepočteny pomocí koeficientů ekvivalentu toxicity podle přílohy č. 6“.

33. V příloze č. 2 v bodě 5. 2. 1, v bodě 5. 2. 2, v bodě 6. 2 a v bodě 6. 3 se slova „ve vystupující vzdušině obsaženy“ nahrazují slovy „emitovány do obydlých oblastí“.

34. V příloze č. 2 v bodě 6. 4 se ve větě první slova „s výjimkou papíru a lepenky“ zrušují.

35. V příloze č. 2 v bodě 6. 4 se slova „organických látek“ nahrazují slovy „těkavých organických sloučenin“.

36. V příloze č. 2 v bodě 6. 4. 1 se ve větě druhé slovo „látek“ nahrazuje slovem „sloučenin“.

37. V příloze č. 2 v bodě 6. 4. 2 v písmenu a) ve větě první se slovo „látek“ nahrazuje slovem „sloučenin“ a ve větě druhé se slova „v odpadním vzduchu“ nahrazují slovy „v odpadním plynu“.

38. V příloze č. 2 v bodě 6. 4. 2 se v písmenu b) ve větě první slovo „látek“ nahrazuje slovem „sloučenin“ a ve větě druhé se slova „vzduchu z prostoru sušení“ nahrazují slovy „plynu z prostoru nanášení nátěrových hmot“.

39. V příloze č. 2 v bodě 6. 7 se za slova „pro odmašťování s“ vkládá slovo „celkovým“.

40. V příloze č. 2 bod 7 zní:

„7. **NEZAŘAZENÉ PROCESY**

Ve všech ostatních případech, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 jako vybrané zdroje znečišťování, jsou uplatňovány obecné emisní limity.“.

41. V nadpisu přílohy č. 3 se slova „EMISNÍ LIMITY VŠEOBECNĚ PLATNÉ“ nahrazují slovy „OBECNĚ EMISNÍ LIMITY“.

42. V příloze č. 3 v bodě 0. se základní znečišťující látky v této skupině doplňují o „těkavé organické sloučeniny (VOC)“.

43. V příloze č. 3 v bodě 0. se doplňuje písmeno e), které zní:

„e) Emisní limity pro těkavé organické sloučeniny (VOC)

Zdroje znečišťování emitující těkavé organické sloučeniny, které nejsou uvedeny v příloze č. 2, se zřizují a provozují tak, aby pro jednotlivé těkavé organické sloučeniny nebo jejich typy byly splněny emisní limity dle přílohy č. 3.“.

44. Příloha č. 8 včetně nadpisu zní:

„Příloha č. 8 k vyhlášce č. 117/1997 Sb.

**POŽADAVKY NA JAKOST PALIVA DODÁVANÉHO PRO SPALOVÁNÍ
V MALÝCH ZDROJÍCH ZNEČIŠŤOVÁNÍ A OBYVATELSTVU**

Limitní měrná sirnatost paliva (g . MJ⁻¹)

– hnědá uhlí	0,50
výjimka pro tuzemskou těžbu	1,07
– černá uhlí	0,50
výjimka pro tuzemskou těžbu	0,78
– brikety	0,50
výjimka pro brikety vyráběné z tuzemských uhlí	0,60

Limitní obsah síry (% hm)

– kapalná paliva	0,2
– topná nafta	0,05

Limitní měrná sirnatost paliva je nejvýše přípustný obsah sloučenin síry vyjádřených jako síra v gramech v palivu v původním stavu, vztažený na výhřevnost.

Limitní obsah síry v kapalném palivu je nejvýše přípustný obsah sloučenin síry vyjádřených jako síra v hmotnostních procentech.“.

Čl. II

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. května 2000, s výjimkou ustanovení § 8 odst. 1 písm. b), které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2001, a ustanovení § 12 odst. 5 písm. d), které nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2003.

Ministr:

RNDr. Kužvart v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon (02) 792 70 11, fax (02) 795 26 03 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, pošt. schr. 21/SB, 170 34 Praha 7-Holešovice, telefon: (02) 614 32341 a 614 33502, fax (02) 614 33502 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon 0627/305 161, fax: 0627/321 417. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel./fax: 00421 7 525 46 28, 525 45 59. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2000 činí 2000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** celoroční předplatné i objednávky jednotlivých částek – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, telefon: 0627/305 179, 305 153, fax: 0627/321 417. – **Drobný prodej** – **Benešov:** HAAGER – Potřeby školní a kancelářské, Masarykovo nám. 101; **Bohumín:** ŽDB, a. s., technická knihovna, Bezručova 300; **Brno:** GARANCE-Q, Koliště 39, Knihkupectví ČS, Kapucínské nám. 11, Knihkupectví M. Ženíška, Květinářská 1, M.C.DES, Cejl 76, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** PROSPEKTRUM, Kněžská 18, SEVT, a. s., Krajinská 38; **Hradec Králové:** TECHNOR, Hořická 405; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbicková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, Klatovy 169/I.; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Most:** Knihkupectví Šeříková, Ilona Růžičková, Šeříková 529/1057; **Napajedla:** Ing. Miroslav Kučeřík, Svatoplukova 1282; **Olomouc:** BONUM, Ostružnická 10, Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Dr. Šmerala 27; **Pardubice:** LEJHANEC, s. r. o., Sladkovského 414, PROSPEKTRUM, nám. Republiky 1400 (objekt GRAND); **Plezeň:** ADMINA, Úslavská 2, EDICUM, Vojanova 45, Technické normy, Lábkova pav. č. 5; **Praha 1:** Dům učebnic a knih Černá Labuť, Na Poříčí 25, FIŠER-KLEMENTINUM, Karlova 1, KANT CZ, s. r. o., Hyberská 5, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, Moraviapress, a. s., Na Florenci 7-9, tel.: 02/232 07 66, PROSPEKTRUM, Na Poříčí 7; **Praha 2:** ANAG – sdružení, Ing. Jiří Vitek, nám. Míru 9, Národní dům; NEWSLETTER PRAHA, Šafaříkova 11; **Praha 4:** PROSPEKTRUM, Nákupní centrum Budějovická, Olbrachtova 64, SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 5:** SEVT, a. s., E. Peškové 14; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17; **Praha 8:** JASIPA, Zenklova 60; **Praha 10:** Abonentní tiskový servis, Hájek 40, Uhříněves, BMSS START, areál VÚ JAWA, V Korytech 20; **Přerov:** Knihkupectví EM-ZET, Bartošova 9; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22; **Šumperk:** Knihkupectví D-G, Hlavní tř. 23; **Tábor:** Milada Simonová – EMU, Budějovická 928; **Teplice:** L + N knihkupectví, Kapelní 4; **Trutnov:** Galerie ALFA, Bulharská 58; **Ústí nad Labem:** 7 RX, s. r. o., Dlouhá 9, tel.: 047/522 04 24, 522 08 58, 522 08 35, 522 05 39; **Zábřeh:** Knihkupectví PATKA, Žižkova 45; **Zatec:** Prodejna U Pivovaru, Žižkovo nám. 76. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 0627/305 168. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.