

**ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE
FAKULTA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
KATEDRA APLIKOVANÉ GEOINFORMATIKY A
ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**



**VÝKLAD VYBRANÝCH POJMŮ STAVEBNÍHO
ZÁKONA, ODVOLACÍ ŘÍZENÍ ODVOLACÍHO
SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

*Interpretation of Selected Terms in The Building Act, appeal procedure
of administrativ Appeal Authority*

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**VEDOUCÍ PRÁCE: ING. JIŘÍ KYKAL
BAKALANT: JARMILA PAŠKOVÁ**

2012

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra aplikované geoinformatiky a územního plánování

Fakulta životního prostředí

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Pašková Jarmila

Územní technická a správní služba - kombinované Karlovy Vary

Název práce

Výklad vybraných pojmů stavebního zákona, odvolací řízení odvolacího správního orgánu.

Anglický název

Interpretation of Selected Terms in The Building Act, appeal procedure of administrative Appeal Authority.

Cíle práce

Postup odvolacího řízení, vedeného příslušným odborem krajského úřadu, jako nadřízeného správního orgánu obecných stavebních úřadů. Přehled řešené problematiky, Příslušnost a zmocnění odvolacího správního orgánu, Příslušnost a zmocnění obecného stavebního úřadu, Princip dvojinstančnosti ve správním řízení, Ochrana oprávněných zájmů účastníků řízení, Ochrana veřejného zájmu. Odvolání – jeho obsah a účinky, odvolací lhůty, Postup stavebního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal, Postup odvolacího orgánu. Výsledky analytické části budou aplikovány na Karlovarský kraj.

Metodika

Analýza procesu správního řízení, vedeného odvolacím orgánem

Harmonogram zpracování

Datum zadání bakalářské práce :

30.6.2011

Datum odevzdání bakalářské práce:

30.3.2012

Oficiální dokument * Česká zemědělská univerzita v Praze * Karmycká 129, 165 21 Praha 6 - Suchbátův

Rozsah textové části

30 až 40 stran

Klíčová slova

správní řízení, správní řád, stavební zákon, rozhodování na úseku územního a stavebního řádu, odvolací řízení

Doporučené zdroje informací

DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M., VOBRÁTILOVÁ Z., 2006: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související : s poznámkami. Linde, Praha: 703 s. ISBN 80-7201-626-1
DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M., VOBRÁTILOVÁ Z., 2007: Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu : s poznámkami. Linde, Praha: 336 s. ISBN 978-80-7201-656-3
KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K., HAMPLOVÁ E., 2009: Stavební právo : praktická právnická příručka, 3. aktualizované vydání. Linde, Praha: 223 s. ISBN 978-80-7201-764-5
ONDRUŠ R., 2005: Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Linde, Praha: 515 s. ISBN 80-7201-523-0.
VEDRAL J., 2006: Správní řád - komentář. BOVA POLYGON, Praha: 1042 s. ISBN 80 7273-134-3
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Vedoucí práce

Kykal Jiří, Ing., CSc.

Ing. Petra Šimová, Ph.D.
Vedoucí katedry



V Praze dne 3.2.2012

prof. Ing. Petr Sklenička, CSc.
Děkan fakulty

Oficiální dokument * Česká zemědělská univerzita v Praze * Karmycká 129, 165 21 Praha 6 - Suchbátův

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně, pod vedením Ing. Jiřího Kykala, a že jsem uvedla veškeré literární prameny a informace, ze kterých jsem čerpala.“

.....
Jarmila Pašková

Poděkování

Na úvod bych chtěla poděkovat vedoucímu mé bakalářské práce Ing. Jiřímu Kykalovi za doporučení a metodickou pomoc při zpracování mé bakalářské práce. Zároveň bych chtěla poděkovat také vedoucí oddělení stavebního úřadu Krajského úřadu Karlovarského kraje Ing. Haně Šikolové za poskytnuté informace z praxe, která je nejen mou vedoucí, ale i kolegyní, která mi poskytuje cenné rady v průběhu posuzování podaných odvolání, která řeším v rámci pracovní náplně. V neposlední řadě bych ráda poděkovala své rodině a příteli, kteří měli trpělivost a po celou dobu studijních povinností mne podporovali.

.....
Jarmila Pašková

Abstrakt:

Hlavním cílem této bakalářské práce je výklad vybraných pojmů stavebního zákona, se zaměřením na analýzu postupu odvolacího řízení odvolacího správního orgánu, kterým je pro obecné stavební úřady krajský úřad, jako nadřízený správní orgán. Práce je členěna do dvou částí: rešerše a analytická část.

Rešeršní část práce obsahuje bližší charakteristiku stavebního práva, základní principy výkonu státní správy, zásady správního řízení a postupy v řízeních, vedených obecnými stavebními úřady. Analytická část pak obsahuje v části teoretické princip odvolání a jeho důsledky, postup stavebního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal a postup odvolacího orgánu. Výsledky jsou dále aplikovány v části praktické na Karlovarský kraj, respektive na Krajský úřad Karlovarského kraje, jako příslušný odvolací správní orgán obecných stavebních úřadů ve svém správním území. Je provedeno zhodnocení rozhodovací činnosti obecných stavebních úřadů a závěrem je uvedena úvaha o možném zvýšení kvality jejich rozhodovací činnosti.

Klíčová slova:

správní řízení, správní řád, stavební zákon, rozhodování na úseku územního a stavebního řádu, odvolací řízení

Abstract:

The main objective of this thesis is the interpretation of key terms of the Building Act, focusing on the analysis procedure of the Board of the administrative appeal body, which is for general planning authorities regional authority, as the senior administrative authority. The work is divided into two parts: research and analytical part.

The research part contains more detailed characterization of construction law, basic principles of state administration, principles of management and administrative procedures in proceedings conducted by the general planning authorities. Analytical part contains the theoretical principle of withdrawal and its consequences, the process of building the office which issued the contested decision and the procedure of the Appellate Body. The results are further applied in the practical part of the Karlovy Vary region, or the Regional Authority of the Karlovy Vary Region, the Board as the administrative authority of local planning authorities in their administrative territory. It is an assessment of decision-making of local planning authorities and concludes with a reflection on the possible increase in the quality of their decision-making.

Keywords:

administrative procedure, administrative law, construction law, decision-making in the field of zoning and building regulations, the Board of Management

Obsah

Úvod.....	9
Cíle bakalářské práce	9
LITERÁRNÍ REŠERŠE	
1. Základní charakteristika stavebního práva.....	11
1.1 Základní srovnání předchozí a stávající právní úpravy.....	11
1.1.1 Předchozí a nový stavební zákon.....	12
1.1.2 Soulad veřejného stavebního práva s mezinárodními smlouvami a právní aspekty Evropských společenství	17
1.1.3 Starý a nový správní řád.....	18
1.2 Působnost správních orgánů na úseku stavebního řádu.....	19
1.2.1 Příslušnost a zmocnění stavebního úřadu.....	19
1.2.2 Příslušnost a zmocnění odvolacího správního orgánu.....	21
1.2.3 Dotčené orgány.....	22
1.3 Základní principy výkonu státní správy.....	23
1.3.1 Základní zásady činnosti správních orgánů.....	23
1.3.2 Zásady vedení správního řízení.....	26
1.3.3 Principy dobré správy.....	28
2. Správní řízení v režimu stavebního řádu.....	29
2.1 Postavení stavebního zákona ve vztahu ke správnímu řádu.....	29
2.2 Subjekty správního řízení.....	30
2.2.1 Účastníci řízení dle správního řádu.....	30
2.2.2 Hlavní procesní práva a povinnosti účastníků řízení dle správního řádu.....	30
2.2.3 Účastníci řízení podle stavebního zákona.....	32
2.3 Průběh správního řízení v režimu stavebního řádu.....	34
2.4 Rozhodnutí.....	36
2.4.1 Náležitosti rozhodnutí.....	37
2.4.2 Výčet základních rozhodnutí na úseku stavebního řádu.....	39

ANALYTICKÁ ČÁST

3. Odvolání	41
3.1 Náležitosti odvolání	41
3.1.1 Obsah odvolání, odvolací lhůta.....	42
3.1.2 Účinky odvolání.....	42
3.1.3 Princip dvouinstančnosti správního řízení.....	43
3.2 Postup stavebního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal	43
3.3 Postup odvolacího správního orgánu	44
4. Karlovarský kraj – analýza odvolacího řízení v praxi	46
4.1 Obecné vymezení Karlovarského kraje	46
4.1.1 Počátek vzniku Karlovarského kraje.....	46
4.1.2 Územní členění.....	47
4.1.3 Správní členění.....	47
4.2 Krajský úřad Karlovarského kraje – odvolací správní orgán	48
4.2.1 Seznam stavebních úřadů.....	49
4.2.2 Analýza odvolacích řízení od doby působnosti Krajského úřadu Karlovarského kraje, jako příslušného odvolacího orgánu.....	49
5. Diskuse	54
6. Závěr	57
7. Přehled literatury a použitých zdrojů	58

Úvod

Veřejná správa je poskytování správních činností souvisejících s poskytováním veřejných služeb, řízením veřejných záležitostí na místní i centrální úrovni a zajišťováním záležitostí ve veřejném zájmu (Wikipedie, 2011). Veřejná správa je rozdělena na státní správu a samosprávu. Činnost veřejné správy je vázána právem a ústavními zásadami, tzn., že státní moc lze uplatnit jen na základě zákona a v jeho mezích, stanoveným způsobem (čl. 2 odst. 3 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění; čl. 2 odst. 2 zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění). Při své rozhodovací činnosti jsou správní orgány, mimo jiné, vázány výše uvedenými základními právními normami, které zajišťují základní ochranu práv a svobod všech občanů. Veškerá legislativa vychází z výše uvedeného ústavního pořádku, mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a Evropského práva, se kterým jsou české právní normy harmonizovány, v důsledku přistoupení České republiky do Evropské unie. Základním právním předpisem pro rozhodovací činnost správních orgánů je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, který upravuje postupy ve správním řízení, stanoví kromě dalšího náležitosti správního rozhodnutí a využití opravných prostředků, a upravuje postupy odvolacího správního orgánu ve věcech řádných i mimořádných opravných prostředků. V případě porušení zákonného postupu v řízení správními orgány v rozhodovacím procesu je zákonem zaručené právo pro účastníky řízení využít opravných prostředků proti vydanému rozhodnutí. Odvolací správní orgán je pak povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek a jeho souladu s příslušnými právními předpisy, a na základě posouzení ve všech souvislostech rozhodnout o odvolání, s vyslovením právního názoru, kterým je prvoinstanční správní orgán vázán při novém rozhodnutí ve věci. Tím dochází k nápravě vadných rozhodnutí.

Cíle bakalářské práce

Cílem této práce je výklad vybraných pojmů stavebního zákona, se zaměřením na analýzu postupu odvolacího řízení odvolacího správního orgánu, kterým je pro obecné stavební úřady krajský úřad, jako nadřízený správní orgán (§ 67 odst. 1 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění). Vzhledem k tomu, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), v platném znění (dále v textu jen „stavební zákon“), je značně rozsáhlou právní normou, jejíž jednou částí je proces územního plánování, do které je zahrnuto i územní řízení, a v další části zákona se zabývá stavebním řádem, je tato práce zaměřena na odvolací řízení na úseku stavebního řádu.

Správní řízení o odvolání je odvolacím správním orgánem procesně vedeno dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále v textu jen „správní řád“). Při přezkumném procesu je však posuzována zákonnost a správnost procesu správního řízení a vydání rozhodnutí prvoinstančního stavebního úřadu současně dle příslušných právních předpisů na úseku stavebního řádu, zejména pak jeho soulad se stavebním zákonem, jeho prováděcích předpisů a předpisů souvisejících. Na základě toho jsou kromě základních principů v postupu správního řízení uvedeny v práci i základní ustanovení stavebního zákona a principy vedení řízení dle příslušných ustanovení stavebního řádu. Při posuzování rozhodnutí, která byla vydána před platností této stávající platné právní úpravy, postupoval odvolací správní orgán v souladu s předcházející právní úpravou, tj. zákonem č. 71/1967 Sb., správní řád, v platném znění (dále v textu jen „starý správní řád“) a zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále v textu jen „starý stavební zákon“), jeho prováděcích předpisů a předpisů souvisejících.

V první kapitole je v základních bodech uvedeno jednoduché srovnání předcházející a stávající právní normy a aspekty, které vedly k utvoření nových zákonných norem a soulad s evropským právem, vyplývající z uzavřených mezinárodních smluv v důsledku začlenění České republiky do Evropské unie. Dále se zabývá působností správních orgánů na úseku stavebního řádu, kterými jsou obecný stavební úřad, odvolací správní orgán, dotčené orgány. Posledním bodem této kapitoly je uvedení základních principů výkonu státní správy.

Druhá kapitola se zabývá pojmem účastník řízení, hlavní procesní práva a povinnosti účastníků řízení. Podrobněji se pak zabývá procesem správního řízení, a to jak z pozice správního řádu, tak podle stavebního zákona. Závěrem kapitoly se blíže zabývá pojmem rozhodnutí a jeho náležitostmi, a uvádí výčet základních rozhodnutí na úseku stavebního řádu.

Třetí kapitola je analytickou částí na úrovni teoretické – je zde rozebrán institut odvolání – jeho obsah a účinky, odvolací lhůta, postup stavebního úřadu, který

napadené rozhodnutí vydal a postup odvolacího orgánu. Pozornost není zaměřena jen na ochranu práv jednotlivých účastníků řízení v odvolacím řízení, ale také na ochranu veřejného zájmu.

Kapitola čtvrtá je aplikací předcházející analýzy odvolacího řízení v praxi, s aplikací na Karlovarský kraj, potažmo na Krajský úřad Karlovarského kraje, jako nadřízeného právního orgánu obecných stavebních úřadů v jeho působnosti. Je zde uvedeno obecné vymezení Karlovarského kraje, územní a správní členění, seznam stavebních úřadů ve správním území Karlovarského kraje. Dále jsou v této části práce globálně zhodnocena odvolací řízení za období vzniku působnosti Krajského úřadu Karlovarského kraje, jako příslušného odvolacího správního orgánu a uvedení nejčastějších pochybení stavebních úřadů ve správních řízeních na úseku stavebního řádu.

Kapitola pátá je diskusí, ve které je uvedena úvaha o důvodech vývoje kvality rozhodovací činnosti obecných stavebních úřadů, s uvedením možné nápravy a zvyšování její úrovně.

Kapitola šestá je závěrem, ve kterém je provedeno zhodnocení bakalářské práce a splnění vytýčených cílů.

1. Základní charakteristika stavebního práva

1.1 Základní srovnání předchozí a stávající právní úpravy

V 90. letech 20. století proběhla velká změna v systémech státních zřízení střední Evropy; došlo k rozpadu „východního bloku“, jednotlivé státy střední Evropy politicky orientované na Sovětský svaz se vydaly cestou demokratického vývoje, mezi nimi i náš stát pod tehdejším názvem Československá socialistická republika. Postupným politickým a legislativním procesem došlo k rozpadu státu a ustanovení dvou suverénních států, a to České republiky a Slovenské republiky, které vstoupily v platnost jejich vyhlášením dne 1.1.1993. V návaznosti na politické přeskupení došlo k postupnému sjednocování Evropy, seskupením států jejich členstvím v Evropské unii. V květnu 2004 se stala Česká republika členským státem Evropské unie. V důsledku těchto celospolečenských změn, právních norem, které již nevyhovovaly novým společenským poměrům a potřebám, a dále nutnosti harmonizace českého práva s požadavky vyplývajícími z přijatých mezinárodních

smluv a právních aktů Evropských společenství, byla přijata řada nových právních předpisů. Na úseku veřejného stavebního práva byl v květnu roku 2006 po několikaletých přípravách přijat zcela nový stavební zákon, publikovaný pod č. 183/2006 Sb., jako zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (Kliková a kol., 2009, s. 7), který nahradil starý stavební zákon č. 50/1976 Sb. Mimo jiné byl nahrazen také základní právní předpis, upravující proces správního řízení vedený pod označením zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, v platném znění, který byl nahrazen novou právní normou, a to zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

1.1.1 Předchozí a nový stavební zákon

Starý stavební zákon

Od roku 1976 bylo veřejné stavební právo předně upraveno stavebním zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, který nabyl účinnosti dnem 1. října 1976. K němu byly vydány prováděcí vyhlášky, kterých bylo původně sedm (vyhlášky č. 83 až 89/1976 Sb.), v poslední době platnosti starého stavebního zákona byly jeho součástí čtyři vyhlášky:

- vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona
- vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (a její pražská varianta)
- vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci
- vyhláška č. 369/2001 Sb., o obecných požadavcích zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (tzv. „bezbariérová vyhláška“)

Základní členění stavebního zákona č. 50/1976 Sb.:

Část první:	Územní plánování
Část druhá:	Stavební řád
Část třetí:	Sankce
Část čtvrtá:	Vyvlastnění
Část pátá:	Stavební úřady
Část šestá:	Ochrana zvláštních zájmů

- Část sedmá: Evidence ukládání dokumentace
Část osmá: Společná ustanovení
Část devátá: Ustanovení přechodná a závěrečná

Uvedený soubor předpisů založil moderní kodexovou úpravu stavebního práva, a přestože prodělala řadu novelizací, zejména v letech 1992 a 1998, byla její působnost v oblasti veřejného stavebního práva víc než 30 let, konkrétně do 31.12.2006. Za tuto dobu byla pro její přehlednost a nadčasovou koncepci zcela zažita jak stavebními úřady, tak i odbornou veřejností, stavebníky i dalšími orgány státní správy (Doležal a kol., 2006, s. 25-26).

Stávající stavební zákon

Dnem 1.1.2007 nabyl účinnosti nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, a tím byla ukončena era působnosti této předchozí právní úpravy. Výjimku tvoří ustanovení § 143, 144, 145, 147 a 151, týkající se autorizovaných inspektorů, které nabylo účinnosti již dnem 1.7.2006. Další výjimku tvoří ustanovení § 102 odst. 2, podle kterého má vlastník pozemku nárok na náhradu za zrušení určené daného pozemku k zastavění v důsledku změny územního plánu či regulačního plánu, nebo zrušením pravomocného územního rozhodnutí podle § 94 odst. 3 stavebního zákona. Jeho účinnost byla odložena až na datum 1.1.2012, a to s ohledem na návaznost na územní plány vydané podle tohoto nového stavebního zákona, u kterých lze v souvislosti s jejich změnou nebo zrušením uplatňovat uvedenou náhradu (Doležal a kol., 2006, s. 198).

Oproti původnímu stavebnímu zákonu byla při tvorbě nového zákona vyčleněna problematika vyvlastňování ze stavebního zákona a je ošetřena samostatným zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

V souvislosti s vydáním nového stavebního zákona byl schválen zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění (změnový zákon). Změnovým zákonem bylo novelizováno padesát jedna zákonů souvisejících se stavebním zákonem.

K novému stavebnímu zákonu byly do současné doby vydány následující prováděcí právní předpisy:

- vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech,
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb,
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti,
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (k ní vydané změnové vyhlášky č. 269/2009 Sb., č. 22/2010 Sb. a č. 20/2011 Sb.),
- vyhláška č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj ČR č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (následně nahrazena novou prováděcí vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby),
- vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření,
- vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (k ní vydaná změnová vyhláška č. 20/2012 Sb.)
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (tzv. „bezbariérová vyhláška“; nahradila původní „bezbariérovou vyhlášku“ č. 369/2001 Sb., která byla původně součástí prováděcích předpisů starého stavebního zákona)

Nový stavební zákon obsahuje řadu nových institutů, jsou to např. územně plánovací informace (§ 21), územní souhlas (§ 96), územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření pro asanaci území, které je opatřením obecné povahy (§ 97), předkupní právo pro obce, kraje nebo stát k pozemkům určeným pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (§ 101), náhrada za změnu v území (§ 102), autorizovaný inspektor (§ 143), kolaudační souhlas (§ 122), kontrolní prohlídka stavby (§ 133).

Těžiště uplatňování veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně a kontinuálně uspořádání v území, včetně koordinace veřejných a soukromých záměrů, a to zejména výstavby. Důraz je kladen na využití území s ohledem na racionální využívání zastavěného území

a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území před nevratnými procesy při jeho přeměně. Územním plánováním je zajišťována ochrana přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, včetně ochrany architektonického a kulturního dědictví. Nově je upraven institut politiky územního rozvoje, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových, ale rovněž i v mezinárodních souvislostech, s důrazem na trvale udržitelný rozvoj v území, s ohledem na ochranu životního prostředí (Doležal a kol., 2006, s. 27-29).

V návaznosti na tento princip jsou účastníci řízení při zahájení stavebního řízení upozorněni, že k námitkám které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzavěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží (§ 114 odst. 2 stavebního zákona).

Nový stavební zákon obsahuje řadu zjednodušených postupů v řízení. V územním rozhodování je to možnost využití procesu zjednodušeného územního řízení (§ 96) a vydání územního souhlasu (§ 96). Dalším novým institutem je uzavření veřejnoprávní smlouvy s žadatelem o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území (§ 78 odst. 3), za předpokladu souhlasu dotčeného orgánu, kterou se nahrazuje územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161-168 správního řádu.

Na úseku stavebního řádu je jednou z nejvýznamnějších změn rozšíření okruhu staveb, které nevyžadují ohlášení ani stavební povolení (§ 103). Je však nutné podotknout, že tyto stavby podléhají vydání územního souhlasu dle § 96 odst. 2 stavebního zákona. Rovněž je rozšířen okruh staveb podléhajících ohlášení (§ 104). Jedná se o tzv. „jednoduché stavby“, kterými jsou např. stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažními a podkrovím, stavby do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m, atd. (ve starém stavebním zákonu byly na ohlášení povolovány pouze stavby v rozsahu drobných staveb - § 139b odst. 7, 8 a 9).

Dalším zjednodušeným postupem je zkrácené stavební řízení (§ 117), podle kterého v případě uzavření smlouvy mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem o provedení kontroly projektové dokumentace stavby, může stavbu provádět pouze

na základě oznámení stavebnímu úřadu, s připojením projektové dokumentace stavby a certifikátu vydaným autorizovaným inspektorem, kterým se potvrzuje, že uvedená dokumentace je ověřena, potřebné doklady splňují požadavky dle stavebního zákona a stavba může být provedena. Jedná se o tzv. částečnou privatizaci stavebního řízení.

Zjednodušený postup v řízení lze uplatnit i v případě u provedení drobných změn během realizace výstavby (§ 118 odst. 3), pokud nejsou změnou dotčena práva účastníků stavebního řízení, změna se nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, nebo když příslušný dotčený orgán písemně nebo do protokolu se změnou souhlasí. Uvedenou změnu schvaluje stavební úřad případně autorizovaný inspektor při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku nebo do jednoduchého záznamu o stavbě.

Výrazným zjednodušením je právní úprava užívání dokončených staveb, které lze užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu 30 dnů před započítáním s jejich užíváním (§ 120). Kolaudační souhlas (§ 122) je vyžadován u staveb, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, např. nemocnice, školy, nájemní bytové domy, atd.

Omezení preventivní kontroly veřejných zájmů ve výstavbě je vyváženo jak povinnostmi účastníků stavebního procesu (§ 153-157), tak novou koncepcí kontroly staveb v rámci úpravy stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu. Důraz je kladen na zvýšení kontroly nad prováděním a užíváním staveb formou kontrolních prohlídek (§ 133-134) podle stanoveného plánu (Doležal a kol., 2006, s. 30-33).

Základní členění stavebního zákona č. 183/2006 Sb.:

Část první: Úvodní ustanovení

Část druhá: Výkon veřejné správy

Hlava I: Úvodní ustanovení

Hlava II: Působnost ve věcech územního rozhodování

Část třetí: Územní plánování

Hlava I: Cíle a úkoly územního plánování

Hlava II: Obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování

Hlava III: Nástroje územního plánování

Část čtvrtá: Stavební řád

Hlava I: Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce

Hlava II: Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu

Hlava III: Autorizovaný inspektor

Hlava IV: Povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb

Část pátá: Společná ustanovení

Hlava I: Vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury

Hlava II: Evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich

Hlava III: Obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších práv a povinností

Hlava IV: Ochrana veřejných zájmů a součinnost správních orgánů

Hlava V: Správní delikty

Hlava VI: Společné ustanovení k soudnímu přezkumu

Část šestá: Přejídná a závěrečná ustanovení

Část sedmá: Účinnost

1.1.2 Soulad veřejného stavebního práva s mezinárodními smlouvami a právní aspekty Evropských společenství

Vstupem České republiky do Evropské unie v květnu 2004 vyplynula povinnost harmonizace českého práva s požadavky vyplývajícími z přijatých mezinárodních smluv a právních aktů Evropských společenství, kterými je Česká republika vázána. Jsou to především tyto následující dokumenty:

- Evropská charta místní samosprávy
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy
- Úmluva o ochraně archeologického dědictví
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ochrany životního prostředí
- Řídící principy trvale udržitelného územního rozvoje evropského kontinentu
- Evropská úmluva o krajině.

Stavební zákon je na úseku stavebního řádu především směřován na technické provádění staveb. Z tohoto hlediska je zharmonizován se Směrnicí Rady 89/106/EHS (Evropské unie, 2012a), ve znění souvisejících předpisů, která se týká stavebních výrobků. Na úseku územního plánování jsou do stavebního zákona transponovány požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES (Evropská unie, 2012b), o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Evropská unie, 2012c), a směrnice Rady 79/409/EHS, o ochraně volně žijících ptáků (Evropská unie, 2012d) - posuzování vlivů při územním plánování s ohledem na území evropské soustavy chráněných území „Natura 2000“ – evropsky významné lokality a ptačí oblasti (Doležal a kol., 2006, s. 33-34).

1.1.3 Starý a nový správní řád

Starý správní řád

Od roku 1976 bylo správní řízení upraveno zákonem č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále v textu jen „starý správní řád“), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1968. Uvedeným správním řádem byl upraven proces správního řízení, v němž bylo orgány státní správy rozhodováno o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech účastníků řízení, jehož výsledkem bylo vydání rozhodnutí. Svou jednoduchostí a výstižností právní úpravy představoval právní normu nadčasového významu, která byla lehce pochopitelná prakticky pro všechny jeho uživatele. Ve stručných zněních jednotlivých ustanovení se vyskytovalo značné množství neurčitých pojmů, které umožňovaly poměrně velkou míru aplikace možnosti správního uvážení, vedoucí k nejednotnosti v rozhodování. I přes tuto nevýhodu byl starý správní řád nadčasovou právní normou, která bez zásadních změn přestála i události roku 1989 (celospolečenské změny jak uvnitř státu, tak v celé střední Evropě), a bez novel přežila až do konce století, s výjimkou čtyř drobných technických novel v letech 2000 a 2002, vzniklých v důsledku rekonstrukce jiných odvětví. Jeho platnost byla po více než 36 letech ukončena vydáním nové právní normy publikované pod č. 500/2004 Sb., správní řád (dále v textu jen „správní řád“), který vstoupil v platnost dnem 1.1.2006 (Ondruš, 2005, s. 7-10).

Nový správní řád

Tento nový správní řád je oproti předchozí právní úpravě normou mnohem komplexnější, kterou je zasažena mnohem větší část veřejné správy (nejen státní správy), mnohé instituty upravuje podrobněji než předchozí zákon, a další nové také stanovuje. Obsahuje asi o sto paragrafů více než původní zákon, je mnohem složitější a přesnější, přispívá k jednoznačnosti výkladu a aplikace práva, jehož důsledkem je zmenšení meze správního uvážení. Nové instituty jsou obsaženy zejména v části třetí (§ 130 – 153), obsahující zvláštní ustanovení o správním řízení, část čtvrtá obsahuje ustanovení upravující jiné úkony správních orgánů, jež nemají povahu správních rozhodnutí a nejsou výsledkem správního řízení - vyjádření, osvědčení, sdělení (§ 154 - 158), část pátá – veřejnoprávní smlouvy (§ 159 - 170), část šestá – opatření obecné povahy (§ 171-174) (Vedral, 2006, s. 5). Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 stavebního zákona). S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že nová právní úprava klade značně zvýšené nároky na odbornou způsobilost pracovníků veřejné správy při jeho aplikaci v jednotlivých řízeních. Z toho důvodu byla účinnost správního řádu, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou již dne 24.června 2004 a následně publikován ve sbírce zákonů, stanovena až na den 1.1.2006, aby pracovníci veřejné správy byli včas řádně a odborně proškoleni.

1.2 Působnost správních orgánů na úseku stavebního řádu

1.2.1 Příslušnost a zmocnění stavebního úřadu

Příslušnost a zmocnění stavebních úřadů, nebo lépe řečeno jejich působnost, je upravena v ustanoveních § 12 – 17 stavebního zákona. Věcnou příslušností se ve smyslu ustanovení § 10 správního řádu rozumí jednání a rozhodování správních orgánů ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona, tzn., že věcná působnost stavebních úřadů je dána stavebním zákonem. Stavební úřady jsou z hlediska věcné působnosti členěny na „obecné“ a „zvláštní“. Zvláštní jsou dále rozděleny na vojenské a speciální stavební úřady, z nichž speciální se opět dělí dále podle typu staveb, o nichž je vedeno příslušné správní řízení. Zákonem přesně vymezenou působností speciálních stavebních úřadů je určeno, u kterých typů staveb vykonávají svoji činnost. Všechny ostatní typy staveb zákonem nevyjmenované spadají do působnosti obecných stavebních úřadů. V první řadě je tedy nutné určit,

o jakou konkrétní stavbu se jedná. Dalším kritériem pro určení konkrétní příslušnosti stavebních úřadů pro rozhodování v té které konkrétní věci je nutné určit, který stavební úřad je místně příslušný pro rozhodování. Místní příslušnost se řídí místem, kde se nachází předmět řízení – stavba, pozemek nebo místo, kde se má uskutečnit určitý záměr dle stavebního zákona (Kliková a kol., 2009, s. 70). Kromě ministerstva je činnost obecných stavebních úřadů vykonávána v přenesené působnosti (§ 13 odst. 4 stavebního zákona).

Ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu je Ministerstvo (§ 12 odst. 1 stavebního zákona), jímž je v současné době Ministerstvo pro místní rozvoj.

Obecné stavební úřady

Obecnými stavebními úřady jsou:

- ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu,
- krajský úřad,
- Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem,
- magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem,
- magistrát statutárního města,
- pověřený obecní úřad
- městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006 (§ 13 odst. 1 stavebního zákona).

Speciální stavební úřady

Působnost speciálního stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají orgány státní správy podle zvláštních právních předpisů u:

- staveb leteckých,
- staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,
- staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,
- staveb vodních děl (§ 15 odst. 1 stavebního zákona).

Vojenské a jiné stavební úřady

Působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady.

Působnost stavebních úřadů, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají podle tohoto zákona dále:

- Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu
- Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu,
- Ministerstvo spravedlnosti u staveb sloužících k plnění úkolů Ministerstva spravedlnosti a staveb pro služební účely Vězeňské služby a jejích organizačních složek,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely a u staveb jaderných zařízení (§ 16 odst. 1 a 2 stavebního zákona).

Stavební zákon upravuje mimo jiné také situaci, kdy v případě záměru zasahujícího do správních obvodů dvou nebo více stavebních úřadů, řízení provede a rozhodnutí vydá nejbližší nadřízený stavební úřad, a to v souladu s ustanovením § 13 odst. 5 stavebního zákona. Ten také může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit. Jedná se tak především o liniové stavby – plynovody, energovody, vodovodní řády, komunikace, dráhy atd., nebo stavby či opatření navrhované na hranicích územních obvodů.

Další situací, a to v opačné poloze, je případ, kdy nadřízený stavební úřad si může v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 stavebního zákona vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně. V tomto případě se však jedná o jednotlivé stavby technicky zvláště obtížné nebo neobvyklé nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí.

1.2.2 Příslušnost a zmocnění odvolacího správního orgánu

Hierarchii nadřízenosti správních orgánů podrobně upravuje ustanovení § 178 správního řádu. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se tedy rozumí krajský úřad ve spojení s ust. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, kterým je stanoveno, že krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon

nestanoví jinak. V praxi je tedy odvolacím správním orgánem vzhledem k nejčetnější rozhodovací činnosti v působnosti obecných stavebních úřadů příslušný krajský úřad

1.2.3 Dotčené orgány

Dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu (§ 136 odst. 1 správního řádu). Stavební úřady v souladu s ustanovením § 4 odst. 2 stavebního zákona postupují s dotčenými orgány ve vzájemné součinnosti; závazná stanoviska jsou pak vydávána pro potřeby vydání příslušného rozhodnutí stavebního úřadu (např. stavební povolení, změna nedokončené stavby), tato však nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li příslušné zvláštní předpisy jinak; pro postupy stavebních úřadů, které nejsou správním řízením (např. vydání kolaudačního souhlasu, vydání souhlasu s ohlášenou stavbou) vydávají dotčené orgány stanoviska. Dotčené orgány jsou vázány svými předchozími stanovisky nebo závaznými stanovisky. Jejich změny jsou přípustné jen v zákonem stanovených případech, zejména u nových skutečností. Dotčené orgány mohou požadovat splnění určitých podmínek, bez kterých nemůže být uskutečněno určité stavební opatření či stavba. Zvláštními právními předpisy na ochranu veřejných zájmů, kterými je vymezena působnost dotčených orgánů a jejich činnost z toho vyplývající, jsou např.:

- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),
- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší),
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu,
- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči,
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon),
- zákon č. 133/1985Sb., o požární ochraně,
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
- zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon),
- zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon),

- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích,
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a o změně některých souvisejících předpisů,
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon),
- zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, aj.

Uvedené zákony jsou myšleny samozřejmě ve znění pozdějších předpisů, neboť v průběhu doby od jejich vydání jsou novelizovány dalšími právními předpisy.

Je-li dotčeným orgánem podle zvláštních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky všech dotčených zájmů, které hájí, a to za předpokladu, že nejsou dotčené požadavky navzájem v rozporu (Kliková a kol., 2009, s. 77-79).

1.3 Základní principy výkonu státní správy

1.3.1 Základní zásady činnosti správních orgánů

Základními zásadami činnosti správních orgánů při vedení správního řízení jsou určité principy v postupech, vycházející ze správního řádu, které jsou obsaženy především v ustanoveních § 2 – 8 a § 177 správního řádu. Některé z nich vycházejí přímo z ústavního pořádku. Za základní zásady činnosti správních orgánů lze označit níže uvedené zásady (Kliková a kol., 2009, s. 49-54):

- Zásada zákonnosti (§ 2 odst. 1) – povinností správních orgánů je ve správním řízení i jiných činnostech postupovat vždy a zásadně v souladu se zákonem a ostatními obecně závaznými normami. Tato zásada vyplývá přímo Ústavy České republiky (čl. 2 odst. 3) a Listiny základních práv a svobod čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 2) – „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Každý (občan) může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“
- Zásada zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2) – touto zásadou je myšlen zákaz zneužití pravomoci správního orgánu. Správní orgány mohou svou pravomoc uplatňovat pouze k těm účelům, k nimž jim byla zákonem

nebo na základě zákona svěřena, a pouze v rozsahu zákona v jakém jim byla svěřena. Ve svém důsledku to znamená, že svou pravomoc nesmí zneužít jak ve svůj prospěch, tak prospěch třetích osob.

- Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a zásada přiměřenosti zásahů správních orgánů do takovýchto práv (§ 2 odst. 3) – vychází z principu právní jistoty, kdy každý může předpokládat, že správní rozhodnutí nebo jiný správní akt vydaný správním orgánem je formálně i obsahově správný, a to do doby než se prokáže opak. Ve věci práv nabytých v dobré víře je pak správní orgán oprávněn do nich zasahovat jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.
- Zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4) – správní orgány jsou povinné při své činnosti postupovat tak, aby v co největší míře chránily veřejné zájmy. Z toho vyplývá, že se vždy bude jednat o konkrétní veřejné zájmy v kontextu konkrétního případu. Pro účely postupů podle stavebního zákona je definice veřejného zájmu uvedena v ustanovení § 132 odst. 3, kde je vymezeno, co se rozumí pojmem veřejný zájem. Veřejným požadavkem se tedy rozumí, aby:
 - a) stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,
 - b) stavba byla užívána jen k povolenému účelu,
 - c) stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty,
 - d) se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo,
 - e) byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby.
- Zásada nestranného a objektivního postupu (§ 2 odst. 4) – touto zásadou se rozumí obdobný přístup správních orgánů v jednotlivých řešených případech, tj. rovný přístup, v němž při skutkově shodných nebo podobných případech nesmí vznikat nedůvodné rozdíly.

- Zásada ochrany legitimního očekávání (§ 2 odst. 4) – je zásadou nestranného rozhodování. Správní orgány jsou při své činnosti limitovány mezemi zákona. Účastník tak může předvídat a očekávat, jak správní orgán rozhodne.
- Zásada materiální pravdy (§ 3) – Povinností správního orgánu je řádně se věci zabývat, zjistit skutečný stav věci, o němž není důvodných pochybností, a na základě shromážděných důkazů a podkladů řízení, na základě správního uvážení ve všech souvislostech rozhodnout ve věci v souladu se zákonem.
- Zásada veřejné správy jako služby (§ 4 odst. 1) – veřejná správa slouží všem občanům bez rozdílu. Povinností konkrétních úředníků veřejné správy je chovat se ke stranám zdvořile a dle možností jim vycházet vstříc.
- Zásada poučovací (§ 4 odst. 2) – správní orgán je povinen účastníky v průběhu řízení poučit o jejich právech a povinnostech, aby mohli účinně svá práva hájit, např. poučení podání námitek a uplatnění důkazů ve stanoveném termínu, poučení o možnosti podání odvolání, při neúplně podané žádosti ve výzvě k jejímu doplnění povinnost správního orgánu poučit účastníka, jak má žádost doplnit, s poučením o důsledcích v případě jejího nedoplnění.
- Zásada součinnosti správního orgánu s účastníky řízení (§ 4 odst. 3) – správní orgán je povinen spolupracovat s účastníky řízení a o všech úkonech je včas uvědomovat, aby mohli účinně chránit svá práva, současně tím nesmí být ohrožen účel úkonu.
- Zásada aktivní účasti účastníků na řízení (§ 4 odst. 4) – správní orgány nemůžou nahrazovat aktivní účast účastníků na řízení, které jsou pouze v jejich kompetenci, tj. něco vykonat nebo něco uplatnit. Správní orgán je pouze povinen umožnit jim výkon těchto práv.
- Zásada preference smírného řešení (§ 5) – povinností správního orgánu je pokus o odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.
- Zásada rychlosti a hospodárnosti (§ 6 odst. 2) – povinností správního orgánu je vyřízení věci bez zbytečných průtahů, v co nejkratší době, s minimálními náklady. Tuto zásadu lze shledat např. ve lhůtě pro vydání rozhodnutí, která je stanovena v ustanovení § 71 správního řádu. Lhůty pro vydání rozhodnutí se vztahují i na postupy odvolacího orgánu. V případě nečinnosti správního orgánu má účastník možnost uplatnit ochranu svých práv v souladu s ustanovením § 80 správního řádu u nadřízeného správního orgánu, který

z moci úřední učiní příslušná opatření, např. v příkazu nečinnému správnímu orgánu ve věci konat nebo vydat rozhodnutí.

- Zásada rovnosti účastníků (§ 7 odst. 2) – znamená povinnost správního orgánu zajistit stejná procesní práva a povinnosti všem účastníkům řízení stejně (nahlížení do podkladů řízení, stejné lhůty k vyjádření, stejná pomoc), která v důsledku znamená, že nesmí být žádná strana zvýhodňována před druhou. Tato zásada však neznamená, že všichni účastníci mají stejná práva a povinnosti, neboť zákon může každému účastníkovi hmotné povinnosti nebo práva nastavit jinak. Např. jiná práva má účastník řízení jako stavebník a jiná práva má účastník řízení, který je v postavení stavbou dotčeného souseda. Vždy je však nutné dodržovat rovná procesní práva a povinnosti všech účastníků řízení. Tato zásada rovnosti účastníků v řízení vyplývá mimo jiné i z ustanovení čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, která praví: „*Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.*“ To znamená, že správní orgán je povinen tuto zásadu rovného postavení účastníků garantovat.
- Zásada spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů (§ 8) – správní orgány mají povinnost zajistit koordinaci a soulad všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na skutečnost, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je však povinna upozornit správní orgány tato dotčená osoba.

1.3.2 Zásady vedení správního řízení

- Zásada dvoustupňového řízení – vyjadřuje oprávnění všech účastníků řízení využít opravných prostředků na ochranu svých práv proti každému rozhodnutí vydanému prvoinstančním správním orgánem. Řádným opravným prostředkem je podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu.
- Zásada oficiality – znamená, že správní řízení je vedeno z moci úřední, jehož úkony nezávisí na vůli účastníků řízení. Správní orgán vede řízení, zajišťuje podklady a vyhledává důkazy z úřední povinnosti, aniž by jakýmkoliv způsobem k tomu nutil účastníky. Jako příklad je možné uvést řízení o odstranění závadné stavby, ohrožující život a zdraví osob a zvířat
- Zásada dispoziční – je definicí úkonů, které jsou v dispozici a vůli účastníka, např. zahájení řízení o povolení stavby, které lze zahájit pouze na základě

podání žádosti, dále návrhy na doplnění dokazování. Zásada dispoziční je tedy vyjádřením aktivní účasti účastníků na správním řízení.

- Zásada písemnosti – je tím myšlena nutnost zachycení veškerých úkonů v písemné podobě, např. i z ústního jednání je vždy potřeba sepsat protokol. Jedná se tedy o různá podání, protokoly, záznamy, sdělení, vyjádření, stanoviska, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti. Touto zásadou je také vyjádřena skutečnost, že není vždy nutné nařizovat ústní jednání. To je nutné provést pouze v situaci, kdy tak ukládá zákon, nebo pokud je tak nutné činit ke zjištění skutečného stavu věci.
- Zásada ústnosti – znamená nutnost provést ústní jednání v průběhu řízení, nařizuje-li tak zákon. Tato zásada se uplatňuje zejména v řízeních podle stavebního zákona, např. při zahájení územního řízení nařídí stavební úřad k projednání žádosti veřejné ústní jednání (§ 87 odst. 1 stavebního zákona), nebo v zahájení stavebního řízení, ve kterém také nařídí k projednání věci ústní jednání, to však není veřejné (§ 112 odst. 1 stavebního zákona). V zákonem stanovených případech může od ústního jednání upustit (§ 112 odst. 2 stavebního zákona).
- Zásada neveřejnosti – správní řízení jsou zásadně neveřejná, pokud nestanoví zákon jinak. Touto výjimkou je výše uvedené územní řízení zahajované dle § 87 odst. 1 stavebního zákona; v tomto případě je ústní jednání veřejné.
- Zásada jednotnosti řízení – vyjadřuje skutečnost, že správní řízení tvoří jeden procesní celek, během kterého je možné podávat návrhy, připomínky, námítky, předkládat důkazy apod., a to až do doby vydání rozhodnutí ve věci.
- Zásada koncentrace řízení – umožňuje soustředit vše do jednoho vymezeného času či místa, tzn., že k provedení úkonu je vyhrazen přesně vymezený čas a místo, tzv. koncentrační zásada. Tato zásada se uplatňuje v řízeních dle stavebního zákona, a to jak v územním, tak ve stavebním řízení, např. ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona, ve kterém jsou dotčené orgány a účastníci řízení upozorněni, že závazná stanoviska a námítky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto.
- Zásada překážky věci zahájené – vyjadřuje zákaz rozhodovat a vést řízení ve věci, o níž je již vedeno řízení u jiného správního orgánu. Jedná se o překážku řízení uvedené v § 48 odst. 1 správního řádu.

- Zásada překážky res iudicate – je vyjádřením překážky již jednou rozhodnuté, tzn., pokud bylo ve věci již jednou rozhodnuto, není možné znovu o ní rozhodnout. Týká se výhradně téže věci, která má být vydána za stejných podmínek. Jedná se o překážku řízení uvedené v ustanovení § 48 odst. 2 správního řádu.

Povinností správních orgánů je dodržování těchto základních zásad v celém procesu správního řízení i dalších postupů správních orgánů, a to bez ohledu na typ konkrétního správního řízení či jiné činnosti správního orgánu. Vždy je však nutno vycházet z konkrétních řešených případů a okolností, za dodržování jednotlivých principů výkonu státní správy a jednotlivých zásad řízení, a to i v případě, že se na dané řízení správní řád nevztahuje (Kliková a kol., 2009, s. 54-55).

1.3.3 Principy dobré správy

Pro ucelení představy o základních principech výkonu státní správy je vhodné zmínit i tzv. „principy dobré správy“, které zformuloval a zveřejnil na oficiálních webových stránkách Veřejný ochránce práv. Institut veřejného ochránce práv byl zřízen zákonem č. 349/1999 Sb. ze dne 8.11.1999, o veřejném ochránci práv. Jeho hlavní funkcí je zajištění ochrany práv a oprávněných zájmů občanů před jednáním se správními úřady a jinými subjekty, pokud je jejich jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Principy dobré správy jsou zformulovány v níže uvedených bodech:

1. Soulad s právem
2. Nestrannost
3. Včasnost
4. Předvídatelnost
5. Přesvědčivost
6. Přiměřenost
7. Efektivnost
8. Odpovědnost
9. Otevřenost
10. Vstřícnost

Jedná se o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních

společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky (Veřejný ochránce práv, 2012).

2. Správní řízení v režimu stavebního řádu

Správní řízení je souhrnem různých činností a úkonů správního orgánu směřujících ke konečnému cíli, kterým je vydání příslušného rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 správního řádu).

2.1 *Postavení stavebního zákona ve vztahu ke správnímu řádu*

Správní řízení se v obecné rovině řídí jednotlivými ustanoveními správního řádu. Naproti tomu četná ustanovení stavebního zákona upravují postup stavebního úřadu odlišně od obecné úpravy. Stavební zákon tento vztah upravuje v ustanovení § 192, dle kterého se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon neupravuje jinak. To v podstatě znamená, že speciální úprava stavebního zákona má přednost před úpravou obecnou, prezentovaná správním řádem. S tímto principem v opačné poloze koresponduje ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, dle kterého se tento zákon nebo jednotlivá ustanovení použijí, pokud tak nestanoví zvláštní zákon. Tím je vyjádřena subsidiární povaha správního řádu, tzn. podpůrné použití správního řádu tam, kde není speciálním zákonem upraveno jinak, v daném případě stavebním zákonem. V praxi to znamená, že stavební úřad musí vždy důsledně zkoumat, jak bude v konkrétním případě postupovat, zda s použitím příslušných ustanovení stavebního zákona nebo podle obecné právní úpravy - správním řádem.

2.2 *Subjekty správního řízení*

Subjekty správního řízení jsou v první řadě správní orgány, které o dané věci rozhodují, dále jsou jimi účastníci řízení a dotčené orgány veřejné správy, případně autorizovaný inspektor (Kliková a kol, 2009, s. 56).

2.2.1 Účastníci řízení dle správního řádu

Ve správním řízení, jehož proces není upraven stavebním zákonem, se účastníci řízení stanovují dle ust. § 27 správního řádu, a to následovně:

odst. 1 - a) v řízení o žádosti jím je žadatel

- b) v řízení z moci úřední jsou jimi osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Tyto účastníky lze označit jako „hlavní“, jejich postavení je nejsilnější, neboť o jejich právech a povinnostech je přímo jednáno a rozhodováno.

odst. 2 - účastníky řízení jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Jejich postavení není tak silné jako u „hlavních“ účastníků, protože až vlastním rozhodnutím může dojít k dotčení jejich práv nebo povinností, nikoliv procesem správního řízení (Skulová a kol., 2008, s. 102-103).

Za účastníka řízení bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, a to až do doby, než se prokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem je správní orgán povinen vydat usnesení, které se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti bylo rozhodováno, ostatní účastníci řízení se o něm vyrozumí (§ 28 odst. 1 správního řádu).

Stanovení okruhu účastníků řízení podle správního řádu na úseku stavebního řádu bude především aplikováno v řízení dle stavebního zákona ust. § 127 odst. 3 – změna v užívání stavby, ust. § 128 – povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení, ust. § 129 – nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení.

2.2.2 Hlavní procesní práva a povinnosti účastníků řízení dle správního řádu

Účastníci řízení ze zákona disponují základními procesními právy, v případě neumožnění těchto zákonných práv ze strany správního orgánu má za následek nesprávný úřední postup v procesu vedení řízení, které v důsledku toho způsobuje nezákonnost vydaného rozhodnutí. V souladu s hlavní zásadou aktivní účasti účastníků na řízení, danou ustanovením § 4 odst. 4 správního řádu, je správní orgán povinen jim tato práva umožnit. Hlavními procesními úkony, které účastníci řízení mohou uplatnit, jsou:

- navrhování důkazů a podání jiných návrhů po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (správní orgán může usnesením stanovit, do kdy tak mohou činit – § 36 odst. 1)
- právo vyjádřit v řízení své stanovisko; pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informaci o řízení (§ 36 odst. 2)

- právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním (§ 36 odst. 3)
- právo být v řízení zastoupen zákonným zástupcem - § 32 odst. 1 (osoby, které nemají procesní způsobilost - § 29), opatrovníkem - § 32 odst. 2 (osoby neznámého pobytu, opakovaný neúspěch při doručování, osoby těžce zdravotně postižené atd.), na základě plné moci - § 33 (plná moc pro určitý úkon nebo část řízení, pro celé řízení, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem), společný zmocněnec a společný zástupce - § 35 (zastupování více účastníků se shodným zájmem)
- právo nahlížet do spisu, činit si z něj výpisy a právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části - § 38
- právo hlavního účastníka řízení (§ 27 odst. 1) požádat správní orgán, aby v případě konání ústního jednání bylo veřejné - § 49 odst. 3
- právo namítnout podjatost úřední osoby - § 14 odst. 2
- právo na doručení stejnopisu rozhodnutí do vlastních rukou - § 72 odst. 1
- právo podat žádost o uplatnění ochrany před nečinností správního orgánu - § 80 odst. 3
- právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, pokud neposkytuje správní řád jiný prostředek ochrany - § 175 odst. 1
- právo napadnout vydané rozhodnutí odvoláním - § 81 odst. 1, nebo použít jiné opravné prostředky, kterými jsou podnět k provedení přezkumného řízení - § 94 odst. 1, obnova řízení - § 100 odst. 1, nové rozhodnutí - § 101.

Povinnostmi účastníků řízení jsou:

- předložit na výzvu oprávněné úřední osoby průkaz totožnosti, umožňující jeho identifikaci - § 36 odst. 4
- v podání uvést veškeré náležitosti dané ustanovením § 37 odst. 2 (např. jméno, příjmení, datum narození, místo trvalého pobytu případně jinou adresu pro doručování atd.), elektronické podání musí být opatřeno zaručeným elektronickým podpisem - § 37 odst. 5, pokud není, je potřeba do 5 dnů podání potvrdit - § 37 odst. 4
- povinnost poskytnout správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost při opatřování podkladů pro rozhodnutí - § 50 odst. 2
- povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení - § 52

- povinnost předložit listinu potřebnou k provedení důkazu, pokud mu to správní orgán usnesením uložil - § 53 odst. 1
- povinnost při důkazu ohledáním strpět ohledání věci na místě, nebo ji předložit správnímu orgánu - § 54 odst. 1
- v případě předvolání správním orgánem je předvolaný povinen se včas dostavit na určené místo, nemůže-li tak učinit ze závažných důvodů, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit - § 59

2.2.3 Účastníci řízení podle stavebního zákona

Stavební zákon disponuje v procesu správního řízení určitými odlišnostmi oproti jeho obecné úpravě stanovené správním řádem. K těmto odlišnostem patří i stanovení okruhu účastníků řízení, dle konkrétních ustanovení stavebního zákona pro určitý typ správního řízení. Jedná se především o tato správní řízení a jeho účastníky:

Stavební řízení (§ 109 odst. 1):

- stavebník,
- vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem,
- vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem,
- vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena,
- vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,
- ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno,
- společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Řízení o změně stavby před jejím dokončením (§ 118 odst. 1):

- okruh účastníků řízení vychází ze stavebního povolení, případně územního rozhodnutí, a to v rozsahu dotčených práv (§ 118 odst. 2)

Řízení o předčasném užívání stavby (§ 123 odst. 1):

- stavebník
- zhotovitel stavby
- vlastník stavby

Řízení o povolení zkušebního provozu (§ 124 odst. 1 a 2):

- stavebník
- vlastník stavby

Řízení o nařízení neodkladného odstranění stavby a nutných zabezpečovacích prací (§ 135):

Řízení o nařízení nezbytných úprav (§ 137):

Řízení o nařízení údržby stavby (§ 139):

Řízení o nařízení vyklizení stavby (§ 140):

V těchto správních řízeních zahajovaných z moci úřední, ve kterých se vlastníkům stavby nařizuje splnění povinností, je okruh účastníků řízení upraven v ust. § 142 následovně:

- Účastníkem řízení podle § 135, 137, 139 a 140 je osoba, která má vlastnické právo nebo jiné věcné právo k dotčeným pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, jestliže toto právo může být rozhodnutím přímo dotčeno.
- Nájemci bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení, jen pokud jejich práva vyplývající z nájmu mohou být přímo dotčena realizací nařízení stavebního úřadu podle odstavce 1.
- Účastníkem řízení je i stavební podnikatel, kterému má být nařízeno provedení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací podle § 135 odst. 3, a oprávněná osoba, které bylo nařízeno provedení vyklizovacích prací podle § 140 odst. 2.

2.3 Průběh správního řízení v režimu stavebního řádu

Stavební řízení je zahájeno dnem podání žádosti o vydání stavebního povolení, a to na stanoveném formuláři dle přílohy č. 2 vyhl. č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu. Pokud není žádost podána na stanoveném formuláři, není toto podání považováno za žádost o stavební povolení. V takovém případě stavební úřad žádost dle správního řádu usnesením odloží a podatele poučí o správném postupu, tzn., že jej poučí o povinnosti podat

žádost na předepsaném formuláři, který může případně zaslat nebo stavebníka informovat, kde jej může získat (Doležal a kol., 2007, s. 265-266). K žádosti o stavební povolení stavebník připojí:

- doklad prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí; je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, připojí také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu.
- projektovou dokumentaci – 2 paré, případně 3 paré, pokud není obecní úřad v místě stavby stavebním úřadem. Pokud stavebník není vlastníkem stavby, připojuje se další 1 paré,
- plán kontrolních prohlídek stavby,
- závazná stanoviska, popřípadě stanoviska nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy, pokud je stavebník obstaral předem.

Pokud stavební úřad zjistí, že projektová dokumentace není zpracována oprávněnou osobou (autorizovaná osoba ve smyslu ust. § 158 odst. 1), řízení zastaví (§ 110 odst. 4).

Stavební úřad přezkoumá žádost nejen z hlediska úplnosti a přehlednosti, ale i z dalších hledisek (§ 111), jako je proveditelnost stavby na základě předložených podkladů, soulad projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí, případně územního souhlasu, zpracování projektové dokumentace oprávněnou autorizovanou osobou, soulad s obecnými požadavky na výstavbu upravených vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a splnění požadavků dotčených orgánů, stanovených v závazných stanoviscích, uplatněných dle příslušných ustanovení zvláštních zákonů. Dále ověří, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, případně jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby, rovněž ověří účinky budoucího užívání stavby. Pokud zjistí stavební úřad nedostatky podání ve smyslu výše uvedených hledisek, vyzve stavebníka k jejich odstranění a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Zpravidla současně usnesením podle ust. § 64 odst. 1 správního řádu řízení přeruší, aby neběžely lhůty pro vydání rozhodnutí (Doležal a kol., 2006, s. 216). Pokud stavebník nedostatky podání ve stanové lhůtě neodstraní,

stavební úřad řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaví. V případě úplné žádosti a vyhovujících podkladů řízení oznámí stavební úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dní před ústním jednáním, spojeným s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto (§ 112 odst. 1). Od ohledání na místě, případně ústního jednání může stavební úřad v souladu s ust. § 112 odst. 2 upustit, jsou-li mu poměry staveniště dobře známy a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby. Upustí-li od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, do kdy mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je upozorní, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto. Jedná se o tzv. koncentrační zásadu, kterou obecná úprava správního řízení neobsahuje. V řízení podle správního řádu mohou účastníci řízení navrhovat důkazy a podávat jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Z ústního jednání a místního ohledání sepíše stavební úřad protokol, jehož náležitosti jsou blíže upraveny v ust. § 18 správního řádu. Stavební zákon umožňuje účastníkům řízení uplatnit námitky v omezené míře, a to námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě (§ 114 odst. 1). K námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží (§ 114 odst. 2). O námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad rozhodne na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. V takovém případě využije ust. § 57 správního řádu upravující postup při řešení předběžné otázky. Vyzve toho, kdo námitku podal, případně stavebníka, aby se ve stanovené lhůtě obrátili na soud. Usnesením podle ust. § 64 odst. 1 správního řádu stavební řízení přeruší, aby neběžely lhůty pro

vydání rozhodnutí. Pokud nebyl návrh k soudu podán ve stanovené lhůtě, stavební úřad si učiní úsudek o věci, a následně bude v řízení pokračovat a ve věci rozhodne (Doležal a kol., 2006, s. 219).

Na řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením se vztahují přiměřeně ustanovení o stavebním, případně územním řízení (§ 118 odst. 2). V zahájeném řízení o nařízení odstranění stavby podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, je možné tuto stavbu dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem (§ 129 odst. 2). Pokud stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví. V ostatních případech rozhodování je stavebním úřadem procesně postupováno dle obecné úpravy, tj. podle příslušných ustanovení správního řádu, v nichž se správní řízení zahajuje na základě žádosti (§ 44 odst. 1) nebo z moci úřední (§ 46 odst. 1).

2.4 Rozhodnutí

Rozhodnutí je individuálním správním aktem, kterým správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo jímž v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách – tzv. usnesení (§ 67 odst. 1 správního řádu).

2.4.1 Náležitosti rozhodnutí

Správní řád v ust. § 68 upravuje náležitosti vydaného rozhodnutí, kterými jsou výroková část, odůvodnění a poučení účastníků.

Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků podle ust. § 27

odst. 1, tzv. „hlavní účastníci“, o jejichž právech bylo rozhodováno, s označením jejich identifikačních údajů. Ve výrokové části se dále uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, případně i jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2), pokud správní orgán tento institut při svém rozhodování stanoví. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden i více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení (§ 68 odst. 2).

V odůvodnění se uvedou důvody výroku či výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal a návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům řízení (§ 68 odst. 3).

V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává (68 odst. 5).

Rozhodnutí se zpravidla vydává v písemné formě, a to bez zbytečného odkladu, nejpozději ve lhůtě do 30 dnů od zahájení řízení. K této lhůtě lze připočítat až dalších 30 dnů, pokud je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, předvést, nebo doručovat písemnost veřejnou vyhláškou či do ciziny, případně nechat zpracovat znalecký posudek.

Stavební zákon opět obsahuje určité odlišnosti oproti obecné právní úpravě při vydání rozhodnutí, a to při vydání stavebního povolení. Ve výrokové části stavebního povolení, kromě obecných náležitostí, se uvede i samostatný výrok o rozhodnutí o námitkách účastníků řízení, kterým buď námitkám vyhoví, částečně vyhoví nebo zamítne. V odůvodnění se pak následně musí s jednotlivými námitkami řádně vypořádat a zdůvodnit, proč tu kterou námitku zamítl, nebo jakým způsobem bylo námitce vyhověno. V rozhodnutí podle správního řádu se výrok o námitkách nevydává, pouze je správní orgán povinen se s nimi řádně vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Náležitosti stavebního povolení blíže upravuje prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu č. 526/2006 Sb., v platném znění, a to následně:

Stavební povolení kromě obecných náležitostí rozhodnutí podle správního řádu obsahuje (§ 5 vyhlášky):

- jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu fyzické osoby nebo název, sídlo a identifikační číslo právnické osoby (bylo-li přiděleno), která je stavebníkem,

- druh a účel povolované stavby nebo její změny, u dočasné stavby dobu jejího trvání,
- parcelní čísla pozemků podle katastru nemovitostí, na kterých se stavba povoluje, popřípadě číslo popisné stavby, jejíž změna se povoluje,
- podmínky pro provedení stavby, především z hlediska její komplexnosti a plynulosti, napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, odvádění povrchových vod, úprav okolí stavby, ochrany zeleně nebo jejího přemístění, popřípadě též podmínky pro užívání stavby nebo odstranění stavby,
- rozhodnutí o námitkách účastníků řízení.

Ve stavebním povolení se (§ 6 odst. 1 vyhlášky)

- zabezpečí plnění požadavků uplatněných dotčenými orgány, nejsou-li stanoveny správními rozhodnutími, případně požadavků vlastníků technické infrastruktury k napojení na ni,
- uloží povinnost oznámit termín zahájení stavby a název a sídlo stavebního podnikatele, který bude stavbu provádět,
- stanoví termín dokončení stavby,
- může za podmínek uvedených v § 122 odst. 1 stavebního zákona stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu.

Stavební povolení dále obsahuje podmínky, kterými dle potřeby stanoví (§ 6 odst. 2 vyhlášky)

- fáze výstavby, které musí být oznámeny stavebnímu úřadu za účelem provedení kontrolní prohlídky stavby,
- vymezení nezbytného rozsahu staveniště,
- předložení statických výpočtů,
- provedení zkušebního provozu.

Při spojení územního a stavebního řízení se samostatným výrokem stanoví podmínky pro umístění stavby (§ 6 odst. 3 vyhlášky).

Při spojení stavebního řízení s řízením podle § 141 stavebního zákona se samostatným výrokem stanoví podrobnosti opatření na sousedním pozemku nebo stavbě - druh prací, rozsah záboru, doba trvání prací (§ 6 odst. 4 vyhlášky).

2.4.2 Výčet základních rozhodnutí na úseku stavebního řádu

Stávající stavební zákon v důsledku zjednodušení postupů v rozhodovací činnosti stavebních úřadů je na úseku stavebního řádu prezentován touto základní rozhodovací činností, jejichž výsledkem je vydání níže uvedených rozhodnutí:

- § 115 – stavební povolení (rozhodnutí, na základě kterého se na žádost, s předložením příslušné projektové dokumentace, podkladů a dokladů stanovených prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu a po projednání s účastníky řízení a dotčenými orgány vydává stavebníkovi stavební povolení ke stavbě a stanovují podmínky pro její realizaci)
- § 118 odst. 1 – změna stavby před jejím dokončením (pouze u změn, které jsou většího charakteru, jimiž jsou dotčena práva účastníků stavebního, případně územního řízení, jakož i zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, hájené příslušnými dotčenými orgány)
- § 123 – předčasné užívání stavby (časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob a zvířat anebo životní prostředí)
- § 124 – rozhodnutí o stanovení zkušebního provozu před vydáním kolaudačního souhlasu (u staveb s technologickým zařízením, u nichž se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle projektové dokumentace, a které nebylo uloženo ve stavebním povolení)
- § 127 odst. 3 – změna v užívání stavby (u oznámených změn v užívání stavby, které se dotýkají práv třetích osob, nebo vyžadují podrobnější posouzení jejich účinků na okolí)
- § 128 odst. 2 – povolení odstranění stavby (v případě, když stavební úřad stavebníkovi do 30 dnů od ohlášení záměru o odstranění stavby sdělí, že je k odstranění stavby třeba povolení)
- § 128 odst. 6 – povolení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení (Stavební úřad oznámí stavebníkovi režim odstranění uvedeného záměru na povolení, pokud je v území, na kterém se uplatňují zájmy státní památkové péče a příslušný dotčený orgán stanoví pro odstraňování závazné podmínky.)
- § 129 odst. 1 – nařízení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení (Stavební úřad má k vydání nařízení k jejich odstranění právo v taxativně

stanovených případech. Řízení je vždy zásadně zahajováno z moci úřední. Zvláštní režim je pak stanoven u staveb, terénních úprav a zařízení, které byly provedeny nebo se provádějí bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Pokud stavebník podá žádost o dodatečné povolení a doloží ji podklady v rozsahu jako při řádném povolení, stavební úřad usnesením řízení o odstranění stavby přeruší. Po přezkoumání žádosti o dodatečné povolení v rozsahu stanoveném pro stavební řízení stavbu, terénní úpravy nebo zařízení buď dodatečně povolí a následně řízení o odstranění stavby zastaví, nebo žádost o dodatečné povolení rozhodnutím zamítne a pokračuje v řízení o odstranění stavby, v jehož závěru vydá nařízení o odstranění stavby, terénních úprav nebo zařízení (MMR ČR a kol., 2007, s. 138).

- § 135 – neodkladné odstranění stavby a nutné zabezpečovací práce (Neodkladné odstranění stavby je vlastníku nařízeno v případě, pokud jsou ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že hrozí stavba zřícením. Provedení nutných zabezpečovacích prací pak v případě, kdy stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit.)
- § 137 – nezbytné úpravy (Stavební úřad je může v taxativně stanovených případech ve veřejném zájmu nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného pozemku. Řízení je vždy zahajováno z moci úřední.)
- § 139 – údržba stavby (Nařízení udržovacích prací na stavbě je nařízeno v případě, pokud její vlastník, i přes výzvu stavebního úřadu k nápravě, její údržbu neprovádí. Toto nařízení je však možné vydat jen v případě veřejného zájmu)
- § 140 – vyklizení stavby (Nařizuje se tehdy, pokud jsou závadami na stavbě bezprostředně ohroženy životy nebo zdraví osob či zvířat, anebo má být nařízeno neodkladné odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce. Vyklizení stavby se nařizuje všem osobám zdržujícím se na stavbě, případně též vyvedení zvířat ze stavby.)
- § 169 – rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, (Lze ji povolit pouze v jednotlivých odůvodněných případech z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení

výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Rozhodnutí o povolení výjimky lze vydat jen v dohodě nebo souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká.)

3. Odvolání

Odvolání je řádným opravným prostředkem, kterým lze napadnout nepravomocné rozhodnutí správního orgánu, tzn. rozhodnutí ve věci, dále také usnesení, které je zvláštním typem rozhodnutí o procesních otázkách správního řízení, např. přerušování řízení (§ 45). Odvolání nelze podat proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 4), dále také proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon (§76 odst. 5).

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné. Právo podat odvolání má každý účastník správního řízení, pokud zákon nestanoví jinak (§ 81 odst. 1). Proces odvolacího řízení se řídí jednotlivými ustanoveními Hlavy VIII správního řádu (§ 81 - § 93). Podané odvolání musí mít dané náležitosti a musí být podáno ve stanovené lhůtě u příslušného správního orgánu. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li podáno předem, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty. Podat odvolání nemůže ten účastník, který se při oznámení rozhodnutí písemně nebo do protokolu vzdal práva odvolání (81 odst. 2). Tento proces je nevratný, stejně tak jako zpětvzetí podaného odvolání (§ 81 odst. 3).

3.1 Náležitosti odvolání

Odvolání musí splňovat obecné náležitosti jako každé jiné podání, a to dle ust. § 37 odst. 2 správního řádu, dále náležitosti obsahové a formální.

3.1.1 Obsah odvolání, odvolací lhůta

Z podání odvolání musí být zřejmé, kdo podání činí, včetně příslušné identifikace jak fyzické tak právnické osoby, proti kterému rozhodnutí odvolání směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor rozhodnutí s právními předpisy nebo nepravost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Údaj o tom, v jakém rozsahu je rozhodnutí napadeno odvoláním není obligatorní náležitostí odvolání, protože

v případě jeho absence platí, že se domáhá zrušení celého napadeného rozhodnutí. Pokud nemá odvolání příslušné náležitosti, pomůže správní orgán odvolateli tyto nedostatky odstranit. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů, jeden pro správní orgán, a dále pro každého účastníka řízení. Pokud není předložen potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady odvolatele (Černý a kol., 2006, s. 249-253).

Odvolací lhůta činí 15 dnů od oznámení rozhodnutí, tj. doručení stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou účastníka řízení, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, např. veřejnou vyhláškou; účastníkům řízení stanovených dle ust. § 27 odst. 1 je však rozhodnutí doručováno vždy do vlastních rukou (§ 83 odst. 1). V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle ust. § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle ust. § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 83 odst. 2). Správní řád upravuje postup odvolací lhůty i v případě neoznámení rozhodnutí, a to následně. Není-li účastníku řízení rozhodnutí oznámeno, může odvolání podat do 30 dnů od okamžiku, kdy se o jeho vydání a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděl (tzv. subjektivní lhůta), nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků (tzv. objektivní lhůta) (Vedral, 2006, s. 502-503). Zmeškání úkonu nelze prominout (§ 84 odst. 1). Účastník, který se s rozhodnutím prokazatelně seznámil, se nemůže jeho neoznámení dovolávat. V tomto případě se na něj hledí tak, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí jako s chybějícím poučením podle ust. § 83 odst. 2 správního řádu.

3.1.2 Účinky odvolání

Nestanoví-li zákon jinak, má včasné a přípustné odvolání odkladný účinek, tzn., že napadené rozhodnutí nenabude právní moci, vykonatelnosti ani jiných právních účinků rozhodnutí (§ 85 odst. 1). V případě odvolání proti usnesení však odkladný účinek nemá. Pokud správní orgán v zákonem stanovených případech odejme odkladný účinek rozhodnutí (§ 85 odst. 2), je rozhodnutí předběžně vykonatelné (§ 74 odst. 1).

3.1.3 Princip dvouinstančnosti správního řízení

Principem dvouinstančnosti je vydání rozhodnutí správním orgánem v prvním stupni (stavebním úřadem), a následně v případě podání opravného prostředku proti

vydanému rozhodnutí účastníkem řízení, vedení odvolacího řízení odvolacím správním orgánem, jenž je ve smyslu ust. § 178 správního řádu ve spojení s ust. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), druhou instancí (krajský úřad).

3.2 Postup stavebního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal

Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 86 odst. 1), tzn. u prvoinstančního stavebního úřadu. Stavební úřad následně zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti vydanému rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. K vyjádřením podaným po lhůtě nemusí správní orgán přihlížet. Podle okolností doplní řízení, pokud navrhované důkazy v podaném odvolání nemohl účastník uplatnit v průběhu řízení. Pokud ano, nepřihlédne k nim, ledaže by na tom byl v naznačeném směru veřejný zájem. (Ondruš, 2005, s. 279) Stavební úřad může z důvodu procesní ekonomie v rámci autoremedury zrušit nebo změnit rozhodnutí, které vydal, pokud tím plně vyhoví odvolání, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání (§ 87). Pokud neshledá podmínky k tomuto postupu, předá následně ve lhůtě 30 dnů od podání odvolání úplný spis odvolacímu správnímu orgánu, tj. se všemi podklady řízení, včetně svého stanoviska k podanému odvolání. V případě nepřípustného nebo opožděného podání odvolání stavební úřad nevyzývá účastníky k vyjádření se k jeho obsahu, avšak do 10 dnů předá spis odvolacímu správnímu orgánu; ve stanovisku se omezí pouze na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti (§ 88 odst. 1). Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení před předáním spisu odvolacímu orgánu zastaví v zákonem stanovených případech, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody (88 odst. 2).

3.3 Postup odvolacího správního orgánu

Jak již bylo výše řečeno, nadřazeným odvolacím správním orgánem obecných stavebních úřadů je příslušný krajský úřad. Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, platnými v době rozhodování, v plném rozsahu. Tímto je myšlen i soulad se základními zásadami činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu, kterými jsou zejména zásada proporcionality, zákaz zneužití

správního uvážení, zásada legitimního očekávání či zásada materiální pravdy. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem - viz § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán mimo jiné dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, resp. s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními zákony (Vedral, 2006, s. 527). K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem (§ 89). Tímto postupem bylo upuštěno od plného revizního principu, uplatňovaného v odvolacím řízení podle starého správního řádu, ve kterém byl odvolací správní orgán povinen, bez ohledu na odvolací námitky, přezkoumat napadené rozhodnutí včetně řízení, které mu předcházelo, vždy v plném rozsahu. Podle nové právní úpravy je tedy revizní princip do jisté míry omezen (Ondruš, 2005, s. 284-285).

Zvláštním postupem odvolacího správního orgánu je posouzení odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, jehož výroková část je podmíněna závazným stanoviskem dotčeného orgánu, a odvolací námitka směřuje právě proti tomuto závaznému stanovisku. Jak uvádí správní řád v ust. § 149 odst. 1, není závazné stanovisko samostatným rozhodnutím ve správním řízení, avšak jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. V praxi se pak stává, že žádost stavebníka je z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska stavebním úřadem zamítnuta, nebo v lepším případě je stavebník povinen splnit určité podmínky. V takovém případě odvolací správní orgán, pokud směřuje odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán v rámci součinnosti potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků (§ 149 odst. 4). Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží. Podle výsledku provedeného řízení ve věci posouzení závazného stanoviska pak odvolací správní orgán pokračuje v posuzování napadeného rozhodnutí.

Odvolací správní orgán po řádném posouzení odvolání napadené rozhodnutí v souladu s § 90 odst. 1 správního řádu zruší a řízení zastaví (např. nemělo být vůbec

vydáno pro rozpor s právními předpisy, či nastal k zastavení řízení některý z důvodů uvedených v § 66), nebo napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání. Další možností je napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3). Pokud neshledá pochybení správního orgánu, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1. Pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, řízení o odvolání je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání. Pokud všichni odvolatelé vzali podané odvolání zpět, odvolací řízení je zastaveno dnem zpětvzetí odvolání posledního z odvolatelů. Dnem následujícím po zastavení řízení nabývá napadené rozhodnutí právní moci. O skutečnosti, že řízení bylo zastaveno, správní orgán vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu a vyrozumí se o něm odvolatelé, jakož i jiní účastníci, pokud byli o podaném odvolání uvědomeni podle § 86 odst. 2. Odvolání lze vzít zpět nejpozději do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

Opožděné nebo nepřijatelné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřijatelné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí (§ 92 odst. 1). Odvolací správní orgán je při posuzování a vydání rozhodnutí o odvolání vázán zákonnými lhůtami.

4. Karlovarský kraj – analýza odvolacího řízení v praxi

4.1 *Obecné vymezení Karlovarského kraje*

Karlovarský kraj, který je situován v západní části ČR, tvoří 3 okresy – chebský, karlovarský a sokolovský. Celkem se zde nachází 132 obcí, které jsou dále členěny

do 518 částí. Svou rozlohou (3 314 km²) se Karlovarský kraj řadí k těm nejmenším, zaujímá pouze 4,2 % území ČR. Nejrozsáhlejší z okresů je karlovarský (46 % rozlohy kraje) s největším počtem obcí (54) a největším podílem žijících obyvatel v kraji (38,8 %). Okresy Sokolov a Cheb jsou, co do počtu obcí a rozlohy, srovnatelné. V kraji je celkem 37 měst. Ke dni 31.12.2010 žilo na území Karlovarského kraje celkem 307 444 obyvatel (ČSÚ, 2012).

4.1.1 Počátek vzniku Karlovarského kraje

V důsledku celospolečenských změn v 90. letech 20. století bylo přistoupeno k decentralizaci státní správy a vytvoření samosprávných územních celků, kterými jsou obce a kraje. Základním právním předpisem odůvodňujícím vznik krajů je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních správních celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava ČR. Kraj a jeho orgány vymezuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, který nabyl účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů, respektive dnem 1. ledna 2001 (Karlovarský kraj, 2011a). Ustanovující jednání Zastupitelstva Karlovarského kraje se konalo dne 18. 12. 2000 (Karlovarský kraj, 2011b).

Kraj je územní společenství občanů; náleží mu právo na samosprávu, které vykonává v rozsahu stanoveném v souladu s potřebami kraje. Kraj je veřejnoprávní korporací; vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Základními orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje a rada kraje a jejich zvláštní orgány, které vykonávají výkon správy v samostatné působnosti, ve věcech přenesené působnosti rozhodují, jen stanoví-li tak zákon. Navenek je kraj zastoupen hejtmanem. Dalším orgánem kraje je krajský úřad, v jehož kompetenci je především výkon státní správy v přenesené působnosti ve věcech, které stanoví zákon; v samostatné působnosti rozhoduje jen v případech, stanoví-li tak zákon. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. V čele krajského úřadu stojí ředitel. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení (zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů).

Symbolika Karlovarského kraje



Obr. č. 1 Znak KK



Obr. č. 2 Prapor KK



Obr. č. 3 Logo KK

Zdroj: Karlovarský kraj, *Symbolika Karlovarského kraje*: 2011, dostupné z [online]: http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlovarsky_kraj/o_kraji/symbolika/ poslední aktualizace 15.6.2011, cit. 13.12.2011

4.1.2 Územní členění

Jak bylo již výše řečeno, Karlovarský kraj tvoří území bývalého okresu Karlovy Vary, Sokolov a Cheb. Celkem se zde nachází 132 obcí, které jsou dále členěny do 518 částí.



Obr. č. 4 Hranice obcí v Karlovarském kraji

Zdroj: Karlovarský kraj, GIS: Dostupné z [online]: <http://webmap.kr-karlovarsky.cz/download/webovky/stazeni/mapy/obce.pdf> cit. 13.12.2011

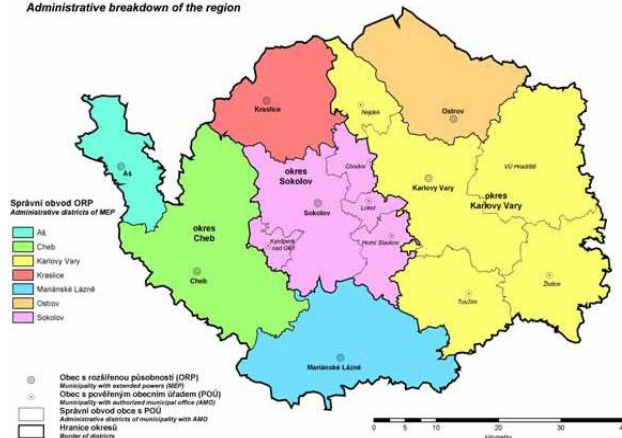
4.1.3 Správní členění

Správní členění Karlovarského kraje spočívá ve vymezení:

Správní území obcí s pověřenými obecními úřady	
okres Karlovy Vary	Karlovy Vary, Ostrov, Nejdek, Vojenský újezd Hradiště, Žlutice, Toužim
okres Sokolov	Sokolov, Kraslice, Kynšperk nad Ohří, Chodov, Loket, Horní Slavkov
okres Cheb	Cheb, Mariánské Lázně, Aš
Správní území obcí s rozšířenou působností	
okres Karlovy Vary	Karlovy Vary, Ostrov
okres Sokolov	Sokolov, Kraslice
okres Cheb	Cheb, Mariánské Lázně, Aš

Tab. č. 1 - Správní členění Karlovarského kraje, členěného na okresy (autor: Jarmila Pašková)

Administrativní členění kraje
Administrative breakdown of the region



Obr. č. 5 Administrativní členění kraje – správní území obcí s rozšířenou působností (ORP) a správní území obcí s pověřenými obecními úřady (POÚ)

Zdroj: ČSÚ, Statistická ročenka Karlovarského kraje 2011: Dostupné z [online]:
http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/krajpubl/411011-11-r_2011-xk cit. 1.4.2012

4.2 Krajský úřad Karlovarského kraje – odvolací správní orgán

Okresní úřady, které byly součástí hierarchie obec - okres - kraj, zanikly na základě ust. § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, jejichž ukončení činnosti bylo vázáno na poslední den kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů. Volby do zastupitelstev se konaly 12.11.2000, činnost okresních úřadů byla ukončena dnem 31.12.2002. Kompetence odvolacího správního orgánu, kterou do té doby vykonával pro obecné stavební úřady Okresní úřad Karlovy Vary přešla od 1.1.2003 na Krajský úřad Karlovarského kraje. Příslušným odborem byl pro výkon odvolacího orgánu na základě organizačního řádu pověřen odbor regionálního rozvoje. V souvislosti se změnou organizační struktury Krajského úřadu Karlovarského kraje (dále jen „KÚKK“), která proběhla na základě Dodatku č. 1 řádu ředitele krajského úřadu č. R 06/2007 Organizační řád krajského úřadu, je s platností od 1.7.2008 příslušným odvolacím správním orgánem odbor stavební úřad KÚKK (dále jen „zdejší odbor“ nebo „zdejší odvolací správní orgán“).

4.2.1 Seznam stavebních úřadů

Obecními stavebními úřady na území Karlovarského kraje jsou (celkem 23):

okres Karlovy Vary
Magistrát města Karlovy Vary, Městský úřad Jáchymov, Městský úřad Nejdek, Městský úřad Nová Role, Městský úřad Ostrov, Městský úřad Toužim, Městský

úřad Žlutice, Obecní úřad Bochov, Obecní úřad Kyselka, Obecní úřad Pernink
okres Sokolov
Městský úřad Horní Slavkov, Městský úřad Chodov, Městský úřad Kraslice, Městský úřad Kynšperk nad Ohří, Městský úřad Loket, Městský úřad Sokolov
okres Cheb
Městský úřad Aš, Městský úřad Františkovy Lázně, Městský úřad Cheb, Městský úřad Lázně Kynžvart, Městský úřad Luby, Městský úřad Mariánské Lázně, Městský úřad Teplá

Tab. č. 2 – Seznam obecných stavebních úřadů na území Karlovarského kraje, členěného na okresy (autor: Jarmila Pašková)

4.2.2 Analýza odvolacích řízení od doby působnosti Krajského úřadu

Karlovarského kraje, jako příslušného odvolacího správního orgánu

Zdejší odvolací správní orgán neměl začátky v pozici odvolacího správního orgánu pro obecné stavební úřady nijak lehké. Po ukončení činnosti okresních úřadů byly veškeré neukončené spisy ve stadiu přezkoumávání napadených rozhodnutí, vydaných obecnými stavebními úřady, postoupeny k dokončení správních řízení ke zdejšímu odvolacímu správnímu orgánu. Jak bylo zjištěno, okresy Sokolov a Cheb veškerá správní řízení řádně dokončily, avšak okres Karlovy Vary předal k dokončení značnou část správních řízení v různém stupni rozpracovanosti. Posuzování napadených rozhodnutí vykonávali v průběhu roku 2003 – 2004 čtyři oprávněné úřední osoby (úředníci). Pro jejich velkou vytíženost byl jejich stav během let 2005 – 2008 postupně navýšen na 12 úředníků. Odbor stavební úřad je dále vnitřně členěn na samostatná oddělení SÚ (oddělení stavební úřad I., oddělení stavební úřad II., oddělení právní podpory). Od roku 2008 je počet úředníků odboru SÚ ustálen.

Značně zatěžující pak bylo přechodné období let 2006 a 2007, kdy vstoupily v účinnost nový správní řád č. 500/2004 Sb. a nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., včetně nových prováděcích právních předpisů ke stavebnímu zákonu. Docházelo tak k posuzování napadených rozhodnutí, ve kterých bylo řízení za použití přechodných ustanovení vedeno podle nového správního řádu a starého stavebního zákona, případně podle stávající staré právní úpravy, a to v případě neukončených řízení před účinností nové právní úpravy. Pro všechny správní orgány to představovalo maximální soustředění a pozornost, aby byly dodržována zákonné postupy a citování

správných ustanovení příslušné právní normy. V tomto období byl zřetelný nárůst odvolacích řízení, který byl důsledkem nedodržování příslušných předpisů a zpočátku těžce nabývané zkušenosti správních orgánů s novým správním řádem i novým stavebním zákonem, které vnesly do správního rozhodování řadu zásadních změn. V souvislosti s provedeným průzkumem odvolacích řízení za období působnosti zdejšího odvolacího orgánu od roku 2003 do roku 2011 bylo zjištěno, že na úseku stavebního řádu (řízení o sankcích bylo vyčleněno) bylo přezkoumáno a vydáno celkem 708 rozhodnutí o odvolání, rozdělených v níže uvedené tabulce dle jednotlivých oblastí stavebního řádu a jednotlivých roků.

Oblast rozhodování (stavební řád)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stavební povolení (SP)	20	33	34	25	18	23	20	29	31
Zamítnutí žádosti o SP	6	2	1	1	2				
Zastavení řízení SP	4	2	2	4	3	1		1	
Prodl. platnosti SP							1	3	
Změna stavby před dokončením		1	3	6	5	2		5	2
Usnesení o odložení ohlášení					2	2	2	4	2
Kolaudace stavby	8	3	7	7	4	4	3		
Zákaz užívání stavby (zjištěné závady při kontrolní prohlídce)						2	3	2	1
Předčasné užívání stavby			2	1	1		1	1	2
Změna v užívání stavby	8	2	1	3	3	2	4	2	4
Povolení odstranění stavby			2		1				1
Dodatečné povolení stavby	5	5	6	12	13	13	16	13	18
Nařízení odstranění nepovolené stavby	4	4	16	18	33	23	27	19	13
Nařízení odstranění závadné stavby			1	1	1			1	
Nařízení nezbytných úprav		1	1	1	1	4		2	1
Nařízení údržby stavby	3	3		1	3	1	2	2	2
Nařízení nutných zabezpeč. prací			2	1	1		1		3
Nařízení vyklizení stavby			1				1		2

Povolení výjimky z obec. požadavků na výstavbu			3	3	1	3	1	2	5
Σ	58	56	82	84	92	80	82	86	87

Tab. č. 3 – přehled odvolacích řízení na úseku stavebního řádu vedených odvolacím orgánem Krajského úřadu Karlovarského kraje, rok 2003 - 2011 (autor: Jarmila Pašková)

Z tabulky je zřejmé, že nejpočetnější skupinou jsou odvolání proti stavebnímu povolení, rozhodnutí o nařízení odstranění nepovolené stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V roce 2004 a 2005 byl zaznamenán zvýšený počet odvolání proti stavebním povolením. To lze přisuzovat stavebnímu boomu těchto let, kdy byly ve větším počtu povolovány nové stavby, především rodinné domy a penziony. Rovněž byla prováděna ve větší míře modernizace stávající zástavby. Od roku 2006 došlo k poklesu odvolacích řízení o povolení stavby, avšak rapidně stoupl počet řízení o odstranění nepovolené stavby a navazujícího řízení o dodatečném povolení. K tomuto trendu došlo s největší pravděpodobností v důsledku vydání nových právních norem, které stavební úřady neměly ještě řádně zažitě v praxi a nastávala tak mnohá pochybení v důsledku nesprávné aplikace jednotlivých ustanovení stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek, včetně kombinace řízení dle správního řádu. Avšak nebyla to jen pochybení správních orgánů, avšak i nesprávně pochopený výklad stavebního práva samotnými stavebníky, kteří si pod pojmem zjednodušené postupy v povolovacím procesu mnohdy vykládali po svém, že k provedení stavby nepotřebují žádné povolení. V tomto názoru byli stavebníci zpočátku utvrzováni i nesprávnou prezentací nového stavebního zákona veřejnými médii (tisk, televize). Bylo to období velmi náročné na změnu správního rozhodování, přeškolení úředníků a současně nutného dodržování stanovených termínů v rozhodovacím procesu. Nejčastějšími chybami tak lze shledat dle jednotlivých okruhů:

- porušení procesních práv – účastenství v řízení – nesprávně stanoven okruh účastníků řízení (opomenutý účastník), neumožnění vyjádření se k podkladům řízení, odepření nahlédnutí do spisu, nezaprotokolování vznesených námitek při ústním jednání, neoznámení ústního jednání a provedení ohledání na místě, ač to účastník požadoval z důvodu provedení důkazů, nevzetí v úvahu navrhované důkazy bez odůvodnění, neposkytnutí informace o řízení,

- rozhodnutí na základě neúplného podání, které nemá náležitosti dle správního řádu a které není podáno na příslušném formuláři stanovém prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu č. 526/2006 Sb. v platném znění. Dále rozhodnutí na základě nedostatečně zpracované projektové dokumentace stavby případně nezpracované autorizovanou osobou, chybějící vyjádření dotčených orgánů, nepřiložený doklad prokazující vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí, chybějící plán kontrolních prohlídek stavby,
- neprověření souladu navrhované stavby s platnou územně plánovací dokumentací nebo v rozporu s ní, případně v rozporu s podmínkami stanovenými v územním rozhodnutí o umístění předmětné stavby, vydání rozhodnutí v rozporu s podmínkami závazného stanoviska dotčeného orgánu
- povolení stavby, která nesplňuje obecné požadavky na výstavbu, např. odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků či mezi jednotlivými stavbami, přesah požárně nebezpečného prostoru na sousední pozemek, neprověření skutečnosti, zda rozhodnutím nebude nepřiměřeně zasaženo do práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení,
- nedodržení náležitostí rozhodnutí - chybějící označení účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu ve výrokové části rozhodnutí, chybějící výrok rozhodnutí o námitkách účastníků řízení ve stavebním povolení, neuvedená lhůta ke splnění ukládané povinnosti, nejasně a nekonkrétně formulovaná ukládaná povinnost, chybějící podmínky na ochranu veřejného zájmu, rozhodnutí nebyla opatřena datem vypravení,
- nedodržení procesního postupu spočívajícího zejména ve spojování právních úkonů do jedné písemnosti, zejména pak stavebními úřady často používaná výzva k odstranění nedostatků podání (je neformálním právním úkonem nikoliv rozhodnutím, nelze proti ní využít opravné prostředky) a současně usnesení o přerušení řízení z důvodu doplnění podání. Proti usnesení je možné opravný prostředek využít. V praxi se tak stává, že účastník se odvolá k obsahu výzvy, kterou byl vyzván k předložení požadovaných podkladů řízení. Účastník tak může být krácen na svých právech, neboť odvolání se posuzuje pouze v rozsahu podaných námitek, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Nepřijatelné je spojení oznámení o zahájení řízení z moci

úřední se současným přerušением řízení. Je nutno uvést, že řízení je dle § 46 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem doručení oznámení zahájení řízení účastníkovi řízení. Z logiky věci je pak nepochybné, že přerušit řízení lze pouze řízení již probíhající, tedy řádně zahájené, což v případě spojení oznámení o zahájení řízení z moci úřední spolu s přerušением řízení splněno není. Nelze tedy z povahy věci tyto dva právní úkony spojit, neboť řízení nebylo dosud řádně zahájeno. Jejich spojení v jeden právní úkon způsobuje nezákonnost v uvedeném postupu správního orgánu.

- chybějící nebo zcela fádni odůvodnění rozhodnutí, spočívající pouze v ustálených větách o souladu stavby s cíli územního plánování a souladu s veřejným zájmem, aniž by dále tuto úvahu správní orgán blíže specifikoval, absence právních úvah, na základě kterých dospěl k výroku rozhodnutí, neuvedení právní úvahy o tom, jak byl stanoven okruh účastníků řízení, podklady řízení, ze kterých vycházel při posuzování předmětu řízení.

Všechna tato výše uvedená pochybení stavebních úřadů mají za následek nepřezkoumatelnost napadených rozhodnutí, která se v důsledku toho stávají nezákonnými. Rozhodnutí stavebního úřadu musí vždy vycházet ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se zejména o to, aby vydané rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákony, a aby bylo i jeho odůvodnění věcně správné a přesvědčivé. V odůvodnění rozhodnutí se především uvede právní úvaha, jakým způsobem stanovil stavební úřad okruh účastníků řízení, uvedou se důvody výroku, podklady pro vydání rozhodnutí, úvahy, kterými se stavební úřad řídil při jejich hodnocení, a jak se stavební úřad vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí. Obsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí ve smyslu ust. § 50 odst. 4 správního řádu a stavební úřad zde musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Absence úvah, kterými se stavební úřad řídí při vydání rozhodnutí, zakládá totiž nepřezkoumatelnost rozhodnutí a především je činí nezákonným.

Závěrem této kapitoly nutno poznamenat, že ne vždy byla rozhodnutí stavebního úřadu rušena a vracena k novému projednání, ale část odvolání byla shledána jako nedůvodná a napadená rozhodnutí vydaná v souladu s příslušnými předpisy. V takovém případě byla uvedená odvolání odvolacím správním orgánem zamítnuta a vydaná rozhodnutí potvrzena, případně změněna. Další menší část podaných

odvolání byla shledána jako opožděná. V takovém případě je opožděné odvolání odvolacím správním orgánem zamítnuto. Následně je však zkoumáno, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Tato oblast posuzování, která je předmětem mimořádných opravných prostředků, tj. pravomocných rozhodnutí, není však předmětem této práce.

5. Diskuse

Správní rozhodování na úseku stavebního práva je velmi náročnou rozhodovací činností, která vyžaduje znalost práva nejen obecného a stavebního, avšak veškerých právních norem, majících vztah a souvislost s právem stavebním. Z celkového pohledu lze konstatovat, že rozhodovací činnost stavebních úřadů na území Karlovarského kraje se postupně zlepšuje, rozhodnutí jsou již mnohem lépe a podrobněji koncipovaná a odůvodněná, proces správního řízení důkladněji a precizněji veden. Stále však přetrvávají nedostatky především ve spojování procesních úkonů v jedné písemnosti, jak již bylo uvedeno výše. Období adaptace stavebních úřadů na nový stavební zákon a předpisů souvisejících bylo již ukončeno, stavební zákon se dostal tzv. „pod kůži“ pracovníků stavebních úřadů. Spíše nastává problémem, pokud vede správní orgán řízení zahájené za účinnosti starého správního řádu a starého stavebního zákona, udržet kontinuitu posuzování dle této původní právní úpravy a nezavádět do řízení právní úpravu novou, neboť dle přechodných ustanovení je správní orgán povinen dokončit řízení dle právních předpisů platných v době zahájení řízení. Jsou to již velmi ojedinělé případy, ale o to náročnější, a to nejen pro prvoinstanční stavební úřady, ale i pro odvolací správní orgán, který se musí zabývat celým posuzovaným rozhodnutím a spisem, včetně ověřování, zda byly všechny vytčené chyby z předcházejících odvolacích řízení, vyslovené v právním názoru odvolacího správního orgánu, odstraněny. Stavební úřady jsou na území Karlovarského kraje vcelku dobře vybaveny specializovaným softwarem, kterým je v drtivé většině program VITA, obsahující již přednastavené typy rozhodnutí, do kterých se postupně přenášejí data nastavená v úvodní tabulce, i s daty o účastnících, adresách, atd. Přístup k právním předpisům mají zajištěn prostřednictvím programového vybavení ASPI, který poskytuje řadu možností, a to nejen náhled do vlastních zákonů, včetně možnosti nahlédnout do různých úrovní aktuálních znění dle postupných novelizací zákona, ale i příslušné komentáře k jednotlivým

ustanovením, judikaturu správních soudů ve věci řešených správních žalob. Rovněž mají zajištěn i přímý on-line přístup k nahlížení a ověřování informací do katastru nemovitostí. Jako nedostatek však lze vytknout nemožnost nahlédnout, byť v omezené míře, do evidence obyvatel, ve které by měl možnost ověření aktuální adresy účastníků, případně změny příjmení u žen, neboť se stává, že účastník řízení v katastru nemovitostí neuvede aktuální povinné údaje. Vznikají tím potíže při doručování písemností, případná pochybení správních orgánů a neúměrné prodlužování řízení, které zatěžuje účastníky řízení. Dalším nedostatkem je nedostatečný přístup k Českým státním normám (dále jen „ČSN“), nejlépe on-line formou, které jsou nezbytné v mnohých případech k řádnému posouzení jednotlivých podkladů řízení. Odbor stavebního úřadu KÚKK pořádá 2x ročně pracovní setkání vedoucích odborů stavebních úřadů Karlovarského kraje a samostatně poradu stavebních úřadů, při kterých seznamuje přítomné s aktuálními poznatky z rozhodovací činnosti soudů, s poznatky z přezkumné a kontrolní činnosti odboru stavební úřad, v současné době s připravovanou novelizací stavebního zákona, informace ve vztahu požadavků příslušných dotčených orgánů, informace k vyřizování stížností, správnímu trestání, otázky podjatosti, metodické výklady k řešení specifických případů, seznámení s aktuálními novými předpisy na úseku stavebního práva, atd. Závěrem je vždy umožněna diskuse, ve které mají stavební úřady možnost vznést své dotazy a prodiskutovat jejich řešení se zástupci krajského úřadu. Ke zlepšení stavu rozhodovací činnosti přispívá i kontrolní činnost kraje (4x ročně) se zaměřením na výkon přenesené působnosti stavebními úřady, při kterém jsou kontrolovány celé spisy jednotlivých typů řízení. Při jednotlivých kontrolách nebyly zjištěny takové chyby, které by vyžadovaly nápravná opatření. Vypovídací hodnotu o úrovni rozhodovací činnosti stavebních úřadů, však má především přezkumná činnost odvolacího správního orgánu ve věcech řádných i mimořádných opravných prostředků. Metodická pomoc je poskytována také na informačním portálu Karlovarského kraje pod odkazem „Stavební úřad“ (Krajský úřad, 2012), ve kterém jsou řešeny otázky, které jsou předmětem častých pochybení a dotazů, včetně vybrané metodiky poskytované ústředními orgány nebo veřejným ochráncem práv. Rovněž je zavedeno poskytování metodické pomoci formou e-mailovou či telefonickou. Tyto poznatky a závěry byly učiněny na základě vlastní úřední činnosti, kterou vykonávám v pozici odvolacího správního orgánu a nahlédnutím do jednotlivých písemností a korespondence věci se týkající.

Jako další možnost zvýšení úrovně rozhodovací činnosti lze navrhnout vyšší účast zástupců stavebních úřadů na odborných seminářích poskytovaných akreditovanými vzdělávacími institucemi, s tématy k aktuálním právním předpisům a řešení jednotlivých postupů dle stavebního práva (Vzdělávací agentura CAMPANUS, Brno, 2012; Vzdělávací centrum Morava, s.r.o., Brno, 2012; PhDr. Václava Hořavová, Vzdělávací centrum Praha, 2012). Ovšem vzhledem k obecně se zhoršující finanční krizi a značně napjatých obecních rozpočtů se jeví jako finančně i časově přijatelnější forma studia prostřednictvím eLearningu, které je jednou z možných variant distančního studia, kdy je využito informačních a komunikačních technologií. (ELEV, eLearning - Institut veřejné správy Praha, 2012)

Celkovou analýzou stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování se zabývá Ústav územního rozvoje, organizační složka státu, zřízená Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Podkladem analýzy byla dotazníková šetření od roku 2008, s roční periodicitou, s šetřením veškeré činnosti všech obecních stavebních úřadů na území ČR (Ústav územního rozvoje, 2012a).

Usnesením vlády ze dne 10.5.2010 č. 346/2010, bylo uloženo ministru pro místní rozvoj zpracovat ve spolupráci s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování a předložit tuto analýzu vládě. Tato analýza byla vládě předložena v říjnu 2011. Vláda vzala analýzu na vědomí a uložila ministru pro místní rozvoj usnesením vlády ČR ze dne 19.10.2011 č. 774 k Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, aby prováděl ve spolupráci s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy každoroční dotazníkové šetření a jednou za tři roky předložil vládě aktuální analýzu s daty za předcházející tříleté sledované období. Tento úkol se týká i speciálních stavebních úřadů. Dále vláda uložila ministru pro místní rozvoj, aby ve spolupráci s ministrem vnitra vytvořil pracovní skupinu na rozpracování závěrů analýzy ve vazbě na usnesení vlády ze dne 20.7.2011 č. 559 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy (Ústav územního rozvoje, 2012b).

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že pro zvýšení kvality rozhodování obecních stavebních úřadů je důležitá účinná metodická pomoc jak nadřízeného správního orgánu, kterým je krajský úřad, tak metodická pomoc nejvyšších ústředních orgánů, kterým je Ministerstvo pro místní rozvoj a dobře připravená pracovní setkání a porady nadřízených a podřízených správních orgánů. Další metodou je účinná kontrola výkonu přenesené působnosti územních samosprávních

celků, vykonávajících působnost obecných stavebních úřadů, přístup k informačním registrům, přístup k právním předpisům a ČSN, kvalitní vybavenost informačními technologiemi (počítače a příslušné speciální softwary), průběžné zvyšování odborných znalostí a především kvalitní a stabilní právní normy, nepodléhající častým novelizacím., a nezvyšování dalších činností, které nemají přímou souvislost se správním řízením (statistické výkazy, činnost související se zadáváním informací do základních registrů, aj.).

6. Závěr

Stěžejním tématem bakalářské práce byl zvolen výklad vybraných pojmů stavebního zákona na úseku stavebního řádu, se zaměřením na analýzu procesu odvolacího řízení a jeho aplikace na Krajský úřad Karlovarského kraje. V úvodu práce byl proveden krátký exkurz do obecné části legislativy, která je prezentována ústavním pořádkem, do právních aspektů Evropských společenství a souladu veřejného stavebního práva s mezinárodními smlouvami. Pro bližší pochopení změn veřejného stavebního práva bylo přistoupeno k základnímu porovnání původních a stávajících právních předpisů, tj. správního řádu a stavebního zákona, s uvedením základních legislativních změn spočívajících především ve zjednodušených postupech správního řízení. Podrobněji se pak práce zabývala působností správních orgánů na úseku stavebního řádu, dotčenými orgány, základními principy výkonu státní správy. Správní řád stanovuje základní postupy v procesu správního řízení, zásady činnosti správních orgánů. Rovněž jsou v práci zmíněny principy dobré správy uvedené veřejným ochráncem práv. Dále je soustředěna pozornost na rozhodovací činnost na úseku stavebního řádu s uvedením základních informací o průběhu jednotlivých typů řízení, za současného vymezení okruhu účastníků řízení a jejich procesních práv a vymezení veřejného zájmu. Mimo jiné byl vymezen pojem správního rozhodnutí a jeho náležitosti, včetně poučení o opravném prostředku. Následně byl analyzován postup v odvolacím řízení prvoinstančním stavebním úřadem a odvolacím správním orgánem. Podrobněji pak byl rozveden institut odvolacího řízení. Poznatky dosažené analýzou pak byly aplikovány na odvolacího řízení v praxi, tj. Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, jako nadřízený správní orgán obecných stavebních úřadů ve správním území Karlovarského kraje. Úvodem byl zmíněn vznik vyšších územních správních celků, tedy krajů, jejich právní úprava a první ustanovující usnesení zastupitelstva kraje. V práci je uvedeno obecné vymezení

Karlovarského kraje, územní a správní členění, seznam stavebních úřadů ve správním území Karlovarského kraje. Završením posuzování činnosti zdejšího odvolacího orgánu byl výběr odvolacích řízení za období od vzniku Karlovarského kraje a působnosti odvolacího správního orgánu do současnosti, tj. období 2003 – 2011, s uvedením přehledné tabulky typů řízení a jejich počty v uvedených letech. Poté byl proveden vlastní rozbor odvolacích řízení a uvedení nejčastějších pochybení stavebních úřadů a zamyšlení nad důvody těchto pochybení. Poté byla vyslovena úvaha o možném zlepšení úrovně rozhodovací činnosti obecných stavebních úřadů formou zvyšování právního a profesního vědomí úředníků formou odborných akreditovaných seminářů, metodického vedení nadřízeným orgánem i ústředními orgány. Závěrem je v práci uvedena informace o analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování obecných stavebních úřadů, provedené na základě požadavku vlády Ministerstvem pro místní rozvoj ČR prostřednictvím Ústavu územního rozvoje a spolupráce s krajskými úřady a Magistrátem hlavního města Prahy, které bylo provedeno formou dotazníkového šetření za léta 2008 – 2010. Vyhodnocení analýzy bylo předloženo vládě v říjnu 2011 k posouzení, která je vzala na vědomí. Tyto analýzy budou prováděny na základě požadavku vlády ve stejné 3leté periodě s rozšířením šetření i na speciální stavení úřady.

Po provedeném shrnutí získaných poznatků z průběhu zpracování bakalářské práce lze závěrem konstatovat, že stávající stavební zákon č. 183/2006 Sb., v platném znění, který nahradil předchozí, téměř 40 let platný stavební zákon č. 50/1976 Sb., nesplnil tak zcela požadované zjednodušení postupů v rozhodovací činnosti správních orgánů. Bylo očekáváno, že zjednodušením rozhodovací činnosti a vytvořením vhodných podmínek pro stavebníky bude urychlena bytová výstavba, celkový rozvoj bytové politiky a v důsledku toho i národního hospodářství. Postupně, jak se dostával nový stavební zákon do praxe, vyvstávaly jednotlivé nedostatky stavebního zákona, např. nejednoznačnost výkladu určitých ustanovení zákona, v nichž je uvedeno „stavební úřad může“ nebo „veřejný zájem“, mající za následek volné správní uvážení, způsobující odchylné rozhodování stavebních úřadů v téže věci. Stavební zákon byl novelizován třemi menšími novelami, a to pod č. 68/2007 Sb., č. 379/209 Sb. a č. 191/2008 Sb. V současné době je v legislativním schvalovacím procesu návrh „velké novely stavebního zákona“, která by měla přinést značné zjednodušení povolovacího procesu, např. deregulace v oblasti stavebního

práva, zprůhlednění činnosti autorizovaných inspektorů, vyšší podíl účasti veřejnosti v procesu územního plánování, rozšíření okruhu staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo stavební povolení, atd. Tím by se měl povolovací proces urychlit a zjednodušit, včetně menších nákladů na přípravu i povolení staveb, které stavebníky v současné době tolik zatěžují. Uvedené poznatky a výsledky vyplývající z bakalářské práce tak budou uplatněny v procesu připomínkování navrhované novely stavebního zákona, do něhož může krajský úřad ze své pozice zasahovat a vznášet tak své požadavky a poznatky ze své správní činnosti. Cílem je tak schválení kvalitních a stabilních právních norem, které budou zajišťovat právní jistotu všem zúčastněným ve správním řízení, s ulehčením od přebytné byrokracie a zabraňující možnému korupčnímu jednání.

7. Přehled literatury a použitých zdrojů

Knižní publikace:

ČERNÝ P., DOHNAL V., KORBEL F., PROKOP M., 2006: *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Linde, Praha: 439 s. ISBN 80-7201-600-8.

DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M., VOBRÁTILOVÁ Z., 2006: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související: s poznámkami*. Linde, Praha: 703 s. ISBN 80-7201-626-1.

DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M., VOBRÁTILOVÁ Z., 2007: *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu: s poznámkami*. Linde, Praha: 336 s. ISBN 80-7201-656-3.

KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K., HAMPLOVÁ E., 2009: *Stavební právo: praktická právnícká příručka*, 3. aktualizované vydání. Linde, Praha: 223 s. ISBN 978-80-7201-764-5.

MMR ČR, MPO ČR, Česká společnost pro stavební právo, 2007: *Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy: poznámky a vysvětlivky*. ABF – ARCH, Praha: 558 s. ISBN 978-80-86905-35-8.

ONDRUŠ R., 2005: *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde, Praha: 515 s. ISBN 80-7201-523-0.

SKULOVÁ S., Průcha P., HAVLAN P., JURNÍKOVÁ J., KADEČKA S., 2008: *Správní právo procesní*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň: 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.

VEDRAL J., 2006: *Správní řád: komentář*. BOVA POLYGON, Praha: 1042 s. ISBN 80 7273-134-3.

Internetové zdroje:

ČSÚ, 2012: *Statistická ročenka Karlovarského kraje 2011* [online]. Karlovy Vary, Kód publikace - 411011-11, s. 19, 12.2011 [cit. 2012-04-01]. Dostupné z [http://www.kvary.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/60003A6E68/\\$File/41101111.pdf](http://www.kvary.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/60003A6E68/$File/41101111.pdf)

ELEV, eLearning - Institut pro veřejnou správu Praha, 2012: *ELEV – Vzdělávejte se OnLine* [online]: Praha. © 2012 Institut pro veřejnou správu Praha [cit. 2012-04-18]. Dostupné z <http://elev.institutpraha.cz/>

Evropská unie, 2012a: *Právní předpisy a smlouvy, Směrnice rady 89/106/EHS ze dne 21.12.1988* [online]. Úř. věst. L 40, 11.2.1989, s. 12-26. Kapitola 13 Svazek 009 s. 296-310. © Evropská unie, 1995-2012: [cit. 2012-01-29]. Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:09:31989L0106:CS:PDF>

Evropská unie, 2012b: *Právní předpisy a smlouvy, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27.6.2001* [online]. Úř. věst. L 197, 21.7.2001, s. 30-37. Kapitola 15 Svazek 06 s. 157-164. © Evropská unie, 1995-2012: [cit. 2012-01-29]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:CS:PDF>

Evropská unie, 2012c: *Právní předpisy a smlouvy, Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21.5.1992* [online]. Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7-50. Kapitola 15 Svazek 02 s. 102-145. © Evropská unie, 1995-2012: [cit. 2012-01-29]. Dostupné z <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:02:31992L0043:CS:PDF>

Evropská unie, 2012d: *Právní předpisy a smlouvy, Směrnice rady 79/409/EHS ze dne 2.4.1979* [online]. Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1-18. Kap. 15 Svazek 01 s. 98-117. © Evropská unie, 1995-2012: [cit. 2012-01-29]. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:01:31979L0409:CS:PDF>

Karlovarský kraj, 2011a: *Krajské zřízení* [online]. Karlovy Vary. Poslední úpravy 15.6.2011 [cit. 2011-12-13]. Dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlov_kraj/o_kraji/zaklinf/

Karlovarský kraj, 2011b: *Usnesení z ustavujícího jednání Zastupitelstva Karlovarského kraje, konaného dne 18.12.2000*, [online]. Karlovy Vary. [cit. 2011-12-13]. Dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/271FF520-329E-44DD-8642-42D4F2A40EC2/0/z00_18122000.htm

Krajský úřad, 2012: *Metodická a odborná pomoc* [online]: Karlovy Vary. Poslední úpravy 9.2.2012 [cit. 2012-04-18]. Dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/cinnosti/Staveb_urad/seznam/metodika.htm

PhDr. Václava Hořavová, Vzdělávací centrum Praha, 2012: *Nabídka kurzů Praha* [online]: Praha. [cit. 2012-04-18]. Dostupné z <http://www.horavova.cz/praha>

Ústav územního rozvoje, Praha, 2012a: *Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování* [online]: Praha. © Ústav územního rozvoje, 2001 – 2012. Poslední aktualizace 6.4.2012 [cit. 2012-04-18]. Dostupné z http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/analyza/2011/vlada/III_analyza.pdf

Ústav územního rozvoje, Praha, 2012b: *Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování za roky 2008 - 2010* [online]: Praha. © Ústav územního rozvoje, 2001 – 2012. Poslední aktualizace 6.4.2012 [cit. 2012-04-18]. Dostupné z <http://www.uur.cz/default.asp?ID=4342>

Veřejný ochránce práv, 2012: *Principy dobré správy* [online]. Brno, © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 2012-02-19]. Dostupné z <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Vzdělávací agentura Campanus, 2012: *Semináře* [online]: Brno. © 2004 – 2012
Vzdělávací agentura Campanus [cit. 2012-04-18]. Dostupné z http://www.campanus.com/seminare/?dblog_showall=1

Vzdělávací centrum Morava, 2012: *Semináře – Výcvikové kurzy – Školení na zakázku* [online]: Brno. © Vzdělávací centrum Morava s.r.o. [cit. 2012-04-18]. Dostupné z <http://www.vcmorava.cz/>

Wikipedie, otevřená encyklopedie, 2011: *Veřejná správa* [online]. Karlovy Vary. Poslední úpravy 14.8.2011 [cit. 2011-12-15]. Dostupné z http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%A1_spr%C3%A1va

Zákony:

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), v platném znění

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění

vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, v platném znění

Obrázky:

Obr. č. 1, 2011: *Znak KK*, [online]: Karlovarský kraj, *Symbolika Karlovarského kraje*: poslední aktualizace 15.6.2011 [cit. 13.12.2011] dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlov_kraj/o_kraji/symbolika/

Obr. č. 2, 2011: *Prapor KK*, [online]: Karlovarský kraj, *Symbolika Karlovarského kraje*: poslední aktualizace 15.6.2011 [cit. 13.12.2011] dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlov_kraj/o_kraji/symbolika/

Obr. č. 3, 2011: *Logo KK*, [online]: Karlovarský kraj, *Symbolika Karlovarského kraje*: poslední aktualizace 15.6.2011 [cit. 13.12.2011] dostupné z http://www.kr-karlovarsky.cz/kraj_cz/karlov_kraj/o_kraji/symbolika/

Obr. č. 4, 2011: *Hranice obcí v Karlovarském kraji* [online]: Karlovarský kraj, GIS: [cit. 13.12.2011] Dostupné z

<http://webmap.kr-karlovarsky.cz/download/webovky/stazeni/mapy/obce.pdf>

Obr. č. 5, 2012: *Administrativní členění kraje – správní území obcí s rozšířenou působností (ORP) a správní území obcí s pověřenými obecními úřady (POÚ)*

[online]: ČSÚ, *Statistická ročenka Karlovarského kraje 2011*: [cit. 1.4.2012]

Dostupné z

[http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/60003A6E68/\\$File/41101111.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/60003A6E68/$File/41101111.pdf)

Tabulky:

Tab. č. 1 - Správní členění Karlovarského kraje, členěného na okresy

(autor: Jarmila Pašková)

Tab. č. 2 – Seznam obecních stavebních úřadů na území Karlovarského kraje, členěného na okresy (autor: Jarmila Pašková)

Tab. č. 3 – přehled odvolacích řízení na úseku stavebního řádu vedených odvolacím orgánem Krajského úřadu Karlovarského kraje, rok 2003 – 2011

(autor: Jarmila Pašková)