

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Dagmar Veselská**

**Řízení podle stavebního zákona**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2015**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Řízení podle stavebního zákona“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 18. 9. 2015

.....  
Dagmar Veselská

Děkuji panu JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, PhD., za odborné vedení diplomové práce a poskytnutí cenných rad a připomínek při jejím zpracování.

## Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	7
<b>1 Správní řízení podle stavebního zákona obecně</b>	<b>9</b>
1.1 Správní řízení obecně	9
1.2 Specialita a subsidiarita	10
1.3 Základní zásady činnosti správních orgánů v řízení podle správního řádu a podle stavebního zákona	11
<b>2 Příslušnost správních orgánů na úseku stavební správy</b>	<b>15</b>
2.1 Příslušnost správních orgánů na úseku stavebního řádu	15
2.1.1 Obecné stavební úřady	16
2.1.2 Speciální stavební úřady	17
2.1.3 Vojenské a jiné stavební úřady	18
2.2 Dotčené orgány státní správy	19
2.2.1 Závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy	21
2.2.2 Koordinované závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy	24
<b>3 Územní řízení</b>	<b>26</b>
3.1 Zahájení územního řízení	26
3.2 Účastníci řízení	27
3.2.1 Úprava účastenství podle správního řádu	27
3.2.2 Účastníci územního řízení	29
3.2.3 Účastníci řízení podle zvláštního zákona	31
3.3 Průběh územního řízení	33
3.3.1 Námitky účastníků řízení	35
3.4 Územní rozhodnutí	36
3.4.1 Platnost územního rozhodnutí	37
3.4.2 Řízení o prodloužení lhůty platnosti územního rozhodnutí	38
3.5 Řízení o změně a zrušení vydaných územních rozhodnutí	38
3.6 Postup v případě zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby	39
<b>4 Zjednodušené územní řízení</b>	<b>42</b>
<b>5 Stavební řízení</b>	<b>45</b>
5.1 Zahájení stavebního řízení	45
5.2 Účastníci stavebního řízení	45
5.3 Průběh stavebního řízení	47
5.4 Stavební povolení	48
5.4.1 Platnost stavebního povolení	49
<b>6 Společné územní a stavební řízení</b>	<b>50</b>
6.1 Koordinované řízení	51
<b>7 Zhodnocení platné právní úpravy a návrhy de lege ferenda</b>	<b>54</b>
Závěr	56
Shrnutí	58
Klíčová slova	60

## Seznam použitých zkratek

Ústava	ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ) , ve znění pozdějších předpisů
Zákon o krajích	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Kompetenční zákon	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních vy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí	zákon č. 100/2001 Sb.,  prostředí a o změně některých souvisejících zá (zákon

Vodní zákon	prostředí), ve znění pozdějších předpisů zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o ochraně přírody a krajiny	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Téma své diplomové práce „Řízení podle stavebního zákona“ jsem si zvolila z důvodu mého zájmu o správní právo a s ním související odvětví práva, v tomto případě o právo stavební. Domnívám se, že není mnoho publikací, které by se věnovaly problematice správního řízení ve stavebním zákoně, případně jeho komparací s obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu.

A právě na výše uvedené jsem se zaměřila ve své práci. Správní řízení ve stavebním zákoně se vyznačuje jistými odchylkami od obecné právní úpravy, na které jsem se ve své práci zaměřila.

Jak jsem již uvedla, obecná úprava správního řízení je zakotvena ve správním řádu, který upravuje jeho základní instituty a také jeho průběh. Správní řád ovšem nemůže postihnout veškeré rozmanitosti, které souvisí s rozsáhlou agendou správního práva a plní tedy úlohu výchozí či podpůrné právní úpravy pro speciální správní řízení.

Já se ve své práci zaměřím na správní řízení v režimu stavebního zákona, které bývá některými autory označováno jako nejtypičtější příklad zvláštního režimu správního řízení, kde nalezneme úpravu výrazně odlišnou od obecné úpravy správního řádu.

S ohledem na stanovený rozsah práce se nebudu věnovat všem správním řízením uvedeným ve stavebním zákoně, byť by i tyto byly zajímavé pro komparaci, ale zvolím si správní řízení, dle mého názoru, nejčastěji zahajované správními orgány působícími na úseku stavebního práva.

Cílem mé práce je uvést základní východiska, ze kterých vychází správní řízení ve stavebním zákoně a porovnat je s obecnou právní úpravou. Dále si kladu za cíl vybraná správní řízení popsat, poukázat na rozdílnou právní úpravu jejich institutů ve stavebním zákoně a správním řádu, ale také na situace, kdy se správní řád v těchto řízeních bude aplikovat.

Ve své práci se zaměřím i na zjednodušující postupy, které stavební zákon obsahuje, aby ulehčil a zrychlil činnost správních orgánů na tomto úseku.

Metodicky ve své práci budu postupovat především formou komparace, tedy porovnáním obecné a zvláštní právní úpravy. Objevovat se bude i metoda historická, kdy používám odkazy na judikaturu soudů vydanou k právním předpisům předcházejícím aktuálně platný stavební zákon a správní řád. Nicméně tato judikatura je použitelná i pro současnou právní úpravu.

Počáteční kapitola mé práce bude věnována obecně úpravě správního řízení ve stavebním zákoně, bude následovat kapitola pojednávající o příslušnosti správních orgánů k vedení správního řízení na úseku stavebního zákona, ale také o činnosti správních orgánů podílejících se na předmětném správním řízení.

Následující kapitoly budou zaměřené na vybraná správní řízení upravená stavebním zákonem, popis jejich vybraných procesních institutů s ohledem na jejich odlišnost oproti obecné právní úpravě.

Mým cílem je, aby má práce přehledně poukázala na odchylky vybraných správních řízení podle stavebního zákona od obecné právní úpravy. A také uvedení zjednodušujících postupů v rámci stavebního zákona, které souvisejí s vybranými správními řízeními.



# 1 Správní řízení podle stavebního zákona obecně

## 1.1 Správní řízení obecně

Tématem mé práce jsou správní řízení v režimu stavebního zákona, a proto považuji za vhodné uvést svou práci krátkým seznámením s obecným správním řízením. S ohledem na stanovený rozsah mé práce se jedná opravdu jen o uvedení nejzákladnějších obrysů obecného správního řízení a odchylky této obecné právní úpravy od úpravy ve stavebním zákoně budou řešeny v dalších kapitolách v rámci jednotlivých institutů.

Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 správního řádu).

Správní řízení je tedy procesem autoritativní aplikace hmotného správního práva. Je to postup správních orgánů<sup>1</sup> upravený procesními normami správního práva. Cílem tohoto postupu je vydání správního rozhodnutí konstitutivního či deklaratorního<sup>2</sup>, a to vždy v konkrétní věci. Součástí správního řízení je i případné přezkumné či vykonávací řízení.<sup>3</sup>

V zákonem stanovených případech se v rámci správního řízení rozhoduje i o procesních otázkách. Rozhodnutí o procesních otázkách se označuje jako usnesení (§ 76 správního řádu). Usnesení je zvláštním druhem rozhodnutím, vydávaného typicky v průběhu správního řízení a zpravidla není výsledkem samostatného řízení, byť je i proti němu možno podat řádný opravný prostředek, není-li to zákonem vyloučeno.

Osoby, jejichž práva a povinnosti se postup a rozhodnutí týká se na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí podílejí a to prostřednictvím procesních práv, které jim zákon svěřuje. Ovšem stále jsou v nerovném postavení vůči správnímu orgánu, jako orgánu, který je nositelem moci a který nakonec autoritativně rozhodne.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Správním orgánem se v této práci, v souladu se zákonem, rozumí orgán moci výkonné, orgán územních samosprávných celků a jiných orgánů právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, viz ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

<sup>2</sup> Konstitutivní správní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva, působí ex nunc a pro futuro (tedy od nynějška a do budoucnosti). Deklaratorní správní akty jsou akty stvrzujícími, autoritativně zjišťují již existující vztahy správního práva, působí ex tunc a pro praeterito (tedy od tehdy do minulosti), viz blíže k tomu SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 118 s.

<sup>3</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 44 s.

<sup>4</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 341 s.

Správní řízení je do jisté míry podobné soudnímu řízení, není však tolik formalizované jako to soudní, byť se domnívám, že postupem času se stupně formalizace vyrovnávají.

Správní řízení můžeme rozlišovat jako obecné, které je upraveno ve správním řádu a zvláštní, kdy se podle správního řádu postupuje vždy, není-li zvláštními předpisy stanoveno jinak. Obecné správní řízení a postupy správních orgánů jsou upraveny ve správním řádu. Tento právní předpis upravuje postup správních orgánů, který přichází v úvahu při rozhodování prakticky ve všech úsecích veřejné správy.<sup>5</sup>

## **1.2 Specialita a subsidiarita**

Právní úprava řízení a dalších činností v režimu stavebního zákona je součástí veřejného stavebního práva a je snad nejtypičtějším případem zvláštního režimu správního řízení s poměrně silně zastoupenou procesní úpravou odchýlnou od obecné úpravy správního řádu.<sup>6</sup>

Pro vyjádření vztahů mezi předpisy stejné právní síly jsou tradičně používána dvě základní výkladová pravidla, a to jednak zásada přednosti pozdějšího (*lex posterior derogat legi priori*), a jednak zásada speciality (*lex specialis derogat legi generali*).

Vztah obecný – zvláštní je přitom považován za významnější, platí tedy, že pozdější úprava obecná nemění úpravu dřívější zvláštní (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*).<sup>7</sup> Správní řád je předpisem obecným ve vztahu k stavebnímu zákonu a stavebnímu zákonu je tedy dána aplikační přednost před případně kolidující normou správního řádu bez ohledu na skutečnost, zda byl takový předpis vydán dříve nebo později než správní řád.

Dalším pravidlem vztahu obecné a zvláštní právní úpravy je zásada subsidiarity, která stanoví, že se spolu s pravidly zvláštními použijí i všechna pravidla obecná, pokud s nimi nejsou v rozporu.

Přímo z ustanovení § 192 stavebního zákona vyplývá subsidiarita správního řádu ke stavebnímu zákonu.<sup>8</sup> Subsidiarita neboli podpůrná platnost správního řádu znamená, že v těch případech, které nejsou upraveny stavebním zákonem, se použijí ustanovení správního řádu. V případech, kdy je určitá otázka upravena ve správním řádu i ve stavebním zákonu, tak se

---

<sup>5</sup> což mimo jiné souvisí i s ustanovením čl. 2 odst. 2 LZPS, kdy je stanoveno, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

<sup>6</sup> KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo Praktická příručka*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009. 48 s.

<sup>7</sup> DIENSTBIER, Filip. (Nový) správní řád a zvláštní předpisy. In KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 163 s.

<sup>8</sup> § 192 odst. 1 stavebního zákona. Na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

použije úprava obsažená ve stavebním zákonu. Pokud je určitá otázka upravena stavebním zákonem pouze dílčím způsobem, pak ve zbytku podléhá úpravě podle správního řádu.<sup>9</sup>

Správní řád upravuje příslušné procesní postupy ve všech nezbytných krocích od zahájení řízení až do jeho skončení. Specifika řízení o stavbách ovšem vyžadují, aby stavební zákon upravil určité fáze správního řízení samostatnou úpravou odlišnou od správního řádu. Procesní úprava stavebního zákona má tedy vždy přednost před ustanoveními správního řádu a odchylným způsobem od obecné úpravy správního řádu řeší řadu institutů.<sup>10</sup>

Je třeba také zdůraznit, že některé podrobnosti stavebního zákona jsou dále upraveny v prováděcích právních předpisech.<sup>11</sup> Tyto prováděcí právní předpisy upravují velmi podrobně některé podstatné náležitosti týkající se např. návrhů na zahájení řízení, náležitosti jednotlivých rozhodnutí, apod.

V souvislosti se subsidiaritou správního řádu je důležité připomenout, že i kdyby zvláštní zákon vyloučil použití správního řádu, tak základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu se použijí při výkonu veřejné správy vždy, pokud tedy sám zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám (§ 177 odst. 1 správního řádu).

### **1.3 Základní zásady činnosti správních orgánů v řízení podle správního řádu a podle stavebního zákona**

Správní řád obsahuje v § 2 až § 8 určité obecné principy, jež se použijí u všech forem správní činnosti orgánů veřejné správy, na které se správní řád vztahuje, a tedy s ohledem na § 192 stavebního zákona i u činnosti správních orgánů podle stavebního zákona. Základní zásady činnosti správních orgánů by se použily při výkonu veřejné správy i v případech, kdy by stavební zákon stanovil, že se správní řád nepoužije, jelikož sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám.

---

<sup>9</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In ROZTOČIL, Aleš a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 789 s

<sup>10</sup> KLIKOVÁ: *Stavební právo...*, 48 – 49 s

<sup>11</sup> aktuální znění: vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, vše ve znění pozdějších předpisů.

Stavební zákon stanoví jen některá vlastní speciální pravidla výkonu veřejné správy (§ 4 odst. 1 stavebního zákona). Tato pravidla navazují na základní zásady činnosti správních orgánů, jak je vymezuje správní řád, a pro potřeby stavebního zákona a jeho aplikace tyto zásady doplňují a rozvíjí.<sup>12</sup>

Základními zásadami činnosti orgánů veřejné správy obsaženými v úvodních ustanoveních správního řádu jsou:

- zásada legality neboli zákonnosti, jež znamená, že správní orgány musí postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu,
- zásada proporcionality neboli přiměřenosti, a sice že výkon veřejné moci, zásah do práv a zájmu musí být v nezbytném rozsahu a odpovídat povaze případu,
- zásada zákazu zneužití správního uvážení,
- zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmu znamená, že správní orgán má šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob a zasahovat do těchto práv jen v nezbytném rozsahu na základě zákona,
- zásada ochrany veřejného zájmu, tedy aby přijaté řešení bylo s ním v souladu. Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který je, s ohledem na skutečnost, že neexistuje jeden univerzální veřejný zájem, společný pro všechny, obecně formulován v zákonech a úkolem správních orgánů je, takto obecně formulované veřejné zájmy v jednotlivých případech konkretizovat a dbát na to, aby jimi přijaté konkrétní řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Zde chci jen zdůraznit, že veřejný zájem není ve všech zákonech explicitně vyjádřen a mnohdy tedy vyplývá ze smyslu a účelu příslušné právní úpravy.
- zásada smírného odstraňování rozporů, tedy, že správní orgán má vždy, umožňuje-li to povaha projednávané věci, dát přednost smírnému řešení. Tato zásada se ve stavebním zákoně projevuje zejména v situaci, kdy se správní orgán vypořádává s námitkami účastníků řízení, jelikož o námitkách účastníků řízení má správní orgán rozhodnout až pokud nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení,

---

<sup>12</sup> PRŮCHA, Petr, KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 11-12 s.

- zásada legitimního očekávání, což představuje předvídatelnost pro adresáty, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nebudou vznikat nedůvodné rozdíly,
- zásada materiální pravdy, znamená povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti,
- zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů
- zásada veřejné správy jako služby veřejnosti, kdy správní orgán má povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a s předpokládanou součinností, která je nezbytná pro účast dotčených osob na veřejné správě a dále také k ochraně jejich práv a uplatňování jejich zájmů,
- zásada spolupráce správních orgánů,
- zásada rychlosti a hospodárnosti postupu správních orgánů, což v sobě mimo jiné zahrnuje procesní ekonomii, minimalizaci nákladů a zatěžování dotčených osob v co nejmenší míře <sup>13</sup>

Správní orgány působící podle stavebního zákona jsou především povinny přednostně využívat zjednodušující postupy. Tímto má být zabezpečen požadavek rychlosti vyřizování věci, který je obecně zakotven v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Správní orgány mají vydávat pokud možno pouze jedno rozhodnutí.<sup>14</sup> Stavební zákon obsahuje požadavek, aby v případech, kdy lze vydat pouze jedno rozhodnutí, nedocházelo k řetězení jednotlivých a na sebe navazujících správních řízení a z nich následně pocházejících správních rozhodnutí.<sup>15</sup> Je třeba také zdůraznit, že zjednodušujícími postupy uvedenými ve stavebním zákoně nesmí být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob a zájmy dotčených orgánů.

Stavební zákon také obsahuje požadavek, aby příslušné správní orgány postupovaly tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány. Tento požadavek je obecně stanoven i v § 6 odst. 2 správního řádu.

Orgány územního plánování a stavební úřady mají také, v zákonem předvídaných případech, možnost uzavřít s žadatelem veřejnoprávní smlouvu namísto vydání rozhodnutí.<sup>16</sup> Uvedené lze označit jako princip subsidiarity zásahů veřejné moci, jelikož obsah veřejnoprávní

<sup>13</sup> MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 448 s.

<sup>14</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In ROZTOČIL: *Stavební zákon...*, 36 s.

<sup>15</sup> Tamtéž

<sup>16</sup> Veřejnoprávní smlouvy jsou dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo způsobují zánik právních vztahů v oblasti veřejné správy. U veřejnoprávních smluv subordinačních je jednou stranou orgán veřejné správy a druhou osoba soukromá (fyzická nebo právnická), viz blíže k tomu SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 177-180 s.

smlouvy může její smluvní strana přímo ovlivnit, zatímco v případě správního rozhodnutí jsou možnosti ovlivnění podstatně menší.

Zdůrazněna je také povinnost obecně stanovená v § 8 správního řádu, a sice že orgány územního plánování a stavební úřady musí postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány.<sup>17</sup>

Speciální pravidla výkonu veřejné správy stanovené v § 4 stavebního zákona jsou tedy v podstatě pouze zdůrazněním vybraných základních zásad obsažených ve správním řádu. Nejedná se o žádné speciální zásady činnosti správních orgánů stanovené nad rámec zásad ve správním řádu.

---

<sup>17</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In ROZTOČIL: *Stavební zákon...*, 37 s

## 2 Příslušnost správních orgánů na úseku stavební správy

Výkon státní správy v režimu stavebního zákona a souvisejících předpisů vykonávají příslušné správní orgány, které stavební zákon odděluje na orgány vykonávající působnost ve věcech územního plánování a na orgány vykonávající působnost ve věcech stavebního řádu. Dalšími orgány, které vykonávají působnost na úseku stavebního práva, jsou tzv. dotčené orgány.<sup>18</sup>

Já se ve své práci budu zabývat pouze stavebními úřady jakožto orgány vykonávající působnost ve věcech stavebního řádu, jelikož právě tyto vykonávají svou působnost mimo jiné i v oblasti územního rozhodování a dotčenými orgány. Působnost stavebního úřadu v oblasti územního rozhodování vykonává obecný stavební úřad, s výjimkou území vojenských újezdů<sup>19</sup>, kde působnost vykonává újezdní úřad.<sup>20</sup>

Těžiště úkolů stavebních úřadů spočívá na úrovni obcí a úrovni krajů. U orgánů obcí je nutno rozlišovat, zda se jedná o obec s tzv. běžnou, nebo o obec s tzv. rozšířenou působností (§ 61 zákona o obcích). Ministerstvo<sup>21</sup>, jako ústřední orgán, může zasahovat do působnosti orgánů krajů a obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech týkajících se rozvoje území státu, postupuje přitom v součinnosti s orgány krajů a dotčených obcí.

### 2.1 Příslušnost správních orgánů na úseku stavebního řádu

Stavební úřady jako správní orgány vykonávající správu na úseku stavebního řádu. Stavební úřady rozhodují nejenom o povolování realizace staveb, ale také o povolování v rámci územního řízení. Stavební zákon rozlišuje stavební úřady obecné, speciální, vojenské a jiné. Stavební úřady speciální, vojenské a jiné mají zákonem přesně vymezenou působnost, u kterých typů staveb mohou rozhodovat, popř. na jakém území se stavba nachází. U všech ostatních staveb, které nespádají pod výkon činnosti stavebních úřadů speciálních, vojenských a jiných, vykonávají působnost obecné stavební úřady.

---

<sup>18</sup> KLIKOVÁ: *Stavební právo...*, 67 s

<sup>19</sup> Vojenský újezd je zákonem vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil.

<sup>20</sup> aktuální znění: zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj, viz § 14 kompetenčního zákona

Ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu je Ministerstvo pro místní rozvoj. Ministerstvo jako ústřední správní orgán disponuje pravomocemi svěřenými mu kompetenčním zákonem a dále pro oblast stavebního práva mu je zpřesnil stavební zákon.

### 2.1.1 Obecné stavební úřady

Ministerstvo však v rámci stavebního řádu nevykonává pouze roli ústředního správního úřadu, ale dle § 13 náleží do soustavy obecných stavebních úřadů a má pravomoc vydávat územní rozhodnutí pro určené stavby a může také převzít rozhodování v územním řízení i v řízeních navazujících pro určitý daný okruh staveb.<sup>22</sup> Ministerstvo je také odvolacím orgánem a orgánem příslušným pro přezkum pravomocných rozhodnutí krajského úřadu.

Který správní orgán je obecným stavebním úřadem, je stanoveno v § 13 stavebního zákona. Vedle již zmíněného ministerstva je obecným stavebním úřadem i každý krajský úřad, dále obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a také městský či obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012. Po poslední novele stavebního zákona<sup>23</sup> je zdůrazněna role obecních úřadů obce s rozšířenou působností, neboť jen jejich orgány jsou příslušny k vedení řízení v prvním stupni

<sup>24</sup>

Zákon také umožňuje určit nový stavební úřad nařízením kraje, a to za splnění stanovených podmínek (§ 13 odst. 3 stavebního zákona). Předně o to musí obec požádat, dále musí nový stavební úřad vykonávat svou působnost pro „ucelený správní obvod“, tedy nemohou dva stavební úřady společně vykonávat působnost stavebního úřadu pro stejný územní obvod. Další podmínkou je, že kraj žádost obce projedná s ministerstvem. Konečně tou, z mého pohledu možná i nejdůležitější, podmínkou je, že obecní úřad musí být způsobilý vykonávat agendu stavebního úřadu s ohledem na její předpokládaný rozsah a složitost v uvažovaném správním obvodu. Obec tedy musí zabezpečit dostatek pracovníků nového úřadu, kteří budou dostatečně odborně způsobilí k výkonu agendy stavebního úřadu.

Kraj ovšem disponuje i zákonným oprávněním působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu také odejmout (§ 13 odst. 4). Děje se tak opět formou nařízení, po předchozím

<sup>22</sup> HOLENDOVÁ, Lenka. In MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 64 s

<sup>23</sup> zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zák

), ve znění pozdější

, a další související zákony

<sup>24</sup> přičemž

, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních pře

kona, viz § 3 písm. g) zákona o

posuzování vlivů na životní prostředí.



projednání s ministerstvem. Kraj však má toto oprávnění pouze v případě stavebních úřadu uvedených v § 13 odst. 1 písm. e) nebo určeným podle odst. 3. Kraj odejme obecnímu úřadu působnost stavebního úřadu v případě, že již nadále nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti. V této situaci by se nemělo jednat o volnou úvahu kraje, či působnost stavebního úřadu odejme či nikoliv, nýbrž by to mělo být jeho povinností.<sup>25</sup>

Správní orgány vykonávají působnost stavebního úřadu jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Místní příslušnost konkrétního stavebního úřadu je určena podle místa realizace stavby, kde se má konkrétní povolovaná stavba či opatření uskutečnit. Má-li se stavba nebo opatření uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, uplatňuje se zvláštní vykládací pravidlo, podle něhož se tento tzv. kompetenční konflikt řeší tak, že k provedení řízení a vydání rozhodnutí je příslušný nejbližší společně nadřízený stavební úřad. Tento orgán však může stanovit, že územní řízení provede a územní rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož územním obvodu se má daná stavba nebo dané opatření uskutečnit (§ 13 odst. 6 stavebního zákona). Uvedené řešení sporu o místní příslušnost je odlišné od obecné právní úpravy obsažené v ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu.

Předpokladem sporu o místní příslušnost však zůstává, stejně jako ve správním řádu, shodná věcná příslušnost, kdy mezi různými věcně příslušnými orgány spor o místní příslušnost nastat nemůže a nejprve musí být najisto postavena věcná příslušnost a až poté se určuje příslušnost místní.<sup>26</sup>

### **2.1.2 Speciální stavební úřady**

Stavební zákon rozšiřuje okruh stavebních úřadů o tzv. speciální. Neurčuje je ale konkrétně, nýbrž stanovuje druhy staveb, pro které je speciální stavební úřad příslušný rozhodovat.<sup>27</sup> Speciální stavební úřady vykonávají svou působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, u staveb leteckých, staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a vodních děl. Jednotlivé konkrétní speciální právní

---

<sup>25</sup> MALÝ, Stanislav. Stavební zákon. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 53 s

<sup>26</sup> VEDRAL: *Správní řád komentář...*, 164 s.

<sup>27</sup> HOLEDOVÁ, Lenka. In MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, 71 s

předpisy upravující speciální stavby určují, co lze považovat za speciální stavby a také který konkrétní správní orgán je příslušný k rozhodování v dané oblasti.<sup>28</sup>

Speciální stavební úřady nemají plnou působnost jako obecné stavební úřady, jelikož jim nenáleží oprávnění k územnímu rozhodování, postrádají tedy pravomoc vést územní řízení a vydávat územní rozhodnutí či územní souhlas, to nadále náleží obecným stavebním úřadům.

Speciální stavební úřady mohou tedy povolení realizace pro stavby vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek. Tento souhlas není správním rozhodnutím. V případech, že se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.<sup>29</sup>

V případě pochybností, je-li konkrétní stavba v kompetenci speciálního stavebního úřadu či obecného, je rozhodující stanovisko příslušného speciálního stavebního úřadu (§ 15 odst. 3).

### **2.1.3 Vojenské a jiné stavební úřady**

Působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady. Vojenské stavební úřady rozhodují o všech typech staveb, které se realizují na území vojenských újezdů a vykonávají celou kompetenci stavebního úřadu, včetně územního rozhodování. Zákon nevyžaduje ani vydávání stanovisek obecnými stavebními úřady pro rozhodování újezdního úřadu, což jen potvrzuje, že újezdní úřady rozhodují v rámci stavebního zákona zcela samostatně.

Tzv. jinými stavebními úřady jsou vybraná ministerstva či jiné specializované orgány státní správy, které vykonávají působnost stavebních úřadů u staveb uvedených v ustanovení § 16 stavebního zákona. Vyjmenované stavby jsou oproti stavbám povolovaným obecnými stavebními úřady často specifické svým celostátní významem a nároky na bezpečnost v území, ale i svým rozsahem, složitostí či technickou náročností.<sup>30</sup> Tzv. jiné stavební úřady mají zmenšené kompetence obdobně jako speciální stavební úřady. Stejně jako speciální stavební úřady nemohou rozhodovat v územním řízení, s výjimkou uvedenou v § 16 odst. 4. I

---

<sup>28</sup> těmito speciálními právními předpisy jsou: z. č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, z. č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů a z. č. 254/2001, o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební...*, 81-83 s

<sup>30</sup> MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, 67 s

tyto stavební úřady vykonávají svou působnost na celém území státu s výjimkou území vojenských újezdů.

Tzv. jinými stavebními úřady tedy jsou Ministerstvo obrany pro stavby důležité pro obranu státu mimo území vojenských újezdů. Ministerstvo vnitra pro stavby pro bezpečnost státu sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, jím zřízených organizačních složek a dále pro stavby pro Policii ČR, Policejní akademii ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Úřadu pro zahraniční styky a informace a bezpečnostní informační služby a národního bezpečnostního úřadu, přičemž se nesmí jednat o stavby, využívané uvedenými institucemi pro bytové nebo rekreační účely.

Dále je tzv. jiným stavebním úřadem Ministerstvo spravedlnosti, a to pro stavby pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních složek. Ministerstvo průmyslu a obchodu je stavebním úřadem u staveb jaderných zařízení a u staveb a zařízení sloužící pro přenos elektřiny, pro přepravu a uskladňování plynu a na výroby elektřiny o celkovém instalovaném výkonu 100 MW a více.

Jinými stavebními úřady jsou i obvodní báňské úřady, a to v dobývací prostoru, kde mají pravomoc vydávat veškerá rozhodnutí podle stavebního zákona pro stavby související s přípravou, otvírkou a dobýváním výhradních ložisek, nejedná-li se o stavby náležející do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a stavby vodních děl.<sup>31</sup>

Nadřízený stavební úřad si též může vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně v zákonem stanovených případech (§ 17 stavebního zákona), a to samozřejmě vždy v mezích své věcné působnosti. I v případě uvedené atrakce je třeba dbát obecného požadavku obsaženém ve správním řádu, a sice že ke změnám příslušnosti má docházet jen v odůvodněných případech a tak, aby řízení pokud možno nezatěžovalo jeho účastníky více, než by to bylo v případě, kdyby ke změně příslušnosti nedošlo.<sup>32</sup>

## ***2.2 Dotčené orgány státní správy***

Stavební úřad se v rámci svých rozhodnutí dotýká celé řady otázek, které mohou ovlivnit celospolečenské zájmy, a to zejména na úseku ochrany životního prostředí, kulturních památek, obrany a bezpečnosti, anebo ekonomické zájmy. Uvedené zájmy chrání jednotlivé správní orgány, jejichž příslušnost je upravena zvláštními zákony. Stavební zákon

---

<sup>31</sup> HOLEDOVÁ, Lenka. In MACHAČKOVÁ: *Stavební zákon...*, 75 s

<sup>32</sup> MAREČEK: *Komentář ke stavebnímu zákonu...*, 70 s

tyto zájmy zohledňuje prostřednictvím účasti těchto správních orgánů jako dotčených orgánů na územním či stavebním řízení.

ve zvláštním právním předpise. Dotčenými orgány jsou správní orgány, o kterých tak stanoví zvláštní zákony.<sup>33</sup> Dotčenými orgány jsou např. orgány ochrany lesa, orgány státní památkové péče, orgány ochrany přírody a krajiny, orgány ochrany zemědělského půdního fondu.

Dotčené orgány nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zauímají generis. Dotčené orgány postupují ve vzájemné součinnosti se správním orgánem, který územní řízení vede, a hájí zájmy, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti.

Obecnou právní úpravu dotčených orgánů obsahuje správní řád, který kogentním způsobem vymezuje pojem dotčený orgán v ustanovení § 136. Mimo to, že se jedná o orgány, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, základním znakem dotčených orgánů je jejich příslušnost k vydávání závazných stanovisek nebo vyjádření, které jsou podkladem pro rozhodnutí jiného správního orgánu. Vedle těchto orgánů přiznává správní řád postavení dotčeného orgánu též územně samosprávným celkům, jestliže se věc, která je předmětem řízení, týká práva územně samosprávného celku na samosprávu.

Dotčené orgány obecně poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení. V této souvislosti mají dotčené orgány právo nahlížet do spisů, či obdržet kopie podkladů ze spisu, jsou-li pro jejich činnost nezbytné. Mohou požadovat splnění určitých podmínek, bez kterých nemůže být uskutečněno určité stavební opatření či stavba.<sup>34</sup> K ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů, nebo jestliže si to vyhradily (např. k závaznému stanovisku vydanému jiným dotčeným orgánem nebo k návrhům účastníků řízení). Dotčené orgány mají také právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Toto oprávnění mají dotčené orgány zejména pro případy, kdy zjistí, že stavební úřad nevzal v úvahu obsah jimi vydaného stanoviska, a že tedy rozhodnutí nebylo vydáno v souladu se zákonem.

Dotčené orgány také mohou kontrolovat dodržování podmínek, které byly stanoveny v jejich stanovisku či závazném stanovisku, pokud se staly tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí správního orgánu, které řízení vedl.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj zveřejnilo na svých internetových stránkách tabulku s přehledem dotčených orgánů ve stavebním řízení, dostupnou na [http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309\\_DOSSY\\_MMR\\_OS\\_12\\_08\\_upr](http://www.mmr.cz/getmedia/464d4320-648a-42a4-b97a-d3482dda1333/050309_DOSSY_MMR_OS_12_08_upr)

<sup>34</sup> KLIKOVÁ: *Stavební právo...*, 77 - 78 s

<sup>35</sup> POTĚŠIL, Lukáš. In ROZTOČIL: *Stavební zákon...*, 41 s

K tomu, aby mohly dotčené orgány účinně chránit svěřené veřejné zájmy, jim stavební zákon vytváří určité předpoklady, a to zejména prostřednictvím institutu doručování. Oznámení o zahájení řízení (územního i stavebního), územní rozhodnutí či stavební povolení je dotčeným orgánům doručováno vždy jednotlivě, a to i v řízeních s velkým počtem účastníků řízení, kde je doručováno veřejnou vyhláškou.

Ve své práci se budu nadále věnovat činnosti dotčených orgánů ve formě vydávání závazných stanovisek, jejichž prostřednictvím dotčené orgány státní správy chrání veřejné zájmy jim svěřené  
zajistit soulad mezi jednotlivými závaznými stanovisky.

V případě, že stavební úřad obdrží protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů, je potřeba je vypořádat. Uvedené platí v případě rozporů mezi dotčenými orgány a jejich závaznými stanovisky navzájem, ale i v případě rozporů mezi dotčenými orgány a stavebními úřady. Při řešení takovýchto rozporů se postupuje podle správního řádu, přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost. Pokud tedy bude neúspěšné dohodovací řízení, musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, předložena k řešení vládě, a to bez zbytečného odkladu. Tento postup se nepoužije v situaci, kdy se rozpory budou týkat územních samosprávných celků a jejich práva na samosprávu.<sup>36</sup>

v kompetenci stavebního úřadu.<sup>37</sup>

### **2.2.1 Závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy**

Dotčené orgány vydávají pro orgány územního plánování a stavebního řádu mimo jiné závazná stanoviska, a to podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 149 správního řádu. Ve své práci se budu věnovat pouze úpravě závazného stanoviska, jelikož právě závazné stanovisko vydávají dotčené orgány za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> MAREK, K., PRŮCHA, P. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013, 30-31 s

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009 čj. 4 As 25/2009.

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2009, sp. zn. 2 Ao 2/2008

Podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazná stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti.<sup>39</sup>

Rozhodnutí je aktem adresovaným účastníkům řízení a směřuje vně veřejné správy. Zavazuje účastníky řízení včetně orgánů veřejné správy, nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhoduté. Oproti rozhodnutí, závazné stanovisko není určeno účastníkům řízení, nýbrž směřuje k orgánům veřejné správy, jenž vydává konečné rozhodnutí. Závazné stanovisko tedy nezavazuje přímo účastníky řízení, ale pouze orgány veřejné správy, které následně vydávají konečné rozhodnutí. Působí tedy uvnitř veřejné správy a vně směřuje až prostřednictvím konečného rozhodnutí.<sup>40</sup>

Správní orgány mohou vydávat závazná stanoviska jen v těch případech, v takovém rozsahu a k takovým účelům, který stanoví zákon. Tyto akty tedy nemohou obstát samy o sobě, jejich účel a poslání spočívá v tom, že slouží jako podklad a v případě stavebního zákona jako podmiňující podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, bez kterého by stavební úřad nemohl ve věci rozhodnout.

Dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. Navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu, jinak se k nim nepřihlíží.

V případě rozporu závazných stanovisek dotčených orgánů, tedy situace, kdy splnění podmínek jednoho závazného stanoviska by znamenalo nedodržení podmínek druhého a naopak se postupuje podle správního řádu, a sice podle § 136 a přiměřeně podle § 133. Nedojde-li ke změně či zrušení některého ze závazných stanovisek dotčeného orgánu zákonem předvídaným způsobem a dosavadní rozpor bude i nadále přetrvávat, nebude možné záměr realizovat. Taková situace je překážkou kladného rozhodnutí ve věci a požadovaný záměr nebude možné realizovat buď vůbec, nebo jen v jiné než původně navržené podobě.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113.

<sup>40</sup> HENDRYCH: *Správní právo...*, 231-232 s.

<sup>41</sup> MALÝ: *Stavební zákon...*, 36 s

Existují i situace, kdy zákon vůbec neumožňuje uskutečnit určité vyjednávání o obsahu závazného stanoviska, jak je uvedeno výše. V některých případech zvláštní zákon předpokládá, že určité rozhodnutí může být vydáno pouze se souhlasem dotčeného orgánu nebo dotčených orgánů a žádný další prostor pro změnu obsahu závazného stanoviska nedává. Je-li tedy v tomto případě vydáno negativní závazné stanovisko dotčeného orgánu, znamená to, že bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje vyhovět žádosti a správní orgán v takovém případě neprovádí další dokazování a žádost zamítne. V uvedeném případě by bylo možno postupovat podle § 136 odst. 6 pouze tehdy, pokud by správní orgán měl za to, že předmětné závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonem a bylo tedy nezákonné. Poté by postup podle § 136 odst. 6 mohl dát podnět ke zrušení závazného stanoviska ještě předtím, než bude na jeho základě vydáno rozhodnutí.<sup>42</sup>

Závazné stanovisko nelze samostatně napadnout odvoláním a přezkoumat. Přezkoumat je v odvolacím řízení je tedy možné pouze v rámci odvolacího řízení vedeného a odvolání podaném proti konečnému rozhodnutí, pro jehož potřeby bylo vydáno.

Přezkoumat lze takové závazné stanovisko v přezkumném řízení podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu, a to v případě, že uvedené závazné stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonem. Změna či zrušení závazného stanoviska může být důvodem obnovy řízení ve vztahu ke konečnému rozhodnutí (§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu).

K přezkumnému řízení je obecně příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal, ovšem lze připustit i přezkum závazného stanoviska tím orgánem, který jej vydal (§ 95 odst. 2 správního řádu). Přezkum závazného stanoviska může také proběhnout ve zkráceném řízení podle § 98 správního řádu. Přezkumné řízení je možné provést kdykoliv po vydání závazného stanoviska, pokud trvají jeho účinky, ovšem jen do doby, ve které je možné podat žádost, případně nařídit obnovu řízení. V opačné situaci by případné zrušení či změna závazného stanoviska byly bezpředmětné.<sup>43</sup>

Odvolací správní orgán si vždy vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Pokud by odvolací správní orgán tento postup nedodržel, dopustil by se podstatného porušení ustanovení o řízení, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> VEDRAL: *Správní řád komentář...*, 1156 - 1157 s.

<sup>43</sup> Tamtéž, 1162 s.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2010, čj. 5 As 56/2009-63.

Nezákonně závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit rozhodnutím, jelikož výsledkem přezkumného řízení je rozhodnutí.<sup>45</sup>

Závazné stanovisko obecně není rozhodnutím správního orgánu, nicméně zákon může určit, že akt, který je z materiálního hlediska závazným stanoviskem, je správním rozhodnutím vydávaným ve správním řízení a nepochybně je možná i opačná varianta, tedy případ, kdy akt, který je z materiálního hlediska považovaný za rozhodnutí, by byl na základě zákona považován za závazné stanovisko.<sup>46</sup> Poté je tedy třeba zdůraznit, že bude-li akt, který je materiálně závazným stanoviskem zákonem prohlášen za rozhodnutí, bude pro jeho přezkoumání platit obecná právní úprava.

### **2.2.2 Koordinované závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy**

Stavební zákon v zájmu snahy o zjednodušení procesních postupů přichází ve svém § 4 odst. 7 s institutem tzv. koordinovaného závazného stanoviska, když stanoví, že je-li dotčeným orgánem tentýž orgán veřejné správy, vydává tzv. koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, které zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Jeden dotčený orgán tedy vydá závazné stanovisko z hlediska vícero požadavků ochrany veřejného zájmu, které mu přísluší podle zvláštních zákonů chránit.

Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze však vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu. Sporné nicméně může být, kdy jsou požadavky na ochranu dotčených zájmů v rozporu a kdy tedy závazné stanovisko nebude možné vydat. Zcela jistě tomu tak bude v případě, pokud bude takový rozpor plynout přímo z právní úpravy, ze které např. plynou určité limitní hodnoty, které nejsou navzájem slučitelné.

O rozpor veřejných zájmů naopak nepůjde (alespoň ne automaticky) tam, kde právní úprava dává dotčeným orgánům při vydávání závazného stanoviska možnost uvážení či kde se aplikují tzv. neurčité právní pojmy (např. hodnocení zásahu do krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny). Rozdílné stanovisko dvou či více odborů obecního nebo krajského úřadu k téže věci (záměru) proto ještě neznamená, že jde o rozpor dotčených veřejných zájmů, který by bránil vydání koordinovaného závazného stanoviska.

---

<sup>45</sup> viz Závě . 122 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013, dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>

<sup>46</sup> VEDRAL: *Správní řád komentář...*, 1144 s.



Správní orgán příslušný k vydání koordinovaného závazného stanoviska se musí pokusit vlastními vnitřními postupy obsah na první pohled vzájemně neslučitelných závazných stanovisek vzniklých v různých odborech úřadu pokud možno harmonizovat, jak to obecně ukládá § 8 odst. 1 věta první správního řádu.<sup>47</sup>

Koordinované závazné stanovisko je přezkoumatelné v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, kdy lze přezkoumávat nejen stanovisko jako celek, ale též samostatně jeho oddělitelné části. K uvedenému správní orgán, k přezkumu jeho jednotlivých oddělitelných částí základě zvláštního zákona. Pokud je správních příslušných k přezkumu jednotlivých oddělitelných částí koordinovaného závazného stanoviska více, pak každý přezkoumá část koordinovaného závazného stanoviska, k jejímuž přezkumu je na základě zvláštního zákona příslušný. Pokud je v přezkumném řízení zrušena oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska a ve zbytku zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány, vydá příslušný správní orgán závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v této konkrétní věci.<sup>48</sup>

Obecná právní úprava obsažená ve správním řádu sice nezná úpravu koordinovaného závazného stanoviska, ale i tak se na něj podpůrně použijí obecná ustanovení o závazném stanovisku.

---

<sup>47</sup> VEDRAL, Josef. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávných celků). In KADEČKA, Stanislav; MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 54 – 55 s.

<sup>48</sup> . 109 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011, dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/109-2011-prezkum-koordinovaneho-zavazneho-stanoviska-vydaneho-podle-4-odst-6-zakona-c-183-2006-sb-o-uzemnim-planovani-a-stavebnim-radu-pdf.aspx>

### 3 Územní řízení

Umíst'ovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak (§ 76 stavebního zákona). A právě územní rozhodnutí je vydáváno v územním řízení, kterému se budu v této kapitole věnovat.

Územní řízení je zvláštním druhem správního řízení, které je upraveno ve stavebním zákoně, jehož úprava sice navazuje na tzv. obecnou úpravu správního řízení, ale odchýlně od něj řeší řadu procesních institutů.

#### 3.1 Zahájení územního řízení

Územní řízení je řízení návrhovým, tedy zahajuje se na návrh účastníka řízení. Žádost o vydání územního rozhodnutí musí být písemná a musí být doložena předepsanými přílohami (§ 86 stavebního zákona).

Správní řád umožňuje i zahájení řízení podáním učiněným ústně do protokolu, což ovšem s ohledem na množství informací a dokladů požadovaných právními předpisy pro zahájení územního řízení, není v tomto případě možné.

Požadavky na obsahové náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejich příloh se u jednotlivých druhů územního rozhodnutí do určité míry liší a v podrobnostech je stanoví prováděcí právní předpis.<sup>49</sup> Tato prováděcí vyhláška rovněž obsahuje vzory žádostí o vydání jednotlivých druhů územních rozhodnutí a s ohledem na § 196 stavebního zákona ve spojení právě s uvedenou vyhláškou lze žádost podat pouze na příslušném formuláři.

Požadavek na formulářovou žádost je stanoven ve speciálním zákoně a v obecné právní úpravě jej nenalezneme. Dle mého názoru může tato forma urychlit průběh zahajovaného územního řízení, jelikož formulář by měl žadatele navést, co vše je nutné doložit stavebnímu úřadu, aby mohl nejen řízení zahájit, ale také o předmětné věci rozhodnout. Myslím, že existuje velmi málo žadatelů, jenž by zahajovali územní řízení pravidelně a měli s tímto zkušenosti a správný formulář by tedy především měl žadateli pomoci, aby již při zahájení řízení stavební úřad měl všechny potřebné podklady pro své rozhodnutí a nemusel tak natahovat délku územního řízení, tím, že vyzve žadatele k doplnění jeho žádosti.

---

<sup>49</sup> aktuální znění: vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

V případě, že by žádost s příloženými podklady neposkytovala dostatečný podklad pro požadované rozhodnutí, vyzve stavební úřad navrhovatele, aby v přiměřené lhůtě nedostatky odstranil a žádost doplnil, a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků ve stanovené lhůtě. Současně může i řízení přerušit (§ 45 odst. 2 a § 64 správního řádu).

Stavební úřad může, vyjma důvodů uvedených ve správním řádu (§ 64 správního řádu), územní řízení přerušit i tehdy, pokud záměr klade takové požadavky na dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze bez vybudování příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. V uvedeném případě stavební úřad zároveň vyzve žadatele k předložení plánovací smlouvy nebo smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury.

### **3.2 Účastníci řízení**

Účastníci řízení jsou jedním z esenciálních institutů správního řízení, bez nich by totiž žádné správní řízení nemělo smysl vést. Považuji tedy za vhodné věnovat následující podkapitolu obecné úpravě účastníků řízení podle správního řádu a poté navázat zvláštní právní úpravou účastenství obsaženou ve stavebním zákoně.

#### **3.2.1 Úprava účastenství podle správního řádu**

Účastníky správního řízení jako subjekty správního práva, vůči kterým, či s nimiž je správní řízení vedeno, jsou zpravidla občané jakožto fyzické osoby a dále také právnické osoby. Ovšem účastníkem správního řízení, může být i subjekt veřejné správy, jako je tomu např. v územním řízení, kde vystupuje obec jako účastník tohoto řízení, nýbrž nevystupuje jako subjekt oprávněný vydávat správní akt (rozhodnutí), ale jako představitel vlastních zájmů.<sup>50</sup>

Správní řád vychází z toho, že rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení se odvíjí od jejich hmotněprávního poměru k věci, která je předmětem správního řízení, což umožňuje kategorizovat účastníky správního řízení na účastníky řízení „ve věci“, tedy ty, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje (§ 27 odst. 1) na straně jedné a ty, kteří mohou být ve svých právech nebo povinnostech rozhodnutím „pouze“ přímo dotčeni (§ 27 odst. 2), resp. ty, kteří jsou účastníky řízení na základě ustanovení zvláštních zákonů (§ 27

---

<sup>50</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, 90 s

odst. 3) na straně druhé. Účastníci řízení jsou si rovni, ale jen v těch procesních právech a povinnostech, které jim zákon přiznává, nejde tedy o absolutní rovnost.<sup>51</sup>

O tom, že určitá osoba je či není účastníkem řízení, ačkoliv tvrdila, že jím je, se podle předchozího správního řádu (z. č. 71/1976 Sb.) muselo vydávat (deklaratorní) rozhodnutí.

Nový správní řád však vedle rozhodnutí ve věci rozlišuje pro rozhodování o procesních otázkách usnesení, které se vydává v zákonem stanovených případech. Z formálního hlediska má usnesení prakticky stejné náležitosti jako rozhodnutí<sup>52</sup>, od rozhodnutí se však liší z hlediska procedurálního, a to zejména tím, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek<sup>53</sup> a v zájmu procesní ekonomie je redukována přezkoumatelnost usnesení prostřednictvím mimořádných opravných prostředků<sup>54</sup>.

O tom, že určitá osoba, jež o sobě tvrdí, že je účastníkem řízení, tedy o prokázání opaku tohoto tvrzení, se tedy podle § 28 odst. 1 vydává usnesení.<sup>55</sup>

Usnesení o tom, že určitá osoba je či není účastníkem řízení, oznamuje správní orgán pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníky o něm pouze vyrozumí. To znamená, že opravný prostředek proti takovému usnesení může podat pouze osoba, o jejíž účasti v řízení se rozhodovalo, nikoliv též další účastníci řízení.<sup>56</sup>

Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je, či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy je toto účastenství výslovně řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence „pochybností“ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení.<sup>57</sup>

Podle § 28 odst. 1 bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo o sobě tvrdí, že účastníkem je, dokud se neprokáže opak. Smyslem tohoto ustanovení je, aby se v takových případech, kdy o tom, že určitá osoba účastníkem řízení není, žádné pochybnosti

---

<sup>51</sup> VEDRAL, Josef. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávních celků. In KADEČKA, Stanislav; MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 71 s.

<sup>52</sup> zejména s ohledem na § 68 a 69 správního řádu

<sup>53</sup> podle § 76 odst. 5 správního řádu. Odvolání obecně má odkladný (suspenzivní) účinek, což znamená, že do vyřízení odvolání nemůže rozhodnutí nabýt právní moci a odkládá se jeho vykonatelnost. Odkladný účinek vůči vykonatelnosti je však v některých případech vyloučen přímo zákonem (což je tento případ) a ze zákonných důvodů jej může vyloučit i správní orgán, viz blíže k tomu HENDRYCH: *Správní právo...*, 377 s.

<sup>54</sup> ustanovení § 94 odst. 3 správního řádu umožňuje samostatně přezkoumat jen některá usnesení a § 100 umožňuje obnovu řízení jen u rozhodnutí ve věci, nikoliv tedy u usnesení

<sup>55</sup> § 76 správního řádu

<sup>56</sup> § 83 odst. 1 správního řádu, z něhož vyplývá, že pokud se někomu rozhodnutí neoznamuje, plyne z toho současně, že mu nepřísluší ani právo podat odvolání

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39.

být nemohou, nemuselo vydávat usnesení, ale této osoby by se adresovalo pouhé sdělení správního orgánu ve smyslu části čtvrté.

To, zda v dané věci jsou či nejsou pochybnosti o tom, zda konkrétní osoba je nebo není účastníkem řízení, záleží na posouzení správního orgánu, neboť správní orgán odpovídá za vymezení okruhu účastníků řízení z úřední povinnosti.<sup>58</sup>

Spory o účastenství se zabývá i judikatura, která v jenom ze svých rozsudků stanovila, že jestliže někdo tvrdí, že s ním má být v řízení podle § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 jednáno jako s účastníkem řízení, musí především specifikovat své právo potencionálně zasažené rozhodnutím a chráněné právními předpisy a své tvrzení opřít o konkrétní skutkové důvody. Nepřiznání účastenství takové osobě předpokládá, že se správní orgán bude zabývat každým dílčím důvodem, o který osoba domáhající se účastenství své tvrzení opírá, a že kvalifikovaným způsobem vyvrátí opodstatněnost každého jednotlivého důvodu, a tím správnost celého tvrzení.<sup>59</sup>

### 3.2.2 Účastníci územního řízení

Úprava okruhu účastníků územního řízení je odlišná od úpravy účastníků řízení ve správním řádu.

Kdo je účastníkem územního řízení, stanoví stavební zákon v ustanovení § 85. Vzhledem k úplné speciální právní úpravě účastenství územního

. § 27 správního řádu.

Ovšem členění účastníků správního řízení do dvou skupin, které mají v řízení do značné míry odlišná práva, podle již zmíněného ustanovení § 27 správního řádu se použije i v rámci územního řízení.

V případě územního řízení tzv. privilegovaným účastníkem řízení bude především žadatel o územní rozhodnutí a osoby, na které se pro společenství práv s žadatelem musí rozhodnutí vztahovat (např. podílový spoluvlastník věci společné s žadatelem, o níž je řízení vedeno).

Kromě členění účastníků podle správního řádu se uplatní i členění účastníků územního řízení podle stavebního zákona, které je také spojeno s určitou nerovností práv.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> VEDRAL, Josef. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávných celků. In KADEČKA, Stanislav; MAREK, David (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 77 – 80 s.

<sup>59</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2007, čj. 57 Ca 15/2006-38.

<sup>60</sup> ROZTOČIL: *Stavební zákon..*, 348 - 349 s

Účastníkem územního řízení je tedy vždy především žadatel a dále obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Žadatelem může být fyzická i právnická osoba. Dalšími účastníky územního řízení 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 a dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Neurčitý právní pojem „přímo dotčen na vlastnickém právu“ ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je nutno interpretovat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze umísťované stavby a jejich možných dopadech na okolí. Přímým dotčením vlastníka nemovitostí na jeho vlastnickém či jiném právu může být i dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním.<sup>61</sup>

K postavení účastníka územního řízení postačuje potencionální dotčení na jeho vlastnických právech, jeho účastenství je tedy založeno na „pouhé“ možnosti, že by navrhovaný záměr mohl ohrozit či omezit jeho vlastnické či jiné právo k sousední stavbě či pozemku.

Tzv. „sousedními pozemky a stavbami na nich“ se přitom, dle nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb.<sup>62</sup>, již nerozumí jen 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. Pojem „sousedství“ je tedy třeba chápat vykládat extenzivněji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku.

Účastníkem územního a stavebního řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu je podle § 34 odst. 1 a § 59 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, i vlastník stavby umístěné pod povrchem země, jestliže jeho vlastnická či jiná práva mohou být umísťovanou (povolovanou) stavbou dotčena.<sup>63</sup>

Dále je účastníkem územního řízení ten, komu takové postavení přiznává zvláštní předpis. V současné době se jedná o občanská sdružení<sup>64</sup> a těmi zvláštními právními předpisy jsou zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny a vodní zákon.

---

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48.

<sup>62</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, vztahující se k předchozí právní úpravě, ale zůstává aplikovatelný i pro stávající právní úpravu.

<sup>63</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, čj. 9 Ca 198/2004-52.

<sup>64</sup> podle aktuální právní úpravy se jedná o spolek podle ustanovení § 214 a následujících zákona č. 89/2012, občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů.

Takovým účastníkem může být zejména občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.<sup>65</sup>

Účastníky územního řízení přitom nejsou nájemci bytů a nebytových prostor a ani nájemci dotčených pozemků. Důvodem negativního vymezení okruhu účastníků v uvedeném řízení je, že nájemní vztahy jsou soukromoprávní povahy a stavební úřad jako správní orgán není kompetentní spory mezi vlastníkem stavby a osobami, se kterými uzavřel nájemní smlouvu, řešit. Jinak by tomu bylo v případě, kdy stavební úřad vlastníkovvi stavby nařizuje její odstranění. Tam se musí s nájemci vypořádat jako s účastníky řízení sám.<sup>66</sup>

Ráda bych také zdůraznila, že i když stavební zákon vymezuje účastníky územního řízení taxativně, tak nemusí být pro stavební úřad vůbec jednoznačné určení okruhu účastníků v jednotlivých řízeních. Zejména přímé dotčení vlastnických či jiných práv osob bude záležitostí vždy individuálního posouzení stavebního úřadu pro to které řízení.

### 3.2.3 Účastníci řízení podle zvláštního zákona

Zvláštní institut účasti občanských sdružení ve správních řízeních, jakožto účastníků řízení se všemi procesními právy, se poprvé objevil v zákoně o ochraně přírody a krajiny. K zavedení tohoto institutu zvláštního účastenství občanských sdružení došlo zejména s cílem posílit ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody (dnes životního prostředí) zapojením těchto sdružení do řízení.

Účast veřejnosti prostřednictvím občanských sdružení je v současné době umožněna zejména podle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podle vodního zákona.<sup>67</sup>

Uvedené zvláštní zákony stanoví podmínky pro účast občanských sdružení v územním řízení. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví čtyři podmínky, které musí občanské sdružení splnit, aby se mohlo stát účastníkem územního řízení. Předně se musí jednat o takové občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, musí mít právní subjektivitu, musí požádat příslušné orgány státní správy, aby bylo předem

---

<sup>65</sup> MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 80-81 s

<sup>66</sup> Strana 230 důvodové zprávy k zákonu 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. Dostupná v databázi ASPI.

<sup>67</sup> Strana 140 důvodové zprávy k zákonu 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. Dostupná v databázi ASPI.

informováno o všech zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a musí do osmi dnů, kdy mu bylo příslušným správním orgánem oznámeno zahájení správního řízení, písemně oznámit svou účast v tomto řízení. Uvedené neplatí v případě řízení navazujících na posuzování životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování životní prostředí. Stavební úřady tedy nebudou u záměrů, posouzených životní prostředí v celém procesu EIA (jehož výsledkem bylo závazné stanovisko), informovat občanská sdružení, která vznikla podle zákona o ochraně přírody a krajiny, o následně zahajovaném správním řízení ve věci umístění či takového záměru. U stavebních záměrů, neposuzovaných v celém procesu EIA, bude stavební úřad nadále ve správních řízeních o takových záměrech, jejichž umístěním či může dojít k dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny, občanská sdružení o zahajovaných správních řízeních informovat.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí poté přiznává postavení účastníka řízení podle stavebního zákona dotčené veřejnosti, a to pouze za splnění podmínek právnickou osobu soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a její činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, vznikla alespoň 3 roky přede dnem zveřejnění navazujícím řízení, případně přede dnem vydání 7 odst. 6 nebo, kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

Vodní zákon poté stanoví tři podmínky účasti občanského sdružení v řízení podle stavebního zákona, a to, že se musí jednat o občanské sdružení, které má za cíl ochranu životního prostředí, musí požádat o informace o zahajovaných správních řízeních vedených podle vodního zákona (jedná se tedy o vodoprávní řízení) a do osmi dnů, kdy mu byla sdělena požadovaná informace, písemně požádá o postavení účastníka řízení. Uvedené neplatí v případě stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování životní prostředí (§ 115 odst. 6 a 7 vodního zákona).

Specifickým postavením občanských sdružení je de facto založena nerovnost účastníků řízení, neboť na roveň vlastníkově a vlastníků sousedních staveb a pozemků je postavena ochrana veřejného zájmu subjektem, kterému z jeho postavení neplynou žádné povinnosti a který ani nenesé žádné důsledky přijatých rozhodnutí. Tato účast občanských sdružení, je založena na procesním postavení účastníka řízení a je spojena se všemi právy účastníků včetně následně aktivní žalobní legitimace pro podávání žalob směřujících k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí.



V této souvislosti bych ráda poukázala i na skutečnost, že ochrana jiných veřejných zájmů, které mohou být dotčeny v rámci rozhodování podle stavebního zákona, takto zesílena není. Byť je samozřejmě životní prostředí tím nejdůležitějším pro existenci živých organismů, a tedy i člověka, bez jehož patřičné úrovně by jakýkoliv život nebyl možný, nelze zapomínat i na jiné veřejné zájmy.

### ***3.3 Průběh územního řízení***

Pro územní řízení platí zásada ústnosti a zásada koncentrace řízení. Zásada ústnosti je opakem zásady písemnosti obsažené v obecné právní úpravě. Správní řád upravuje v § 49 ústní jednání, jakožto určitou výjimku z obecné zásady písemnosti správního řízení. Naproti tomu stavební zákon počítá obecně s ústním jednáním a teprve z rozhodnutí stavebního úřadu nemusí ústní jednání vždy proběhnout.

Zahájení územního řízení musí stavební úřad oznámit všem dotčeným orgánům a všem známým účastníkům řízení. Stavební úřad v oznámení o zahájení územního řízení nařídí ústní jednání, které, pokud je to účelné, spojí s ohledáním na místě. Místo a den ústního jednání oznámí stavební úřad nejméně 15 dnů předem. Stavební úřad může také od ústního jednání upustit a v tomto případě stanoví lhůtu, do kdy mohou účastníci podávat své námítky a dotčené orgány závazná stanoviska, přičemž tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.

Uvedené ústní jednání je neveřejné, a to s ohledem na subsidiaritu správního řádu (§ 49 odst. 2 správního řádu). Zvláštním případem jsou záměry, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, anebo záměrů umístěvaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán. V prvním případě stavební úřad může nařídit a v druhém případě musí být obligatorně nařízeno veřejné ústní jednání, jehož konání se oznamuje veřejnosti nejméně 30 dnů předem veřejnou vyhláškou. Účastníkům řízení a dotčeným orgánům se veřejné ústní jednání oznamuje jednotlivě.

V těchto zvláštních případech stavební úřad nařídí veřejné ústní jednání, což je výjimka ze zásady neveřejnosti správních řízení a předmětného jednání se tak může zúčastnit kdokoli, kdo se o něm dozví.

Žadatel o vydání předmětného územního rozhodnutí má povinnost zajistit, aby informace o jeho záměru a o tom, že podal žádost o vydání územního rozhodnutí, byla až do doby konání veřejného ústního jednání vyvěšena na místě určeném stavebním úřadem. Pokud by žadatel tuto povinnost nesplnil, nemohlo by se v původně stanoveném termínu veřejné

ústní jednání konat a muselo by být nařízeno nové veřejné ústní jednání, které v tomto případě stavební úřad musí nařídit.

Tuto sankci za porušení povinnosti žadatele, ale stavební úřad uplatní pouze v případě, že nesplnění této žadatelovy povinnosti mělo za následek zkrácení práv účastníků řízení. V praxi bude ovšem značně obtížné dokázat, že skutečně došlo (nejen potencionálně) ke zkrácení práv účastníků řízení. Stavební zákon tedy stanoví vyvratitelnou právní domněnku, a sice že se má za to, že žadatel povinnost vyvěšení informace splnil, neprokáže-li se opak.

Tato informační povinnost žadatele je speciální povinností stanovenou ve stavebním zákoně a v obecné právní úpravě ji nenalezneme. Je to samozřejmě dáno předmětem řízení, kdy žadatelův záměr se může dotknout řady veřejných zájmů či soukromých zájmů jiných subjektů, které samozřejmě mají mít co nejširší možnost, jak se o žadatelově záměru dozvědět.

Vlastní veřejné ústní jednání má povahu námitkového a připomínkového řízení, o kterém se sepisuje protokol.<sup>68</sup>

Územní řízení je také ovládáno i zásadou koncentrace, kdy je třeba, aby námitky účastníků, i závazná stanoviska dotčených orgánů byly uplatněny nejpozději při (veřejném) ústním jednání, jinak k nim stavební úřad nemůže přihlédnout. A v případě, že stavební úřad upustí od ústního jednání, musí být uplatněny ve lhůtě jím stanovené. Na tuto skutečnost musí být účastníci řízení upozorněni. Z uvedeného vyplývá, že nesplnění poučovací povinnosti stavebního úřadu by mělo za následek, že by stavební úřad musel přihlédnout i k námitkám, které byly podány po lhůtě stanovené k jejich podání.

Stavební úřad nemá zákonnou povinnost poučit o koncentraci řízení veřejnost ani dotčené orgány, když v ustanovení § 89 odst. 5 stavebního zákona je uvedeno, že pouze účastníci řízení musí být poučeni o podmínkách pro uplatnění námitek.<sup>69</sup>

Zásada koncentrace v územním řízení je opakem zásady jednotnosti, kterou nalezneme v obecné právní úpravě. Obecné správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti, a tedy tvoří až do vydání rozhodnutí jeden celek. Účastníci mohou přinášet své návrhy, stanoviska, označovat důkazy kdykoli v jeho průběhu až do vydání rozhodnutí.<sup>70</sup> Ovšem sám správní řád toto obecné pravidlo modifikuje, když počítá s tím, že i tam kde není koncentrace stanovena (ani zvláštním právním předpisem) ji může stanovit správní orgán svým

---

<sup>68</sup>MALÝ: *Stavební zákon...*, 173 s

<sup>69</sup>MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 82-84 s

<sup>70</sup>HENDRYCH: *Správní právo...*, 369 s

rozhodnutím, které má formu usnesení, proti němuž se lze odvolat (§ 36 odst. 1 správního řádu).<sup>71</sup>

### 3.3.1 Námitky účastníků řízení

Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114) mají dvojitou povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru.

Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení. Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Pro úspěšnost námitky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu).<sup>72</sup>

Z podaných námitek musí být zřejmé, jaké skutečnosti zakládají postavení jejich podatele jako účastníka řízení, a dále pak vlastní důvody uplatněných námitek. Účastníci řízení mohou uplatňovat své námitky v rozsahu, v jakém jsou přímo dotčena jejich práva.

Obce mohou v územním řízení uplatňovat námitky, které míří k ochraně zájmů obce a ochraně zájmů občanů obce. Což vychází ze skutečnosti, že obce jako účastníci řízení vystupují v samostatné působnosti.

Účastníci územního řízení, kteří jsou za účastníky prohlášeni nebo označeni podle zvláštních právních předpisů, mohou v územní řízení uplatňovat takové námitky, které slouží k ochraně veřejného zájmu, k jehož ochraně jsou tyto subjekty povolány.

Zákon preferuje vypořádání námitek dohodou mezi účastníky řízení. Teprve když o některé námitce nedojde mezi účastníky řízení k dohodě, rozhodne o nich stavební úřad v rámci předmětného rozhodnutí. Zvláštní režim je stanoven pro námitky občanskoprávní povahy, zde platí, že stavební úřad si o nich učiní úsudek a dále, s jeho zohledněním, rozhodne ve věci. Takto ovšem stavební úřad nemůže postupovat, jedná-li se o námitky, které se týkají existence práva nebo rozsahu vlastnických nebo jiných věcných práv. V takových případech musí vyzvat účastníka, aby podal žádost o zahájení řízení před soudem o takové otázce jako otázce předběžné, a územní řízení přeruší.<sup>73</sup> K závazným stanoviskům a námitkám, o kterých již bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu se nepřihlíží.

---

<sup>71</sup> PRŮCHA: *Správní řád...*, 109 s

<sup>72</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68.

<sup>73</sup> MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 84-85 s

### **3.4 Územní rozhodnutí**

Výsledkem územního řízení je územní rozhodnutí, pokud tedy stavební úřad po provedeném územním řízení nedospěje k závěru, že je třeba žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout.

Stavební zákon taxativně stanoví druhy územních rozhodnutí, a to:

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

Každé územní rozhodnutí musí mít veškeré obecné, jak obsahové, tak i formální náležitosti, požadované pro písemné vyhotovení rozhodnutí správním řádem (§ 67 – 69 správního řádu).

Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, jakož i podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. V územním rozhodnutí stavební úřad rozhodne i o námitkách účastníků.

Územní rozhodnutí se oznamuje účastníkům územního řízení doručením jeho písemného vyhotovení. Územní rozhodnutí se doručuje stejným způsobem jako oznámení o zahájení územního řízení, tzn., že nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků řízení, rozhodnutí se doručuje jednotlivě.

Proti územnímu rozhodnutí i proti závěru stavebního úřadu, kterým byla žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnuta, mohou účastníci řízení podat odvolání, a to za podmínek odvolacího řízení obsažených ve správním řádu. Odvolacím orgánem je nadřízený orgán stavebního úřadu, popř. jiného úřadu, který rozhodnutí vydal.

V případě, že žádný z účastníků územního řízení odvolání nepodá, územní rozhodnutí nabude právní moci marným uplynutím 15denní lhůty pro podání odvolání.

Bylo-li podáno odvolání, územní rozhodnutí nabude právní moci oznámením rozhodnutí odvolacího orgánu odvolateli a dále všem tzv. hlavním účastníkům řízení, tj. žadateli či žadatelům a místně příslušné obci (§ 91 odst. 1 správního řádu).

Poté, co územní rozhodnutí nabude právní moci, stavební úřad předá žadateli jedno vyhotovení územního rozhodnutí opatřené doložkou právní moci spolu s ověřenou grafickou přílohou. Kromě žadatelů stavební úřad zašle příslušné územní rozhodnutí opatřené doložkou právní moci také místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, který

ve věci rozhodoval, a případně také speciálnímu stavebnímu úřadu, který má vést navazující stavební řízení.

Územní rozhodnutí je také poté, co bylo přezkoumáno v odvolacím řízení, ještě dále přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví, a to za podmínek podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.<sup>74</sup>

### **3.4.1 Platnost územního rozhodnutí**

V územním rozhodnutí stavební úřad uvede též dobu platnosti tohoto rozhodnutí, ale to pouze v případě, že má být delší, než stanoví zákon.

Platnost územního rozhodnutí je též určité specifikum územního řízení oproti obecné právní úpravě, jelikož ve většině případů správní rozhodnutí nemá omezenou dobu platnosti.

Dané specifikum stanovení platnosti územního rozhodnutí na dobu určitou je ovšem dáno právě smyslem územního řízení. U všech druhů územních rozhodnutí platí, že dobu jejich platnosti může stavební úřad na odůvodněnou žádost prodloužit.

Územní rozhodnutí pozbývá platnosti, pokud, v případech u kterých to přichází v úvahu, nebylo ve lhůtě jeho platnosti vydáno pravomocné stavební povolení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle stavebního zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebo nenabyl-li v době jeho platnosti právních účinků souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Územní rozhodnutí také pozbývá platnosti, pokud za trvání jeho platnosti nebylo započato s využitím území pro stanovený účel, nebo nevzniklo-li v době jeho platnosti právo stavební záměr realizovat, a to na základě oznámení stavebního záměru posouzeného autorizovaným inspektorem, anebo nebyla-li na základě návrhu veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení podaného v době jeho platnosti, tato veřejnoprávní smlouva uzavřena a nenabyla-li účinnosti.

Územní rozhodnutí pozbývá platnosti i dnem, kdy stavební úřad obdržel sdělení žadatele, že upustil od záměru, k němuž se příslušné územní rozhodnutí vztahuje.<sup>75</sup> V tomto případě tedy platnost územního rozhodnutí zaniká pouze na základě jednostranného úkonu původního žadatele nebo jeho právního nástupce a nevyžaduje se již žádná další reakce ze

---

<sup>74</sup> MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 94 s.

<sup>75</sup> Tamtéž, 94-95 s.

strany stavebního úřadu, který tuto skutečnost pouze vezme na vědomí.<sup>76</sup> Pokud již však byla zahájena realizace příslušného záměru, dané územní rozhodnutí platnosti nepozbývá.

### **3.4.2 Řízení o prodloužení lhůty platnosti územního rozhodnutí**

Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad prodloužit na základě odůvodněné žádosti původního žadatele nebo jeho právního nástupce.

O prodloužení platnosti územního rozhodnutí je třeba požádat za trvání platnosti předmětného územního rozhodnutí, v opačném případě by již nebylo co prodloužovat. Podání žádosti má za následek to, že se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví.<sup>77</sup>

Žadatel svým podáním zahájí řízení o prodloužení lhůty, na které se vztahují přiměřené ustanovení o územním řízení s tím, že ústní jednání se pro tento účel nekoná a závazná stanoviska, námítky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí, jinak se k nim nepřihlíží.

### **3.5 Řízení o změně a zrušení vydaných územních rozhodnutí**

Zvláštností územního řízení na rozdíl od obecného správního řízení je i možnost změny a zrušení vydaných územních rozhodnutí, což je nabourání principu nezměnitelnosti pravomocných rozhodnutí.

Územní rozhodnutí lze změnit na žádost toho, komu svědčí z daného rozhodnutí založená oprávnění, a to pouze ze zákonem stanovených důvodů (§ 97 odst. 1 stavebního zákona). Jedním z důvodů, kdy lze žádat o změnu vydaného územního rozhodnutí, je změna podmínek v území, přičemž takovou se rozumí okolnosti nastalé objektivně v době po vydání územního rozhodnutí a nelze tedy za takové považovat počínání stavebníka v rozporu s právními předpisy.<sup>78</sup>

V případě změny územního rozhodnutí se pouze část dosavadního územního rozhodnutí nahradí novým rozhodnutím a zbývající část zůstane beze změny.

Návrh na změnu územního rozhodnutí projednává stavební úřad vždy toliko v rozsahu navrhované změny a tedy i řízení o této změně bude provádět pouze v jejím rozsahu, což může mít dopad např. na účastenství, kdy okruh účastníků může být užší, než byl v původním územním řízení.

---

<sup>76</sup> MALÝ: *Stavební zákon...*, 207 s

<sup>77</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 As 80/2006-73

<sup>78</sup> Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2000, čj. 10 Ca 197/2000-16

V případě územních rozhodnutí o ochranném pásmu speciálně platí, že lze změnit nebo zrušit vedle žádosti oprávněného, i na žádost toho, komu z takového rozhodnutí vyplývá povinnost. Stavební úřad též může z rozhodnutí o ochranném pásmu, na žádost toho, komu z něj vyplývá povinnost, i povolit časově omezenou výjimku za účelem uskutečnění jmenovité v žádosti specifikované jednorázové činnosti. V případech, ve kterých to vyžaduje veřejný zájem lze rozhodnutí o ochranném pásmu změnit nebo zrušit i z podnětu dotčeného orgánu podle zvláštního právního předpisu.

Územní rozhodnutí lze změnit nebo zrušit též z moci úřední, a to v řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření.

Pro řízení o změně nebo zrušení územního rozhodnutí, stejně jako pro řízení o udělení výjimky z územního rozhodnutí, platí, že se pro ně obdobně použijí ustanovení o územním řízení, tzn. včetně ústního jednání a námitkového a připomínkového řízení.

Rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí se doručuje obdobně jako vlastní územní rozhodnutí a i proti tomuto rozhodnutí se mohou účastníci řízení odvolat a i toto rozhodnutí, poté co bylo přezkoumáno v odvolacím řízení, je ještě přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.<sup>79</sup>

Platnost původního územního rozhodnutí zůstává nedotčena, pokud stavební úřad současně nerozhodne i o změně této platnosti a to podle ustanovení § 93 odst. 3 stavebního zákona.

### **3.6 Postup v případě zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby**

Ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona stanoví, že územní rozhodnutí se nevydává, pokud je zrušeno a stavba je již v mezidobí povolena. Uvedené ovšem neplatí, bylo-li zrušeno územní záměr, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování životní prostředí.

Územní rozhodnutí může být zrušeno, poté, co je stavba již povolena, v řízení o mimořádných opravných prostředcích, tedy v přezkumném řízení (§ 94 an., správního řádu) nebo v rámci obnovy řízení (§ 100 správního řádu) nebo v důsledku žaloby ve správním soudnictví.

---

<sup>79</sup> MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 95-96 s.

Důvodem pro zavedení tohoto ustanovení bylo, že by se fakticky jednalo o umístění stavby již umístěné, což poté skutečně postrádá jisté opodstatnění. Nicméně zákonodárce zvolil formulaci, že „*dojde-li ke zrušení územního po povolení stavby...*“. Z uvedeného tedy vyplývá, že postačí povolení stavby, bez toho aniž by bylo započato se stavbou. Domnívám se, že uvedené ustanovení by se mělo vztahovat spíše na případy, kdy již bylo započato se stavbou a ne, pro které bylo vydáno stavební povolení, ale stavba zůstává prozatím pouze „na papíře“. Samozřejmě by to znamenalo zvýšené nároky na stavební úřad, který by musel tuto otázku posuzovat a zajisté by docházelo i ke sporům se stavebníky, ale teprve tento stav, by dle mého názoru, odpovídal smyslu tohoto ustanovení, potažmo i celého stavebního zákona.

Na územní rozhodnutí a stavební povolení (a v některých případech se k nim přidává i kolaudační souhlas) je třeba nahlížet jako na typický příklad řetězení správních aktů.<sup>80</sup> Tedy existuje vazba mezi územním rozhodnutím, stavebním povolením a případným kolaudačním souhlasem, a zamýšlenou činnost, tak lze realizovat pouze v případě, že všechny uvedené rozhodnutí budou pozitivní. Myslím si tedy, že územní řízení by v těchto případech mělo být vždy dokončeno, tedy v případech, kdy se stavbou nebylo ještě vůbec započato anebo v případech, kdy již bylo započato se stavbou, ale pro její užívání bude vedeno kolaudační řízení, ve kterém se posuzuje nejen soulad s podmínkami uvedenými ve stavebním povolení, ale též s podmínkami uvedenými v územním rozhodnutí.<sup>81</sup>

Jestliže bylo stavební povolení (§ 66 stavebního zákona z roku 1976) vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá z principu presumpce platnosti a správnosti pravomocných rozhodnutí vydávaných správními orgány, dle níž se má za to, že správní akt je zákonný a správný a to až do doby než je zákonem předvídaným způsobem prokázán opak. Ovšem po celou dobu své existence je až po své případné zrušení, vyvolává takový správní akt následky předvídané právem a tedy i zakládá práva a povinnosti.

Zrušení správního aktu má účinky ex nunc, tedy působící výlučně do budoucna a takový akt již nemůže nově založit práva a povinnosti, nicméně již založená práva a

---

<sup>80</sup> jedná se o situace, kdy k realizaci určité činnosti je zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později. Předmět rozhodování je přitom v podstatě totožný, jen jsou rozdílná hlediska, z nichž je posuzován, viz blíže k tomu HENDRYCH: *Správní právo...*, 231 s

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2004, č. j. 5 A 107/2001-53 a ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005-188



povinnosti zůstávají v platnosti. Dále je též nutné akcentovat princip ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv adresátů aktů veřejné moci.

Výjimku představují akty nicotné, u nichž se má za to, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohou působit právní následky ani v budoucnosti, ale ani v minulosti. Prohlášení nicotnosti tedy jen z formálního hlediska odstraňuje neexistující akt, a tedy působí *ex tunc*.<sup>82</sup>

V územním i stavebním řízení se rozhoduje nejen o právech a povinnostech žadatele, ale i ostatních účastníků. Tito účastníci velmi často podávají námitky, které svým obsahem patří do územního řízení, a proto k nim stavební úřad s ohledem na úpravu obsaženou v ustanovení § 114 stavebního zákona nepřihlíží. Pokud je ovšem územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků rozhodnuto v novém územním rozhodnutí odlišně (za právní úpravy dle stavebního zákona z roku 1976), a to i když stavba již byla na základě stavebního povolení realizována. Pokud by námitkám bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost pak dle okolností povede k obnově stavebního řízení, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

---

<sup>82</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001

## 4 Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení zavedl až stavební zákon přijatý v roce 2006, a to ve snaze zracionalizovat a zrychlit územní řízení tam, kde to nebude na újmu účelu sledovaného územním řízením.

Zjednodušené územní řízení je svou povahou také řízením správním, v němž vystupují všichni v úvahu přicházející účastníci územního řízení, a do něhož jsou zapojeny také všechny v úvahu přicházející dotčené orgány. I zjednodušené územní řízení je také výlučně návrhovým řízením.

Zjednodušené územní řízení však nepřichází v úvahu ve všech druzích územních rozhodnutích, ze zákona je vyloučeno v případě územního rozhodnutí o ochranném pásmu.

Aby mohl stavební úřad rozhodnout ve zjednodušeném územním řízení, musí být splněny podmínky pro vedení takového řízení stanovené v § 95 odst. 1 stavebního zákona.

Specifikem žádosti o vydání rozhodnutí ve zjednodušeném územním rozhodnutí je, že musí být doložena také souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky, a stavbám na nich.<sup>83</sup> Tento souhlas již, na rozdíl od předchozí právní úpravy, nemusí být výslovný.<sup>84</sup>

Pokud by stavební úřad v žádosti shledal nedostatky, které jsou odstranitelné, pomůže žadateli tyto nedostatky odstranit, nebo jej vyzve k jejich odstranění v přiměřené lhůtě a současně jej poučí o následcích neodstranění nedostatků ve stanovené lhůtě. Přitom může řízení přerušit.

Pokud žádost o vydání rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení nesplňuje podmínky pro toto řízení a nedostatky žádosti jsou neodstranitelné, nebo žadatel vytýkané nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě neodstraní, stavební úřad rozhodne usnesením o provedení běžného územního řízení (§ 95 odst. 3 stavebního zákona).

Pokud žadatel splní podmínky pro zjednodušené územní řízení, potom stavební úřad zveřejní návrh výroku rozhodnutí veřejnou vyhláškou na dobu 15 dnů, a současně návrh výroku doručí žadateli a všem dotčeným orgánům.

Žadatel o vydání předmětného územního rozhodnutí má povinnost zajistit, aby byla informace o návrhu výroku rozhodnutí bezodkladně vyvěšena na místě určeném v něm stavebním úřadem. Uvedená informace musí být vyvěšena po dobu 15 dnů a žadatel musí

---

<sup>83</sup> což prakticky vylučuje, aby stavební úřad poté, co obdržel žádost o vydání územního rozhodnutí (v běžném řízení), sám „rozhodl“, že o žádosti, příp. povede zjednodušené územní řízení.

<sup>84</sup> MALÝ: *Stavební zákon...*, 220 s

zajistit její vyvěšení bezodkladně poté, co žadatel informaci o návrhu výroku rozhodnutí obdrží. V případě, že by žadatel danou informaci nevyvěsil, stavební úřad zopakuje vyvěšení návrhu výroku rozhodnutí na úřední desce.

V případě, že by nevyvěšení dané informace žadatelem mělo za následek zkrácení práv účastníků řízení, rozhodne stavební úřad usnesením o provedení územního řízení. Uplatní se zde vyvratitelná právní domněnka, že pokud se neprokáže opak, má se za to, že žadatel povinnost vyvěšení informace splnil.

Ve zjednodušeném územním řízení se nekoná veřejné ústní jednání. Účastníci zjednodušeného územního řízení mohou i v tomto řízení podávat své námitky, a to písemně ve lhůtě 15 dnů ode dne vyvěšení návrhu výroku na úřední desce. Námitky mohou účastníci podávat i přesto, že se v řízení vyžaduje předchozí souhlas účastníků řízení se záměrem žadatele. Je tomu tak proto, že stavební úřad v návrhu výroku rozhodnutí také vymezí podmínky realizace záměru, které nemusí být z obsahu žádosti, s níž účastník vyslovoval předchozí souhlas zřejmé. Předchozí souhlas je také vyžadován jen od účastníků – „prvních sousedů v řadě“, zatímco účastníky takového řízení mohou být i ti, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům navazujícím.

Dotčené orgány mohou ve zjednodušeném územním řízení podávat výhrady, a to písemně ve stejné lhůtě jako účastníci své námitky. Dotčený orgán může podat výhrady v případě, že podmínky pro realizaci žadatelova záměru stanovené v jeho závazném stanovisku nebyly v návrhu výroku rozhodnutí náležitě zohledněny.

O podaných námitkách či výhradách se ve zjednodušeném územním řízení nerozhoduje. Jejich podání má ten důsledek, že stavební úřad musí, usnesením, rozhodnout, že se dané řízení mění v běžné územní řízení, a dále se již postupuje způsobem obvyklým pro standardní územní řízení.

Jestliže výhrady ani námitky nebyly ve stanovené 15 denní lhůtě od zveřejnění návrhu výroku rozhodnutí podány, se uplynutím této lhůty dané rozhodnutí pokládá za vydané a nabývá právní moci následující den. Uplatňuje se zde zásada koncentrace stejně jako v územním řízení.

I rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení se musí písemně vyhotovit s tím, že má všechny obsahové i formální náležitosti, jako územní rozhodnutí vydané v běžném územním řízení. S ohledem na to, že svou povahou se jedná o rozhodnutí, jímž se vyhovuje všem účastníkům řízení v plném rozsahu (účastníci vyslovili předchozí souhlas, žádný z účastníků nepodal námitky) není s ohledem na úpravu obsaženou ve správním řádu (§ 68 odst. 4 správního řádu) toto rozhodnutí třeba odůvodňovat.

Po nabytí právní moci územního rozhodnutí vydaném ve zjednodušeném územním řízení stavební úřad doručí žadateli stejnopis písemného vyhotovení úplného územního rozhodnutí, včetně odůvodnění, opatřený doložkou právní moci spolu s ověřenou grafickou přílohou. Mimo to stavební úřad doručí stejnopis písemného vyhotovení územního rozhodnutí opatřený doložkou právní moci také místně příslušné obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, který rozhodoval (popřípadě také speciálnímu stavebnímu úřadu, který provede stavební řízení).<sup>85</sup>

Na rozhodnutí vydaná ve zjednodušeném územním řízení se vztahují pravidla, jako na rozhodnutí vydaná v běžném územním řízení, zejména co se týká doby platnosti územního rozhodnutí či možnosti změn, popř. zrušení vydaných územních rozhodnutí.<sup>86</sup> Výjimkou je, že zjednodušené stavební řízení nelze spojit se stavebním řízením.

---

<sup>85</sup> PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební...*, 63-65 s.

<sup>86</sup> MAREK, PRŮCHA: *Stavební právo...*, 98 - 102 s.

## 5 Stavební řízení

Stavební řízení náleží ke zvláštním správním řízením a jeho cílem je vydání stavebního povolení, které se vyžaduje u staveb všeho druhu, pokud stavební zákon nebo zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

Stavební řízení je jedním ze speciálních správních řízení, u kterých je zvláštním zákonem upravena řada odlišností od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Správní řád se v případě stavebního řízení použije vždy, neobsahuje-li stavební zákon speciální procesní právní úpravu.<sup>87</sup>

### 5.1 Zahájení stavebního řízení

Stavební řízení lze zahájit výhradně na žádost stavebníka o vydání stavebního povolení. Žádost o vydání stavebního povolení musí být podána na formuláři stanoveném v příloze č. 9 vyhlášky č. 503/2006.<sup>88</sup> Přílohy k žádosti o stavební povolení jsou vymezeny v ustanovení § 110 odst. 2 stavebního zákona. Všechny uvedené přílohy žádosti o vydání stavebního povolení jsou obligatorními přílohami a stavebník je musí ke své žádosti vždy doložit.

Neobsahuje-li žádost požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a stavební řízení přeruší, což je de facto totožná úprava s úpravou stanovenou ve správním řádu (§ 64 odst. 1 písm. a) správního řádu).

Usnesení o přerušení řízení se s ohledem na zásadu hospodárnosti doručuje pouze stavebníkovi. Uvedené neplatí v případě, že předložená projektová dokumentace, která je jednou z obligatorních příloh žádosti, není zpracována oprávněnou osobou. V této situaci stavební úřad řízení zastaví, a to bez předchozí výzvy k odstranění vad žádosti, tak jak to vyžaduje správní řád. Uvedené usnesení o zastavení řízení se doručuje pouze stavebníkovi. Tento důvod zastavení řízení je zvláštním důvodem pro zastavení řízení.

### 5.2 Účastníci stavebního řízení

Účastníky stavebního řízení vyjmenovává stavební zákon taxativně, a to v ustanovení § 109, okruh účastníků tedy nelze dále rozšiřovat. Nicméně stavební zákon upravuje

---

<sup>87</sup> PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební...*, 94 s.

<sup>88</sup> Tamtéž

účastenství ve stavebním řízení dosti široce a bude tedy vždy potřeba zkoumat, zda jsou splněny veškeré požadavky na účastenství u každé konkrétní osoby.

Jelikož je úprava účastenství ve stavebním zákonu *lex specialis* oproti úpravě obsažené ve správním řádu, nepoužije se tedy správní řád pro stanovení okruhu účastníků. Ovšem opět zůstává uplatnění správního řádu v rovině rozlišení tzv. hlavních a vedlejších účastníků. Za hlavního účastníka stavebního řízení je třeba považovat stavebníka a ostatní účastníci uvedení ve stavebním zákoně jsou poté považováni za vedlejší.

Kdo je stavebníkem, vymezuje stavební zákon (§ 2 odst. 2 písm. c). Podle judikatury se stavebníkem rozumí i právní nástupce původního stavebníka, jelikož při změně vlastníka stavby není třeba měnit existující stavební povolení nebo vydávat povolení nové se jménem nového vlastníka – stavebníka.<sup>89</sup>

Účastníkem stavebního řízení je dále vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena.

Účastníkem stavebního řízení je také vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno. O pojmu soused a co se rozumí přímým dotčením, platí to stejné, jako v případě územního řízení.

Účastníkem stavebního řízení je i 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 řízení. Jedná se o osoby, o kterých bylo pojednáno v kapitole „Účastníci řízení podle zvláštního zákona“.

V situacích, kdy mezi určitou osobu a správním orgánem vznikne spor o účastenství, aplikuje se správní řád, stejně jako je tomu v případech uvedených u územního řízení.

---

<sup>89</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2003, čj. 15 Ca 150/2002-39.

### 5.3 Průběh stavebního řízení

Stavební úřad je povinen oznámit všem známým účastníkům stavebního řízení a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení. Uvedené oznámení musí být účastníkům doručeno minimálně 10 dnů před ústním jednáním. Stavební úřad oznámení o zahájení stavebního řízení doručuje podle pravidel obsažených ve správním řádu.

Spolu s oznámením o zahájení stavebního řízení je stavební úřad povinen upozornit dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. Z uvedeného vyplývá, že i ve stavebním řízení se uplatňuje zásada ústnosti a koncentrace řízení. Dle judikatury ovšem není uvedená koncentrační zásada absolutní, nýbrž v případě, že je v námitce poukazováno na porušení kogentního právního předpisu či procesního práva v řízení, nemůže ji správní úřad (v tomto případě stavební úřad) odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat.<sup>90</sup>

Stavební úřad může ústní jednání spojit s ohledáním na místě, je-li to v dané konkrétní projednávané věci účelné. Stavební úřad může upustit od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání pokud mu jsou dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Upustí-li stavební úřad od ústního jednání, určí lhůtu, která nesmí být kratší než 10 dnů, ve které mohou dotčené orgány uplatnit svá závazná stanoviska a účastníci řízení své námitky, popřípadě důkazy. Zároveň je musí stavební úřad upozornit, že k později uplatněným závazným stanoviskům, námitkám, popřípadě důkazům nebude přihlédnuto.<sup>91</sup>

Účastník je povinen ve svých námitkách uvést skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek. K námitkám, které překračují rozsah, ve kterém je účastník oprávněn podat námitky (§ 114 odst. 1 věta první stavebního zákona) se nepřihlíží. Dále se nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území. Zde stavební zákon opět zakotvuje koncentrační zásadu.<sup>92</sup> Stavební úřad je povinen účastníky poučit o podmínkách pro uplatňování námitek, a to v oznámení o zahájení řízení. V opačném případě, by se musel zabývat i námitkami, které uvedené podmínky nesplňují.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999 č. j. 6 A 95/94-87.

<sup>91</sup> PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební...*, 98 s.

<sup>92</sup> Tamtéž, 99-100 s.

<sup>93</sup> MALÝ: *Stavební zákon...*, 363 s

Po posouzení předložených podkladů pro povolení stavby stavební úřad o podané žádosti rozhodne. Pokud není možné stavbu povolit a navrhovaná stavba nesplňuje podmínky stanovené pro povolení stavby, stavební úřad vydá negativní rozhodnutí a stavbu zamítne.<sup>94</sup>

#### **5.4 Stavební povolení**

Splňuje-li navrhovaná stavba požadavky kladené na povolení staveb, stavební úřad vydá stavební povolení, kterým stavbu povolí. Stavební povolení je správní rozhodnutí, kterým se rozhoduje o právu stavebníka stavět požadovanou stavbu či jiný stavební záměr. Proti stavebnímu povolení je možné podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu. Neodvolá-li se žádný z účastníků ve stanovené lhůtě, nabývá stavební povolení právní moci.

Stavební zákon ukládá stavebnímu úřadu lhůtu k rozhodnutí o žádosti stavebníka, a to bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení a ve zvlášť složitých případech stavební úřad má rozhodnout nejdéle do 90 dnů. Takto upravená lhůta k rozhodnutí je odlišná od obecné úpravy správního řízení, kdy správní řád ukládá správnímu orgánu, aby rozhodl bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, případně lze tuto dobu prodloužit o dalších 30 dnů.

Delší lhůta pro rozhodnutí ve stavebním řízení je dle mého názoru logickou volbou, a to jednak s ohledem na námítky účastníků a závazná stanoviska dotčených orgánů, kdy tito mají stanovenou 10denní lhůtu k jejich podávání a poté se s nimi musí stavební úřad vypořádat a jednak také s ohledem na to, že ve stavebním řízení je obligatorně nařízeno ústní jednání, případně spojeno s ohledáním na místě, což je jeden z důvodů pro prodloužení lhůty pro rozhodnutí v obecném správním řízení, právě na těch 60 dnů. V neposlední řadě je stavební řízení nepochybně složitým řízením, které je doprovázeno množstvím dokumentace, jež je třeba posoudit.

Zůstává však nadále otázkou, proč uvedenou lhůtu pro vydání rozhodnutí zákonodárce nestanovil i v případě územního rozhodnutí, když průběh územního řízení je do značné míry srovnatelný s průběhem stavebního řízení. Pro vydání územního rozhodnutí se tak uplatní lhůty stanovené ve správním řádu (§ 71 správního řádu).

---

<sup>94</sup> PRŮCHA, KLIKOVÁ: *Veřejné stavební...*, 100 s.



#### **5.4.1 Platnost stavebního povolení**

Platnost stavebního povolení znamená, že v této době je stavebník povinen zahájit stavbu. Obecně je platnost stavebního povolení stanovena stavebním zákonem na 2 roky ode dne právní moci stavebního povolení.

Stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Stavební povolení pozbývá platnosti též dnem, kdy stavební úřad obdržel oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upustil. V tomto případě nemůže stavební povolení pozbyt platnosti, byla-li již stavba zahájena.

Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním této žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení.

Platnost stavebního povolení je stejně jako platnost územního rozhodnutí specifickým úpravou obsažená ve stavebním zákoně oproti obecné právní úpravě správních rozhodnutí obsažená ve správním řádu.

## 6 Společné územní a stavební řízení

Společné územní a stavební řízení znamená, že stavební úřad rozhoduje o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení v jednom řízení. Zavedení institutu společného řízení je vedeno snahou zjednodušit procesní postupy a zefektivnit správní řízení a v neposlední řadě i snížit zatěžování dotčených osob, což je snaha prolínající se celým stavebním zákonem. Společné řízení lze provést, pokud povaha věci nebo závazné stanovisko dotčeného orgánu jej nevyklučuje. Je-li tomu tak, potom stavební úřad rozhodne o vyloučení povolení stavby ze společného řízení a stavební řízení přeruší do nabytí právní moci územního rozhodnutí.

Společné řízení upravené ve stavebním zákoně navazuje na obecnou úpravu společného řízení ve správním řádu. Jelikož se obecná úprava ukázala být nedostatečná, rozhodl se zákonodárce podrobně upravit společné řízení pro potřeby stavebního zákona. Ovšem i pro uvedené řízení platí obecná zásada subsidiarity správního řádu, tedy nestanoví-li stavební zákon speciální postup, použijí se ustanovení správního řádu.

V tomto řízení se společně posuzují podmínky, které by jinak byly posuzovány samostatně v územním řízení a samostatně ve stavebním řízení (§ 94a stavebního zákona ve spojení s § 140 správního řádu). Jedná se tedy o jediné řízení s jediným okruhem účastníků, což znamená, že všichni vyjmenovaní v kterémkoliv ustanovení stavebního zákona § 85 (územní řízení) a § 109 (stavební řízení) jsou účastníky společného řízení.<sup>95</sup>

Žadatel musí podat žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení a také připojit společnou dokumentaci, která musí splňovat jako požadavky na dokumentaci na vydání územního rozhodnutí, tak současně také požadavky na projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení.

Na obsah žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení se přiměřeně použijí ustanovení o žádosti o vydání územního rozhodnutí a žádosti o stavební povolení. Z uvedeného vyplývá, že zahájení společného řízení je plně záležitostí žadatele, který o tomto rozhodne podáním své žádosti. Stavební úřad nemůže ze své vlastní vůle rozhodnout o spojení územního a stavebního řízení do jednoho společného řízení.

K projednání žádosti o vydání společného rozhodnutí stavební úřad nařídí ústní jednání, a je-li to účelné, spojí je s ohledáním na místě. Stavební úřad může rovněž jako v územním řízení upustit od ústního jednání, učiní-li tak musí opět stanovit lhůtu, ve které

---

<sup>95</sup> ROZTOČIL: *Stavební zákon...*, 393 s

mohou účastníci řízení podávat své námitky a dotčené orgány závazná stanoviska, tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.

V rámci společného řízení bude vydáno jediné rozhodnutí, které však musí obsahovat samostatný výrok týkající se územního rozhodnutí a samostatný výrok týkající se stavebního povolení. Při sloučení územního řízení se stavebním řízením nelze připustit, aby ve výsledném stavebním povolení bylo umístění stavby na stavebním pozemku věnováno méně pozornosti, než by tomu bylo v případě, kdyby byla obě tato řízení vedena samostatně. Proto musí být ve výsledném rozhodnutí ohledně umístění stavby stanoveny rovněž podmínky, jež svým obsahem patří do rozhodnutí o umístění stavby. Nestačí pouhý odkaz na projektovou dokumentaci stavby. Pokud by žadatelem o vydání společného územního a stavebního rozhodnutí připojená dokumentace stavby nebyla v souladu s podmínkami pro její umístění, nelze stavební povolení vydat.<sup>96</sup>

Samozřejmě, že i proti rozhodnutí vydaném ve společném řízení je možné se odvolat. Odvolání může být podáno proti oběma výrokům nebo pouze proti jednomu z nich. Pokud by odvolání směřovalo pouze proti výroku o územním rozhodnutí, nemůže stavební povolení (jako navazující výrok) nabýt právní moci dříve než územní rozhodnutí (podmiňující výrok).

## **6.1 Koordinované řízení**

V současné době připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj novelu stavebního zákona, ve které, mimo jiné, počítá se spojením územního a stavebního řízení do jednoho koordinovaného řízení, jehož výsledkem bude vydání jednoho koordinovaného , a to jak u jednotlivé stavby, tak i souboru staveb.

Podle aktuální právní úpravy je možno vést společné územní a stavební řízení, kterému jsem se věnovala v předešlé kapitole, nicméně je to limitováno pouze na případy, kdy je k vedení územního i stavebního řízení oprávněn též stavební úřad. Nelze tedy vést společné územní a stavební řízení u souboru staveb ani v případě, že se jedná o speciální stavby (např. komunikace, vodní díla, energetické stavby).

Zpracovávaná novela stavebního zákona řeší příslušnost k vedení koordinovaného řízení u obecných staveb tak, že příslušným bude obecný stavební úřad. Pro vybrané speciální dopravní stavby bude příslušný silniční správní úřad úřad obce s rozšířenou působností úřad nebo Ministerstvo dopravy) a drážní úřad. Pro vybrané energetické

---

<sup>96</sup> Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2001, č. j. 31 Ca 142/99-31.

stavby bude příslušné pro vedení koordinovaného řízení Ministerstvo průmyslu a obchodu a u vodních děl poté příslušný vodoprávní úřad. V ostatních případech bude zachován stávající stav. Tedy ani připravovaná novela neumožní rozhodnout ve společném územním a stavebním řízení o všech stavbách.

U souboru staveb se příslušnost k vydání koordinovaného povolení bude řídit příslušností k povolení stavby hlavní souboru staveb. Stavební úřady příslušné k povolení vedlejších staveb souboru budou v koordinovaném řízení dotčeným orgánem a pro potřeby vydání koordinovaného povolení budou vydávat závazné stanovisko. Vodní dílo, které je součástí souboru staveb, nelze povolit v režimu koordinovaného řízení jiným než vodoprávním úřadem s výjimkou staveb, které nevyžadují povolení k nakládání s vodami.

Stavební úřady, které jsou nyní příslušny rozhodovat v územním či stavebním řízení o stavbách, o nichž bude možno rozhodovat v rámci koordinovaného řízení, budou mít postavení dotčeného orgánu a pro hájení veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů budou vydávat závazná stanoviska. Podmínky závazných stanovisek budou závazné pro rozhodování ve věci.

S výše uvedeným souvisí i nová povinnost dotčených orgánů kontrolovat dodržování jimi stanovených podmínek v závazných stanoviscích, přičemž v současné právní úpravě je to upraveno pouze jako možnost dotčených orgánů.

Současné znění připravované novely zúží počet účastníků koordinovaného řízení oproti společnému řízení. Účastníky společného řízení jsou všichni vyjmenovaní v kterémkoliv ustanovení stavebního zákona o účastenství v územním (§ 85) či stavebním (§ 109) řízení. Nově je ovšem navrženo, že účastníkem řízení je mimo jiné „osoba, jejíž *vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, může být koordinovaným povolením přímo dotčeno*“. Což pomíjí osoby, jejichž věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, které jsou nyní podle § 85 odst. 2 písm. b) účastníky územního řízení.

Novela též obsahuje změnu v doručování oznámení o zahájení řízení a stanovení lhůty, ve které mohou účastníci řízení uplatnit námitky a veřejnost připomínky ke stavebnímu záměru z hlediska vlivů na životní prostředí, a dotčené orgány závazná stanoviska. Dále také přináší změny v doručování oznámení o nařízení veřejného ústního jednání spolu s informací o žádosti ale také v doručování usnesení, ve kterém stavební úřad stanoví lhůtu, ve které mohou ke stavebnímu záměru na základě všech podkladů pro vydání koordinovaného povolení včetně závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí účastníci řízení

uplatnit námitky, veřejnost připomínky a dotčené orgány dodatečná závazná stanoviska. Ovšem pro doručování uvedeného usnesení platí, že se jednotlivě doručuje pouze účastníkům řízení postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu (tedy pouze žadateli a dalším dotčeným osobám, na které se pro společenství práv žadatelem musí

správního orgánu), dotčeným orgánům a územním samosprávným celkům a dalším správním orgánům, které stanoví příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Bohužel stejné postupy v doručování platí i pro doručení vydaného koordinovaného povolení. Přičemž pro společné řízení platí, že se doručuje jednotlivě účastníkům řízení a dotčeným orgánům, nejde-li o řízení s velkým počtem účastníků. Myslím si, že současná právní úprava je vzhledem k právní jistotě účastníků řízení jistě mnohem vhodnější a také zajistí účastníkům řízení mnohem lepší ochranu jejich práv, jelikož podle navržené právní úpravy se mnohdy ani nedozvědí o zahájeném řízení.

Koordinované řízení je novelou stavebního zákona navrženo jako dobrovolná možnost žadatele, kdy záleží na jeho rozhodnutí, zda půjde formou koordinovaného řízení nebo formou samostatného územního a stavebního řízení.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, dostupná na <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9XQHE72J> ve spojení s připomínkami veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění stavební zákon, dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Zvlastni\\_opravneni/Pripominky/2015/PDCJ2015-2015\\_MMR\\_Stavebni-zakon.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2015/PDCJ2015-2015_MMR_Stavebni-zakon.pdf)

## 7 Zhodnocení platné právní úpravy a návrhy de lege ferenda

Tématem mé práce jsou řízení podle stavebního zákona, kdy se jedná o správní řízení, která mají svou podstatnou úpravu obsaženou právě ve stavebním zákoně, přičemž se na ně podpůrně použijí i ustanovení obecného právního předpisu, kterým je správní řád. Tyto dva předpisy je možné označit za stěžejní právní úpravu těchto řízení, ovšem zdaleka se nejedná o konečný výčet právních předpisů uvedené upravující.

Rozhodování o území či o stavbách je složitý proces, který se dotýká celé řady veřejných i soukromých zájmů, a proto k němu přistupuje nemalé množství dalších zvláštních zákonů. Uvedené mimo jiné potvrzuje i fakt, že připravovaná novela stavebního zákona se má dotknout nejméně 36 souvisejících zákonů.

Právě z uvedených důvodů se domnívám, že by rozhodování v rámci stavebního zákona měli vykonávat v první řadě kvalifikovaní úředníci, na základě jasně stanovených pravidel, které budou srozumitelné i široké veřejnosti.

Tomu prvému, tedy kvalifikaci úředníků, jsem se ve své práci nevěnovala, neboť to není jejím předmětem, ale uvádím to, jelikož se domnívám, že je velice důležité, aby správní řízení vedli kvalifikovaní úředníci, a to samozřejmě nejen v rámci řízení podle stavebního zákona. Ovšem agenda stavebních úřadů je natolik složitá a proměnlivá, že si jistě zaslouží přece jenom o něco větší nároky na kvalifikaci jejich úředníků.

Pravidla jaká stanovil zákonodárce pro práci úředníků stavebních úřadů bohužel, dle mého názoru, nejsou zcela jasná, tak, aby nevznikaly výkladové nejasnosti a rozpory. I když se zákonodárce jednotlivými novelizacemi stavebního zákona snažil některé rozpory odstranit, např. vyloučením části správního řádu při konkrétním rozhodování, tak i nadále značná část rozporů přetrvává.

Také zmíněná četnost změn stavebního zákona nepřispívá k deklarovanému zjednodušení a urychlení práce úředníků stavebních úřadů. Aktuální stavební zákon č. 183/2006 nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a od té doby byl již 14krát novelizován, což znamená změnu tohoto předpisu téměř dvakrát ročně, přičemž se neustále hovoří o dalších změnách. Sotva vstoupí v platnost jedna novela, už ministerstvo projednává další, což rozhodně nepřispívá k usnadnění práce úředníků stavebních úřadů a ke zrychlení jejich rozhodování.

Zákonodárce by se tedy měl zamyslet nad tím, jak komplexně upravit tuto oblast veřejné správy, tak aby byla aktuální v dlouhodobém horizontu, jelikož se nedá říct, že by se jednalo pouze o drobné novely, nýbrž novely stavebního zákona mají rozsáhlý dopad na rozhodovací činnost stavebních úřadů.

Uvedené samozřejmě neplatí jen pro úředníky stavebních úřadů, ale i pro veřejnost, pro kterou je samozřejmě rozhodování v rámci stavebního zákona ještě složitější a nepřehlednější.

Jen poslední novela stavebního zákona, jenž změnila věcnou příslušnost stavebních úřadů v případě vedení řízení, které je navazujícím řízením podle zákona o posuzování na životní prostředí, a to tak, že příslušný v prvním stupni je vždy obecní úřad obce s rozšířenou působností., dle mého názoru dokládá výše uvedené.

Správní řízení neukončená rozhodnutím, k jejichž úřad obce s rozšířenou působností, se přerušují a stavební úřad příslušný podle dosavadního znění stavebního zákona bezodkladně postoupí příslušnému stavebnímu úřadu, který se tedy bude muset nově seznámit se spisem, a také o tomto budou muset být vyrozuměni účastníci řízení.

V uvedeném zcela určitě nevidím žádné zjednodušení či zrychlení správních řízení v rámci stavebního zákona a doufám, že do budoucna zákonodárce bude mít dlouhodobý koncept přijímaných novel stavebního zákona, které snad nebudou tak časté, ale budou spíše ku prospěchu stavebnímu právu v České republice

## Závěr

Cílem mé práce bylo porovnání vybraných institutů stavebního zákona s obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu. Dále jsem chtěla popsat zjednodušující postupy, jenž upravuje stavební zákon s ohledem na vybraná správní řízení podle stavebního zákona, která jsou předmětem této práce.

S ohledem na stanovený rozsah své práce jsem se nezabývala úplně všemi správními řízeními v rámci stavebního zákona, ale snažila jsem se o popsání dvou, z mého hlediska nejdůležitějších a nejčastěji využívaných a s nimi souvisejících zjednodušujících postupů. Z tohoto důvodu jsem se vůbec nezabývala řízeními upravenými v rámci užívání staveb či správním trestáním, kdy správní delikty na úseku stavebního zákona projednávají také stavební úřady.

Zaměřila jsem se na komparaci projednávání záměru žadatele v územním a stavebním řízením i s ohledem na základní východiska, ze kterých správní řízení ve stavebním zákoně vychází, včetně příslušnosti jednotlivých správních orgánů k provedení řízení či k účasti správních orgánů na řízení s ohledem na úpravou obsaženou v obecném právním předpisu, kterým je správní řád. V textu své práce poté poukazuji především na odchylky, které se při výše uvedené komparaci vyskytly.

Ve své práci se věnuji i zjednodušujícím postupům, které stavební zákon upravuje a to opět v souvislosti s vybranými správními řízeními, tedy s územním a stavebním řízením. Tedy opět nezmiňuji veškeré zjednodušující postupy, které stavební zákon zná, ale pouze ty úzce související s územním či stavebním řízením.

Úvodní kapitoly mé práce jsou věnovány základním východiskům, ze kterých správní řízení ve stavebním zákoně vychází včetně příslušnosti správních orgánů na úseku stavebního práva. Uvedené popisují a uvádím případné odlišnosti od obecné úpravy. Domnívám se, že bylo potřebné uvedené instituty v úvodu popsat, jelikož na ně bezprostředně navazují řízení podle stavebního zákona.

V následujících kapitolách rozebírám vybraná správní řízení upravená stavebním zákonem, kde se zaměřuji především na uvedení odchylek vybraných procesních institutů s ohledem na obecnou právní úpravu. Do těchto kapitol patří i již zmíněné zjednodušující postupy jako možné alternativy vybraných řízení, a to za splnění zákonem stanovených podmínek.

V poslední kapitole provádím hodnocení aktuální právní úpravy správních řízení ve stavebním zákoně i s poukazem na možné nedostatky.



Má práce by měla sloužit především jako ucelená komparace vybraných institutů správního řízení obecného a vybraných správních řízení podle stavebního zákona. Na takovéto porovnání jsem v současné literatuře nenarazila tak jsem se jeho provedení snažila ve své práci.

## Shrnutí

Tato práce se věnuje úpravě vybraných správních řízení obsažených ve stavebním zákonu a jejich odchylkám od obecné právní úpravě, jež nacházíme ve správním řádu.

První kapitola se věnuje obecně úpravě správního řízení ve stavebním zákoně.

Druhá kapitola se také věnuje příslušnosti správních orgánů na úseku stavebního práva, problematice dotčených orgánů.

Třetí až pátá kapitola se zaměřuje na vybraná správní řízení podle stavebního zákona. Do těchto kapitol jsou tedy zahrnuty územní a stavební řízení, a to s ohledem na jejich význam z hlediska stavebního zákona, kdy se jedná pravděpodobně o nejčastěji vedená řízení. Je zde poukázáno na odchylky v rámci vedení těchto řízení od obecné právní úpravy a také je zde provedena základní analýza zjednodušeného stavebního řízení.

Šestá kapitola je poté věnována společnému stavebnímu a územnímu rozhodnutí, jako jednomu ze zjednodušujících postupů v rámci stavebního zákona.

Poslední kapitola obsahuje zhodnocení aktuální právní úpravy a též návrhy de lege ferenda.

## Summary

This work focuses on modifying the selected administrative management contained in construction law and their deviations from the general rules that are found in the administrative order.

The first chapter deals with general administrative proceedings in the Building Act.

The second chapter is also devoted to the jurisdiction of administrative bodies in the field of construction law, the issue of the institutions concerned.

Third to fifth chapter focuses on selected administrative proceedings under the Building Act. Do these chapters are therefore included in planning and construction management, with regard to their importance in terms of the Building Act, which is probably the most-led management. It also highlighted variations in the conduct of these proceedings by general legislation, and there is also a fundamental analysis of simplified construction management.

The sixth chapter is dedicated to a common building and zoning, as one of the simplification of procedures within the Building Act.

The last chapter contains an evaluation of the current legislation as well as proposals de lege ferenda.

## **Klíčová slova**

Správní řízení, územní řízení, stavební řízení, správní orgán, stavební úřad, účastník řízení, dotčený orgán, závazné stanovisko, územní rozhodnutí, stavební povolení.

## **Key words**

Administrative management, territorial management, building management, administrative authority, building authority, participant management, the institution concerned, binding opinion, planning permission, building permit.

## Seznam použité literatury

### Monografie

KLÍKOVÁ, Alena a kol. Stavební právo Praktická příručka. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.

PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012

HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

ROZTOČIL, Aleš a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.

PRŮCHA, Petr, KLÍKOVÁ, Alena. Veřejné stavební právo. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014.

MAREČEK, Jan a kol. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011.

MACHAČKOVÁ, Jana a kol. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.

VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualizované a rozšířené vydání Praha: BOVA POLYGON, 2012.

### Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

USNESENÍ předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění změny č. 369/1999, Evropská charta místní samosprávy.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 50/1976 Sb, o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001, o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a o pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1001 Sb., o úpravách vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů.

### **Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22.3.2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.12. 2010, čj. III ÚS 2847/10.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008 čj. 1 As 68/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2009 čj. 4 As 25/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, čj. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.5.2008, čj. 2 As 8/2008-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2008, čj. 1 As 80/2008-68.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008, čj. 1 As 16/2008-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2008, čj. 5 As 80/2006-73.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.3.2013, čj. 3 Ans 2/2012-26.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 3 As 45/2004-121.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 3 As 18/2011-117.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 8 As 44/2006-125.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 4 Ans 6/2006-16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne . j. 5 Ans 5/2008-97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.4.2004, č.j. 5 A 107/2001-53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.5.2008, č.j. 6 As 45/2005-188.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 3 Ans 11/2010-193.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 8 As 41/2006-78. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.2.2006, č.j. 7 As 21/2005-111.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2009, čj. 2 As 25/2007-118.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, 2 As 86/2010 – 80.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 9 As 36/2010-127.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 5 A 137/2000-37. Rozsudek Nejvyššího správního so . j. 7 As 2/2011-52.

Rozsudek Nejvyššího správního . j. 5As 30/2011-93.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18.9.2012, čj. 2 As 86/2010.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.5.1999, č.j. 6 A 95/94-87.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29.3.2006, čj. 9 Ca 198/2004-52.

Krajského . j. 44 Ca 47/2009-73.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.12.2000 č. j. 22 Ca 58/200.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě . j. 22 Ca 121/2002-32.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.5.2003, čj. 15 Ca 150/2002-39.

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 27.4.2007, čj. 57 Ca 15/2006-38.

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 29.11.2006, čj. 57 Ca 62/2005-60.

Rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové . j. 30 Ca 23/2002-17.

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové . j. 30 Ca 12/2003-44.

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové . j. 30 Ca 158/98-18.

Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13.3.2001, č.j. 31 Ca 142/99-31.

Rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25.10.2000, čj. 10 Ca 197/2000-16.

## **Internetové zdroje**

Závěr . 109 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 2. 12. 2011, dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/109-2011-prezkum-koordinovaneho-zavazneho-stanoviska-vydaneho-podle-4-odst-6-zakona-c-183-2006-sb-o-uzemnim-planovani-a-stavebnim-radu-pdf.aspx>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, dostupná na <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9XQHE72J>

Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon . 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dostupné na [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Zvlastni\\_opravneni/Pripominky/2015/PDCJ2\\_015-2015\\_MMR\\_Stavebni-zakon.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/2015/PDCJ2_015-2015_MMR_Stavebni-zakon.pdf)

## **Ostatní**

DIENSTBIER, Filip. (Nový) správní řád a zvláštní předpisy. In KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (eds.). Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007

VEDRAL, Josef. Správní orgány a účastníci řízení jako subjekty správního řízení (zejména z pohledu územních samosprávných celků. In KADEČKA, Stanislav: MAREK, David (eds.). Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007,

Důvodová zpráva k zákonu 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. Dostupná v databázi ASPI.