

**Pl.ÚS 2/99 ze dne 22.03.2000**  
**95/2000 Sb.**  
**N 42/17 SbNU 295**

**Vyloučení vlastníka pozemku z kolaudačního řízení týkající se stavby cizí stavby na tomto pozemku**

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

USZPPSo

Zrušení práv. předpisu - návrh soudu

Pl. ÚS 2/99

>

Vyloučení vlastníka pozemků, na kterých je realizována cizí stavba, z kolaudačního řízení a v důsledku toho též z práva na soudní ochranu, považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr.

<

Plénum Ústavního soudu

rozhodlo ve věci návrhu Krajského soudu v Hradci Králové na zrušení ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů, takto:

Ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavebního zákona), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. 12. 2000.

**Odůvodnění**

Krajský soud v Hradci Králové přerušil řízení ve věci žaloby proti rozhodnutí Okresního úřadu v Pardubicích, kterým bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání občana proti kolaudačnímu rozhodnutí Magistrátu města Pardubic. V žalobě občan namítal, že nová komunikace, vybudovaná z části 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 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 ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona, což stavebnímu úřadu opakovaně sdělil. Ten však jeho připomínky, stejně jako odvolací orgán, odmítl s odůvodněním, že není účastníkem kolaudačního řízení ve smyslu ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona.

Krajský soud v Hradci Králové po přerušení řízení předložil věc ve smyslu 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 pak následujícím způsobem.

Stavební zákon označuje v ustanovení § 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., 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 zohlednil skutečnost, že stavebníkem může být i jiná osoba než vlastník stavby - např. nájemce (§ 58 odst. 3 stavebního zákona). Ani novelizované znění 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 event. 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 určité podmínky, konkrétně 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 o.s.ř.). Takový stav je dle názoru navrhuujícího soudu v rozporu s principem rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ve vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 10. 1. 2000 se připomíná znění důvodové zprávy k §§ 78-80 stavebního zákona, ve které se zdůrazňuje nezbytnost odchylného vymezení účastníků kolaudačního řízení od obecné úpravy účastenství dle § 14 odst. 1 správního řádu, 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 - "stavebního řádu". Kolaudačnímu řízení totiž vždy předchází řízení, u kterého 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, narozdíl 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 pak zakončeno vyjádřením názoru, že napadené ustanovení stavebního zákona není úpravou ohrožující nebo bezprostředně omezující základní lidská práva nebo svobody.

Senát Parlamentu ČR ve svém vyjádření ze dne 10. 1. 2000 vyslovil pochybnost o tvrzeném rozporu napadeného ustanovení stavebního zákona s čl. 1 Listiny základních práv a svobod. 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 pak stanou součástí stavebního povolení. Stavební úřad vykonávající státní správu pak 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 předmětného ustanovení § 78 odst. 1, 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 řízení. 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 kterých je zvláštní právní úprava přijímána tam, kde si 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 ve smyslu ustanovení § 120 odst. 2 obč. 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 kolaudací nemohou být ani jeho práva omezena, uvádí se dále ve stanovisku ministerstva. Z těchto důvodů byl do okruhu účastníků kolaudačního řízení novelou zařazen vlastník 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 ke stavbě 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 ošetřuje 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 § 78 odst. 1 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 ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Okruh účastníků tohoto řízení je vymezen v ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona a vlastníci pozemků a staveb jsou do něj výslovně zahrnuti.

Výše uvedené skutečnosti vedou ministerstvo k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona, neboť není v rozporu s ustanovením 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 výše 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 vlastník 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 sepíše 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 řešení řady možných situací a má-li z nich vyvodit adekvátní závěry, nemůže se, podle názoru navrhovatele, obejít bez součinnosti s vlastníkem pozemku. Proto tvrzení, že kolaudací stavby nemohou být dotčena práva a povinnosti vlastníka pozemku, považuje navrhovatel za nepřijatelné. V závěru repliky navrhovatel připomíná, že návrhem na zrušení ustanovení § 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. 3. 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 nálezu 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 definicí účastníka správního řízení podle správního řádu lze tedy aplikovat pouze v těch případech, kde to zvláštní úprava zcela nepochybně nevylučuje.

Výše 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 účastenství nevyločil apriorně subjekty, u kterých lze možnost dotčení v jejich právech 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 nedostatky, 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 jemu 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, odpovéděl pozitivně. Jinak řečeno, 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, dvojitým způsobem. Bud' 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 výše uvedenými principy. Ústavní soud považuje za zjevně racionálnější postup druhý, tedy derogaci konkrétního ustanovení hmotného veřejného práva, která umožní (zpravidla za předpokladu následné 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 oběť 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 nejpříznivěji, 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 důsledky výše popsány.

Výše uvedené nepříznivé postavení některých subjektů je pak umocněno vymezením subjektů aktivně legitimovaných k podání správní žaloby podle § 250 odst. 2 o.s.ř. Praktický dopad je pak takový, že ač čl. 36 odst. 1 Listiny dává každému právo domáhat se stanoveným postupem svých práv u soudu či jiného orgánu a odst. 2 téhož článku Listiny vymezuje okruh osob oprávněných obrátit se na soud ve správních věcech tak, že tak 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 tyto mít 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 "necht' si každý střeží svá práva", kterou Ústavní soud opakovaně připomněl (nález č. 32, sv. 13, Sbirka nálezů a usnesení ÚS ČR).

Ze všech výše uvedených důvodů plénum 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 vlastníků pozemků, či obecnější úpravou).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. března 2000