

Karta záznamu

Spisová značka	Pl.ÚS 19/99
Paralelní citace (Sbírka zákonů)	96/2000 Sb.
Paralelní citace (Sbírka nálezů a usnesení)	N 43/17 SbNU 303
Populární název	Vymezení pojmu "soused" ve stavebním zákoně
Datum rozhodnutí	22.03.2000
Datum podání	20.05.1999
Forma rozhodnutí	Nález
Typ řízení	O zrušení zákonů a jiných právních předpisů
Význam	2
Navrhovatel	STĚŽOVATEL - FO
Soudce zpravodaj	Zarembová Eva
Napadený akt	zákon; 50/1976; o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); § 139/c
Typ výroku	vyhověno
Dotčené ústavní zákony	2/1993 Sb., čl.11 2/1993 Sb., čl.36 odst.2
Dotčené mezinárodní smlouvy	209/1992 Sb./Sb.m.s., #1 čl.1
Ostatní dotčené předpisy	50/1976 Sb., §139 odst.1 písm.c 50/1976 Sb., §59 odst.3 50/1976 Sb., §139 písm.c 99/1963 Sb., §250 40/1964 Sb., §127 96/2000 Sb.
Odlišné stanovisko	
Předmět řízení	zrušení právního předpisu (fyzická nebo právnická osoba) právo na soudní a jinou právní ochranu základní práva a svobody/právo vlastnit a pokojně užívat majetek
Věcný rejstřík	Právo - na zákonného soudce /přístup k soudu/ Správní - řízení Legitimace - aktivní
Poznámka	sdělení o opravě tiskových chyb v částkách 8/2001 Sb. a 13/2001 Sb.

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Pl. ÚS 19/99

Napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere tak 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 ustanovení § 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 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

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

Odůvodnění

I.

Dne 20. 5. 1999 podala M. M. ústavní stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4.3.1999, 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 H. Ve své správní žalobě stěžovatelka (spolu s dalšími dvěma žalobci) v podstatě 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 stavby garáže (tzv. černé stavby), bylo nakonec vydáno dodatečné povolení ke stavbě řadových garáží, přitom nebylo dbáno jejich 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 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 stavebního zákona 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 zmíněné stavby řadových garáží dodatečně povoleny, je ještě parcela ve vlastnictví obce, nejde o sousedství ve smyslu cit. 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 ustanovení § 250 odst. 3 o.s.ř.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti podala stěžovatelka, spolu s ústavní stížností, též návrh na zrušení ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona. Čtvrtý senát Ústavního soudu po konstatování, že napadené usnesení se opírá o toto ustanovení stavebního zákona, rozhodl dne 8.10.1999 usnesením, sp. zn. IV. ÚS 248/99,

o přerušení řízení o ústavní stížnosti a postoupení návrhu na zrušení uvedeného ustanovení plénu Ústavního soudu.

II.

Navrhovatelka ve svém návrhu na zrušení zákonného ustanovení v podstatě 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. na 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 ve smyslu 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 ČR ve svém vyjádření ze dne 29. 11. 1999 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 tohoto zákona vyplývá, že tam, kde stavební zákon stanoví výslovně něco jiného, nelze použít správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) 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 kontextu uvedeného 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, byl schvalován potřebnou většinou poslanců zákonodárného sboru, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů, a současně vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v roce 1998 v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou ČR, ústavním pořádkem a naším právním řádem, je však na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudili ústavnost napadeného ustanovení zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát Parlamentu ČR na výzvu Ústavního soudu k věci uvedl, že jedním z hlavních důvodů rozsáhlé novely stavebního zákona, provedené s účinností od 1. 7. 1998 zákonem č. 83/1998, 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, cílených na formálně byrokratickou stránku tohoto předpisu. V rámci dosažení tohoto cíle byl do zákona doplněn i výklad pojmu "sousední pozemek", čímž došlo i ke zpřesnění výčtu účastníků stavebního řízení uvedených v § 59 a 97 stavebního zákona. Záměr na přesné vymezení okruhu účastníků v podobě 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 v konkrétním případě zabezpečit definitivní okruh účastníků stavebního řízení a mělo by se pozitivně odrazit na institutu právní jistoty a právní moci rozhodnutí. Dále Senát vyjadřuje pochybnosti o tom, zda v daném případě bylo vlastnické právo stěžovatelky 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 ve smyslu 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 upravují obdobně jako Úmluva vztahy mezi veřejnou mocí a jedincem a nikoliv mezi

fyzickými osobami navzájem. K námitce stěžovatelky, že ustanovení 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 pak ve vyjádření uvádí, že předmětná novela stavebního zákona, doplnila do § 32 s výčtem územních rozhodnutí i rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Skutečností, 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 Parlamentu ČR při projednávání předmětného zákona záměr předkladatele shora popsaný akceptoval a na druhé schůzi v prvním funkčním období, konané dne 18. 3. 1998, vládní návrh tohoto zákona v podobě schválené Poslaneckou sněmovnou schválil v hlasování, při kterém ze 70 přítomných senátorek a senátorů hlasovalo 55 pro a 7 bylo proti. Při projednávání uvedeného zákona Senát, jakožto horní komora Parlamentu ČR, neshledal důvody, pro které by s touto novelou stavebního zákona nemohl vyslovit souhlas.

Ve stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj, Ústavním soudem vyžádaném, 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 odstranění takové stavby. 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 v jím 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 stavebního zákona) souvisí také s vymezením pojmu "sousední pozemky a stavby na nich" v § 139 písm. c) tohoto zákona. Pro účely řízení vedených podle stavebního zákona byl tento pojem výslovně definován zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje stavební zákon. Novela vycházela z ustáleného výkladu a desítky let trvající právní a soudní praxe, že sousedním pozemkem je ten pozemek, který má společnou hranici s pozemkem, na němž se má stavět. Uvedený výklad podle názoru ministerstva nezpochybnil ani Ústavní soud, když svým usnesením sp. zn. IV.ÚS 53/95, odmítl ústavní stížnost, podanou vlastníky nemovitostí nacházejících se v Rakousku, směřující proti rozhodnutí bývalého Ministerstva hospodářství ČR ze dne 3. 6. 1994, čj. MH-482/94, týkající se stavebního povolení na stavbu "Mezisklad vyhořelého paliva Dukovany" a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 12. 1994, sp. zn. 6 A 121/94, kterým bylo zastaveno řízení o žalobě stěžovatelů proti citovanému rozhodnutí. Z důvodů 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 primárně 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.) i těm 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 těch 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 námitky, 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 neohraničenému, neomezenému a neurčitému okruhu osob, které by tvrdily, že rozhodnutími by mohla být dotčena jejich práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti. To by zakládalo právní nejistotu jak pro stavebníka, resp. ty osoby, kterým bylo přiznáno rozhodnutím určité právo nebo uložena povinnost, tak pro stavební úřad. Kromě toho by nutně přineslo průtahy v řízení a zvyšování jeho nákladů. V souladu s uvedeným Ministerstvo pro místní rozvoj navrhované zrušení části ustanovení § 139 písm.c) stavebního zákona nedoporučuje.

IV.

Návrh navrhovatelky směřuje ke zrušení ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona, které je pro poměry uvedeného 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 možnou 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 obsažená de lege lata v § 139 písm. c) stavebního zákona.

Definice "sousední pozemek a stavby na nich" byla do stavebního zákona zařazena 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 - §42), řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací (§ 54 - §70), řízení o odstranění staveb (§ 88 - § 97) a řízení o vyvlastnění (§ 108 - § 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, § 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 ve smyslu § 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 výše zmíněný postup se přičítá dobrým mravům, když např. soused, kterého dělil půlmetrový potůček či metrová pěšina od pozemku, na kterém mělo být stavěno, 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 výše zmíněná 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. 6. 1938 (Boh. A 14314/38) NSS vyslovil, že sousedem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisí se staveništěm, 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 ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se staveništěm, 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 způsobitou 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, tedy stav 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 těch osob, které se účastnění 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 pojmut za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků majících společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemků "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 tak 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 ustanovení § 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. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamyšlených 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, jak již shora uvedeno, může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.

Z uvedených důvodů bylo proto návrhu na zrušení ustanovení § 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, ve znění pozdějších předpisů).

Pro úplnost pak Ústavní soud na závěr k poukazu Ministerstva pro místní rozvoj na usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 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 účastnění tehdejších stěžovatelů i prostorová působnost stavebního zákona.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. března 2000