

Česká zemědělská univerzita v Praze

Fakulta životního prostředí

Katedra aplikované geoinformatiky a územního plánování



**Umístování, povolování a užívání staveb ve vztahu
k novele stavebního zákona**

Diplomová práce

Vedoucí práce: Ing. Jiří Kykal CSc.

Diplomant: Bc. Markéta Srbová

2013

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra aplikované geoinformatiky a územního
plánování

Fakulta životního prostředí

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Srbová Markéta

Regionální environmentální správa - kombinované Litvínov

Název práce

Umísťování, povolování a užívání staveb ve vztahu k novele stavebního zákona

Anglický název

Placement, permitting and use of buildings in relation to the amendment of the Building Act

Cíle práce

1. charakteristika a systematika problematiky správních postupů při umísťování, povolování a užívání staveb podle současných stavebních právních předpisů
2. zhodnocení velké novely stavebního zákona
3. komparace vybraných ustanovení právní úpravy územního rozhodování a stavebního řádu České republiky a některých evropských zemí
4. úvaha o pozitivních a negativních současně právní úpravy stavebního zákona včetně doporučení změn na základě zjištěných poznatků a praktických zkušeností dokumentovaných ve vybraných příkladech z praxe

Metodika

Diplomová práce bude zpracovaná na základě prostudování právních předpisů, odborné literatury, publikací, webových stránek a dále informací získaných osobními konzultacemi. Rovněž jsou zde využity dlouholeté zkušenosti získané v zaměstnání na stavebním úřadu.

Harmonogram zpracování

Studium literatury – do 06/ 2012 a dále dle potřeby v průběhu zpracování DP

Vyhledávání podkladových materiálů – do 07/2012 a dále dle potřeby

Realizace konzultací a dotazníkového šetření – do 09/2012

Zpracování práce a teze – do 02/2013

Odevzdání práce a teze – do 03/2013

Rozsah textové části

50 – 70 stran

Klíčová slova

stavební zákon, novela stavebního zákona, správní řád, územní řízení, stavební řízení, územní souhlas, územní rozhodnutí, ohlášení stavby, stavební povolení, užívání stavby, autorizovaný inspektor

Doporučené zdroje informací

- BILLINGTON M. J., 2005: Using the Building Regulation, Administrative Procedures. Butterworth-Heinemann, Oxford, 294 s., ISBN 0750662573.
- BILLINGTON M. J., BRIGHT K. et. WATERS J. R., 2007: Building Regulations. Blackwell Publishing, Chichester, 104 s. ISBN 9781405159227.
- BLAŽEK J., 2009: Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami. Anag, Olomouc, 599 s., ISBN 978-80-7263-513-9.
- BLAŽKOVÁ M. et. MACHAČKOVÁ J., 2007: Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací. Linde, Praha, 239 s., ISBN 978-80-721-645-7.
- DOLEŽAL J., MAREČEK J. et. SEDLÁČKOVÁ V., 2006: Nový stavební zákon v teorii a praxi. Linde, Praha, 703 s., ISBN 80-7201-626-1.
- HORIZINKOVÁ E. et. NOVOTNÝ V., 2008: Správní právo procesní. Leges, Praha, 352 s., ISBN 978-80-87212-01-1.
- KESSEL A., 2006: the Environment and Public Health. Cambridge University Press, Cambridge, 243 s., ISBN 9780521831468.
- KLIKOVÁ A., HAVLAN P. et. VALACHOVÁ K., 2009: Stavební právo, Praktická příručka. Linde, Praha, 223 S., ISBN 978-80-7201-764-5.
- MAREK K. et. PRŮCHA P., 2009: České stavební právo v evropském kontextu. Masarykova univerzita, Brno, 451 s., ISBN 978-80-210-4958-1.
- MAZANEC M. et. KŘENKOVÁ J., 2009: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva. ASPI a.s., Praha, 1472 s., ISBN 978-80-7357-296-9.
- 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. 350/2012 Sb., novela stavebního zákona platná od 1.1.2013.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 50/1976 Zb., o územním plánování a stavebním pořádku.

Vedoucí práce

Kykal Jiří, Ing., CSc.

Konzultant práce

Sedláčková Vladimíra, JUDr.

Ing. Petra Šimová, Ph.D.
Vedoucí katedry



V Praze dne 29.1.2013

prof. Ing. Petr Sklenička, CSc.
Děkan fakulty

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Umíst'ování, povolování a užívání staveb ve vztahu k novele stavebního zákona" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30. 11. 2013

.....

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Ing. Jiřímu Kykalovi, CSc., vedoucímu diplomové práce, za velice vstřícný přístup, přínosné rady, podněty, náměty a odbornou pomoc, které mi poskytl při konzultacích při vypracovávání diplomové práce.

Současně děkuji svému zaměstnavateli Magistrátu města Děčín, zejména odboru stavební úřad při poskytování dat a materiálů k této práci a osloveným respondentům za vyplnění dotazníku.

Abstrakt

Předmětem předkládané diplomové práce je charakteristika, systematika a komparace správních postupů při umístování, povolování a užívání staveb podle současné právní úpravy, která je aplikována teprve od začátku roku 2007 a je značně odlišná oproti původnímu právnímu předpisu z roku 1976, ve vztahu k poslední novele platného stavebního zákona.

Nejprve se průřezem historie dostaneme až do současnosti. Poté je provedena charakteristika a srovnání zmíněných právních předpisů včetně definic vybraných základních pojmů, podrobného popisu samotného územního a stavebního řízení a jednotlivých opatření vydávaných podle stavebního zákona a popsány důvody pro přijetí novely.

Dále je věnována pozornost vztahu ke správnímu řádu, jenž působí jako obecný právní předpis vůči stavebnímu zákonu

Poté je provedena i komparace vybraných ustanovení právní úpravy územního rozhodování a stavebního řádu České republiky a některých evropských zemí.

Praktická část je zaměřena na rozbor konkrétních případů z cizí i vlastní praxe, dále pak na průzkum formou elektronického dotazníku a komparaci vydaných rozhodnutí a opatření před a po účinnosti poslední novely stavebního zákona.

V diskuzi jsou nastíněna pozitiva a negativa současného novelizovaného stavebního zákona a v závěru doporučeny změny vyplývající z analýz, zjištěných poznatků a šetření.

Klíčová slova

stavební zákon, novela stavebního zákona, správní řád, územní řízení, stavební řízení, územní souhlas, územní rozhodnutí, ohlášení stavby, stavební povolení, užívání stavby, autorizovaný inspektor

Abstract

The subject of the thesis is a characteristic, structure and comparison process of administrative procedures for the placement, licensing and use of buildings according to the current legislation, which is applied only since the beginning of 2007. It is considerably different from the original legislation from 1976 in relation to the recent amendment to the current Building Act.

Firstly, we get to the present through history. Then there is a characteristic and comparison these laws including definitions, basic terms, detailed description of the actual proceedings issued under the Building Act and reasons for the amendment.

Attention is also paid to the relationship to the administrative procedure, which acts as a general administrative regulation to the construction law.

After that the comparison of selected provisions, making decisions of administrative planning and administrative code in the Czech Republic and some of European countries has been done.

The practical part is focused on the analysis of specific cases of foreign and private practice as well as on research in the form of on-line survey and comparison of decisions and actions before and after the effect of recent amendments of Building Act.

The discussion outlines the pros and cons of the currently revised Building Code. In the end the changes resulting from analysis, findings and solutions are recommended.

Key words:

construction law, an amendment to the Building Act, administrative code, land management, construction management, administrative consent, administrative planning, construction notification, buildings permits, building use, authorized inspector

Obsah

1. Úvod.....	12
2. Cíle a metodika	14
2.1 Cíle	14
2.2 Metodika	14
3. Prameny stavebního práva v českém právním řádu.....	15
3.1 Počátky českého zemského práva	15
3.2 Vývoj existence stavebně správních předpisů, jejich platnost a význam.....	16
3.2.1 Středověké právní předpisy.....	16
3.2.2 Stavební předpisy 16. – 18. století	16
3.2.3 Novověké stavební řády 19. století.....	17
3.3 Současná základní právní úprava stavebního práva.....	19
4. Základní charakteristika a systematika současné právní úpravy stavebního zákona	23
4.1 Základní charakteristika	23
4.2 Systematika	24
5. Vztah správního řádu ke stavebnímu zákonu.....	25
5.1 Obecná charakteristika	25
5.2 Zásady činnosti správních orgánů.....	26
6. Velká novela stavebního zákona a její cíle	28
6.1 Úvodní slovo k novele	28
6.2 Cíle novely na úseku územního plánování	28
6.3 Cíle novely na úseku územního rozhodování	29
6.4 Cíle novely v oblasti stavebního řádu	29
6.5 Cíle novely v oblasti veřejné správy	30
7. Stavební zákon ve vztahu k velké novele	31

7.1 Úvod do problematiky.....	31
7.2 Základní pojmy	31
7.2.1 Stavba.....	31
7.2.2 Zastavěná plocha	32
7.3 Působnost v oblasti veřejné správy podle stavebního zákona.....	33
7.3.1 Dotčené orgány	33
7.3.2 Závazné stanovisko	33
7.3.3 Koordinované závazné stanovisko.....	34
7.3.4 Věcná příslušnost	35
7.3.5 Místní příslušnost.....	36
8. Správní postupy při umisťování staveb.....	38
8.1 Právní úprava a charakteristika režimů územního rozhodování	38
8.2 Územní řízení a územní rozhodnutí	39
8.2.1 Účastníci územního řízení.....	39
8.2.2 Zahájení řízení.....	40
8.2.3 Společné územní a stavební řízení	40
8.2.4 Přerušování územního řízení.....	41
8.2.5 Územní rozhodnutí.....	41
8.3 Zjednodušené územní řízení	42
8.4 Územní souhlas	42
8.5 Právní povaha územního souhlasu	44
9. Správní postupy při povolování staveb	46
9.1 Právní úprava a charakteristika režimů rozhodování v podmínkách stavebního řádu.....	46
9.2 Ohlašování staveb	47
9.3 Stavební řízení a stavební povolení.....	48

9.3.1 Účastníci řízení.....	48
9.3.2 Průběh řízení	49
9.3.3 Stavební povolení.....	50
10. Právní úprava institutu autorizovaného inspektora v zemích EU	52
10.1 Zkrácené stavební řízení v českém právním řádu	52
10.2 Právní charakter certifikátu autorizovaného inspektora.....	53
10.3 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora	54
10.4 Institut autorizovaného inspektora podle britského práva	55
10.5 Základní znaky bavorského modelu	57
10.6 Návrh institutu autorizovaného inspektora na Slovensku.....	58
11. Užívání staveb.....	59
11.1 Základní rozdělení.....	59
11.2 Oznámení záměru započít s užíváním stavby	60
11.3 Kolaudační souhlas	60
11.4 Správní postup povolování užívání staveb na Slovensku	61
11.5 Legislativa povolení užívání staveb v rakouském a německém stavebním právu.....	62
12. Praktická část – vybrané příklady z praxe.....	63
12.1 Úvodní komentář.....	63
12.2 Příklad č. 1 – rozhodnutí o umístění stavby.....	63
12.3 Příklad č. 2 - společné územní a stavební řízení	70
12.4 Příklad č. 3 – územní souhlas.....	71
12.5 Příklad č. 4 – stavební povolení	73
12.6 Příklad č. 5 – ohlášení	74
12.7 Příklad č. 6 - oznámení stavebního záměru s certifikátem.....	76
12.8 Příklad č. 7 – užívání staveb	77

13. Výsledky	79
13.1 Průzkum	79
13.1.1 Cíl průzkumu.....	79
13.1.2 Použitá metoda.....	79
13.1.3 Harmonogram postupu.....	80
13.1.4 Charakteristika výzkumného vzorku.....	80
13.1.5 Vyhodnocení průzkumu	82
13.1.6 Závěr průzkumu	82
13.2 Komparace vydaných rozhodnutí a opatření v období leden – červen 2012 a leden – červen 2013	83
13.2.1 Úvodní komentář.....	83
14. Diskuze.....	87
15. Závěr	91
16. Přehled literatury a použitých zdrojů	94
16.1 Knižní zdroje.....	94
16.2 Články v odborných časopisech.....	96
16.3 Právní předpisy	96
16.4 Internetové zdroje.....	97
16.5 Ostatní zdroje – vlastní.....	97

1. Úvod

Přirozenou vlastností člověka, která kráčí úzce s vývojem celé lidské společnosti od samého počátku její existence, je touha měnit svět. Lidstvo mění svět mnoha způsoby. Jedním z nejvýznamnějších a nejviditelnějších způsobů proměny světa je zcela jistě stavební činnost a architektura, která vznikla v okamžiku lidskou rukou vybudované první stavby. Stavební činnost tímto okamžikem ovlivnila přirozené přírodní prostředí. S postupným vývojem společnosti zde stavitelé zanechali více či méně obdivuhodné nebo naopak zatracované stavby světské i církevní, privátní i veřejné nebo monumentální i minimalistické. Ať už je ale na tyto stavby jakýkoliv náhled, vždy ve své „tváři“ zanechaly výrazný otisk své doby spolu s významným odkazem v té době žijících generací lidí.

S vývojem lidské společnosti se samozřejmě mění i požadavky a nároky na budované stavby včetně jejich umístění do krajiny, je nesporné, že stavby svým způsobem zasahují do krajiny a tím ovlivňují krajinný ráz. Člověk si postupně začal uvědomovat nutnou potřebu vytvoření určité regulace, jež ovlivní realizaci staveb v daném území. Nejinak tomu bylo historicky i v českých zemích. Lze tedy obecně konstatovat, že právní předpisy jsou odrazem společnosti a jejích potřeb. Výjimkou není v této oblasti ani stavební právo, které je v současné době velmi využívaným právním odvětvím.

Stavební právo, resp. jeho součást, se stala předmětem mého zájmu při výběru tématu diplomové práce. Impulzem pro výběr tématu z této oblasti je nepochybně i má profese ve spojení s mým zájmem o uvedená právní odvětví. Jako dlouholetá pracovnice obecného stavebního úřadu se denně s touto problematikou úzce setkávám. Z každodenní praktické aplikace právních předpisů na prvoinstančním správním úřadu lze, podle mého mínění, nejlépe pochopit jejich smysl a podstatu a zhodnotit jejich kvalitu včetně jejich možných chyb a nedostatků.

Stavební právo je úzce specializovaná oblast práva. Přitom však zahrnuje kombinaci jak práva soukromého, tak práva veřejného. Za stěžejní normu lze označit stavební zákon - celým jménem zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Ruku v ruce s ním je nutno vzpomenout správní řád - zákon č. 500/2004 Sb. Souvisejících předpisů je však mnohem více. Mimo vyhlášky a nařízení přímo se

odkazující na stavební zákon (např. vyhláška o dokumentaci staveb) se stavebníci potýkají s řadou jiných předpisů.

Zákon samotný za krátkou dobu své existence prošel mnoha změnami. Poslední novelou, kterou Poslanecká sněmovna parlamentu schválila je zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Jde již o desátou během 7 let, kdy nový stavební zákon nabyl účinnosti. Nutno přiznat, že někdy docházelo k novelizaci této jedné ze základních právních norem v rámci přijetí jiného zákona nebo novelizace jiného zákona. Tato novela je nejzásadnější z dříve přijatých změn. Tématem předkládané diplomové práce jsou správní postupy při umisťování, povolování, užívání staveb ve vztahu právě na tuto jeho poslední novelu.

Nejprve se krátce zastavím u právních pramenů a nahlédnu zde i stručně do historie stavebního práva.

V dalších částech, které jsou nejpodstatnější a stěžejní části předkládané diplomové práce budu podrobně charakterizovat postupy při povolování, užívání staveb podle současné právní úpravy tak, aby byly zřejmé rozdíly v návaznosti na poslední novelu. Mojí snahou bude sestavit i přehled cílů této novely a jejich naplnění.

V praktické části budu dokumentovat jednotlivé procesy vybranými případy z vlastní i cizí praxe.

V empirické části diplomové práce bude probíhat průzkum na vybraných pověřených obecních úřadech a obecních úřadech s rozšířenou působností v Ústeckém kraji. Respondenty budou úředníci stavebníci úřadů, kteří hodnotili, jak se jim podle současné právní úpravy stavebního práva postupuje. Vyhodnocený elektronický dotazník bude přílohou diplomové práce.

V další části pak provedu komparaci vydaných rozhodnutí a opatření v období leden – červen 2012 a leden – červen 2013, tedy před a po účinnosti poslední novely.

V diskuzi a závěru budu nastiňovat veškerá úskalí, která se vyskytují a budou vyskytovat při procesu umisťování, povolování a užívání staveb v praktických případech na příslušném prvoinstančním orgánu a doporučím změny současné již novelizované úpravy stavebního zákona jako podklad pro zákonodárce při případném dalším projednávání změn stavebního zákona v Poslanecké sněmovně.

2. Cíle a metodika

2.1 Cíle

Cílem diplomové práce bude analýza správních postupů umístování, povolování a užívání staveb podle současné právní úpravy, tj. zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který nabyl účinnosti 1. 1. 2007. Stěžejní část bude zaměřena na charakteristiku a systematiku uvedeného stavebního zákona ve vztahu na jeho poslední novelu, tj. zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony včetně zhodnocení přínosu této tzv. „velké novely“.

Dalším cílem bude komparace vybraných ustanovení právní úpravy územního rozhodování a stavebního řádu České republiky a některých evropských zemí.

Posledním cílem v této diplomové práci bude nastínit veškerá úskalí, která se vyskytují a budou vyskytovat při procesu umístování, povolování a užívání staveb v praktických případech na příslušném prvoinstančním orgánu, vyzdvihnout pozitiva a negativa současné právní úpravy stavebního zákona a na základě zjištěných poznatků a praktických zkušeností dokumentovaných na vybraných příkladech z vlastní i cizí praxe doporučit změny poslední novelizované úpravy stavebního zákona.

2.2 Metodika

Diplomová práce byla zpracována na základě odborných konzultací, nastudováním příslušné odborné literatury a právních předpisů, odborných webových stránek souvisejících s tématem stavebního práva a na základě osobních devatenáctiletých praktických zkušeností na obecném stavebním úřadu.

Podkladová data pro komparaci vydaných rozhodnutí a opatření v období leden – červen 2012 a leden – červen 2013 byla čerpána z oficiálních údajů stavebního úřadu Magistrátu města Děčín a pro jejich srovnání je využito grafů.

Pro průzkum v empirické části diplomové práce, který probíhal na stavebních úřadech vybraných pověřených obecních úřadů a obecních úřadů s rozšířenou působností v Ústeckém kraji, byl zvolen elektronický dotazník.

3. Prameny stavebního práva v českém právním řádu

3.1 Počátky českého zemského práva

Způsob kolektivní účasti na majetku ve 4. – 8. století, z doby slovanských rodových svazů, které společně držely a obhospodařovaly půdu a měly vždy v čele nejstaršího žijícího a řízení schopného člena, byl patrně základem pro právní systém českého práva zemského v pozdější době, asi ve 14. – 16. století spolu s prvními pravidly postavení jednotlivých členů v rodině, kupními vztahy a jednoduchými pravidly soudními (rozlišení viny a nevin, tresty apod.).

Vyspělejší způsob chápání práva byl nutný k řízení raně feudálního státu. Velkou Moravou počínaje, jednalo se o právo obyčejové, nepsané, doplňované příkazy vladaře a s příchodem Konstantina a Metoděje doplněné tzv. „Soudním zákonem pro laiky“, který zřejmě vnesl do zdejšího prostředí byzantské právo, a další předpisy, především církevní.

V prostředí českého raně feudálního státu již existovaly některé státoprávní atributy, kterými byly nastolování panovníka, pravidelné schůzky předáků velmožských rodů jako poradní sbor panovníka, který řešil zásadní státní otázky, například poměr mezi panovníkem a zemí, stavbu opevněných míst, požadavky církve, soudní a vojenské záležitosti apod., přičemž členové vládnoucí dynastie mají podíl na moci. Členy své družiny a kastelány hradů pověřoval panovník zřejmě dle západních vzorů správními a výkonnými kompetencemi, běžně se užívala tato latinská označení: camerarius (komorník) – správce panovníkova pokladu, villicus (vladař) – správce statků, spižírny a poddaných, venator (lovčí) – správce lesů, palatinus – správce rezidence, marscalcus (maršálek, podkoní) – správce dopravních prostředků a sudí, kasteláni či prefekti byli správci hradů, všichni členové panovníkova dvora bývali označováni i jako iudices (soudci). Důležitou součástí právního aparátu byla i církev a její instituce, i když podléhala panovníkovi, respektive příslušnému zakladateli (Novotná, 2011).

3.2 Vývoj existence stavebně správních předpisů, jejich platnost a význam

3.2.1 Středověké právní předpisy

Jak uvádí Novotná (2011), můžeme mít za prokázané, že stavební předpisy existovaly, byly součástí práva zvykového a v písemné podobě jsou zachovány především v tzv. výrocích (zápisy jednání městské rady, odpověď jinému městu v právních otázkách – tázání se na radu, výklad problému). Předpisy platily ve všech městech a právě písemné záznamy o uplatňování a sjednocování práva příslušných právních městských okruhů (na příkladu práva brněnského) jsou důkazem o jeho rozšiřování a dodržování. I když obecně nebyly právní předpisy ve všech městech jednotné, u stavebních předpisů byla zřejmě velká míra sjednocení, a to především v základních otázkách: existence stavebního povolení, stavebních zásad, základních předpisů o dodržování hygieny, bezpečnosti, protipožární prevenci apod. Většina z takto utvořených zvyklostí se stala základem pozdějších stavebních zásad, některé zásady najdeme v oblasti občanského zákoníku či obecně občanských práv.

Již v raném středověku je kladen velký důraz na jistou míru nedotknutelnosti osoby a majetku a na práva jednotlivce v komunitě – právo sousedské.

Tyto zásady kontinuálně přešly do pozdějších kodexů a ze stavebního práva se vytrácejí na přelomu 18. a 19. století, kdy byly zásady sousedského práva nahrazeny veřejným, respektive státním zájmem, který už ovšem nebyl v zákoně vysvětlován.

3.2.2 Stavební předpisy 16. – 18. století

Stavební předpisy byly zakotveny do městských práv, tedy do písemného kodexu a uzákoněny (městská práva přijal zemský sněm jako závazná), kodexy se potom měli povinnost řídit zastupitelé ve všech městech a zřejmě se jimi řídili ve velké míře i ve vesnicích, především v okolí větších měst. V druhé polovině 17. století vznikl administrativní dozorcí stavební systém. Od druhé poloviny 18. století byla vydávána nařízení, která vyslovovala konkrétní požadavky obsahující a prosazující veřejný zájem. Například od roku 1789 bylo pražskému magistrátu uloženo, aby plány všech staveb byly předkládány ke schválení, byla dodržována veřejná bezpečnost a důkladnost. V roce 1815 byl vydán jednotný stavební řád. Stavební řád z roku 1864 již také obsahoval prvky územního plánování.

3.2.3 Novověké stavební řády 19. století

Stavební řády již měly formu zákona v duchu moderních (a dodnes existujících) právních norem a byly řazeny do sbírky zákonů obdobným způsobem jako dnes; doplňky se děly novelizací zákonů. Takto koncipované stavební řády již měly platnost v celé zemi, tj. platily pro města i pro vesnice, případně pro samoty; koncem 19. století byly vydány samostatné stavební řády pro skupiny lokalit.

V novodobé historii českého stavebního práva lze rozlišit čtyři základní vývojové etapy. První etapa, která byla nejdelší, trvala od roku 1886 do roku 1949. Druhá etapa trvala pouhých devět let do roku 1958. Třetí etapu lze ohraničit léty 1958 a 1976. Konečně poslední etapa probíhající od roku 1976 dodnes, která byla poznamenána mnoha novelizacemi dnes již neplatného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a prováděcích vyhlášek a zejména vznikem zcela nového stavebního zákona účinného od roku 2007.

V prvním období platilo v Čechách, na Moravě a ve Slezsku celkem pět stavebních řádů. Důležitým doplňkem stavebních řádů byly dále zákony o stavebním ruchu, které obsahovaly značné úlevy po stránce technické i procesní. Lze uvést, že charakteristika těchto stavebních řádů hovoří o převážně policejním rázu stavebních předpisů při odvracení škod a nebezpečí hrozících ze stavebních činností, popř. též o jejich úloze při pozitivní podpoře veřejného zájmu. Svojí povahou tyto předpisy znamenaly prakticky omezení práva vlastnického.

V Čechách byl vydán zákon z 10. 4. 1886 č. 40 z. z., platný pro Prahu, Plzeň a České Budějovice. Pražský stavební řád byl rozšířen na Plzeň zákonem č. 16/1887 z. z. a na České Budějovice zákonem č. 71/1887 z. z. Pro všechny ostatní obce v Čechách platil zákon ze dne 8. 1. 1889 č. 5 z. z. (český stavební řád pro venkov), změněný zákonem č. 26/1897 z. z. o stavebních úlevách. Na Moravě byl pro města Brno a Olomouc, Jihlavu a Znojmo a jejich obce vydán předměstský stavební řád ze dne 16. 6. 1894 č. 63 z. z. Zákonem č. 214/1919 Sb. byla rozšířena platnost tohoto stavebního řádu na všechny obce sloučené s Brnem a Olomoucí. Konečně pro Slezsko platil stavební řád ze dne 2. 6. 1883 č. 26 z. z. (Doležal a kol., 2006).

Novotná (2011) navazuje, že stavební řády z r. 1886 a z let následujících založily základní principy veřejného stavebního práva v moderním pojetí. Zakotvily jeho základní právní instituty a stanovily pravidla pro povolování staveb, ohlašování

stavebních úprava změn staveb, zásady pro dohled nad prováděním staveb a kolaudací dokončených staveb. Po celou dobu platnosti byl zákon jediným předpisem, který upravoval meritorně tyto otázky a vedle toho ještě řešil technické náležitosti staveb a jejich částí, stavebních konstrukcí i vybraných stavebních hmot a materiálů. Stanovil i působnost a pravomoc stavebních úřadů a upravil správní trestání za přestupky ve věcech stavebních. V období první republiky nebyly soustavné legislativní práce na novém celostátním stavebním řádu dovedeny do konce a byly přerušeny světovou válkou.

První stavební novela byla provedena v době německé okupace vládním nařízením č. 109/1942 Sb., o změně stavebních řádů, které upravilo některé dílčí otázky. Byla například omezena věcná příslušnost obcí ve stavebních věcech, při současném upřesnění stavebních záležitostí projednávaných obcemi. V samostatné kapitole byly nově upraveny některé otázky, které dosud upraveny nebyly vůbec nebo pouze nedostatečně. V navazujících předpisech byly řešeny otázky územního plánování na úrovni tehdejšího stupně poznání, vycházejícího z pochopení potřeby podřízení úprav menšího území potřebám území širšího a organického vývoje celku. Zároveň byly vydány zvláštní předpisy pro některé druhy staveb.

Jedním z prvních poválečných předpisů stavebního práva, který byl zaměřen především na obnovu válkou poškozených nebo zničených staveb, byl zákon č. 861/1946 Sb., o stavební obnově. Zákonná úprava z roku 1949 v podobě zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí přinesla kvalitativně nový pohled na možnosti záměrného uspořádání zájmového prostoru a založila pojem územní plánování jakožto nástroje pro komplexní řešení území namísto dřívějších partikulárně pojatých urbanistických metod. Došlo též k oddělení technických požadavků ze zákona a k jejich úpravě v prováděcí vyhlášce a dále k podrobnější úpravě stavebního řízení v téže vyhlášce.

Ve druhé polovině 50. let byly novelizovány předpisy územního plánování a stavebního řádu. Tato etapa setrvala na oddělení územního plánování a stavebního řádu. Právní úprava uvádění staveb do užívání zůstala beze změn. Během let 1958-59 byly vydány klíčové předpisy - zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování s prováděcí vyhláškou č. 153/1959 Ú.I., o územním plánování a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu s vyhláškou č. 144/1959 Ú.I., kterou se provádí zákon o stavebním řádu (www.mmr.cz).

Ve věci stavebního řízení přinesly příslušné předpisy dvě významnější změny, které zavedly namísto tradičního pojmu „stavební povolení“ nové označení „rozhodnutí o přípustnosti stavby“ a v souladu se speciálními předpisy o dokumentaci staveb začaly rozlišovat podmínky stavebního řízení u staveb občanů a staveb organizací. Tato duplicita trvala po určitou dobu i za platnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a jeho prováděcích předpisů.

Výše uvedené předpisy neobsahovaly technické požadavky na stavby. Tento stav trval až do kodexové úpravy z roku 1976. V té době se prokázalo, že stavební právo musí obsahovat i technické regulativy vyjadřující veřejnoprávní požadavky na výstavbu (urbanistická, územně i stavebně technická řešení staveb). Moderní kodexovou úpravu stavebního práva představoval zmíněný zákon č. 50/1976 Sb. a prováděcí vyhlášky k němu. Tento soubor předpisů, který byl mnohokrát novelizován a měněn, působil neuvěřitelných a úctyhodných třicet let (Doležal a kol., 2006).

Jsem jednoznačně toho názoru, vycházející z mé dlouholeté praxe na obecném stavebním úřadu, že tato právní úprava byla kvalitativně na velmi vysoké úrovni. Jednoduše, jasně a systematicky upravovala veškerou problematiku, jak územního plánování, tak stavebního řádu. Ostatně tento můj názor zcela jistě dokazuje právě i jeho tři desítky dlouhá platnost. Jak jsem již nastínila v předchozí kapitole, s účinností od 1. 1. 2007, byl tento kodex nahrazen zcela novým právním předpisem, který nese stejný název jako předchozí úprava, zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

3.3 Současná základní právní úprava stavebního práva

Právní předpis je výsledkem záměrné činnosti nazývané legislativní proces, jedná se o takové rozhodnutí orgánu veřejné moci, které obsahuje právní normy jako předem daná pravidla chování. Právní předpisy jsou rozhodujícím pramenem práva v kontinentálním typu právní kultury. Příznačná je hierarchická výstavba soustavy právních předpisů, vytvořená na základě jejich tzv. právní síly. V rámci takové hierarchické soustavy právních předpisů mají nejvyšší právní sílu zákony, mezi nimi pak zpravidla ústavní zákony (Gerloch, 2009).

Oblast stavebně právní úpravy bezprostředně spjatá s režimy a výkonem veřejné správy je tradičně vnímána jako tzv. veřejné stavební právo, které je co do svého obsahu představováno především právní úpravou územního plánování a stavebního řádu, obsaženou u nás již tradičně ve stavebním zákoně a navazujících prováděcích předpisech. Přitom je pro ně charakteristické, že jeho aktualizace či aktuálnost je dána převážně právě stavem právní úpravy, obsažené v těchto specializovaných právních předpisech (Marek, Průcha, 2009).

Stěžejním právním předpisem je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jedná se o obecný právní předpis. Obsahuje normy hmotně právní i procesně právní. Jeho základní charakteristikou a systematikou se budu zabývat v následující kapitole.

Tento zákon byl do současné doby již několikrát novelizován. Jedná o tyto novely:

- zákon č. 68/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, s účinností od 4. 4. 2007
- zákon č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, s účinností od 3. 6. 2008
- zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb, s účinností od 28. 12. 2009
- zákon č. 345/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2010
- zákon č. 379/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, s účinností od 2. 1. 2010
- zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech, s účinností od 1. 7. 2010
- zákon č. 424/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, s účinností od 30. 12. 2010
- zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, s účinností od 1. 1. 2011

- zákon č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, s účinností od 1. 1. 2012
- zákon č. 142/2012 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti se zavedením základních registrů, s účinností od 1. 7. 2012
- zákon č. 167/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 7. 2012

Veřejné stavební právo nabylo v posledním období na zvýšené aktuálnosti, a to pod vlivem skutečnosti, že byla přijata 19. 9. 2012 doposud poslední tzv. „velká novela“ stavebního zákona. Tento zákon č. 350/2012 Sb., nabyl účinnosti od 1. 1. 2013.

Ve Sbírce zákonů na stavební zákon bezprostředně navazuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění zákona č. 167/2012 Sb. Tato samostatná zákonná úprava byla vyčleněna z předchozího stavebního zákona. Ve stávajícím stavebním zákoně zůstaly zachovány již jen některé účely vyvlastnění. Proces vyvlastňovacího řízení je pak z tohoto zákona zcela vyjmut.

Stavební zákon je dále doprovázen zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, kterým se výslovně mění a doplňuje celkem 51 souvisejících předpisů.

Jak uvádí Blažek (2009) nezastupitelnou úlohu při interpretaci a aplikaci stávajícího stavebního zákona má zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který upřesňuje a mění jednotlivá řízení a postupy. Vztahu stavebního zákona a správního řádu věnuji samostatnou kapitolu.

Marek, Průcha (2009) navazují, že z evropsko – právních pramenů nelze opomenout související nařízení a směrnice Evropského společenství jak pro oblast životního prostředí, tak pro technické požadavky na výstavbu. Zejména pak připomínají Evropskou dohodu zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, která byla přijata v Lucemburku dne 4. 10. 1993, a formou Sdělení Ministerstva zahraničních věcí vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 7/1995.

Zákonná úprava veřejného stavebního práva je přitom dále logicky doplněna i příslušnými návaznými prováděcími právními předpisy, bez nichž se stavební zákon, představující vnitřně značně obsažnou úpravu nemůže obejít.

K těmto prováděcím předpisům, dotvářející stavební zákon, patří zejména:

- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb (tzv. bezbariérová vyhláška)
- vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb. a vyhlášky č. 22/2010 Sb. a vyhlášky č. 20/2011 Sb.
- vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.

Na tomto místě jako autorka této diplomové práce musím poznamenat, že mezi změnami stavebního zákona jsou uvedeny všechny jeho doposud přijaté přímé novely, které již byly ke dni odevzdání této práce alespoň vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nabyly tak platnosti. Obdobná poznámka se vztahuje i na uvedené vyhlášky.

4. Základní charakteristika a systematika současné právní úpravy stavebního zákona

4.1 Základní charakteristika

Dnem 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tato právní úprava, jako základní právní předpis veřejného stavebního práva, je současně předpisem procesním.

Jak připomíná Blažek (2009) stavební zákon se vztahuje nejen na stavby pozemní, ale i vodohospodářské, dopravní, stavby drah a na dráze, letecké stavby apod.

Stávající stavební zákon vychází při společné úpravě územního plánování a stavebního řádu z principu, že těžiště veřejných zájmů je zakotveno v rámci nástrojů územního plánování, které řeší komplexně a kontinuálně uspořádání území včetně koordinace veřejných a soukromých záměrů, a to zejména výstavby. V návaznosti na to došlo k významné liberalizaci povolování staveb na úseku stavebního řádu včetně umožnění povolování staveb privátními subjekty.

Zásadní změnou přístupu ke kontrole veřejných zájmů ve výstavbě je snížení preventivní kontroly orgánů státní správy. Řada činností je pouze oznamována a veřejnoprávní zásah je prováděn jen v případě porušení veřejných zájmů následně po tomto oznámení před zahájením činnosti. S touto změnou je ovšem spojen přesun odpovědnosti na jednotlivé účastníky procesu výstavby s tím, že jsou jim stanoveny povinnosti, které jsou kontrolovatelné a sankciovatelné. Celý tento nový systém kontroly veřejných zájmů ve výstavbě přináší podstatnou změnu nároků na přístupy a činnost stavebních úřadů včetně uplatnění jednoho ze základních principů této právní úpravy, kterým je využití zjednodušujících postupů s cílem vydávat zejména u jednoduchých staveb pouze jedno rozhodnutí (Doležal a kol., 2006).

Marek, Průcha (2009) rozdělují předmět či obsah úpravy obsažené ve stávajícím stavebním zákoně do tří okruhů vzájemně spjatých otázek, a to:

- **otázky územního plánování** – zejména cíle a úkoly územního plánování, orgány územního plánování, nástroje územního plánování, vazba na posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, požadavky na územně plánovací činnost; tento okruh zahrnuje i územní rozhodování,

- **otázky stavebního řádu** – povolování staveb a jejich změn, ohlašování staveb, užívání a odstraňování staveb, soustava stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, odpovědnost za porušení povinností při přípravě a provádění staveb,
- **další související otázky** – zejm. správní delikty, ale dále např. obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění pro potřeby stavebního zákona, ochrana veřejných zájmů v režimu stavebního zákona, apod.

4.2 Systematika

Stávající stavební zákon je členěn na celkem sedm částí, které mimo jiné upravují územní plánování, pod kterou je zahrnuta také část upravující územní řízení, a dále část upravující stavební řízení a činnosti s ním spojené (stavební řád), jimiž se v následujících kapitolách diplomové práce zabývám. Jedná se o:

část první upravuje předmět úpravy stavebního zákona, vymezuje definice a vysvětlení základních pojmů užívaných zákonem,

část druhá vymezuje výkon veřejné správy na úseku stavebním, orgány územního plánování a stavební úřady, a jiné dotčené orgány,

část třetí již obsahuje vymezení územního plánování, včetně úpravy některých vztahů vznikajících v důsledku změn v územním plánování, např. předkupní právo, náhrady apod.,

část čtvrtá se nazývá stavební řád a jsou zde upraveny postupy stavebních úřadů, stavebníků a dalších dotčených osob při činnostech spojených s realizací staveb, odstraňování staveb, užívání staveb či institut autorizovaného inspektora,

část pátá obsahuje společná ustanovení a upravuje vybrané činnosti ve výstavbě, povinnosti vlastníků technické infrastruktury, obecné požadavky na výstavbu, ochranu veřejných zájmů, možnosti postupů stavebních úřadů v případě mimořádných situací, sankce a skutkové podstaty správních deliktů na úseku stavebním aj.,

část šestá stanoví přechodná a závěrečná ustanovení,

část sedmá vymezuje den nabytí účinnosti zákona.

5. Vztah správního řádu ke stavebnímu zákonu

5.1 Obecná charakteristika

Jak uvádím ve své bakalářské práci (Srbová, 2010), dle Ondruše (2005) vzhledem k tomu, že územní, stavební i ostatní řízení vedená podle stavebního zákona jsou speciálním druhem správního řízení, platí subsidiárně správní řád, jako obecný právní předpis upravující správní řízení. Marek, Průcha (2009) doplňuje, že stavební zákon i výslovně počítá se správním řádem upravenými formami správní činnosti, jako jsou vyjádření, osvědčení a sdělení, veřejnoprávní smlouvy a opatření obecné povahy.

Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Obdobný výčet orgánů veřejné správy obsahuje i soudní řád správní, podle kterého soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy výše uvedenými orgány.

Správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí na postupy správních orgánů při výkonu (veřejnoprávní) působnosti v oblasti veřejné správy tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Jeho ustanovení tedy obsahuje klasickou zásadu subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným procesním úpravám. Zákon záměrně užívá slovní spojení „nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“ (nikoliv tedy jinak obvyklého „nestanoví-li zákon jinak“), aby se tak znovu zdůraznil základní princip nového správního řádu a to, že zvláštní zákon vylučující aplikaci správního řádu nebo některých jeho ustanovení musí obsahovat vlastní pozitivní úpravu procesního postupu orgánů veřejné správy vykonávajících veřejnou moc, nikoliv postup podle správního řádu pouze bez náhrady vyloučit (Horzinková, Novotný, 2010).

V této souvislosti lze odkázat např. na nález ústavního soudu Pl.ÚS 14/96, v němž Ústavní soud mimo jiné uvedl, že vyloučení použití obecných právních o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezi a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s č. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž vyloučení použití obecných právních předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor

s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv (Vedral, 2006).

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud stavební zákon nestanoví jiný postup, je postupováno dle správního řádu.

5.2 Zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady správního řízení zakotvují v obecné podobě hlavní principy správního řízení, které jsou rozvedeny a konkretizovány v dalších ustanoveních správního řádu. Přitom nelze říci, že bychom je mohli považovat za určitou pouhou deklaraci bez právní závaznosti, neboť jejich porušení může být podstatnou vadou řízení, která podle své závažnosti může být důvodem pro změnu nebo zrušení rozhodnutí vydaného v řízení, v němž k porušení základních pravidel došlo. Zásadní význam mají základní pravidla řízení pro výklad a aplikaci jednotlivých ustanovení správního řádu. Každá základní zásada přitom vyjadřuje určitou základní nenahraditelnou a nezastupitelnou společenskou hodnotu ve správním řízení a jejich uplatnění může mít občas zdánlivě protichůdnou povahu. Pouze optimální a proporcionální možnost uplatnění všech základních zásad správního procesu umožňuje uskutečnit cíl správního procesu, tj. správního procesu, tj. vydání bezvadného správního rozhodnutí (Hendrych, 2009).

K zásadám správního řízení náleží zejména:

Zásada zákonnosti – ve smyslu této zásady je pro správní orgány obecné zakotvena povinnost postupovat ve správním řízení vždy a zásadně v souladu se zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy.

Zásady objektivní (materiální) pravdy – tato zásada představuje pro správní orgány povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a získat dostatečný rozsah údajů a informací důležitých pro její posouzení, a to před tím, než ve věci rozhodne.

Zásada součinnosti správního orgánu s účastníky řízení – správní orgán by měl s dostatečným předstihem uvědomit účastníky o úkonu, který hodlá provést, a to tak aby nebyl ohrožen účel úkonu.

Zásada aktivní účasti účastníků na řízení – je vyjádřením toho, že správní orgán, přes všechny své povinnosti, nemůže nahrazovat činnost účastníka v situacích, kdy

účastník má být sám aktivní, a to jak povinnost účastníka něco učinit, tak právo účastníka, aby něco konal.

Zásada rychlosti a hospodárnosti – ve vztahu k délce řízení ukládá správní řád správnímu orgánu vyřídit věc, která je předmětem řízení, včas a bez zbytečných průtahů. Správní orgán má povinnost vyřizovat věci ve stanovených lhůtách.

Zásada rovnosti účastníků – představuje ve správním řízení jejich rovnost v procesních právech i povinnostech.

Zásada dvoustupňového řízení – vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem.

Zásada officiality – správní řízení v drtivé většině případů je závislé na úřední pravomoci správního orgánu a nezávisí na vůli účastníků řízení.

Zásada písemnosti – rozumíme nutnost toho, aby veškeré úkony byly písemně zachyceny, např. v průběhu ústního jednání je vždy potřeba sepsat protokol. Také je tato zásada vyjádřena tak, že není nutné nařizovat ústní jednání. Tato zásada bývá doplňována zásadou ústnosti.

Zásada neveřejnosti – na rozdíl od civilního procesu nejsou správní řízení vedena veřejně. Ani u svolaných ústních jednání zákon obecně nepředpokládá jejich veřejnost, pokud zvláštní zákon nebo správní orgán nestanoví jinak (Kliková a kol., 2009).

6. Velká novela stavebního zákona a její cíle

6.1 Úvodní slovo k novele

Dne 15. června 2012 sněmovna v závěrečném čtení schválila velkou vládní novelu stavebního zákona. Pro zjednodušení budu nadále uvádět pouze „novela“. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, byl předložen na základě Plánu legislativních prací vlády 2011. Poslanecká sněmovna postoupila dne 25. června 2012 návrh zákona Senátu, který ho projednal dne 18. července 2012 a vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy. Sněmovna však setrvala na původním návrhu zákona. Prezident zákon podepsal dne 1. října 2012. Zákon byl vyhlášen dne 22. října 2012 ve Sbírce zákonů v částce 130 pod číslem 350/2012 Sb. (www.psp.cz).

Komplexní novela stavebního zákona je připravována od poloviny roku 2008. V roce 2009 byla rozeslána do mezirezortního připomínkového řízení. Vyjádřilo se 59 připomínkových míst, z čehož tzv. „zásadní připomínky“ jich uplatnilo 39. Celkový počet připomínek byl 1469, z toho „zásadních“ 722. Doplnění novely stavebního zákona o cíle stanovené Programovým prohlášením vlády a proces vypořádání připomínek – tedy odladňování sporů, trval přes jeden rok. Všechny zásadní připomínky se však ministerstvu podařilo vypořádat (www.mmr.cz).

Uvedená novela stavebního zákona nemění základní koncepci platného stavebního zákona. Podle vyjádření tehdejšího ministra pro místní rozvoj Kamila Jankovského má novela posílit princip "jedna stavba, jeden úřad, jedno rozhodnutí".

6.2 Cíle novely na úseku územního plánování

Jak uvádí Pavlová (2012) cílem novely stavebního zákona je zpřesnit úpravu jednotlivých postupů a institutů tak, aby právní úprava územního plánování a praxi nevyvolávala interpretační a aplikační problémy, zjednodušit a racionalizovat některé postupy na úseku územního plánování. Novela rovněž odstraňuje některé nedůvodné odchylky od správního řádu jako obecného procesního předpisu, zpřesňuje texty některých ustanovení a provádí další legislativně technické úpravy. Úpravy a zpřesnění jednotlivých ustanovení stavebního zákona by měla přispět ke snížení

administrativní náročnosti postupů na úseku územního plánování. Do stavebního zákona se promítají mezinárodní závazky České republiky, zejména na úseku posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a soustavu Natura 2000, požadavky na informace a účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje územně plánovací dokumentace. Přitom se jednoznačně definuje vztah k předpisům tak, aby byly vyloučeny zbytečné duplicity a snížena administrativní náročnost těchto procesů (MMR, 2012).

6.3 Cíle novely na úseku územního rozhodování

Dle důvodové zprávy vládního návrhu novely stavebního zákona (MMR, 2012) novela na úseku územního rozhodování především upřesňuje postupy, zejména u nových institutů, které zavedl stavební zákon v návaznosti na správní řád, a jenž byly v právní úpravě upraveny pouze rámcově. Novela řeší problémy, které se nepodařilo beze zbytku vyřešit ve výkladové praxi a metodickým řízením stavebních úřadů.

Jedním z hlavních cílů novely je rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace je i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech záměrů, které nevyžadují posouzení vlivu na životní prostředí, a rovněž při odsouhlasení nevýznamných záměrů splňujících požadavky právních předpisů, zejména staveb s doplňkovou funkcí k již existujícím stavbám hlavním, a to bez výslovného souhlasu vlastníků sousedních nemovitostí.

Důsledně se provádí vazba na požadavky spojené s informováním a účastí veřejnosti v územním řízení (Aahurská úmluva), a to rovněž v rámci aplikace institutů, které nahrazují územní rozhodnutí. Novela rozšiřuje model integrace posuzování vlivů vybraných záměrů na životní prostředí v rámci územního řízení a tím vytváří podmínky pro výrazné snížení administrativních nároků při přípravě staveb (MMR, 2012).

6.4 Cíle novely v oblasti stavebního řádu

V oblasti stavebního řádu si nová právní úprava klade za cíl sjednocení procesních postupů při ohlašování a kolaudování staveb, při povolování změny účelu užívání

a odstranění staveb. Podrobnější je také úprava uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi stavebníkem a stavebním úřadem, která nahrazuje stavební povolení. Provedena je úprava § 103, tj. výčtu staveb, terénních úprav a udržovacích prací, které pro provedení nevyžadují ohlášení ani stavební povolení.

Stavební zákon přinesl zcela nový institut autorizovaného inspektora, nabídl stavebníkovi nežádat stavební úřad o vydání stavebního povolení, ale uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, který přezkoumá dokumentaci a další podklady potřebné pro povolení stavby ze stejných hledisek jako stavební úřad, a může vydat certifikát, kterým potvrdí, že lze stavbu provést. Autorizovaní inspektoři se ujali své funkce a v praxi se projevila strohost úpravy zkráceného stavebního řízení. V novele je tedy posouzení autorizovaným inspektorem upraveno podrobněji.

Dosavadní praxe s aplikací současného stavebního zákona ukázala, že není dostatečně řešeno povolování souboru staveb, což stavebním úřadům činí problém. Často stavebník kromě stavby hlavní, která vyžaduje vydání stavebního povolení, zamýšlí provést i další stavby, u kterých postačí ohlášení stavebnímu úřadu, popř. ani ohlášení nevyžadují. V takové situaci stavební úřad posuzuje každou stavbu zvlášť, což je zbytečně složité. Zákon výslovně neupravuje společné posuzování a povolování souboru staveb komplexně, a to v jednotném režimu, a to v režimu stavby hlavní. Nová úprava zjištěný nedostatek zákona napravuje (www.epravo.cz).

6.5 Cíle novely v oblasti veřejné správy

V návaznosti na programové prohlášení vlády je v novele obsažena změna působnosti stavebních úřadů jednotlivých stupňů tak, aby se docílilo optimalizace výkonu veřejné správy a zpřehlednění struktury správních obvodů (MMR, 2012).

7. Stavební zákon ve vztahu k velké novele

7.1 Úvod do problematiky

Jak jsem již uvedla na prvních stránkách této práce, stavební právo je velmi široké a rozmanité právní odvětví a v předkládané práci by tedy nebylo možné s patřičnou důkladností obsáhnout veškerou problematiku. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla věnovat se v diplomové práci pouze určitému úseku z této oblasti. Stěžejní problematika, kterou se budu detailně zabývat v následujících kapitolách, jsou správní postupy v rámci umístování, povolování a užívání staveb podle stavebních právních předpisů. Jak napovídá samotný název práce, pozornost bude zaměřena na vztah k poslední novele stavebního zákona a dosažení jejích cílů.

7.2 Základní pojmy

Z důvodů již výše uvedených i tuto část zaměříme pouze na ty pojmy, jejichž zásadní změny upravuje novela, a které mají vztah k činnosti stavebních úřadů při umístování povolování a užívání stavby, tedy pouze na pojmy „stavba“ a „zastavěná plocha“.

7.2.1 Stavba

Stavební zákon v § 2 a § 3 říká, že stavbou jsou veškerá stavební díla vzniklá stavební a montážní technologií, a to bez zřetele na stavebně technické provedení, účel, dobu trvání, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce. Pojem stavba je tedy chápán jako výsledek stavební činnosti (stavění). Stavba jako činnost je charakterizována jako stavební práce. Vymezení stavby je doplněno požadavkem, že stavební dílo vzniká stavební nebo montážní technologií, takže nemůže jít o výrobek, který pouze plní funkci stavby (Doležal a kol., 2006).

V pojmu stavby nebylo výslovně upraveno, že za stavbu se považuje také výrobek, který plní funkci stavby. Aniž by byl tento druh stavby pojmově vymezen, stavební zákon v § 103 a 104 stanovil, kdy výrobky, které plní funkci stavby, lze realizovat bez stavebního povolení i bez ohlášení, a které vyžadují ohlášení. Podle novelizovaného § 103 odst. 1 by se k realizaci stavby – výrobku, který plní funkci stavby, již nevyžadovalo ani ohlášení ani stavební povolení. Ale jak vyplývá

z § 87 odst. 2 novely stavebního zákona, tato stavba vyžaduje územní rozhodnutí nebo alespoň územní souhlas podle § 96 (<http://stavba.tzb-info.cz>). Stavebník však nesmí opomenout, že např. mobilní dům, který bude sloužit k rekreaci, ohlášení vyžaduje, protože bude užíván jako stavba pro rekreaci a tento stavební záměr vyžaduje ohlášení.

Stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti tak, jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem činnosti je věc v právním smyslu. Věc je zde chápána jako hmotný předmět s určitým samostatným určením, jako předmět způsobilý občanskoprávních vztahů. Stavba jako věc v právním smyslu je věcí nemovitou, nebo věcí movitou (Bičovský a kol., 2005).

Právní úkony, které se týkají nemovitostí, musí být zpravidla vloženy do katastru nemovitostí. Pozemky jsou vždy nemovitostmi. Stavba je nemovitostí, pouze pokud je spojena zemí pevným základem. Stavby nejsou součástí pozemku, a to ani stavby podzemní, ani nadzemní či jiné (např. inženýrské sítě).

Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že umístění, povolení či jiné postupy dle stavebního zákona se mohou týkat nemovitosti (pozemku, stavby) i stavby movité. Movitá stavba není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něj oddělit, aniž by došlo ke znehodnocení pozemku.

Vzniká tedy velký nesoulad mezi shora uvedenými zákony v pojmu „stavba“, který u stavebníků (občanů) vyvolává domněnku, že pokud staví např. kolnu na nářadí, která není pevně spojena se zemí, nejedná se o stavbu, a tudíž logicky vyplývá, že nepotřebují povolení dle stavebního zákona. Bohužel stavebníka nenapadne, že se o stavbu dle stavebního zákona jedná. Pak znalost jednoho zákona nepostačí a neznalost druhého zákona stavebníka neomlouvá.

7.2.2 Zastavěná plocha

Pro praxi významná je změna upřesňující výpočet zastavěné plochy. V praxi se nejednotně postupovalo v případech přečnívajících lodžii, arkýřů, přesahujících vyšších nadzemních podlaží. Nebylo ani výslovně upraveno, jak se započítává podzemní stavba do zastavěné plochy, zda se do zastavěné plochy započítává jenom stavba hlavní, tedy stavba, jejíž umístění odpovídá schválené územně plánovací dokumentaci, nebo i stavby vedlejší, které lze na pozemku vedle stavby hlavní umístit, stavby, které bezprostředně souvisí a podmiňují se stavbou hlavní.

7.3 Působnost v oblasti veřejné správy podle stavebního zákona

7.3.1 Dotčené orgány

Správní orgány uplatňují svoji pravomoc v rozsahu zákona. V řízeních probíhajících podle stavebního zákona veřejné správy uplatňují svoji pravomoc jako dotčené orgány v rozsahu svěřeném jim zákonem.

Podle správního řádu 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.

Stavební zákon zakotvuje základní zásady činnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů, které mají současně sloužit jako interpretační pravidla stavebního zákona. Například ukládá orgánům územního plánování a stavebním úřadům, aby přednostně využívaly zjednodušující postupy, které nová úprava nabízí. Orgány územního plánování a stavební úřady mají současně postupovat tak, aby byly dotčené osoby co nejméně zatěžovány. Mají rovněž vydávat pouze jedno souhrnné rozhodnutí, pokud je to v dané věci možné, a mají postupovat ve vzájemné součinnosti.

7.3.2 Závazné stanovisko

V jednotlivých řízeních podle stavebního zákona uplatňují orgány veřejné správy své požadavky v rámci závazného stanoviska, k jehož vydání jsou zmocněny příslušným zákonem a které je podkladem pro rozhodnutí. Podmínky a požadavky dotčeného orgánu jsou závazné pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu. Bez souhlasného závazného stanoviska, resp. bez splnění v něm uvedených požadavků, nebylo možné vydat ani územní souhlas, souhlas s ohlášením stavby či certifikát autorizovaného inspektora (Koukalová, Vobrátilová, 2009).

Novela však zcela překvapivě zavádí možnost, že územní souhlas, ačkoli je právě novelou vymezen pouze jako opatření, může obsahovat podmínky. Dle správního řádu však podmínky může obsahovat pouze rozhodnutí ve svém výroku a teprve poté jsou vymahatelné. Vidím v tomto zásadní nesoulad mezi správním řádem a novým ustanovením novely stavebního zákona. Jak bude stavební úřad postupovat, v případě nedodržení podmínek uvedených v územním souhlasu, se lze pouze dohadovat.

Obsahují-li stanoviska nebo závazná stanoviska podmínky, dotčené orgány jsou oprávněny kontrolovat jejich dodržování. Ovšem zapracuje-li je do svého opatření stavební úřad, poté by měl mít možnost je vymáhat. Toto, jak výše uvádím, je však v rozporu se správním řádem. Posílena je alespoň právní jistota stavebníků a dalších subjektů, neboť dotčené orgány jsou svými stanovisky a závaznými stanovisky vázány a mohou je měnit pouze tehdy, změní-li se podstatně okolnosti, za kterých byly vydány (www.leurope.cz).

Koukalová, Vobrátilová (2009) ukazuje na případy rozporů, které mohou v názoru na konkrétní řešení věci, která je předmětem řízení, vzniknout mezi dotčenými orgány navzájem nebo mezi stavebním úřadem a dotčeným orgánem. Na toto pamatuje § 136 odst. 6 správního řádu, který stanoví postup pro odstranění vzniklého rozporu.

Orgán veřejné správy musí vždy ve svém závazném stanovisku uvést, na základě kterého ustanovení a kterého právního předpisu je oprávněn vydávat závazné stanovisko. Tím může požadovat ochranu těch zájmů, jejichž ochranou byl zvláštním zákonem pověřen, a uvést, k jakým důsledkům by nedodržením vznesených a podmínek mohlo dojít.

Stavební úřad v každém řízení zkoumá okruh dotčených orgánů. A to i tehdy, má-li žadatel o vydání rozhodnutí uloženou povinnost uvést seznam dotčených orgánů a údaje o splnění jejich požadavků. Tato povinnost vyplývá z obecně stanoveného požadavku ochrany veřejných zájmů při rozhodování.

7.3.3 Koordinované závazné stanovisko

Podstatné zjednodušení oproti původní úpravě představuje rovněž tzv. koordinované stanovisko, resp. koordinované závazné stanovisko, které vydává dotčený orgán příslušný k ochraně více veřejných zájmů. Stavebník tak není nadále nucen žádat o vydání rozhodnutí na jednotlivých odborech tohoto orgánu, ale příslušný dotčený orgán je povinen vydat jediné stanovisko zahrnující jeho vyjádření ke všem dotčeným veřejným zájmům. Stanoviska a závazná stanoviska jsou součástí rozhodnutí vydávaných stavebními úřady. Úprava měla zajistit zefektivnění stavebního řízení a předejít jeho prodlužování v důsledku opatřování rozhodnutí jednotlivých dotčených orgánů, avšak z praktických zkušeností stavebního úřadu, který byl ve většině pověřen organizačními řády k vydávání závazných stanovisek, je využívání této možnosti omezené a málo využívané. Problém spočívá v tom, že stavební úřad musí vyhodnotit dotčené orgány, ty obešle, ale je mnoho případů, kdy

vyplyne, že je nutné např. pro vydání vyjádření odboru životního prostředí, pod který spadá příslušný vodoprávní úřad, dále orgán ochrany odpadů či ovzduší, ochrany lesa a půdy, požádat o výjimku z ochranného pásma lesa, vynětí z půdního fondu či rozhodnutí vodoprávního úřadu o povolení stavby v záplavovém území. O tato rozhodnutí však může požádat pouze stavebník, tudíž on obdrží prakticky vyjádření, co musí pro „vyjádření“ obstarat. To trvá minimálně 30 dnů a v té době už mohl o vše požádat, kdyby se pouze osobně informoval.

Novela stavebního zákona zpřesňuje, že dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, nebo stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona. Jsem toho názoru, že formulace je opět problematická, protože např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, stanoví, že se dotčený orgán z hlediska životního prostředí vyjadřuje formou vyjádření. Z dalších ustanovení sice vyplývá, že je závazné, ale již název „vyjádření“, obzvláště pro laika-stavebníka, je zavádějící. On požaduje závazné stanovisko, tak jak praví stavební zákon.

7.3.4 Věcná příslušnost

Stavební zákon dělí stavební úřady na obecné, speciální, vojenské a jiné. Zákon stanoví, že obecné stavební úřady vykonávají veškerou působnost stavebních úřadů včetně územního rozhodování. Dle stavebního zákona jimi byly městské a obecní úřady, které tuto činnost vykonávaly k 31. prosinci 2006, pověřené obecní úřady, magistráty statutárních měst a územně členěných statutárních měst, včetně úřadů jejich obvodů nebo městských částí, Magistrát hlavního města Prahy včetně úřadů jeho městských částí, krajské úřady a Ministerstvo pro místní rozvoj ČR jako ústřední správní úřad (Marek, Průcha, 2009).

Dle novely došlo k redukci v ustanovení ve vymezení obecného stavebního úřadu. Je jím nadále Ministerstvo pro místní rozvoj ČR jako ústřední správní úřad, dále pak krajské úřady, obecní úřady obce s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a městské a obecní úřady, které tuto činnost vykonávaly k 31. prosinci 2011.

Speciální stavební úřady jsou nadále příslušné pro otázky týkající se leteckých staveb, staveb drah, dálnic, silnic, vodních děl apod. Zachovány zůstávají rovněž

újezdni úřady s působností na území vojenských újezdů. V případě technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb si může nadřízený stavební úřad vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně. Potom nadřízený stavební úřad rozhoduje např. i o následném povolení užívání stavby. Kraj je oprávněn určit nebo odejmout působnost obecního úřadu jako obecního stavebního úřadu.

Koukalová, Vobrátilová (2009) upozorňují, že působnost orgánů veřejné správy – ústředních i místních – musí být v souladu s Ústavou stanovena zákonem. Orgán veřejné správy tuto svoji zákonem stanovenou působnost nemůže překročit. Mazanec, Křenková (2008) doplňují, že rozhodnutí, stanovisko, vyjádření překračující rozsah působnosti vymezený zákonem je protiprávním úkonem správního orgánu. Rozhodnutí, které vydal správní orgán, k jehož vydání nebyl vůbec věcně příslušný, je § 77 správního řádu označeno jako nicotné.

Podle § 10 správního řádu jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem, nebo na základě zákona. Jiné opatření správního orgánu, kterým by překročil svoji pravomoc, je nutno s ohledem na § 2 odst. 2 správního řádu označit jako nezákonné.

7.3.5 Místní příslušnost

Místně příslušným stavebním úřadem je ten úřad, v jehož území, resp. správním obvodu se nachází pozemek nebo stavba, jichž se povolovací postup týká. Jestliže se ale pozemky nebo stavby, jichž se správní postup týká, nacházejí ve správním obvodu dvou či více stavebních úřadů, rozhodne o tom, který z nich provede řízení a vydá rozhodnutí, nejbližší společně nadřízený správní orgán, a to formou usnesení.

Stavební zákon proti zákonu o vyvlastnění nebere ohled na nestrannost rozhodování, kde v případě, že je-li účastníkem řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušný k provedení daného vyvlastňovacího řízení, pak krajský úřad pověří, formou usnesení, jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením tohoto řízení. Z vlastní zkušenosti vidím v tomto chybu, jelikož příslušná obec či město, její samospráva, má vždy vazbu na výkon v přenesené působnosti, tudíž státní správu. Vznikají tlaky na úředníky, kteří jsou pověřeni vydáním rozhodnutí či opatření, kdy např. stavebníkem je obec, ve které působí. Vždyť příslušný úřad je jejich zaměstnavatelem.

Stavební zákon neobsahuje ani ustanovení, že vzhledem k tomu, že povolovací postupy či postupy při odstraňování a užívání staveb jsou zásahem do vlastnického práva, nemůže obec, jejíž orgán je současně stavebním úřadem, být opatrovníkem vlastníka stavby, pokud je neznámý, není znám jeho pobyt nebo pokud se mu nedaří doručovat na známou adresu v cizině. Domnívám se, že osobou vhodnou pak jednoznačně není ani zaměstnanec takového orgánu, i když to stavební zákon připouští. Tento můj názor odráží i Srov. nález Ústavního soudu I. ÚS 2052/08: *Je-li opatrovníkem zaměstnanec orgánu, který bude rozhodovat, nelze vyloučit, že určitý postup v řízení je ovlivněn střetem zájmů. Tato osoba je ve vztahu podřízenosti k rozhodujícímu orgánu. Obdobně je-li opatrovníkem určena obec, ta pověří konkrétní osobu z řad zaměstnanců a jde o tentýž případ.*

8. Správní postupy při umístování staveb

8.1 Právní úprava a charakteristika režimů územního rozhodování

Právní úprava územního rozhodování a samotných územních rozhodnutí vychází z toho, že umístovat stavby nebo zařízení, měnit jejich vliv užívání na území, měnit využití území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak (Marek, Průcha, 2011).

Územním rozhodnutím je rozhodnutí o:

- umístění stavby nebo zařízení,
- změně využití území,
- změně vlivu užívání stavby na území,
- dělení nebo scelování pozemků,
- rozhodnutí o ochranném pásmu.

Rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území nahradilo dosavadní rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území.

Územní rozhodnutí je individuálním správním aktem, vydávaným v územním řízení. Zásadním v současné právní úpravě je, že účelu sledovaného územním rozhodnutím lze dosáhnout za diferencovaně stanovených podmínek několika způsoby.

Ze stavebního zákona lze vysledovat a dovodit následující formy územního rozhodování:

- regulační plán,
- veřejnoprávní smlouva (jako tzv. subordinační veřejnoprávní smlouva),
- územním řízením (jako tzv. „nezkrácené“),
- tzv. zjednodušeným územním řízením,
- územní souhlas.

Novela zrušila ustanovení, kdy u některých případů ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací za stanovených podmínek postačilo namísto územního rozhodnutí postup v souladu s územně plánovací informací, přičemž příslušný stavební úřad v ní vymezil podmínky pro provedení příslušných

jednoduchých staveb bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

Nadále platí, že funkci územního rozhodnutí může za určitých podmínek plnit regulační plán. Podle stavebního zákona regulační plán v zastavěném území nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Územní rozhodnutí však regulační plán nenahrazuje v nezastavěném území.

Rovněž zůstalo v platnosti, že stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí.

Novela zpřísnila, že veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

8.2 Územní řízení a územní rozhodnutí

8.2.1 Účastníci územního řízení

Účastníkem územního řízení je vždy především žadatel, a dále obec na jejím územní má být požadovaný záměr uskutečněn. Účastníkem řízení v postavení žadatele může být jak fyzická, tak i právnická osoba. Obec je v postavení účastníka řízení z titulu svého postavení právnické osoby, a výkon práv účastníka řízení je projevem výkonu samostatné působnosti obce. Posláním obce jako účastníka řízení v takových případech je, aby hájila důležité místní (samosprávné) zájmy. Obec přitom vystupuje jako účastník územního řízení i tehdy, když dané řízení jako stavební úřad vede její obecní úřad (Marek, Průcha, 2009).

Účastníky územního řízení dále jsou vlastníci pozemků nebo staveb, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nejsou-li sami žadateli, nebo ti, kdo mají jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Tzv. „sousedními pozemky a stavbami na nich“ se přitom, po přijetí Nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., již nerozumí toliko pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je

předmětem územního řízení a stavby na těchto pozemcích, nýbrž mohou jimi být rozuměny, podle konkrétních podmínek „dotčení“, i následující pozemky v řadě.

Mimo to ještě obecně platí, že účastníkem územního řízení je ještě dále ten, komu zvláštní předpis takové postavení přiznává.

Současný stavební zákon zahrnoval do okruhu účastníků územního řízení také společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb. Pokud takové společenství nemá právní subjektivitu, je účastníkem řízení vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu. Toto ustanovení bylo novelou zrušeno.

Nadále přitom platí, že účastníky územního řízení nejsou nájemci bytů a nebytových prostor, a ani nájemci dotčených pozemků.

8.2.2 Zahájení řízení

Dle stavebního zákona (2006) stavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; oznámení o konání ústního jednání se doručí nejméně 15 dnů předem. Novela přinesla zásadní změnu, že stavební úřad může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Nadále však zůstává povinnost konání veřejného ústního jednání u všech umístěovaných záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, u záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, a u záměrů v území, ve kterém nebyl vydán územní plán. Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků. V původním znění bylo doručováno jednotlivě pouze účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1, ostatním veřejnou vyhláškou, což vyvolávalo nevoli nejen v tom, že ne všichni se dozvěděli o navrhovaném záměru, ale délka územního řízení byla značná.

8.2.3 Společné územní a stavební řízení

Novela zachovala možnost pro zjednodušení postupů vést při splnění stanovených podmínek společné územní a stavební řízení. Nepochopitelně byl pouze původní výraz spojené územní a stavební řízení nahrazen společným územním a stavebním

řízení. Nadále však výroková část společného rozhodnutí musí obsahovat výrok o umístění stavby a výrok o povolení stavby.

8.2.4 Přerušování územního řízení

Stavební úřad územní řízení přeruší, kromě důvodů uvedených ve správním řádu, také v případě, že záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat, a zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy (Blažková, Macháčková, 2007). Novelou je upraveno, že pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví.

8.2.5 Územní rozhodnutí

Rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení vyžadují všechny umístěvané stavby a zařízení, s výjimkou těch, u nichž právní úprava výslovně stanoví, že se k jejich umístění územní rozhodnutí nevyžaduje. Územní rozhodnutí o umístění stavby obsahuje druh čísel a účel umístěvané stavby, parcelní čísla a druh pozemků podle katastru nemovitostí, na nichž se stavba umísťuje, umístění stavby na pozemku, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, určení prostorového řešení stavby, zejména půdorysnou velikost, výšku a tvar a základní údaje o její kapacitě a také vymezení území dotčeného vlivy stavby. Toto rozhodnutí dále obsahuje podmínky, kterými se zabezpečí soulad umístění stavby s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, urbanistické a architektonické podmínky pro zpracování projektové dokumentace, která bude řešit začlenění stavby do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území, ochranu veřejného zdraví a životního prostředí, další podmínky pro projektovou přípravu stavby, podmínky a požadavky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů, napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, ochrana práv a právem chráněných zájmů vztahujících se k nemovitostem a stejně tak i užívání stavby osobami s omezenou schopností pohybu a orientace.

Rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití.

Rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území stanoví podmínky pro změnu užívání stavby, která má vliv na životní prostředí nebo nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků.

Nedotčeno zůstává rozhodnutí o ochranném pásmu, jež má za účel chránit stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí, nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Toto rozhodnutí o ochranném pásmu se vydává zpravidla současně při rozhodování o umístění stavby, nebo při rozhodování o změně využití území, popř. při rozhodování o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území (Marek, Průcha, 2011).

8.3 Zjednodušené územní řízení

Jak uvádí Blažková, Macháčková (2007) zjednodušené územní řízení představuje vydání územního rozhodnutí bez předchozího správního řízení v celém rozsahu.

V případě splnění níže uvedených podmínek je možno tento zjednodušující postup aplikovat u všech druhů záměrů, tj. nejsou zde žádné omezující kritéria, např. z hlediska technických parametrů nebo druhů staveb.

Zůstává v platnosti, že zjednodušené územní řízení nelze spojit se stavebním řízením.

8.4 Územní souhlas

Územní rozhodnutí může být v některých případech nahrazeno územním souhlasem. Možnost vydání územního souhlasu je projevem snahy o maximální zjednodušení výstavby a její kontroly. V této souvislosti navazuje na ustanovení § 103 stavebního zákona, který vyjmenovává stavby, jež nepotřebují ani stavební povolení a ohlášení stavebnímu úřadu. Protože však ani u těchto staveb nebylo možné ponechat jejich umístění a realizaci zcela na vůli stavebníka, řada z nich vyžaduje alespoň územní souhlas. Obecně lze říci, že územní souhlas postačí pro stavby, které nekladou zvýšené nároky na okolí, nemají ani zvýšený (negativní) vliv na okolí a jsou bezkonfliktní z hlediska sousedských vztahů. Z tohoto pohledu jsou i pro vydání územního souhlasu stanoveny nezbytné podmínky.

Stavební úřad může vydat územní souhlas na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nebylo možné vydat, obsahovalo-li závazné stanovisko dotčeného orgánu podmínky, nebo byl-li takovým závazným stanoviskem vyjádřen nesouhlas, novela však toto ustanovení překvapivě změnila, ačkoli je v rozporu se správním řádem, že opatření může obsahovat podmínky. Tyto jsou pak nevymahatelné, jelikož územní souhlas není rozhodnutím.

Uvádí-li stavební zákon, že k těmto stavbám postačí územní souhlas, neznamená to, že pro realizaci těchto staveb nelze vydat územní rozhodnutí! Není povinností stavebníka žádat o vydání územního souhlasu, může požádat přímo o vydání územního rozhodnutí. Stejně tak některé stavby uvedené v ustanovení § 96 odst. 3 stavebního zákona nevyžadují ani územní souhlas, ovšem za předpokladu, že vyhoví podmínkám stanoveným zákonem pro jednotlivé druhy územního rozhodnutí.

Žádá-li stavebník o vydání územního souhlasu, musí podat oznámení o záměru. Oznámení o záměru v území obsahuje kromě obecných náležitostí podání dle správního řádu také údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. Jednou z obligatorních příloh jsou výslovné souhlasy osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. a) a b) vyznačené rovněž v situačním výkresu, aby bylo zřejmé, že jsou si vědomy, k čemu dávají souhlas.

Je-li záměr v souladu se všemi požadavky, vydá stavební úřad územní souhlas se záměrem, a to do 30 dnů ode dne jeho oznámení, a opatří situační výkres ověřovací doložkou. Stejně jako u ohlášení stavby se v případě územního souhlasu neuplatní fikce, že nesdělí-li stavební úřad ve lhůtě nic jiného, platí, že se záměrem souhlasí.

Jestliže stavební úřad dospěje k závěru, že záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu, rozhodne usnesením, které vydá ve lhůtě 30 dnů od oznámení záměru, o projednání záměru v územním řízení.

Platnost územního souhlasu byla omezena na 12 měsíců ode dne jeho vydání. Novela upravila platnost na dva roky s tím, že tuto platnost nelze prodloužit. Nově je vymezeno, kdy územní souhlas nepozbývá platnosti i kdy platnosti pozbývá, namísto původního pouze termínu „pozbývá platnosti“. Např. územní souhlas pozbýval

platnosti, nebyla-li v této lhůtě podána žádost o stavební povolení, dle novely nepozbývá platnosti, bylo-li v době jeho platnosti vydáno pravomocné stavební povolení. Tato opačná vyjádření jsou v novele častá, a je nutné se v nich důkladně orientovat a nepostupovat mechanicky dle původní úpravy ve stavebním zákoně.

Jak upozorňuje Lalík (2010), je § 96 stavebního zákona jediným ustanovením, který potřebuje stavebník, např. při stavbě kůlny do 25 m², která však není na pozemku s rodinným domem, znát. Neznalostí tohoto ustanovení se žadatel zbytečně vystavuje možnosti udělení několikasettisícového postihu ze strany stavebního zákona za to, že si v § 103 stavebního zákona přečetl, že jeho stavba nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Nikde se již nedočel, že jeho stavba přeci jen podléhá právě vydání územního souhlasu.

Novela sice navýšila výčet staveb, které rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují. Avšak je nutné znát všechna ustanovení, jelikož je možné, že některé z následujících ustanovení vyloučí možnost využití předchozího ustanovení, např. se na předchozí nevztahuje. Je tudíž třeba udělat jejich „průnik“, abychom opravdu nepotřebovali žádné rozhodnutí či opatření.

8.5 Právní povaha územního souhlasu

Nejvyšší správní soud vydal dne 22. 1. 2009 pod sp. zn. 1 As 19212008-76 zásadní a dle mého názoru zcela průlomový judikát. Zabýval se právní povahou územního souhlasu podle § 96 stavebního zákona. Dospěl k závěru, že územní souhlas je rozhodnutím podle 65 odst. 1 soudního řádu správního i podle příslušných ustanovení správního řádu. Níže popsaný judikát je skutečně nutno považovat za velmi významný, neboť povaha územního souhlasu nebyla doposud judikaturou NSS řešena. Většinou bylo u územního souhlasu akceptováno, že nejde o správní rozhodnutí s možností řádných nebo mimořádných opravných prostředků.

Nejvyšší správní soud argumentoval tím, že *„územní souhlas je ... alternativou vůči ÚR. Vydání územního souhlasu totiž představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup ... Územní souhlas je individuálním správním aktem, který má přímé účinky na žadatele o vydání územního souhlasu, ale může se též přímo dotknout práv třetích osob. Stavební zákon s tím explicitně počítá, neboť*

vydání územního souhlasu podmiňuje doložením souhlasů se záměrem všech osob, které jím mohou být dotčeny na svých právech.“

Jak uvádí Vedral (2009) dle názoru Nejvyššího správního soudu územní souhlas totiž zakládá práva žadateli o souhlas a přímo se dotýká práv a povinností ostatních subjektů vymezených v 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Má tedy stejné právní účinky jako územní rozhodnutí, když se od územního rozhodnutí odlišuje jen tím, že územní souhlas se vydává ve skutkově a procesně jednodušších případech, které mají bezkonfliktní povahu. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil ustanovení § 192 stavebního zákona, podle kterého se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, není-li stanoveno jinak. Proti vydanému územnímu souhlasu jsou proto přípustná odvolání osobami, které tvrdí, že jsou dotčeny na svých právech. Opačný výklad, podle něhož územní souhlas rozhodnutím není, by podle názoru Nejvyššího správního soudu takovýmto osobám odejmul možnost svá práva ochránit stanoveným postupem u správního orgánu a odňal by jim i právo na přístup k soudu, který jím zakládá čl. 36 Listiny základních práv a svobod (Vedral, 2009).

V tomto polemizování Nejvyššího správního soudu s v praxi i teorii do té doby převládajícím názorem např. Hegenbarta a kol. (2008) či Doležala a kol. (2006), že územní souhlas je tzv. jiným správním úkonem vydávaným dle části čtvrté správního řádu učinil zákonodárce doufám jasno, když v novele jednoznačně ustanovuje, že na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Ochrana osob, které se cítí pak na svých právech dotčeny, je zakotvena v možnosti územní souhlas přezkoumat v přezkumném řízení.

Významným mezníkem ukončující rozrůzněnost právních názorů přineslo jistě již před přijetím velké novely sjednocující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 AS 86/2010-76. Rozšířený senát, s nímž se v tomto směru ztotožňuji, je toho názoru, že souhlasy (nejen územní souhlas, ale jakékoli souhlasy vydávané podle některých ustanovení stavebního zákona) vydávané dle stavebního zákona mohou sice zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a z tohoto hlediska jsou materiálně rozhodnutími, nejedná se však o rozhodnutí, protože zákon rozhodnutí nepředpokládá, nevyžaduje, nezakládá k vydání rozhodnutí pravomoc, a ani praxe tu rozhodnutí nevydává. Souhlas tedy není rozhodnutím (Mazanec, 2012).

9. Správní postupy při povolování staveb

9.1 Právní úprava a charakteristika režimů rozhodování v podmínkách stavebního řádu

Právní úprava režimu přípustnosti staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací je v prvním a z pohledu běžné veřejnosti i nejvíce vnímaným okruhem otázek upraveným stavebním řádem, přičemž podle všeobecného povědomí je tato úprava spojována s představou stavebního řízení (jakožto správního řízení) a stavebního povolení.

Obsah a zaměření této právní úpravy jsou však vnitřně diferencované a zdaleka neplatí, že k realizaci jakékoliv, resp. každé, stavby je stavební povolení třeba.

Stávající stavební zákon rozlišuje stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, které:

- nevyžadují stavební povolení ani ohlášení,
- podléhají ohlášení,
- vyžadují stavební povolení.

Stavební zákon v porovnání s předchozí právní úpravou tak především posílil a rozšířil okruh staveb, úprav, zařízení a prací, které ke svému provedení nevyžadují kvalifikované stavebně právní posouzení stran své přípustnosti, tedy nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, a tyto výslovně vypočetl.

To však současně neznamená, že všechny takto ze stavebně právního posouzení vylučované stavby a zařízení také nevyžadují územní rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas. To, které stavby a zařízení nevyžadují územní rozhodnutí a umístění stavby či územní souhlas, vymezuje stavební zákon samostatně v souvislosti s úpravou územního rozhodování, a výčet těchto případů je také uveden v předchozí kapitole v rámci pojednání o územním řízení. Výčet staveb, úprav, zařízení a prací, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení se s výčtem staveb či zařízení, které nevyžadují územní rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas nekryje, a při porovnání obou výčtů je zřejmé, že výčet staveb, úprav, zařízení a prací, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení,

je širší. Tak potom platí, že v případě některých staveb a zařízení není třeba jak stavební povolení či ohlášení, tak ani územní rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas. Vedle toho však je jistý okruh staveb a zařízení, ale i terénních úprav, které sice nevyžadují stavební povolení či ohlášení, ale které vyžadují územní rozhodnutí či územní souhlas (Kliková a kol., 2009).

Velká novela navýšila výčet staveb, které rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují. Avšak je nutné znát i několik následujících ustanovení, na které se předchozí ustanovení nevztahuje. Je třeba udělat jejich průnik, abychom nepotřebovali žádné rozhodnutí či opatření.

9.2 Ohlašování staveb

Jak již bylo výše upozorněno i ohlašování staveb a vyřizování podaných ohlášení nemá povahu správního řízení. Pro vlastní proceduru platí, že ohlášení se podává vždy předem, a to u místně příslušného obecného stavebního úřadu, a stavební zákon pro ně stanoví poměrně podrobné obsahové náležitosti. Ohlášení podává stavebník, popř. jiná osoba v zastoupení stavebníka.

Poté, co stavební úřad obdrží ohlášení stavby, nejprve zkoumá, zda dané podání splňuje všechny předepsané náležitosti jako ohlášení stavby. Stavební zákon přitom nepředpokládá, že by stavební úřad při zjištění nedostatků vyzýval k jejich odstranění. Pokud předmětné podání dané náležitosti nesplňovalo, platilo, že stavební úřad rozhodl usnesením o odložení tohoto podání (Kliková a kol., 2009).

Novela procesní úpravu ohlášení nahradila zcela novým ustanovením, dle kterého je postup zcela odlišný. Dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, rozhodne usnesením o provedení stavebního řízení. Toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat. Stavební řízení je zahájeno dnem podání ohlášení, jelikož podání se považuje za žádost o stavební povolení. Pokud je to pro posouzení stavebního záměru nezbytné, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění žádosti.

U ohlašování staveb novela přináší změny ve výčtu stavebních záměrů vyžadujících ohlášení, v úpravě obsahových náležitostí ohlášení a jeho příloh a v procesním postupu.

Zrušením § 104 odst. 1 stavebního zákona se vylučuje možnost provedení zákonem vymezených staveb bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Nově tedy všechny vyžadující ohlášení vyžadují předchozí územní posouzení a vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. U všech ohlašovaných staveb, jejich změn a zařízení (a to nejenom podle § 104 stavebního zákona, ale také ohlašované podle zvláštních zákonů, např. vodního zákona) postačí územní souhlas, jsou-li splněny podmínky uvedené v § 96 odst. 1 stavebního zákona. Podá-li stavebník současně žádost o územní souhlas a ohlášení stavebního záměru, lze vydat společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Podmínky, postup a účinky souhlasu upravuje nově vložený § 96a stavebního zákona. Jedná-li se o terénní úpravy vyžadující ohlášení § 104 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, vyžadující předně územní rozhodnutí o změně využití území podle § 80 stavebního zákona (Sedláčková, 2012).

Stavebník může provést ohlášenou stavbu, terénní úpravu nebo zařízení na základě písemného souhlasu stavebního úřadu. Souhlas je osvědčením podle čtvrté části správního řádu.

Platnost souhlasu byla omezena na 12 měsíců ode dne jeho vydání. Novela upravila platnost na dva roky s tím, že tuto platnost nelze prodloužit. Shodně jako u územního souhlasu je nově vymezeno, kdy souhlas nepozbývá platnosti i kdy platnosti pozbývá, namísto původního pouze termínu „pozbývá platnosti“.

Velká novela zrušila fikci udělení souhlasu s ohlášením, tj., platilo, že pokud stavebníkovi nebyl doručen souhlas do určitého dne, znamenalo to, že se stavbou vyslovil souhlas tzv. mlčky.

9.3 Stavební řízení a stavební povolení

9.3.1 Účastníci řízení

Jak uvádí Mareček a kol. (2013) stavební zákon vymezuje účastníky řízení odchylně od obecné právní úpravy, tj. odchylně od ustanovení § 28 správního řádu. Novela stavebního zákona opouští od dvojího vymezení účastníků stavebního řízení (pozitivního a negativního).

Kromě stavebníka jsou jimi osoby mající k dotčeným pozemkům a stavbám, včetně sousedících pozemků a staveb, právo vlastnické nebo právo odpovídající věcnému břemenu. Vlastník pozemku, na němž má být realizována „cizí“ stavba nebo ten, kdo má k takovému pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, má nově podle novely postavení účastníka stavebního řízení pouze tehdy, může-li být toto právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno.

Vlastník sousedního pozemku nebo stavby, popřípadě ten, kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemenu, je účastníkem řízení, jen kdyby toto právo mohlo být prováděním (termín před novelou byl navrhovanou stavbou) stavby přímo dotčeno.

Stavební zákon nedefinuje sousedství (sousední pozemek nebo sousední stavbu). Respektuje nálezný Ústavního soudu publikovaný pod č. 96/2000 Sb. Sousedním pozemkem není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována; sousedství je třeba chápat širěji, účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku.

Novela ruší ustanovení, kdy účastenství v řízení bylo přiznáno společenství vlastníků jednotek podle zvláštního předpisu. Nově účastníkem vymezuje osobu, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

9.3.2 Průběh řízení

Stavební řízení se zahajuje pouze na žádost účastníka řízení. Je zahájeno dnem, kdy žádost došla příslušnému stavebnímu úřadu. Žádost musí mít náležitosti jako každé jiné podání. Musí k ní být přiloženy podklady uvedené v zákoně, popřípadě v prováděcí vyhlášce.

Stavební úřad přezkoumá žádost o stavební povolení a přiložené podklady nejen z hlediska jejich úplnosti, ale i z dalších hledisek v ustanovení uvedených. Klade se důraz na dodržení obecných požadavků na výstavbu, na soulad s nástroji územního plánování a splnění požadavků dotčených orgánů.

Stavební úřad proto postupuje při vedení řízení ve vzájemné spolupráci s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních předpisů. Dotčené orgány vydávají

závazná stanoviska, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část stavebního povolení.

Stavební úřad může v průběhu řízení spolupracovat s dalšími osobami, například s autorizovaným inspektorem nebo hlavním projektantem.

Stavební úřad oznámí známým účastníkům, že stavební řízení bylo zahájeno, až když je žádost úplná. Protože pro stavební řízení platí koncentrační zásada, musí být účastníci řízení a dotčené orgány upozorněni na to, že lhůta k podání námitek, závazných stanovisek a navržení důkazů je omezena. To znamená, že k námitkám účastníků řízení, které mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území, a dále k námitkám, které byly uplatněny po ústním jednání, se nepřihlíží. Od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání může stavební řád upustit.

V případě, že žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší. V případě, že stavebník žádost nedoplní ve stavené lhůtě, řízení je zastaveno.

Výsledkem stavebního řízení může být i zamítnutí žádosti o stavební povolení. Pokud stavebník doloží nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, které znemožňuje žádosti vyhovět, stavební úřad neprovádí dokazování a žádost zamítne.

Stejně tak stavební úřad žádost zamítne, pokud není splněno některé zákonné hledisko uvedené v § 111 stavebního zákona (Pavlová, 2013).

9.3.3 Stavební povolení

Stavební povolení je kladným výsledkem stavebního řízení. Stavební povolení je konstituční správní rozhodnutí, jehož právní mocí vzniká stavebníkovi právo zahájit a provést stavbu, přitom je povinen dodržet podmínky v povolení stanovené. Náležitosti stavebního povolení jsou upraveny v prováděcím stavebním předpisu. Novela pouze nově upravila, že stavební úřad již nebude rozhodovat o námitkách účastníků řízení, tudíž rozhodnutí o uplatněných námitkách již není součástí výrokové části. Informace, jak se stavební úřad vypořádal s námitkami a návrhy účastníků uvede v odůvodnění rozhodnutí.

Stavební úřad stanoví ve stavebním povolení i kontrolní prohlídky. Stavebnímu úřadu by měly být ohlašovány zejména ty fáze, v nichž budou prováděny části stavby, které budou trvale zakryty nebo budou trvale nepřístupné a jejichž vadné provedení by mohlo ohrozit bezpečnost stavby.

Podmínky pro provedení stavby, které jsou součástí výrokové části stavebního povolení, stavební úřad stanoví především z hlediska zajištění komplexnosti a plynulosti výstavby, napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a úprav okolí stavby. Dále podmínkami zabezpečí dodržování obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem.

Ve stavebním povolení nemůže stavební úřad stanovit jinou lhůtu platnosti stavebního povolení, to pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let, ode dne, kdy nabylo právní moci. Na žádost stavebníka podanou před uplynutím lhůty ji může stavební úřad prodloužit. Novelou je nově stanoveno, že stavební povolení pozbývá platnosti dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští. To však neplatí v případě, jestliže je stavba již zahájena. (Mareček a kol., 2013)

Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li stavební zákon nebo jiný zvláštní předpis právní předpis jinak.

Stavební povolení vyžadují změny staveb uvedených v § 104 stavebního zákona, jejichž provedení by mělo za následek překročení jejich parametrů.

U staveb vyžadujících stavební povolení může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, která nahradí stavební povolení.

10. Právní úprava institutu autorizovaného inspektora v zemích EU

10.1 Zkrácené stavební řízení v českém právním řádu

Stavební zákon umožňoval povolovat stavby ve zkráceném stavebním řízení. Nesmělo jít o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení (Doležal a kol., 2007).

Jak uvedla Kliková a kol. (2009), pokud jsou splněny zákonné podmínky, příslušný stavební úřad certifikát, ověřenou projektovou dokumentaci s vyznačenými údaji a přílohy eviduje a využívá ji při kontrolní prohlídce stavby. Stavební zákon přitom výslovně nestanovil, zda a s jakými důsledky stavební úřad doručené oznámení dále posuzuje. Marek, Průcha (2009) si kladli i otázku, zda má stavebník v takovém případě obdržet sdělení, nebo jiný doklad o tom, že stavební úřad má oznámení za souladné se zákonem. To stavební zákon také neřeší, zejména nevyžaduje, aby s takto oznámenou stavbou vyslovoval souhlas.

Rovněž Karfík (2011) se pozastavil nad notorií, že stavební úřad nemá pravomoc vydaný certifikát revidovat, ani provedení stavby splňující parametry a oznámené podle § 117 stavebního zákona zakázat. Fantl (2011) reagoval na článek Karfíka, že dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 AS 63/2010 – 111 ze dne 4. 8. 2010 je možné dožadovat se revize certifikátu a postupu při jeho vydání prostřednictvím správní žaloby. Brodský (2008) k tomuto uvedl, že pokud by stavební úřad zkoumal formální stránku náležitosti oznámení, mohl by tuto pravomoc zneužívat. Omezily by se tím i výhody zkráceného stavebního řízení, které spočívají především v rychlosti a jednoduchosti tohoto procesu.

Serafin (2007) upozorňoval na skutečnost, že ačkoli se podle § 117 a násl. stavebního zákona jedná o zkrácené stavební řízení, žádné řízení není vedeno.

V souvislosti s výše uvedeným Veselý (2008) zdůraznil, že i když autorizovaný inspektor ve zkráceném řízení stvrzuje, že navrhovaná stavba může být provedena, není správním orgánem a výsledek nemá charakter správního rozhodnutí. Certifikát má tedy povahu určitého znaleckého dobrozdání.

10.2 Právní charakter certifikátu autorizovaného inspektora

Dne 6. 9. 2012 pod čj. Konf 25/2012-9 rozhodl zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve věci přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora a zřejmě s konečnou platností tak ukončil několikaleté spory o výklad tohoto institutu. Současně učinil krok ke sjednocení judikatury v této oblasti, dosud tak roztříštěné.

Zvláštní senát současně vyložil, že smlouva, kterou uzavírá autorizovaný inspektor se stavebníkem, není veřejnoprávní smlouvou. K uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy totiž § 161 správního řádu vyžaduje souhlasy ostatních osob, které by byly účastníky řízení. Stavební zákon však souhlasy těchto osob ke smlouvě zmíněné v § 117 odst. 1 nevyžaduje. Stavebník proto se stavebním inspektorem uzavírá běžnou soukromoprávní smlouvu o dílo, případně smlouvu inominátní.

Vyložil, že certifikát nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to již proto, že nepochází od správního orgánu, jak plyne z výše uvedeného. Nadto certifikát sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, vyjma snad práva autorizovaného inspektora na úplatu podle smlouvy se stavebníkem.

A dále: lze-li vůbec mluvit o „právních účincích“ certifikátu, ty nastupují až k okamžiku oznámení certifikátu spolu s dalšími dokumenty stavebnímu úřadu. Dle § 117 stavebního zákona činí toto oznámení samotný stavebník, případně osoba, kterou k tomu zmocní. Přinejmenším od okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu je certifikát pouhým plněním soukromoprávní smlouvy a stavebník jej nemusí nikdy použít. Právo provést stavbu tak vzniká ze zákona až okamžikem oznámení stavby (s připojenou projektovou dokumentací a certifikátem) stavebnímu úřadu; zákon vznik práva neváže na žádný úkon autorizovaného inspektora, ale na oznámení stavebníka. Přitom však musí být splněny všechny podmínky pro vydání certifikátu, které stavební zákon v § 117 vyžaduje.

Ustanovení stavebního zákona týkající se certifikátů však nebyla dostatečně propracovaná a jejich novelizace trvala příliš dlouho. Řešení těchto nedostatků nebylo snadné a různily se i názory v literatuře. Nelze se tedy divit, že i postup jednotlivých správních orgánů a soudů nebyl jednotný. Judikatura snad mohla některé nedostatky napravit, ale s konečným a vhodným řešením, jak z pohledu práva, tak i reality, přišla zřejmě až příliš pozdě, navíc těsně před účinností novely.

Ovšem nejméně spolehlivým faktorem, který ovlivnil neúspěch celé právní úpravy autorizovaných inspektorů, byl ten lidský. Nejenže selhali ti autorizovaní inspektoři, kteří se pravděpodobně v rozporu s právní úpravou rozhodli upřednostnit soukromé zájmy, namísto toho, aby zjištěné skutečnosti a podklady posuzovali řádně a nestranně, tj. sladili veřejné i soukromé zájmy na výstavbě; selhaly i stavební úřady, které k výhradám proti postupu autorizovaných inspektorů nečinně přihlížely.

Mohlo by se zdát, že rozhodnutí zvláštního senátu celou problematiku vysvětlilo a žádná novela již není třeba. Ale právě to, jak nespolehlivý se ukázal model, který spoléhal na osobní (profesní i morální) odpovědnost jednotlivců účastnících se celého procesu „alternativního vzniku práva stavby“, učinil zřejmým, že na takto liberální úpravu nebyla Česká republika připravena. Z tohoto důvodu lze tedy přísnější úpravu, kterou přináší novela stavebního zákona, stanovící dohled stavebního úřadu i veřejnosti nad činností autorizovaných inspektorů, jen přivítat (Mazanec, 2012).

10.3 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora

Zákonodárce původně hodlal ponechat stavebním úřadům dohled nad činností autorizovaných inspektorů s tím, že to měly být právě stavební úřady, které by na základě certifikátu autorizovaného inspektora vydaly stavební povolení. Původní záměr zákonodárce se odrazil v zavádějícím ustanovení o zkráceném řízení, i přesto, že obsah tohoto ustanovení se v průběhu legislativního procesu podstatně změnil. Novela ho nahradila oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Nadále platí, že pokud se tedy stavebník rozhodne, může uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, který přezkoumá dokumentaci a další podklady potřebné pro povolení stavby ze stejných hledisek jako stavební úřad, a vydaným certifikátem stvrdí, že stavbu lze podle této dokumentace provést. Současně je třeba, aby byla opatřena závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Dále se k oznámení připojí návrh plánu kontrolních prohlídek a odstranění námitek mezi účastníky řízení. Autorizovaný inspektor nemůže rozhodnout o námitkách, dané právo přísluší pouze stavebnímu úřadu.

Zcela nově stavební úřad vyvěsí bez zbytečného odkladu na úřední desce oznámení stavebního záměru po dobu nejméně 30 dnů a osobám, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, umožní nahlížet do podkladů připojených k oznámení stavebního záměru včetně certifikátu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení stavebního záměru mohou tyto osoby podat proti oznámenému stavebnímu záměru námitky pouze z důvodu, že neodpovídá podkladům. Ve stejné lhůtě může stavební úřad nebo dotčený orgán uplatnit proti oznámení stavebního záměru výhrady, má-li za to, že se jedná o stavbu nezpůsobilou k posouzení autorizovaným inspektorem podle odstavce 1, oznámení nesplňuje zákonem stanovené podmínky a neobsahuje náležitosti podle odstavce 2, autorizovaný inspektor porušil při vystavení certifikátu zákaz činnosti podle § 148, při posouzení stavby nebyly splněny požadavky podle § 111 odst. 1 a 2 nebo ve věci probíhá stavební řízení, které nebylo dosud pravomocně ukončeno (Mareček a kol., 2013).

10.4 Institut autorizovaného inspektora podle britského práva

Jedním z inspiračních zdrojů při přípravě úpravy české byla anglická úprava autorizovaných inspektorů. V Anglii a Walesu jsou soukromí inspektoři nazýváni „Autorizovanými inspektory“ a mohou efektivně převzít od stavebních úřadů celé stavební řízení. Stavebníci si mohou vybrat, že nikdy nebudou jednat se stavebním úřadem a uzavřou místo toho smlouvu se soukromým inspektorem, který dohlíží na projekt po celou dobu procesu. „Autorizovaný inspektor“ nejen dohlíží na projekt formou inspekcí a poskytování technického poradenství, ale rovněž vydává povolení ke stavbě (www.autorizovaniinspektori.cz).

Prvním schváleným inspektorem se stala již v listopadu 1985 Rada pro národní výstavbu (National House-Building Council - NHBC). Ovšem reálná situace vypadala přeci jen trochu jinak, k významnému rozvoji došlo teprve v polovině devadesátých let minulého století. Původní povolení bylo značně omezené, NHBC se mohla podílet na stavbě budov o nejvýše čtyřech podlažích, později nejvýše osmi, a teprve v roce 1998 byla působnost rozšířena na všechny budovy. Nicméně Atkinson (2000) uvádí, že činnost NHBC měla již od samého počátku za důsledek zjevný pokles počtu žalob na náhradu škody způsobené konstrukčními chybami, neboť vzrostlo množství prohlídek nejdůležitějších částí staveb.

Základ úpravy činnosti schválených inspektorů tvoří britská stavebně právní legislativa z poloviny osmdesátých let minulého století. Současný systém regulace stavebního dozoru ve Velké Británii představují tři kategorie předpisů. První z nich tvoří Stavební zákon z roku 1984 ve znění pozdějších předpisů (The Building Act 1984, c. 55), druhou stavební řád z roku 2000 ve znění pozdějších předpisů (Building Regulations 2000, 2000 No. 2531) a stavební řád (schválení inspektorů a další) z roku 2000 ve znění pozdějších předpisů (Building Regulations – Approved Inspectors etc, 2000 No. 2532), třetí pak tvoří praktické směrnice v podobě tzv. Schválených dokumentů a jiných směrnic (The Approved documents, Other Guidance). Skotsko má vlastní stavební zákon z roku 2003 a stavební řád z roku 2005 (Billington, 2005).

Podle Kessla (2006), pokud si výše zmíněné kategorie představíme jako souvislou pyramidu, pak jejím vrcholem bude The Building Act 1984. Zvláštní režim je přiznán např. vnitřnímu Londýnu, královským budovám či stavbám sloužícím vodnímu hospodářství (Water Industry Act 1991).

Stavební řád z roku 2000 neupravuje postavení schválených inspektorů, určuje však obsah jejich činnosti, protože schválení inspektorů osvědčují, že projekt či stavba splňuje technické požadavky stanovené v tomto předpisu, podobně jsou pro ně důležitá ustanovení o stavbách vyloučených z působnosti stavebního řádu. The Building Regulations 2000 (Approved Inspectors etc) je ústředním předpisem upravujícím činnost schválených inspektorů v Anglii a Walesu. Ten musí ze zákona zajistit, že taková stavba je v souladu s tímto předpisem, a že bude provedena stavební kontrola jedním ze dvou možných způsobů – službou stavebního dohledu orgánu místní správy nebo službou stavebního dohledu schváleného inspektora (Building Regulations Explanatory 2005).

Úvodní oznámení (initial notice) podávají společně stavebník a schválený inspektor místně příslušnému stavebnímu úřadu v předepsané formě. Stavební úřad má možnost ohlášení odmítnout, a to ve lhůtě pěti pracovních dnů, jeho přijetím pak výrazně omezuje své možnosti zasáhnout do dalšího průběhu provádění stavby. Stavební zákon opravňuje stavební úřady k vynucování ustanovení stavebního řádu, a právě přijetí ohlášení (případně jeho nepřijetí ve stanovené lhůtě) je okamžikem, kdy ztrácejí své donucovací oprávnění a stavební řízení přechází do kompetence schváleného inspektora (Billington a kol., 2007).

10.5 Základní znaky bavorského modelu

V Německu, přesněji ve Spolkové republice Bavorsko, došlo k převodu pravomocí na privátní subjekty v roce 1994. Během reformy došlo k zavedení stavebních kategorií. Podle nich se rozhoduje, která stavba je posuzována podle přísnějších norem z hlediska konstrukční a požární bezpečnosti.

Soukromý inženýr nebo chceme-li inspektor (Prüfingenieur nebo Prüfsachverständiger) není, dá-li se to tak říci, konkurencí stavebním úřadům. V souladu s § 2 a § 3 Nařízení o zkušebních technících, zkušebních úřadech a kontrole odborníky ve stavebnictví ze dne 29. listopadu 2007 (Verordnung über die Prüfingenieure, Prüfämter und Prüfsachverständigen im Bauwesen Vom 29. November 2007) inspektor pouze kontroluje průběh stavby, vlastně má na starost provádění kontrolních prohlídek a provádí poradenství. Tím snímá část povinností ze stavebních úřadů, zatímco vydání stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí zůstává nadále v kompetenci státních úředníků.

V Bavorsku právní odpovědnost za stavební řízení jako takové zůstává v rukou státu. Soukromí inspektoři jsou zapojeni pouze jako třetí strany - poradci pro stavbu tam, kde se jedná o konstrukční a požární bezpečnost.

V České republice jsme se rozhodli následovat spíše anglický, než bavorský systém. Stejně jako v Anglii jsou i čeští autorizovaní inspektoři alternativou stavebního řízení, nikoli doplňkovou službou jako v Bavorsku. Inspektor je stavebníkovi průvodcem od samého začátku řízení až do konce, a zajišťuje, že je veškerá dokumentace potřebná k povolení v pořádku a v případě potřeby radí, jak vyřešit rozpory.

Na rozdíl od Anglie však český autorizovaný inspektor neprovádí technickou kontrolu během výstavby. Za kontroly během výstavby jsou dále zodpovědné stavební úřady a řídí se přitom plánem, který vypracoval autorizovaný inspektor. To je opak přístupu v Bavorsku, kde stavební povolení vydává stavební úřad a provádění kontrol je delegováno na soukromé inspektory. V České republice vydává autorizovaný inspektor stavební povolení a „pověřuje“ stavební úřad prováděním inspekci (www.autorizovaniinspektori.cz).

10.6 Návrh institutu autorizovaného inspektora na Slovensku

V období existence společného československého státu působil na jeho území v oblasti stavebního práva zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K datu 1. ledna 1993 byla oficiálně rozdělena Česko – slovenská federace a došlo ke vzniku dvou samostatných států – České republiky a Slovenské republiky.

Zatímco v české republice byl shora uvedený zákon, který platil neuvěřitelných třicet let, definitivně zrušen novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. nesoucí stejný název, na Slovensku dosud v rámci územního rozhodování a stavebního řádu platí zákon Federálního shromáždění ČSSR, jež byl společným předpisem obou republik až do jejich rozdělení. Tímto je zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, v znení neskorších predpisov. Stejně jako v ČR byla i slovenská právní úprava mnohokrát novelizována, kdy bylo nutné řešit nesoulad s novými ústavními poměry. Z těchto důvodů bylo nutné přistoupit k přípravě návrhu zcela nového stavebního zákona.

Návrh zákona je koncipován jako ucelená komplexní právní úprava v oblasti územního plánování a veřejného stavebního práva, která zahrnuje hmotněprávní ustanovení, procesy a postupy v rámci územního plánování, postupy v rámci územního rozhodování, ohlašování staveb povolování staveb a dalších institutů, jako je kolaudace, odstraňování staveb, státního stavebního dohledu (Černega, 2007).

Snižuje také administrativní náročnost povolovacích postupů, zjednodušuje a zkracuje průběh celého procesu stavebního povolování, zavádí též nové instituty. Jedním z nich je institut autodíra stavby. Ten vstupuje do povolovacího řízení v rámci zjednodušeného stavebního řízení, ve kterém osvědčením stvrzuje splnění podmínek pro toto řízení. Má též oprávnění vydat závěrečné kolaudační osvědčení pro stavby provedené na základě stavebního souhlasu nebo stavebního povolení v rámci zjednodušeného stavebního řízení. Jak uvádí Černega (2007) s tímto institutem souvisí zjednodušený postup, kdy těžiště povolování je přesunuto do územního plánování (resp. územního rozhodování).

Zatímco osud návrhu nového slovenského stavebního zákona je v současnosti nejistý, v českém právním řádu je již v poslední novele stavebního zákona působnost autorizovaného inspektora značně omezena.

11. Užívání staveb

11.1 Základní rozdělení

Aktuálně i podle velké novely stavebního zákona platí, že dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, pokud vyžadovala stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu (tedy je u vybraných ohlašovaných staveb) anebo pokud byla prováděna na pokladě veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem a byla provedena v souladu s ním, lze užívat buďto na základě stavebníkova oznámení stavebnímu úřadu nebo na základě kolaudačního souhlasu, vydaného na žádost stavebníka.

Zatímco režim oznámení záměru započít s užíváním stavby se vztahuje k méně stavebně složitým a náročným stavbám, kolaudační souhlas je právní úpravou vyžadován u staveb stavebně složitějších a náročnějších. Tomu také odpovídá méně náročnější procedura přípuštění užívání dokončené stavby na základě oznámení záměru započít s užíváním stavby a podstatně složitější procedura v případě vydání kolaudačního souhlasu.

Jak pro případ oznámení záměru započít s užíváním stavby, tak pro případ žádosti o kolaudační souhlas, platí, že stavebník musí zajistit, aby byly před započítáním užívání stavby provedeny a vyhodnoceny všechny zkoušky, které byly pro danou stavbu předepsány zvláštními právními předpisy. Mimo to musí stavebnímu úřadu společně s oznámením nebo se žádostí, pokud došlo při provádění stavby k odchylkám od ohlášení, povolení nebo ověřené projektové dokumentace, vždy také předložit dokumentaci skutečného provedení stavby. Dále to platí, že u všech staveb, které jsou předmětem evidence v katastru nemovitostí, musí stavebník k oznámení či k žádosti o kolaudační souhlas přiložit také geometrický plán na předmětnou stavbu.

U staveb vyžadujících kolaudační souhlas volí stavební zákon vymezení pozitivní, přičemž výslovně stanoví, že kolaudační souhlas vyžadují:

- stavby, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit,
- stavby, u nichž bylo stanoveno provedení zkušebního provozu,
- změny staveb, které jsou kulturní památkou.

11.2 Oznámení záměru započít s užíváním stavby

Obecně platí, že oznámení postačí jen tam, a současně také všude tam, kde zákonná úprava nevyžaduje jako podmínku užívání dokončené stavby kolaudační souhlas.

Pro zvláštní režim oznámení potom platí, že stavebník je povinen záměr započít s užíváním stavby oznámit místně příslušnému stavebnímu úřadu nejméně 30 dnů předem. Na oznámení navazuje tzv. závěrečná kontrolní prohlídka stavby. Pokud by při závěrečné kontrolní prohlídce stavební úřad zjistil závady, které brání užívání stavby, potom rozhodnutím, které vydá do 30 dnů od oznámení a které je prvním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže. Odvolání proti zákazu užívání stavby nemá odkladný účinek. V případě zákazu užívání stavby pro zjištěné nedostatky potom může být s užíváním takovéto stavby započato jen na základě následného písemného souhlasu stavebního úřadu, že stavbu lze užívat. Tento souhlas nemá povahu rozhodnutí vydaného ve správním řízení a nelze se proti němu odvolat.

V opačném případě může být s užíváním stavby započato, a to pro účel, k němuž byla stavba povolena. Novela nově zajišťuje dřívější užívání dokončené stavby tím, že u staveb nevyžadujících kolaudační souhlas může stavebník užívat následující den po kontrolní prohlídce stavby, pokud stavební úřad ověří do protokolu, že je vše v pořádku. Na požádání stavebníka pak stavební úřad vyznačí datum vzniku práva užívat stavbu na kopii oznámení.

11.3 Kolaudační souhlas

Kolaudační souhlas vydává, jak již bylo poznamenáno, příslušný stavební úřad vždy na žádost. Stavebník v žádosti vždy uvede identifikační údaje o stavbě a předpokládaný termín jejího dokončení. Pro vydání kolaudačního souhlasu stavebník navíc, kromě již shora uváděných příloh (společných pro oznámení i žádost), opatří závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby vyžadovaná zvláštními právními předpisy.

Návazně na obdržení žádosti stavebníka stavební úřad stanoví do 15 dnů termín provedení tzv. závěrečné kontrolní prohlídky stavby a současně uvede, které příp. další doklady při ní stavebník předloží.

Jestliže stavební úřad nezjistí závady bránící bezpečnému užívání stavby nebo rozpor se závaznými stanovisky, vydá do 15 dnů od provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. Kolaudační souhlas není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat. Z pohledu úpravy obsažené ve správním řádu se v případě kolaudačního souhlasu jedná o úkon podle jeho části čtvrté. Naproti tomu v případě, že by stavební úřad při závěrečné kontrolní prohlídce zjistil závady, které brání v užívání stavby, potom kolaudační souhlas nevydává a rozhodnutím, které je právním úkonem v řízení, užívání stavby zakáže. Odvolání proti zákazu užívání stavby rovněž nemá odkladný účinek.

Stavebník může doložit žádost o vydání kolaudačního souhlasu též odborným posudkem (certifikátem) autorizovaného inspektora. V takovém případě může stavební úřad upustit od závěrečné kontrolní prohlídky a vydat kolaudační rozhodnutí na základě tohoto posudku (Mareček a kol., 2013).

11.4 Správní postup povolování užívání staveb na Slovensku

Na Slovensku v současnosti problematiku užívání staveb řeší již zmiňovaný zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, v znení neskorších predpisov.

Tímto zákonem se stanovuje základní požadavek, že dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání, pokud vyžadovala stavební povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Z uvedeného ustanovení pak vyplývá, že dokončené terénní úpravy, informační, reklamní a propagační zařízení, které se nepovolují stavebním povolením, nevyžadují ze zákona kolaudaci (Kalinová, Kukučová, 2008).

Novelou stavebního zákona č. 479/2005 z. z., účinnou od 1. 11. 2005 se umožnilo stavebníkům provádět jednoduché stavby, jejich přístavby a nástavby na základě ohlášení. Zároveň je ustanoveno, že tyto stavby po dokončení vyžadují kolaudaci.

Podrobnosti obsahu návrhu na kolaudaci, jeho příloh a dokumentace upravuje vyhláška č. 453/2000 z. z., kterou se vykonávají některé ustanovení stavebního zákona. Kolaudační rozhodnutí je rozhodnutím vydaným ve správním řízení podle ustanovení § 46 - § 47 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní.

Právní úprava na Slovensku je shodná s úpravou v českém právním řádu do roku 2006. Jak uvádí Marek, Průcha (2007) užívání dokončených staveb bylo předchozí právní úpravou (starý stavební zákon) vázáno na kolaudační rozhodnutí, vydávané v kolaudačním řízení. Tento režim nová právní úprava opouští a nahrazuje jej institutem oznámení záměru započít s užíváním stavby nebo kolaudačním souhlasem. Na základě kolaudačního řízení, které, jak popisuje Kliková a kol. (2009), je zvláštním druhem správního řízení, kde stavební úřad zkoumá, zda stavba byla provedena podle ověřené projektové dokumentace ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a stavebním povolení. Nyní se v ČR takto postupuje pouze u staveb, které byly povoleny před platností nového stavebního zákona.

Rozdíl mezi kolaudačním rozhodnutím a kolaudačním souhlasem spočívá v tom, jak vysvětluje Marek, Průcha (2007), že oprávnění užívat stavbu vzniká až po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí, u kolaudačního souhlasu již po jeho vydání.

11.5 Legislativa povolení užívání staveb v rakouském a německém stavebním právu

Užívání staveb a s ním spojené administrativní požadavky jsou zakotveny v Německém stavebním zákonu, který na rozdíl od Rakouska, je spolkovým stavebním zákonem – Bundesbaugesetz (BBauG) z roku 1960 (od té doby byl několikrát novelizován). Prováděcí předpisy pak spadají do kompetencí jednotlivých spolkových zemí.

Jak uvádí Jäde (2005) principiálně existuje 16 různých zemských stavebních řádů. Vzorový stavební řád (MBO 2002), jednomyslně schválený naposled v novém znění dne 8. 11. 2002 konferencí ministrů stavebnictví není sice právně závazný, přesto však představuje spolkovými zeměmi společně vypracovaný princip, jímž se řídí většina těch německých spolkových zemí, které od roku 2003 novelizovaly svůj zemský řád.

V Rakousku jsou upraveny podle zemské legislativy, tzn. podle zákonů jednotlivých spolkových zemí. Žádný nadřazený spolkový právní základ v tomto případě neexistuje. Např. stavební řád pro Vídeň užívání staveb upravuje v § 128 stavebního řádu města Vídně, tzv. Fertigstellungsanzeige (oznámení o dokončení stavby).

12. Praktická část – vybrané příklady z praxe

12.1 Úvodní komentář

V této části budou podrobně rozebrány případy z vlastní i cizí praxe. Některé jsou s chybným výrokem rozhodnutí, jelikož byly řešeny těsně po přijetí nového právního předpisu a je známo, že teprve každodenní praktickou aplikací právních předpisů na správním úřadě lze nejlépe pochopit jejich smysl a podstatu a zároveň posoudit a zhodnotit jejich kvalitu včetně jejich možných chyb a nedostatků.

Nyní budou uvedeny jednotlivé konkrétní i obecné případy k jednotlivým právním formám umístování, povolování a užívání staveb.

12.2 Příklad č. 1 – rozhodnutí o umístění stavby

Magistrát města Děčín, který vykonává v přenesené působnosti výkon státní správy i pro Obec Janov, ve které se nachází golfové hřiště. Společnost, která tuto zájmovou plochu provozuje, požádala prostřednictvím svého zplnomocněného zástupce o vydání územního rozhodnutí pro umístění stavby objektu zařízení pro sport a relaxaci, jehož součástí bude ubytovací kapacita, kterou tvoří 10 typových zděných bungalovů. Dnem podání žádosti bylo územní řízení zahájeno.

Avšak vzhledem k tomu, že žádost spolu s podklady neměla předepsané náležitosti, bylo řízení usnesením přerušeno a navrhovatel podle ustanovení správního řádu vyzván k odstranění nedostatků. Návrh byl v určeném termínu zástupcem stavebníka doplněn. Poté stavební úřad Občanskému sdružení Vzdušné lázně Janov oznámil podání žádosti o vydání územního rozhodnutí a možnost se ve lhůtě 8 dnů přihlásit jako účastník územního řízení. Občanské sdružení Vzdušné lázně Janov písemným sdělením oznámilo svou účast v předmětném řízení. Stavební úřad tak při vymezení okruhu účastníků územního řízení zahrnul i toto občanské sdružení. Stavební úřad oznámil zahájení územního řízení známým účastníkům řízení a dotčeným orgánům. K projednání žádosti současně nařídil veřejné ústní jednání spojené s ohledáním na místě.

V průběhu řízení byly stavebnímu úřadu doručeny písemné námítky Občanského sdružení Vzdušné lázně Janov k návrhu předmětné stavby. Podání námitek bylo

odůvodněno úbytkem stávajících parkovacích míst pro hráče golfu i místní obyvatele, nárůstem automobilového provozu a tím i znečištění ovzduší zplodinami z výfukových plynů, snížením účinnosti ČOV v důsledku výrazného nárazového ředění odpadních vod, nevhodně zvoleným způsobem likvidace dešťových vod a narušením krajinného rázu nevhodným architektonickým řešením navrhovaných staveb.

K územnímu řízení se na základě oznámení o jeho zahájení, vydaného stavebním úřadem, se vyjádřila i Správa CHKO Labské pískovce, která pouze potvrdila platnost jimi již vydaných souhlasných stanovisek. Před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu ve věci vydaly obec Janov, Magistrát města Děčín, odbor životního prostředí, a Správa CHKO Labské pískovce vyjádření, ve kterých stavebnímu úřadu sdělují svá odborná stanoviska k námitkám, uplatněným občanským sdružením Vzdušné lázně Janov.

Stavební úřad následně podle § 79 a § 92 stavebního zákona vydal územní rozhodnutí o umístění navrhované stavby a rozhodl o námitkách účastníků řízení, a to tak, že je zamítl. Toto rozhodnutí bylo následně napadeno odvoláním Občanského sdružení Vzdušné lázně Janov.

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, jako příslušný odvolací orgán, podle správního řádu odvolání jako nepřipustné zamítl a rozhodnutí Magistrátu města Děčín potvrdil.

Důvodem zamítnutí odvolání jako nepřipustného bylo, že účastenství občanského sdružení ve správním řízení je podmíněno splněním požadavků vyplývajících z ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, které říká, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, chráněné podle citovaného zákona. Při splnění podmínek uvedených v ustanovení citovaného zákona, tj. všech podmínek současně, je občanské sdružení oprávněno účastnit se správního řízení (resp. dožadovat se účastenství ve správním řízení), při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle citovaného zákona, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným

správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Nesplnění zákonem stanovených podmínek vylučuje možnost účastenství občanského sdružení ve správním řízení.

Odvolací orgán proto zkoumal, zda byly výše uvedené podmínky naplněny a zda odvolatel mohl být řádným účastníkem řízení dle ustanovení 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a nabýt tak práv a povinností plynoucích z postavení účastníka územního řízení, mj. také práva podat odvolání. Po posouzení věci došel odvolací orgán k závěru, že podmínka, týkající se hlavního poslání a cíle Občanského sdružení Vzdušné lázně Janov (odvolatele) podle stanov, kterým pro naplnění jedné ze shora uvedených zákonných podmínek musí být ochrana přírody a krajiny, splněna nebyla. Oblasti činnosti občanského sdružení, tedy jeho poslání a cíle, jsou však dle stanov Občanského sdružení Vzdušné lázně Janov „Podílet se na aktivním rozvoji cestovního ruchu v obci“ a „Usilovat o získání statutu vzdušných lázní obce Janov“. Žádná z činností občanského sdružení, uvedených ve stanovách, však nenaplnuje zákonnou podmínku ochrany přírody a krajiny. Jak již výše uvedeno, ke splnění podmínky ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny pro účastenství občanského sdružení v řízení je nutné, aby hlavním posláním občanského sdružení byla právě ochrana přírody a krajiny. Jelikož jedna z podmínek vymezených ustanovením citovaného zákona nebyla splněna, neposuzoval již dále odvolací orgán splnění podmínek dalších, neboť toto posouzení by již bylo nadbytečné a rozhodl, jak bylo výše uvedeno.

Přestože stavební úřad do okruhu účastníků řízení zahrnul Občanské sdružení Vzdušné lázně Janov, není tento subjekt z důvodů zde uvedených účastníkem předmětného územního řízení.

Odvolací orgán konstatoval, že se stavební úřad dopustil pochybení, když nesprávně zahrnul též Občanské sdružení Vzdušné lázně Janov do okruhu účastníků a řízení, ale toto pochybení nemělo vliv na zákonnost a věcnou stránku napadaného rozhodnutí.

Jelikož odvolání směřovalo mj. i proti obsahu zaváných stanovisek dotčených orgánů SCHKO Labské pískovce a Magistrátu města Děčín, odboru životního prostředí, resp. proti jejich obsahu, požádal Krajský podle správního řád, Ministerstvo životního prostředí (MŽP) o potvrzení nebo změnu výše uvedených závazných stanovisek SCHKO Labské pískovce a Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor

životního prostředí a zemědělství o potvrzení nebo změnu výše uvedeného závazného stanoviska Magistrátu města Děčín, odboru životního prostředí.

Závazná stanoviska SCHKO Labské pískovce byla přezkoumána MŽP, jakožto orgánem nadřízeným orgánu, který tato závazná stanoviska vydal. Tato závazná stanoviska byla MŽP potvrzena.

Závazné stanovisko Magistrátu města Děčín, odboru životního prostředí, bylo přezkoumáno Krajský úřad Ústeckého kraje, jakožto orgánem nadřízeným orgánu, který toto stanovisko vydal. Přezkoumávaný dokument byl potvrzen s tím, že bylo odvolacímu orgánu doručeno vyjádření MŽP z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kterým MŽP sdělilo, že posuzovaný záměr naplňuje dikci bodu 10.10, kategorie II, přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. a podléhá zjišťovacímu řízení dle citovaného zákona. Na základě uvedeného vyjádření MŽP z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, provedl Krajský úřad Ústeckého kraje zjišťovací řízení, jehož závěrem bylo, že navrhovaný záměr nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle citovaného zákona.

Odvolací orgán před posouzením napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, a vydáním rozhodnutí v odvolacím řízení, byla účastníkům řízení v souladu s ustanovením 36 odst. 3 správního řádu dána možnost seznámit se s novými podklady pro vydání rozhodnutí, popřípadě se k těmto podkladům vyjádřit, a to ve lhůtě stanovené odvolacím orgánem. Poté odvolací orgán rozhodl, jak bylo výše uvedeno, protože neshledal důvod pro změnu či zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí o umístění stavby vrácení věci k novému projednání.

S tímto se však odvolatel nesmířil a podal podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje Ministerstvu pro místní rozvoj.

Ministerstvo se shodlo s názorem krajského úřadu, že stavební úřad nepostupoval v souladu se zákonem, když s Občanským sdružením Vzdušné lázně Janov jako s účastníkem řízení jednal. Výrok rozhodnutí krajského úřadu, kterým odvolání jako nepřipustné zamítl, neshledalo ministerstvo nesprávným. Neshodlo se však zcela s jeho odůvodněním, neboť krajský úřad se nezabýval skutečností, že stavební úřad postupoval v rozporu se zákonem, když po obdržení žádosti o informování sdělil, že

se může do probíhajícího územního řízení přihlásit, a v tomto řízení s dotčeným občanským sdružením dále jako s účastníkem řízení jednal.

Žádost o informování Občanské sdružení Vzdušné lázně Janov u stavebního úřadu uplatnili až po zahájení územního řízení (dnem podání žádosti), což zjevně souvisí i se změnou jejich stanov, která byla Ministerstvem vnitra vzata na vědomí v době již podané žádosti. Teprve podle této změny je hlavním posláním sdružení ochrana přírody, krajiny a životního prostředí. Skutečnost, že v původních stanovách, na které odkazuje krajský úřad, takto definované hlavní poslání sdružení nebylo, není dle názoru ministerstva v projednávaném případě rozhodující. Lze však dovodit, že se před uvedenou změnou stanov nemohli stát účastníkem správního řízení, neboť nesplňovali základní požadavek stanovený zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Předpokladem vzniku povinnosti informovat občanské sdružení o zahájení řízení je doručení žádosti o informování správnímu orgánu. Občanské sdružení se teprve po splnění této procesní povinnosti může stát účastníkem zahajovaného správního řízení. Ta mohou být podle správního řádu zahajována z moci úřední nebo na žádost. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Z výše uvedeného vyplývá, že občanské sdružení se může stát účastníkem pouze zahajovaných řízení, nikoliv řízení v době doručení žádosti o informování již probíhajících. Na již probíhající řízení zahájena přede dnem podání žádosti o informování se postup podle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny nevztahuje.

I přes toto pochybení v odůvodnění Ministerstvo po předběžném posouzení neshledalo důvody pro zahájení (provedení) přezkumného řízení a závěr krajského úřadu byl, že nezjistil pochybení zakládající důvod pro změnu či zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí o umístění stavby. Vrácení věci k novému projednání neshledalo v rozporu se zákonem a sdělilo, že napadané rozhodnutí krajského úřadu zůstává beze změn.

Jedním z podkladů tohoto verdiktu bylo, že další zjištěné pochybení stavebního úřadu Magistrátu města Děčín, kterým bylo vydání územního rozhodnutí bez stanoviska, resp. bez záměru zjišťovacího řízení provedeného podle zákona č. 100/2001 Sb., bylo před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolacím správním orgánem napraveno.

Na daném příkladu bych ráda poukázala, že práva občanských sdružení jsou sice omezená, ale tato sdružení si zakládají práva zasahovat prakticky do všech správních řízení vedených stavebními úřady bez ohledu na to, že pouze neúměrně prodlužují správní řízení. Jsou častými odvolateli bez uvedení důvodů, jejichž zájmy mají chránit. V častých případech se jedná pouze o společenství tří osob, jímž zákon umožňuje sdružení založit, a hájí především své zájmy. V daném případě se předmětná stavba nachází v těsném sousedství jednoho z členů sdružení, který se rovněž k uvedenému rozhodnutí odvolal se stejnými důvody jako občanské sdružení, a jehož odvolání bylo rovněž krajským úřadem v samostatném výroku zamítnuto (nikoli jako nepřipustné). Lidé mají zřejmě pocit, že pokud jsou někým zaštitěni, má to větší váhu.

V tomto se nejednalo o veřejně prospěšnou stavbu, ale v Děčíně bylo založeno i sdružení (skutečně pouze tří občanů), kterým se podařilo touto cestou zabránit vybudování dálničního přivaděče. Zde se jedná nejen o finanční ztráty, ale to, že veškerá kamionová doprava v příhraničním městě musí projet přímo jeho centrem, jistě nebylo v zájmu občanů města Děčín. Bohužel silnice (nikoli dálnice) měla vést čtvrtí, ve které se nacházely rodinné vily členů tohoto sdružení. Záměr byl již posouzen i z hlediska zákona č. 100/2001 Sb., ale bohužel finanční dotace byla pouze do určitého data, kdy se městu Děčín nepodařilo prosadit přes zmíněné občanské sdružení svůj záměr. V současné době se zakladatel občanského sdružení již přestěhoval do Prahy, občanské sdružení se rozpadlo, protože již nepotřebuje hájit své zájmy, ale město Děčín již nemá bez původní finanční podpory prostředky tuto městu velice prospěšnou stavbu realizovat.

Z výše uvedených důvodů bylo záměrem tvůrců novely stavebního zákona zrušit ta ustanovení zákona, která občasným sdružením v územním řízení zakládá možnost být účastníkem řízení. Dle vyjádření Ing. Pavlové a JUDr. Sedláčkové je dostatečné, že postavení účastníků řízení občanským sdružením propůjčují (zakládají) zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dále zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, které jsou souvisejícími právními předpisy ke stavebnímu zákonu.

Bohužel se tento návrh v legislativním procesu nepodařilo prosadit, naopak občanská sdružení novelou získala možnost být účastníky i ve stavebním řízení. Původní znění stavebního zákona tuto možnost nepřipouštělo.

Nastává tedy situace, kdy zástupce obce požádal o vydání územního rozhodnutí pro stavbu rozhledny v obci Janov. Ačkoli občanské sdružení v dané obci opomnělo podat žádost o možnost být účastníkem řízení, je zde nové občanské sdružení, které bylo založeno v Teplicích, což je 40 km vzdálené město, ale oznámilo, že chrání zájmy i v našem městě, tudíž stavební úřad má povinnost se s tímto vypořádat. Z tohoto důvodu opět neúměrně protahuje územní řízení tím, že musí nejprve po podání žádosti uvědomit občanské sdružení o podání návrhu, a dát mu možnost se v termínu 8 dnů od doručení přihlásit k účastenství v řízení. Pokud uvažujeme s fikcí doručení, která je deset dní v případě nevyžádání zásilky či nevyzvednutí z datové schránky, pak až za dvacet dnů můžeme počítat s možností oznámení územního řízení. Z praktických zkušeností mohu sdělit, že zatím v jediném případě se toto sdružení nepřihlásilo k možnosti být účastníkem územního řízení. K jejich cti je nutné uvést, že alespoň zašlou email, ve kterém sdělí, že nechtějí být účastníky předmětných správních řízení. Ovšem jaký právní charakter tento způsob odpovědi má je zavádějící. Zda by obstál v případě odvolání či soudního procesu bez elektronického podpisu a podobných náležitostí se nedomnívám. Je tedy sporné, zda již třetí den lhůty pro přihlášení, je možné po obdržení zmíněného emailu územní řízení zahájit, či čekat celých 8 dní, zda se sdružení skutečně nepřihlásí.

Bohužel, výše uvedenou proceduru je po novele stavebního zákona nutné absolvovat i ve stavebním řízení a tudíž se lhůty pro vydání rozhodnutí stavebníkům značně prodlužují, i když nedojde ze strany občanského sdružení k odvolání.

Podle nového znění § 109 písm. g) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

Na základě této změny je sice vyloučen vstup dotčené veřejnosti (podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny) do stavebních řízení, ale pouze v případech, kdy o věci, která se dotýká zájmů ochrany přírody a krajiny, již bylo rozhodnuto v územním řízení. Je zřejmé, že vyloučení veřejnosti z konkrétního stavebního řízení bude klást vysoké nároky na kvalitu odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu.

Dále bych ráda upozornila na fakt, že dle stavebního zákona účastník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby

nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Bohužel, ačkoli zákon přiznává občanským sdružením postavení účastníka stavebního řízení, tak ale nepřiznává možnost uplatňovat v něm námitky. Proto by stavební úřad o nich ani neměl rozhodovat. Je tedy přinejmenším s podivem, jakých práv se v stavebních řízeních budou občanská sdružení domáhat, a zda tento druh účastníka není v těchto správních řízeních nadbytečný.

12.3 Příklad č. 2 - společné územní a stavební řízení

Jak jsem již nastínila v teoretické části, společnému územnímu a stavebnímu řízení se dostalo novelou nejen nového pojmenování, ale i obsahových změn, především v zakotvení nového ustanovení pro průběh tohoto nestandardního řízení. Před novelou nebyl stavebním zákonem postup v řízení ošetřen.

Ráda bych ukázala, že řízení je opravdu velmi složité a jeho úprava před novelou vyvolávala řadu nejasností. Nastal případ, kdy stavebník požádal o vydání územního rozhodnutí stavebního povolení pro stavbu objektu výrobní haly. K žádosti bylo doloženo závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje pouze pro územní řízení. Zákonem však nebyl takový případ upraven, tudíž stavební úřad Magistrátu města Děčín neměl oporu, jakou formou přerušit toto společné řízení. Zda přerušit obě řízení společně, či zda může být územní řízení oznámeno, protože obsahuje veškeré podklady a pouze přerušit a vyzvat stavebníka k doložení chybějícího dokladu. Poté by však mohlo územní řízení proběhnout rychleji a stavební úřad by nemohl vydat tehdy ještě spojené rozhodnutí. Z těchto důvodů raději volil variantu nespojovat, přestože opět nebylo zákonem upraveno, jakým způsobem toto má být stavebníkovi sděleno. Pouze bylo zakotveno, že spojení řízení se poznamená usnesením do spisu. To se však stavebníkovi neposílá. Takže nebylo a dosud ani po novele není zřejmé, jak má být o tomto rozhodnutí stavebního úřadu být stavebník informován. Stavební úřad totiž toto dnes společné řízení vést může, nikoli musí a je na jeho uvážení, zda jej povede.

Stavební úřad Magistrátu města Děčín se tedy v tomto konkrétním případě rozhodl, že neprovede spojené územní a stavební řízení, pouhým sdělením o tom informoval

stavebníka, ale opět nebylo upraveno, co se žádostí o stavební povolení, která byla společně se žádostí o územní rozhodnutí doručena, a tudíž stavební řízení bylo tímto dnem zahájeno. Stavební úřad tedy po poradě s nadřízeným orgánem přerušil stavební řízení dle správního řádu pro předběžnou otázku, do doby vydání územního rozhodnutí. Postupováno muselo být dle správního řádu, protože stavební zákon toto neupravoval. Novela stavebního zákona toto napravuje ustanovením: „*Pokud povaha věci nebo závazné stanovisko dotčeného orgánu společné řízení vylučuje, rozhodne stavební úřad o vyloučení povolení stavby ze společného řízení a stavební řízení přeruší do nabytí právní moci územního rozhodnutí.*“

Z výše uvedeného vyplývá, jak složitý povolovací proces společné územní a stavební řízení je, rovněž tak komplikovanější je i vydání samotného rozhodnutí. Výroková část společného rozhodnutí musí obsahovat výrok o umístění stavby a výrok o povolení stavby. Výrok o povolení stavby je vykonatelný nabytím právní moci výroku o umístění stavby. Rovněž musí být oba výroky řádně odůvodněny, poučení musí dávat možnost odvolat se proti jednotlivým výrokům a je nutné odejmout odkladný účinek stavebního povolení. Domnívám se, že takto právně náročné rozhodnutí, v případě např. odvolání se k němu, skýtá více možností pochybení, které jsou pak důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí.

Zároveň i vedení společného územního a stavebního řízení nedává již možnost v případě drobných procesních nedostatků v územním řízení, dokumentaci k územnímu rozhodnutí či v samotném územním rozhodnutí je napravit v průběhu samostatného stavebního řízení či ve stavebním povolení.

Z výše uvedených důvodů Magistrát města Děčín vede společné územní stavební řízení pouze v případě, že podklady k žádostem včetně dokumentace dle vyhlášky jsou úplné a poměry pro umístění a povolení stavby jsou jednoznačné.

12.4 Příklad č. 3 – územní souhlas

V samostatné kapitole věnované územnímu souhlasu jsem uvedla, že stavební zákon v této specifické formě umístění stavby prošel po novele významnými změnami.

Jako příklad bych ráda uvedla, že dle novely stavebního zákona stavby do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou

rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o jaderné zařízení nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístována v odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují.

Stavebníci tedy začali stavět tento druh staveb jako o závod. Bohužel se ve většině případů pouze o tomto doslechli zavádějící informace z tisku či médií nebo ustanovení nedočteli a omezují se pouze na metry zastavěné plochy. Již je nezajímá, že se jedná např. teoreticky i o králíkárnou, která bohužel slouží k chovu zvířat, a tudíž nesplňuje veškeré podmínky pro realizaci stavby bez opatření stavebního úřadu. Často nerespektují odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků, a už vůbec nezaznamenají skutečnosti, že jejich stavba se nachází např. v ochranném pásmu dráhy. Domnívají se, že pokud stavba na stavebním úřadu „nic nevyžaduje“, pak ani např. právě stanovisko drážního úřadu, jehož zájmy jsou dotčeny dle zvláštního zákona, v tomto případě zákona č. 266/1994 Sb., o drahách. Pro mnohé pak bude tedy překvapením, že až po upozornění drážního úřadu, stavební úřad zahájí z moci úřední řízení o odstranění takovéto stavby, i když nebyl porušen stavební zákon. Zcela nově je však v tomto zákonu zakotveno, že stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s jinými právními předpisy.

Novela přinesla v této specifické formě územního rozhodování ustanovení, které stavebníkům značně ztížilo možnost využít umístění stavby tímto opatřením. K žádosti o územní souhlas je totiž nutné mimo jiné připojit souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn. Jedná se tedy o všechny tzv. mezující vlastníky sousedních pozemků, bez ohledu na to, zda jsou jejich práva dotčena, jak tomu bylo v dosavadní právní úpravě. Není tudíž v kompetenci stavebního úřadu vymezovat, které souhlasy vlastníků dotčených pozemků musí žadatel předložit. Jednoznačně všechny, proto se často stává, že

žádost musí být projednána v územním řízení, protože se stavebníkům nepodaří získat souhlas rozhněvaného souseda, i když stavba bude umístěna 10 m od společné hranice pozemků a v žádném případě se sousedního pozemku či stavby na něm nedotkne. Stavební úřad musí dojít k závěru, že žádost nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu a rozhodnout usnesením o provedení územního řízení, což stavebníkovi značně prodlouží možnost zahájit navrhovaný záměr.

12.5 Příklad č. 4 – stavební povolení

Novela přinesla pro stavební řízení dvě základní změny v účastnících řízení. Jednou je ve shora uvedeném případě problematika vzniklá s nově zavedenou možností účasti občanských sdružení.

Naopak, velká novela ruší ustanovení, kdy účastenství v řízení bylo přiznáno společenství vlastníků jednotek podle zvláštního předpisu. Stavebníkem ovšem společenství být může. V případě, je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, připojí k žádosti smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu, který upravuje, že k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby a o změně stavby je zapotřebí souhlasu všech vlastníků jednotek. Jde-li o modernizaci, rekonstrukci, stavební úpravy a opravy společných částí domu, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, postačuje souhlas tříčtvrtinové většiny všech vlastníků jednotek.

Pokud, tedy toto společenství požádá o stavební povolení pro stavební úpravy obvodového pláště panelového bytového domu, postačí mu podle tohoto předpisu tříčtvrtinová většina všech vlastníků jednotek. Stavební úřad dle názoru ministerstva pro místní rozvoj nemá zkoumat přijetí tohoto usnesení po formální ani věcné stránce a tento podklad přijmout. Ovšem stavební zákon ve stejném ustanovení ukládá předložit doklad prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu. Pokud tedy nebude stavebníkem společenství, ale jednotliví vlastníci musí požádat všichni (tedy sto procent).

Z uvedeného opět vyplývá nejednotnost zákonů, kdy se tzv. vyplatí, aby požádalo společenství, protože pokud se například vlastník jedné bytové jednotky nachází

v zahraničí, je obtížné sehnat jeho podpis a tím, že postačí k přijetí usnesení pouhá tříčtvrtinová většina, jeho účasti není třeba.

Problematický případ po přijetí novely nastává, kdy stavebníci místo ohlášení podávají rovnou žádost o stavební povolení, protože např. neobdrželi souhlasy vlastníků sousedních pozemků. Stavební úřad by však měl posoudit žádost jako ohlášení a postupovat podle §§ 105 až 107 stavebního zákona a toto stavebníkovi sdělit. Avšak dalším krokem by měl stavební úřad rozhodnout, že ohlášený stavební záměr projedná ve stavebním řízení, o které však stavebník již od počátku žádal. Stavební úřad tedy nevhodně stavebníkovi dvěma úkony sdělí, že začne vyřizovat jejich žádost o stavební povolení.

12.6 Příklad č. 5 – ohlášení

Stavební zákon novelou doznal změn na úseku stavebního řádu i v ohlášení. Kromě nového výčtu staveb, které nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení a staveb vyžadujících ohlášení stavebnímu úřadu, je také nově nutné připojit souhlasy osob, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavební záměr uskutečněn. Tento souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu, což před účinností novely nebylo požadováno. Stavebník měl pouze povinnost informovat souseda o svém stavebním záměru, nebylo však stanoveno jakou formou.

Z výše uvedených důvodů, pak nastal i případ, kdy stavebník ohlásil stavebnímu úřadu stavbu rodinného domu. Doložil doručenkou, že sousedovi zaslal dopis a ten si jej převzal. Nebylo však možné prokázat obsah dopisu. Dále stavebníci uváděli, že vlastníci sousedních pozemků byli informováni tím, že na dotčeném pozemku byla vyvěšena v rámci územního řízení informace o navrhované stavbě.

Stavba rodinného domu sice byla umístěna územním rozhodnutím, které však před novelou bylo veřejnou vyhláškou, a tudíž jej účastníci územního řízení neobdrželi do vlastních rukou. Pokud si tedy nepřčetli úřední desku s vyvěšeným územním rozhodnutím či neměli možnost se seznámit s vydáním územního rozhodnutí na webových stránkách příslušného úřadu, o umístění stavby, ač byli účastníky řízení, se nedozvěděli.

Poté stavebník, jak bylo výše uvedeno, podal ohlášení stavby rodinného domu, kdy žádné řízení již nebylo vedeno a vlastníci sousedních pozemků tudíž již neměli možnost se k ohlášení vyjádřit ani jim souhlas s provedením ohlášené stavby nebyl doručován. Dle novely tyto osoby souhlas obdrží.

Za velice zmatečné považuji, že je nutné souhlasy osob, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavební záměr uskutečněn, je vykládáno zákonodárcem tak, že bylo myšleno, pouze těch vlastníků sousedních pozemků, jejichž práva mohou být dotčena. Z uvedeného ustanovení však očividně vyplývá něco jiného, a to, že musí mít souhlasy všech mezujících vlastníků sousedních pozemků, tak jak je tomu u územního souhlasu. Zde však je opět jedna odchylka, kdy k územnímu souhlasu je nutné doložit souhlasy vlastníků sousedních pozemků nebo staveb na nich. Z logiky věci tedy vyplývá, že k územnímu souhlasu na stavbu, která pak ještě vyžaduje ohlášení, je nutné odlišit dvě skutečnosti. Pokud na sousedním pozemku bude stavba ve vlastnictví jiné osoby, pak stavební úřad může vyžadovat souhlas této osoby pouze k územnímu souhlasu. K ohlášení již není třeba. Dále pak např. územní souhlas doručujeme i dotčeným orgánům, ale až s vyznačením účinnosti, ohlášení však již nikoli.

A aby to stavební úřad při doručování neměl při doručování těchto opatření tak jednoduché, tak společný souhlas se doručí kromě stavebníka dotčeným orgánům a vlastníků sousedních pozemků současně bez vyznačení účinnosti.

Výše uvedeným jsem nastínila, že zákonodárci připravili pro stavební úřady různá úskalí při výkladu jednotlivých ustanovení i pojmů. Bohužel často nastává situace, kdy se sami nedokážou shodnout, jak ustanovení uvést v praktické použití a jak vlastně bylo zamýšleno. Nezřídka výklad odporuje znění zákona.

Nejednotné doručování opatření obdobné povahy je velice zavádějící a zbytečně komplikované. Stavební úřad by měl postupovat vždy v souladu se stavebním zákonem, ale zde jej musí mít neustále tzv. "u ruky", protože není snadné si v praxi zažít takové odlišnosti. Je nutné vždy do zákona nahlédnout, aby postup byl opravdu zákonný. Kdyby byl postup jednotný, mohli by stavební úřady postupovat rychleji, jistě i hospodárněji. Zdá se neekonomické zasílat doporučeně vlastníků sousedních pozemků všechna opatření, když nedílnou součástí každého podání je jejich písemný

souhlas na situačním náčrtu s daným stavebním záměrem. Vždyť to, že stavebník oznámí svůj záměr a obdrží souhlas, ještě neznamená, že stavbu zahajuje či zda vůbec stavbu na základě tohoto opatření postaví.

12.7 Příklad č. 6 - oznámení stavebního záměru s certifikátem

Zcela nový institut autorizovaného inspektora ve stavebním zákonu novelou odstraňuje nedostatky v nedostatečné právní úpravě postupu tohoto autorizovaného inspektora a nedostatečnou ochranu proti chybnému certifikátu. Poskytuje větší ochranu práv sousedů, upravuje postup autorizovaného inspektora, dále pak zveřejnění certifikátu, řešení námitek dotčených osob zvyšuje jednoznačně postavení stavebního úřadu, který disponuje rozhodovacím právem vůči předloženému certifikátu a může jej vrátit a stanovit projednání řízení stavebním úřadem.

Domnívám se tímto, že toto ustavení po novele bude prakticky nevyužívané, jelikož hlavním důvodem pro využití oznámení záměru autorizovaným inspektorem bylo časové hledisko, což novelizací se lhůta pro posouzení předloženého stavebního záměru s certifikátem prakticky rovná průběhu územního či stavebního řízení. A stavebník nemusí platit za vydání certifikátu.

Na příkladu uvedu, že docházelo před novelizací ke zneužívání tohoto institutu. Stavební úřad Magistrátu města Děčín obdržel několik oznámení posouzení stavby autorizovaným inspektorem pro stavby rodinných domů, které vyžadovaly pouze ohlášení stavebnímu úřadu, nikoli vedení stavebního řízení. Autorizovaný inspektor mohl posoudit pouze stavby podléhající stavebnímu povolení a požádat o projednání v tzv. zkráceném řízení. Bohužel nectili toto ustanovení a oznamovali stavby, jejichž dokumentaci jim nepříslušelo posuzovat. Stavební úřad Magistrátu města Děčín pak nepřijal tato oznámení a stavebníci museli ohlašovat stavby rodinných domů. Certifikát si mohli ponechat na památku, protože nebyl nutnou přílohou k ohlášení stavby.

Rovněž obdržel stavební úřad Magistrátu města Děčín několik oznámení o užívání staveb rodinných domů, což bylo opět nerespektování stavebního zákona autorizovanými inspektory. Stavebník může doložit pouze žádost o vydání kolaudačního souhlasu též odborným posudkem (certifikátem) autorizovaného inspektora nikoli oznámení o užívání stavby.

Část ustanovení, že v takovém případě může stavební úřad upustit od závěrečné kontrolní prohlídky stavby a vydat kolaudační souhlas na základě tohoto posudku bylo u stavebního úřadu Magistrátu města Děčín autorizovaným inspektorem rovněž zneužito.

Domnívám se, že zpřísnění daného novelou bylo zapotřebí a doufám, že v praxi zjedná nová úprava nápravu autorizovaných inspektorů.

12.8 Příklad č. 7 – užívání staveb

Mnoho oprávněných úředních osob stavebních úřadů, včetně tvůrců stavebního zákona, při novelizaci v oblasti užívání staveb věřilo v návrat ustanovení tzv. „staré dobré padesátky“, čímž je myšlen zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Za platnosti tohoto zákona bylo možné dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. V tomto rozhodnutí mohl stavební úřad stanovit podmínky vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu, odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení, které bylo na základě žádosti vedeno, a určit přiměřenou lhůtu k jejich odstranění. Mohl tak učinit pouze v případě, že šlo o nedostatky, které neohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebránily ve svém souhrnu řádnému a užívání stavby k určenému účelu.

Bohužel, právní úprava od roku 2007 zavedla, že dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání lze užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu.

Na příkladu oznámení o užívání stavby rodinného domu vysvětlím, proč úředníci volají po změně. Stavební úřad obdrží oznámení o užívání stavby rodinného domu. Stavební úřad při uvádění stavby do užívání zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění a povolení stavby, ověřenou projektovou dokumentací a v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí. Bohužel, stavební zákon nedefinuje konkrétně, co je či není ohrožující život či bezpečnost. Proto vznikají různé výklady nejen jednotlivých stavebních úřadů, ale i úředníků jednoho stavebního úřadu. Příklad rodinného domu je pak uváděn do užívání v různých

podobách. Některé správní orgány i v sousedních správních obvodech postupují zcela odlišně. Stavební úřad Městského úřadu v Jílovém u Děčína uvede stavbu do užívání stavbu bez vnější omítky, stavební úřad Magistrátu města Děčín požaduje alespoň jádro fasády bez finálního nátěru, a do třetice stavební úřad v Benešově nad Ploučnicí požaduje, aby byla stavba dokončena zcela podle ověřené dokumentace (což je nepochybně správné), a tudíž měla i finální úpravu. Nelze totiž dokončení stavby podmiňovat, a je častým případem, že stavba zůstane, např. z finančních potíží stavebníka, bez fasády natrvalo. Stavební úřad však tuto stavbu schválil a již nemůže po stavebníkovi dokončení vyžadovat.

Je tedy patrné, že vše závisí nikoli na ustanovení zákona, ale na toleranci stavebních úřadů, což považují za chybné. Z výkladu stavebního zákona by mělo být možné jednoznačně a konkrétně dovodit, které stavby lze do užívání uvést. Vznikají tím spory nejen mezi stavebními úřady, ale i mezi jednotlivými pracovníky určitého stavebního úřadu, kdy každý by kolaudoval odlišným způsobem, ale stavebníci se potom oprávněně obracejí s dotazy, proč souseď může užívat rodinný dům v jiném stupni dokončení než jiný stavebník.

Pokud stavební úřad schválí při závěrečné kontrolní prohlídce stavbu do užívání, pak na požádání stavebníka stavební úřad vyznačí datum vzniku práva užívat stavbu na kopii oznámení o užívání. Bohužel ještě v dubnu 2013 nebyly formuláře občanům k dispozici, proto žádali na dosud platných formulářích, ve kterých však kolonka pro vyznačení není. Proto stavební úřad Magistrátu města Děčín vydával souhlas k užívání stavby, který si sám vytvořil. Stavebníci neměli pro zápis do katastru nemovitostí žádný doklad o tom, že stavbu mohou užívat. Katastrální úřad však podle svých organizačních předpisů musí mít zápis nějakým dokumentem podložen. Z výše uvedeného je patrné, že jednotlivé zákony na sebe nenavazují a nekorespondují spolu.

13. Výsledky

13.1 Průzkum

V empirické části diplomové práce probíhal na vybraných pověřených obecních úřadech a obecních úřadech s rozšířenou působností v Ústeckém kraji průzkum, jak vnímají úředníci stavebních úřadů současnou právní úpravu stavebního práva, a jak se jim s novelizovaným stavebním zákonem pracuje. Vyhodnocený elektronický dotazník je přílohou č. 1 diplomové práce.

Volbou elektronického způsobu realizace průzkumu bylo dosaženo maximální efektivity v oblasti distribuce dotazníků, sběru a následného vyhodnocení získaných dat. Pro respondenty jednodušší a především pohodlnější způsob vyplňování odpovědí spolu se zárukou soukromí bezesporu pozitivně ovlivnily míru návratnosti dotazníků.

13.1.1 Cíl průzkumu

Hlavním cílem bylo mimo jiné zjistit, zda současná právní úprava stavebního práva je dostačující, zjednodušená a úředníkům stavebních úřadů se v povolovacím procesu postupuje snáze, než za účinnosti původního stavebního zákona z roku 1976. Neméně důležitým cílem bylo zjišťování, zda poslední novela byla přínosem pro procesy při povolování, umístování a užívání staveb.

Z odpovědí respondentů na kladené otázky je pak možné získat poměrně ucelenou představu o aktuálním vnímání problematiky úředníků stavebních úřadů a při správné a věcné interpretaci dílčích závěrů průzkumu je možné určit, na co by se měly zákonodárci zaměřit, aby bylo dosaženo lepších výsledků při implementaci tohoto právního předpisu v procesech stavebního práva.

13.1.2 Použitá metoda

Pro zjištění potřebných odpovědí na předem stanovené výzkumné problémy byla zvolena metoda dotazníkového průzkumu, který byl realizován prostřednictvím webového portálu www.marketingovepruzkumy.cz/ s celou řadou nástrojů pro tvorbu elektronických dotazníků, sběrů, zpracování, analýz, vyhodnocení a exportů dat.

13.1.3 Harmonogram postupu

Dotazníkový průzkum je ve své podstatě vcelku nesnadná procedura vyžadující přesně stanovené jednotlivé kroky, kterými se bude ubírat. Vzhledem k časové náročnosti samotné přípravy, realizace a vyhodnocení průzkumu jsou tyto postupy rozděleny do samostatných, po sobě jdoucích fází.

13.1.3.1 Přípravná fáze

V přípravné fázi průzkumu byl sestaven elektronický dotazník, jenž obsahoval celkem 16 uzavřených nebo polouzavřených a otevřených otázek, které bylo nutné vyplnit, jinak systém neumožnil odeslat data ke zpracování. Toto opatření mělo za následek úplnou eliminaci nekompletních dotazníků, které by se musely následně z průzkumu vyřadit. Dvě otevřené otázky byly nepovinné. Dotazník byl větvený, aby mohli odpovídat jak úředníci, kteří pracovali se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu i se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tak i ti, kteří se ve své praxi setkali pouze se současným stavebním zákonem.

13.1.3.2 Realizační fáze

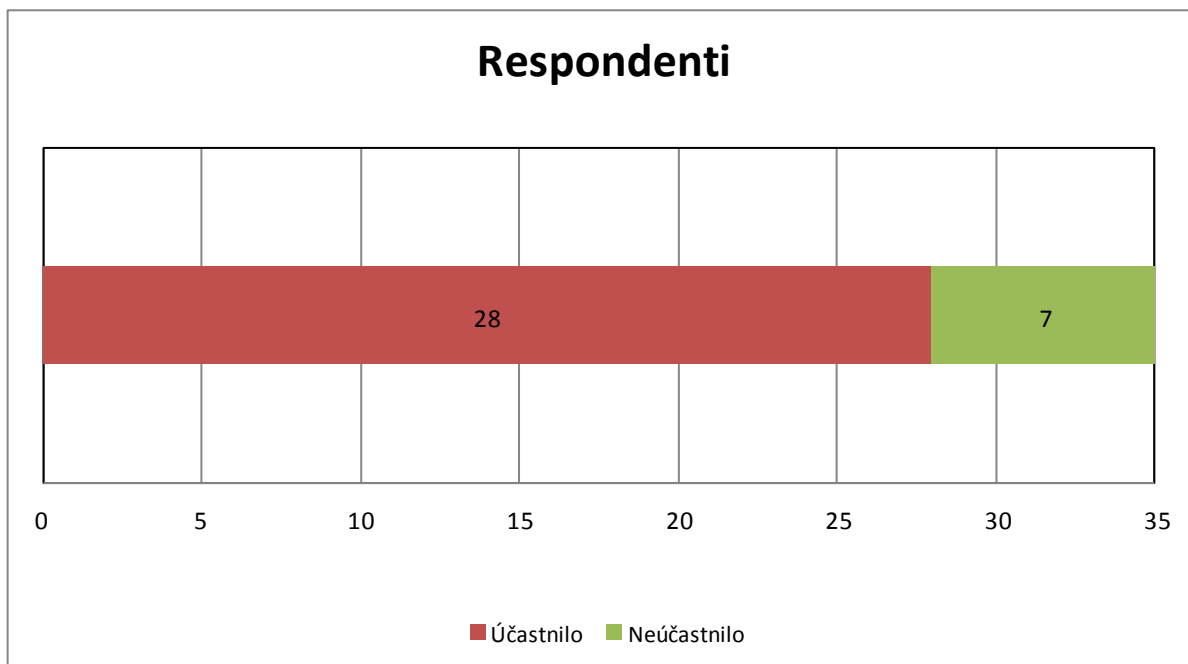
Základní a velmi důležitou podmínkou tohoto průzkumu byla garance naprosté anonymity respondentů a možnost jejich plně autonomního rozhodnutí, zda se průzkumu zúčastní nebo nikoli. Pro minimalizaci rizika vyplnění dotazníku osobou, která nepatří do výzkumného vzorku, obdržel každý respondent e-mailem pozvánku obsahující podrobné instrukce, přístupové heslo a odkaz na internetovou adresu, kde byl dotazník od 4. října 2013 do 14. října 2013 po dobu 10 dnů přístupný.

13.1.3.3 Závěrečná fáze

Po uplynutí stanoveného termínu byl dotazníkový průzkum ukončen a webová adresa odkazující na jeho umístění deaktivována. Dotazník je vyhodnocen.

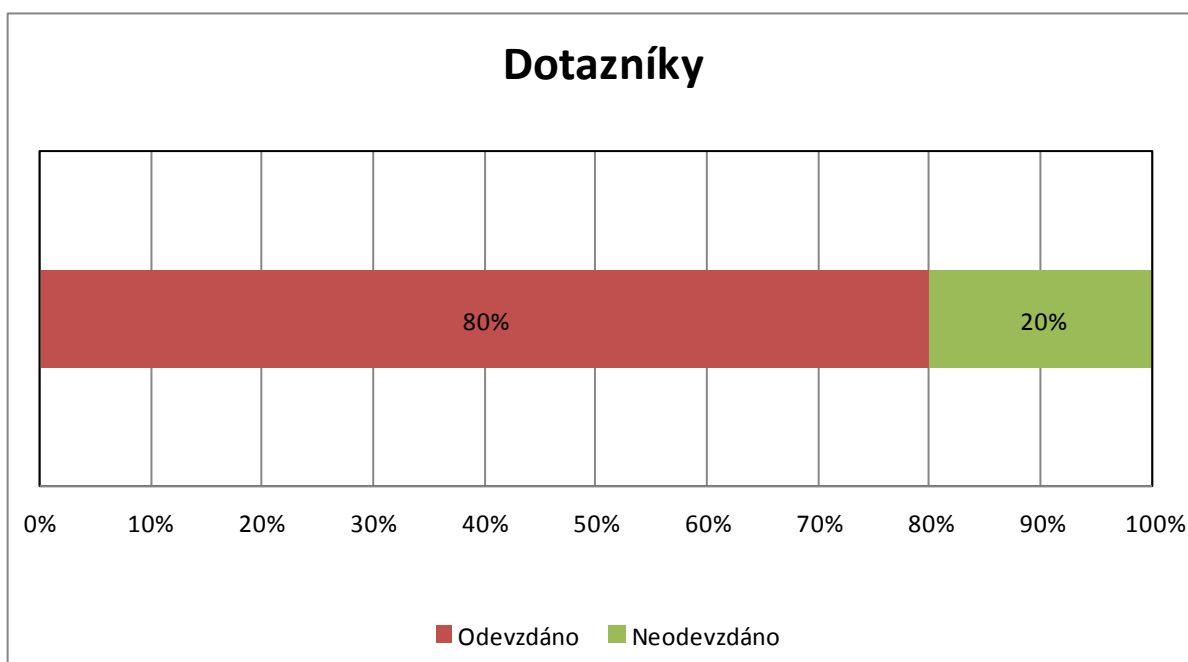
13.1.4 Charakteristika výzkumného vzorku

Výzkumný vzorek činilo 35 úředníků stavebních úřadů ve výše uvedeném kraji. Na základě sociologických znaků, kterými jsou pohlaví, dosažené vzdělání a délka praxe na stavebním úřadu, lze výzkumný vzorek charakterizovat jako heterogenní skupinu (viz obr. 1).



Obrázek 1, Respondenti, vlastní

Počet respondentů, kteří odeslali svůj vyplněný dotazník v poměru k celkovému počtu úředníků ve výzkumném vzorku, činí 80 %. Překročením minimální 75 % hranice návratnosti je možné dotazníkový průzkum označit za validní (viz obr. 2).



Obrázek 2, Dotazníky, vlastní

13.1.5 Vyhodnocení průzkumu

Bez rozdílu na základní sociologické proměnné, kterými jsou pohlaví a vzdělání, analýzou navrácených dotazníků bylo zjištěno, že 95 % respondentů, kteří pracovali se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu i se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu odpovědělo, že snadněji se jim postupovalo podle původního stavebního zákona. Na nepovinnou otázku z jakého důvodu sdělili, že byl jasný, přehledný, jednoduchý a použitelnější v praxi.

Ani velká novela nepřinesla dle tohoto průzkumu výrazné zlepšení. Celkem 54% respondentů odpovědělo, že novela spíše není přínosem pro práci se stavebním zákonem, 14% nevidí vůbec žádný přínos, 32 % pak hodnotí, že některá pozitiva přinesla, avšak žádný zúčastněný nehodnotí novelu jednoznačně kladně bez výhrad.

Z celkového počtu respondentů se 50 % domnívá, že velká novela sice některé postupy při umístování, povolování a užívání staveb upřesnila, avšak například doručování územních souhlasů a souhlasů s ohlášeným stavebním záměrem se většinou jeví jako složité, nesmyslné, nevhodné doručování ve dvou kolech.

Dále pak zahrnutí velkou novelou do okruhu účastníků stavebního řízení občanská sdružení stanovená podle zvláštního právního předpisu vidí 54 % jako nadbytečné, 32 % je obešle z důvodu, že to nepovažuje za podstatné a jen 14 % úředníků je obešle, protože se domnívá, že by tyto zájmy, které jsou již chráněny v územním řízení, měly být opětovně zohledňovány i ve stavebním řízení.

Nejvíce respondentů, tedy 71 %, konstatovalo, že informovanost veřejnosti o velké novele stavebního zákona prostřednictvím médií byla zavádějící, 25% ji pak vidí jako nevyhovující, pouze 4 % jsou spokojeni.

Rovněž celých 57 % respondentů vyjadřuje svou nespokojenost s metodickým vedením nadřízeného orgánu, 36 % má určité výhrady a pouhých 7 % je spokojeno.

13.1.6 Závěr průzkumu

Vzhledem k tomu, že dotazníkové šetření probíhalo na vzorku úředníků stavebních úřadů jednoho kraje, není možné získané hodnoty považovat za názor všech pracovníků stavebních úřadů na území celé České republiky, avšak získané odpovědi jistě mají svou vypovídající schopnost a odrážejí i můj názor na danou problematiku.

13.2 Komparace vydaných rozhodnutí a opatření v období leden – červen 2012 a leden – červen 2013

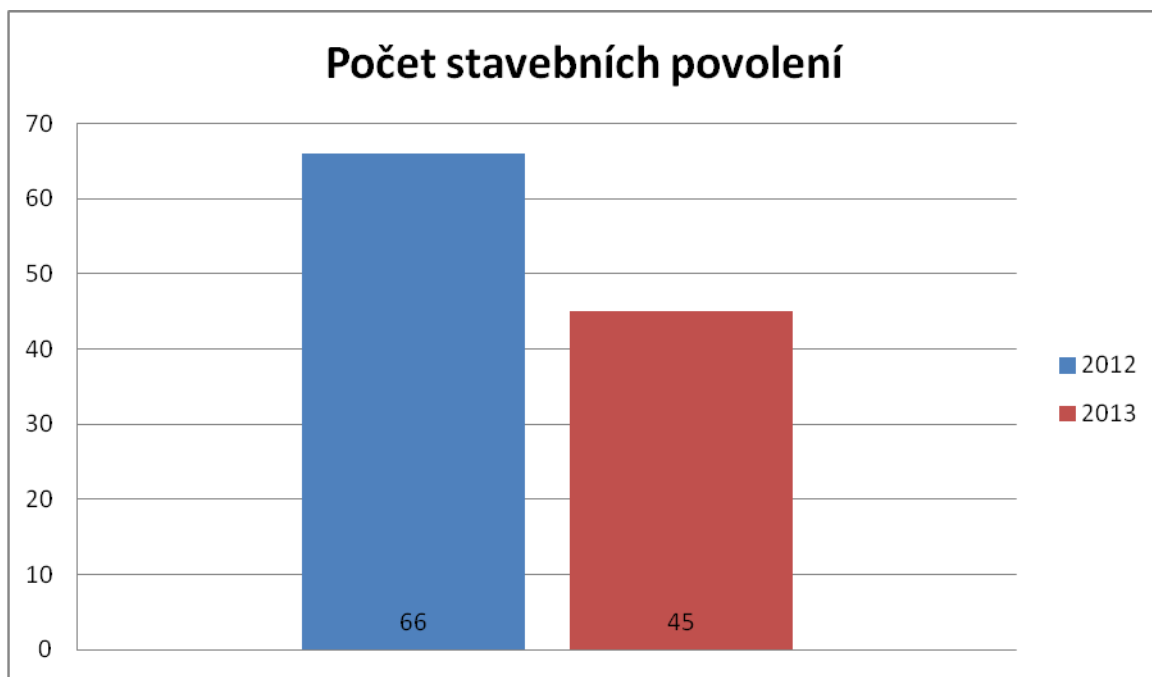
13.2.1 Úvodní komentář

Ačkoli je 6 měsíců poměrně krátké období pro komparaci, lze konstatovat, že počet jednotlivých podání a žádostí k umístění, povolení či užívání staveb v souvislosti s přijetím poslední novely stavebního zákona, která je účinná od 1. 1. 2013, má klesající tendenci, což dokazují následující grafy. Ty ukazují počet stavebních povolení, územních rozhodnutí, územních souhlasů, souhlasů s ohlášeným stavebním záměrem, které byly vydány v období leden - červen 2012 a leden - červen 2013 stavebním úřadem Magistrátu města Děčín (viz obr. 3, 4, 5, 6). Výjimku tvoří srovnání počtu vydaných dodatečných povolení staveb, jejichž počet v roce 2013 vzrostl (viz obr. 7).

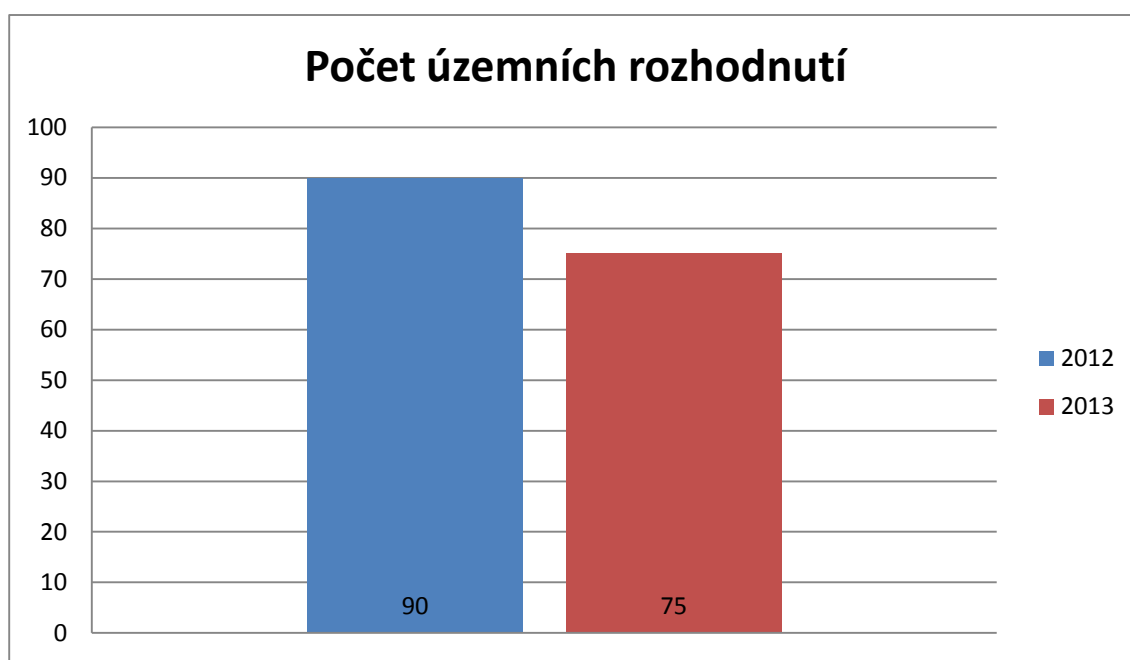
Domnívám se, že za tímto vývojem stojí jistě nový rozšířený výčet staveb, které nevyžadují jakékoli opatření stavebního úřadu, ale jak již bylo v této práci zmíněno je značně omezen. To však stavebníci často již nedočtou, či omezení nerespektují nebo se doslechli zavádějící informace z médií a už vůbec pak nezaznamenají skutečnosti, že jejich stavba se nachází např. v ochranném pásmu dráhy a nevyžádají si ke stavbě stanovisko dotčeného orgánu. Bohužel i tehdy realizují stavbu tzv. „na černo“. Zcela nově je totiž novelou zakotveno, že stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s jinými právními předpisy. Důkazem vzniklého stavu je rostoucí počet dodatečných povolení stavby.

Značný pokles v počtu vedených společných územních a stavebních řízení shora uvedeným stavebním úřadem v roce 2013 (viz obr. 8) je jistě zapříčiněn především tím, že veškerá technická infrastruktura vyžaduje pouze územní rozhodnutí a následně již nevyžaduje stavební povolení, jak tomu bylo před účinností novely.

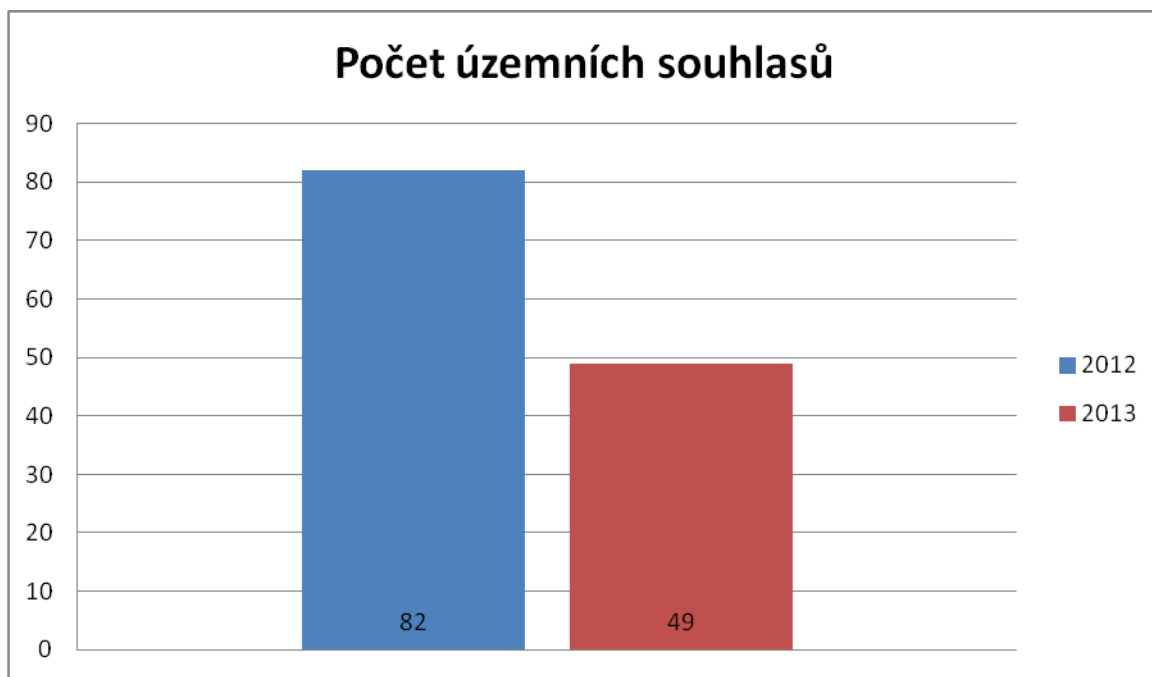
Klesající trend vývoje všech uvedených ukazatelů může být i ovlivněn hospodářskou situací investorů a rovněž značné zvýšení poplatků za vydání opatření či rozhodnutí svádí stavebníka realizovat stavbu bez příslušného povolení stavebního úřadu, což opět ztvrdzuje rostoucí počet dodatečných povolení stavby.



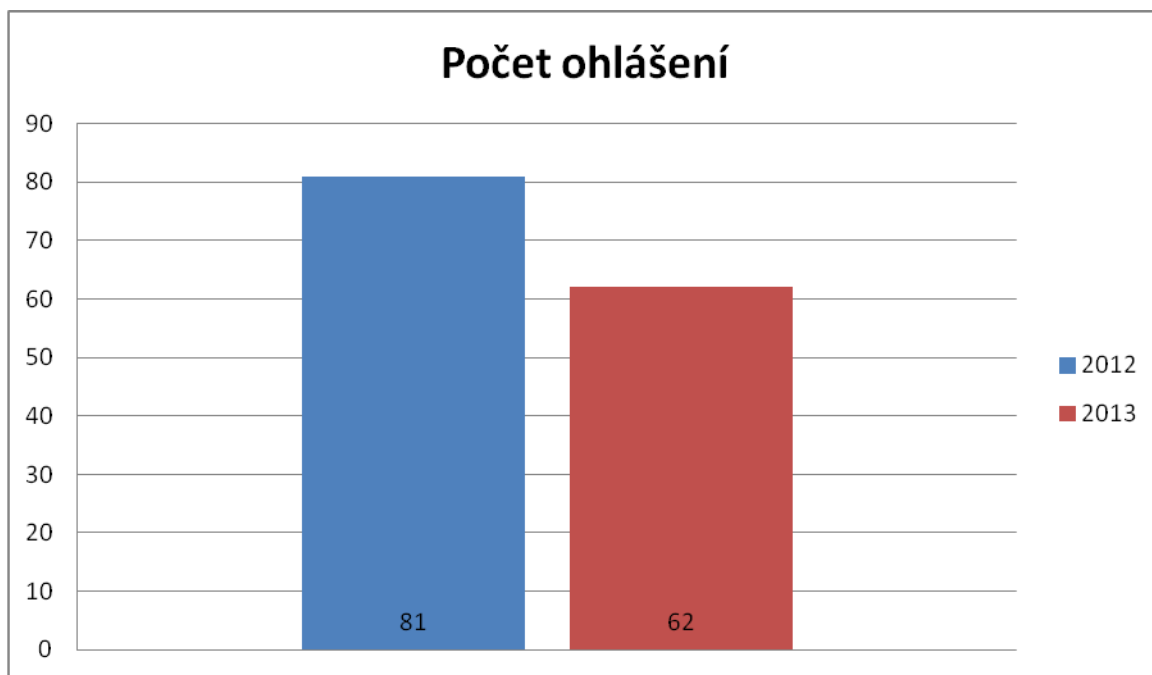
Obrázek 3, Počet stavebních povolení, vlastní



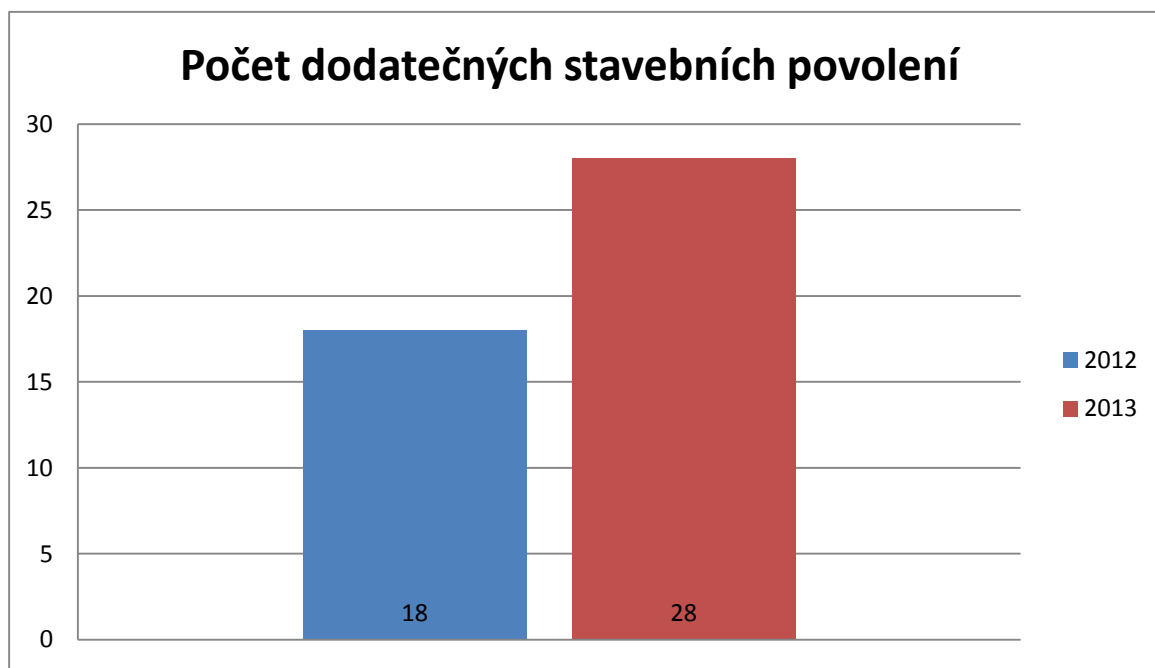
Obrázek 4, Počet územních rozhodnutí, vlastní



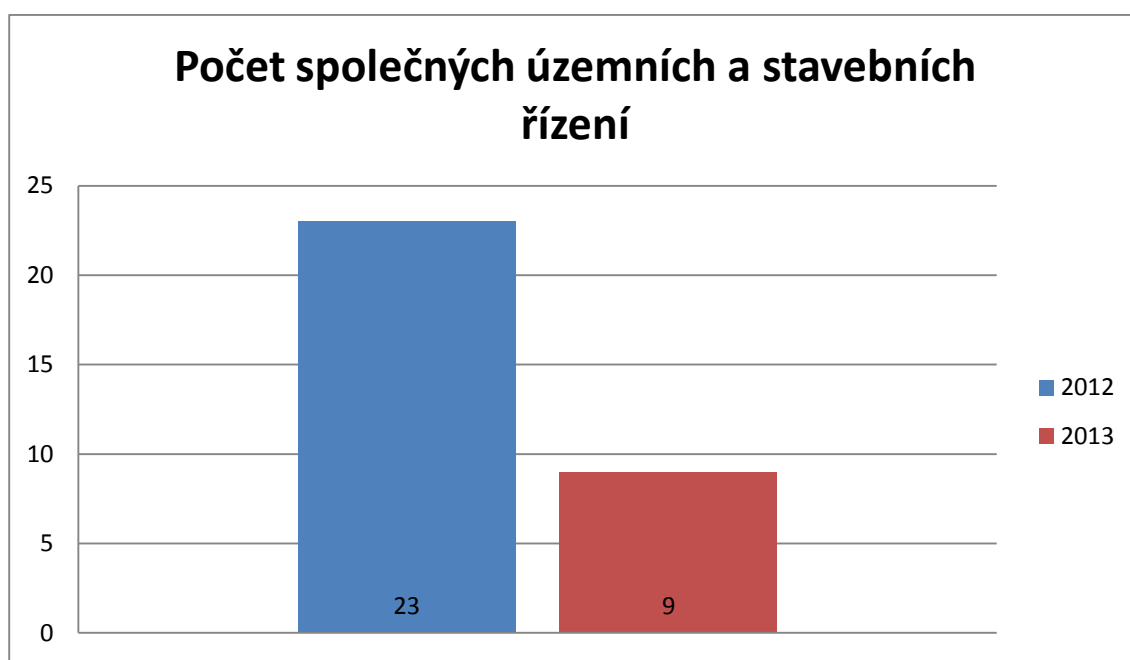
Obrázek 5, Počet územních souhlasů, vlastní



Obrázek 6, Počet ohlášení, vlastní



Obrázek 7, Počet dodatečných stavebních povolení, vlastní



Obrázek 8, Počet společných územních a stavebních řízení, vlastní

14. Diskuze

Novela stavebního zákona přinesla na úseku územního rozhodování a stavebního řádu řadu významných změn. Na mnoha místech byly provedeny i významné legislativně technické úpravy a zpřesnění, která jistě odstraní některé aplikační a výkladové problémy současné praxe, což bylo nepochybně jedním z jejích cílů.

V první řadě došlo k několika zpřesněním dokládáním k jednotlivým žádostem, což je jistě ve prospěch stavebníka.

Ztotožňuji se s názorem Pavlové, že ve vymezení jednotlivých pojmů můžeme za průlomové považovat, že v pojmu stavby nebylo výslovně upraveno, že za stavbu se považuje také výrobek, který plní funkci stavby. Dále pro praxi významná je nová definice zastavěné plochy, jelikož upřesňuje výpočet této plochy.

Novela nově upravuje možnost spojení územního souhlasu se souhlasem s provedením ohlášeného stavebního záměru. Neztotožňuji se s názorem Sedláčkové, že bylo nutné upravit způsob doručování územních souhlasů a souhlasů s ohlášeným stavením záměrem a dále i zcela nelogické doručení společného územního souhlasu s ohlášením. Tato problematika doručování osobám, jejichž práva mohou být dotčena či dotčeným orgánům odlišnými způsoby způsobují v praxi úředníkům stavebních úřadů značné komplikace. Doručení těmto osobám vnímám jako složité, nevhodné, jelikož již k učiněnému podání musí stavebník předem doložit písemné souhlasy těchto osob s navrhovaným záměrem. Jako negativní vnímám, že musí být doložen písemný souhlas všech mezujících vlastníků sousedních pozemků, což v praxi mnohdy vzhledem k narušeným sousedským vztahům nelze. Domnívám se, že by měli být osloveni pouze ti, jejichž práva mohou být stavbou skutečně dotčena.

Kritickým okem vnímám i nejednotnost ve výkladu ustanovení k územnímu souhlasu. Je zde citováno, že územní souhlas může obsahovat podmínky. Avšak Sedláčková uvádí, že by obsahovat raději neměl, Pavlová dokonce, že nesmí, protože se jedná pouze o opatření podle správního řádu, tudíž podmínky jsou nevymahatelné. Původní slovo „nesmí“ prý při zákonodárném procesu bylo nahrazeno slovem „může“. Doposud k tomuto nebylo přijato jednoznačné vysvětlení, a tudíž v této problematice jednotlivé stavební úřady postupují odlišně, ba zcela protichůdně. Dle Vedrala se jedná o jednoznačný střet stavebního zákona se správním řádem.

Novelou je i podrobněji upraven a zpřesněn postup při vedení společného územního a stavebního řízení, avšak opět není stavebními úřady považován, jak vyplývá i z dotazníkového šetření, za zjednodušující pro práci úředníka, protože musí obsahovat dva výroky, dvě odůvodnění či dvě poučení. Doručen musí být jednotlivým účastníkům územního a stavebního řízení zvláště a ti se mohou odvolat pouze např. k územnímu rozhodnutí. Přínos tohoto ustanovení je jistě pro stavebníky, především ve zkrácení lhůt.

Kladně hodnotím i návrat oznamování zahájení územního řízení a doručování dalších písemností k dřívější úpravě. Oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení jsou účastníkům řízení a dotčeným orgánům doručovány jednotlivě.

Dále za pozitivní koncepčně významnou změnu považuji zavedení úlevy pro uvádění účastníků územního řízení, kdy v případě záměrů s velkým počtem účastníků nemusí být v žádosti o vydání územního rozhodnutí uvedeni.

Obširněji je v novele upravena i veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje územní rozhodnutí. Domnívám se, že zpřesnění tohoto ustanovení bude v praxi odrážet hojnější využití tohoto zjednodušujícího institutu.

Za zásadní pak považuji taxativní výčet případů, kdy se nevyžaduje územní rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Jedná se o výjimky ze zásady, že stavby, zařízení a jejich změny vyžadují vždy územní rozhodnutí nebo alespoň územní souhlas. Každý stavebník musí proto i u staveb a zařízení, které nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení, kontrolovat, zda není vyžadováno územní rozhodnutí či územní souhlas. Bohužel je tento výčet ještě dále omezen jinými ustanoveními či nenahrazuje stanoviska dotčených orgánů, tudíž na základě mylného úsudku stavebníka, že stavba nevyžaduje žádné rozhodnutí či opatření staví tzv. na černo. I stavba, která nevyžaduje územní rozhodnutí či územní souhlas, ale je pro její umístění nutné stanovisko či rozhodnutí dotčeného orgánu, je při nedodržení těchto zákonů, které chrání jiné zájmy, předmětem řízení o odstranění stavby dle stavebního zákona. Těchto staveb, jak dokládá komparace vydaných dodatečných povolení staveb před a po účinnosti poslední novely, bohužel přibývá. Troufám si říci, že právě důvod, že stavebníkovi nestačí přečíst pouze jedno ustanovení zákona, je tím důvodem.

Přijímám názor Macháčkové, že podstatná pozitivní změna v institutu ohlášení je, že podle novely stavební úřad usnesením rozhodne o provedení stavebního řízení, pokud dospěje k závěru, že ohlášení není úplné nebo nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu. Dříve musel stavební úřad takovéto podání odložit.

Za zcela nadbytečné považuji zahrnutí novelou do okruhu účastníků stavebního řízení občanská sdružení podle zvláštního právního předpisu. Domnívám se, že právní ochrana těchto zájmů je již dostatečná v územním řízení, a tak jako Pavlová nespátřuji důvod, proč by měla být opětovně brána do okruhu účastníků i ve stavebním řízení. Sedláčková dokonce v konceptu poslední novely navrhovala, aby byla vyčleněna i z okruhu účastníků územních řízení, jelikož jejich práva jsou jednoznačně zakotvena ve zvláštních předpisech a již zde je vymezena jejich působnost.

Poslední novela zcela změnila nově zavedený institut ve stavebním zákonu, kterým je autorizovaný inspektor. Zákonodárci čerpali ze zahraničních zkušeností především v Anglii a Walesu, kde může soukromý schválený inspektor převzít od stavebních úřadů celé stavební řízení, ale bohužel u nás se tento urychlovací povolovací postup neosvědčil. Tak jako Mazanec nepovažuji za šťastné řešení přesunout výkon státní správy do soukromých rukou. I tvůrci zákona toto pochopili a přistoupili v novele ke zcela nové, již ne tak benevolentní úpravě, kdy i orgán státní správy má důležitou roli, neobávám se říci rozhodující úlohu při využití stavebníkem tohoto ustanovení. Z hlediska této problematiky hodnotím novelu jako velmi přínosnou.

Tak jako většina oprávněných úředních osob stavebních úřadů, tak i já a dle jejich vyjádření i tvůrci stavebního zákona, jsem věřila při novelizaci v oblasti užívání staveb v návrat ustanovení tzv. „staré dobré padesátky“, čímž je myšlen zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Za platnosti tohoto zákona bylo možné dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. V tomto rozhodnutí mohl stavební úřad stanovit podmínky vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu, odstranění drobných nedostatků skutečného provedení stavby zjištěných při kolaudačním řízení, které bylo na základě žádosti vedeno, a určit přiměřenou lhůtu k jejich odstranění. Mohl tak učinit pouze v případě, že šlo o nedostatky, které neohrožují zdraví a bezpečnost osob a nebránily ve svém souhrnu řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu. Bohužel, právní úprava od roku 2007 zavedla, že dokončenou stavbu, popřípadě část stavby schopnou samostatného

užívání lze užívat na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu. Nelze totiž dokončení stavby ničím podmiňovat, a je častým případem, že stavba zůstane, např. z finančních potíží stavebníka, při schválení stavebním úřadem při drobných nedodělcích nedokončena. Stavební úřad však tuto stavbu povolil do užívání bez podmínek a již nemůže po stavebníkovi vyžadovat odstranění těchto drobných závad. V praxi je však značně obtížné při závěrečné kontrolní prohlídce shledat stavbu, která je „absolutně“ dokončena.

Je tedy patrné, že vše závisí nikoli na ustanovení zákona, ale na toleranci stavebních úřadů, což považuji za chybné. Z výkladu stavebního zákona by mělo být možné jednoznačně a konkrétně dovodit, které stavby lze do užívání uvést. V současnosti v dané věci novela nepřinesla očekávané a stavební úřady nadále postupují nejednotně, dle svého uvážení.

Na tomto místě bych ráda uvedla, že nejen výše uvedené ustanovení k užívání staveb bylo dle mého názoru, i dle mínění oslovených respondentů, lépe ošetřeno v zákonu č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Jak jsem již v předchozích částech naznačila, byl původní zákon přehlednější, obecnější, jednodušší a úředníkům stavebních úřadů se podle něj postupovalo snadněji. Je opravdu velice zarážející, že po několikaletém úsilí, kterým prošel zrod nového stavebního zákona, vznikl na konci této cesty zákon tak značně složitý, nepřehledný, nejasný, často s až nejednoznačným výkladem, a který jistě nevedl k usnadnění v praktickém využití ani pro úředníky ani pro stavebníky, což jistě mělo být jeho cílem. Tomu nasvědčuje již několik novel v krátkém časovém období, včetně novely poslední, která však dle mého zjištění nepřinesla uspokojivé řešení problematiky.

15. Závěr

Za jeden z nejdůležitějších mezníků v dějinách českého stavebního práva lze zcela jistě považovat rok 2007. Tento rok je tedy z historického hlediska bezesporu významným tím, že vstoupila v účinnosti zcela nová právní úprava oblasti územního plánování a stavebního řádu – nový stavební zákon neboli zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Předmětný právní předpis nahradil původní stavební zákon z roku 1976 nesoucí stejný název, jež danou problematiku za vydatné pomoci mnoha novelizací upravoval neuvěřitelných třicet let.

Důvodem, proč zákonodárci přistoupili k tak radikální změně v oblasti stavebního práva, byla koncepční zastaralost minulé právní úpravy, která již zcela jistě nevyhovovala aktuálním potřebám a požadavkům současně české společnosti 21. století. Nová koncepce stavebního zákona je rovněž odrazem nutnosti aplikace nespočtu dlouholetých poznatků a nových zkušeností získaných v této oblasti. Východiskem pro jeho zpracování se rovněž stala rozsáhlá judikatura soudů. Na druhou stranu musím s tímto konstatováním do jisté míry polemizovat. Argument o zastaralosti tohoto předpisu je sice namístě, avšak lze s oporou nejen mých dlouholetých praktických zkušeností s ním přesto konstatovat, aniž bych chtěla jakkoliv tvrdošijně „starý“ zákon bránit, že byl pro praktické využití přehlednější, jednodušší a systémovější než zákon nový. Z pohledu praxe jsem přesvědčena o tom, že se mělo spíše uvažovat o úpravách starého stavebního zákona tak, aby vyhovoval současným požadavkům a zároveň aby si zachoval svoji původní přehlednou a logickou systematiku.

Stavební zákon „nové generace“ se dostal do sféry mého jak profesionálního tak studijního zájmu. Cílem předpokládané diplomové práce bylo jednotlivé vybrané instituty a postupy včetně zcela nových a zjednodušujících na úseku územního rozhodování a podle stavebního řádu podrobit detailním rozborům. Mým úmyslem bylo též podívat se na problematiku jednak z pozitivního pohledu jeho přínosu v těchto procesech, ale též v rámci kritického pohledu upozornit na jeho aplikační nedostatky. Nelze zakrývat, že nedostatků v zákoně byla a dosud je celá řada, o čemž nepochybně svědčí již několik novelizací v poměrně krátké době jeho účinnosti. O „kvalitě“ původního předpisu z roku 2006 zcela jistě svědčí také v současné době

již účinná tzv. „velká“ novela, která upravuje nebo dokonce ze základu zcela mění nebo nově doplňuje mnoho ustanovení. Cílem předkládané diplomové práce bylo především zhodnocení, zda byla odpovědnými osobami vyslyšena kritika zdola a došlo poslední novelou zákona k nápravě chyb a nedostatků.

Jedním ze základních cílů novely stavebního zákona bylo zpřesnění povolovacích postupů, což jistě bylo novelou naplněno. Avšak například upřesněné společné územní a stavební řízení nepřineslo zjednodušení pro úředníky. Navrhuji možnost rozhodnutí s jedním výrokem, odůvodněním i poučením. Možnost odvolání by se nevztahovala pouze k umístění stavby či provedení stavby, ale k rozhodnutí samému. Jde o společné řízení, proto si stavebník musí uvědomit, že musí naplnit kritéria obou, pokud chce řízení zjednodušit.

Cílem novelizace bylo i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech záměrů, které nevyžadují posouzení vlivu na životní prostředí, a rovněž při odsouhlasení nevýznamných záměrů splňujících požadavky právních předpisů, zejména staveb s doplňkovou funkcí k již existujícím stavbám hlavním. Tento cíl nebyl dle mého zjištění naplněn dostatečně. V územním řízení kvituji návrat k doručování účastníkům řízení jednotlivě, avšak při územních souhlasech bylo doručování značně zkomplikováno, proto v tomto směru navrhuji odstranění této povinnosti. Domnívám se, že není nutné obesílat vlastníky všech sousedících pozemků ani dotčené orgány, když předem vyjádřili písemnou formou svůj souhlas s daným záměrem. Obdobný postup navrhuji i u souhlasu s ohlášeným stavebním záměrem a společným souhlasem.

Dále doporučuji vyloučit ze stavebního řízení občanská sdružení stanovená podle zvláštního právního předpisu. Jak vyplynulo z mých poznatků je toto účastenství nadbytečné, komplikující a nevhodné. Můj osobní názor je, že není nutnost začleňovat tato sdružení ani do územních řízení, jelikož jejich práva jsou dostatečně chráněna v jiných zvláštních předpisech.

I když se novela částečně vrátila k původnímu zákonu z roku 1976, podle nějž se dle mého názoru i průzkumu v řadách úředníků stavebních úřadů postupovalo snadněji, chybí zde návrat ke kolaudačnímu řízení. Možnost užívat stavbu s podmiňujícími drobnými nedostatky k jejich odstranění v daném termínu bylo pro stavebníky jistě přijatelnější, než striktní zákaz stavbu užívat.

Poslední novela stavebního zákona nepřinesla pro úředníky stavebních úřadů očekávané, ba pro mnohé byla zklamáním, avšak vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně nový právní předpis, teprve čas ukáže, jak se s ním bude pracovat. Řadu nejasností sice odstranil, ale již v současné době má opět řadu závažných nedostatků, které znesnadňují práci povolovacím orgánům. A když navíc panuje nejednotnost mezi zákonodárci samými, jak si to či ono ustanovení vyložit, jak má potom postupovat úředník prvoinstančního správního orgánu a co teprve má pochopit stavebník. Ten se z médií dozví pouze kusé, zavádějící informace, které ho nasměrují provést stavbu přinejmenším v rozporu se stavebním zákonem.

Proto apeluji na zákonodárce, aby v rámci tzv. „kolečka“ po jednotlivých ministerských resortech, nedocházelo k přetváření, dokonce i k nahrazování slovy opačného významu v jednotlivých ustanoveních zákona. Dále pak je nutné, aby byl včas vydán jednoznačný výklad každého právního předpisu a přijaty změny předpisů souvisejících. Rovněž médiím by měly být poskytnuty jednoznačné a přesné informace. Poté doporučuji dohled nad sdělením těchto zpráv veřejnosti, případně je dementovat či upřesnit. Do budoucna by se tak jistě předešlo řadě dodatečných povolení staveb, zbytečným náhradám řízení a projednání přestupků či správních deliktů v oblasti stavebního práva.

16. Přehled literatury a použitých zdrojů

16.1 Knižní zdroje

- ATKINSON M. F., 2000: Structural Defects Reference Manual for Low-Rise Buildings. Ilustrované vydání. Spon: E & FN, 240 s. ISBN 041925790.
- BILLINGTON M. J., BRIGHT, K. et WATERS, J. R., 2007: Building Regulations. vyd. 13. Chichester: Blackwell Publishing, 104 s. ISBN 9781405159227.
- BILLINGTON M. J., 2005: Using the Building Regulation: Administrative Procedures. Oxford: Butterworth-Heinemann, 294 s. ISBN 0750662573.
- BIČOVSKÝ J., HOLUB, M. et FIALA, J., 2005: Prováděcí a souvisící předpisy k občanskému zákoníku. 6. vyd. Praha: Linde a.s., 447 s. ISBN 80-7201-545-1.
- BLAŽEK J., 2009: Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami. 2. aktualizované vyd. Olomouc: Anag, 599 s. ISBN 978-80-7263-513-9.
- BLAŽKOVÁ M. et MACHAČKOVÁ J. 2007: Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací. Linde Praha a.s., 239 s. ISBN 978-80-721-645-7.
- DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M. et VOBRÁTILOVÁ Z., 2006: Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde, 703 s. ISBN 80-7201-626-1.
- DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M. et VOBRÁTILOVÁ Z., 2007: Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami. Praha: Linde, 330 s. ISBN 978-80-7201-656-3.
- DOLEŽAL J., MAREČEK J., SEDLÁČKOVÁ V., SKLENÁŘ T., TUNKA M. et VOBRÁTILOVÁ Z., 2013: Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 838 s. ISBN 978-80-7380-730-5.
- GERLOCH A., 2009: Teorie práva. 5. vyd. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 312 s. ISBN 978-80-7380-233-2.

- HENDRYCH D. et al., 2009: Správní právo: Obecná část. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HORZINKOVÁ E. et NOVOTNÝ V., 2008: Správní právo procesní. 2. vyd., Praha: Leges, 352 s. ISBN 978-80-87212-01-1.
- KALINOVÁ Ž. et KUKUČOVÁ Z., 2008: Stavebný zákon: s komentářem. Poradca s.r.o., 280 s. ISSN 1335-1583.
- KESSEL A., 2006: Air, the Environment and Public Health. Cambridge: Cambridge University Press, 243 s. ISBN 9780521831468.
- KLIKOVÁ A., HAVLAN P., VALACHOVÁ K. et HAMPLOVÁ E., 2009: Stavební právo, Praktická příručka. Praha: Linde, 224 s. ISBN 978-80-7201-764-5.
- KOUKALOVÁ V. et VOBRÁTILOVÁ Z., 2009: Dotčené orgány ve výstavbě. 1. vyd. Praha, 40 s. ISBN 978-80-87093-94-8.
- LALÍK M., 2010: Podáváme žádost na stavební úřad. Praha: Linde a.s., 167 s., ISBN 978-80-7201-821-5.
- MAREK K. et PRŮCHA P., 2007: Nové stavební právo. Masarykova univerzita, Brno, 1. vyd., 264 s. ISBN 978-80-210-4419-7.
- MAREK K. et PRŮCHA P., 2009: České stavební právo v evropském kontextu. Brno: Masarykova univerzita, 451 s. ISBN 978-80-210-4958-1.
- MAREK K. et PRŮCHA P., 2011: Stavební právo v teorii a praxi. 1. vyd. Praha: Leges s.r.o., 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.
- MAZANEC M. et KŘENKOVÁ J., 2008: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva. 1. vyd. Praha: ASPI a.s., 1472 s. ISBN 978-80-7357-296-9.
- NOVOTNÁ D., 2011: Městské stavební řády. Brno: Národní památkový ústav, 386 s. ISBN 978-80-86752-92-1.
- ONDRUŠ R., 2005: Správní řád, Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde a.s., 515 s. ISBN 80-7201-523-0.
- VEDRAL J., 2006: Správní řád Komentář. 1. vyd. Praha: Bova Polygon, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3.

16.2 Články v odborných časopisech

- BRODSKÝ P., 2008: Připomínky k činnosti autorizovaných inspektorů. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 4: s. 44.
- ČERNEGA P., 2007: Povoľovanie stavieb v novej právnej úprave SR. Stavební právo: Bulletin, Praha: ARCH, č. 4: s. 28-31.
- FANTL M., 2011: Několik poznámek k článku I. Karfíka. Stavební právo: Bulletin, Praha: ARCH, č. 1: s. 33-34.
- JÄDE H., 2005: Bilanz der Bauordnungsreform: s. 21-22.
- KARFÍK I., 2011: Vybrané aspekty povolování staveb ve vazbě na institut autorizovaného inspektora podle britského a českého práva. Stavební právo: Bulletin, Praha: ARCH, č. 1: s. 27-32.
- MAZANEC M., 2012: Certifikát autorizovaného inspektora po novele stavebního zákona. Stavební právo: Bulletin, Praha: ARCH, č. 4: s. 18.
- PAVLÍK M., 2006: Institut autorizovaného inspektora v rámci nového stavebního zákona. ERA 21, Praha: ERA, č. 2: s. 72.
- PAVLOVÁ M., 2012: Zaměření a důvody přijetí novely stavebního zákona. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 3: s. 22.
- PAVLOVÁ M., 2013: Ještě k novele stavebního zákona. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 1: s. 31-32.
- SEDLÁČKOVÁ V., 2012: K vybraným otázkám novely stavebního zákona na úseku stavebního řádu. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 3: s. 43.
- SERAFÍN P., 2007: K některým otázkám působení autorizovaného inspektora. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 4: s. 3.
- VEDRAL J., 2009: K právní povaze územního souhlasu. Stavební právo: Bulletin, Praha: ARCH, č. 1: s. 23-32.
- VESELÝ K., 2008: Podmínky výkonu funkce autorizovaných inspektorů. Stavební právo Bulletin, Praha: ARCH, č. 4: s. 28.

16.3 Právní předpisy

- Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- MMR, 2012: Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 255 s.
- MMR, 2012: Pracovní úplné znění novely stavebního zákona. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, 142 s.

16.4 Internetové zdroje

- <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Dalsi-pravni-informace/Historie-ceskeho-stavebniho-prava>
- <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=573>
- <http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2012/Novela-Stavebniho-zakona-prinasi-predevsim-zjednod>
- <http://www.epravo.cz/top/clanky/pripravovana-novela-stavebniho-zakona-52945.html>
- <http://stavba.tzb-info.cz/normy-a-pravni-predpisy-hruba-stavba/9049-co-prinasi-novela-stavebniho-zakona>
- <http://www.leurope.cz/poradna/stavebni-poradna/text/4888/>
- http://www.autorizovaniinspektori.cz/news_4.asp

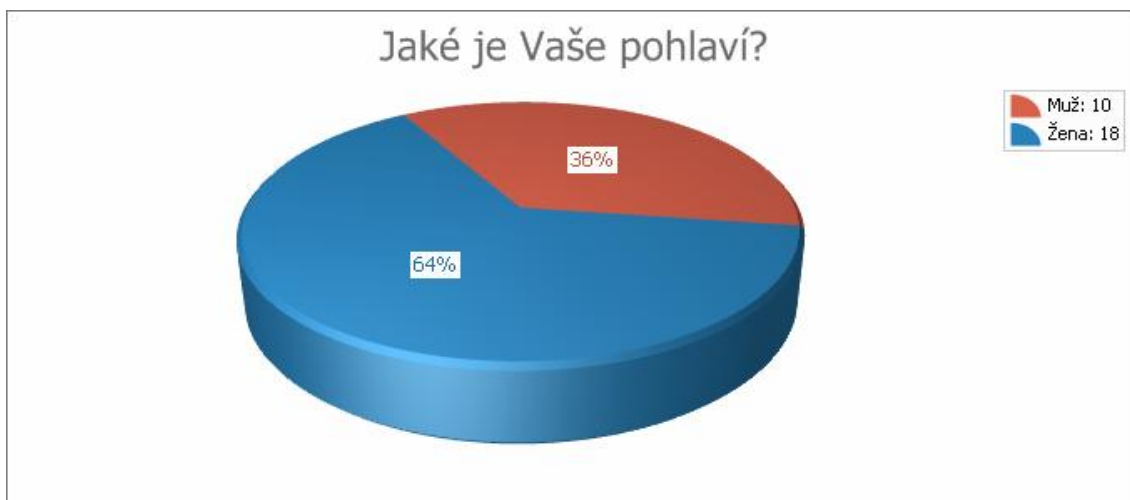
16.5 Ostatní zdroje – vlastní

- SRBOVÁ M., 2010: Bakalářská práce. Vyvlastňování nemovitostí. Nепublikováno. Dep.: ČZU Praha.

Přílohy

Příloha č. 1 - vyhodnocení jednotlivých otázek dotazníku

1) Jaké je Vaše pohlaví?



Zdroj: vlastní průzkum

2) Jaké je Vaše nejvyšší dosažené vzdělání?



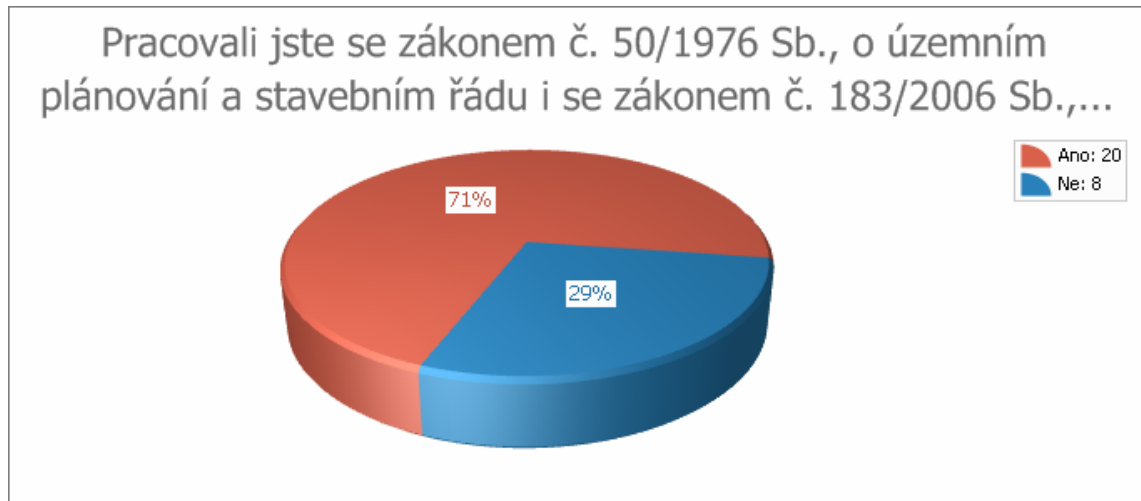
Zdroj: vlastní průzkum

3) Jaká je délka Vaší praxe na stavebním úřadu?



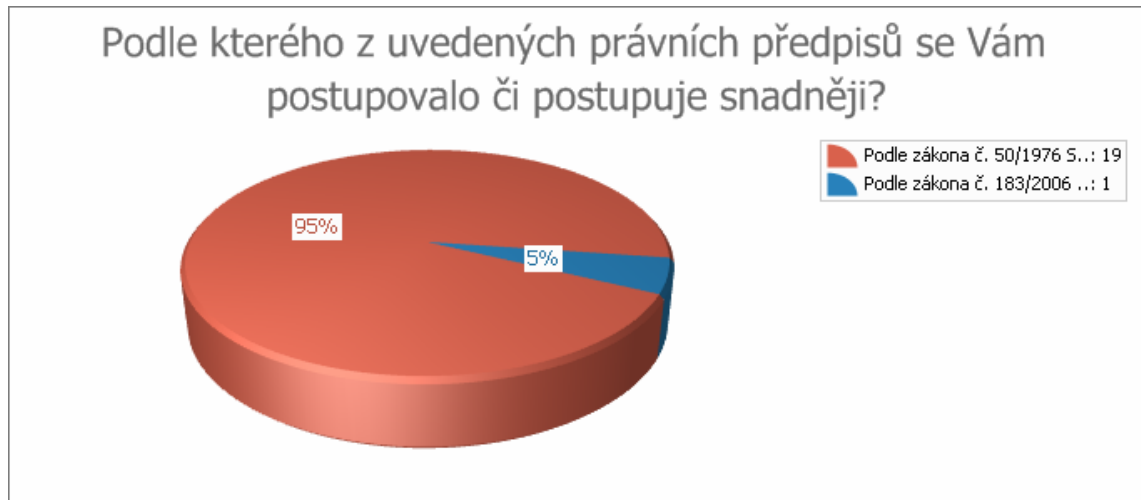
Zdroj: vlastní průzkum

4) Pracovali jste se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu i se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu za jejich platnosti?



Zdroj: vlastní průzkum

5) Podle kterého z uvedených právních předpisů se Vám postupovalo či postupuje snadněji?

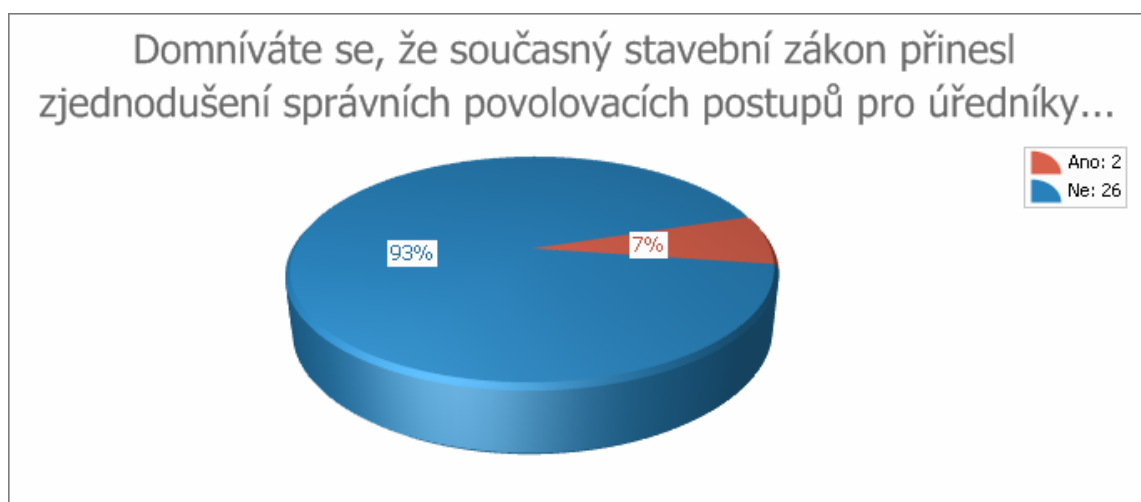


Zdroj: vlastní průzkum

6) Z jakých důvodů?

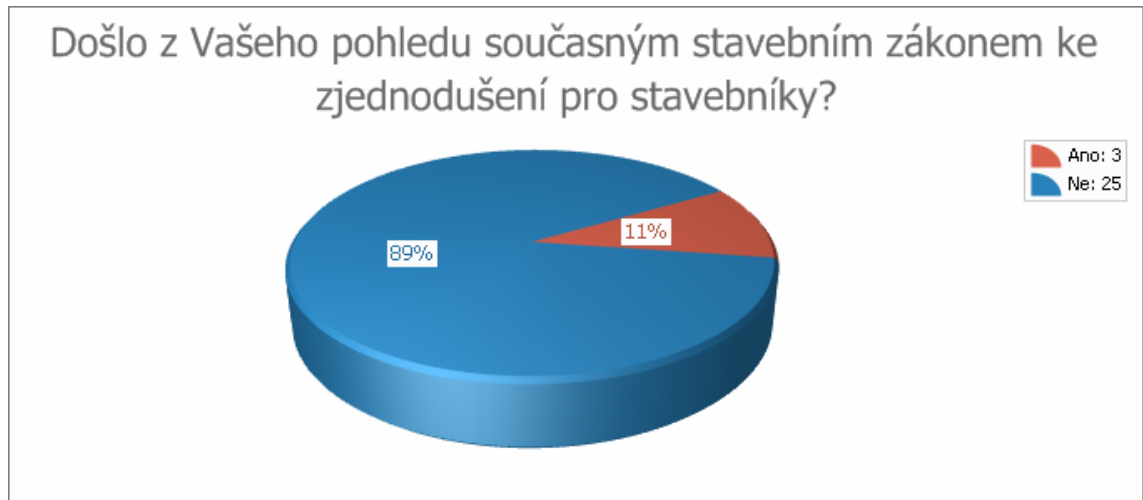
zákon byl jednodušší, jasnější, přehlednější, logičtější, praktičtější, obecnější, snadněji aplikovatelnější, systematičtější, srozumitelnější, jednotně vykládán

7) Domníváte se, že současný stavební zákon přinesl zjednodušení správních povolovacích postupů pro úředníky stavebních úřadů?



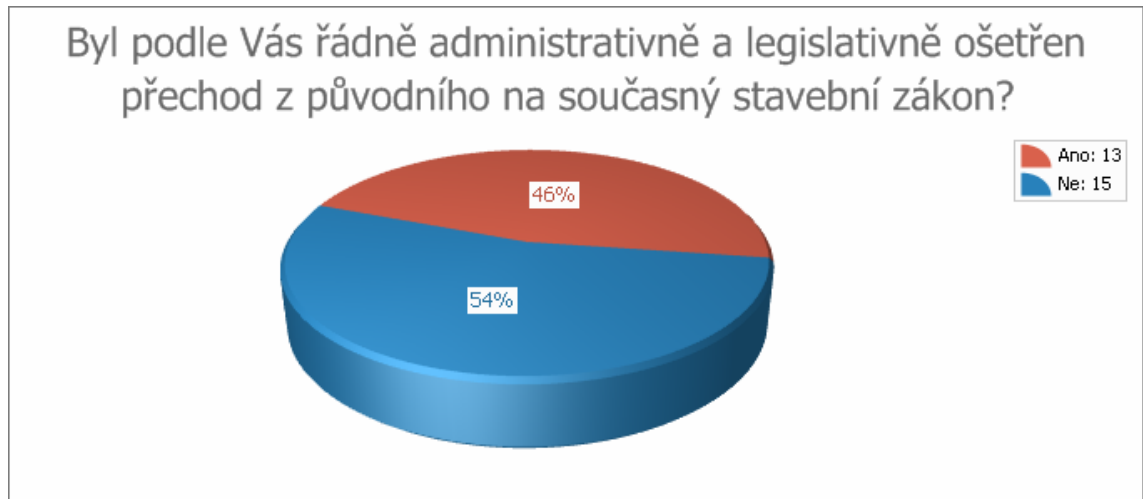
Zdroj: vlastní průzkum

8) Došlo z Vašeho pohledu současným stavebním zákonem ke zjednodušení pro stavebníky?



Zdroj: vlastní průzkum

9) Byl podle Vás řádně administrativně a legislativně ošetřen přechod z původního na současný stavební zákon?

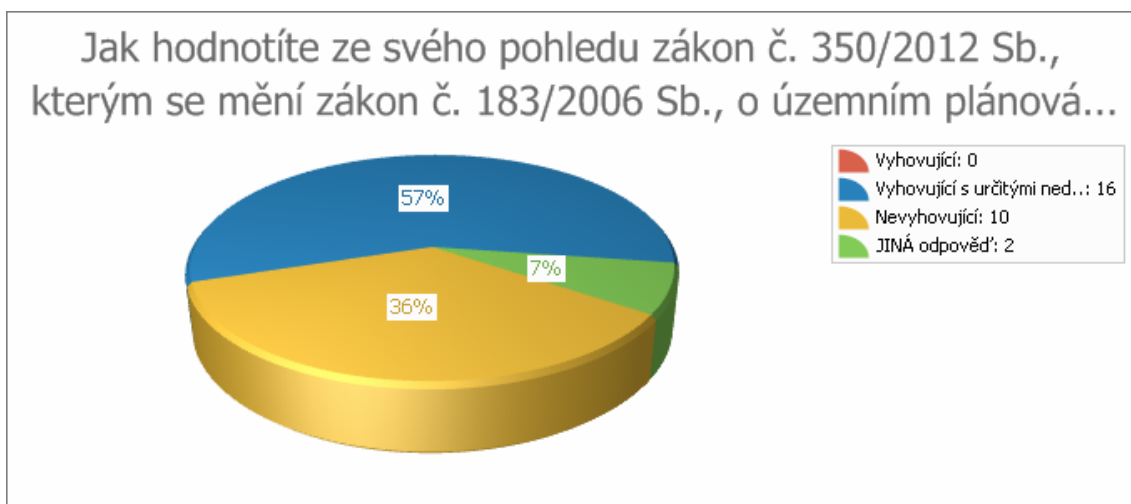


Zdroj: vlastní průzkum

10) V čem vidíte nepřipravenost či pochybení?

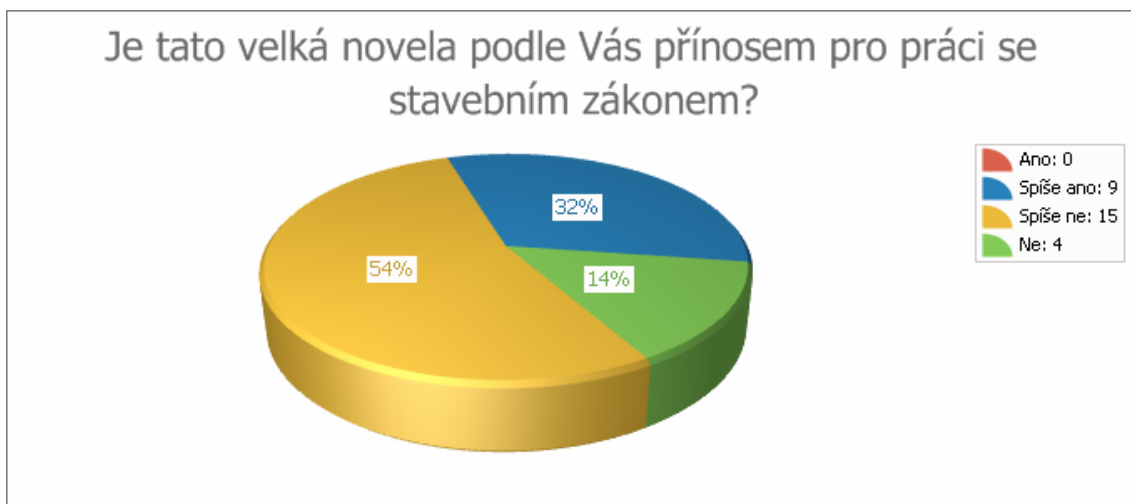
nezajištění souladu s jinými právními předpisy, nepřipravené metodické postupy, chybějící komentář k zákonu a prováděcí právní předpisy, neexistovaly formuláře

11) Jak hodnotíte ze svého pohledu zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (tzv. velká novela)?



Zdroj: vlastní průzkum

12) Je tato velká novela podle Vás přínosem pro práci se stavebním zákonem?



Zdroj: vlastní průzkum

13) Upřesnila velká novela postupy při umístování, povolování a užívání staveb?



Zdroj: vlastní průzkum

14) Bylo podle Vašeho názoru nutné zahrnout velkou novelou do okruhu účastníků stavebního řízení občanská sdružení stanovená podle zvláštního právního předpisu?

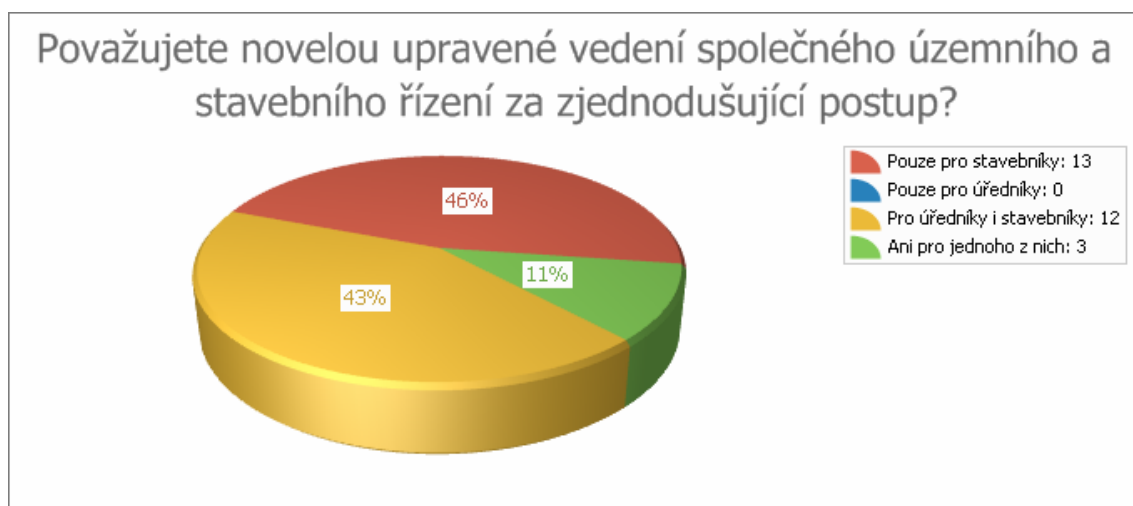


Zdroj: vlastní průzkum

15) Velká novela nově upravila doručování územních souhlasů a souhlasů s ohlášeným stavebním záměrem různými způsoby. Jak se díváte na tuto problematiku?

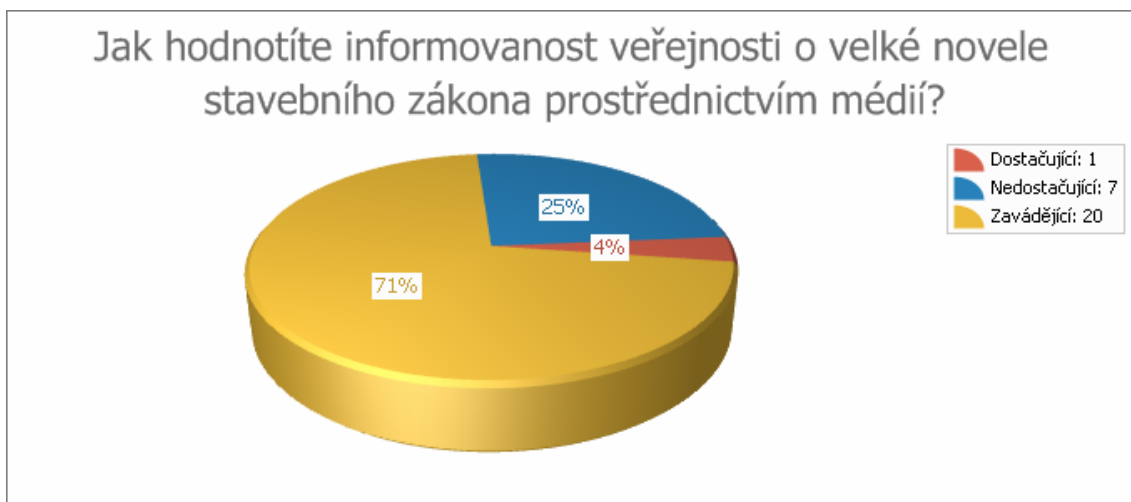
je to složité a náročné, jde o rozesílání ve dvou kolech, nesmyslné, značně zatěžující úřad, zmatečné, nepraktické, nelogické, zdržuje průběh vyřízení podání, nárůst administrativy, znesnadňuje práci úředníka stavebního úřadu, nepochopitelný význam této úpravy

16) Považujete novelou upravené vedení společného územního a stavebního řízení za zjednodušující postup?



Zdroj: vlastní průzkum

17) Jak hodnotíte informovanost veřejnosti o velké novele stavebního zákona prostřednictvím médií?



Zdroj: vlastní průzkum

18) Jste spokojeni jako úředníci stavebních úřadů s metodickým vedením nadřízeného orgánu?



Zdroj: vlastní průzkum