

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Námitky v územním a stavebním řízení**

**Karel Mourek**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, Csc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21.3.2021

## ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 170 104 znaků včetně mezer.

diplomant

V Praze dne 21. března 2021

## PODĚKOVÁNÍ

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Ing. Josefu Stašovi, Csc. za pomoc při zpracování této práce. Rád bych také poděkoval svým nejbližším, a především svým rodičům za neustálou podporu nejen při tvorbě této práce, ale i během celého mého studia.

## Obsah

Úvod.....	1
1 Úvod do řízení podle stavebního zákona.....	3
1.1 Územní řízení.....	3
1.1.1 Zjednodušené územní řízení.....	6
1.1.2 Územní souhlas.....	7
1.1.3 Regulační plán.....	7
1.1.4 Veřejnoprávní smlouva.....	8
1.2 Stavební řízení.....	8
1.2.1 Ohlášení stavby.....	11
1.2.2 Nahrazení stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou.....	11
1.2.3 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.....	11
1.3 Společné územní a stavební řízení.....	12
2 Pojem námitky.....	13
2.1 Pojem námitky dle správního řádu.....	13
2.2 Pojem námitky v územním a stavebním řízení.....	14
2.2.1 Vztah námitek a legality.....	15
3 Historie právní úpravy námitek.....	16
4 Námitky v územním řízení.....	18
4.1 Postup účastníka při uplatňování námitek.....	18
4.1.1 Subjekty oprávněné uplatňovat námitky v územním řízení.....	18
4.1.2 Formální náležitosti námitek účastníků řízení.....	26
4.2 Skutečnosti namítané v územním řízení.....	28
4.2.1 Zásada koncentrace řízení a zásada parcializace.....	28
4.2.2 Námitky uplatňované obcí.....	31
4.2.3 Námitky uplatňované účastníky dle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona.....	32
4.2.4 Námitky veřejnoprávní.....	32
4.3 Postup stavebního úřadu při vyřizování námitek.....	37
4.4 Námitky ve zjednodušeném řízení.....	38
4.5 Souhlas při udělování územního souhlasu.....	40
4.6 Námitky proti návrhu regulačního plánu.....	41
4.7 Námitky v územním řízení s integrací EIA.....	42
4.8 Opravné prostředky.....	43
5 Námitky ve stavebním řízení.....	44
5.1 Postup účastníka při uplatňování námitek.....	44
5.1.1 Subjekty oprávněné podávat námitky ve stavebním řízení.....	44
5.1.2 Formální náležitosti námitek účastníků řízení.....	50

5.2	Skutečnosti namítané ve stavebním řízení.....	51
5.2.1	Zásada koncentrace řízení a zásada parcializace.....	51
5.2.2	Námitky občanskoprávní a veřejnoprávní.....	54
5.2.3	Námitky proti projektové dokumentaci.....	54
5.2.4	Námitky proti způsobu provádění a užívání stavby.....	56
5.2.5	Námitky proti požadavkům dotčených orgánů.....	56
5.3	Postup úřadu při vyřizování námitek.....	57
5.4	Souhlas případných účastníků s ohlášením stavby.....	59
5.5	Námitky proti oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.....	59
5.6	Opravné prostředky.....	60
6	Námitky ve společném územním a stavebním řízení.....	61
7	Nová úprava stavebního práva.....	63
7.1	Umísťování a povolování staveb ve světle návrhu stavebního zákona.....	65
7.1.1	Námitky v řízení o povolení stavby dle návrhu stavebního zákona.....	66
	Závěr.....	68

# Úvod

Veřejné stavební právo, které v českém právním řádu upravuje zejména<sup>1</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „**stavební zákon**“ nebo „**StavZ**“) a jeho prováděcí předpisy, je jedním z nejvýznamnějších odvětví tzv. zvláštní části správního práva, která se navíc významně dotýká i širší veřejnosti. Úprava stavebního práva je klíčovým faktorem, který má vliv na rychlost výstavby jednotlivých stavebních záměrů v České republice.

Jedním z prvků, který má nepochybně vliv na rychlost výstavby, je nezbytné oprávnění dotčených subjektů bránit svá práva proti jednotlivým stavebním záměrům investorů. Tyto subjekty mohou svá práva bránit, a tím i pozdržet výstavbu, např. pomocí opravných prostředků, které nabízí zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „**správní řád**“), nebo podáním žaloby ke správnímu soudu s návrhem na vydání předběžného opatření. Specifickým druhem obrany, který je typický pro stavební právo, jsou však zcela nepochybně námitky uplatňované v jednotlivých řízeních a dalších procesech vedených podle stavebního zákona. Právě těmito námitkami v některých řízeních podle stavebního zákona (jak plyne z názvu práce - v řízení územním a stavebním) se zabývám v této práci.

V úvodu práce stručně uvádím základní problematiku a některé základní instituty územního a stavebního řízení. Dále se pak věnuji některým historickým úpravám námitek a podobných prvků v českém, československém či rakousko-uherském stavebním právu.

Samotný merit práce je rozdělen na 4 základní části. V první části se snažím definovat, či pojmenovat institut námitek v řízení územním a stavebním, a to zejména v komparaci s obecnou úpravou správního řádu. V další části se zaměřuji na institut námitek v územním řízení a jeho alternativách (např. ve zjednodušeném územním řízení apod.). Za pomoci odborné literatury a judikatury se snažím rozebrat jednak procesní aspekty námitek jako takových, zejména tedy kdo je může podat, v jakých fázích řízení, jak se s nimi musí úřad vypořádat apod. Dále se pak zaměřuji na obsahovou stránku institutu námitek, tedy zejména proti čemu lze námitky podávat a

---

<sup>1</sup> Vedle stavebního zákona lze za další stavebně-právní zákony označit např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, a další.

dále na dělení na tzv. veřejnoprávní a soukromoprávní námitky. Stejnými otázkami se zabývám i v další části práce, avšak na úseku stavebního řízení.

V poslední části práce stručně porovnávám získané informace s některými prvky připravované nové právní úpravy veřejného práva stavebního práva.

Touto diplomovou prací jsem si dal za cíl zmapovat oblast námitek a souvisejících právních institutů, a to zejména ve světle judikatury správních soudů a odborné literatury. Poprvé, když jsem se s účastenstvím v územním řízení setkal, byla pro mne orientace v možnosti uplatňovat svá práva poměrně složitá, přičemž odbornou publikaci věnující se přímo tomuto tématu jsem nenalezl. Snad by tak práce mohla sloužit jiným i k tomuto účelu.

Tato diplomová práce zpracovává příslušné právní předpisy k 21. březnu 2021.

# 1 Úvod do řízení podle stavebního zákona

Současný stavební zákon upravuje tři základní oblasti stavebního práva. První oblastí je otázka územního plánování zakotvená v části třetí stavebního zákona, druhou oblastí je úprava stavebního řádu v části čtvrté a posledním třetím okruhem jsou další související otázky s výstavbou, jako např. otázka evidence územně plánovací činnosti, vyvlastňovacích titulů, apod.<sup>2</sup>

V oblasti územního plánování se v širším slova smyslu můžeme setkat hned s několika nástroji, kterými stát vytváří podmínky pro výstavbu a trvale udržitelný rozvoj území.<sup>3</sup> Těmito nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, územní rozhodnutí a územní řízení, územní opatření o stavební uzávěře a úprava vztahů v území. Ve své práci se soustředím pouze na jeden z těchto nástrojů, a to na územní rozhodování, které stát provádí zejména za pomoci územního řízení.

V oblasti stavebního řádu se můžeme setkat s několika druhy řízení. Jedná se zejména o řízení stavební a kolaudační, a dále pak povolování a nařizování odstranění staveb, terénních úprav a zařízení. Pro účely této práce jsem se rozhodl soustředit pouze na řízení stavební.

Níže nejprve stručně shrnuji základní otázky územního a stavebního řízení. Samotnou problematikou námitek jako takovou se blíže zabývám v dalších částech této práce.

## 1.1 Územní řízení

Územní řízení je správním řízením, tedy řízením, jehož cílem je vydat správní akt *schopný způsobit účinky* v něm předvídané.<sup>4</sup> V případě územního řízení se konkrétně jedná o postup správního orgánu, jehož cílem je posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vydání územního rozhodnutí. Územním rozhodnutím se dle § 77 stavebního zákona rozumí rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně vlivu

---

<sup>2</sup> MAREK, K., PRŮCHA, S., Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013, str. 14, ISBN 978-80-87576-79-3.

<sup>3</sup> Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2017, 32 s. ISBN 968-80-87576-79-3.

<sup>4</sup> VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 1. Pojem správního řízení. In: Hendrych, D., a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 246, ISBN 978-80-7400-624-1.



užívání stavby na území, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu. Systematickým zařazením ve stavebním zákoně se územní rozhodnutí řadí mezi nástroje územního plánování a je tedy upraveno v části třetí hlavě třetí dílu pátém stavebního zákona.

Územní řízení je zahajováno na základě žádosti, která vyjma obecných náležitostí žádosti<sup>5</sup> dle § 45 správního řádu<sup>6</sup> musí obsahovat požadavky stanovené stavebním zákonem, a to především požadavky stanovené v § 86 odst. 1 stavebního zákona.<sup>7</sup> Vedle těchto náležitostí musí žadatel k žádosti připojit přílohy vyžadované v § 86 odst. 2 stavebního zákona. Malý<sup>8</sup> rozeznává v rámci žádosti tři části, přičemž první část tvoří samotná žádost, druhou část tvoří přílohy k žádosti, které stavební zákon vymezuje v § 86 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona, a třetí část se pak skládá z dokumentace pro vydání rozhodnutí, kterou stavební zákon vyžaduje v § 86 odst. 2 písm. e). Jedná se však pouze o teoretické rozdělení, které dle mého názoru nemá na obsah žádosti vliv. Další obsahové i formální požadavky klade na žádost o vydání územního rozhodnutí prováděcí předpis.<sup>9</sup>

Príslušnými správními orgány jsou zpravidla obecné stavební úřady, které jsou vypočteny v § 13 odst. 1 stavebního zákona. V případě vojenských újezdů jsou pak pro účely územního řízení stavebními úřady vojenské stavební úřady. Naopak v územním řízení nevykonávají působnost speciální stavební úřady a jiné stavební úřady.<sup>10</sup> Místní příslušnost je určena dle § 11 správního řádu, který stanoví, že místní příslušnost správního orgánu je v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází.

Stavební úřad při posuzování záměru uvedeného v žádosti dle § 90 stavebního zákona zkoumá především jeho soulad s územně plánovací dokumentací, stanovisky dotčených orgánů,

<sup>5</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 244 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>6</sup> Žádost musí dle § 45 správního řádu obsahovat jednak obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a dále z ní musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Žadatel je rovněž povinen označit další jemu známé účastníky.

<sup>7</sup> Žadatel je povinen uvést základní údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit, a identifikovat osoby, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, jestliže může být jejich právo územním rozhodnutím přímo dotčeno.

<sup>8</sup> MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.372., ISBN 978-80-7357-985-2.

<sup>9</sup> Tímto předpisem je vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Vyhláška mj. v § 3 odst. 1 stanoví, že žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby se podává na vyhláškou stanoveném formuláři.

<sup>10</sup> *Ministerstvo pro místní rozvoj 2010* [online]. Praha: MMR [Cit. 27. 2. 2021]. Dostupné z <http://www.mmr.cz/getmedia/60165ee1-89b7-4d6f-9286-9f33af95456c/Prehled-stavebnich-uradu-a-jejich-cinnost>

požadavky zvláštních předpisů, požadavky na využití území a další.<sup>11</sup> Účastníci řízení mohou vůči záměru podávat námitky, veřejnost pak připomínky a dotčené orgány mohou uplatňovat závazná stanoviska.<sup>12</sup> Stavební úřad dle § 87 odst. 1 stavebního zákona provede ústní jednání a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě. Stavební úřad může dle stejného ustanovení upustit od ústního jednání, a to v případě, že mu jsou dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Stavební zákon v § 87 odst. 4 stanoví, že stavební úřad rozhodne „*bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě do 60 dnů ode dne zahájení územního řízení; ve zvlášť složitých případech, zejména při postupu podle odstavce 2, stavební úřad rozhodne nejdéle ve lhůtě do 90 dnů.*“ V případě, že úřad navržený záměr ve smyslu § 92 odst. 1 stavebního zákona schválí, vydá územní rozhodnutí, ve kterém vymeze pozemky pro jeho realizaci, případně stanoví podmínky pro dělení a scelování pozemků, a stanoví podmínky pro využití a ochranu území. V případě, že záměr žadatele není v souladu s požadavky stanovenými stavebním zákonem nebo by umístěním záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné zákonem, úřad žádost o vydání územního rozhodnutí dle § 92 odst. 2 stavebního zákona zamítne. Územní rozhodnutí platí po dobu dvou let od nabytí právní moci. Stavební úřad může ve výrokové části stanovit platnost delší.<sup>13</sup> Stavební úřad může rovněž dle § 93 odst. 3 stavebního zákona platnost územního rozhodnutí prodloužit.

Zákonodárce za účelem urychlení výstavby nabízí některé instituty vedoucí ke zrychlení umístění záměrů. V první řadě stanoví záměry, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas. Tyto záměry jsou uvedeny v § 79 odst. 2 stavebního zákona. Jedná se o stavby v tzv. volném režimu. Jde o nejjednodušší záměry, které neohrožují veřejný zájem, ani zájmy třetích osob.<sup>14</sup> Rovněž v § 80 odst. 3 stavebního zákona se uvádí, které záměry nevyžadují rozhodnutí o změně využití území.

K urychlení umístění záměru pak stavebník může využít institutu zjednodušeného řízení, územního souhlasu či společného územního a stavebního řízení. Specifickým institutem je pak nahrazení územního rozhodnutí regulačním plánem<sup>15</sup> nebo veřejnoprávní smlouvou.

---

<sup>11</sup> Skutečnosti se mohou lišit v závislosti na posuzovaném záměru.

<sup>12</sup> Dle § 89 stavebního zákona.

<sup>13</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 520 s., ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>14</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 79 [Online], dostupné na Nové Aspi, ISBN 978-80-7502-180-9.

<sup>15</sup> Pouze však v rámci regulačního plánu, který je pořizován na základě žádosti či podnětu.

### 1.1.1 Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení zavedl do české právní úpravy až současný stavební zákon.<sup>16</sup> Stejně jako v případě standardního územního řízení se jedná o správní řízení, avšak úřad zde nevydává kompletní rozhodnutí, nýbrž pouze jeho výrokovou část bez odůvodnění, které se k rozhodnutí připojuje až při jeho konečném vydání. Komentářová literatura uvádí: „*Podstatou zjednodušeného územního řízení je, že územní rozhodnutí je vydáno bez předchozího správního řízení v celém rozsahu, tzn. že se vlastně žádné řízení nevede.*“<sup>17</sup> Rozhodnout ve zjednodušeném územním řízení lze v případě žádosti o rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území a o dělení nebo scelování pozemků, jestliže jsou kumulativně splněny podmínky obsažené v § 95 odst. 1 stavebního zákona tedy že:

- záměr je v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše,
- se nejedná o záměr, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí,
- žádost je doložena závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, a
- žádost je doložena souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež jsou předmětem územního řízení nebo jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu.

Pokud žádost nesplňuje podmínky pro zjednodušené územní řízení, úřad řízení usnesením tzv. „překlopí“ do standardního územního řízení. V opačném případě vydá úřad výrok rozhodnutí. Proti výroku rozhodnutí mohou účastníci řízení podat námítky a dotčené orgány výhrady, a to do patnácti dnů od vyvěšení návrhu na úřední desce. V takovém případě úřad znovu „překlopí“ zjednodušené řízení do standardního územního řízení. Pokud nejsou proti výroku rozhodnutí podány námítky ani výhrady, nabývá rozhodnutí den po uplynutí výše zmíněné patnáctidenní lhůty právní moci a nelze proti němu podat odvolání.

<sup>16</sup> Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, 115 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

<sup>17</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 677. 978-80-7400-558-9.

### 1.1.2 Územní souhlas

K umístění stavby je ve většině případů potřeba vydání územního rozhodnutí podle § 76 stavebního zákona. Namísto územního rozhodnutí však může stavební úřad vydat v některých případech územní souhlas podle § 96 stavebního zákona. Územní souhlas je určitou alternativou vůči územnímu rozhodnutí. Zavedením této úpravy chtěl zákonodárce zracionalizovat, zjednodušit a zrychlit dosažení cíle jinak sledovaného územním rozhodnutím<sup>18</sup>. Jeho vydání totiž představuje oproti procesu vydání územního rozhodnutí procesně jednodušší postup. Územní rozhodnutí i územní souhlas mají však tytéž právní účinky. Územní souhlas není správním rozhodnutím a nevzdává se ve správním řízení – nejsou zde tedy účastníci řízení, nepodávají se námitky apod. Územní souhlas lze vydat za splnění podmínek uvedených v § 96 stavebního zákona. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů, pro něž je vyžadováno závazné stanovisko podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (EIA) (dále jen „VIŽP“).<sup>19</sup> Proti územnímu souhlasu se nelze odvolat.<sup>20</sup>

### 1.1.3 Regulační plán

Územní rozhodnutí lze dle § 61 odst. 2 stavebního zákona nahradit regulačním plánem<sup>21</sup>. Regulační plán musí stanovit, která územní rozhodnutí nahrazuje. Jak vyplývá z části I odst. 1 písm. i) přílohy č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, tato územní rozhodnutí musí být v textové části regulačního plánu přímo uvedena. V takovém případě se jedná o určitou formu skupinového územního rozhodnutí.<sup>22</sup> Regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivu na životní prostředí.

Regulační plány se zpravidla vydávají jen pro určitou část obce, nicméně stavební zákon umožňuje pořízení regulačních plánů různého obsahu i rozsahu<sup>23</sup>. Územní plán tak může být vydán i pro celé území obce. Jedná se o jeden z druhů územně plánovací dokumentace.

<sup>18</sup> Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, 118 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

<sup>19</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 686. 978-80-7400-558-9

<sup>20</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, s. ISBN 978-80-7502-180-9.

<sup>21</sup> Zpravidla pouze u regulačního plánu vydávaného na žádost.

<sup>22</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 349. 978-80-7400-558-9.

Regulační plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Aby mohl být regulační plán vydán, musí být v souladu se stávající územně plánovací dokumentací, tedy pokud jde o regulační plán obce, je nezbytné, aby byl v souladu se zásadami územního rozvoje, regulačním plánem kraje a územním plánem obce. Regulační plán vydává zastupitelstvo obce nebo kraje.

#### 1.1.4 Veřejnoprávní smlouva

Stavební úřad se souhlasem dotčeného orgánu může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí. Náležitosti této smlouvy stanoví prováděcí právní předpis.<sup>24</sup>

U veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí je institut námitek nahrazen souhlasem subjektů, které by byly za normálních okolností účastníky řízení.

## 1.2 Stavební řízení

Stavební řízení je (stejně jako řízení územní) správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu. Cílem stavebního řízení je posoudit, zda jsou splněny podmínky pro vydání stavebního povolení. Judikatura uvádí, že: „*stavební řízení je procesem, jehož hlavním cílem je vydání stavebního povolení, jakožto základního předpokladu pro provádění staveb, jejich změn a udržovacích prací na nich.*“<sup>25</sup> Systematickým zařazením ve stavebním zákoně se stavební řízení řadí mezi řízení dle stavebního řádu<sup>26</sup> a je upraveno v části čtvrté díle prvním stavebního zákona. Stavební povolení je správním rozhodnutím, kterým správní orgán připouští nové stavby<sup>27</sup>, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce.

Stavební řízení se zahajuje podáním žádosti o vydání stavebního povolení u příslušného stavebního úřadu. Příslušnými stavebními úřady jsou většinou obecné stavební úřady, tedy

<sup>23</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, s. ISBN 978-80-7502-180-9.

<sup>24</sup>Tím je vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, č.j. 9 As 80/2007-66.

<sup>26</sup> Dalšími řízeními jsou například řízení kolaudační nebo řízení o odstranění stavby.

<sup>27</sup> Stavbou se dle § 2 odst. 3 stavebního zákona rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

obecní či krajské úřady, které tuto činnost vykonávají v přenesené působnosti. Místní příslušnost je stejně jako v případě územního řízení určena dle § 11 správního řádu, který stanoví, že místní příslušnost správního orgánu je v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází. Vyjma obecných náležitostí žádosti dle správního řádu<sup>28</sup> musí žádost o vydání stavebního povolení obsahovat požadavky stanovené stavebním zákonem, a to především v § 110 odst. 1 stavebního zákona<sup>29</sup>. Vedle těchto náležitostí musí žadatel k žádosti připojit přílohy vyžadované v § 110 odst. 2 stavebního zákona. Klíčovým dokumentem, který obsahuje podrobné údaje o stavbě, je projektová dokumentace, kterou dle shora uvedeného ustanovení je stavebník povinen přiložit ke své žádosti.<sup>30</sup> Žádost se stejně jako v případě ohlášení stavby podává na formuláři, který upravuje prováděcí předpis.<sup>11</sup> Stavební úřad dle § 111 odst. 1 stavebního zákona především posuzuje, zda lze stavební záměr provést na základě předložených podkladů, přičemž ověřuje zejména, zda projektová dokumentace je úplná a v souladu s územním rozhodnutím nebo přezkoumává záměr s obecnými požadavky na výstavbu. Stavební úřad není oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací, jelikož takové posouzení je předmětem územního řízení, výjimku tvoří případy, kdy nebyl stavební záměr územně posouzen, tedy nebylo-li vydáno územní rozhodnutí nebo územní souhlas. V opačném případě by se totiž dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu jednalo o zásah do práv nabytých v dobré víře, a to i v případě, že by projektová dokumentace byla vydána až po pravomocném územním rozhodnutí.<sup>31</sup> *„Žadatelé o územní rozhodnutí bylo umístění stavby povoleno a nabylo právní moci. Tímto rozhodnutím byl stvrzen soulad záměru s územně plánovací dokumentací a žadatel je tak v dobré víře, že jeho záměr vyhovuje zákonným požadavkům. Není myslitelné, aby stavební úřad v pozdějších fázích procesu zpochybnil pravomocné územní rozhodnutí na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání. Účinky územního rozhodnutí jsou závazné nejen pro adresáty tohoto rozhodnutí, ale též pro správní orgány, přičemž zákon neposkytuje žádnou možnost, jak by stavební úřad mohl v řízení o povolení stavby účinky tohoto rozhodnutí zvrátit, změnit jej či snad konstatovat jeho nezákonnost.“*

Stavební úřad nařídí ústní jednání a, je-li to účelné, také ohledání na místě ve smyslu § 112 odst. 1 stavebního zákona. Dle odst. 2 stejného ustanovení může úřad upustit od ústního

<sup>28</sup> Viz § 45 správního řádu.

<sup>29</sup> Jedná se např. o identifikační údaje o stavebníkovi, o pozemku, základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, a vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti.

<sup>30</sup> Více k projektové dokumentaci kapitola 5.2.3.1.

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č.j. 1 As 107/2012-139.

jednání, a to v případě, že mu jsou dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. V případě, že stavební úřad shledá stavební záměr v souladu se zákonnými požadavky na jeho provedení a v souladu s oprávněnými zájmy účastníků řízení, vydá dle § 115 stavebního zákona stavební povolení, ve kterém stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. V opačném případě stavební úřad žádost zamítne. Stavební úřad je povinen rozhodnout ve věci bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě 60 dnů. Ve zvláště složitých případech je stavební úřad povinen rozhodnout ve lhůtě 90 dnů. Praxe se ovšem od zákonných požadavků na dodržení těchto lhůt podstatně liší a stavební řízení mnohdy trvá daleko déle. Např. u rodinných domů trvá získání stavebního povolení 6 až 9 měsíců.<sup>32</sup> Stavební povolení je správním rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu a lze proti němu podat odvolání.

Stejně jako v případě územního řízení nabízí i stavební řízení alternativy, které mají primárně za cíl zrychlení či zjednodušení povolování staveb. Stavební zákon rovněž v § 103 stanovuje stavební záměry, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Spadají sem zejména záměry, které nepožadují územní rozhodnutí nebo územní souhlas, a dále další stavební záměry uvedené v tomto ustanovení. Seznam stavebních záměrů, které jsou ve stavebním řízení v tzv. volném režimu, je tak širší než seznam záměrů spadajících do volného režimu v případě územního řízení. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 12. 2020, sp. zn. IV ÚS 3199/20, ke stavebním záměrům ve volném režimu uvedl: „*U této podkategorie záměrů (dané jejich charakterem a vzdáleností od hranice pozemku) zákonodárce právní úpravu uzpůsobil tomu, že nepředpokládal, že by šlo o záměry, které by pravidelně byly schopny znatelně zasáhnout věcná práva spojená se sousedními pozemky či stavbami na nich.*“ Jedná se tedy o záměry, které nevyvolávají sporné situace v rámci sousedních staveb a rovněž nejde o záměry, které by svou podstatou byly technologicky náročné.

Stavební povolení lze v určitých případech nahradit ohlášením stavby, veřejnoprávní smlouvou<sup>33</sup> a podáním oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.

---

<sup>32</sup>Viz [finance.cz. Jak dlouho trvá stavební řízení?](https://www.finance.cz/532711-jak-dlouho-trva-vyřízení-stavebního-povolení/) [online]. 9.7.2020 [cit. 11.10.2020]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/532711-jak-dlouho-trva-vyřízení-stavebního-povolení/>

<sup>33</sup> Více k ohlášení stavby kapitola 1.2.1, k nahrazení veřejnoprávní smlouvou kapitola 1.2.2 a k podání oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora kapitola 1.2.3.

### **1.2.1 Ohlášení stavby**

U stavebních záměrů uvedených v § 104 stavebního zákona postačuje, aby investor takový záměr stavebnímu úřadu pouze ohlásil. Ohlášením není zahájeno správní řízení dle části II. a III. správního řádu. Současný stavební zákon požaduje poměrně konkrétní obsahové náležitosti samotného ohlášení. Ohlášení musí být podáno na formuláři, který stanoví prováděcí předpis<sup>34</sup> a investor k němu musí připojit požadavky stanovené v § 105 odst. 2 stavebního zákona. V případě, že ohlášení nespĺňuje zákonem stanovené podmínky nebo samotný stavební záměr nespĺňuje zákonem stanovené požadavky, vydá stavební úřad usnesení o provedení stavebního řízení. Naopak pokud stavební úřad zjistí, že ohlášení i samotný stavební záměr požadavky splňuje, vydá (obdobně jako u územního souhlasu) souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Jak usnesení o provedení stavebního řízení, tak souhlas s ohlášeným stavebním záměrem je stavební úřad povinen vydat ve lhůtě 30 dnů. Proti souhlasu stavebního úřadu se stavebním záměrem nelze podat odvolání.

### **1.2.2 Nahrazení stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou**

Stavební úřad může dle § 116 stavebního zákona uzavřít se žadatelem subordinační veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, která nahradí územní rozhodnutí. Náležitosti obsahu stanoví prováděcí právní předpis.<sup>35</sup>

U veřejnoprávních smluv nahrazujících stavební povolení je stejně jako v případě územního řízení institut námitek nahrazen souhlasem subjektů, které by za normálních okolností byly účastníky řízení. Námitky se tedy nepodávají, případný účastník proti záměru může „brojit“ prostým neudělením souhlasu.

### **1.2.3 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora**

Stavebník může rovněž využít institutu oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora dle § 117 stavebního zákona. V případě, že stavebník uzavře

---

<sup>34</sup> Formulář pro podání ohlášení stavebního záměru ve smyslu § 103 stavebního zákona je v současnosti stanoven v příloze č. 8 vyhlášky ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

<sup>35</sup> Tím je vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.



s autorizovaným inspektorem smlouvu o kontrole projektové dokumentace, může autorizovaný inspektor posoudit projektovou dokumentaci místo stavebního úřadu z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Stavební úřad pak žádost z těchto hledisek neposuzuje, ale může proti oznámení uplatnit výhrady. Certifikovaný inspektor není oprávněn posoudit projektovou dokumentaci ke stavbě, která je označena zvláštním právním předpisem jako nezpůsobilá k posouzení autorizovaným inspektorem, nebo u záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, nebo u stavby, o které tak rozhodl stavební úřad v územním rozhodnutí v případě významných vlivů na jiné pozemky a stavby se společnou hranicí se stavebním pozemkem.

### 1.3 Společné územní a stavební řízení

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**novela z roku 2018**“), zavedl přímo do stavebního zákona nový institut v podobě společného územního a stavebního řízení. Cílem společného řízení je vydání jednotného společného povolení, kterým se jednak umístí stavební záměr a zároveň dojde k jeho povolení. Společné řízení tak s sebou přineslo celou řadu výhod. Nahrazením dvou samostatných správních řízení jedním vede zejména k časovým a ekonomickým úsporám, a to jak na straně státu, tak na straně účastníků řízení. Tyto úspory jsou pak viditelné i u odvolání nebo jiných opravných prostředků, popřípadě u správní žaloby, protože tyto se vždy podávají pouze jednou.

Ačkoliv stavební právo operovalo s pojmem společného řízení již před shora zmíněnou novelou z roku 2018, neměl tento pojem své zakotvení ve stavebním zákoně a stavební úřady k němu přistupovaly na základě § 140 správního řádu<sup>36</sup>. Zakotvení úpravy přímo do stavebního zákona rozšířilo možnosti jejího využití, což ostatně dokládá i důvodová zpráva k novele z roku 2018<sup>37</sup>: „Podle platné úpravy je vedení společného územního a stavebního řízení možné pouze v případech, kdy je stavební úřad příslušný k vedení obou řízení. Územní rozhodování je svěřeno převážně obecným stavebním úřadům - orgánům územních samospráv (s výjimkou působnosti

---

<sup>36</sup> Ustanovení § 140 správního řádu opravňuje správní orgán usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků.

<sup>37</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk sněmovní tisk č. sněmovní tisk č. 927/0 ze dne 3. 10. 2016.

MMR), zatímco vydávání stavebního povolení je svěřeno jak obecným stavebním úřadům, tak speciálním a jiným stavebním úřadům, které představují pak různé správní úřady na různých úrovních, ať již v rámci územní samosprávy nebo po linii státní správy.“ ( ) „Zavedení společného územního a stavebního řízení tento stav změní, neboť umožní vést jedno řízení také u staveb, které jsou v současné době v působnosti několika samostatně rozhodujících stavebních úřadů.“<sup>38</sup>

Společné řízení je zahajováno na žádost, která musí splňovat požadavky stanovené v § 94k stavebního zákona. Stavitel se sám může rozhodnout, zda využije institutu společného řízení nebo zda půjde „klasičtější“ cestou samostatného územního a stavebního řízení.<sup>39</sup> Společné řízení probíhá na stejných principech jako v případě územního a stavebního řízení (viz kapitoly 1.2 a 1.3 této práce). Příslušným úřadem pro vydání společného povolení je stavební úřad příslušný k povolení stavby. Stavební úřad posuzuje skutečnosti, které by jinak posuzoval samostatně v územním, resp. stavebním řízení. V případě, že žádost nebo stavební záměr splňují podmínky stanovené zákonem, vydá stavební úřad společné povolení, které je správním rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. V opačném případě stavební úřad žádost zamítne. Proti společnému povolení lze podat odvolání.

## 2 Pojem námítka

### 2.1 Pojem námítka dle správního řádu

„Námítka“ jsou v rámci (nejen) správního práva poměrně častým pojmem, který však v obecné rovině v rámci správního řádu upraven není.<sup>40</sup> Námítkami, ze samotného významu slova, účastník v rámci správního řízení něco namítá. Namítána může být celá řada skutečností, ať už se jedná např. o tvrzení jiných účastníků řízení či postup správního orgánu atd.

<sup>38</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 927/0 ze dne 3. 10. 2016.

<sup>39</sup> Viz Chalupová, T. *Novela stavebního zákona - společné řízení od ledna nahradí až tři stávající samostatná řízení* [online]. 8.12.2020 [cit. 11.10.2020]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/novela-stavebniho-zakona-spolecne-řízení-od-ledna-nahradí-az-tri-stavající-samostatná-řízení>.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č.j. 10 As 193/2016-34: „Řízení podle § 142 správního řádu neobsahuje speciální úpravu institutu námitek účastníků řízení, jak je tomu např. ve stavebním zákoně (srov. § 89 odst. 3 a 4 a § 114 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Správní orgán proto ani nemůže mít povinnost o námítkách (jako speciálním institutu) v tomto řízení rozhodovat.“

Byť správní řád neupravuje námitky jako takové, přesto počítá s tím, že účastníci řízení budou v rámci správního řízení namítat (uplatňovat) určité skutečnosti. V § 68 odst. 3 správního řádu se uvádí, že v odůvodnění rozhodnutí se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Ve své podstatě se účastník uplatněním námitek vyjadřuje k podkladům pro vydání rozhodnutí správního orgánu a uplatňuje tak právo, které je v obecné úpravě vyjádřeno v § 36 odst. 1 a 2 správního řádu.<sup>41</sup>

Obecně tak lze shrnout, že zákonodárce dává v rámci ustanovení správního řádu velký prostor účastníkům řízení, protože příliš nereguluje jejich možnost vyjádřit se či namítat skutečnosti. To ostatně souvisí s tím, že řízení podle správního řádu není ovládáno zásadou koncentrační, nýbrž zásadou jednotnosti<sup>42</sup>

## 2.2 Pojem námitky v územním a stavebním řízení

Zatímco správní řád námitky neupravuje, stavební zákon přistupuje v územním a stavebním řízení k námitkám způsobem opačným. Stavební zákon jednak určuje, kdo může námitky podávat a v jakém rozsahu (zásada parcializace), v jaký moment je může podávat a jakým způsobem na ně správní orgán musí reagovat (zásada koncentrace). V žádném dostupném zdroji jsem nenalezl definici námitek ve smyslu územního a stavebního řízení, proto se pokusil sám definovat námitky jako „procesní institut, kterým stavební zákon upravuje, jakým způsobem mohou účastníci hájit v rámci územního a stavebního řízení svá práva, přičemž jejich uplatnění je schopno vyvolat procesní následky.“

O námitkách v rámci územního a stavebního řízení lze uvažovat jako o speciální úpravě ke správnímu řádu ve vztahu k právu účastníka řízení na vyjádření se k podkladům. O námitkách jakožto „speciálním institutu“ výše zmíněného ustanovení pak nepřímě hovoří již zmíněné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č.j. 10 As 193/2016-34.<sup>43</sup>

V každém případě se jedná se o silné procesní právo účastníka řízení, což ostatně konstatoval opakovaně i Ústavní soud. Např. ve svém nálezu ze dne 22. 6. 2001, sp.

<sup>41</sup>Od výše uvedeného je však třeba odlišovat specifické situace, kdy správní řád využívá pojmu námitek coby speciálního procesního nástroje. Jako příklad lze uvést námitky ve vztahu k podjatosti úřední osoby, znalce nebo tlumočnicka, ve vztahu k obsahu protokolu, exekčním úkonům a v neposlední řadě při přijímání opatření obecné povahy dle části šesté. V rámci uvedených úkonů se však jedná o výrazně rozdílné procesní nástroje.

<sup>42</sup>Kopecký, M., Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace řízení ve správním řízení vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, časopis Právní rozhledy, 13/2007, str. 461.

<sup>43</sup> Viz kapitola 3.1.

zn. III. ÚS 58/2000, uvedl: „*Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1), je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl.*“

Pokud nadále v této práci používám bez dalšího slova „námitky“, mám tím namysli námitky podle této podkapitoly.

### 2.2.1 Vztah námitek a legality

Námitky jsou ovládány zásadou koncentrace<sup>44</sup> a zásadou parcializace.<sup>45</sup> Omezují tak účastníky řízení vyjadřovat se k jeho předmětu, popřípadě k tvrzením dalších účastníků, a to jak po stránce věcné, tak po stránce časové. Od námitek je však potřeba odlišovat situaci, kdy účastník řízení namítá nezákonnost postupu správního orgánu.

Správní řád v § 2 odst. 1 říká, že „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy(...).*“ Jedná se o vyjádření důležité zásady správního práva, a to zásady zákonnosti (legality). Správní orgán je na základě této zásady vázán zákonem nejen v rámci rozhodnutí, ale po celou dobu řízení: „*nejenom rozhodnutí samotné, ale i celý průběh řízení musí být v souladu se zákony a jinými obecně závaznými předpisy, a to jak předpisy hmotněprávními, tak předpisy procesními.*“<sup>46</sup>

V případě, kdy účastník řízení shledá, že správní orgán nepostupuje v rámci územního, či stavebního řízení podle zákona, může tuto skutečnost správnímu orgánu „namítnout“ kdykoliv v průběhu řízení a není vázán žádným časovým okamžikem jako v případě námitek ve smyslu § 89 resp. § 114 stavebního zákona. Správní orgán není povinen na námitku porušení zásady legality ihned bezprostředně reagovat, nicméně je jeho povinností postupovat dle zákona a případně zákonné nedostatky sám zhojit. Porušení zásady zákonnosti totiž může mít za následek nezákonné rozhodnutí.

<sup>44</sup> Kopecký, M., Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace řízení ve správním řízení vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, časopis Právní rozhledy, 13/2007, str. 461.

<sup>45</sup> Blíže kapitola 4.2.1 ve vztahu k územnímu řízení a kapitola 5.2.1 ve vztahu ke stavebnímu řízení.

<sup>46</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 6. 1994, sp. zn. 7 A 506/93.

### 3 Historie právní úpravy námitek

Právním předpisem, který v Českých zemích poprvé ustavil základní instituty umístování a provádění staveb<sup>47</sup>, a které jsou patrné i v dnešní právní úpravě, je zákon č. 40/1886 čes.z.z ze dne 10. 4. 1886, kterým byl vydán stavební řád pro král. hl. město Prahu a okolní města. Už v tomto právním předpise byla zavedena účast veřejnosti na rozhodování v podobě uplatnění námitek. Při provádění vybraných staveb mohli sousedé či účastníci řízení podat ke stavební komisi námítky. Stavební komise se dle této právní úpravy měla pokusit o smírné narovnání namítaných skutečností. V případě, že se nedosáhlo smírného řešení, odkázala stavební komise u občanskoprávních námitek na sporné řízení před civilním soudem, a v případě ostatních námitek rozhodoval úřad (komise) o námitkách sám.<sup>48</sup>

Po vzniku Československé republiky začaly práce na jednotném stavebním řádu pro území celého státu, avšak tyto práce nebyly i díky druhé světové válce nikdy dokončeny. Po komunistickém převratu v roce 1948 byl přijat zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Tento zákon byl účinný pouze do června následujícího roku, kdy byl nahrazen mnoha podzákonými předpisy.<sup>49</sup> Právní úprava tak byla značně roztržštěná do necelé desítky právních předpisů a ucelená kodifikace stavebního práva zde chyběla. Společným znakem bylo výrazné upřednostnění společenských zájmů nad zájmy jednotlivců, což odpovídalo době, ve které byly tyto předpisy vytvářeny a uplatňovány.

Podstatná změna přišla v roce 1958, kdy byly přijaty dva zákony a to zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování (dále jen „**zákon o územním plánování**“) a zákon č. 87/1958 Sb., o stavební řádu (dále jen „**zákon o stavebním řádu**“). Byly zde tedy dvě samostatné úpravy jednak pro územní plánování a územní rozhodování a jednak pro stavební řád. Zákon o územním plánování byl poměrně stručný, obsahoval pouze 18 paragrafů a většina úpravy, jak územního

---

<sup>47</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z.

*Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 11 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

<sup>48</sup> Viz § 35: „Činí-li sousedé aneb jiní účastníci námítky proti navržené stavbě, náleží stavebnímu úřadu, aby se pokusil, pokud možná, o smírné narovnání. (...) Nezdaří-li se narovnání a týkají-li se námítky sousedů jejich práv soukromých, má úřad rozepři odkázati na pořad práva, vždy ale o tom rozhodnouti, zdali a pokud stavbu lze z veřejných ohledů dovoliti a technicky provésti. (...) O všech jiných námitkách sousedů, jež nebyly odstraněny, rozhodne úřad, o povolení k stavbě rozhodující.“

<sup>49</sup> Např. vládní nařízení č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí, nebo vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí.

plánování, tak územního řízení, byla obsažena v prováděcí vyhlášce státního výboru pro výstavbu č. 153/1959 Ú.l., o územním plánování. Zde bych v souvislosti s námitkami rád poukázal na § 19 této vyhlášky v původním znění, která v odst. 1 říká: *„Návrhy na vydání územních rozhodnutí (§ 11 odst. 3 a 4 zákona) je třeba projednat s výkonnými orgány národních výborů nižších stupňů, jejichž správního území se rozhodnutí dotýká a s ostatními dotčenými orgány státní správy. Hospodářské organizace a jednotliví občané mohou podávat připomínky k návrhům na vydání územního rozhodnutí, které budou oznámeny způsobem v místě obvyklým, nejsou však účastníky řízení.* Zde si můžeme povšimnout, že zákonodárce stanovil striktní povinnost projednat návrh především s orgány místní správy, avšak subjekty z řad veřejnosti mohly podat pouze připomínky a nebyl jim přiznán statut účastníků řízení. V oblasti stavebního řízení můžeme znovu konstatovat, že zákonná úprava byla poměrně stručná a merit samotné úpravy ležel v prováděcí úpravě k zákonu o stavebním řádu. Důvod, proč v obou případech samotné zákonné úpravy obsahují vyloženě jen základní ustanovení, je dán v povaze tehdejšího socialistického zákonodárství. Princip právní jistoty ustupoval zájmům socialistické společnosti a podzákoné předpisy bylo jednodušší v případě potřeby změnit, aniž by tato změna musela projít zákonodárným procesem, zejména „skrze“ Národní shromáždění, které se tehdy nescházelo tak často jako dnes např. Poslanecká sněmovna. Nejdůležitější prováděcí úpravou k zákonu o stavebním řádu byla zejména vyhláška č. 144/1959 Ú.l. Zde, na rozdíl od úpravy vztahující se k umístování staveb, měli vlastníci sousedních pozemků povahu účastníků řízení a mohli uplatnit své námitky, a to nejpozději při konání místního šetření. Dle § 25 musel úřad o těchto námitkách před vydáním rozhodnutí o přípustnosti stavby rozhodnout: *„U staveb, jejichž dokumentace je schvalována podle předpisů o dokumentaci staveb, rozhodne stavební úřad před vlastním rozhodnutím o přípustnosti stavby o podmínkách pro vydání tohoto rozhodnutí a o námitkách účastníků řízení. Stanovené podmínky musí vyplývat ze zjištění provedených ve stavebním řízení. Výjimečně může stavební úřad vydávat rozhodnutí o námitkách účastníků řízení postupně tak, aby stanovení podmínek a vydání rozhodnutí o přípustnosti stavby nebylo zdržováno průběhem odvolacího řízení o námitkách. Proti rozhodnutí, jímž stavební úřad stanoví závazné podmínky pro vydání rozhodnutí o přípustnosti stavby, je přípustné odvolání.“*

Rozdělenou úpravu územního plánování a stavebního řádu znovu sjednotil až zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „**starý stavební zákon**“), který, byť po značných novelizacích, platil až do roku 2006, kdy byl přijat současně platný stavební zákon. Účastníci řízení mohli podávat své námitky jak v územním, tak ve stavebním řízení, a to zpravidla nejpozději při ústním projednání, resp. při místním šetření v případě stavebního řízení.

Zákon stejně jako dnes rozlišoval námitky soukromoprávní a veřejnoprávní.<sup>50</sup> Ve vztahu k soukromoprávním námitkám obsahoval uvedený zákon v § 137 samostatné pravidlo, které stanovovalo, jakým způsobem se s nimi má stavební úřad vypořádat. Stejně jako dnes si primárně měl stavební úřad učinit úsudek o občanskoprávních námitkách sám, rozdílnost spočívala v situaci, kdy tak neučinil, resp. nemohl učinit. Stavební úřad mohl odkázat vedle soudu rovněž na hospodářskou arbitráž, či jiný orgán,<sup>51</sup> zatímco dnes stavební zákon hovoří výhradně o řízení před soudem. Stavební úřad mohl na uvedené orgány odkázat rovněž pouze za situace, že oprávnění z námitky by znemožnilo uskutečnit požadované opatření nebo by umožnila jeho uskutečnění jen v podstatně jiné míře či formě.

## 4 Námitky v územním řízení

### 4.1 Postup účastníka při uplatňování námitek

#### 4.1.1 Subjekty oprávněné uplatňovat námitky v územním řízení

Námitky v územním řízení mohou uplatňovat dle § 89 odst. 1 stavebního zákona pouze účastníci řízení.<sup>52</sup> Úprava okruhu účastníků územního řízení je odlišná od pojetí účastníků řízení ve správním řádu a stavební zákon tedy obsahuje úpravu speciální. Účastníci územního řízení jsou v § 85 stavebního zákona vymezeni taxativně<sup>53</sup>, což znamená, že jejich okruh není možné rozšiřovat postupem podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Stavební zákon rozděluje účastníky územního řízení do dvou skupin dle odst. 1 a odst. 2 shora uvedeného ustanovení. Do první skupiny, která je obsažena v odstavci prvním, patří (i) žadatel a (ii) obec, na jejímž území má být záměr uskutečněn. Do skupiny druhé, která je vyjádřena v odst. 2, patří účastníci, kteří mohou být na svých právech stavebním záměrem dotčeni, tedy (iii) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, a dále (iv) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Mareček uvádí, že původním účelem tohoto rozdělení

<sup>50</sup> K dnešnímu dělení se vyjadřuje přesněji v dalších částech této práce.

<sup>51</sup> Uvedené bylo změněno druhou větší porevoluční novelou, konkrétně zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

<sup>52</sup> Viz § 89 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>53</sup> Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2017, 33 s. ISBN 968-80-87576-79-3.

do dvou skupin bylo doručování písemností v řízení.<sup>54</sup> Druhé skupině se doručovalo oznámení o zahájení územního řízení a územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou. V dnešní době tato kategorizace platí pouze částečně, a to v řízení s velkým počtem účastníků, a především ve vztahu k účastníkům dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Účastníky lze dělit i na účastníky hlavní a účastníky vedlejší tak, jak to dělá správní věda v případě účastenství dle správního řádu.<sup>55</sup> Hlavními (esenciálními) účastníky jsou dle tohoto dělení subjekty uvedené v § 85 odst. 1 stavebního zákona a parciálními účastníky subjekty uvedené v § 85 odst. 2 stavebního zákona.

Stavební zákon dříve obsahoval ustanovení, podle kterého byly účastníkem řízení i osoby, o kterých tak stanovil zvláštní předpis. Stavební zákon tím odkazoval na další zákony, ze kterých vyplývá účastenství dalších „osob“, které mohou uplatňovat, pokud se stanou účastníky řízení, námitky v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Uvedené však bylo ze stavebního zákona vypuštěno novelou z roku 2018. Vypuštěním příslušného odkazu do zvláštních zákonů se však věcně příliš nezměnilo<sup>56</sup>, jelikož i bez toho, že není ve stavebním zákoně tento odkaz uveden, budou moci subjekty, jejichž účastenství automaticky plyne z příslušných zákonů, být účastníky územního řízení a stavební úřad v rámci vymezování účastníků řízení musí k úpravě obsažené i ve zvláštních zákonech vždy přihlížet a tuto právní úpravu respektovat. Z hlediska praxe byla zrušena pouze „provazba“ stavebního zákona se zvláštními zákony a lze tedy konstatovat, že poslední kategorií jsou (v) účastníci stanovení zvláštním zákonem.

### (i) Žadatel

Územní řízení je zahajováno pouze na žádost, a tak obligatorním účastníkem řízení musí být žadatel. Z povahy územního řízení tedy nebude žadatel zpravidla ten, kdo by chtěl podávat námitky vůči svému vlastnímu záměru. Ačkoliv to stavební zákon přímo nevylučuje, ze systematického výkladu lze vyčíst, že s takovou variantou minimálně nepočítá, když v § 89 odst. 5 uvádí věcný rozsah námitek u jednotlivých účastníků, přičemž žadatel v tomto výčtu uveden není.

<sup>54</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 241 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>55</sup> POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2020, s. 160.

<sup>56</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 2018, s. 823. ISBN 978-80-7400-558-9.



Pokud žadatel není zároveň vlastníkem pozemku nebo stavby, na nichž má být požadovaný záměr umístěn, musí ke své žádosti dle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona připojit souhlas vlastníka dotčené nemovitosti podle § 184a stavebního zákona.

## (ii) Obec

Obec je účastníkem řízení v případě, že se na jejím území nachází v územním řízení posuzovaný záměr. Zákon ji vzhledem k umístění do prvního odstavce řadí mezi tzv. esenciální účastníky územního řízení.<sup>57</sup> Nejvyšší správní soud dovodil zakotvení obce mezi účastníky řízení následovně: „Je zřejmé, že takto koncipovaná právní úprava zdůrazňuje postavení obcí v územním řízení právě pro ty případy, kdy obec není účastníkem územního řízení z titulu vlastnictví k předmětným pozemkům (tj. tam, kde by její účastnictví bylo založeno § 85 odst. 2 stavebního zákona), avšak i přes tuto skutečnost je žádoucí, aby v řízení mohla hájit důležité místní či veřejné zájmy.“<sup>58</sup> Obec je účastníkem v takovém případě vždy, a to bez ohledu např. na účel umísťovaného záměru (veřejná prospěšnost či nikoliv) a bez ohledu na skutečnost, zda umísťovaný záměr se může jakkoliv dotknout zájmů obce.<sup>59</sup>

V případě, že posuzovaný záměr přesahuje přes území vícero obcí, jsou účastníky řízení všechny tyto obce. Obec je účastníkem řízení i v případě, že stavebním úřadem je obecní úřad obce, na jejímž území se posuzovaný záměr nachází, jelikož stavební úřad vykonává státní moc v přenesené působnosti, kdežto obec jako účastník řízení hájí práva občanů v samostatné působnosti.<sup>60</sup>

Zákonodárce tedy zvolil konstrukt, kdy obec nemá postavení dotčeného správního orgánu a záměr není vázán jejím souhlasem. Macháčková<sup>61</sup> tento konstrukt vysvětluje tím, že obec již před územním řízením může rozvoj svého území významným způsobem efektivně regulovat,

<sup>57</sup> Viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, k § 85.

<sup>58</sup> Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č.j. 7 As 201/2016-36.

<sup>59</sup> MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 496 s., ISBN 978-80-7357-985-2.

<sup>60</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, s. 465. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>61</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, s. 465. ISBN 978-80-7400-558-9.

a to prostřednictvím územně plánovací dokumentace, kterou vydává v samostatné působnosti a která je základním podkladem pro vydání územního rozhodnutí.

Obec není zpravidla účastníkem navazujícího stavebního řízení<sup>62</sup>, využití institutu námitek tak pro ni může být poslední příležitost, jak uplatnit ke stavebnímu záměru své stanovisko.<sup>63</sup>

**(iii) Vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě**

Účastníky územního řízení jsou rovněž vlastníci pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, jestliže není sám žadatelem. Vlastník pozemku nebo stavby je záměrem vždy přímo dotčen, jelikož např. umístění stavby na jeho pozemku je vždy dotčením jeho vlastnického práva k pozemku.

Vlastník pozemku by měl vždy vědět, co se s jeho majetkem děje. K žádosti o vydání územního rozhodnutí musí být dle § 86 odst. 2 písm a) ve spojení s § 184a odst. 1 stavebního zákona přiložen jeho souhlas, a to v případě, že žadatel není sám vlastníkem nebo není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit. Dle komentářové literatury<sup>64</sup> není souhlas nutné dokládat rovněž: „*Nedokládá se, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem. V ustanovení § 170 StavZ jsou vymezeny účely, pro které lze podle stavebního zákona omezit nebo odejmout práva k pozemkům a stavbám, která jsou potřebná pro realizaci veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření atd.; účely vyvlastnění jsou ve stavebním zákoně stanoveny taxativně. Proces vyvlastnění upravuje zákon o vyvlastnění.*”

Účastníkem územního řízení je i ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě. Za jiné věcné právo lze označit právo stavby, věcné břemeno, zástavní právo, podzástavní právo, právo zadržovací či předkupní právo. Jedná se tedy o věcná práva k věcem

---

<sup>62</sup> Blíže kapitola 5.1.1.

<sup>63</sup> Viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, k § 85.

<sup>64</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, s. 474. ISBN 978-80-7400-558-9.

cizím, jejichž úprava je zachycena v části čtvrté hlavě druhé dílu pátém zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „**občanský zákoník**“).

**(iv) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.**

Velmi rozsáhlou skupinou účastníků řízení jsou osoby jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Jsou to totiž právě vlastníci sousedních nemovitostí, kteří nejčastěji v rámci územního řízení (potažmo stavebního řízení) uplatňují své námitky.

Ze zákonné definice plyne, že základem pro účastenství vlastníků vedlejších nemovitostí v územním řízení musí být splněny dvě podmínky.<sup>65</sup> První podmínkou je, že se se musí jednat o vlastnické právo k sousedním pozemkům a stavbám. Druhou podmínkou je, že toto vlastnické právo musí být umístěvaným záměrem přímo dotčeno.

Pojem sousedních pozemků a staveb prošel v rámci posuzování účastenství v řízení značným vývojem. Novelou z roku 1998 byla do § 139 starého stavebního zákona začleněna definice sousedních pozemků, která je definovala jako: „*pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích*“. Jinými slovy dle této definice se muselo jednat o pozemky a stavby mezující. Tato definice nebyla nikterak náhodná, ale vycházela z tehdejší soudní rozhodovací praxe. První zvrat přišel v souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 04. 2000, sp zn. Pl. ÚS 19/99, publikovaným pod č. 96/2000 Sb. (dále jen „**nález Pl. ÚS 19/99**“), který uvedenou zákonnou definici zrušil. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že stavebním záměrem mohou být dotčeni na svých vlastnických právech nejen vlastníci mezujících pozemků, ale i vlastníci vzdálenějších pozemků. Jako příklad uvedl situaci, kdy jednotlivé pozemky od sebe dělí úzká cesta nebo potok. Sousedním pozemkem tedy není jen pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavba realizována, ale sousedství je chápáno širěji, neboť účinky stavby se neprojevují jen v hranicích stavebního pozemku, ale mohou mít významný dopad i na další pozemky. Sám Ústavní soud ve zmíněném nálezu uvedl, že výklad pojmu sousední

<sup>65</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 241 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

pozemek musí být vykládán individuálně: „*Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, „až kam“ – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.“*

Uvedený nález pak sám Ústavní soud doplnil svým nálezem ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04. Soudy totiž začaly vykládat pojem sousedních pozemků ve světle nálezu Pl. ÚS 19/99 tím způsobem, že naopak může tedy nastat situace, kdy vlastník mezujícího pozemku nemusí být nutně účastníkem řízení. Soud v uvedeném nálezu dal v obecné rovině obecným soudům za pravdu, když uvedl, že mezující soused účastníkem zpravidla bude, ale není to podmínkou: „*V odůvodnění svého nálezu Ústavní soud sice dal najevo nezbytnost individuálních přístupů v jednotlivých konkrétních věcech – to však, jak výslovně uvedl – při posuzování otázky „až kam“ a do jaké šíře či vzdálenosti mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Právě z uvedeného je evidentní, že Ústavní soud „mezujícího souseda“ rozhodně nemínil z okruhu účastníků správního řízení vyloučit, možné dotčení jeho práv více méně předpokládal a v podstatě naznačil nutnost extenzivního výkladu příslušných norem otázku účastenství upravujících.“*

Situaci, kdy se se jedná o sousední pozemek či stavbu je nutné vykládat ve světle druhé podmínky, kterou je již uvedená dotčenost vlastnického práva. Nejvyšší správní soud se otázkou možného dotčení vlastnického práva zabýval opakovaně. V poměrně recentním rozhodnutí ze dne 11. 4. 2019, č.j. 4 As 17/2019-68, shrnul Nejvyšší správní soud co všechno může být přímým dotčením: „*Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám*

vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva.“ Uvedené dotčení je nutné dle Nejvyššího správního soudu vykládat tak, že není určující vzdálenost sousedního pozemku od pozemku, na němž má být umístěn stavební záměr. Např. v rozhodnutí ze dne 13. 5. 2014, č.j. 6 As 57/2014-41, konstatoval, že „ani vzdálenost 100 a více metrů sama o sobě nevyklučuje dotčení vlastnického práva“ a to v souvislosti s posuzováním, zda může zhoršení dopravní obslužnosti znamenat přímé dotčení vlastnických práv.<sup>66</sup>

#### **(v) účastníci stanovení zvláštním zákonem**

Jak již bylo zmíněno výše, ačkoliv zákonodárce sice vypustil ustanovení o zakotvení účastníků určených na základě zvláštního zákona přímo ze stavebního zákona, nemění to nic na tom, že v případě, že zvláštní zákon tak určí, obecná stavební úprava to musí respektovat. Zakotvení odkazu na zvláštní zákony ve stavebním zákoně bylo tak z pohledu teorie nadbytečné.<sup>67</sup>

Prvním takovým případem je účast dotčeného územního samosprávného celku a účast dotčené veřejnosti na základě § 9c VIŽP, a pouze v případě, kdy se jedná o územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, kdy územní řízení je tzv. navazujícím řízením. Dotčeným územním samosprávným celkem se dle § 4 písm. e) VIŽP rozumí územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území. Dotčenou veřejností se pak dle § 4 písm. i) stejného zákona rozumí osoba, která může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčena ve svých právech nebo povinnostech, nebo právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení. Dotčený územně samosprávný celek a dotčená veřejnost se musí písemně přihlásit příslušnému stavebnímu úřadu, který řízení vede.

---

<sup>66</sup> Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí konstatoval, že vlastnické nebo jiné věcné právo určité osoby dotčeno i tehdy, jestliže umístěním záměru do území může dojít k zániku či významnému omezení přístupu či příjezdu k sousednímu pozemku či stavbě ve vlastnictví takové osoby. Vzdálenost od záměru zde nehraje roli, avšak musí jít o přístup jediný, resp. jediný vhodný, který tak naplňuje nutnou komunikační potřebu vlastníka sousední stavby či pozemku.

<sup>67</sup> Kopecký, M., K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, časopis Právní rozhledy, 23/2009, ISSN 1210-6410, 2009

Další subjekt, o kterém zvláštní zákon stanoví, že má právo vstupovat jako účastník do územního řízení, je městská část hl. města Prahy<sup>68</sup>, na jejímž území se nachází posuzovaný záměr. Městské části náleží právo podávat námítky ve stejném rozsahu, v jakém náleží obci, tedy k ochraně jejích zájmů a jejích občanů.

Dříve bylo umožněno dotčené veřejnosti vstoupit do řízení i na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. To bylo však v souvislosti s novelou z roku 2018 zrušeno a „environmentální spolky“ se mohou nyní účastnit pouze řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ve vztahu k účastenství v územním řízení lze shrnout, že správní soudy přistupují k otázce účastenství v územním řízení při výkladu zákona dosti extenzivně. To je patrné především ze široké škály subjektů, které mohou být účastníkem územního řízení, ať už se jedná o obec, vlastníka nemovitosti nebo vlastníky sousedních nemovitostí. Nabízí se otázka, zda široké vymezení účastníků řízení nemá vliv na jeho délku. Čím více účastníků pak může uplatňovat svá práva, tím se řízení stává složitějším a může docházet k jeho průtahům. Ze strany státu je vidět evidentní snaha o zrychlení územního a stavebního řízení, přičemž jedním z prvků, ke kterému stát přistoupil, bylo v rámci novely z roku 2018 omezení účasti environmentálních spolků na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

#### **4.1.1.1 Určení okruhu účastníků územního řízení**

Žadatel o vydání územního povolení je v první řadě povinen vyznačit ve své žádosti jemu známé účastníky územního řízení. Tato povinnost mu neplyne přímo ze stavebního zákona, nýbrž z obecné úpravy ve správním řádu, konkrétně z § 45 odst. 1. správního řádu. Neoznačení účastníků řízení však není podstatnou vadou. Za zákonnost vedení řízení primárně odpovídá stavební úřad, přičemž on sám by tedy měl při zahájení řízení řádně vymežit jeho účastníky.<sup>69</sup> Speciální úprava účastenství ve stavebním zákoně zakazuje použití § 27 správního řádu, nezakazuje však použití § 28 správního řádu<sup>70</sup>, který říká, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak a že o tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá

<sup>68</sup> Na základě § 18 odst. 1 písm. h) zák. 131/2000 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

<sup>69</sup> Uvedené vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č.j. 7 As 17/2013-25.

<sup>70</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 89 [Online], dostupné na Nové Aspi, ISBN 978-80-7502-180-9.

správní orgán usnesení. Osoby, které tak správní orgán neoznačí jako účastníky územního řízení, mají právo se o účastenství „přihlásit“ právě postupem dle 28 odst. 1 správního řádu.

V již odkazovaném rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č.j. 7 As 17/2013-25, Nejvyšší správní soud dovodil, že vymezení okruhu účastníků územního řízení je úkolem náročným a vyžadujícím s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů.

Chybné vymezení účastníků řízení může mít za následek nutnost opakování některých úkonů, a to za předpokladu, že zhojení řádného účastenství dojde ještě před vydáním meritorního rozhodnutí. Pokud však na základě rozhodnutí nadřízeného orgánu nebo soudu dojde k určení účastníka řízení až po vydání meritorního rozhodnutí, může to mít za následek nezákonnost takového rozhodnutí.

#### **4.1.2 Formální náležitosti námitek účastníků řízení**

Námítka jsou úkonem účastníka směřujícím vůči správnímu orgánu, tedy podáním ve smyslu § 37 správního řádu a jako takové tedy musí splňovat jeho základní náležitosti, zejména tedy kdo jej činí, které věci se týká, co účastník navrhuje a ostatní náležitosti uvedené v § 36 odst. 2 správního řádu.<sup>71</sup>

Vedle obecných požadavků dle správního řádu požaduje stavební zákon v § 89 odst. 4 další dva formální požadavky, a to, aby účastník uvedl (i) skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení a (ii) důvody podání námitek. Pokud námítka uvedené skutečnosti neobsahují, stavební úřad k nim nemusí přihlídnout.<sup>72</sup>

##### **(i) skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení**

Účastník řízení musí v námítkách uvést skutečnosti, které zakládají postavení účastníka, tedy primárně odkázat na příslušné ustanovení stavebního zákona, popřípadě zvláštního zákona a dále uvést, co toto postavení zakládá. U obce a vlastníka pozemku postačí odkázat na skutečnost,

<sup>71</sup> Jedná se např. u fyzických osob o jméno, příjmení či datum narození.

<sup>72</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 253 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

že se stavební záměr nachází na území obce, resp. na pozemku vlastníka. Účastníci podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou povinni vedle toho uvést, jakým způsobem může být jejich vlastnické nebo jiné věcné právo dotčeno. To ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 27. 1. 2015, č.j. 8 As 41/2014-40.<sup>73</sup> V uvedeném rozhodnutí rovněž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že účastníci tyto skutečnosti nejsou povinni dokazovat.

#### (ii) důvody podání námitek

-

Druhá podmínka v zásadě stanoví, že nestačí, aby účastník uvedl ve své námitce pouze prostý nesouhlas se stavebním záměrem, ale musí uvést skutečnosti, z nichž dovozuje přímé dotčení svých práv.<sup>74</sup>

V případě, že účastník ve svých námitkách jednu z výše uvedených podmínek opomene, stavební úřad jej nevyzývá k odstranění vad jeho podání dle § 37 odst. 2 správního řádu, ale k jeho námitkám nepřihlíží, popřípadě je vypořádá jako připomínky veřejnosti. Mareček uvádí, že úřad k takovým námitkám přihlédnout nemusí.<sup>75</sup>

Samotné námitky musí být dostatečně určité, což konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 11. 7. 2007, č.j. 2 As 10/2007-83: „*Dává-li zákon účastníku řízení právo vznést námitky a ukládá-li stavebnímu úřadu o těchto námitkách rozhodnout, je zřejmé, že se musí jednat o námitky natolik konkrétní, že je možné je jako námitky rozpoznat a posoudit; to znamená, že jsou vzneseny konkrétní výhrady proti umístění stavby, jímž může dojít k dotčení práv účastníka námitku uplatňujícího. Takovou námitkou není požadavek na dodržování právních předpisů v územním řízení.*“

Námitky lze podat písemně a v případě nařízeného veřejného ústního jednání rovněž ústně do protokolu.

---

<sup>73</sup>Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí uvedl: „Obsahové požadavky námitek a jejich možný rozsah stanoví § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Účastník řízení musí v námitce tvrdit skutečnosti, které zakládají jeho postavení účastníka řízení. To znamená, že je povinen uvést, jak může být jeho vlastnické či jiné věcné právo k sousednímu pozemku nebo stavbě územním rozhodnutím přímo dotčeno.“

<sup>74</sup>Machačková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 853. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>75</sup>MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 253 s. ISBN 978-80-7380-703-0.



## 4.2 Skutečnosti namítané v územním řízení

Námítky v územním řízení lze obsahově rozdělit zejména dle postavení účastníka územního řízení, který je podává. Zde nám stavební zákon rozděluje účastníky na tři kategorie a zároveň u jednotlivých kategorií vymezuje věcný rozsah námitek<sup>76</sup> tak, aby jejich námítky věcně nepřesahovaly jejich postavení v územním řízení.<sup>77</sup> První kategorií je obec, která může uplatňovat námítky proti projednávanému záměru pouze k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Další kategorií jsou účastníci podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, kteří mohou uplatňovat námítky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být přímo dotčeno jejich právo. Třetí skupinou jsou osoby, jejichž účastenství je založeno zvláštním zákonem, přičemž tyto osoby mohou uplatňovat námítky pouze v rozsahu v jakém je dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají.

### 4.2.1 Zásada koncentrace řízení a zásada parcializace

Námítky v územním řízení jsou ovládány dvěma klíčovými zásadami, kterými jsou zásada koncentrace a zásada parcializace.

#### 4.2.1.1 Zásada koncentrace

Koncentraci v územním řízení lze rozdělit na dva druhy, jednak na koncentraci časovou, a dále pak na koncentraci věcnou. Koncentrace časová je upravena v § 89 odst. 1 stavebního zákona, který říká, že námítky účastníků řízení<sup>78</sup> musí být uplatněny nejpozději při ústním jednání. Pokud je od ústního jednání upuštěno, stanoví stavební úřad k jejich uplatnění lhůtu, přičemž tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů.<sup>79</sup> Pokud jsou námítky uplatněny později, stavební

---

<sup>76</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 853 s., ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>77</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 253 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>78</sup> Koncentrace se vztahuje i na závazná stanoviska dotčených orgánů a připomínky veřejnosti.

<sup>79</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 89 [Online], dostupné na Nové Aspi, ISBN 978-80-7502-180-9.

úřad k nim nepřihlédne. V případě opožděně podané námítky může stavební úřad využít postup dle § 41 správního řádu a její opožděné podání prominout.<sup>80</sup>

Poměrně diskutovaná je situace, kdy po provedeném ústním jednání, popřípadě po uplynutí lhůty k podání námitek dojde k doplnění nových podkladů. Machačková k tomu uvádí: „*Tím, že byly doplněny nějaké další podklady, nemohou být zkrácena procesní práva účastníků řízení v možnosti vyjádřit se k těmto podkladům. V době konání veřejného ústního jednání nebo ústního jednání musí být k dispozici všechny podklady pro vydání územního rozhodnutí tak, aby se k nim všichni zúčastnění mohli vyjádřit. Pokud tomu tak není a řízení je doplňováno, musí stavební úřad postupovat v souladu s § 36 správního řádu, a v případě stanovení lhůty pro podání dalších námitek účastníků řízení, musí o tomto vydat usnesení. Tím, že byly doplněny nějaké další podklady, nemohou být zkrácena procesní práva účastníků řízení v možnosti vyjádřit se k těmto podkladům. Účastníci řízení jsou totiž oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Na druhou stranu mají právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci ke všem podkladům. Toto základní právo vyplývá z čl. 38 odst. 2 LPS, kterým je dáno, že každý má právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Stavební úřad musí účastníky řízení vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili, což vyplývá z § 15 odst. 1 správního řádu, přičemž tato výzva musí mít písemnou formu“.*

K obdobným závěrům došel v rámci své rozhodovací praxe i Nejvyšší správní soud, kdy např. ve svém rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č.j. 1 As 50/2014-76, uvedl: „*Stavební úřad se však svým postupem nedopustil závažné procesní vady, neboť zajistil jiným způsobem reálnou možnost účastníků uplatnit námítky směřující proti doplnění návrhu.*“

Námítky jsou v územním řízení koncentrovány rovněž věcně. Stavební zákon v § 89 odst. 2 stanoví, že k námítkám ke skutečnostem, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územně plánovací dokumentace, se nepřihlíží. Cílem této koncentrace je racionalizace průběhu územního řízení.<sup>81</sup> Účastníci tak nejsou zejména oprávněni namítat skutečnosti, které mohli namítat při pořizování územního plánu.

<sup>80</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 496 s., ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>81</sup> Např. MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. s 253. ISBN 978-80-7380-703-0.

Pokud má účastník řízení výhrady vůči územnímu plánu a rovněž již uplynula roční lhůta pro přezkumné řízení dle § 174 správního řádu, nabízejí se mu dvě možnosti. Tou první možností je podání návrhu na pořízení územního plánu dle § 46 a § 55a stavebního zákona. S ohledem na skutečnost, že o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, jedná se o rozhodnutí do jisté míry politické, pro účastníka může znamenat nejistý výsledek. Rovněž v situaci, kdy již probíhá územní řízení, není příliš reálné této změny včas dosáhnout.

Druhou (schůdnější) možností je pak postup dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**soudní řád správní**“), který stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Jinými slovy účastník řízení je oprávněn podat ke správnímu soudu návrh na zrušení územního plánu současně se správní žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Novelou soudního řádu správního provedenou novelou z roku 2018, bylo však do § 101b soudního řádu správního zavedeno, že návrh na zrušení opatření obecné povahy lze podat ve lhůtě jednoho roku, a to i v případě, že se jedná o návrh ve vazbě na rozhodnutí správního orgánu. Do té doby byla lhůta tříletá a vztahovala se pouze na abstraktní návrhy, nikoliv incidenční návrhy, které měly vazbu na rozhodnutí správního orgánu. Uvedené téměř zcela eliminuje zmíněné incidenční návrhy.<sup>82</sup>

#### 4.2.1.2 Zásada parcializace

Zásadou parcializace se rozumí, že účastníci řízení nemohou uplatňovat námitky v plném rozsahu, nýbrž jen v rozsahu, v jakém jsou dle stavebního zákona oprávněni hájit svoje práva a zájmy. Tento rozsah stanovuje stavební zákon v § 89 odst. 4. Nejvyšší správní soud rovněž ve své judikatuře konstatoval, že je vyloučeno, aby se účastník domáhal ochrany práv jiných účastníků a suploval tak jejich roli v řízení.<sup>83</sup> Zásada parcializace se uplatní i v případném soudním řízení správním. Např. v rozsudku ze dne 2. 5. 2019, č.j. 14 A 46/2017-45, Nejvyšší

<sup>82</sup> Pořízej, J., *Chcete se domáhat zrušení územního plánu, jeho změny nebo jiného opatření obecné povahy? Nečekejte, čas se kvapem krátí* [online]. 26.10.2017 [cit. 21.1.2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/chcete-se-domahat-zruseni-uzemniho-planu-jeho-zmeny-nebo-jineho-opatreni-obecne-povahy-necekejte-cas-se-kvapem-krati>.

<sup>83</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: *Stavební zákon praktický komentář*, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 89 [Online], dostupné na Nové Aspi ISBN 978-80-7502-180-9.

správní soud uvedl: „Rozsah žalobních námitek je nicméně úzce spjat s námitkami, které bylo možné uplatnit ve správním řízení (...) Byl-li spolek (žalobce) účastníkem správního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, je oprávněn v řízení před správními soudy vznášet pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny. To znamená ochrany jedné ze složek životního prostředí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny) či týkající se jednoho z prostředků, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována (§ 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). V opačném případě by se dostal do pozice univerzálního dohlázele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což není smyslem a účelem účastenství environmentálních spolků ve správních řízeních.“ K rozsahu oprávnění jednotlivých účastníků řízení se podrobně věnuji v následujících částech práce.

#### 4.2.2 Námitky uplatňované obcí

Obce mohou dle § 89 odst. 3 stavebního zákona podávat námitky z důvodu ochrany zájmů obce a zájmů občanů obce. Co spadá do zájmu obce a jejích občanů je třeba vždy posuzovat subjektivně dle jednotlivých případů, nicméně s pojmem zájem obce a zájem občanů obce operuje např. i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, při vymezení samostatné působnosti obce.<sup>84</sup> Typickým příkladem může být například námitka, že umístěním stavby dojde k narušení funkce vedlejšího veřejného prostranství. Komentářová literatura k pojmu zájem obce uvádí: „Takto vymezený okruh možných námitek je stanoven poměrně obecně a neurčitě. Zahrnuje širokou škálu zájmů, které vycházejí ze základního poslání obce jako subjektu zodpovědného za rozvoj svého území, péči o potřeby občanů a ochranu veřejných zájmů (§ 2 odst. 1 zákona o obcích).“<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Konkrétně v § 35 zákon uvádí, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, kteřé jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

<sup>85</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 89 [Online], dostupné na Nové Aspi. ISBN 978-80-7502-180-9.

### 4.2.3 Námitky uplatňované účastníky dle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona

Námitky proti umístěvaným záměrům zřejmě nejčastěji podávají účastníci podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Tito účastníci řízení mohou v územním řízení namítat celou řadu skutečností, nicméně § 89 odst. 4 věta druhá stavebního zákona je obsahově limituje tím, že namítanými skutečnostmi musí být přímo dotčeno jejich právo.

Námitky účastníků podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona lze rozdělit dle jejich obsahu do dvou skupin. První skupinu tvoří občanskoprávní námitky. Druhou skupinou jsou pak námitky, které směřují vůči rozporu posuzovaného záměru s požadavky obecně závazných předpisů a technických norem, jedná se tedy o námitky veřejnoprávního charakteru. Ačkoliv stavební zákon pracuje pouze s pojmem občanskoprávní námitky a pojem veřejnoprávní námitky vůbec nezná, k takovému dualistickému dělení námitek přistupuje široká odborná veřejnost. Např. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2019, č.j. 1 As 172/2019-31, uvedl: *„Právní teorie a praxe dospěla v tomto kontextu k rozlišování námitek veřejnoprávních (územně či stavebně technické námitky) a námitek občanskoprávních. Zatímco o námitkách veřejnoprávních rozhoduje vždy stavební úřad, u námitek občanskoprávních tomu tak vždy není.“* Nemíním se od tohoto dualistického dělení vzdalovat a níže se samostatně vyjadřuji k námitkám veřejnoprávním a námitkám občanskoprávním.“

### 4.2.4 Námitky veřejnoprávní

U námitek veřejnoprávního charakteru mohou účastníci namítat skutečnosti, které jsou v rozporu např. s obecnými požadavky na výstavbu, závaznými stanovisky, územním plánem či technickými normami. Dle odborné literatury do tohoto okruhu námitek patří zejména námitky týkající se umístění stavby na pozemku, zastínění pozemku nebo stavby, narušení pohody bydlení apod.<sup>86</sup>

Obecnými požadavky na výstavbu se dle § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona rozumí zejména obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby či obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb. Komentářová literatura

---

<sup>86</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 495. ISBN 978-80-7400-558-9.

vymezuje obecné požadavky na výstavbu např. jako soubor „*prováděcích předpisů upravujících požadavky na územně plánovací a projektovou činnost, požadavky na využívání území, jakož i pro povolování, provádění a užívání staveb.*“<sup>87</sup> Autoři dalších komentářů<sup>88</sup> však tento pojem vykládají spíše jako požadavky, které jsou stanoveny prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu. Těmito prováděcími předpisy jsou zejména (i) vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „**vyhláška o obecných požadavcích na využívání území**“), (ii) vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a (iii) vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb. K těmto závěrům dospěla i rozhodovací praxe správních soudů. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 109/2011-139, ve vztahu k pojmu obecné požadavky na výstavbu uvedl: „*Zmiňovaný pojem do jisté míry zastřešuje označení vyhlášek, které jsou vydávány k provedení stavebního zákona, a týká se především požadavků zakotvených v prováděcích vyhláškách.*“

V územním řízení je z uvedených dokumentů důležitá zejména vyhláška o obecných požadavcích na využívání území, zejména její část třetí nazvaná jako „*Požadavky na vymezení pozemků a umístování na nich*“. V této části nalezneme nejružnější požadavky od povinností vedení zpevněné cesty ke stavbě rodinného domu po povinnosti oplocení u některých druhů staveb. Účastníci tak mohou namítat např. skutečnost, že posuzovaný záměr nesplňuje nebo naopak porušuje pravidlo stanovené v této vyhlášce. Nutno dodat, že stavební úřad je povinen tyto skutečnosti posuzovat dle § 90 odst. 1 stavebního zákona z úřední povinnosti.

Technické normy nejsou samy o sobě závazné, pokud to o nich nestanoví zákon nebo podzákoný předpis. Pokud jsou závazné, účastníci řízení mohou namítat i rozpor s technickými normami. Uvedené zákonné zakotvení nemusí vyplývat jen ze stavebního zákona. Jako příklad lze uvést technickou normu ČSN 73 6102, kterou jsou stanoveny parametry křižovatek při jejich umístování a provádění. Závaznost této technické normy pak vychází z prováděcího předpisu k zákonu č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích, konkrétně z §13 vyhlášky

---

<sup>87</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 2018, s. 14. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>88</sup> Např. MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 33 s. ISBN 978-80-7380-703-0. nebo Viz Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, k § 2.

ministerstva dopravy a spojů č. 36/1997 Sb. Technických norem je nespočet, přičemž zakotvení jejich závaznosti je rozeseto v celém právní řádu.

Zvláštním pojmem, u kterého účastníci územního řízení často namítají dotčení jejich práv je tzv. pohoda bydlení, resp. zhoršení pohody bydlení. Jedná se o pojem, který byl dříve zakotven v § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 dnes již zrušené vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Tento pojem dnes v právních normách již zakotven není. Ve **vyhlášce o obecných požadavcích na využívání území**, konkrétně v § 25 byl tento pojem nahrazen pojmem kvalitou prostředí, přičemž dosavadní soudní rozhodovací praxi k pojmu pohoda bydlení lze absorbovat i na pojem kvalita prostředí.<sup>89</sup> S ohledem na to se zdá konstatovat, že se jedná o pojmy zástupné. Konečně i dnes účastníci řízení často namítají právě zhoršení pohody bydlení.

Samotný pojem pohoda bydlení (kvalita prostředí) judikatura dlouhodobě vymezuje jako souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.<sup>90</sup>

Pohoda bydlení může vycházet i z ustanovení občanského zákoníku, to konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27.11.2019 čj. 9 As 55/2018-39, ve kterém mj uvedl: *„Rozhodným kritériem pro určení intenzity těchto účinků na okolí je tzv. „přípustná míra“, kterou (jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu) je třeba rozumět míru přípustnou podle právních předpisů, včetně ustanovení občanského zákoníku.“*

---

<sup>89</sup> Např. v rozsudku ze dne 13. 9. 2019, č.j. 1 As 329/2018-66, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„Pro věc klíčový pojem pohoda bydlení, který obsahovala v § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 dnes již zrušená vyhláška č. 137/1998 Sb., ve znění platném do 30. 12. 2006, byl nahrazen obsahově shodným pojmem kvalita prostředí (srov. např. vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Stávající judikaturu vztahující se k pohodě bydlení je proto možné plně aplikovat i na pojem kvalita prostředí.“*

<sup>90</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č.j. 2 As 44/2005-116.

#### 4.2.4.1 Námitky občanskoprávní

Za občanskoprávní (soukromoprávní) námitky lze považovat takové námitky, které směřují proti skutečnostem, které by se za jiných okolností řešily pouze v režimu civilního práva, kde je rovněž zakotvena právní úprava těchto skutečností. Nejdůležitější právní normou v tomto ohledu bude občanský zákoník, zejména jeho část třetí, hlava druhá, kde jsou upravena věcná práva.

Občanskoprávní námitky lze dále dělit na dva druhy. Prvním druhem jsou námitky, které je stavební úřad oprávněn posoudit sám. Jedná se např. o námitky týkající se přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod., tedy o námitky budoucích imisí.<sup>91</sup> Jedná se především o tzv. imisní námitky. Imise jako takové jsou zakotveny v § 1013 odst. 1 občanského zákoníku, který říká, že vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. Zde došlo v souvislosti s rekonstrukcí soukromého práva v roce 2012 k vytvoření poměrně obsáhlého výčtu toho, co lze považovat za imise. Rozeznávají se imise materiální a imateriální.<sup>92</sup> Účastníci územního řízení podávají námitky proti imisím, které teprve mohou nastat v souvislosti s umístěním záměrem. Ve vztahu k imisím občanský zákoník stanoví, že imise nesmí na pozemek jiného vlastníka vnikat v míře nepřiměřené místním poměrům. Komentářová literatura uvádí, že tento pojem je třeba vykládat subjektivně s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Např. Průcha<sup>93</sup> uvádí, že *„zda jde o podstatnou imisi, je třeba posuzovat podle místních zvyklostí; jinak se budou posuzovat účinky chovu hospodářských zvířat ve městě a na venkově, hluk diskotéky v neobydlené části města a v obytné čtvrti, účinky průmyslových exhalací v průmyslové části města a v lázeňském městě.(...) je třeba přihlížet k poměrům existujícím v místě v souladu se zákonem v době rozhodování soudu (skutečnost, že např. v určitém místě žije shodou okolností více hlučných osob, zjevně nerespektujících obvyklé normy chování, nezvyšuje míru přiměřenou poměrům, vycházející z obvyklého stavu v běžných obytných domech). V úvahu je tedy třeba brát v souladu se zněním*

<sup>91</sup> Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. 1 As 1/2007.

<sup>92</sup> Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 1086, ISBN 978-80-7400-747-7.

<sup>93</sup> Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 114-



*zákona zejména poměry místní, nelze však zcela pominout ani poměry druhové. Zákon totiž říká, že imise jsou významné, pokud „omezují obvyklé užívání pozemků“; „obvyklým užíváním“ je i užívání v jiných obdobných místech. Jedním z vodítek pro rozhodnutí, zda jde o podstatnou imisi, může být zjištění, že v jejím důsledku klesla cena nemovitosti, na kterou se takto působí.“* Nicméně soudy často v případě imisí přistupují k jejich hodnocení na základě objektivních hledisek. Jako příklad lze uvést imise hlukem, kdy soudy přípustnost imisí posuzují na základě hygienických předpisů, které ne vždy budou akcentovat všechny skutečnosti daného případu.<sup>94</sup>

Jednotlivé druhy imisí mohou činit problém s ohledem na druh staveb a velikost staveb. Ve vztahu k imisím stíněním je třeba podotknout, že stíněním v tomto smyslu se nemyslí porušení minimálního odstupu staveb od hranice pozemku tak, jak ho stanoví vyhláška o obecných požadavcích na využívání území, ale jedná se o subjektivní posouzení, zda stavební záměr může zastínit např. vlastníka sousedního pozemku, i když jeho stavba má stát v rámci stanovených rozestupů.

Druhou skupinou pak jsou námitky, které překračují pravomoc stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy. Jedná se zpravidla o námitky zpochybňující vlastnické právo či jeho rozsah, námitky vydržení či existence věcného břemene. O těchto námitkách může s konečnou platností rozhodnout pouze soud, stavební úřad zde má pouze povinnost pokusit se o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Tyto okolnosti by se za jiné situace řešily pouze v režimu civilního práva, kde je rovněž zakotvena právní úprava těchto skutečností. Nejdůležitější právní normou v tomto ohledu bude občanský zákoník. Pokud k dohodě nedojde, je stavební úřad by zpravidla měl odkázat příslušného účastníka na soud a stavební či jiné řízení přerušit.<sup>95</sup> Výjimkou mohou být zjevně obstrukční námitky. Odborná literatura<sup>96</sup> označuje tento druh občanskoprávních námitek jako námitky „klasické“. Námitkou týkající se vlastnických práv bude typicky určení hranice sousedících pozemků. Dále se může jednat např. o námitky zpochybňující vlastnické právo ke stavbě. To uvedl Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 22 Cdo 888/2012, když konstatoval, že „námitkou týkající se existence práva ve smyslu § 114 odst. 3 stavebního zákona je i námitka zpochybňující, že má

<sup>94</sup> K tomu přistoupil např. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9.4.2020 č.j. 5 As 33/2019-27, ve kterém soud uvedl: „V případě žalobců mohlo být jejich vlastnické právo narušeno imisemi hluku jak prováděním přístavby, tak jejím užíváním, a proto bylo nutné jejich námitky přezkoumat v plném rozsahu tak, aby bylo vyloučeno možné porušení hygienických limitů hluku.“

<sup>95</sup> Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007 sp. zn. 1 As 1/2007.

<sup>96</sup> POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, k § 114.

žadatel k pozemku (nebo stavbě) právo, které mu umožňuje jeho stavební záměr realizovat. Jinými slovy řečeno, pokud se účastník stavebního řízení brání námitkou, že stavebník není oprávněn na jeho pozemku stavbu vybudovat, protože mu k tomu nesvědčí žádný platný právní (typicky občanskoprávní) titul, jedná se o námitku týkající se tzv. existence práva.“<sup>97</sup>

Ve vztahu k imisím lze zmínit poměrně recentní rozhodnutí Nejvyššího správního soud ze dne 30. 4. 2020, č.j. 6 As 171/2019 – 37, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru že „Námitky budoucích imisí (zápach, hluk a obtěžování hmyzem) a snížení ceny okolních pozemků mají sice převážně soukromoprávní povahu, přesto se s nimi musí stavební úřad vypořádat (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu)(...)Občanskoprávní námitku, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, nejprve stavební úřad posoudí z hlediska veřejného práva (...) Pokud hrozí, že budou v důsledku umístění stavby vnikat na pozemek jiného vlastníka tzv. nepřímé imise v míře nepřiměřené místním poměrům, které budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku, neměl by stavební úřad stavbu do území vůbec vpustit nebo by měl ke snížení těchto negativních dopadů stanovit omezující podmínky.“

### **4.3 Postup stavebního úřadu při vyřizování námitek**

Príslušný stavební úřad nejprve ověří, zda námitka účastníka řízení splňuje požadavky, které stanovuje zákon. Zejména zda je námitka podána oprávněným účastníkem územního řízení, zda byla podána včas, zda byla podána vůči skutečnostem uvedeným v § 89 odst. 4 stavebního zákona, nebo zda namítaná skutečnost nebyla věcně posuzována při vydání územně plánovací dokumentace. Pokud stavební úřad sezná některou ze shora uvedených skutečností, k námitkám nebude přihlížet. Stavební úřad tedy nejprve zkoumá námitky z hlediska jejich přípustnosti.

Pokud námitky splňují shora uvedené náležitosti, stavební úřad je povinen je obsahově přezkoumat. Nejprve by se měl pokusit o dohodu mezi účastníky, nicméně není to jeho povinnost.<sup>97</sup> Stavební úřad by tak měl činit převážně v průběhu ústního jednání, ale není vyloučeno, aby tak činil i v jiné fázi řízení, kdy např. není ústní jednání nařízeno. Stavební úřad by měl s namítanými skutečnostmi seznámit ostatní účastníky řízení a snažit se navrhnout shodné řešení. Pokud dojde k dohodě účastníků řízení o namítaných skutečnostech, musí

---

<sup>97</sup> POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

stavební úřad ověřit, že dohoda neodporuje právním předpisům nebo obecným požadavkům na výstavbu.<sup>98</sup>

Pokud nedojde k dohodě mezi účastníky, stavební úřad posoudí námitky na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, a to za předpokladu, že taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Pokud tedy námitka např. směřuje proti obsahu závazného stanoviska, nesmí ji stavební úřad sám posoudit, ale vyžádá si vyjádření příslušného dotčeného orgánu k těmto námitkám, neboť mu v rámci zákonem svěřené a vykonávané působnosti nepřísluší, aby obsah závazného stanoviska jakkoli sám hodnotil. Obdržené vyjádření dotčeného orgánu pak využije při formulaci závěrů o námitce.

V případě, že nedojde k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Nedojde-li o takové námitce ke shodě, stavební úřad odkáže účastníky řízení na řízení před soudem.

Stavební úřad po novele z roku 2012 již o námitkách nerozhoduje, ale způsob vypořádání se s nimi je součástí odůvodnění rozhodnutí o stavebním povolení ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu. Dle Macháčkové však v rozhodnutí nepostačuje pouhé vyslovení závěrů stavebního úřadu, ale musí být opřeno o relevantní argumentaci. Stavební úřad tedy musí své závěry o námitkách odůvodnit.

Účastník, který nesouhlasí se závěry stavebního úřadu, může využít opravných prostředků, zejména odvolání, popřípadě dále jít pak cestou správního soudnictví.

#### **4.4 Námitky ve zjednodušeném řízení**

S institutem námitek se můžeme setkat rovněž ve zjednodušeném územním řízení, kdy účastníci řízení mohou podat námitky do 15 dnů od zveřejnění návrhu výroku na úřední desce.<sup>99</sup> Vzhledem k požadavku na doložení souhlasu některých účastníků se záměrem už v samotné

<sup>98</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 2018, s. 853. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>99</sup> Viz § 95 odst. 5 StavZ.

žádosti se jedná o nepříliš využívaný institut, námitky bude zpravidla podávat pouze obec nebo za situace, kdy dojde k změně podkladů, i jiný účastník řízení (viz níže). Stavební zákon v § 95 odst. 1 písm. d) stanoví, že žádost musí být doložena souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám, jež jsou předmětem územního řízení, nebo jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno, přičemž souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu. Z pohledu námitek tak lze účastníky ve zjednodušeném řízení zařadit do dvou skupin.

První skupinu tvoří účastníci, u nichž není vyžadován souhlas v samotné žádosti, tvoří ji tedy zejména obec, popřípadě městská část, která zakládá své postavení účastníka na základě zvláštního zákona. Tito účastníci mohou podávat námitky v plném rozsahu, tedy v rozsahu, který u nich stanoví § 89 StavZ.

Druhou skupinu pak tvoří účastníci, u kterých je vyžadován souhlas již v samotné žádosti. Tito účastníci mohou podávat námitky pouze v případě, že se změní podklady pro vydání rozhodnutí<sup>100</sup>, jinak se k nim nepřihlíží, jelikož účastník vyčerpal svoje právo brojit proti umístěvanému záměru připojením svého souhlasu v samotné žádosti. Opačný postup, kdy by účastník mohl podávat námitky oproti svému dříve udělenému souhlasu, by byl zcela jistě v rozporu se samotným smyslem zjednodušeného řízení a také v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti.

Nejvyšší správní soud se ve vztahu k zjednodušenému územnímu řízení zabýval v rozhodnutí zde dne 22. 3. 2017, č.j. 3As 102/2016-41, situací, kdy opatrovnice účastníka řízení sice dala souhlas s umístěním stavby, avšak později podala rovněž námitky, ve kterých tvrdila, že se dostatečně neseznámila s podklady, resp. některými jejich částmi, i když k nim následně v zastoupení účastníka připojila svůj souhlas. Nejvyšší správní soud s odkazem na příslušné ustanovení zákona řekl, že v případě, že nebyly do spisu řízení založeny nové podklady, které by mohly mít za následek narušení účastnických vlastnických práv, k námitkám úřad nepřihlédne. Dále Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí konstatoval, že *„je v zájmu účastníka řízení, aby se se stavebníkem předkládaným územním záměrem před vyslovením souhlasu řádně seznámil; pokud tak neučiní je povinen nést veškeré negativní důsledky s tím spojené (především*

---

<sup>100</sup> Viz § 95 odst. 5 StavZ.

*strpět umístění stavby povolené na základě územního rozhodnutí vydaného ve zjednodušeném územním řízení).“*

Zákon uvádí, že v případě, že některý z účastníků podá řádně námitky, vydá úřad usnesení o provedení územního řízení. Zde se komentářová literatura rozchází v názoru, zda v případě splnění formálních podmínek pro uplatnění námitek ve zjednodušeném řízení posuzuje úřad námitky alespoň z obecného hlediska materiálně, nebo musí automaticky překloupat zjednodušené řízení do řízení územního. Pospíšil uvádí: *„Pokud některý z účastníků uplatní námitku, resp. pokud některý z dotčených orgánů státní správy uplatní výhradu, musí stavební úřad rozhodnout usnesením o provedení běžného územního řízení (odst. 3)“*. Macháčková na druhou stranu ve svém komentáři říká, že *„Námitky úřad posoudí a vyhodnotí, zda jsou důvodem pro vydání usnesení, kterým se rozhodne o konání územního řízení. Následně se pak musí případně s takovou námitkou vypořádat i v odůvodnění územního rozhodnutí, které je vydáno ve zjednodušeném územním řízení. Nedá se říci, že by každá podaná námitka byla automaticky důvodem pro „překlopení“ do územního řízení. Záleží vždy na konkrétním posouzení konkrétní námitky, a to ve vztahu k dotčení práv účastníka a ve vztahu k obsahu námitek.“*

Na základě jazykového a systematického výkladu jsem toho názoru, že ustanovení § 95 stavebního zákona striktně stanoví, že v případě, že námitky splňují všechny formální požadavky, stavební úřad je dále obsahově nezkoumá, ale je povinen zkrácené řízení „překloupat“ do standardního územního řízení.

## **4.5 Souhlas při udělování územního souhlasu**

Jak již v této práci konstatuji, postup vedoucí k vydání územního souhlasu není správním řízením ve smyslu části druhé a třetí správního řádu, a tudíž ani nemá účastníky, kteří by proti umístěvanému záměru mohli podávat námitky. Místo toho subjekty, kterým by při provádění standardního územního řízení svědčilo účastenské právo dle § 85 stavebního zákona, jejichž právo může být záměrem dotčeno, připojí k záměru svůj souhlas. Tento souhlas nemusí být součástí oznámení v případě, že se jedná o některý ze stavebních záměrů uvedených v § 103 stavebního zákona, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti menší než 2 m od společných hranic pozemků. Nejvyšší správní soud se ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76,

vyjádřil v tom smyslu, že tím, že při udílení územního souhlasu nemohou účastníci řízení uplatňovat své námitky, popřípadě veřejnost své připomínky, je kladen velký nárok na stavební úřady, aby připustily použití institutu územního souhlasu opravdu pouze v případech, kdy jsou splněny všechny zákonné podmínky uvedené v § 96 stavebního zákona. V opačném případě by došlo k závažnému zásahu do účastnických práv: „*Pochybení stavebního úřadu v použití zjednodušeného postupu pro záměry, které by dle zákona vyžadovaly vydání rozhodnutí cestou správního řízení, by mohlo umožnit obcházení či dokonce porušování zákona. Vzhledem k postupu mimo správní řízení by dotčené osoby nebyly v postavení účastníků řízení a neměly by k ochraně svých práv k dispozici procesní nástroje (námitky či řádné opravné prostředky).*“

Dojde-li stavební úřad k závěru, že oznámení nebo záměr nespĺňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d), ledaže by s tím tyto osoby vyslovily souhlas, rozhodne usnesením o provedení územního řízení.

## **4.6 Námitky proti návrhu regulačního plánu**

Stavební zákon v § 67 odst. 2 stanoví, že námitky mohou podávat osoby uvedené v § 85 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona. Jedná se tedy o stejný okruh osob jako v případě územního řízení. Námitky proti regulačnímu plánu jsou jiným typem úkonu, než v případě námitek proti záměru v rámci územního řízení. Regulační plán je vydáván jako opatření obecné povahy dle části 6. správního řádu, podání námitek tak odpovídá postupu dle § 172 správního řádu. Námitky musí být podány do 7 dnů od veřejného projednání návrhu. K později podaným námitkám se nepřihlíží. Z námitek musí být patrné, kdo námitku podává, proti čemu namítá, musí být uvedeny také údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva, musí být vymezeno území dotčené námitkou a námitka musí být odůvodněna. O námitkách musí být rozhodnuto, přičemž o nich rozhoduje na základě návrhu pořizovatele zastupitelstvo příslušné obce (v případě regulačního plánu kraje o nich rozhoduje zastupitelstvo kraje). Připomínky veřejnosti uplatněné k návrhu regulačního plánu musí být zohledněny a vyhodnoceny. Rozhodnutí o námitkách včetně jeho odůvodnění a vyhodnocení připomínek jsou součástí odůvodnění regulačního plánu.

## 4.7 Námitky v územním řízení s integrací EIA

Novelou z roku 2018 byla do stavebního zákona zakotvena ustanovení<sup>101</sup> upravující provedení územního řízení s integrací procesu posouzení vlivu na životní prostředí (EIA) dle VIŽP, a to za účelem zjednodušení a zrychlení povolování staveb.<sup>102</sup> Žadatel má v takovém případě možnost volby, zda využije postupu integrace EIA do územního řízení nebo zda nechá záměr „projít“ posouzením EIA ještě před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí.<sup>103</sup> V obou případech má pak územní řízení povahu navazujícího řízení ve smyslu § 3 písm. g) VIŽP. Závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí je příslušným úřadem vydáváno v rámci územního řízení a je podkladem pro vydání územního rozhodnutí. Okruh účastníků je shodný s okruhem účastníků ve standardním územním řízení. Z logiky integrovaného řízení a rovněž ze skutečnosti, že územní řízení má pro účely VIŽP povahu navazujícího řízení, účastníky budou i osoby uvedené v § 9c odst. 3 VIŽP.<sup>104,105</sup> S ohledem na skutečnost, že územní řízení je navazujícím řízením, zákon předpokládá velký počet účastníků a s tím souvisí i upravený způsob doručování.<sup>106</sup>

Ve vztahu k námitkám stavební zákon v § 94g pouze konstatuje, že při uplatňování závazných stanovisek a námitek se v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí postupuje podle § 89 obdobně, tedy že se postupuje stejným způsobem jako v „klasickém“ územním řízení. Dle komentářové literatury je však zapotřebí rozlišovat první fázi účasti veřejnosti v řízení, kdy úřad stanoví lhůtu, ve které může např. veřejnost připomínkovat záměr z hlediska vlivu na životní prostředí. Standardní námitky účastníků řízení lze uplatnit až v další fázi, ve které stanoví úřad lhůtu novou. Námitky musí splňovat všechny náležitosti jako v „klasickém územním řízení“ a to i s ohledem na jejich obsah.

---

<sup>101</sup> Viz § 94a až §94i stavebního zákona.

<sup>102</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 262 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>103</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 530. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>104</sup> Důvodová zpráva k zákonu 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=326&r=2017>.

<sup>105</sup> Více v kapitole 4.1.1.

<sup>106</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 530. ISBN 978-80-7400-558-9.

Výhodou využití územního řízení s integrací EIA je již zmiňované zrychlení povolování staveb. Důvodová zpráva rovněž uvádí, že výhodou je odstranění duplicitních kroků: „V důsledku to znamená, že proces EIA po novele zákona bude moci jako samostatný proces předcházet. Integrovaný model procesu EIA do postupů podle stavebního zákona však směřuje k odstranění duplicit jednotlivých kroků a procesů vedených posuzujícím úřadem a stavebním úřadem, a tím by měl přispět ke zrychlení a zefektivnění přípravy a realizace staveb. Nové řešení by mělo přinést snížení nákladů na řízení vedená před zahájením vlastní realizace stavby, zřehlednění právní úpravy v oblasti práva životního prostředí i stavebního práva, zkrácení lhůt při posuzování vlivů na životní prostředí a zvýšení právní jistoty adresátů právních norem v obou oblastech.“<sup>107</sup> Nevýhodou může být skutečnost, že stavebník současně s dokumentací pro vydání EIA podává dokumentaci pro vydání územního řízení. Dotčený správní orgán pak může vydat stanovisko, které bude nutit stavebníka k přepracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí.<sup>108</sup> Tím, že zákonodárce dává znovu stavebníkovi výběr postupu (tedy stejně jako např. ve společném řízení), zda využije či nevyžije řízení s integrací EIA, dává stavebníkovi rovněž šanci zvolit si postup, který pro něj může být nejvýhodnější. Tento typ řízení je výhodný zejména tam, kde se v souvislosti s EIA neočekávají přílišné „komplikace“. Na druhou stranu tím zákonodárce přidal další „druh“ řízení do tak již komplikované právní úpravy.

Stavební zákon rovněž v § 94q a násl. upravuje společné územní a stavební řízení s posouzením vlivu na životní řízení.

## 4.8 Opravné prostředky

Účastník, který nesouhlasí se způsobem, jakým se stavební úřad vypořádal s jeho námitkami v rámci stavebního povolení, může podat proti rozhodnutí stavebního úřadu řádný opravný prostředek. Stavební zákon neobsahuje pro stavební řízení vlastní úpravu opravných prostředků, použije se tak obecná úprava uvedená ve správním řádu.<sup>109</sup> Řádným opravným

---

<sup>107</sup> Důvodová zpráva k zákonu 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=326&r=2017>.

<sup>108</sup> Slabý, T., Čopáková, T., Chalupová, T. *Proč nevyužít integraci EIA do územního či společného řízení, kterou nabízí novela stavebního zákona* [online]. 31.1.2018 [cit. 21.1.2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/proc-nevyuzit-integraci-eia-do-uzemniho-ci-spolecneho-rizeni-kterou-nabizi-novela-stavebniho-zakona-107003.html>.

<sup>109</sup> MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 467 s., ISBN 978-80-7357-985-2.



prostředkem bude zpravidla odvolání dle § 81 správního řádu, v některých případech to však může být rozklad ve smyslu § 152 správního řádu. .

V odvolacím řízení mohou účastníci řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu uplatnit nové skutečnosti a návrhy jen tehdy, nemohli-li je uplatnit v řízení před prvostupňovým orgánem. Odborná literatura<sup>110</sup> se shoduje, že toto pravidlo se uplatní i pro řízení stavební, nicméně je moderováno pravidlem, že namítá-li účastník v odvolacím řízení, že posuzovaná stavba je v rozporu s právními předpisy nebo postupem správního orgánu, je odvolací úřad povinen se s takovou námitkou vypořádat. K obdobným závěrům došel ve vztahu ke stavebnímu řízení ve svých rozhodnutí i Nejvyšší správní soud.

Při vyčerpání řádných opravných prostředků může účastník rovněž podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního. Správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování.<sup>111</sup>

## **5 Námitky ve stavebním řízení**

Námitky uplatňované ve stavebním řízení jsou obdobným institutem jako námitky uplatňované v řízení územním. Rozdílnost spočívá především v částečně odlišné úpravě účastníků řízení a dále pak v účastníky namítaných skutečnostech, což logicky vyplývá z rozdílného předmětu řízení.

### **5.1 Postup účastníka při uplatňování námitek**

#### **5.1.1 Subjekty oprávněné podávat námitky ve stavebním řízení**

Námitky ve stavebním řízení jsou oprávněni podávat dle § 114 stavebního zákona pouze jeho účastníci. Účastníky stavebního řízení vymezuje taxativně stavební zákon v § 109. Opět, tedy stejně jako v řízení územním, se jedná o úpravu speciální vůči obecné úpravě účastníků

---

<sup>110</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 114 [Online]ISBN 978-80-7502-180-9.

<sup>111</sup> MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. In: Hendrych, D., a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 383.

řízení dle § 27 správního řádu.<sup>112</sup> Rozhodovací praxe<sup>113</sup> a většina odborné literatury<sup>114</sup> uvádí, že obecná úprava určení účastníků dle správního řádu se v případě stavebního řízení vůbec nepoužije. Odlišného názoru je Mareček<sup>115</sup>, který uvádí, že výčet účastníků stavebního řízení nevyklučuje použití § 27 odst. 2 správního řádu. Konkrétně uvádí, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Kloním se spíše k přístupu vyloučení použití správního řádu, a to s ohledem na skutečnost, že § 109 klade další požadavky a podmínky na účastenství osob, které mohou být dotčeny na svých právech. Jednak se jedná o speciální úpravu, která má přednost před úpravou obecnou, a dále by výčet účastníku v § 109 stavebního zákona z jisté části pozbýval smyslu. § 27 odst. 2 správního řádu lze chápat spíše jako obecné východisko k úpravě ve stavebním řízení.

Stavební zákon v § 109 tedy označuje za účastníky řízení (i) stavebníka, (ii) vlastníka stavby, na niž má být provedena změna, není-li stavebníkem, (iii) vlastníka pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, (iv) vlastníka 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, (v) vlastníka sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, a (vi) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno. Textace § 109 stavebního zákon nerozděluje účastníky řízení do dvou odstavců, tedy na esenciální a parciální účastníky. I tak lze dovodit, že esenciálním účastníkem bude vždy stavebník.

Rovněž, jak je již uvedeno v kapitole 4.1.1 této práce, není obec bez dalšího účastníkem stavebního řízení. To však dle mého názoru nevyklučuje situaci, kdy obci bude svědčit právo účastnit se stavebního řízení z některého z titulů uvedených v § 109 stavebního zákona. Obec může být např. vlastníkem sousedních pozemků, vlastníkem sousedních, popřípadě napojujících se komunikací a v neposlední řadě obec může být i stavebníkem.

---

<sup>112</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 823. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>113</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 01. 06. 2011 č.j. 1 As 6/2011-347.

<sup>114</sup> Např. Marek, K., Průcha, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2011, 33 s. ISBN 968-80-87576-79-3.

<sup>115</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 341 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

Novela stavebního zákona z roku 2018 vypustila (stejně jako v případě řízení územního) z taxativního výčtu účastníků ustanovení, že účastníky stavebního řízení jsou i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Stejně jako v řízení územním se jednalo o ustanovení nadbytečné<sup>116</sup> a tyto osoby mohou být i nadále účastníky, pokud tak o nich zvláštní předpis stanoví.<sup>117</sup> Poslední kategorií tak opět jsou (stejně jako v případě řízení územního) účastníci stanovení zvláštním zákonem.

### (i) Stavebník

V rámci stavebního řízení bude obligatorním (esenciálním) účastníkem stavebník. Stavební zákon vymezuje v § 2 odst. 2 písm. c) stavebníka jako osobu, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti. Uvedené ustanovení stavebního zákona označuje jako stavebníka i investora a objednatele stavby. Pro účely stavebního řízení je zřejmé, že ze shora uvedené definice stavebníka bude pro účely stavebního řízení stavebníkem nejčastěji osoba, která pro sebe žádá o vydání stavebního povolení nebo která ohlašuje stavbu. Zákon stavebníka označuje jako osobu. Může jím tedy být jak osoba fyzická, tak osoba právnická.

Nejvyšší správní soud dovodil, že účast stavebníka ve stavebním řízení je třeba vykládat materiálně.<sup>118</sup> Pokud tedy např. dojde ke změně osoby stavebníka právním nástupnictvím nebo k přistoupení dalšího stavebníka, a to způsobem, že tato osoba začne stavbu provádět, není třeba rozhodnutí stavebního úřadu, ale postačuje naplnění materiálních podmínek definice stavebníka.

---

<sup>116</sup> Viz kapitola 4.1.1 této práce.

<sup>117</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 342 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>118</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č.j. 6 As 196/2015-33. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí dále uvedl, že „pouze pokud by vznikl spor o to, zda určitá osoba z materiálního hlediska splňuje zákonné podmínky, aby mohla vystupovat jako stavebník, mohl by stavební úřad o této otázce rozhodnout, a to v průběhu stavebního řízení usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, v ostatních případech pak deklaratorním rozhodnutím podle § 142 správního řádu(...)“.

Pokud stavebník není zároveň vlastníkem pozemku nebo stavby, na nichž má být požadovaná stavba prováděna, musí ke své žádosti dle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona připojit souhlas vlastníka dotčené nemovitosti podle § 184a stavebního zákona.

**(ii) vlastníka stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem**

Účastníkem stavebního řízení může být rovněž vlastník stavby, není-li jeho účastenství založené již z pozice stavebníka. Z logické úvahy vlastník stavby bude v takovém případě účastníkem pouze v případě, že předmětem stavebního záměru je pouze provedení změny dokončené stavby nástavbou, přístavbou nebo stavebními úpravami. Pokud je stavba ve vlastnictví více osob, jsou účastníky řízení všichni její spoluvlastníci.<sup>119</sup>

**(iii) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno**

U vlastníka pozemku, na kterém má být stavba prováděna, je pro jeho účastenství ve stavebním řízení zapotřebí splnění tří kumulativních podmínek. První dvě - vlastnické právo k pozemku a odlišnost osoby od stavebníka, jsou poměrně jasně vyjádřené. U třetí podmínky se nabízí otázka, co má zákon na mysli, když říká, že vlastníkovo vlastnické právo musí být prováděním stavby dotčeno. Nejprve je zapotřebí uvést, že vlastnické právo musí být dotčeno přímo prováděním stavby, tedy ne stavbou samotnou (např. v rámci jejího následného užívání) tak, jak tomu bylo před novelou stavebního zákona v roce 2012.<sup>120</sup> Dotčením mohou být zejména různé technické a stavební činnosti, které mohou mít vliv na jeho vlastnické právo. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 67/2008-111, např. uvedl, že: *„(...)přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise. Imisemi se obecně rozumí*

<sup>119</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 823. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>120</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č.j. 6 As 10/2013-58: *„podle právní úpravy platné a účinné v době rozhodování správních orgánů docházet nejen samotnou (vý)stavbou, ale i jejími důsledky, resp. užíváním stavby. V daném případě tedy k dotčení stěžovatelů ve smyslu ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona mohlo dojít jak stavební činností při realizaci stavby komunikace, tak i jejím budoucím užíváním.“*

*výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům.*“ Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 14. 6. 2018, č.j. 7 As 193/2017-24, dodává, že: „(...)neurčitý právní pojem přímo dotčen na vlastnickém právu(...)je třeba vykládat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti spočívající v povaze stavby a jejích možných dopadech na okolí.“ Přímé dotčení je tak třeba s ohledem na shora uvedený judikát vykládat subjektivně.

- (iv) 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 i 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 řízení může být i vlastník jiné stavby, která je na stejném pozemku jako stavba, která je předmětem vlastnického práva. Ohledně přímé dotčenosti vlastnického práva viz předchozí odstavec.

- (v) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno a osoba, která má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.**

Opět, stejně jako v řízení územním, jsou rozsáhlým okruhem účastníků vlastníci sousedních pozemků, může-li být jejich vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Sousední pozemek je v případě stavebního řízení vykládán rovněž extenzivně ve smyslu nálezu Pl. ÚS 19/99, tedy, že se nejedná pouze o mezující pozemky, ale o každé pozemky, které mohou být prováděním stavby přímo dotčeny. Stavební úřad při určování dotčených pozemků nemůže apriori stanovit ani např. objektivní vzdálenostní hranici pro určení dotčených sousedních pozemků, a to ani v případě, kdy se jedná o velkou stavbu, která může na stavební úřad klást velké administrativní nároky.<sup>121</sup> Které pozemky mohou být stavbou dotčeny lze tedy ve světle

---

<sup>121</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č.j. 6 As 67/2008-111.

shora uvedeného nálezu Ústavního soudu posuzovat pouze na základě individuálních okolností jednotlivých pozemků.<sup>122</sup>

Pojmu sousední stavby a dotčenosti vlastnického práva se věnuji v kapitole 4.1.1 ve vztahu k územnímu řízení. Byť ve stavebním řízení mohou být sousední pozemky a stavby dotčeny jiným způsobem, základní principy jejich určení jsou stejné. Proto ve zbytku této části odkazuji na kapitolu 4.1.1 této práce.

#### **(vi) účastenství založené na základě zvláštního zákona**

Účastníky stavebního řízení na základě zvláštního zákona mohou být zejména spolky, které mají v předmětu činnosti ochranu životního prostředí nebo veřejného zdraví, a to v případě záměrů, u nichž stavebnímu řízení předcházelo posuzování EIA a do stavebního řízení se přihlásily ve lhůtě 30 dnů od vyvěšení informace o zahájení řízení na úřední desce.

Spolek musí mít jako hlavní poslání ochranu životního prostředí a musí existovat minimálně 3 roky nebo musí získat alespoň 200 podpisů. Úplný výčet podmínek je uveden v § 3 písm. i) bod 2 VIŽP.

#### **5.1.1.1 Určení okruhu účastníků stavebního řízení**

Žadatel by měl ve své žádosti ve vlastním zájmu uvést okruh účastníků stavebního řízení.<sup>123</sup> V případě velkého počtu účastníků je dle § 110 odst. 7 stavebního zákona žadatel dokonce povinen identifikovat účastníky řízení podle § 209 písm. e) a f) stavebního zákona (tedy primárně vlastníky sousedních pozemků, jejichž pozemek může být prováděním stavby přímo dotčen). Subjektem, který je však povinen identifikovat účastníky stavebního řízení, je opět příslušný stavební úřad. Macháčková k tomu uvádí: „Při určování okruhu osob, jimž bude v konkrétním případě postavení účastníků příslušet, prvořadě přihlédně k údajům uváděným v žádosti, zásadně však musí tyto informace konfrontovat s předmětem řízení, jeho rozsahem a charakterem. Není tak vyloučeno, a v praxi je naopak zcela obvyklé, že seznam osob předkládaných a označených žadatelem za účastníky stavebního řízení bude stavebním úřadem

<sup>122</sup> Ústavní soud v uvedeném nálezu konkrétně uvedl: „Nezbývá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů).“

<sup>123</sup> Stavební zákon, resp. podzákoný předpis to přímo nevyžadují, avšak může to vést k urychlení řízení.

*upřesněn a doplněn dle konkrétních okolností případu. Úkolem stavebního úřadu je však i po celou dobu probíhajícího stavebního řízení sledovat, zda nedošlo, co se účastníků řízení týká, k případným změnám, například v důsledku změn vlastnictví nemovitostí, kdy původní účastník toto postavení ztrácí a nově pak přísluší jeho právním nástupcům.“* Úřad tedy musí posuzovat identifikaci ve vztahu k žádosti, dále ve vztahu k předmětu stavebního řízení, a musí tak činit v průběhu celého stavebního řízení. Nesprávné označení účastníků, zejména opomenutí účastníka, je procesní vadou, která může mít za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu.

K chybnému vymezení účastníků řízení, nutnosti opakování některých úkonů, popřípadě nezákonnosti následně vydaného rozhodnutí srov. kapitolu 4.1.1.1.

### **5.1.2 Formální náležitosti námitek účastníků řízení.**

Námítka jsou úkonem účastníka směřujícím vůči správnímu orgánu, tedy podáním ve smyslu § 36 správního řádu a jako takové tedy musí splňovat jeho základní náležitosti, zejména tedy kdo je činí, které věci se týká a co účastník navrhuje a ostatní náležitosti uvedené v § 36 odst. 2 správního řádu.<sup>124</sup>

Vedle obecných požadavků dle správního řádu požaduje stavební zákon v § 114 odst. 1 další dva formální požadavky (tedy stejně jako v případě řízení územního), a to, aby (i) účastník uvedl skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení a (ii) důvody podání námitek. Stavební úřad nemusí k námitkám, které neobsahují uvedené skutečnosti, přihlížet.

#### **(i) skutečnosti, které zakládají postavení účastníka řízení**

Účastník je povinen opět uvést, které skutečnosti zakládají jeho účastenství v řízení. Komentářová literatura<sup>125</sup> k tomu uvádí, že „*důležité přitom je, aby uvedl skutkové okolnosti, nikoliv, aby je právně kvalifikoval a zařazoval se do některé ze skupin osob, uvedených v § 109 stavebního zákona.*“ Nestačí tedy pouhý odkaz na zákonné ustanovení.

#### **(ii) důvody podání námitek**

<sup>124</sup> Jedná se např. u fyzických osob o jméno, příjmení, datum narození.

<sup>125</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, komentář k § 114 [Online], dostupné na Nové Aspi. ISBN 978-80-7502-180-9.

Je zapotřebí (stejně jako v řízení územním) uvést skutečnosti, z nichž účastník dovozuje přímé dotčení svých práv. Zde lze znovu odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č.j. 2 As 10/2007-83, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že námitky musí být natolik konkrétní, že je lze jako námitky rozpoznat a posoudit. Srov. kapitolu 4.1.2 této práce.

## **5.2 Skutečnosti namítané ve stavebním řízení**

### **5.2.1 Zásada koncentrace řízení a zásada parcializace**

Ve stavebním řízení se stejně jako v případě řízení územního uplatní dvě vůdčí zásady – zásada koncentrace a zásada parcializace.

#### **5.2.1.1 Zásada koncentrace**

Ve stavebním řízení, stejně jako v řízení územním, se, na rozdíl od obecných ustanovení správního řádu, použije časová koncentrace řízení. Účastníci řízení jsou dle § 112 odst. 1 stavebního zákona povinni podat námitky nejpozději při ústním jednání. Jestliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být námitky účastníků řízení uplatněny ve stanovené lhůtě. Tuto lhůtu určí stavební úřad a zákon udává, že tato lhůta nesmí být kratší než 10 dnů. V případě, že účastník podá námitky po konání ústního jednání, resp. po lhůtě stanovené stavebním úřadem, nepřihlíží se k nim.<sup>126</sup> Pokud by k nim úřad přihlédl a např. stavební záměr na základě opožděně podaných námitek zamítl, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí.<sup>127</sup>

Existují však situace, kdy úřad k opožděně podaným námitkám přihlédnout může. Jednou z nich je situace, kdy úřad opomene poučit účastníky řízení o podmínkách uplatňování námitek ve smyslu § 114 odst. 4 StavZ, tedy opomene rovněž poučit o lhůtě, do kdy účastník může námitky podat, a sám tak zhojí svoji procesní chybu jejich připuštěním.<sup>128</sup> Další výjimku stanoví

<sup>126</sup> Viz § 89 odst. 1 StavZ.

<sup>127</sup> Přihlédnutím k opožděně uplatněné námitce obce s odkazem na její zvláštní postavení v územním řízení z důvodu zabezpečení ochrany místních zájmů správní orgán I. stupně nerespektoval zásadu procesní rovnosti účastníků správního řízení (§ 140 stavebního zákona a § 4 odst. 2 spr. ř.), a porušil tak ustanovení o řízení před správním orgánem, což mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 76 odst. 1 písm c) s. ř. s.).

<sup>128</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 356 s. ISBN 978-80-7380-703-0.



stavební zákon v § 28 odst. 2, kde říká, že „*jestliže osoba, o níž bylo usnesením rozhodnuto, že není účastníkem, podala proti tomuto usnesení odvolání, jemuž bylo vyhověno, a mezitím zmeškala úkon, který by jako účastník mohla učinit, je oprávněna tento úkon učinit do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání.*“

Ohledně později doplněných podkladů řízení odkazují na kapitolu 4.2.1.1, kde se této otázce věnují v rámci územního řízení.

Účastníci stavebního řízení mohou dle § 114 odst. 1 stavebního zákona podávat námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo proti požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno vlastnické právo nebo právo (založené smlouvou) provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě.

Dle poslední věty stejného odstavce se k námitkám, které přesahují tento rozsah, nepřihlíží. Stavební zákon rovněž v § 114 odst. 2 věta první stanovuje, že k námitkám, které byly nebo mohly být účastníkem uplatněny při územním řízení, při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží. Jedná se o věcnou formu koncentrace řízení, která brání tomu, aby se stěžovatel ve stavebním řízení dodatečně domáhal ochrany svých práv a oprávněných zájmů, jejichž ochrany se mohl a měl domáhat již v rámci řízení územního.<sup>129</sup> Toto pravidlo se uplatní i v případném navazujícím řízení před správním soudem podle soudního řádu správního, kdy účastník žaluje rozhodnutí o stavebním povolení, ale před soudem věcně namítá skutečnosti, které měl namítat v řízení územním (potažmo v navazujícím řízení soudním)<sup>130</sup>.

Ze shora uvedeného plyne, že účastník není oprávněn ve stavebním řízení rovněž podávat námitky, které brojí proti (závazným) stanoviskům, které sloužily jako podklad pro územní rozhodnutí. To konkrétně dovodil Nejvyšší správní soud ve vztahu ke stanovisku EIA v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2020, č.j. 1 As 119/2012-86, kde uvedl: „*Při úvaze, zda námitky stěžovatele proti procesu SEA a stanovisku EIA je možné uplatnit ve stavebním řízení, vyšel Nejvyšší správní soud z § 114 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním*

<sup>129</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010 č.j. 5 As 56/2009.

<sup>130</sup> Uvedené vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2015 č.j. 10 As 47/2017-48, ve kterém Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*Pokud už soud reaguje na takové námitky věcně, i on může být stručný.*“ Soud se tedy s námitkami nemusí v odůvodnění podrobně vypořádávat.

*řádu (stavební zákon), dle něhož se nepřihlíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení.“*

Shora uvedenou formu koncentrace řízení moderuje rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, a to za situace, kdy námitky věcně směřují proti skutečnostem, které měly být předmětem územního řízení, avšak v době územního řízení tato skutečnost neexistovala. K tomu může dojít např. pozdější změnou projektové dokumentace. Tak tomu bylo např. v řízení vedeném před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 As 293/2016, ve kterém Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy po vydání územního rozhodnutí došlo ke změně záměru v rámci projektové dokumentace, konkrétně ke změně retenční akumulární nádrže. Nejvyšší správní soud v rámci rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č.j. 9 As 293/2016-69, mj. uvedl, že „(...) vzhledem k doplnění projektové dokumentace bylo možné vznášet námitky v rozsahu tohoto doplnění, jelikož v tomto rozsahu nebylo možné věc projednat v územním řízení. Přípustné tak byly v souladu se zněním § 114 odst. 2 stavebního zákona pouze námitky směřující do takových otázek, které se již řešily nebo měly řešit v územním řízení, ale mohly být nově posouzeny odlišně s ohledem na nově umístěné retenční nádrže. Tyto námitky totiž nemohly být uplatněny v územním řízení. Tato okolnost však rozhodně nemohla vést k tomu, že by bylo možné vznášet znovu jakékoliv námitky související s umístěním stavby, neboť naopak u nich nic nebránilo je vznést již v původním územním řízení.“ Pokud by změna dokumentů, které sloužily jako podklad pro vydání územního rozhodnutí, byla většího rozsahu, měl by účastník postupovat podle § 94 stavebního zákona a zažádat o změnu územního rozhodnutí.

### **5.2.1.2 Zásada parcializace**

Zásadou parcializace se rozumí, že účastníci řízení nemohou uplatňovat námitky v plném rozsahu, nýbrž jen v rozsahu, v jakém jsou dle stavebního zákona oprávněni hájit svoje práva a zájmy. Zákon v § 114 rovněž stanovuje, že osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Na rozdíl od územního řízení stavební zákon v případě řízení stavebního enumerativně nestanovuje u jednotlivých účastníků, proti jakým skutečnostem mohou námitky podávat, ale omezuje se pouze na obecné konstatování, že námitky lze podat pouze v rozsahu

dotčenosti svých práv.<sup>131</sup> Na první pohled se tak zdá, že zásada parcializace je v případě stavebního řízení méně přísná. Když se ovšem vezme v potaz, že obec není obligatorním účastníkem řízení, klade zákon na zbylé účastníky v případě obou řízení v zásadě stejné nároky.

## **5.2.2 Námitky občanskoprávní a veřejnoprávní**

I ve stavebním řízení se mohou rozlišovat námitky občanskoprávní a veřejnoprávní (popřípadě ostatní). Podstata jejich dělení je však stejná, jako v řízení územním. Považuji za nadbytečné znovu vysvětlovat toto dělení a odkazuji na kapitoly 4.2.3.1 a 4.2.3.2. Na rozdíl od územního řízení, kde se snažím rozdělit obsahově námitky podle účastníků řízení, ve stavebním řízení jsem zvolil jiný přístup (dle mého názoru vhodnější), a to podání námitek vůči jednotlivým prvkům uvedeným v § 114 odst. 1 stavebního zákona.

## **5.2.3 Námitky proti projektové dokumentaci**

Projektová dokumentace je jedna ze skutečností, proti které může účastník dle § 114 odst. 2 stavebního zákona uplatnit námitky. V této souvislosti je třeba podotknout, že účastník je omezen k podání námitek jen v rozsahu, ve kterém je založeno jeho účastenství dle § 109 stavebního zákona.<sup>132</sup>

Stejně tak účastníci řízení mohou namítat skutečnosti, které jim nepřiznává zákon z podstaty účastníka řízení dle § 109 stavebního zákona. Účastník např. může navrhnout rozpor s obecnými požadavky na výstavbu, i když tím není dotčeno jeho vlastnické právo. Stavební úřad k takovým námitkám přihlížet nemusí, ale měl by uvedené zkoumat z moci úřední.

### **5.2.3.1 Projektová dokumentace**

Projektová dokumentace je dokument, jehož cílem je definovat stavbu a její základní technicko-ekonomické parametry v podrobnostech nutných pro povolení její realizace v souladu

---

<sup>131</sup> Uvedené neplatí pro účastníky podle zvláštního předpisu, kde i v případě stavebního řízení zákon v § 114 stanoví, že mohou uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.

<sup>132</sup> Viz kapitola 5.1.1.

s umístěním stavby a obecně závaznými právními předpisy.<sup>133</sup> Projektová dokumentace je důležitým podkladem, který stavebník dle § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona připojuje k žádosti o vydání stavebního povolení.

Stavební zákon v § 158 odst. 1 taxativně vymezuje stavby/postupy, u kterých musí být projektová dokumentace zpracována odbornou osobou, která získala oprávnění podle zvláštního právního předpisu - tedy projektantem. Zvláštním právním předpisem v tomto případě je zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Zpracování projektové dokumentace odbornou osobou je doloženo podpisem a razítkem se státním znakem České republiky, jménem autorizované/registrované osoby, číslem, pod nímž je zapsána v seznamu autorizovaných/registrovaných osob vedeném příslušnou Komorou a vyznačeným oborem, popřípadě specializací její autorizace.<sup>134</sup> V případě, kdy stavebník disponuje shora uvedeným oprávněním sám, může zpracovat projektovou dokumentaci sám a nemusí zajišťovat vypracování projektové dokumentace prostřednictvím jiné osoby.<sup>135</sup>

Rozsah a obsahové náležitosti projektové dokumentace stanovuje vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

### **5.2.3.2 Obsah námitek proti projektové dokumentaci**

Z výčtu účastníků řízení logicky vyplývá, že účastníci, kteří vůči projektu podávají námítky, budou zpravidla účastníci podle § 109 písm. c) až f) stavebního zákona, tedy účastníci, u kterých musí být dotčeno jejich vlastnické právo. Požadavek na dotčení vlastnického práva je nakonec určen i přímo v § 114 stavebního zákona.

Námítkami proti projektové dokumentaci se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 4. 2015, č.j. 4 As 70/2015-27. Stěžovatelka v rámci řízení brojila proti změně způsobu vytápění, které spočívalo v instalaci 2 plynových kotlů, které ovšem nezasahovaly do stávající rozvodné soustavy a dle Nejvyššího správního soudu tak změna

---

<sup>133</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 1065. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>134</sup> Machačková J. In: Machačková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018 s. 1065. ISBN 978-80-7400-558-9.

<sup>135</sup> Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, k § 114.

nezasahovala do práv stěžovatelky. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: „*Stěžovatelka v odvolání ani v žalobě neuváděla žádné námitky proti projektové dokumentaci, které by se týkaly zásahu do jejího tepelného zařízení či dotčení tohoto zařízení-přípojky ze zásobovací soustavy do bytového objektu. Námitky porušení svých vlastnických práv činila pouze v obecné rovině poukazem na problémy technického rázu mající vliv na provozuschopnost a funkčnost celé zásobovací soustavy.*“

Judikaturou nevyřešená otázka spočívá v tom, zda účastník může podávat námitky vůči formálním nedostatkům projektové dokumentace, tedy např. že není opatřena požadovaným razítkem, nebo zpracována neautorizovaným projektantem. Mám za to, že taková skutečnost přímo nezasahuje do vlastnických práv účastníka řízení, nicméně jedná se o skutečnosti, které musí stavební úřad ověřovat z moci úřední a byť by k takové námitce při vydání stavebního povolení nebyl povinen přihlížet, byl by stále povinen tyto skutečnosti reflektovat a příp. vyzvat stavebníka k odstranění nedostatku žádosti.

#### **5.2.4 Námitky proti způsobu provádění a užívání stavby**

Námitky účastníka řízení mohou rovněž směřovat vůči provádění a užívání stavby. Prováděním stavby se rozumí převážně její zhotovení, námitky tedy směřují především ke způsobu jejího zhotovení. Stavby uvedené v § 103<sup>136</sup> a § 104 stavebního zákona může stavebník dle § 160 odst. 3 stavebního zákona provádět svépomocí, u ostatních staveb je dle § 160 odst. 1 stavebního zákona oprávněn provádět stavbu pouze stavební podnikatel, který při její realizaci zabezpečí odborné vedení provádění stavby stavbyvedoucím. Náležitosti dokumentace k provedení stavby rovněž upravuje vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Námitky je účastník rovněž oprávněn podávat proti provádění nebo užívání stavby pouze za situace, kdy je tím zasahováno do jeho vlastnických práv.

Prováděním stavby může dojít k dotčení práv účastníků např. zatížením vedlejších pozemků stavební technikou, nadměrným hlukem v průběhu výstavby či otřesy vedlejších budov. Užíváním stavby může dojít k dotčení vlastnických práv účastníků stavebního řízení např. technickým řešením, které zatěžuje vedlejší napojenou budovu.

---

<sup>136</sup> S výjimkou § 103 odst. 1 písm. e) bodů 4 až 8 stavebního zákona.

## 5.2.5 Námitky proti požadavkům dotčených orgánů

Účastník řízení dále může uplatnit námitky proti požadavkům dotčených orgánů, které byly vyjádřeny v jeho závazném stanovisku, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo stavbě. O těchto námitkách ovšem stavební úřad nemůže sám rozhodovat, neboť je ve smyslu § 149 správního řádu závazným stanoviskem vázán. Dle Potěšila mohou námitky směřující vůči závaznému stanovisku iniciovat postup dle § 136 odst. 6 a § 149 odst. 5 správního řádu.

Jaký orgán je dotčeným orgánem ve stavebním řízení nelze paušalizovat, jelikož je to ovlivněno druhem stavebního záměru.

## 5.3 Postup úřadu při vyřizování námitek

Úřad v prvním kroku procesu vyřizování námitek zkoumá, zda námitka splňuje požadavky, které na ní klade zákon. Tedy zejména např. zda námitku podal oprávněný účastník stavebního řízení, zda byla podána včas, zda byla podána vůči skutečnostem uvedeným v § 114 odst. 1 věta první, zda námitka nemohla být uplatněna při jiném řízení dle § 114 odst. 2. Pokud stavební úřad sezná některou ze shora uvedených skutečností, k námitkám nebude přihlížet. Stavební úřad tedy nejprve zkoumá námitky z hlediska jejich přípustnosti.

V případě, že námitky splňují formální náležitosti, je stavební úřad povinen je obsahově přezkoumat a v první fázi by se měl pokusit o dohodu mezi účastníky.<sup>137</sup> Stavební úřad by tak měl činit převženě v průběhu ústního jednání, ale není vyloučeno, aby tak činil i v jiné fázi řízení, kdy např. není ústní jednání nařízeno. Stavební úřad by měl s namítanými skutečnostmi seznámit ostatní účastníky řízení a snažit se navrhnout shodné řešení. Pokud dojde k dohodě účastníků řízení o namítaných skutečnostech, musí stavební úřad ověřit, že dohoda neodporuje právním předpisům, nebo obecným požadavkům na výstavbu.

Pokud nedojde k dohodě mezi účastníky, stavební úřad námitky posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených

---

<sup>137</sup> Macháčková J. In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 853. ISBN 978-80-7400-558-9.

orgánů nebo technických norem, a to za předpokladu, že taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Pokud tedy námitka např. směřuje proti obsahu závazného stanoviska, nesmí ji stavební úřad sám posoudit, ale vyžádá si vyjádření příslušného dotčeného orgánu k těmto námitkám, neboť mu v rámci zákonem svěřené a vykonávané působnosti nepřísluší, aby obsah závazného stanoviska jakkoli sám hodnotil. Obdržené vyjádření dotčeného orgánu pak využije při formulaci závěrů o námitce.

V případě, že nedojde dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.

Občanskoprávní námitky lze tedy stejně jako v případě územního řízení rozdělit do dvou kategorií, jednak na námitky, které je schopen sám posoudit a rozhodnout. Jedná se typicky o imisní námitky, námitky tzv. pohody bydlení atd.<sup>138</sup> Uvedené bylo do stavebního zákona vloženo na základě rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, viz například rozsudek ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1902/2001: „o žalobách podle § 127 odst. 1 obč. zák., jakož i o občanskoprávních námitkách vznesených v územním a stavebním řízení ohledně budoucích imisí se Nejvyšší soud několikrát vyslovil již za účinnosti původního stavebního zákona v tom směru, že stavební úřad posoudí námitky účastníků územního či stavebního řízení, týkající se budoucího obtěžování výhledem, kouřem, hlučností, prašností, zápachem, zastínění pozemků a staveb apod., ve své pravomoci, aniž by s nimi odkazoval účastníky na soud.“ Pokud soud zjistí, že stavební úřad odkáže účastníky řízení na soud u námitek, se kterými se měl stavební úřad sám vypořádat, postoupí věc k rozhodnutí zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002, Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.<sup>139</sup>

Druhou kategorií pak jsou občanskoprávní námitky týkající se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv, typicky se může jednat o námitky zpochybňující vlastnické právo ke stavbě. To uvedl Nejvyšší soud např. v rozsudku ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 22 Cdo 888/2012, když konstatoval, že „námitkou týkající se existence práva ve smyslu § 114 odst. 3 stavebního zákona je i námitka zpochybňující, že má žadatel k pozemku (nebo stavbě) právo, které mu umožňuje jeho stavební záměr realizovat. Jinými slovy řečeno, pokud se účastník stavebního řízení brání námitkou, že stavebník není oprávněn na jeho pozemku stavbu vybudovat, protože

---

<sup>138</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 61/2019-33.

<sup>139</sup> Jiří Spáčil: Projednání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona, publikovaný v Právních rozhledech, 2010, č. 9, s. 307.

*mu k tomu nesvědčí žádný platný právní (typicky občanskoprávní) titul, jedná se o námitku týkající se tzv. existence práva.“ Nedojde-li o takové námitce ke shodě, stavební úřad odkáže účastníky řízení na řízení před soudem. V takovém případě pak stavební úřad postupuje dle § 57 správního řádu a s rozhodnutím soudu nakládá jako s rozhodnutím o předběžné otázce. Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v této souvislosti opakovaně říká, že: „ Stavební zákon nepřipouští, aby soud rozhodl o určení pouhé právní skutečnosti; to vyplývá i ze znění § 114 odst. 3 tohoto zákona, který ve spojení s § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu umožňuje v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv vyzvat účastníka k podání žaloby u soudu, nikoliv tedy k určení pouhé právní skutečnosti, kterou lze prokázat ve stavebním řízení, např. na kterém pozemku označeném parcelním číslem, tedy na které parcele stavba stojí. “*

Stavební úřad již<sup>140</sup> o námitkách nerozhoduje, ale o způsobu vypořádání se s nimi sděluje v odůvodnění rozhodnutí o stavebním povolení ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu. Dle Machačkové však v rozhodnutí nepostačuje pouhé vyslovení závěrů stavebního úřadu, ale musí být opřeno o relevantní argumentaci. Stavební úřad tedy musí své závěry o námitkách odůvodnit.

## **5.4 Souhlas případných účastníků s ohlášením stavby**

V případě ohlášení stavby a následně vydávaného stavebního souhlasu hájí dotčené subjekty svá práva udělením, popřípadě neudělením souhlasu k oznámení stavby dle § 105 odst. 2 písm. a) a f) stavebního zákona. Souhlas se vyznačuje na projektovou dokumentaci. Pro souhlas s ohlášením stavby se použijí podobné principy jako při udělování územního souhlasu, srov. kapitulu. 4.5 této práce

## **5.5 Námitky proti oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora**

K oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora musí být dle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona připojeny souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona, s oznamovaným stavebním záměrem. Hájit svá práva tak mohou tyto osoby činit primárně prostřednictvím udělení či neudělení tohoto souhlasu.

---

<sup>140</sup> Novela stavebního zákona z roku 2012.



K souhlasu k oznámení se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2019 9 As 236/2018–19, ve kterém se vyjádřil názor, že nečinnost dotčené osoby neznamena souhlas: „Dle § 117 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2012, vydání certifikátu autorizovaného inspektora musí předcházet v širším slova smyslu „konsensus“ stavebníka a všech osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona). Tento „konsensus“ může být dán na počátku řízení (dotčené osoby výslovně vyjádří souhlas se stavbou či ve svém vyjádření ke stavbě nepředloží žádné námitky) nebo jej může být dosaženo později jednáním autorizovaného inspektora s dotčenými osobami, které námitky předložily. V posledním případě inspektor přiloží k certifikátu i způsob vypořádání námitek. Nečinnost či „mlčení“ dotčené osoby však nelze vykládat jako implicitní „souhlas“ či – slovy zákona – jako její „vyjádření“, které je dostačující k tomu, aby mohl být vydán certifikát dle § 117 odst. 1 stavebního zákona.“

Pokud však oznámení neodpovídá podkladům, ke kterým tyto osoby připojili svůj souhlas, nebo jejich souhlas vůbec připojen nebyl, mohou do 15 dnů od zveřejnění oznámení na úřední desce podat své námitky. Podáním námitek dochází dle § 117 odst. 5 stavebního zákona k odkladnému účinku oznámení a právo provést stavbu nevzniká. O námitkách rozhoduje nadřízený správní orgán, který buď rozhodne o tom, že oznámení nemá právní účinky, jestliže oznámený stavební záměr je v rozporu s právními předpisy, nebo o zamítnutí námitek pro nepřípustnost nebo pro nedůvodnost nebo opožděnost. V této souvislosti lze zmínit rozhodnutí ze dne 10. 11. 2016, č.j. 7 As 73/2016-27, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgán: „při rozhodování o námitkách proti oznámení stavebního záměru podle § 117 odst. 5 stavebního zákona neověřuje účinky budoucího užívání stavby, jak by činil ve stavebním řízení podle § 111 odst. 2. To přísluší autorizovanému inspektorovi, který vystavením certifikátu osvědčuje, že posoudil projektovou dokumentaci stavby a k ní připojené doklady podle § 111 odst. 1 a 2 a navrhovaná stavba splňuje zákonem stanovené podmínky pro její provedení z těchto hledisek (§ 117 odst. 3). Při úvaze, zda měl být opatřen souhlas namítatele se stavbou (§117 odst. 4) však žalovaný není omezen vymezením stavby v projektové dokumentaci či v certifikátu autorizovaného inspektora, ale musí uvážit, jak bude dokončená stavba v budoucnu užívána a v závislosti na tom určit, které osoby by jinak byly účastníkem stavebního řízení podle § 109 stavebního zákona a jejichž souhlasu se stavebním záměrem je proto podle § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona třeba.“

## 5.6 Opravné prostředky

Účastník, který nesouhlasí se způsobem, jakým se stavební úřad vypořádal s jeho námitkami v rámci stavebního povolení, může podat proti rozhodnutí stavebního úřadu řádný opravný prostředek. Stavební zákon neobsahuje pro stavební řízení vlastní úpravu opravných prostředků, použije se tak obecná úprava uvedená ve správním řádu.<sup>141</sup> Řádným opravným prostředkem bude zpravidla odvolání dle § 81 správního řádu, v některých případech to však může být rozklad ve smyslu § 152 správního řádu. Takovým příkladem může být např. rozklad proti stavebnímu povolení, kterým se provádí stavba dálnice, kdy je dle § 16 odst. 1 ve spojení s § 40 odst. 2. písm c) stavebního zákona speciálním stavebním úřadem ministerstvo dopravy.

V odvolacím řízení mohou účastníci řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu uplatnit nové skutečnosti a návrhy jen tehdy, nemohli-li je uplatnit v řízení před prvostupňovým orgánem. Odborná literatura<sup>142</sup> se shoduje, že toto pravidlo se uplatní i pro řízení stavební, nicméně je moderováno pravidlem, že namítá-li účastník v odvolacím řízení, že posuzovaná stavba je v rozporu s právními předpisy nebo postupem správního orgánu, je odvolací úřad povinen se s takovou námitkou vypořádat. K obdobným závěrům došel ve vztahu ke stavebnímu řízení ve svých rozhodnutích i Nejvyšší správní soud.

Při vyčerpání řádných opravných prostředků může účastník rovněž podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 soudního řádu správního. Správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který byl v době rozhodování.<sup>143</sup>

## 6 Námitky ve společném územním a stavebním řízení

Ve společném řízení uplatňují účastníci řízení námitky dle stejných zásad jako v řízením územním a v řízení stavebním.<sup>144</sup> Okruh účastníků je u společného řízení v § 94k stavebního

---

<sup>141</sup> MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s., ISBN 978-80-7357-985-2.

<sup>142</sup> PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, s. 49, ISBN 978-80-7502-180-9.

<sup>143</sup> MIKULE, Vladimír, KOPECKÝ, Martin. IN: Hendrych, D., a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 383.

<sup>144</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 927.

zákonu integrován z účastníků řízení územního a stavebního.<sup>145</sup> Řízení není žádným způsobem „fázováno“ do jednotlivých částí tak, že by se nejdříve věcně projednávala část týkající se umístění stavby a následně část povolení stavby, ale všechny úkony řízení jsou dělány pro obě původně samostatné řízení současně. Účastníci řízení tak mohou uplatňovat námitky vůči oběma skutečnostem najednou. Stavební zákon v § 94n odst. 3 stanoví, že osoba, která je účastníkem řízení podle § 94k písm. c) až e)<sup>146</sup>, může uplatňovat námitky proti projednávanému stavebnímu záměru, dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavebního záměru nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud jimi může být přímo dotčeno její vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě. Obec uplatňuje ve společném územním a stavebním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může v řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným stavebním záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastníci mohou uplatňovat námitky vůči všem skutečnostem, u kterých by mohli jinak uplatňovat námitky v řízeních samostatných. I postup při uplatňování námitek ve společném řízení (který je navíc v rámci územního a stavebního řízení téměř identický) zůstal v případě společného řízení zachován. Je zachována zásada věcné koncentrace ve vztahu k části týkající se územního řízení, tedy, že účastník není oprávněn namítat skutečnosti, které mohl namítat vůči pořízení územně plánovací dokumentace. Z logiky řízení se naopak neuplatní zásada koncentrace používaná ve stavebním řízení, kdy nelze namítat skutečnosti, které mohli účastníci namítat v řízení územním.

Obecně lze shrnout, že po formální stránce se ve vztahu k námitkám ve společném řízení na rozdíl od řízení samostatných příliš nemění, jelikož pro uplatnění námitek účastníků společného řízení se použijí § 89 a 114 stavebního zákona obdobně.<sup>147</sup> Ve vztahu k námitkám však lze spatřovat přece jenom dvě specifčnosti, které do jisté míry v tomto směru zvýhodňují účastníky řízení, kteří chtějí chránit svá práva. První specifickou skutečností je, že žadatel musí ke své žádosti o vydání společného povolení přiložit dokumentaci, kterou by za jinak dokládal v každém řízení zvlášť. Dokumentace pro stavební povolení je z hlediska stavebního záměru širší a konkrétnější než dokumentace pro územní rozhodnutí. Podrobnější informace pak mohou pomoci stavebnímu úřadu i účastníkům řízení udělat si detailnější pohled na stavební záměr i

<sup>145</sup> MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ, T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 276 s. ISBN 978-80-7380-703-0.

<sup>146</sup> Tedy dotčení vlastníci.

<sup>147</sup> MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, s. 465, 2013. ISBN 978-80-7357-985-2.

z hlediska jeho umístění a namítat pak v tomto směru skutečnosti, které by se v samostatném územní řízení nemusel dozvědět.

Druhou specifickou skutečností je pak postavení obce ve společném řízení. Obec totiž není dle § 109 stavebního zákona účastníkem stavebního řízení. Zákon obci přiznává postavení účastníka pouze v řízení územním. Obec tak v případě samostatných řízení může uplatňovat námitky pouze proti umístění stavebního záměru. Ve společném řízení ji zákon však v tomto ohledu nijak neomezuje. V § 94n stavební zákon pouze stanovuje, že obec uplatňuje ve společném územním a stavebním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Není tedy vyloučeno, že by obec mohla namítat skutečnosti, které při samostatných řízení spadají do řízení stavebního, a to za dodržení podmínky, že tak činí v zájmu obce či jejích občanů.

Stavebník tak postupem společného územního a stavebního řízení může sice ušetřit čas a náklady, rovněž ale dává účastníkům řízení nepřímo o něco širší prostor pro uplatnění jejich námitek. Nicméně využití společného řízení je předpokládáno pro jednodušší stavby, které často nebývají předmětem rozbrojů.

Formální změnou v právech účastníků řízení tak je skutečnost, že v případě společného řízení mohou podávat pouze jedno odvolání a případně jen jednu žalobu ke správnímu soudu. Tím však dle mého názoru nedochází k zásahu do materiálních práv účastníka řízení.

Mám za to, že společné řízení je správnou cestou vedoucí k urychlení výstavby. Co ovšem považuji za špatný krok zákonodárce, je ponechání možnosti volby mezi samostatnými řízeními a řízením společným. Jednak to zbytečně komplikuje již tak obsáhlou úpravu stavebního zákona a dále pak ponechává stavebníkovi možnost procesně taktizovat před podáním své žádosti. Stavebník tak může například uvážit, že nechce v rámci společného řízení při umístění záměru předkládat podrobnou projektovou dokumentaci a odhalit tím neduhy, které by však již v samostatném stavebním řízení účastníci namítat nemohli, a proto zvolí cestu dvou samostatných řízení. Nemyslím si, že by přitom mělo být účelem stavebního zákona nechat takto stavebníka procesně uvažovat, ale účelem by mělo být spíše řádné posouzení stavby. Můj závěr je utvrzován zákonodárcem v rámci návrhu stavebního zákona, kdy dvě řízení nahrazuje jedním bez možnosti volby.

## 7 Nová úprava stavebního práva

Ve společnosti je v současné době poměrně hojně rezonujícím tématem příprava nového stavebního zákona. Vláda předložila svůj návrh nového stavebního zákona Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (dále jen „**poslanecká sněmovna**“) dne 10. 9. 2020, návrhu byl přidělen sněmovní tisk 1008, přičemž ke dni uzavření této práce<sup>148</sup> je poslaneckou sněmovnou projednáván v druhém čtením a byl přikázán výborům k projednání (dále jen „**návrh stavebního zákona**“)<sup>149</sup>.

Ačkoliv zde již máme ucelený návrh nové stavební úpravy, lze jen těžko předjímat skutečnou budoucí úpravu stavebního práva. Jednak návrh prošel pouze prvním čtením a teprve nyní se bude skutečně v rámci poslanecké sněmovny debatovat nad jeho konkrétním obsahem, a rovněž teprve nyní začínají poslanci předkládat jednotlivé pozměňující návrhy. Není tedy jasné, zda návrh vůbec projde legislativním procesem a v jaké podobě. Návrh stavebního zákona v § 332 rovněž předpokládá, že jeho účinnost nabude 1. července 2023, tedy za více než dva roky. Důvodová zpráva to odůvodňuje nutností institucionálních příprav. Uvedené datum nabytí účinnosti navíc předpokládá, že stavební zákon bude schválen v průběhu roku 2021. Pokud by byl návrh stavebního zákona schválen později, lze usuzovat, že tím dojde rovněž k posunutí nabytí účinností tohoto návrhu. I když tedy nelze nyní usuzovat, jak skutečná úprava bude vypadat, pokusím se nyní porovnat základní instituty ve vztahu k námitkám mezi stávající a zamýšlenou úpravou.

Návrh stavebního zákona přináší řadu změn, přičemž rozebrání všech by mnohonásobně překročilo zamýšlený rozsah této práce. Změny nastávají jak na úseku územního plánování, tak na úseků stavebního řádu. Ve vztahu k této práci si dovolím porovnat 2 prvky, které jsou z mého pohledu ve vztahu k této práci důležité. Jedná se o (i) rozdílnost řízení při umístování a provádění staveb a (ii) zakotvení institutu námitek v těchto řízeních.

---

<sup>148</sup> Tj. ke dni 21. 3. 2021.

<sup>149</sup> Návrh stavebního zákona je dostupný na stránkách poslanecké sněmovny <https://www.psp.cz/> pod sněmovní tiskem 1008/0.

## 7.1 Umíst'ování a povolování staveb ve světle návrhu stavebního zákona

Jednou z největších změn, kterou by měl přinést návrh stavebního zákona, je zrušení současného dvoufázového řízení, tedy řízení územního a řízení stavebního. V současné právní úpravě je již zakotveno společné řízení, které uvedené územní a stavební řízení slučuje do jednoho,<sup>150</sup> a jehož výsledkem je vydání společného povolení. Uvedené společné povolení ovšem nelze vydat u všech druhů staveb a provádí se jen na základě žádosti stavebníka, který se může rozhodnout jít cestou samostatných řízení. Návrh stavebního zákona nyní počítá pouze s řízením jedním, které nazývá řízení o povolení záměru.<sup>151</sup> Důvodová zpráva k tomuto návrhu uvádí: „Na rozdíl od dosavadní právní úpravy nový stavební zákon již neobsahuje řadu různých forem umístění a povolení, ale pouze jedinou, a to rozhodnutí o povolení, kterým se stavba jak umístí, tak i povolí její realizace. Výjimku z pravidla představují drobné stavby a změny využití území, u kterých tak stanoví zákon; tyto záměry lze realizovat bez povolení stavebního úřadu.“<sup>152</sup> Zákon tak u vybraných staveb opět připouští jejich realizaci bez nutného povolení stavebního úřadu.

Řízení o povolení záměru by se zahajovalo na základě žádosti. Návrh stavebního zákona v § 172 počítá, že vedle listinné žádosti by se mohla žádost podávat i elektronicky skrze portál stavebníka. Účastníky řízení návrh stavebního zákona uvádí v § 182, přičemž účastenství se velmi blíží současné úpravě. Návrh stavebního zákona má však navíc v plánu navrátit do zákona formulaci, že účastníky řízení jsou i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

V rámci ústního jednání návrh stavebního zákona opouští pravidlo, že stavební úřad zpravidla nařizuje ústní jednání/ohledání na místě, přičemž od něj může opustit pouze v případě, že mu jsou dobře známy poměry v území/stanovišti a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. Návrh stavebního zákona naopak ponechává nařízení ústního jednání na uvážení stavebního úřadu. Stavební úřad by byl povinen nařídít ústní jednání pouze v případě záměru v umíst'ovaného v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, a záměrů s EIA.

Stavební úřad by měl na vydání povolení lhůtu 30 dnů v případě jednoduchých staveb, 60 dnů v případě ostatních staveb a 120 dnů v případě záměrů podléhajících posouzení EIA.

---

<sup>150</sup> Více str. 1.3 této práce.

<sup>151</sup> Viz hlava III. návrhu stavebního zákona.

<sup>152</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu stavebního zákona, sněmovní tisk 1008, 2020, str. 320.

Nadřízený stavební úřad si v případě nečinnosti příslušného stavebního úřadu může abstrahovat věc pod sebe.

Mám za to, že se jedná o krok správným směrem. Jak již uvádím v předchozí části, v současné právní úpravě máme společné řízení coby fakultativní institut, přičemž návrh stavebního zákona počítá se „společným řízením“ jako institutem jediným.

Návrh stavebního zákona obsahuje celou řadu dalších specifikací. S ohledem na téma práce se blíže nyní soustředím pouze na institut námitek.

### 7.1.1 Námitky v řízení o povolení stavby dle návrhu stavebního zákona

Dle § 190 návrhu stavebního zákona mohou námitky podávat účastníci řízení, a to nejpozději při ústním jednání, pokud bylo nařízeno, nebo ve lhůtě stanovené stavebním úřadem. Návrh stavebního zákona zde rovněž zakotvuje pravidlo ve stávající stavební úpravě chybějící, avšak dovozené soudní rozhodovací praxí na základě zásad správního řízení<sup>153</sup>, a to, že k později uplatněným námitkám přihlédne pouze v případě, že se týkají nově doplněných podkladů.

Návrh stavebního zákona rovněž v § 191 odst. 2 nově rozděluje námitky na procesní, které je oprávněn podat každý účastník k hájení svých práv, a další námitky, které jsou hmotněprávního charakteru a u kterých jsou rozsahem účastníci omezení dle svého účastenství v řízení. Obec je oprávněna podávat námitky pouze v rozsahu své samostatné působnosti, vlastníci pozemků a staveb, na kterých má být záměr proveden a vlastníci sousedních staveb v pouze v rozsahu dotčení svých práv a účastníci dle jiného právního předpisu pouze v rozsahu, v jakém se projednáváný záměr dotýká zájmů chráněných jiným právním předpisem, který zakládá jejich účastenství v řízení podle tohoto zákona. Do jisté míry tak zde návrh stavebního zákona dává účastníkům větší míru volnosti než současná právní úprava. Zatímco zde zůstal požadavek na dotčení svých práv, není nyní uveden výčet skutečností, které účastník může napadat, tak jak je to uvedeno např. ve stavebním řízení, kdy může účastník brojit pouze proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby a požadavkům dotčených orgánů.

Návrh stavebního zákona nestanoví, jakým způsobem se má stavební úřad s námitkami vypořádat. V § 193 je pouze uvedeno, že stavební úřad posuzuje, zda je záměr v souladu s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že: *„zjištění tohoto souladu neznamena, že by stavební úřad byl povinen vyhovět všem jejich*

<sup>153</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu stavebního zákona, sněmovní tisk 1008, 2020, str. 322.

*námitkám, musí však hledat adekvátní míru ochrany jejich práv a právem chráněných zájmů. Je potřeba připomenout, že tímto ustanovením jsou chráněna práva a právem chráněné zájmy všech účastníků řízení, tedy i žadatele.“* Dle mého názoru by tak v praxi úřad námitky účastníků posoudil, přičemž výsledek tohoto posouzení by byl součástí odůvodnění rozhodnutí o povolení záměru, tedy v zásadě tak, jak je to v současné úpravě. Výjimkou tvoří námitky o existenci nebo rozsahu věcných práv. Stavební úřad by tak dle § 191 odst. 1 návrhu stavebního zákona řízení přerušil a vyzval účastníka řízení, který takovou námitku uplatnil, aby ji uplatnil ve stanovené lhůtě u soudu, nebo by si o ní učinil úsudek sám. Nově, podle návrhu stavebního zákona, pokud by nedošlo k zahájení soudního řízení ve stanovené lhůtě, nebo by si o námitce neudělal úsudek sám a podle údajů v katastru nemovitostí by svědčilo vlastnické nebo jiné věcné právo stavebníkovi, stavební úřad by k námitce nepřihlédl.

Obecně lze konstatovat, že institut námitek je do velké míry převzat ze současné úpravy. Obsahuje pouze dílčí změny (byť samozřejmě v pouze jednom řízení).



## Závěr

Současná úprava veřejného práva patří v rámci platného práva k těm složitějším. Složitě jsou jak procesní postupy v řízeních podle stavebního práva, tak velké množství prováděcích předpisů. Námitky uplatňované v územním a stavebním řízení nejsou o nic jednodušší. Za hlavní cíl této práce jsem si určil komplexní zmapování tohoto institutu, ve kterém se i mnohé právně vzdělané osoby příliš neorientují. Mám za to, že se mi tento cíl podařilo splnit.

V rámci postupu při uplatňování námitek se jasně identifikovalo, kdo může námitky podávat, v jakém rozsahu, jakým postupem a jak s takovými námitkami může být naloženo. Z uvedených zjištění plyne, že správní soudy vykládají některé aspekty např. účastenství v řízení poměrně extenzivně, zejména pak u osob, jejichž účastenství je založeno na vlastnickém právu k sousedním pozemkům. Naopak k některým institutům, jako např. koncentrace řízení, přistupují spíše restriktivně.

Ohledně skutečností namítaných účastníky řízení se podařilo typově rozlišit skutečnosti, které mohou být namítány. Je především nutné jejich obsah posuzovat dle účastníka, který je podává. Rozlišovat námitky lze dále na občanskoprávní a veřejnoprávní. Nejširší skupinou účastníků, kteří zpravidla podávají námitky, jsou vlastníci sousedních pozemků a staveb, jejichž vlastnické právo může být záměrem dotčeno.

Srovnáme-li historickou úpravu námitek<sup>154</sup>, současnou úpravu<sup>155</sup> a úpravu námitek nyní zákonodárcem navrhovanou<sup>156</sup>, lze dle mého názoru spatřovat plynulý vývoj tohoto způsobu uplatňování práv účastníků řízení. Nejedná se o žádné skokové změny, ale právě o postupný vývoj, který do jisté míry reaguje na společensko-politickou poptávku v zemi. Samotné pojmenování „námitky“ se ve veřejném stavebním právu objevuje již minimálně od roku 1886, přičemž v návrhu stavebního zákona je s nimi počítáno nadále. Rozdíly tak v průběhu let spočívaly zejména v subjektech, které mohou námitky podávat, tedy v účastnících řízení, a popřípadě jakým způsobem s nimi příslušný orgán nakládá.

---

<sup>154</sup> Srov. kapitulu 3.

<sup>155</sup> Srov. kapitoly 2 až 6.

<sup>156</sup> Srov. kapitulu 7.

Postavíme-li vedle sebe uplatňování námitek v územním a stavebním řízení, mám za to, že z procesního hlediska se jedná o téměř identické instituty<sup>157</sup>. Rozdílnost spatřuji především v namítaných skutečnostech, což ovšem souvisí s rozdílným předmětem obou řízení.

S tím souvisí mé závěry, které naznačuji v kapitolách 6 a 7. Myslím, že dosavadní dvoufázovost řízení je neúčelná, právě s ohledem na skutečnost, že procesně se dá záměr umístit a povolit v rámci jednoho řízení. Je tedy dle mého názoru správný záměr zákonodárce nahradit v navrhovaném stavebním zákonu územní a stavební řízení řízením jedním. Dojde dle mého názoru k určitému urychlení výstavby, ale ne za cenu zásahu do práv nynějších účastníků řízení.<sup>158</sup>

Diskutovaným problémem je přitom právě dlouhé trvání umísťování a povolování staveb v České republice. Nemyslím si, že samotný institut námitek k tomu přispívá. Naopak námitky v zásadě regulují chování účastníků řízení v rámci jejich vystupování v příslušném řízení, a to za pomoci časové a věcné koncentrace, a dále pomoci obsahového omezení námitek (zejména v řízení stavebním). Z mého pohledu se tak jedná o vyvážený nástroj vytvářející dobré podmínky pro řešení potřeby ochrany práv účastníků řízení na straně jedné a zájmy žadatele na umístění a provedení záměru na straně druhé. Pokud zákonodárce chce zrychlit stavební úpravu, jednou z možných cest je omezení okruhu účastníků řízení. K tomu už ostatně přistoupil novelou z roku 2018, otázkou pak zůstává, zda-li je takový postup vhodný.

Skutečnost, že institut námitek není jedním z faktorů omezující rychlost řízení, naznačuje i návrh stavebního zákona, který je v současné době projednáván v poslanecké sněmovně a jehož hlavním přínosem má být urychlení povolování staveb. V uvedeném návrhu stavebního zákona je proces podávání námitek až na drobné rozdíly převzat ze stávající právní úpravy. Změny, které k urychlení mají přispět, je tak potřeba hledat v rámci návrhu stavebního zákona někde jinde. Není účelem této práce hodnotit některé institucionální či jiné změny, které návrh stavebního zákona přináší a které jsou občas v rámci odborné veřejnosti kritizovány, nicméně za velice přínosné, ostatně jak již zmiňuji výše v této kapitole, považuji nahrazení územního a stavebního řízení řízením jedním.

Mám za to, že se mi podařilo splnit cíl této práce, tedy z analyzovat a popsat institut námitek a doufám, že může pomoci nejen odborné veřejnosti při jejich aplikaci.

---

<sup>157</sup> Což ostatně dokládá četnost odkazů v rámci stavebního řízení na předchozí kapitolu.

<sup>158</sup> Zde hodnotím pouze spojení samotných řízení, ne jiné prvky, kterými může návrh stavebního zákona upravovat právo subjektů hájit svá práva.

## Seznam zkratk

**Nález Pl. ÚS 19/99** znamená nález Ústavního soudu ze dne 21. 04. 2000 sp zn. Pl. ÚS 19/1999.

**Novela z roku 2018** znamená zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**Občanský zákoník** znamená zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

**Soudní řád správní** znamená zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

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

**Starý stavební zákon** znamená zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

**Stavební zákon** znamená zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění.

**VIŽP** znamená zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

**Vyhláška o obecných požadavcích na využívání území** znamená vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

**Zákon o stavebním řádu** znamená zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

**Zákon o územním plánování** znamená zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, v platném znění.

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

FIALOVÁ, J., KÝVALOVÁ, E., VÍCHOVÁ, M, HOLEDOVÁ, L, SMÍŠEK, J. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 512. ISBN 978-80-7400-558-9.

HENDRYCH, D., a kolektiv, Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1.

LALÍK, M. Sousedské spory dle stavebního zákona a jejich řešení v praxi. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, str. 52, ISBN 978-80-7179-244-4.

KOPECKÝ, M., K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, časopis Právní rozhledy, 23/2009, ISSN 1210-6410, 2009

KOPECKÝ, M., Uplatňování zásad jednotnosti a koncentrace řízení ve správním řízení vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení, časopis Právní rozhledy, 13/2007.

MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018

MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7357-985-2.

MAREČEK, J.; DOLEŽAL, J.; SEDLÁČKOVÁ, V.; SKLENÁŘ. T. TUNKA, M.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, ISBN 978-80-7380-703-0.

MAREK, K., PRŮCHA, P.: Stavební právo v teorii a praxi. Praha: Leges, 2017, 32 s. ISBN 968-80-87576-79-3.

MAREK. K, PRŮCHA. S., Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku. Praha: Leges, 2013, ISBN 978-80-87576-79-3

PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-747-7.

POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, k § 85.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2020.

PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kolektiv autorů: Stavební zákon praktický komentář, vydání první, Leges, Praha 2017, s. ISBN 978-80-7502-180-9.

SPÁČIL, J.: Článek Projednání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona, publikovaný v Právních rozhledech, 2010, č. 9, s. 307

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk č. 927.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu stavebního zákona, sněmovní tisk 1008, 2020

### **Seznam použitých internetových zdrojů:**

Chalupová, T. *Novela stavebního zákona - společné řízení od ledna nahradí až tři stávající samostatná řízení* [online]. 8.12.2020 [cit. 11.10.2020]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/novela-stavebniho-zakona-spolecne-řízení-od-ledna-nahradí-az-tri-stavající-samostatna-řízení>.

Slabý, T., Čopáková, T. Chalupová, T. Proč nevyužít integraci EIA do územního či společného řízení, kterou nabízí novela stavebního zákona [online]. 31.1.2018 [cit. 21.1.2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/proc-nevyuzit-integraci-eia-do-uzemniho-ci-spolecneho-řízení-kterou-nabízi-novela-stavebniho-zakona-107003.html>.

Pořízej, J., *Chcete se domáhat zrušení územního plánu, jeho změny nebo jiného opatření obecné povahy? Nečekejte, čas se kvapem krátí* [online]. 26.10.2017 [cit. 21.1.2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/chcete-se-domahat-zruseni-uzemniho-planu-jeho-zmeny-nebo-jineho-opatření-obecne-povahy-necekejte-cas-se-kvapem-krati>.

### **Seznam použitých právních předpisů:**

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 40/1886 čes.z.z ze dne 10.4.1886, kterým byl vydán stavební řád pro král. hl. město Prahu a okolní města.

Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí.

Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování.

Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Vyhláška státního výboru pro výstavbu č. 153/1959 Ú.l, o územním plánování.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

Vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

### **Seznam použité judikatury:**

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 04. 2000, sp zn. Pl. ÚS 19/1999, publikovaný pod č. 96/2000 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2001, sp. zn. III. ÚS 58/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č.j. 2 As 44/2005-116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č.j. 2 As 10/2007-83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, sp. zn. 1 As 1/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2008, č.j. 9 As 80/2007-66.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 67/2008-111.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č.j. 5 As 56/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 109/2011-139.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.9.2012, č.j. 1 As 107/2012-139.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č.j. 7 As 17/2013-25.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č.j. 6 As 10/2013-58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č.j. 6 As 57/2014-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č.j. 1 As 50/2014-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č.j. 8 As 41/2014-40.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č.j. 10 As 47/2017-48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č.j. 4 As 70/2015-27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č.j. 6 As 196/2015-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu zde dne 22. 3. 2017, č.j. 3As 102/2016-4.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č.j. 7 As 201/2016-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č.j. 9 As 293/2016-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č.j. 7 As 193/2017-24.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č.j. 10 As 193/2016-34.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2019, č.j. 4 As 17/2019-68.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2019, č.j. 14 A 46/2017-45.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č.j. 9 As 61/2019-33.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2019, č.j. 1 As 329/2018-66.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2019 čj. 9 As 55/2018 – 39.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č.j. 1 As 172/2019-31.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019 čj. 9 As 236/2018–19.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, č.j. 1 As 119/2012-86.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č.j. 5 As 33/2019-27.  
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 19. 2. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1902/2001.  
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 22 Cdo 888/2012.

# Námítky v územním a stavebním řízení

## Abstrakt

Práce se zaměřuje na námítky jakožto klíčový institut, kterým mohou účastníci hájit svá práva v rámci územního a stavebního řízení. Cílem práce je zmapování tohoto institutu jak z hlediska jeho procesního použití, tak z hlediska skutečností, které účastníci řízení v těchto námítkách uplatňují. Činím tak z důvodu, že žádná odborná literatura se přímo tomuto tématu nevěnuje. Práce je rozdělena do několika částí. V první části jsou stručně sepsány základní principy a mechanismy územního řízení a stavebního řízení, které jsou pro účely správného pochopení významu námitek klíčové. V druhé části je stručně popsána historie námitek v právní úpravě od druhé poloviny devatenáctého století do současnosti a třetí část této práce vykládá pojem námitek z pohledu správního práva a stavebního zákona. Stěžejní obsah práce je pak v části čtvrté a páté. V těchto částech je popsán institut námitek nejprve v územním řízení a následně v řízení stavebním. Podrobně je popsáno, kdo je oprávněn námítky podávat, jak při jejich podání postupovat a jakým způsobem s nimi má stavební úřad naložit. Podrobně jsou i popsány skutečnosti, proti kterým je účastník řízení v rámci svých námitek oprávněn brojit.

Práce popisuje i možnosti subjektů hájit svá práva v alternativních postupech k územnímu a stavebnímu řízení, kterými jsou zjednodušené územní řízení, územní a stavební souhlas, nahrazení územního rozhodnutí a stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou, nebo oznámení oproti oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Pozornost je v rámci práce věnována i námítkám ve společném řízení. V poslední části práce je obecným způsobem popisována současná právní úprava oproti navrhované právní úpravě, která je ke dni uzavření této práce předmětem legislativního procesu v poslanecké sněmovně.

Práce se jednotlivé aspekty institutu námitek v územní a stavebním řízení snaží nejprve obecně popsat z dostupné odborné literatury, přičemž zvláštní důraz je kladen na literaturu komentářovou. Konkrétní otázky se pak snaží odpovědět z poměrně obsáhlé soudní judikatury, zejména judikatury Nejvyššího správního soudu. V rámci práce se povedlo zmapovat klíčové aspekty institutu námitek a práce tak může sloužit pro orientaci v případě uplatňování svých práv v řízení před stavebním úřadem.

**Klíčová slova: námítky, stavba, povolení.**



# **Objections in planning permission proceeding and building permit proceeding**

## **Abstract**

The thesis focuses on objections as a key institute by which participants can defend their rights in the planning permission proceedings and building permit proceedings – the objections. The aim of the thesis is to map this institute both in terms of its procedural use and in terms of the facts that the participants in the proceedings apply in these objections. The author of the thesis does so due to the fact that no professional literature deals directly with this topic. The thesis is divided into several parts. The first part briefly describes the basic principles and mechanisms of planning permission proceeding and building permit proceeding, which are key for a proper understanding of the meaning of objections. The second part briefly describes the history of objections in the legislation from the second half of the nineteenth century to the present and the third part explains the concept of objections from the perspective of administrative law and construction law. The main content of the thesis is then in the fourth and fifth part. In these parts, the institute of objections is described first in the planning permission proceedings and then in the building permit proceedings. It describes in detail who is entitled to file objections, how to proceed with their submission and how the building office should deal with them. The facts against which the party to the proceedings is entitled to defend itself within the framework of its objections are also described in detail.

The thesis also describes the possibilities of subjects to defend their rights in alternative procedures to planning permission and building permit proceedings, which are Summary planning permission proceedings, planning and building consent, replacement of planning permission and building permit by a public law contract and summary building permit proceedings. Attention is also paid to objections in joint proceedings. The last part of the thesis describes in general terms the current legislation against the proposed legislation, which as of the date of conclusion of this thesis is the subject of a legislative process in the Chamber of Deputies.

The thesis first tries to describe the individual aspects of the institute of objections in planning permission and building permit proceedings from the available professional literature, with special emphasis placed on commentary literature. It then tries to answer specific questions from relatively extensive case law, especially the case law of the Supreme Administrative Court. The thesis managed to map the key aspects of the institute of objections and the thesis can serve as an orientation in the case of exercising one's rights in proceedings before the building office.

**Key words: objections, building, permit**