

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Zuzana Jílková

**Právní postavení susedů
v procesech územního rozhodování**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 14. 6. 2016

Rozsah práce: 123 260 znaků

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Zuzana Jílková

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D. za podnětné připomínky, ochotu a trpělivost při vedení práce.

Obsah

1.	Úvod.....	7
2.	Obecná část	8
2.1.	Územní rozhodování	8
2.2.	Soused jako dotčená osoba.....	9
2.2.1.	Vymezení sousedů v jednotlivých procesech územního rozhodování	9
2.2.1.1.	Územní řízení	9
2.2.1.2.	Zjednodušené územní řízení.....	12
2.2.1.3.	Postup vydání územního souhlasu	13
2.2.1.4.	Postup uzavření veřejnoprávní smlouvy	13
2.2.1.5.	Postup vydání regulačního plánu	13
2.2.2.	Určení okruhu účastníků řízení a spory o účastenství.....	13
2.2.3.	Tzv. salámová metoda.....	15
2.3.	Obecná povinnost stavebníka být šetrný k zájmům sousedů	16
2.4.	Pojmy sousedství a okolí ve stavebním zákoně	18
3.	Zvláštní část	19
3.1.	Územní řízení.....	19
3.1.1.	Oznámení o zahájení územního řízení a doručování ostatních úkonů (písemností) stavebního úřadu	19
3.1.2.	Ústní jednání	21
3.1.3.	Právo nahlížet do spisu.....	22
3.1.4.	Námítky.....	23
3.1.4.1.	Lhůta k uplatnění námitek, zásada koncentrace	24
3.1.4.2.	Formální náležitosti a rozsah podaných námitek	25
3.1.4.3.	Druhy námitek a způsoby jejich vypořádání.....	27
3.1.4.4.	Posouzení námitek a rozhodnutí o nich.....	30
3.1.4.5.	Konkrétní příklady námitek	31
3.1.4.5.1.	Odstupy staveb, znemožnění zástavby, zastínění stavby nebo pozemku ..	31
3.1.4.5.2.	Obtěžování pohledem, narušení soukromí	34
3.1.4.5.3.	Ztráta výhledu	34
3.1.4.5.4.	Snížení ceny nemovitosti	35
3.1.4.5.5.	Hluk, vibrace a světlo.....	36
3.1.4.5.6.	Další příklady námitek	37
3.1.5.	Posouzení stavebního záměru	37
3.1.6.	Opravné a dozorčí prostředky	38

3.1.6.1.	Odvolání	38
3.1.6.2.	Obnova řízení	40
3.1.6.3.	Přezkumné řízení	41
3.1.7.	Obrana ve správním soudnictví a před ústavním soudem	41
3.2.	Zjednodušené územní řízení	43
3.2.1.	Udělení souhlasu se stavebním záměrem	43
3.2.2.	Podání námitek proti návrhu výroku a jeho důsledky	44
3.2.3.	Opravné a dozorčí prostředky	45
3.2.4.	Obrana ve správním soudnictví	45
3.3.	Postup vydání územního souhlasu	47
3.3.1.	Udělení souhlasu se stavebním záměrem	47
3.3.2.	Ochrana sousedů poskytovaná stavebním úřadem	48
3.3.3.	Opravné a dozorčí prostředky	48
3.3.4.	Obrana ve správním soudnictví	49
3.4.	Postup uzavření veřejnoprávní smlouvy	51
3.4.1.	Označení účastníků řízení v návrhu veřejnoprávní smlouvy	51
3.4.2.	Ochrana sousedů poskytovaná stavebním úřadem	51
3.4.3.	Udělení souhlasu s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou	52
3.4.4.	Opravné a dozorčí prostředky, obrana ve správním soudnictví	52
3.5.	Postup vydání regulačního plánu	54
3.5.1.	Námítky sousedů a rozhodnutí o nich	54
3.5.2.	Opravné a dozorčí prostředky	55
3.5.3.	Obrana ve správním soudnictví	55
4.	Závěr	56
	Použité zdroje	58
	Literatura	58
	Judikatura	59
	Právní předpisy	62
	Ostatní zdroje	63
	Abstrakt	64
	Abstract	65

1. Úvod

Rozhodování v území je jednou z významných oblastí stavebního práva. Jeho cílem je umístit do předmětného území konkrétní záměr stavebníka v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, vyřešit některé střety mezi vlastnickými právy stavebníka a sousedů a současně chránit i různorodé veřejné zájmy, které v řízení hájí orgány veřejné správy, případně i samotná veřejnost. Především sousedé ovšem mohou při rozhodování v území hrát klíčovou roli, svým jednáním a přístupem mohou znatelně ovlivnit jednotlivé procesní postupy i samotný výsledek takového postupu.

Práce je rozdělena na obecnou a zvláštní část. Obecná část zahrnuje vymezení základních pojmů a institutů, zejména územní rozhodování či mezující a nemezující sousedy jako dotčené osoby, zároveň tato část představuje východisko pro část zvláštní. Zvláštní část pak již postupně popisuje „sousedá“ v rámci jednotlivých procesů územního rozhodování. Je třeba také podotknout, že vzhledem k zaměření práce jsou skutečně vymezeny pouze ty aspekty rozhodování v území, které se právního postavení souseda a jeho práv a oprávněných zájmů alespoň minimálně dotýkají.

Důraz je kladen zejména na územní řízení, které se koná, nelze-li využít zjednodušených postupů územního rozhodování nebo nejsou-li tyto postupy zdárně ukončeny za předpokladu, že některý z úkonů stavebního úřadu je pro stavební záměr potřebný. Úprava územního řízení navíc často představuje subsidiární právní úpravu zjednodušených procesů. V rámci územního řízení je popsán především institut námitek, které mohou přímo dotčení sousedé za podmínek daných stavebním zákonem uplatňovat, současně jsou předloženy některé jejich konkrétní příklady. Pro ucelený pohled na danou problematiku považuji za nezbytné alespoň nastínit prostředky obrany podle správního řádu a také podle soudního řádu správního, které lze proti meritornímu rozhodnutí či jinému úkonu uplatnit.

2. Obecná část

2.1. Územní rozhodování

Rozhodování v území představuje souhrn procesů, na základě kterých lze v území konkrétní stavební záměr umístit.¹ Jednotlivé výsledky územního rozhodování představují velmi detailní podmínky umístění a prostorového uspořádání určitého pozemku a zároveň zajišťují ochranu veřejných zájmů.² Funkcí a zároveň cílem územního rozhodování je vypořádání střetávajících se soukromých i veřejných zájmů v daném území.³ Mezi tyto procesy patří územní řízení a zjednodušené územní řízení směřující k vydání územního rozhodnutí, postup vydání územního souhlasu, který může být vydán namísto územního rozhodnutí, dále uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí a na pomezí stojící regulační plán, jenž může mít povahu tzv. hromadného územního rozhodnutí. Zjednodušené postupy nahrazující územní řízení jsou stavební úřady dle § 4 odst. 1 stavebního zákona povinny využívat přednostně, přičemž nesmí být dotčena práva a oprávněné zájmy dotčených osob.⁴

Svou povahou rozhodování v území navazuje na procesy územního plánování, tedy na územně plánovací dokumentaci – zásady územního rozvoje, územní plán a opět částečně i na regulační plán. Územně plánovací dokumentace slouží k nalezení komplexního řešení území nadmístního a místního rozsahu a ke stanovení hlavních obecných podmínek jeho využívání. Veškeré výsledky rozhodování v území musí být vždy v souladu s územně plánovací dokumentací. Tento soulad posuzuje stavební úřad z úřední povinnosti. Navíc není přípustné, aby skutečnosti, které jsou předmětem rozhodování v území, byly obsahem nadřazené územně plánovací dokumentace dle § 36 odst. 3 a § 43 odst. 3 stavebního zákona.

Na procesy územního rozhodování poté navazují postupy podle části čtvrté stavebního zákona, stavebního řádu, kterými jsou ohlášení stavby, stavební řízení, uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto stavebního povolení či oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Tyto postupy již jen velmi detailně

¹ Umístění záměrů je nejtýpovějším druhem územního rozhodování. Rozhodování se ovšem může týkat i zřízení ochranného pásma, dělení či scelování pozemků, změny využití území nebo změny vlivu užívání stavby na území.

² Macháčková a kol., 2013: s. 185.

³ Pekárek a kol., 2015: s. 58.

⁴ Tošner, 2008: s. 403.

specifikují stavební záměr a opět platí, že obsahem postupů podle stavebního řádu nemohou být ty skutečnosti, které jsou předmětem rozhodování v území.⁵ Předmět rozhodování v území a předmět postupů podle stavebního řádu se mnohdy může zdát velmi podobný. Rozdíly jsou více patrné u rozsáhlých a technicky komplikovaných stavebních záměrů. Jednotlivé odchylky lze vysledovat také v rozsahu a obsahu příslušných dokumentací.⁶

2.2. Soused jako dotčená osoba

Dotčenými osobami jsou ty osoby, kterých se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Jedná se o legislativní zkratku zakotvenou v § 2 odst. 3 správního řádu, která má jakousi zastřešující funkci, je totiž obsahově širší, než jsou účastníci řízení. Pojem je pak významný zejména v souvislosti s postupy dle části čtvrté správního řádu.⁷ Naopak přímo pojem soused ve stavebním zákoně, ani v jiných souvisejících předpisech používán není. Tento neformální výraz lze ovšem chápat jako pojem souhrnný pro vlastníky „sousedních pozemků“ a „staveb na nich“.⁸ V rámci soukromého práva s pojmem soused pracuje občanský zákoník, který jeho definici nepředkládá.

Při činnosti správního orgánu spočívající v územním rozhodování dochází ke střetu jednotlivých práv a zájmů mnoha různých osob, včetně vlastnických práv sousedů a stavebníka, který umísťuje stavební záměr. Proto lze jednoduše dovodit, že sousedé mohou být dotčenými osobami ve smyslu správního řádu.

2.2.1. Vymezení sousedů v jednotlivých procesech územního rozhodování

2.2.1.1. Územní řízení

V rámci územního řízení má soused postavení účastníka podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Okruh sousedů je v územním řízení vymezen jako okruh „*osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*“. Aby

⁵ Např. dle § 114 odst. 2 stavebního zákona.

⁶ Dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, například porovnání Přílohy č. 1 o rozsahu a obsahu dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení a Přílohy č. 5 o rozsahu a obsahu projektové dokumentace pro ohlášení stavby uvedené v § 104 odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona nebo pro vydání stavebního povolení.

⁷ Potěšil a kol., 2015: s. 41.

⁸ Malý, 2013: s. 153.

mohl být soused považován za účastníka územního řízení, je tudíž třeba kumulativně splnit dvě podmínky, a to základní podmínku existence vlastnického nebo věcného práva k sousedním pozemkům a stavbám a také podmínku možnosti přímého dotčení tohoto existujícího práva.⁹

Vymezení sousedů jako účastníků územního řízení zároveň pracuje se dvěma neurčitými právními pojmy, a to s pojmem sousední stavba nebo pozemek a možnost přímého dotčení. Legální definici sousedních pozemků a staveb na nich obsahoval dnes již neplatný zák. č. 50/1976 Sb., stavební zákon, v ustanovení § 139 odst. 1 písm. c), ve kterém je vymezen jako „*pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích*“.¹⁰

Ústavní soud ovšem ustanovení s předloženou legální definicí v nálezu Pl. ÚS 19/99 [43/2000 USn.] zrušil.¹¹ Dle něj tato definice souseda obsažená přímo v zákoně vylučuje možnost stavebního úřadu přibrat za účastníka řízení i osoby, které mohou být záměrem na svých i ústavně zaručených právech přímo dotčeny, ačkoli nemají společnou hranici s pozemkem, na němž má být stavba později uskutečněna. Jelikož takové osoby nemohly být účastníky řízení, nemohly se ani účelně proti rozhodnutí u příslušných soudů bránit, tudíž bylo ustanovení jednoznačně v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na základě tohoto nálezu došlo k extenzivnějšímu výkladu pojmu soused.¹² V územním řízení proto za souseda lze považovat jak osoby mající s pozemkem stavebníka společnou hranici, tzv. mezující sousedy¹³, tak i osoby, jejichž pozemek je od pozemku stavebníka vzdálenější, tzv. sousedy nemezující.

⁹ Macháčková a kol., 2013: s. 335; Mareček a kol., 2013: s. 209.

¹⁰ Legální definice byla do zákona vložena novelou provedenou zák. č. 83/1998 Sb., která měla skrze pevné a jasné stanovení účastníků napomoci naplňovat zásady rychlosti a hospodárnosti.

¹¹ Ochrany proti zásahu do ústavně zaručených práv se u Ústavního soudu domáhaly tři osoby, které nebyly považovány za účastníky řízení o dodatečném povolení řadových garáží. Dva ze stěžovatelů dělil od pozemku, na němž byl stavební záměr dodatečně povolován, pás široký 40 cm patřící obci, třetího stěžovatele dělil od předmětného pozemku pouze potok.

¹² Extenzivní výklad bude užít zřejmě jen ve prospěch sousedů a nikoli ve prospěch stavebníka. Například dle § 141 odst. 1 stavebního zákona je možné uložit povinnost umožnit provedení prací osobám, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Použita je stejná konstrukce jako v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona bez přímého dotčení. Zde je ovšem za souseda považován pouze soused mezující, viz Mareček a kol., 2013: s. 361.

¹³ Lze hovořit i o tzv. přímých sousedech: Malý, 2013: s. 154.

Opomenout nelze ani vlastníka stavby umístěné pod povrchem země¹⁴, jestliže jeho vlastnická či jiná práva mohou být umístěnou stavbou přímo dotčena.¹⁵

Předložený extenzivní výklad Ústavní soud blíže dovysvětlil v nálezu III. ÚS 609/04 [79/2005 USn.], ve kterém uvedl, že interpretační komplikace mohou nastat u vzdálenějších sousedů, u kterých je třeba posuzovat jejich účastenství dle konkrétních okolností, nikoli ovšem u tzv. mezujících sousedů, u kterých se přímé dotčení v podstatě předpokládá. Samotná skutečnost, že pozemek souseda přímo s pozemkem stavebníka sousedí, tedy že se jedná o tzv. mezujícího souseda, není ale dostačující. Pro účastenství je třeba splnit i podmínku možnosti přímého dotčení.¹⁶

Možnost přímého dotčení je tedy druhou podmínkou pro přibrání osoby jako účastníka řízení, rovněž se jedná o neurčitý právní pojem. Postačující je potenciální ohrožení nebo omezení práv.¹⁷ Splnění této podmínky posuzuje sám stavební úřad, přitom přihlédně zejména k prostorovému umístění stavby, velikosti pozemku, rozměrům stavby, jejím technickým parametrům, účelu užívání, odstupovým vzdálenostem, umístění okenních otvorů směřujících směrem k sousedovi atd.¹⁸ Za přímé dotčení lze považovat dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem, tj. různými imisemi, zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby, stržením vody ve studni, omezením přístupu nebo příjezdu k sousednímu pozemku či stavbě,¹⁹ případně omezením výhledu či narušení soukromí a dalšími skutečnostmi, které mohou omezit, ztížit, zhoršit nebo úplně vyloučit realizaci vlastnického či jiného věcného práva k sousednímu pozemku nebo stavbě.²⁰

¹⁴ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, č. j. 9 Ca 198/2004-52 [1560/2008 Sb. NSS].

¹⁵ Roztočil a kol., 2013: s. 353.

¹⁶ Opačný názor, tedy že tzv. mezující sousedé jsou účastníky územního řízení vždy, je obsažen v Roztočil a kol., 2013: s. 353. V praxi to zřejmě vždy bude platit, ovšem z hlediska teoretického mohou nastat situace, kdy mezující soused nebude stavebním záměrem dotčen přímo ani nepřímo, např. se bude jednat o velký stavební pozemek a stavebník bude umísťovat menší přístavbu na odlehle straně stavby, vzdálené od hranice se sousedním pozemkem např. 50 metrů.

¹⁷ To, že je postačující pouhé potencionální dotčení práv, vyplývá z jazykového výkladu ustanovení, kdy zákonodárce použil sousloví „mohou být dotčena“ a nikoli „jsou dotčena“. Dostatečnost potence přímého dotčení je obsažena také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68 [1787/2009 Sb. NSS].

¹⁸ Macháčková a kol., 2013: s. 336; Malý, 2013: s. 154.

¹⁹ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41 [Výběr NSS 1547/2014].

²⁰ Malý, 2013: s. 154.

Účastníky územního řízení lze dle jejich hmotněprávního poměru k věci rozdělit na esenciální (neopomenutelné) a další.²¹ Sousedé pod účastníky esenciální nespadají, tudíž mají v porovnání s nimi částečně modifikovaný rozsah procesních práv a povinností.²² Výčet účastníků územního řízení obsažený v § 85 stavebního zákona představuje zvláštní úpravu vůči obecné úpravě obsažené v § 27 správního řádu, současně se jedná o výčet taxativní, který nelze dále rozšířit, pomíneme-li blanketní odkazovací normu v § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.²³

2.2.1.2. Zjednodušené územní řízení

Postavení účastníka řízení mohou mít sousedé i v rámci zjednodušeného územního řízení. Okruh sousedů je v § 95 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vymezen jiným, užším způsobem než, jak je tomu v územním řízení. Za sousedy jsou považovány osoby, jež mají společnou hranici s pozemky, které jsou předmětem územního řízení. Sousedy jsou pro účely zjednodušeného územního řízení vždy sousedé mezující, jejichž účast je předpokládána automaticky bez ohledu na to, zda jsou, nebo nejsou stavebním záměrem přímo dotčeni.²⁴ Dále mohou být účastníky i nemezující sousedé, ti však nemají privilegované právo dávat k záměru souhlas, ale pouze právo uplatnit námitky za omezených podmínek dle § 95 odst. 5 stavebního zákona.

Vymezení nelze chápat jako jakousi restrikcí účastenství, jelikož i nemezující sousedé se mohou k záměru nesouhlasně vyjadřovat,²⁵ a v důsledku toho jako přímo dotčení sousedé uplatňovat námitky v prekluzivní patnáctidenní lhůtě ode dne vyvěšení návrhu výroku podle § 95 odst. 5 stavebního zákona, popřípadě posléze i v „překlopeném“ standartním územním řízení. Z hlediska teorie by mohlo být sporné účastenství mezujících sousedů, pokud dojde k „překlopení“ zjednodušeného územního řízení do územního řízení standartního podle § 95 odst. 3 stavebního zákona. Mezující sousedé jsou účastníky zjednodušeného územního řízení automaticky bez ohledu na to, zda jsou záměrem přímo dotčeni. Na druhou stranu v územním řízení je třeba pro účastenství být záměrem rovněž potencionálně přímo dotčen a lze si představit situaci,

²¹ Toto dělení není shodné s dělením obsaženým ve správním řádu (na jedné straně účastníci esenciální dle § 27 odst. 1 a další dle § 27 odst. 2), jelikož do účastníků esenciálních je dle stavebního zákona zařazována i obec, na jejímž území má být stavební záměr umístěn, přičemž podle § 27 odst. 2 ve spojitosti s § 27 odst. 3 správního řádu má obec postavení účastníků dalších, viz Kopecký, 2009: s. 844.

²² Esenciální účastníci musí být uvedeni ve výrokové části rozhodnutí, je jim doručováno do vlastních rukou i v řízeních s velkým počtem účastníků atd.

²³ Kopecký, 2009: s. 845.

²⁴ Malý, 2013: s. 221.

²⁵ Roztočil a kol., 2013: s. 396-397.

kdy mezující sousedé přímo dotčeni záměrem nebudou, tudíž by později nebyli účastníky územního řízení. V praxi by zřejmě stavební úřad účastenství těchto mezujících sousedů neřešil a jejich účastenství pro jistotu zachoval.

2.2.1.3. Postup vydání územního souhlasu

Při vydávání územního souhlasu jsou sousedé dle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona ty osoby, „*které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn*“. Opět se jedná pouze o tzv. mezující sousedy. Nemezující sousedé nemají v rámci postupu vydání územního souhlasu procesní postavení zaručeno. Proti stavebnímu záměru mohou ovšem uplatňovat námitky a své zájmy a práva hájit posléze i v „překlopeném“ standartním územním řízení. Mohou-li být nemezující sousedé přímo dotčeni, sám stavebník může předejít konání územního řízení tím, že navíc obstará souhlasy i přímo dotčených nemezujících sousedů podle § 96 odst. 5 stavebního zákona.

2.2.1.4. Postup uzavření veřejnoprávní smlouvy

Při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, která má nahradit územní rozhodnutí, jsou sousedé dle § 78a odst. 2 stavebního zákona ty osoby, které by byly účastníky územního řízení. Kalkulovat je tudíž třeba při uzavírání veřejnoprávní smlouvy jak se sousedy mezujícími, tak i s těmi vzdálenějšími, nemezujícími.

2.2.1.5. Postup vydání regulačního plánu

Rovněž v řízení o regulačním plánu odkazuje § 67 odst. 2 stavebního zákona na vymezení sousedů pro účely územního řízení, tedy na sousedy mezující i nemezující.

2.2.2. Určení okruhu účastníků řízení a spory o účastenství

Jednou z povinností stavebníka jako žadatele je podle § 45 odst. 1 správního řádu označit ve své žádosti o územní rozhodnutí všechny jemu známé účastníky. Za správné a úplné vymezení účastníků řízení ovšem odpovídá sám stavební úřad, jehož povinnost zjistit spolehlivě jejich okruh vyplývá ze základních zásad obsažených ve správním řádu, především ze zásady zákonnosti, součinnosti a hospodárnosti. Zjištěný počet účastníků má vliv také na způsob vedení celého řízení v souvislosti se zvláštními

odchytkami, které jsou stanoveny pro řízení s velkým počtem účastníků.²⁶ V jednotlivých případech by pak stavební úřad měl účastenství posuzovat spíše extenzivně a v pochybnostech zacházet s osobami raději jako s účastníky, než jim účastenství odeprít, a to tím spíš v těch případech, kdy se osoby jako účastníci do řízení sami přihlásí podáním podle § 28 odst. 1 správního řádu.²⁷

Stavební úřad by měl ověřovat okruh účastníků řízení po celou dobu jeho trvání.²⁸ Nesprávné určení okruhu účastníků lze rozdělit do dvou případů: buď stavební úřad vůbec nejedná s osobou, která účastníkem řízení dle stavebního zákona je, nebo jedná s osobou, která účastníkem řízení podle stavebního zákona naopak není. Nesprávné určení okruhu účastníků řízení v prvním popsaném případě je zpravidla podstatnou procesní vadou, která může mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu i ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního. V prvním případě se totiž jedná o tzv. opomenutého účastníka, kterému byla zcela odeprána možnost hájit svá práva a zájmy v řízení.²⁹ V druhém případě naopak byla za účastníka považována osoba, která by jinak vystupovala v roli veřejnosti, tudíž jí byl přiznán širší okruh procesních práv. Pokud by taková osoba podala například odvolání, k čemuž je oprávněn pouze účastník řízení a nikoli veřejnost, mělo by být takové odvolání zamítnuto jako nepřipustné podle § 60 správního řádu.³⁰

Vymezení účastníků nemusí být vždy jednoznačné, zvláště v situaci, kdy nedochází k pouhé aplikaci normy, ale je třeba vyložit neurčité právní pojmy, zejména pojmy „přímé“ dotčení a „sousední“ pozemek či stavby, jak je uvedeno výše. V těchto situacích je tak třeba použít i obecnou úpravu obsaženou v § 28 správního řádu. V pochybnostech je za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda konkrétní osoba je, či není účastníkem, vydá stavební úřad deklaratorní usnesení, které oznámí osobě, o jejíž účastenství rozhodoval, ostatní účastníky o svém rozhodnutí pouze vyrozumí. Osoba, o jejíž účastenství se jednalo,

²⁶ Machačková a kol., 2013: s. 333.

²⁷ Roztočil a kol., 2013: s. 354.

²⁸ Tuto povinnost má dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97 [Výběr NSS 650/2011], i odvolací správní orgán, který má také okruh účastníků ověřovat.

²⁹ Mates, 2014: s. 40.

³⁰ V rozsudku ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 [825/2006 Sb. NSS], Nejvyšší správní soud uvedl, že samotné jednání s osobou jako s účastníkem, nemá za následek, že se taková osoba účastníkem stane. Obdobně Vedral, 2012: s. 345.

může proti usnesení podat odvolání, které nemá odkladný účinek, nebrání tedy dalšímu projednání věci ani vydání meritorního rozhodnutí. Bude-li na základě odvolání shledáno, že postup prvostupňového stavebního úřadu nebyl správný a osoba je účastníkem řízení, může tento účastník do 15 dnů od oznámení rozhodnutí o odvolání učinit veškeré zmeškané úkony, včetně podání odvolání proti meritornímu územnímu rozhodnutí, které popřípadě mohlo být v mezidobí vydáno a které popřípadě i může být putativně pravomocné, pokud na něj v mezidobí stavební úřad vyznačil doložku právní moci. Jestliže osoba tvrdí, že je účastníkem řízení, ale je zcela mimo pochybnosti, že účastníkem není, je postačující, když stavební úřad zašle této osobě sdělení podle části čtvrté správního řádu, ve kterém uvede, že ji za účastníka nepovažuje a jaké důvody k takovému závěru vedly.³¹

2.2.3. Tzv. salámová metoda

Tzv. salámová metoda je neformálně označovaná strategie či taktika, při které se „*kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení ... rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně*“.³² Právě při umísťování nebo povolování stavebních záměrů je tato strategie často využívána s cílem uměle upravit okruh účastníků řízení, především zamezit konfliktům se sousedy. I když Nejvyšší správní soud považuje za přirozené související předměty řízení projednávat v rámci jednoho řízení, tedy dílčí řízení za tímto účelem spojit do jednoho, není dle něj vedení oddělených řízení vyloučeno, jelikož takový požadavek není žádným zákonem explicitně stanoven.³³

Jestliže je vedeno ohledně jednoho stavebního záměru několik dílčích řízení, splnění podmínek účastenství se zkoumá v každém řízení zvlášť a ačkoli se může zdát, že dojde za pomoci této strategie k omezení okruhu účastníků, není tomu tak. Kdyby bylo vedeno jen jedno řízení, byli by sice sousedé považováni za účastníky řízení i ve vztahu ke stavebním záměrům, pro které by bylo jinak možné vést samostatné územní řízení, námitky by ovšem mohli uplatňovat pouze v rozsahu svého přímého dotčení. Tento rozsah by se nijak nezměnil ani v případě, že by projednání jednoho a téhož stavebního záměru bylo rozděleno na několik dílčích řízení. Skutečnost, že osoba je účastníkem územního řízení o hlavní stavbě, nepostačuje pro to, aby měla tato osoba

³¹ Vedral, 2012: s. 345-350.

³² Definici předložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301 [Výběr NSS 1553/2009].

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, č. j. 9 As 5/2011-171 [Výběr NSS 1503/2011].

postavení účastníka i v řízeních týkajících se jiných stavebních záměrů, jenž se stavbou hlavní souvisí. Z hlediska stavebního zákona je totiž bezpředmětné, že předmět jednoho územního řízení je funkčně spjat s jiným.³⁴ Polemizovat lze ovšem nad tím, zda je tento postup v souladu se zásadou hospodárnosti, a jaké jsou jeho psychologické dopady na účastníky řízení a případně i na stavební úřad.

2.3. Obecná povinnost stavebníka být šetrný k zájmům sousedů

Stavební zákon v § 76 odst. 2 stavebního zákona zakotvil povinnost toho, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, dbát požadavků v § 90 stavebního zákona, tj. souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, požadavky stavebního zákona atd., a současně povinnost být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Jedná se o jakousi generální klauzuli, která by měla být respektována při veškerém rozhodování v území. Stavební zákon č. 50/1976 Sb. obdobné povinnosti vůbec neobsahoval. Jejich zakotvení mělo dle důvodové zprávy zdůraznit skutečnost, že se odpovědnost za umísťované záměry částečně přesouvá ze stavebního úřadu na stavebníka.³⁵

Zakotvená povinnost šetrnosti k zájmům sousedů byla vyložena soudem³⁶ jako korektiv jednání stavebníka, ze kterého přímo nevyplývají žádné nároky sousedů na to, aby byl umísťovaný záměr upraven v jejich zájmu výhodněji, než jak stanovuje stavební zákon a jeho prováděcí právní předpisy. Soud toto ustanovení vyložil dále takovým způsobem, že tuto šetrnost stavební úřad vůbec neposuzuje, a není tudíž ani pod jeho ochranou. Na druhou stranu s tímto názorem soudu lze nesouhlasit v tom smyslu, že generální klauzule se promítá právě v § 90 písm. e) stavebního zákona, dle kterého stavební úřad posuzuje záměr stavebníka mimo jiné s právem chráněnými zájmy účastníků řízení, tedy i sousedů.

³⁴ V rozsudku ze dne 30. 7. 2015, č. j. 47 A 3/2013-65 [Výběr NSS 5176/2015], se Krajský soud v Praze zabýval situací, kdy byl stavební záměr pískovny stavebníkem rozdělen na hlavní řízení o samotné pískovně a dílčí řízení týkající se příjezdové komunikace k pískovně, trafostanice a kabelové přípojky. Účastníci hlavního řízení se pak domáhali postavení účastníků v těchto dílčích řízeních, soud jejich přímé dotčení v dílčích řízeních neshledal. Konstatoval také, že umístění dílčích staveb nezakládá právo stavebníka na to, aby byla umístěna stavba hlavní, vydělení částí stavebního záměru do dílčích řízení je jen na úvaze a současně riziku stavebníka.

³⁵ Roztočil a kol., 2013: s. 317.

³⁶ Podrobný rozbor tohoto ustanovení předložil Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011-67 [Výběr NSS 7833/2012], který se týkal zrušení společného územního rozhodnutí a stavebního povolení rodinného domu.

Poněkud extenzivní výklad šetrnosti k sousedství předkládá Ministerstvo pro místní rozvoj v souvislosti s povinností stavebníka zakotvené v § 152 odst. 1 stavebního zákona.³⁷ Dle tohoto ustanovení má stavebník povinnost dbát na řádnou přípravu a provádění stavby, terénních úprav nebo zařízení, přitom musí mít na zřeteli i šetrnost k sousedství. Ministerstvo pro místní rozvoj vykládá pojem přípravy stavby velmi široce jako zajištění právních vztahů k pozemku, opatření územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, opatření projektové dokumentace, obstarání závazných stanovisek či jiných podkladů. V souladu s tímto výkladem by jej tudíž bylo možné použít i na procesy územního rozhodování. Stanovisko předkládá také vymezení šetrnosti k sousedství, když uvádí, že *„šetrnost k sousedství nespočívá jenom v dodržování právních a technických předpisů, ale také ve slušném a seriózním jednání stavebníka vůči sousedům“*, čímž by měla být odrážena zásada soukromého práva „nikomu neškodit“. Mělo by se jednat o jakési morální jednání spočívající v tom, že stavebník bere ohledy na potřeby a zájmy svých sousedů, a to nejen na ty se společnou hranicí, ale i na ty vzdálenější. Na rozdíl od ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona lze nedodržení povinností v § 152 odst. 1 stavebního zákona sankcionovat jako přešupek dle § 178 odst. 2 písm. k) stavebního zákona, resp. jako správní delikt dle § 180 odst. 2 písm. k) stavebního zákona.³⁸

Takto předloženému extenzivnímu výkladu ústředního správního úřadu ovšem odporuje skutečnost, že ustanovení je systematicky zařazeno do části čtvrté stavebního zákona, tedy stavebního řádu. Pojem přípravy stavby není stavebním zákonem definován, lze jej ovšem najít v § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, u provádění archeologických výzkumů. V této souvislosti byl pojem doby přípravy stavby vymezen soudem³⁹ jako doba, kdy je stavba připravována faktickou činností, která se na dotčeném pozemku zjevně projevuje, a nikoli jako doba právní přípravy stavby, pod kterou by spadala i úprava právních vztahů k území či získávání potřebných rozhodnutí či jiných podkladů pro stavbu. Z toho důvodu by zřejmě povinnost obsaženou v § 152 stavebního zákona dbát na řádnou přípravu a provádění stavby a mít

³⁷ Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Odbor stavebního řádu: K uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi z října 2013, dostupná online na: <http://www.mmr.cz/getmedia/171da452-0dba-4dbd-9038-b279c117f95b/%C2%A7-152-odst-1-web.pdf?ext=.pdf> [přístup dne 10. 4. 2016].

³⁸ Za přešupek i správní delikt hrozí stavebníkovi pokuta do 200.000,-Kč.

³⁹ Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, č. j. 10 Ca 98/2009-57 [2395/2011 Sb. NSS].

přitom na zřeteli šetrnost k sousedství nebylo možné vztáhnout i na procesy územního rozhodování a takto extenzivní výklad by neobstál.

2.4. Pojmy sousedství a okolí ve stavebním zákoně

Pro terminologicky komplexní obraz pojmu souseď je třeba zmínit, že stavební zákon používá nejen shora nastíněné vymezení souseďa jako dotčené osoby, ale také pojmy další. Na mnoha místech pracuje stavební zákon s pojmem okolí ve spojeních, jako jsou například vliv na okolí (§ 87 odst. 2, § 95 odst. 4), obtěžování okolí (§ 133 odst. 2 písm. c), § 137 odst. 1 písm. a)), účinky na okolí (§ 105 odst. 6 písm. b)), vazba na okolí (§ 105 odst. 3 písm. g)), a v jednom případě i s pojmem sousedství (§ 152 odst. 1).

Okolí stavby je třeba vykládat extenzivně s ohledem na konkrétní okolnosti případu, pod tento pojem budou vždy spadat minimálně souseďé mající s pozemkem stavebníka společnou hranici.⁴⁰ Sousedství je rovněž třeba chápat v širším smyslu, který je dán i kontextem jeho použití, tudíž jeho obsah tvoří nejen souseďé se společnou hranicí, ale i ti vzdálenější.⁴¹

⁴⁰ Machačková a kol., 2013: s. 356.

⁴¹ Machačková a kol., 2013: s. 727; Malý, 2013: s. 580. Obdobně pojem sousedství vykládá i Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku K uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi.

3. Zvláštní část

3.1. Územní řízení

Úprava územního řízení je obsažena v § 84 až § 94 stavebního zákona, popřípadě i v § 94a stavebního zákona, který upravuje společné územní a stavební řízení. Jedná se o zvláštní procesní úpravu, na kterou se subsidiárně užití ustanovení části druhé a třetí správního řádu, včetně základních zásad obsažených v části první, a to podle § 192 odst. 1 stavebního zákona. Pro územní řízení jsou důležitá také ustanovení § 76 a násl. stavebního zákona, která upravují jednotlivé druhy územního rozhodnutí a stavební záměry, pro jejichž realizaci je vydání takového rozhodnutí nezbytné.

V územním řízení vystupují sousedé jako účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a jako takoví mají nespočet procesních práv. Mezi ně patří právo být vyzváni o zahájení řízení, podat námitku podjatosti, na poučení, nahlížet do spisu, být zastoupen, podávat návrhy a vyjádření, navrhopvat důkazy, být slyšen, na oznámení rozhodnutí, podat opravné prostředky atd. Ta, která oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu obsahují určitá specifika, budou rozebrána níže. Pokud bude dále v této kapitole hovořeno o účastnících řízení, budou jimi myšleni vzhledem k zaměření práce pouze sousedé podle výše zmíněného ustanovení.

3.1.1. Oznámení o zahájení územního řízení a doručování ostatních úkonů (písemností) stavebního úřadu

Stavební úřad je povinen oznámit zahájení územního řízení všem jemu známým účastníkům řízení dle § 87 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 47 odst. 1 správního řádu. Oznámení o zahájení územního řízení, které má formu sdělení, je doručováno účastníkům řízení v zásadě jednotlivě, a to dle § 19 a násl. správního řádu. Podle § 47 odst. 2 správního řádu by o zahájení územního řízení měl stavební úřad uvědomit i ty účastníky, kteří se jimi stali v jeho průběhu. Na druhou stranu se takový postup netýká osob, které se do řízení samy přihlásily; u těch je totiž zřejmé, že se o zahájení řízení dozvěděly jiným způsobem, a zasílání oznámení o zahájení řízení by proto bylo nadbytečné.

Zvláštní postup je zakotven pro řízení s velkým počtem účastníků, dle § 144 odst. 1 správního řádu se jedná o řízení s více než 30 účastníky. Oznámení o zahájení

územního řízení se účastníkům doručuje veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu. Doručování skrze veřejnou vyhlášku se dotýká obecné zásady „práva náleží bdělým“, kdy se o probíhající řízení reálně dozví ti účastníci, kteří se o svou nemovitost a dění v okolí aktivně zajímají.⁴² Při doručování veřejnou vyhláškou je písemnost vyvěšena na úřední desce stavebního úřadu, stavební úřad na ni zároveň poznačí datum vyvěšení a písemnost zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup, písemnost je považována za doručenou patnáctým dnem po vyvěšení.

Další zvláštní postup je zakotven v § 87 odst. 3 stavebního zákona pro stavební záměry zasahující do území několika obcí. Pro tyto záměry je stanoveno, že oznámení o zahájení řízení se doručuje vyvěšením na úředních deskách příslušných obecních úřadů, jednotlivě pak obci, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Ustanovení bylo do stavebního zákona vloženo zákonem č. 350/2012 Sb. jako technickoorganizační opatření, jak vyplývá z důvodové zprávy. Vložené ustanovení je bohužel velmi nešťastně formulované, není z něj totiž zřejmé, jestli se týká jenom řízení s velkým počtem účastníků, nebo jestli počet účastníků není podstatný. Záměry zasahující na území více obcí jsou typicky liniové stavby s více jak třiceti účastníky, ne však výlučně. Přikláním se k výkladu, že ustanovení směřuje pouze na řízení s velkým počtem účastníků, v ostatních řízeních by doručování veřejnou vyhláškou nemělo opodstatnění.⁴³

Obdobným způsobem jsou účastníkům doručovány i veškeré další písemnosti, včetně rozhodnutí ve věci samé, podle § 92 odst. 3 stavebního zákona. V územním rozhodnutí navíc musejí být obecně uvedena jména a příjmení všech účastníků podle § 69 odst. 2 správního řádu, nicméně s výjimkou odchylné úpravy podle § 92 odst. 3 stavebního zákona, tedy případů, kdy se územní rozhodnutí doručuje veřejnou vyhláškou a jde o účastníky řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, kteří se v územním rozhodnutí identifikují pouze označením jejich pozemků a staveb. Stavební úřad může v řízení s velkým počtem účastníků nad rámec svých povinností doručit účastníku řízení oznámení či jiný úkon i prostřednictvím provozovatele

⁴² Macháčková a kol., 2013: s. 354.

⁴³ Ustanovení je problematické také z důvodu, že není zřetelné, jak se bude doručovat stavebníkovi. V úvahu přicházejí dva výklady: (1) stavebníkovi se bude doručovat podle § 144 odst. 6 správního řádu jednotlivě, nadbytečná by ovšem byla věta za středníkem určující, že obci se doručuje jednotlivě, nebo (2) stavebníkovi se bude doručovat veřejnou vyhláškou a pouze obci se bude doručovat jednotlivě, jedná se o zvláštní úpravu, která se použije namísto § 144 odst. 6 správního řádu, není ale jasné, proč by tento typ záměrů měl stavebníka omezovat.

poštovních služeb, takové doručení ovšem bude zcela bez právních účinků.⁴⁴ Zároveň má stavební úřad povinnost v souvislosti s jakýmkoli úkonem poskytnout účastníku přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech, a to v souladu se základní zásadou obsaženou v § 4 odst. 2 správního řádu. V § 89 odst. 5 pak stavební zákon výslovně ukládá stavebnímu úřadu povinnost poučit účastníky o podmínkách pro uplatňování námitek, a to již v samotném oznámení o zahájení řízení.

3.1.2. Ústní jednání

Po oznámení zahájení územního řízení nařídí stavební úřad ústní jednání podle § 87 odst. 1 stavebního zákona, účastníci řízení mají právo se jej zúčastnit. V případě, kdy jsou stavebnímu úřadu poměry v území dobře známy a žádost stavebníka současně poskytuje dostatečný podklad pro posouzení stavebního záměru, lze od provedení ústního jednání upustit. Oznámení o konání ústního jednání musí být doručeno účastníkům minimálně 15 dnů přede dnem nařízeného jednání a má povahu sdělení.

Jak vyplývá z § 49 odst. 2 správního řádu, ústní jednání je neveřejné, nestanoví-li zákon jinak. V rámci územního řízení se obligatorně koná veřejné ústní jednání pouze tehdy, pokud je záměr umístěn v území obce, která nemá územní plán. Po novele stavebního zákona č. 39/2015 Sb. přijaté v souvislosti se změnou zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební úřad již není povinen nařídít veřejné ústní jednání u záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení nebo u záměrů, u kterých bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dle zák. č. 100/2001 Sb. Dle platné právní úpravy tak stavební úřad může, ale nemusí nařídít veřejné ústní jednání pro záměry, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí. Do značné míry byl tak zúžen okruh záměrů, u kterých lze veřejné ústní jednání konat, na druhou stranu účastníci řízení se mohou ústního jednání zúčastnit vždy bez ohledu na to, zda je veřejné či neveřejné.

Stavební úřad je oprávněn nařízené ústní jednání spojit s ohledáním na místě, je-li to účelné.⁴⁵ Ohledání na místě by mělo proběhnout v těch případech, kdy je nutné

⁴⁴ Názor vyslovil Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku ze dne 17. 10. 2012, č. j. 15 Ca 105/2009-45 [SR 10/2013 str. 366]. Stavební úřad v tomto případě doručoval prostřednictvím veřejné vyhlášky oznámení o zahájení řízení, územní rozhodnutí i rozhodnutí o odvolání, účastník řízení byl na písemnostech vždy uveden v tzv. rozdělovníku.

⁴⁵ Ohledání na místě lze zřejmě provést pouze v případech, kdy v řízení proběhne ústní jednání. V opačném případě, když stavební úřad od ústního jednání upustí, nepotřebuje ke svému rozhodnutí další

účastníky řízení seznámit s konkrétním stavebním záměrem přímo v terénu.⁴⁶ Jedná se o důkaz ohledáním, který je podrobněji upraven v § 54 správního řádu, stavební úřad o něm rozhodne usnesením, které se doručuje stavebníkovi, účastníkům řízení je tato skutečnost sdělena skrze oznámení o nařízení ústního jednání. Účastníci řízení jsou oprávněni osobně se ohledání na místě zúčastnit a stavebník má povinnost samotné ohledání i přítomnost účastníků strpět.⁴⁷ Tomu, kdo neumožní ohledání na místě, může být ze strany stavebního úřadu uložena pořádková pokuta podle § 173 stavebního zákona nebo podle § 62 správního řádu.⁴⁸ Jako ke všem podkladům a důkazům předloženým v rámci územního řízení se i k průběhu a závěrům ohledání na místě má právo účastník řízení vyjádřit.

3.1.3. Právo nahlížet do spisu

Právo nahlížet do spisu je základním předpokladem pro realizaci dalších procesních práv účastníků řízení, zejména práva podat vyjádření ke všem důkazům a jiným podkladům, práva podat námitky nebo opravné prostředky. Jako takové rovněž naplňuje právo na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Přímou stavební zákon nahlížení do spisu neupravuje, použije se proto úprava obsažená ve správním řádu v § 38. Nahlížet do spisu může účastník, jeho zástupci nebo podpůrce. Zároveň si tyto osoby mohou činit výpisy a pořizovat kopie, sami nebo za pomoci správního orgánu.⁴⁹

Stavební zákon obsahuje specifické ustanovení § 168 odst. 2, které podmiňuje pořizování kopie dokumentace stavby souhlasem pořizovatele dokumentace nebo vlastníka projektované stavby. Dále je dle tohoto ustanovení stavební úřad oprávněn

důkazy provést a rozhoduje tzv. od stolu. Na druhou stranu ohledání na místě nemusí být vždy s ústním jednáním spojeno a lze ho provést i mimo něj podle § 51 odst. 2 správního řádu.

⁴⁶ Macháčková a kol., 2013: s. 355.

⁴⁷ Krajský soud v Plzni se v rozsudku ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013-66 [3190/2015 Sb. NSS], zabýval situací, kdy žádnému z účastníků řízení o dodatečném povolení terénní úpravy hráze na rybníku Švihov nebylo umožněno účastnit se ohledání na místě. Žadatel o dodatečné stavební povolení zakázal účastníkům vstup na svůj pozemek, stavební úřad od ohledání na místě upustil a jiné kroky nepodnikl. V řízení před soudem se pak stavební úřad bránil odkazem na § 172 stavebního zákona. Soud argumentaci stavebního úřadu nepřijal a dovodil, že podmínky vstupu oprávněných úředních osob upravené v tomto ustanovení nikterak neomezují právo účastníků řízení účastnit se ohledání na místě samém.

⁴⁸ Roztočil a kol., 2013: s. 712-713. Nevpuštění úřední osoby by mohlo naplnit skutkovou podstatu § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Nevpuštění účastníků řízení by mohlo naplnit skutkovou podstatu § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, nutný by byl ovšem extenzivní výklad, jelikož se nejedná o pokyn, ale usnesení, který je ovšem není v souladu se základními zásadami správního trestání.

⁴⁹ Blíže k § 38 správního řádu o nahlížení do spisu, viz Vedral, 2012: s. 427-442.

v odůvodněných případech nahlížení do určitých částí dokumentace usnesením odepřít, jednat se může například o část dokumentace, ve které je zakreslen sejf.

Na základě systematického výkladu bylo dovozeno, že § 168 odst. 2 stavebního zákona se vztahuje pouze na ta řízení, která jsou již skončena.⁵⁰ Smyslem tohoto ustanovení je autorskoprávní ochrana dokumentace stavby, kdy pořizovatel dokumentace nebo vlastník stavby sám zváží, jaké je u konkrétní osoby riziko zásahu do jeho práv, a souhlas podle toho udělí, nebo neudělí. Na druhou stranu ustanovení se nevztahuje na nahlížení do spisu učiněné v průběhu územního řízení. Nahlízející účastník má potřebu se stavebním záměrem polemizovat a nelze předpokládat, že je jeho úmyslem právě prostřednictvím nahlížení do spisu získat zdarma dokumentaci stavby, stavbu dle ní realizovat a do autorských práv tímto způsobem zasáhnout. Jestliže by k takovému zneužití práva ze strany účastníka došlo, situaci by bylo možné řešit za pomoci jiných právních prostředků.⁵¹ Právo účastníka řízení nahlížet do spisu není z důvodu ochrany autorských práv k dokumentaci stavby nijak omezeno.

3.1.4. Námitky

Právo podávat námitky proti stavebnímu záměru je jedním z klíčových prvků územního řízení a náleží výlučně účastníkům řízení. O právu a podmínkách uplatnění musí být účastník poučen již v oznámení o zahájení řízení. Veřejnost může brojit proti stavebnímu záměru podáváním připomínek, dotčené orgány státní správy uplatňují závazná stanoviska. Námitky se od připomínek liší především způsobem jejich vypořádání, jsou svojí povahou kvalifikovanější než připomínky. Závazná stanoviska vydaná na základě zvláštních právních předpisů⁵² ke stavebnímu záměru nejsou sice správními rozhodnutími, jejich obsah je ale závazný pro výrokovou část územního rozhodnutí dle § 149 správního řádu.

⁵⁰ V rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69 [3018/2014 Sb. NSS], Městský soud v Praze řešil situaci, kdy stavební úřad odmítl s odkazem na § 168 odst. 2 stavebního zákona poskytnout účastníkovi řízení kopii Hlukové studie a Posouzení hluku ze stavební činnosti, které jsou součástí projektové dokumentace. Neumožnění nahlédnutí do spisu a pořízení si kopií vyhodnotil soud jako vadu, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a žalobu shledal důvodnou.

⁵¹ Zejména skrze prostředky ochrany osobnostních a majetkových autorských práv obsažených v § 40 zák. č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů. Uvažovat lze také o trestněprávní koncepcí v podobě spáchání trestného činu porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi dle § 270 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

⁵² Např. zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči; zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

3.1.4.1. Lhůta k uplatnění námitek, zásada koncentrace

Námítky lze uplatnit dle § 89 odst. 1 stavebního zákona nejpozději při ústním jednání; nekoná-li se, tak ve lhůtě stanovené stavebním úřadem. Lhůta stanovená stavebním úřadem by měla odrážet okolnosti každého případu, zároveň nesmí být dle § 87 odst. 1 stavebního zákona kratší než 15 dnů.

Územní řízení je spjato se zásadou koncentrace, tudíž se k námítkám podaným po skončení (veřejného) ústního jednání nebo po uplynutí stanovené lhůty nepřihlíží. I přes možnost uplatnit námítky pouze koncentrovaně je třeba k nim přihlídnout, pokud „účastníku řízení byla odňata možnost [podat námítky] *nesprávným postupem stavebního úřadu (neoznámení zahájení řízení, oznámení zahájení řízení veřejnou vyhláškou bez splnění zákonných podmínek k takovému postupu, neupozornění na možnost podání námitek a připomínek, neupozornění na zásadu koncentrace řízení - tedy na neúčinnost opožděných námitek a připomínek, nedodržení zákonných lhůt apod.)*“.⁵³ Důsledkem chybného postupu stavebního úřadu týkajícího se koncentrace řízení je tedy to, že nemohou nastat právní důsledky s touto zásadou spojené.⁵⁴

Koncentrační zásada nevylučuje postup podle § 41 správního řádu. Účastník řízení může stavební úřad požádat o prominutí zmeškání úkonu spolu s námítkou, a to do 15 dnů ode dne pominutí překážky, o podané žádosti rozhoduje stavební úřad usnesením.⁵⁵

Tato zásada zároveň nemůže omezit právo účastníka vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Jestliže dojde k jakémukoli doplnění podkladů, musí být účastníkovi umožněno se k novým podkladům vyjádřit, takové vyjádření nebude námítkou podle § 89 stavebního zákona. Dojde-li ovšem k podstatným změnám v podkladech, má stavební úřad povinnost změny záměru oznámit, a to minimálně těm účastníkům, kterých se změna týká, současně jim musí umožnit se se změnou seznámit a uplatnit vůči upravenému předmětu řízení námítky v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu. Při určení, zda se jedná o zásadní změnu předmětu řízení, či nikoli, nelze konkrétní změnu posuzovat v rámci celku, ale pouze ve

⁵³ Dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000-25 [SJS 991/2002].

⁵⁴ Mareček a kol., 2013: s. 222.

⁵⁵ Machačková a kol., 2013: s. 366-367.

vztahu ke konkrétním účastníkům.⁵⁶ Pro uplatnění námitek by stavební úřad měl zároveň stanovit novou lhůtu.⁵⁷ Jiný postup by znamenal omezení základního práva účastníků vyjádřit se k podkladům, čímž by došlo ke zkrácení jejich procesních práv a porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Důležité je také poukázat na prolomení zásady koncentrace při uplatnění tzv. námitky zákonnosti.⁵⁸ Námitka zákonnosti spočívá v namítání porušení kogentního právního předpisu nebo nezákonného postupu stavebního úřadu. Takovou námitkou se stavební úřad musí zabývat i přes zásadu koncentrace, jelikož je jeho povinností respektovat právní předpisy bez ohledu na to, zdali jejich porušení někdo namítl, či nikoli. Jiný postup stavebního úřadu by byl v rozporu s § 2 správního řádu a současně i s čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V obdobném režimu je pak i námitka podjatosti podle § 14 správního řádu.⁵⁹

Shora je nastíněna tzv. časová koncentrace týkající se lhůty k uplatnění námitek podle § 89 odst. 1 stavebního zákona. Zásada koncentrace má ještě druhou rovinu, tzv. věcnou koncentraci podle § 89 odst. 2 týkající se rozsahu námitek, o které bude pojednáno v následující kapitole.

3.1.4.2. Formální náležitosti a rozsah podaných námitek

Námitka jako taková musí splňovat obecné náležitosti podání dle § 37 odst. 2 správního řádu a současně také zvláštní náležitosti dle § 89 odst. 3 stavebního zákona. Podle správního řádu musí být z námitky patrné, kdo námitku uplatňuje, jaké věci se týká a co je navrhováno, dále musí obsahovat identifikaci osoby, která námitku podává, její podpis a označení správního orgánu, kterému je adresována. Námitka nemusí být

⁵⁶ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127 [Výběr NSS 1488/2010]. V této věci jeden z účastníků řízení brojil proti stavebnímu povolení modernizace silnice. Účastník řízení uplatnil na ústním jednání námitku proti sjezdu ze silnice na pozemek v jeho vlastnictví. Po ústním jednání reagoval stavebník změnou stavebního záměru tak, že upustí od realizace sjezdu. Stavební úřad přijmul tuto změnu a zaslal o ní účastníkovi řízení informaci na vědomí. Dříve, než se účastník mohl seznámit s provedenou změnou a jakkoli na ni reagovat, vydal stavební úřad rozhodnutí ve věci. Soud shledal kasační stížnost důvodnou, jelikož nebylo účastníkovi řízení umožněno vyjádřit se k takto upravenému předmětu řízení.

⁵⁷ Mareček a kol., 2013: s. 221.

⁵⁸ Námitka je rozebrána v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87 [SJS 619/2000].

⁵⁹ Dle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002-17 [SJS 1058/2002], se na námitku podjatosti nevztahuje zásada koncentrace v územním nebo stavebním řízení. Samozřejmě za předpokladu, že budou splněny podmínky uplatnění dle správního řádu.

dle § 37 odst. 1 správního řádu výslovně jako námitka označena, bude posuzována podle svého skutečného obsahu.

Formálními náležitostmi podle stavebního zákona je uvedení skutečností, které zakládají postavení účastníka řízení, a důvody podání námitek. Stavební zákon neklade požadavky na formální rozlišení těchto dvou skupin tvrzení, mohou být proto obsahově shodné. Nejprve stavební úřad posoudí, zda předložená tvrzení zakládají postavení účastníka, a pokud ano, vyhodnotí námitky i věcně.⁶⁰ Chybí-li skutečnosti zakládající postavení účastníka, vypořádá stavební úřad podání jako připomínku. Námitka jako taková by zároveň měla být dostatečně určitá, měla by obsahovat konkrétní výhrady k umístění stavby, aby ji jako takovou mohl stavební úřad rozpoznat a posoudit.⁶¹

Dle § 89 odst. 4 věty druhé stavebního zákona mohou účastníci uplatňovat námitky pouze v tom rozsahu, v jakém je jejich právo přímo dotčeno; k námitkám uplatněným nad tento rozsah se nepřihlíží.⁶² Cílem věcného omezení námitek je vyloučit situaci, kdy si jeden účastník bude přisvojovat právo jiných účastníků podat námitky, a bude se tak vyjadřovat ke stavebnímu záměru z hledisek, které se věcně nikterak jeho práv nedotýkají.⁶³ Tím ovšem není vyloučeno, aby jeden z účastníků na základě plné moci podal námitky i za jiné účastníky.⁶⁴

Kromě tzv. časové koncentrace podávání námitek operuje stavební zákon i s tzv. věcnou koncentrací. Věcná koncentrace odráží myšlenku, že námitky, které se jakkoli věcně vztahují k určitému typu řízení nebo postupu, mohou být uplatněny pouze

⁶⁰ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68 [1787/2009 Sb. NSS].

⁶¹ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83 [Výběr NSS 2265/2007]. V této věci je zajímavé také podání účastníka, ve kterém trvá na tom, že nedojde ke kolizi s obecně závaznými právními předpisy a s jiným územním řízením. K tomu soud uvedl, že se nejedná o námitku, jelikož stavební úřad má sice povinnost postupovat v souladu s platnými právními předpisy, nemá na druhou stranu povinnost vyhledávat potencionální střety s jinými řízeními.

⁶² Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127 [Výběr NSS 5249/2011], zabýval námitkou, že zvýšené zatížení přístupové komunikace při provádění stavby ohrozí bezpečnost občanů obce a kvalitu jejich bydlení. Účastník řízení vznášející námitku neuvedl, jakým konkrétním způsobem provádění stavby zasáhne do jeho vlastnických práv, proto k této námitce stavební úřad nemusel vůbec přihlížet.

⁶³ Mareček a kol., 2013: s. 222.

⁶⁴ Této situace se dotkl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83 [Výběr NSS 2265/2007], kdy k námitce nesprávné odstupové vzdálenosti předložené účastníkem, jenž neměl k pozemku, kterého se odstupová vzdálenost týkala, žádná věcná práva, že „vyjádření a námitky, které je takový účastník v řízení oprávněn uplatnit, se musejí vztahovat k jeho právům. Je tak vyloučeno, aby se stěžovatel domáhal ochrany práv osob jiných, jejichž zcela samostatná práva přísluší hájit pouze jim a je jejich věcí, zda tak učinili do důsledků či nikoli ... pokud nebyl k ochraně jejich práv jimi výslovně zmocněn.“.

v rámci takového řízení nebo postupu a nelze jimi argumentovat v řízeních nebo postupech jiných.⁶⁵ Nepřihlíží se proto dle § 89 odst. 2 stavebního zákona k námitkám o věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního plánu nebo regulačního plánu.⁶⁶ V této souvislosti je třeba poukázat i na § 114 odst. 2 stavebního zákona, jelikož obdobně nelze ve stavebním řízení, které obvykle následuje po územním řízení, přihlídnout k těm námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení, při pořizování územního nebo regulačního plánu nebo při vydávání územního opatření o stavební uzávěře nebo asanaci území.

3.1.4.3. Druhy námitek a způsoby jejich vypořádání

Ve stavebním zákoně najdeme celkem čtyři druhy námitek: (1) námitky čistě veřejnoprávní, (2) námitky přesahující rozsah působnosti stavebního úřadu, (3) obecné občanskoprávní námitky a (4) občanskoprávní námitky týkající se existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva. Pravidla určující, jakým způsobem se má stavební úřad s podanými námitkami vypořádat, jsou upravena v § 89 odst. 6 stavebního zákona. Předně mohou být námitky vypořádány skrze dohodu mezi stavebníkem a účastníkem, který námitku podal. Tento postup odpovídá i základní zásadě obsažené v § 5 správního řádu. Nedojde-li k dohodě, stavební úřad v zásadě posoudí námitky sám, a to dle obecných požadavků na výstavbu, především vyhl. č. 268/2009 Sb. a vyhl. č. 501/2006 Sb., závazných stanovisek, rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, popřípadě i podle občanského zákoníku.

Stavební úřad u námitek přesahujících jeho působnost postupuje zcela podle obecné úpravy předběžných otázek v § 57 správního řádu. Sám dá příslušnému orgánu podnět k vyřešení otázky (typicky požádá dotčený orgán o doplnění stanoviska nebo vyjádření k námitce), vyzve konkrétní osobu k podání návrhu na zahájení řízení u příslušného orgánu nebo si o ní sám učiní úsudek.⁶⁷

Vždy si sám učiní úsudek o předložených obecných občanskoprávních námitkách. K tomu využívá obdobné podklady jako u posouzení námitek veřejnoprávních, zejména

⁶⁵ Machačková a kol., 2013: s. 366.

⁶⁶ Stavební zákon hovoří o námitkách, o kterých „bylo“ rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu. Tato dikce může být zavádějící, jelikož se má jednat o námitky, o jejichž obsahu bylo možné rozhodnout při vydání územního nebo regulačního plánu, tedy věcně se námitkami zabývat, a to bez ohledu na to, zda dotčená osoba takové námitky uplatnila, či nikoli. Vhodnější by bylo použití sousloví „mohlo být“ rozhodnuto.

⁶⁷ Roztočil a kol., 2013: s. 370.

vyhl. č. 268/2009 Sb., vyhl. č. 501/2006 Sb. a technické normy. Občanskoprávní námitky se týkají především budoucích imisí, jako jsou hluk, prach, světlo, stín či jiné formy nežádoucích účinků stavby.⁶⁸

V této souvislosti je nutné zmínit vztah mezi posuzováním občanskoprávních námitek stavebním úřadem a úpravou sousedských vztahů v občanském zákoníku, který obsahuje hned několik relevantních ustanovení. V § 1 odst. 1 stanoví, že „*uplatňování soukromého práva je nezávislé na právu veřejném*“, dále v § 1004 upravuje právo držitelů domáhat se zákazu stavby v případě ohrožení držby nemovité věci prováděním stavby nebo v případě obavy následků uvedených v § 1013, v § 1013 odst. 1 řeší problematiku imisí, v § 1013 odst. 2 zase oblast imisí způsobených z úředně povolené stavby a v § 1020 právo vlastníka pozemku na to, aby se soused zdržel zřízení stavby v těsné blízkosti společné hranice pozemků.

Ustanovení § 1004 odst. 1 je nutné dát do souvislosti s § 1013 odst. 1 a 2 občanského zákoníku. Držitel nemovité věci má právo domáhat se vyslovení zákazu provádění stavby namísto zdržení se imise ze sousedního pozemku, ovšem jen do okamžiku dokončení stavby, která je zároveň dokončena v souladu s příslušným úkonem ze strany stavebního úřadu. Po dokončení stavby je držitel oprávněn uplatnit právo na náhradu újmy v penězích podle § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Na druhou stranu ustanovení § 1004 nevyklučuje uplatnění § 1013 odst. 1 občanského zákoníku, jestliže případná úprava stavby nevyžaduje úkon ze strany správního orgánu.⁶⁹

Obdobně lze ustanovení § 1020 občanského zákoníku použít jen v případech, kdy se jedná o povolenou stavbu dle stavebního zákona a námitky sousedů byly zároveň v rámci příslušných postupů posouzeny. Jiný výklad by popřel účel postupů podle stavebního zákona, uvedl by stavebníka ve značnou nejistotu a mnohdy představoval i neúměrně vysoké náklady, kterým by se shora předloženým výkladem dalo předejít.⁷⁰ Zároveň je třeba připomenout, že úprava v občanském zákoníku se týká výlučně

⁶⁸ Imise definuje v § 1013 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jako odpad, vodu, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, ořesy a jiné podobné účinky, včetně vnikání zvířat, které vnikají na pozemek jiného vlastníka v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemků. Jelikož judikatura současně dovodila, že § 127 odst. 1 zák. č. 40/1964 Sb. a § 1013 odst. 1 zák. č. 89/2012 jsou v zásadě obsahově totožné právní normy, bude dosavadní judikatura o imisích použitelná i nadále, viz Králík, 2015: s. 8.

⁶⁹ Svoboda, 2016: s. 38.

⁷⁰ Spáčil, Hrabánek a kol., 2015: s. 233.

občanskoprávních námitek, posouzení veřejnoprávních námitek civilním soudem by znamenalo překročení jeho pravomoci.⁷¹

Bude-li předložena stavebnímu úřadu občanskoprávní námitka, která se týká existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva, stavební úřad si o ní nemůže učinit úsudek a rozhodnout. Proto musí postupovat v souladu s § 57 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Měl by vyzvat dle konkrétní situace stavebníka nebo účastníka, který takovou námitku podal, k podání návrhu na zahájení řízení před soudem ve lhůtě k tomu určené a řízení přerušit. Rozhodnutím soudu je stavební úřad dle § 57 odst. 3 správního řádu vázán.⁷² Nebude-li návrh na zahájení řízení ve stanovené lhůtě podán, stavební úřad žádost o územní rozhodnutí zamítne, jelikož o této námitce může s konečnou platností rozhodnout pouze soud.⁷³ Je ovšem třeba poznamenat, že odkázání na soud a zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí se týká pouze těch námitek, jejichž řešení je pro výsledek relevantní,⁷⁴ jsou podloženy⁷⁵ a skutečně se týkají existence a rozsahu věcných práv.⁷⁶ Námitky tohoto charakteru se typicky zabývají otázkou vydržení vlastnického práva k pozemku nebo jeho části, sporu o hranice pozemku nebo zpochybňují platnost věcného břemene k pozemku nebo stavbě.

⁷¹ Svoboda, 2016: s. 39.

⁷² Bude se jednat o občanskoprávní spor, řízení o určovací žalobě, ke kterému bude příslušný okresní soud, v jehož obvodu je nemovitost dle § 88 písm. b) zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

⁷³ Tento závěr přednesl zvláštní senát ve svém usnesení ze dne 27. 7. 2011, č. j. Konf 10/2011-7 [Výběr NSS 3081/2011].

⁷⁴ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 12. 2010, č. j. 7 As 52/2010-83 [Výběr NSS 3547/2010], poukázal na to, že je třeba vždy zkoumat, jestli vyřešení námítka existence nebo rozsahu věcného práva je předpokladem vydání rozhodnutí, jestli tedy je předběžnou otázkou dle § 57 správního řádu. Pokud vydání územního rozhodnutí nezávisí na řešení otázky, kdo je vlastníkem sporné části pozemku, není důvod, aby stavební úřad vyzýval účastníky podle § 57 správního řádu k podání návrhu na zahájení řízení.

⁷⁵ Námitka musí být odůvodněna, jak je uvedeno výše, a tvrzení v ní uvedená by měla být podložena podle § 52 správního řádu. Jiný postup by mohl vyústit v účelné předkládání těchto námitek pro přerušování řízení a oddálení vydání rozhodnutí ve věci. Stavební úřad vychází z podkladů, které má v řízení k dispozici, bude-li mít zejména dle údajů z katastru nemovitostí za prokázané, že není o věcném právu sporu a namítající účastník návrh na zahájení řízení nepodá, stavební úřad žádost nezamítne a naopak bude pokračovat v řízení.

⁷⁶ Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 24. 11. 2009, č. j. 2 As 35/2009-63 zabýval námitkou omezení věcného břemene chůze stavebními úpravami, kterými mělo dojít ke zmenšení prostoru pro chůzi. Soud konstatoval, že ačkoli se jedná o občanskoprávní námitku, stavební úřad postupoval správně, když o námitce sám rozhodl a neodkázal účastníka na soud. Stavební úpravy v tomto případě nebránily v užívání věcného břemene a nesnížily dostupnost dotčených prostor, zároveň nebylo pochyb o existenci věcného břemene a ani o jeho rozsahu.

3.1.4.4. Posouzení námitek a rozhodnutí o nich

Při posuzování námitek stavební úřad vychází z různých podkladů, zejména z obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek a rozhodnutí dotčených orgánů, soudů a technických norem. Stavební úřad na jednu stranu pracuje s velmi jasně stanovenými parametry, například s odstupy staveb stanovené v metrech, také ale i s mnoha neurčitými právními pojmy.

Jedním z nich je míra přiměřená poměrům, což je pojem občanského zákoníku a souvisí s imisemi, které tuto míru nesmí přesáhnout; míra se posuzuje vždy dle místních zvyklostí a objektivně, ačkoli je z velké části dána subjektivně a v čase se může snadno měnit.⁷⁷ Tento pojem v podstatě dokáže rozlišit, jaké zásahy do vlastnického práva sousedů jsou přípustné a jaké již nikoli.⁷⁸ Zpravidla také platí, že je-li překročena přípustná míra, je zároveň překročena míra přiměřená poměrům.⁷⁹ Přípustnou míru je pak třeba chápat jako veřejnoprávní limity stanovené v příslušných právních předpisech (např. limity hlukové, na denní osvětlení a oslunění). I kvůli této návaznosti je při uplatňování občanskoprávních námitek vhodné se s veřejnoprávními limity seznámit.

Dalším neurčitým právním pojmem je požadavek na zachování kvality prostředí, který je zakotven v § 25 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb. Tento pojem nahradil pojem „pohoda bydlení“, který byl obsažen v dnes již neplatných stavebně-technických předpisech, obsahově je ale totožný. Postupem času se námitka narušení pohody bydlení stala hojně využívanou, v důsledku toho také došlo k jejímu vymezení judikaturou, a to jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení*“, zejména je dána kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, ale také například i omezením soukromí nebo ztrátou výhledu.⁸⁰ Ve vztahu ke stanoveným limitům pak platí, že může dojít k narušení kvality prostředí (pohody bydlení), i přestože jsou tyto limity dodrženy.⁸¹

⁷⁷ Spáčil, Hrabánek a kol., 2015: s. 162-165.

⁷⁸ Dudová, 2012: s. 755.

⁷⁹ Názor byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52 [1602/2008 Sb. NSS].

⁸⁰ Vomáčka, 2015: s. 387.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008-123 [Výběr NSS 279/2009].

Na okraj je třeba zmínit i to, že stavební úřad by měl posuzovat dané území i vliv stavebního záměru na okolí komplexně a neměl by umisťovat ty záměry, které zvýší již tak překročené přípustné míry zatížení.⁸² Tento postup posuzování stavebního záměru by měl být reflektován i při posuzování samotných námitek.

Všechny námítky, které splňují podmínky dané stavebním zákonem, je povinen stavební úřad náležitě formálně vypořádat, a to skrze rozhodnutí, dle kterého buď podaným námítkám vyhoví, nebo nevyhoví, popř. jim vyhoví částečně.⁸³ Současně by měl uvést úvahy a důvody, které ho k rozhodnutí o námitce vedly, jinak by se mohlo jednat o vadu rozhodnutí. Po novele stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. je rozhodnutí o námítkách součástí odůvodnění územního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu, do té doby o námítkách rozhodoval stavební úřad samostatným výrokem.⁸⁴

3.1.4.5. Konkrétní příklady námitek

Jak vyplývá ze shora uvedeného námítky lze rozdělit dle jejich povahy na občanskoprávní (soukromoprávní) a veřejnoprávní, často se ale různě překrývají a jsou smíšené povahy. Správné stanovení charakteru námitek je klíčové, jelikož se od něj odvíjí způsob jejich vypořádání. Níže jsou předloženy jednotlivé námítky, včetně jejich souvislostí a specifik. Vynechána je námitka existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva, jelikož o ní bylo pojednáno výše, a námitka narušení pohody bydlení, která se zpravidla skládá z více různých vlivů a skutečností, a proto se často překrývá s námítkami popsány dále nebo je jejich důsledkem.

3.1.4.5.1. Odstupy staveb, znemožnění zástavby, zastínění stavby nebo pozemku

Požadavky na odstupy staveb jsou upraveny především v § 23 odst. 2 a § 25 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Zjednodušeně lze říci, že stavba nesmí přesahovat hranice pozemku a zároveň musí být umístěna tak, aby

⁸² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2014 č. j. 11 A 109/2013-62 [Výběr NSS 4778/2014].

⁸³ Není stanoveno, jak konkrétně má pozitivní nebo negativní vypořádání námitek vypadat. Některé stavební úřady například námítky zamítají a akceptují či přijmou. Zároveň u námitek, kterým bylo vyhověno, musí být uvedeno, jakým způsobem byly zohledněny ve výroku, nejčastěji formulováním konkrétních podmínek.

⁸⁴ Roztočil a kol., 2013: s. 369 a 384.

dodržovala pevně stanovené vzdálenosti od stavby sousedů nebo přímo od společných hranic. Stavebníkovi může být z těchto podmínek udělena výjimka na základě § 26 vyhlášky ve spojení s § 169 stavebního zákona. Vzájemné odstupy staveb musí naplňovat i spousta dalších, spíše obecných požadavků, například požadavky urbanistické, architektonické, bezpečnostní a hygienické. Odstupy staveb jsou úzce spojeny s požadavky sousedů na zachování možnosti údržby jejich staveb a rovněž i dostatečného přístupu k nim, a to zejména v případech, kdy má stavební záměr znemožnit jedinou možnost výkonu těchto činností.⁸⁵

S odstupy staveb významně souvisí také případné znemožnění budoucí zástavby upravené v § 23 odst. 2 vyhl. č. 501/2006 Sb. Vyhláška stanoví, že umístění stavby na hranici pozemku nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí znemožnit zástavbu sousedního pozemku. Nelze proto umístit stavbu takovým způsobem, že nebude ani teoreticky možné stavební záměr, který je platnou územně plánovací dokumentací předpokládán, na pozemek umístit.⁸⁶ Jestliže souseď tedy v souladu s územně plánovací dokumentací hodlá postavit na pozemku například rodinný dům, je postačující, že jakýsi rodinný dům lze na pozemku v budoucnu postavit, nemusí se přihlížet například k jeho požadavkům na velikost nebo prostorové uspořádání domu.

Problematika budoucích záměrů sousedů není právními předpisy řešena příliš podrobně. Judikatura ovšem dovodila, že se souseď v zásadě nemohou budoucích záměrů dovolávat, a to zcela jistě ne, když ani nebylo započato s projednáváním jejich záměru před stavebním úřadem.⁸⁷ Proč nepřihlížet k budoucím záměrům je vcelku logické, není jasné, jak budou vypadat, a proto nelze dost dobře aktuálně projednávaný stavební záměr přizpůsobit budoucímu, zatím zcela abstraktnímu záměru souseda. Stavebník, který přichází do dosud nezastavěného území jako první, má proto „privilegium“ nastolit poměry v území. Nevyřešena zůstává situace, kdy jsou stavebnímu úřadu předloženy současně dvě žádosti o vydání územního rozhodnutí

⁸⁵ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41 [Výběr NSS 1547/2014], vzdálenost záměru od pozemku souseda nehraje žádnou roli (zde 110 metrů), pokud stavební záměr zasahuje do jediného vhodného přístupu na pozemek, který naplňuje nutnou komunikační potřebu vlastníka.

⁸⁶ V souladu s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000 [SJS 774/2001], musí být stavební záměr na sousedním pozemku právně uskutečnitelný, tj. v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, a také uskutečnitelný technicky.

⁸⁷ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008 č. j. 6 As 1/2007-145 [Výběr NSS 446/2008] nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000 [SJS 774/2001].

mezujících sousedů, které nejsou vzájemně slučitelné, jelikož stavební záměr umisťují vůči nezastavěnému pozemku a kalkulují tudíž s jinými odstupy.⁸⁸

Na okraj je třeba zmínit, že obměnou znemožnění budoucí zástavby je znemožnění budoucí demolice sousední stavby. Tato námitka připadá v úvahu při umisťování stavby na samé hranici pozemku a při jejím současnému „napojení“ na sousední stavbu.

Další související námitkou je námitka zastínění, u které lze rozlišovat mezi zastíněním stavby a zastíněním pozemku. Stín obecně je dle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku považován za imisi, částečně ho omezují i pravidla pro vzájemné odstupy staveb. Vyhl. č. 501/2006 Sb. navíc v § 25 odst. 1 zakotvuje požadavky na denní osvětlení a oslunění staveb, z kterých zároveň není možné povolit výjimku podle § 26 vyhlášky. Požadavky na osvětlení a oslunění staveb jsou dále rozvedeny ve vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a v technických normách ve stavebnictví (tzv. ČSN). Zastínění pozemku na druhou stranu není vyhláškami ani technickými normami regulováno, proto s ním lze pracovat jen jako s obecnou občanskoprávní námitkou.⁸⁹

Konečně s odstupy a zastíněním je úzce spojeno i umisťování stavebních záměrů do proluky. Tu lze definovat jako nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, který je určen k zastavění, včetně nezastavěného nároží, typicky může vzniknout jako důsledek stržení jednoho nebo více domů v souvislé zástavbě.⁹⁰ Vzhledem k povaze proluky jsou požadavky na odstupy i oslunění upraveny o poznání mírněji.⁹¹

⁸⁸ Předmětná vyhláška pracuje s „holým“ pojmem stavba, nedefinuje, zdali je myšlena stavba již realizovaná či i stavební záměr, jehož realizace dosud nezačala. Navíc nelze opomenout, že jeden ze stavebníků kdykoli může od realizace záměru upustit, čímž by došlo ke zbytečnému omezení stavebníka druhého. Na druhou stranu by oba stavebníky bylo možné omezit při umisťování stavby dle zásady obsažené v § 8 odst. 1 správního řádu, podle které by stavební úřad měl dbát na soulad probíhajících postupů, které se týkají těchto práv a povinností dotčené osoby.

⁸⁹ Zastíněním zahrady a terasy sousedů se zabýval Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 19. 6. 2014 č. j. 45 A 59/2012-67 [Výběr NSS 4369/2014], ve kterém uvedl, že ačkoli nejsou stanoveny žádné parametry pro zastínění těchto částí, stavební úřad se s takovou námitkou musí vypořádat jako s námitkou občanskoprávní dle konkrétních okolností dané věci, při jejím řešení užije velkou měrou správní uvážení. Navíc v této souvislosti soud uvedl, že zvýšení zastínění s dalšími negativními faktory může mít vliv na kvalitu prostředí (pohodu bydlení), jak je naznačeno shora.

⁹⁰ Blíže je definice proluky a její posuzování obsaženo v Metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj z června 2013, která je dostupná online na: <http://www.mmr.cz/getmedia/540ffb4-3586-4351-95ed-7472fa2107d8/Proluka-final.pdf?ext=.pdf> [přístup dne 27. 3. 2016].

⁹¹ Dle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 11. 2014, č. j. 22 A 87/2012-252 [Výběr NSS 6765/2014], se porovnává model původní zástavby (tj. zástavba obsahující i původní, nyní chybějící stavbu) a model zástavby s umisťovanou stavbou. S aktuálními parametry oslunění se vůbec neproměňuje.

3.1.4.5.2. **Obtěžování pohledem, narušení soukromí**

Obtěžování pohledem je považováno za ideální či nehmotnou imisi a souvisí s ochranou soukromí upravenou v § 86 občanského zákoníku.⁹² Občanský zákoník blíže rozvíjí právo na soukromí zakotvené v čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, velmi úzce souvisí také s čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Při narušení soukromí či imisích pohledem je primárně na té osobě, jež se cítí obtěžována, aby provedla opatření, která obtěžování zabrání, například prostřednictvím žaluzií, záclon, závěsů nebo neprůhledného plotu. Soustavné, dlouhotrvající a nikoli nahodilé zásahy do zavedeného a legitimně očekávaného rozsahu soukromí nelze připustit, a to ani v městské zástavbě, kde nikdy nelze zaručit úplnou míru soukromí.⁹³ Za právně relevantní proto nelze považovat letmá, občasná a neúmyslná nahlédnutí, která jsou v mezích slušnosti, ale pouze zcela mimořádné situace, kdy zásahy převyšující míru přiměřenou poměrům.⁹⁴

3.1.4.5.3. **Ztráta výhledu**

Obecně lze u výhledu rozpoznávat dvě roviny: (1) možnost souseda pohlížet z okna či jiné části stavby ven do okolí a (2) povaha toho, na co se soused dívá. Nepanuje ovšem všeobecná shoda na tom, zda výrazným zhoršením nebo úplným odejmutím stávajícího výhledu ze sousedního pozemku nebo stavby, může být soused přímo dotčen.⁹⁵

V prvním případě právní předpisy nezakotvují stavebníkovi povinnost zdržet se takového jednání, které by znamenalo narušení, omezení nebo úplnou ztrátu výhledu souseda. Ačkoli jsou pochybnosti o tom, zda vůbec lze od pouhé ztráty výhledu odvozovat přímé dotčení souseda, je třeba poznamenat, že ztráta výhledu často souvisí s dalšími negativními vlivy stavebního záměru směrem k sousedům.⁹⁶ Například

⁹² Spáčil, Hrabánek a kol., 2015: s. 209.

⁹³ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40 [2968/2014 Sb. NSS], řešil otázku dodatečného povolení stavby terasy na samotné hranici pozemku, která měla sloužit k setkávání rodiny a návštěv stavebníka a umožňovala výhled na celý dvorek sousedky a do jejích oken. Zabránění pohledům by bylo možné jen vystavěním několika metrové zdi. Terasa měla zároveň vysoký potenciál způsobovat zásahy nad míru přiměřenou poměrům. Soud se také zabýval potenciálem zásahu u vikýře, u něj ovšem dovodil, že skrze něj může dojít dle zásad slušnosti pouze k zásahům nahodilým.

⁹⁴ Spáčil, Hrabánek a kol., 2015: s. 201.

⁹⁵ Malý, 2013: s. 153-154.

⁹⁶ Tento názor přednesl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111 [2029/2010 Sb. NSS].

zastavení okna, které způsobí nemožnost jeho otevření, bude mít vliv i na oslunění, větrání či vlhkost stavby. Důsledkem může být i vliv na kvalitu prostředí (pohodu bydlení). Pokud připustíme, že se o imisi dle občanského zákoníku jedná, charakterem půjde obdobně jako u imise pohledem o tzv. ideální nebo nehmotnou imisi.⁹⁷

Co se týče vzhledu či estetiky, posuzuje stavební úřad stavební záměr vždy s charakterem území a architektonickými a urbanistickými hodnotami v území podle § 90 písm. b) stavebního zákona. Stejně jako výše není zakotveno právo kohokoli na to, aby výhled byl krásný.⁹⁸ Námitky směřující pouze proti estetickému charakteru stavby, by zřejmě vůbec nespĺňovaly rozsah vymezený přímým dotčením a šlo by zde pouze o dotčení nepřímé.⁹⁹

Povaha toho, na co se sousedé dívají, souvisí také s ochranou krajinného rázu zakotvenou v § 12 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Krajinný ráz je přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa nebo oblasti, chráněna je pak jeho estetická a přírodní hodnota. Pro umístování stavebních záměrů, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je třeba získat souhlas orgánu ochrany přírody. Sousedé mohou být dotčeni změnou krajinného rázu, která nastane v důsledku umístění stavebního záměru, jelikož součástí práva pokojně užívat svůj majetek je i právo na příznivé životní prostředí a konkrétně i právo na to, aby krajinné poměry v území, v němž se daná nemovitá věc nachází, byly změněny v zákonných mezích a zákonným způsobem. To ovšem neznamená, že sousedé mají právo na to, aby byly poměry v území navždy zakonzervovány a nijak se neměnily, jelikož změny v území jsou přirozenou součástí společenského vývoje.¹⁰⁰

3.1.4.5.4. Snížení ceny nemovitosti

Námitka, v rámci které je tvrzeno, že v důsledku umístění stavebního záměru dojde ke snížení tržní hodnoty sousedovi nemovitosti, se typicky vyskytuje u obytné

⁹⁷ Spáčil, Hrabánek a kol., 2015: s. 209.

⁹⁸ Krajský soud v Brně se v rozsudku ze dne 13. 6. 2014, č. j. 62 A 101/2012-107 [3130/2014 Sb. NSS], mimo jiné zabýval úvahou, zda lze stavebníka nutit, aby místo oplocení tvořeného betonovými tvárnici postavil živý plot nebo plot dřevěný, případně žádný plot nestavěl, jelikož pohled do zahrady je pro sousedy estetičtější. Poznamenal, že ačkoli subjektivní estetické hledisko je lidsky pochopitelné, betonový plot není nic neobvyklého a nelze stavebníka jakkoli nutit do pro sousedy více estetičtějšího řešení.

⁹⁹ Malý, 2013: s. 154.

¹⁰⁰ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191 [2479/2012 Sb. NSS], v této věci sousedé namítali nevydání souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu podle § 12 zák. č. 114/1992 Sb.

zástavby, vyloučit ji nelze ani v jiných případech. Týká se například záměrů vybudování dálnice nebo jiné veřejné komunikace, továren či hromadných chovů zvířat. Vyjmenované záměry mají své kořeny typicky již na úrovni územního plánu.¹⁰¹ Často se proto uplatní tzv. věcná koncentrace námitek podle § 89 odst. 2 stavebního zákona a podaná námitka nebude akceptována. Na druhou stranu i v územním řízení lze námitku tohoto charakteru uplatnit, a to zejména na území obcí, které územní plán nemají. I přes věcnou koncentraci je v rámci územního řízení stavební úřad oprávněn a povinen tuto námitku vypořádat „z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy“.¹⁰²

3.1.4.5.5. Hluk, vibrace a světlo

Ochrana před hlukem a vibracemi má základ v § 8 odst. 1 písm. d) a § 14 vyhl. č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, i ve zvláštních právních předpisech.¹⁰³ Snoubí se zde ochrana veřejného zdraví a zájem na zachování veřejného pořádku, konkrétně nočního klidu. Typicky je v územním řízení řešen hluk a vibrace z dopravy na blízké komunikaci, z některých typů budov jako jsou továrny nebo elektrárny, nebo hluk z restauračních a podobných zařízení. Dodržování limitů hluku a vibrační hodnoty v závazném stanovisku příslušná krajská hygienická stanice, která za určitých podmínek může povolit ze stanovených limitů výjimky.

Hlukem je dle § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví „zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis“, vibracemi pak obdobně podle stejného ustanovení „vibrace přenášené pevnými tělesy na lidské tělo, které mohou být škodlivé pro zdraví a jejichž hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis“. Hluk i vibrace či otřesy jsou zároveň imisemi ve smyslu § 1013 odst. 1 občanského zákoníku, i přes dodržení hlukových limitů může proto dojít k zásahům nad míru přiměřenou poměrům. Při hodnocení hluku či vibrací je třeba podrobně zvážit jejich vlastnosti, zohledněny by měly být zejména faktory jako intenzita, specifické charakteristiky, ráz lokality, časový rozsah výskytu a vnímání

¹⁰¹ V podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145 [Výběr NSS 400/2010], který vychází z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 [1910/2009 Sb. NSS].

¹⁰² Tento postup konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011-133 [Výběr NSS 2884/2011].

¹⁰³ Např. nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

osobami a zvířaty.¹⁰⁴ Obdobně jako výše popsané námitky může vést zvýšení hluku a vibrací k narušení kvality prostředí (pohody bydlení).¹⁰⁵

Velkoplošné reklamní bannery, osvětlení sportovních stadionů nebo venkovní osvětlení některých budov mohou sousedy obtěžovat umělým světlem. Ochrana před tímto druhem světla je roztržena a spíše okrajová. Najdeme ji v § 10 odst. 1 písm. j) vyhl. č. 268/2009 Sb., dle které nesmí stavba mít nevhodné světelné technické vlastnosti, dále v § 24d vyhl. č. 501/2006 Sb. stanovující obecný požadavek na stavby pro reklamu a reklamní zařízení, případně i v technických normách ve stavebnictví. Žádné konkrétní světelné limity právní předpisy nestanoví a neexistuje ani žádný specializovaný orgán, který by případně jejich dodržování hlídal. Na druhou stranu světlo je stejně jako hluk a vibrace imisí dle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku a také může vést k narušení kvality prostředí.

3.1.4.5.6. Další příklady námitek

Sousedé nejsou jakkoli omezeni v obsahu námitek, v územním řízení mohou namítat takřka cokoli, není proto možné předložit úplný výčet námitek. Tím ovšem není dotčena tzv. věcná koncentrace. Mimo výše rozebrané se námitky týkají například ohrožení stability stavby, jejího podmáčení, zvýšení vlhkosti, řešení odpadů nebo odpadních vod, ohrožení životního prostředí, ohrožení kvality vody nebo množství vody ve studni, znečištění ovzduší, prachu, kouře, popílku nebo zápachu, poškození stromů nebo keřů, šíření hmyzu, hlodavců, vnikání jiných zvířat na sousední pozemky, oslabení duchovního poslání památného místa¹⁰⁶ nebo ohrožení podnikání.

3.1.5. Posouzení stavebního záměru

Stavební úřad vypořádává obdržené námitky sice jednotlivě, jejich řešení a posouzení ovšem reflektuje i při závěrečném posuzování záměru stavebníka dle kritérií

¹⁰⁴ Jak hodnotit hluk specifikoval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1296/2008 [Výběr NS 3777/2010], když rozhodoval o občanskoprávní žalobě na uložení povinnosti zdržet se hluku pocházejícím ze skateboardingu.

¹⁰⁵ Vlivem hluku na snížení pohody bydlení se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116 [850/2006 Sb. NSS], v této věci se jednalo o hluk z rámové pily.

¹⁰⁶ Povaha a způsob vypořádání námítka oslabení duchovního poslání památného místa byla řešena v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007-150 [Výběr NSS 3182/2008]. Řízení se týkalo územního rozhodnutí o umístění stavby radaru protivzdušné obrany na slavkovském bojišti jako památném místě. Dle soudu se jedná o imisi imateriální povahy, o které rozhoduje příslušný stavební úřad na základě stanoviska orgánu státní památkové péče dle zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

v § 90 stavebního zákona. Dle písm. e) tohoto ustanovení má stavební úřad povinnost posuzovat soulad záměru s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů, a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Jedná se o souhrn požadavků, které v rámci územního řízení vplynuly z ústního jednání, proběhlo-li, ze všech podkladů řízení, námitek, jejich řešení a rozhodnutí o nich.¹⁰⁷

Stavební úřad má hájit práva a zájmy účastníků řízení z úřední povinnosti, a to i v případě, kdy práva a zájmy sám účastník v průběhu řízení nehájil, tedy nenamítal jejich porušení či ohrožení. Dle tohoto hlediska by stavební úřad měl zodpovědně posuzovat, zda nedojde pozdější realizací stavebního záměru k nepřiměřenému ohrožení nebo porušení práv a právem chráněných zájmů sousedů a hledí na to, aby mohl být záměr v požadovaném rozsahu uskutečněn a přitom zasáhnul své okolí jev minimální možné míře.¹⁰⁸ I za účelem ochrany práv a zájmů sousedů je stavební úřad oprávněn do územního rozhodnutí začlenit různé podmínky, které je stavebník povinen v dalších fázích dodržet.

3.1.6. Opravné a dozorčí prostředky

Stavební zákon vůbec neupravuje opravné a dozorčí prostředky, plně se tak užije úprava obsažená ve správním řádu. Řádným opravným prostředkem proti územnímu rozhodnutí je odvolání, mimořádným opravným prostředkem a zároveň dozorčím prostředkem je obnova řízení. Dalším dozorčím prostředkem je přezkumné řízení.

3.1.6.1. Odvolání

Účastník řízení má právo proti územnímu rozhodnutí podat odvolání podle § 81 a násl. správního řádu. Poučení o opravném prostředku a některých podmínkách jeho uplatnění je nezbytnou náležitostí územního rozhodnutí podle § 68 správního řádu. Je-li účastník řádně poučen, je třeba podat odvolání do 15 dnů od oznámení územního rozhodnutí. Chybí-li naopak poučení, je-li nesprávné nebo neúplné, užijí se specifika obsažená v § 83 odst. 2 správního řádu. Pak je třeba podat odvolání do 15 dnů od oznámení opravného usnesení nebo do 90 dnů od oznámení územního rozhodnutí, nebylo-li opravné usnesení vydáno. V případě, že nebylo účastníku vůbec územní

¹⁰⁷ Roztočil a kol., 2013: s. 376.

¹⁰⁸ Malý, 2013: s. 184-185.

rozhodnutí oznámeno, může tento účastník podat odvolání do 30 dnů, kdy se o vydání územního rozhodnutí dozvěděl, nejpozději ale do jednoho roku dle § 84 odst. 1 právního řádu.

Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu se vztahuje na účastníky, s kterými stavební úřad jednal a rozhodnutí jim pouze neoznámil, ale i na tzv. opomenuté účastníky, s kterými stavební úřad vůbec nejednal, a ani jim rozhodnutí neoznámil. Tento závěr lze vyvozovat z dikce ustanovení, které odkazuje na „osobu, která byla účastníkem“ a nikoli na „osobu, s kterou správní orgán jako s účastníkem jednal“.¹⁰⁹ Opomenutí účastníci pak mohou podat odvolání nejpozději ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy stavební úřad rozhodnutí oznámil posledního z účastníků.

Právě popsaná speciální úprava odvolací lhůty pro opomenuté účastníky neplatí pro účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, to znamená, že v územním řízení neplatí pro stavebníka, naopak se uplatní právě pro sousedy.

Včas a řádně podané odvolání opomenutého účastníka může způsobit stavebníkovi značné komplikace. Existence opomenutého účastníka, který neměl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, je závažnou procesní vadou, kterou nelze obvykle napravit v odvolacím řízení, a napadené rozhodnutí tak musí být zrušeno a věc vrácena k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.¹¹⁰ Není ovšem vyloučeno, že v některých případech bude odvolání opomenutého účastníka zamítnuto, a převáží tudíž dobrá víra účastníků v právní moc územního rozhodnutí. Zejména se bude jednat o případy, kdy námitky opomenutého účastníka budou nedůvodné, nepodstatné, šikanózní a nebudou mít vliv na výsledné rozhodnutí, jinak by se jednalo o přepjatý formalismus.¹¹¹

Podle § 82 správního řádu podané odvolání musí mít obecné náležitosti podání dle § 37 odst. 2 správního řádu, také z něj musí být patrné, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Ve vztahu k námitkám je velmi důležité, že lze napadnout jen výrokovou část, napadat pouze odůvodnění není přípustné.

¹⁰⁹ Vedral, 2012: s. 735.

¹¹⁰ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113 [Výběr NSS 1615/2012]. V této věci nebylo s občanským sdružením, které hájilo zájmy ochrany přírody a krajiny, jednáno jako s účastníkem řízení o vydání stavebního povolení na fotovoltaickou elektrárnu, proto bylo rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

¹¹¹ Mates, 2014: s. 38 a 40.

Zohlednit je třeba také zásadu neúplné apelace podle § 82 odst. 4 správního řádu, která zavádí omezenou koncentraci řízení a dle které lze v odvolání uplatnit nové skutečnosti nebo navrhnout nové důkazy jen za předpokladu, že je odvolatel nemohl uplatnit dříve. Z citovaného ustanovení není jasné, zda důkazní břemeno ohledně splnění (či naopak vyvrácení) uvedeného předpokladu leží na odvolateli, nebo naopak na správním orgánu. Nauka se přiklání k názoru, že na správním orgánu.¹¹² Tato zásada se vztahuje i na vyjádření ostatních účastníků k podanému odvolání dle § 86 odst. 3 správního řádu. Obecná zásada neúplné apelace dle § 82 odst. 4 a § 86 odst. 3 správního řádu tak působí vedle speciální zásady koncentrace podle § 89 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Pokud tedy odvolatel uplatní v odvolání jako odvolací důvod nezákonnost rozhodnutí, popřípadě vadu předcházejícího řízení, přičemž nebude uplatňovat nové skutečnosti ani navrhnout nové důkazy, musí odvolací správní orgán takové odvolací důvody meritorně projednat v plném rozsahu.

Řádně podané odvolání má suspenzivní účinek dle § 85 odst. 1 správního řádu a také účinek devolutivní, jelikož odvolacím orgánem je orgán nejbližší nadřízený dle § 89 odst. 1 správního řádu. Odvolací orgán je pak dle § 89 odst. 2 povinen přezkoumat soulad rozhodnutí a řízení s právními předpisy, správnost rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Lze-li rozhodnout meritorně, napadené územní rozhodnutí odvolací orgán podle § 90 správního řádu zruší a věc vrátí k dalšímu řízení, zruší a řízení zastaví, změní, nebo odvolání zamítne a tím napadené rozhodnutí potvrdí.

3.1.6.2. Obnova řízení

Účastník řízení může také podat žádost o obnovu řízení podle § 100 a § 102 správního řádu, a to ze dvou důvodů. Buď (1) „*vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které sice v době původního řízení existovaly, ale nemohly být ve prospěch účastníka uplatněny, nebo se důkazy dříve provedené ukázaly nepravdivými*“, nebo (2) „*bylo změněno nebo zrušeno rozhodnutí, které bylo podkladem*“ pro územní řízení. Zároveň oba důvody obnovy řízení musí odůvodňovat jiný výsledek územního řízení. Žádost má právo účastník podat do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději do 3 let od právní moci územního rozhodnutí. Obnova řízení pak může být na základě podané žádosti povolena, a územní řízení se poté bude vést znovu jako řízení obnovené.

¹¹² Vedral, 2012: s. 725.

O obnově řízení lze rozhodnout i z moci úřední do 3 let od právní moci územního rozhodnutí. Důvody obnovy jsou stejné jako u obnovy řízení na žádost účastníka, připojuje se k nim ještě další, který reaguje na situace, kdy bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem. Navíc musí být na vedení nového řízení veřejný zájem.

3.1.6.3. Přezkumné řízení

Proti pravomocnému územnímu rozhodnutí může účastník brojit podnětem k zahájení přezkumného řízení podle § 94 až § 99 správního řádu, v rámci kterého nadřízený správní orgán posuzuje soulad územního rozhodnutí a územního řízení s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit pouze z moci úřední, účastník řízení však může dát kvalifikovaný podnět k podle § 94 odst. 1 správního řádu, na který musí nadřízený správní orgán bez dalšího reagovat sdělením, zda shledal důvody k zahájení řízení, a to bez ohledu na to, zda to účastník v podnětu výslovně požádal na rozdíl oproti obecnému podnětu podle § 42 správního řádu. Zahájit přezkumné řízení lze do dvou měsíců ode dne, kdy se příslušný orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději do 1 roku od právní moci územního rozhodnutí. Rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí nemůže nadřízený správní orgán vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci územního rozhodnutí.

3.1.7. Obrana ve správním soudnictví a před ústavním soudem

Účastník řízení se může domáhat ochrany i ve správním soudnictví, jehož základ leží v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle § 65 a násl. soudního řádu správního lze proti pravomocnému územnímu rozhodnutí podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobní návrh může podat ten, „*kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení územním rozhodnutím*“, nebo účastník tvrdící, že „*postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné územní rozhodnutí*“, a to ve lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí. Základní podmínkou je také vyčerpání všech řádných opravných prostředků podle § 5 soudního řádu správního, nebylo-li proti územnímu rozhodnutí podáno odvolání, nebude žalobní návrh přípustný. Ve správním soudnictví by tak byl neúspěšný i opomenutý účastník, který se o územním rozhodnutí dozvěděl až po uplynutí lhůty podle § 84 odst. 1 správního řádu. V řízení před soudem se účastník může domáhat zrušení územního rozhodnutí nebo vyslovení jeho nicotnosti. O žalobách proti rozhodnutí správního

orgánu jsou příslušné rozhodovat krajské soudy, které mohou meritorně rozhodnout tak, že vysloví nicotnost územního rozhodnutí, zruší ho, nebo žalobní návrh zamítnou. Proti rozhodnutí krajských soudů lze ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení podat kasační stížnost podle § 102 a násl. soudního řádu správního k Nejvyššímu správnímu soudu. Obnova řízení podle § 114 soudního řádu správního je vyloučena.

Poslední vnitrostátní možností obrany účastníka je podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu podle § 72 a násl. zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a domáhat se ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod, v případě sousedů v územním řízení zpravidla práva na stanovený postup či soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 nebo 3 Listiny základních práv a svobod ve spojitosti s vlastnickým právem podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ovšem za předpokladu, že byly vyčerpány všechny řádné opravné prostředky dle správního řádu a také využita ochrana ve správním soudnictví, včetně kasační stížnosti.

3.2. Zjednodušené územní řízení

Zjednodušené územní řízení představuje procesní alternativu ke standardnímu územnímu řízení, v rámci které lze vydat některé typy územního rozhodnutí.¹¹³ Upraveno je v § 95 stavebního zákona a mělo by být vedeno vždy, pokud jsou pro něj splněny všechny zákonné podmínky.¹¹⁴ Platí pro něj tzv. dvojí subsidiarita, kdy se na jeho průběh použije podpůrně jak úprava územního řízení ve stavebním zákoně, tak i obecná úprava ve správním řádu.

Zákonná úprava ve zjednodušeném územním řízení rozděluje účastníky-sousedy ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona do dvou procesních kategorií. Zatímco mezující sousedé mají privilegované postavení s právem dát (či odepřít) ve vztahu ke stavebnímu záměru svůj souhlas, ostatní sousedé mají jen obecné právo uplatnit námitky ve vztahu k záměru, a to jen v krátké patnáctidenní lhůtě ode dne vyvěšení návrhu výroku územního rozhodnutí na úřední desce, vůči nemezujícím sousedům tak stavební úřad doručuje prostřednictvím úřední desky.

Vzhledem k subsidiárnímu použití ustanovení o územním řízení, budou v následující části osvětleny pouze zvláštnosti týkající se tohoto typu řízení.

3.2.1. Udělení souhlasu se stavebním záměrem

Nutnou součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení je dle § 95 odst. 1 písm. d) stavebního zákona doložení souhlasů účastníků, kteří mají společnou hranici s pozemky, na kterých má být předmětný záměr umístěn. Souhlas se týká stavebního záměru jako takového, dříve¹¹⁵ byl vyžadován i výslovný souhlas účastníků s provedením zjednodušeného územního řízení, který dle aktuálně platné úpravy není potřeba.¹¹⁶ Stavebník tudíž musí získat souhlasy mezujících sousedů s jeho stavebním záměrem, a to bez ohledu na jejich potencionální přímé dotčení. Požadované souhlasy pak musí být vyznačeny přímo na situačním výkresu, aby nebylo pochyb o tom, že ten, kdo souhlas udělil, měl jasnou představu o tom, s jakým stavebním záměrem souhlasí. Souhlas by měl po formální stránce zahrnovat identifikaci

¹¹³ Dle § 95 odst. 1 stavebního zákona *a contrario* nelze vést zjednodušené územní řízení o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu.

¹¹⁴ Malý, 2013: s. 219.

¹¹⁵ Stavební zákon obsahoval povinnost doložit tento souhlas v ustanovení § 95 odst. 2 do 31. 12. 2012.

¹¹⁶ Malý, 2013: s. 220.

osoby, která uděluje souhlas, s čím souhlasí, kdy tento souhlas učinila a podpis, který nemusí být úředně ověřen.¹¹⁷

3.2.2. Podání námitek proti návrhu výroku a jeho důsledky

V momentě, kdy stavební úřad obdrží bezvadnou žádost a zároveň jsou splněny podmínky pro vedení zjednodušeného územního řízení, je záměr stavebníka posuzován podle § 90 stavebního zákona. Rovněž tedy stavební úřad z úřední povinnosti zkoumá, zda je záměr v souladu s právy a právem chráněnými zájmy účastníků řízení. Na základě posouzení stavebního záměru poté vyhotoví návrh výroku územního rozhodnutí, který vyvěsí na úřední desce. Sousedům se doručuje návrh výroku prostřednictvím úřední desky, i proto má stavebník povinnost vyvěsit návrh výroku na místě určeném stavebním úřadem.¹¹⁸ Tato doplňková povinnost má zajistit především účinnou informovanost účastníků řízení.¹¹⁹ Pokud tuto svou povinnost stavebník nesplní a v důsledku toho budou účastníci řízení zkráceni na svých právech, může dojít k „překlopení“ řízení do standardního územního řízení, vyvstává ovšem otázka praktické kontroly plnění této povinnosti.

Stavební zákon stanoví, že účastníci mohou podat proti návrhu výroku rozhodnutí námítky. O této možnosti by zároveň měli být poučeni v návrhu výroku územního rozhodnutí v souladu se zásadou obsaženou v § 4 odst. 2 správního řádu.¹²⁰ V momentě vyvěšení návrhu výroku proto přichází na scénu vzdálenější sousedé, kteří mohou proti návrhu výroku podat ve lhůtě 15 dnů ode dne vyvěšení písemné námítky. I mezující sousedé jsou oprávněni podat námítky, stavební úřad k nim přihlédne pouze v případě, že došlo ke změně podkladů pro jejich souhlas, tj. když aktuální stavební záměr dle žádosti není tím samým stavebním záměrem, se kterým vyslovili souhlas. Cílem omezení je zejména vyloučit svévoli souhlasících sousedů při uplatňování námitek.¹²¹

Po obdržení námitek postupuje stavební úřad obdobně podle § 95 odst. 5 stavebního zákona, tudíž může znovu vyhotovit a vyvěsit návrh výroku územního rozhodnutí, nebo rovnou „překlopit“ zjednodušenou proceduru do standardního územního řízení. Tento postup je omezen například pro námítky sousedů, kteří již se

¹¹⁷ Machačková a kol., 2013: s. 415-416.

¹¹⁸ Mareček a kol., 2013: s. 239.

¹¹⁹ Machačková a kol., 2013: s. 418.

¹²⁰ Machačková a kol., 2013: s. 416-417.

¹²¹ Mareček a kol., 2013: s. 239.

stavebním záměrem vyslovili souhlas nebo u „námitky“ osob, které vůbec nejsou účastníky řízení ve smyslu § 85 stavebního zákona. Zdárná aplikace tohoto typu řízení je tak podmíněna mimo jiné bezkonfliktností sousedských vztahů.¹²² Nepodáním námitek či výhrad dotčených orgánů se územní rozhodnutí pokládá za vydané a dnem následujícím po uplynutí lhůty k podání námitek a výhrad nabývá právní moci.

3.2.3. Opravné a dozorčí prostředky

Stavební zákon výslovně stanoví, že proti územnímu rozhodnutí vydanému ve zjednodušeném územním řízení nelze podat odvolání. Proti takto vydanému rozhodnutí tudíž nelze uplatnit řádné opravné prostředky. V úvahu ovšem připadá obnova řízení jako mimořádný opravný prostředek nebo podání podnětu k přezkumnému řízení, na jehož zahájení ovšem není právní nárok.

3.2.4. Obrana ve správním soudnictví

Stejně jako u územního rozhodnutí pocházejícího ze standartního územního řízení je proti takto vydanému územnímu rozhodnutí možné podat žalobu na zrušení rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Zároveň je splněna obecná podmínka vyčerpání opravných prostředků, jelikož proti takto vydanému územnímu rozhodnutí není podání řádných opravných prostředků přípustné. Rovněž je možné podat proti rozhodnutí správního soudu kasační stížnost.

Otázkou zůstává, zda soused může podat žalobu i tehdy, neuplatnil-li námitky, v důsledku čehož nedošlo k překlopení do územního řízení. Prvním předpokladem pro přípustnost žaloby proti rozhodnutí je vyčerpání řádných opravných prostředků. Námitky nejsou řádným opravným prostředkem, tudíž lze podmínku jejich vyčerpání považovat za splněnou. Aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí je ten, *„kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení územním rozhodnutím“*, tedy úkonem, který zakládá, mění nebo ruší jeho práva a povinnosti, anebo účastník řízení, který *„tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné územní rozhodnutí“*. Velmi zjednodušeně řečeno pro aktivní legitimaci je tudíž postačující tvrzení určitého zkrácení na právech.

¹²² Mareček a kol., 2013: s. 238.

Domnívám se tak, že mezující i nemezující sousedé, kteří nepodali námitky ve zjednodušeném územním řízení a kteří zároveň tvrdí zkrácení na svých právech, jsou aktivně legitimováni k podání žaloby proti územnímu rozhodnutí. Stavební zákon ani soudní řád správní nikde nestanoví, že je nutné námitky uplatnit, proto by žaloba účastníka tvrdícího zkrácení na právech neměla být odmítnuta jako nepřipustná podle § 46 soudního řádu správního. Navíc omezení okruhu osob, které mohou žalobu podat, by znamenalo zpřísnění podmínek přístupu k soudu, která nemá jakoukoli zákonnou oporu, čímž by došlo k omezení práva na soudní ochranu zakotvenou v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na druhou stranu je třeba přímo v rámci věcného posouzení žaloby zvážit, z jakého důvodu námitky nebyly podány. Proto je třeba připustit, že by sice podaná žaloba neměla být procesně odmítnuta, nicméně by zřejmě mohla být v určitých případech meritorně zamítnuta jako nedůvodná.¹²³

¹²³ Jelikož zřejmě neexistuje žádná judikatura týkající se zjednodušeného územního řízení a ani literatura zabývající se konkrétně položenou otázkou, vycházím v této své úvaze zejména z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 [2215/2011 Sb. NSS], které se zabývá aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Návrh se týkal územního plánu, kdy navrhovatelé neuplatnili v průběhu jeho pořizování námitky ani připomínky, přesto tvrdili zkrácení na svých právech a domáhali se zrušení územního plánu. Ačkoli se příkláním spíše k nastíněnému řešení, nelze opominout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46 [505/2005 Sb. NSS], který dovedl nemožnost přezkoumat ve správním soudnictví pokutu uloženou za přestupek v blokovém řízení. Ve světle tohoto rozhodnutí by se ve správním soudnictví nemohli ochrany dovolávat ani ti sousedé, kteří aktivně neprojevili snahu řešit věc v územním řízení, tedy nepodali námitky.

3.3. Postup vydání územního souhlasu

Územní souhlas představuje další alternativu k územnímu rozhodnutí, jehož vydání ve zjednodušeném procesu postačuje pro některé menší stavební záměry. Upraven je v § 96 stavebního zákona, kde je výslovně stanoveno, že se na jeho vydání nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Územní souhlas proto není rozhodnutím a není vydáván ve správním řízení.¹²⁴ Na tuto zjednodušenou proceduru se subsidiárně použije část čtvrtá správního řádu upravující vyjádření, osvědčení a sdělení, a to na základě § 158 odst. 2 správního řádu. Variantou je také vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru dle § 96a stavebního zákona.

3.3.1. Udělení souhlasu se stavebním záměrem

Součástí žádosti o územní souhlas jsou podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona souhlasy „*osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterých má být záměr uskutečněn*“, tedy souhlasy mezujících sousedů. Jejich souhlas ovšem není potřeba v případech, kdy je umístován stavební záměr, který jednak nevyžaduje ohlášení ani stavební povolení, tedy je z pohledu stavebního řádu ve volném režimu, a současně není umístován ve vzdálenosti menší než 2 metry od společné hranice. Předpokládá se tudíž, že tyto stavby mohou negativně ovlivnit sousedy, jen jsou-li velmi blízko společné hranice.¹²⁵

Obdobně jako v rámci zjednodušeného územního řízení je třeba souhlas vyznačit na situačním výkresu, aby bylo zaručeno, že souhlasící osoby měly konkrétní představu o stavebním záměru, a rovněž po formální stránce by mělo být ze souhlasu patrné, kdo jej učinil, s čím souhlasí, den udělení souhlasu a podpis souhlasící osoby, který není nutné úředně ověřovat.¹²⁶

¹²⁴ Zprvu povaha územního souhlasu nebyla jasná a existovala rozkolísaná judikatura. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76 [1814/2009 Sb. NSS], nejprve přiklonil k tomu, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu správního řádu i soudního řádu správního, které se vydává ve správním řízení podle správního řádu. Později v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 [2725/2013 Sb. NSS], diametrálně obrátil, když uvedl, že se o rozhodnutí nejedná, ale jde o úkony dle části čtvrté správního řádu. Nakonec zákonodárce postavil na jisto, že územní souhlas není rozhodnutím novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb.

¹²⁵ Malý, 2013: s. 232.

¹²⁶ Machačková a kol., 2013: s. 431.

3.3.2. Ochrana sousedů poskytovaná stavebním úřadem

Stavební úřad z úřední povinnosti chrání práva sousedů při vydávání územního souhlasu v podstatě v dvojím smyslu. Nejprve má podle § 96 odst. 4 stavebního zákona povinnost posoudit, zdali je stavební záměr v souladu s požadavky obsaženými v § 90 stavebního zákona, včetně souladu s ochranou práv a právem chráněných zájmů dotčených osob. Tyto zájmy obdobně jako u územního řízení stavební úřad brání, i přestože mezující soused souhlas udělil.

Dále podle § 96 odst. 5 stavebního zákona zkoumá stavební úřad speciálně také to, zdali nemohou být přímo dotčena práva dalších osob, zejména práva nemezujících sousedů. Stavební úřad tedy zkoumá, zda se záměr nedotýká širšího okruhu osob, než jakž předpokládá stavební zákon.¹²⁷ Dojde-li dle okolností a charakteru umístěvaného záměru k závěru, že tato práva mohou být přímo dotčena, rozhodne usnesením o provedení územního řízení.¹²⁸ Jedná se o „pojistku“, která především chrání ty sousedy, kteří sice nemají společnou hranici s pozemkem stavebníka, ale přesto mohou být od předmětného pozemku vzdáleni jen minimálně (přes potok, přes silnici atd.), a proto mohou být i menšími stavebními záměry přímo dotčeni. Stavební úřad nevydá usnesení o provedení územního řízení, pokud by tyto další osoby, které mohou být stavebním záměrem přímo dotčeny, vyslovily se záměrem souhlas, který by stavebník sám obstaral a doložil, a to s obdobnými náležitostmi jako u sousedů mezujících.¹²⁹

3.3.3. Opravné a dozorčí prostředky

Proti vydanému územnímu souhlasu není přípustný žádný opravný prostředek. V rámci systému veřejné správy je tak jedinou možností, jak účinný územní souhlas přezkoumat, dozorčí prostředek ve formě přezkumného řízení.

Ačkoli se na vydávání územního souhlasu užije subsidiárně část čtvrtá správního řádu, která obsahuje zvláštní úpravu přezkoumávání úkonů vydaných podle této části, stavební zákon přímo odkazuje na užití ustanovení o přezkumném řízení v § 94 a násl. správního řádu, obsahuje tak speciální úpravu k § 156 odst. 2 správního řádu. Přezkumné řízení provede nadřízený správní orgán ve vztahu k prvostupňovému stavebnímu úřadu. Ten v případě, že záměr či žádost nesplňují podmínky pro vydání

¹²⁷ Mareček a kol., 2013: s. 242.

¹²⁸ Machačková a kol., 2013: s. 434.

¹²⁹ Mareček a kol., 2013: s. 244.

územního souhlasu nebo mohou-li být dotčena práva dalších osob, které nedaly se záměrem souhlas, vydá usnesení o zrušení územního souhlasu. Celý proces nicméně nekončí, jelikož původní žádost o územní souhlas se stává žádostí nevyřízenou, proto se věc vrací k novému projednání a stavební úřad zpravidla vydá usnesení o provedení územního řízení.¹³⁰

3.3.4. Obrana ve správním soudnictví

Proti účinnému územnímu souhlasu se lze ve správním soudnictví bránit žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení dle § 82 a násl. soudního řádu správního.¹³¹ Aktivně legitimován je ten, kdo tvrdí, že byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých právech nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Pro podání žaloby je zakotvena dvouměsíční subjektivní lhůta běžící ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, a dvouletá objektivní lhůta běžící ode dne, kdy k zásahu došlo.

Podle soudního řádu správního je-li žaloba důvodná, správní soud rozsudkem určí, že je zásah nezákonný, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže obnovit stav před zásahem, je-li to možné. Pravomocí správního soudu není v tomto řízení, na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, zásah zrušit. Úprava soudního řádu správního v době svého vzniku nepředpokládala zakotvení „dvojakého“ institutu územního souhlasu, tudíž její aplikace přináší mnohé komplikace.

Soud je oprávněn minimálně deklarovat nezákonnost územního souhlasu, což je klíčové především pro účely náhrady škody.¹³² Dalším výrokem soud zakáže stavebnímu úřadu vycházet z daného nezákonného územního souhlasu v jeho další činnosti, což lze vyložit i tak, že se má ve své úřední činnosti chovat, jako by územní souhlas vůbec neexistoval.¹³³ Stavební úřad podle tohoto výroku územní souhlas v podstatě sistuje a ve své další činnosti ho neaplikuje, respektive nepřihlíží k němu. Následovat bude pak soudní výrok o tom, aby byl obnoven stav před vydáním

¹³⁰ Vedral, 2013a: s. 25-27.

¹³¹ Přípustná soudní ochrana ve věcech souhlasů vydávaných podle stavebního zákona byla vymezena v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 [2725/2013 Sb. NSS].

¹³² Vedral, 2013b: s. 48. Soudní rozhodnutí o nezákonném zásahu může dotčené osobě pomoci při uplatňování nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle zák. č. 82/1998 Sb.

¹³³ Vedral, 2015: s. 21.

územního souhlasu, což znamená, aby byl zrušen územní souhlas v přezkumném řízení podle správního řádu, kromě těch případů, kdy je jeho zrušení ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně nemožné.¹³⁴ Existují dvě významná omezení zrušení územního souhlasu v přezkumném řízení podle správního řádu: (1) přezkumné řízení lze zahájit ve dvanácti měsíční lhůtě od nabytí právních účinků územního souhlasu a (2) příslušný správní orgán by rovněž měl vážit dobrou víru stavebníka a dát jí přednost, jestliže újma, která by vznikla stavebníkovi, by byla větší, než újma vzniklá jiným osobám, typicky právě sousedům.

Nejvyšším správním soudem nastíněná obrana proti územnímu souhlasu se navíc nezabývá řešením situace, kdy soud vysloví výrok nařizující správnímu orgánu, aby při své činnosti nevycházel z nezákonného územního souhlasu, a výrok příkazující jeho zrušení, ke kterému ovšem následně z důvodů uvedených shora nedojde.¹³⁵ Stavební úřad v tomto případě nemůže aplikovat územní souhlas, který je dle soudu nezákonným zásahem a který současně nebyl pro nezákonnost zrušen, to ve velké míře narušuje právní jistotu a dobrou víru osob z územního souhlasu oprávněných.

Lze ještě podotknout, že jednoletá lhůta je kvůli přetíženosti soudů velmi krátká, a proto v mnoha případech přezkumné řízení vůbec nebude možné provést. V důsledku toho mohou existovat územní souhlasy, které sice soudem byly shledány jako nezákonné, ale u nichž právní řád, přesněji řečeno judikatura Nejvyššího správního soudu nepředkládá účinnou obranu pro jejich zrušení. Poslední poznámkou pak je, že žalovaným orgánem je dle soudního řádu správního prvostupňový stavební úřad, na druhou stranu územní souhlas v přezkumném řízení od 1. 1. 2013 vede orgán nadřízený, který není účastníkem soudního řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Proto lze polemizovat nad tím, komu by soud měl obnovení stavu před zásahem přikázat.¹³⁶

¹³⁴ Vedral, 2013b: s. 49-50.

¹³⁵ Vedral, 2015: s. 21-23.

¹³⁶ Obdobná situace se vyskytuje v § 16 odst. 4 zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dle kterého je soud oprávněn nařídít poskytnutí informací povinnému subjektu, typicky prvostupňovému orgánu, ačkoli povinný subjekt sám není účastníkem řízení. U územního souhlasu by naopak byl účastníkem řízení před soudem orgán prvostupňový a konkrétní jednání by bylo příkazováno nadřízenému orgánu ve vztahu k prvostupňovému stavebnímu úřadu.

3.4. Postup uzavření veřejnoprávní smlouvy

Uzemní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území mohou být nahrazena veřejnoprávní smlouvou mimo případy, kdy je pro stavební záměr vydáváno stanovisko vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zák. č. 100/2001 Sb. Příslušná úprava je obsažena v § 78a stavebního zákona, subsidiárně se použije také úprava v části páté správního řádu a rovněž příslušná úprava občanského zákoníku. Podle § 159 odst. 1 správního řádu se jedná o „*dvoustranný či vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“, konkrétně jde pak o subordinační veřejnoprávní smlouvu, která nahrazuje příslušné rozhodnutí.¹³⁷ K uzavření veřejnoprávní smlouvy může dojít za splnění všech podmínek i po zahájení územního řízení týkajícího se stejného stavebního záměru. Již zahájené územní řízení by pak bylo zastaveno podle § 161 odst. 2 správního řádu.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy by mělo stavebníkovi přinést časové a procesní ulehčení, částečně je zde i úleva finanční. V žádném případě by ovšem nemělo dojít ke zkrácení dotčených osob na jejich právech či k jejich obcházení.

3.4.1. Označení účastníků řízení v návrhu veřejnoprávní smlouvy

Jednou z obsahových náležitostí návrhu veřejnoprávní smlouvy je vymezení a uvedení osob, které by byly účastníky územního řízení dle § 78a odst. 2 stavebního zákona a § 16 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Mezující i nemezující přímo dotčení sousedé tak musejí být vždy v návrhu veřejnoprávní smlouvy vymezení. Vymezení okruhu sousedů může stavebník „zkonzultovat“ s příslušným stavebním úřadem, který je se situací v území nejlépe obeznámen.¹³⁸ Sousedé zároveň nejsou smluvními stranami, těmi jsou pouze stavebník a příslušný stavební úřad.¹³⁹

3.4.2. Ochrana sousedů poskytovaná stavebním úřadem

Informaci o obdržení návrhu veřejnoprávní smlouvy je stavební úřad povinen vyvěsit na úřední desce po dobu osmi dnů. Zde je tudíž prostor pro případné opomenuté, neuvedené sousedy, aby se sami přihlásili.¹⁴⁰ Stavební úřad posuzuje návrh

¹³⁷ Slováček, Jemelka, 2007: s. 397.

¹³⁸ Machačková a kol., 2013: s. 299.

¹³⁹ Roztočil a kol., 2013: s. 324.

¹⁴⁰ Machačková a kol., 2013: s. 299.

veřejnoprávní smlouvy hned v několika směrech. Jednak posuzuje, zdali návrh obsahuje veškeré obsahové náležitosti, aby veřejnoprávní smlouva plnila stejnou funkci jako územní rozhodnutí, také zda jsou v návrhu vymezeny opravdu všechny dotčené osoby, zda jsou zapracovány veškeré podmínky vyplývající ze závazných stanovisek a dále posuzuje návrh s požadavky v § 90 stavebního zákona, včetně souladu s právy a právem chráněnými zájmy sousedů.¹⁴¹ Na základě posouzení stavební úřad návrh veřejnoprávní smlouvy přijme, nebo odmítne. V případě přijetí návrhu dojde následně k uzavření veřejnoprávní smlouvy, smlouva bude právně existovat, na druhou stranu nebude zatím schopná vyvolat účinky v ní obsažené.

3.4.3. Udělení souhlasu s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou

Podle § 168 správního řádu může subordinační veřejnoprávní smlouva nabýt účinnosti až v okamžiku, kdy s obsahem smlouvy vysloví souhlas všechny dotčené osoby, účinnou je pak od udělení souhlasu poslední z dotčených osob. Pro účinnost je tedy nezbytné, aby stavebník sám zajistil souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, s uzavřenou veřejnoprávní smlouvou a předložil je stavebnímu úřadu. Souhlas musí být písemný. Stavební zákon ani správní řád nestanoví lhůtu, ve které je třeba souhlasy opatřit.¹⁴²

Po získání souhlasů stavebník předloží uzavřenou veřejnoprávní smlouvu spolu s písemnými souhlasmi stavebnímu úřadu. Stavební úřad poté vyznačí účinnost veřejnoprávní smlouvy, vyznačení má deklaratorní povahu.¹⁴³ Nakonec vyvěsí oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy na úřední desce po dobu 15 dnů.

3.4.4. Opravné a dozorčí prostředky, obrana ve správním soudnictví

Proti uzavřené veřejnoprávní smlouvě nelze podat řádný opravný prostředek. Uzavřenou veřejnoprávní smlouvu lze ovšem přezkoumat v přezkumném řízení podle § 78a odst. 9 stavebního zákona a § 165 správního řádu. Přezkumné řízení se i u veřejnoprávní smlouvy zahajuje z moci úřední, k jeho vyvolání lze podat příslušnému správnímu orgánu podnět. Podle § 165 odst. 7 správního řádu není příslušný správní orgán vázán lhůtami pro přezkumné řízení, stavební zákon ovšem lhůty stanovuje. Přezkumné řízení musí být zahájeno nejpozději do jednoho roku od účinnosti

¹⁴¹ Machačková a kol., 2013: s. 299-300. Mareček a kol., 2013: s. 194.

¹⁴² Roztočil a kol., 2013: s. 330.

¹⁴³ Roztočil a kol., 2013: s. 331.

veřejnoprávní smlouvy a prvostupňové rozhodnutí ve věci musí být vydáno nejpozději do patnácti měsíců ode dne účinnosti veřejnoprávní smlouvy.

Účinnost veřejnoprávní smlouvy může být přezkoumána v řízení o určení právního vztahu, které je zakotveno v § 142 správního řádu.¹⁴⁴ Řízení je zahajováno pouze na žádost osoby, která prokáže nezbytnost vydání rozhodnutí pro uplatnění jejích práv, například ve správním řízení nebo v jiném řízení před orgánem veřejné moci.¹⁴⁵ Výsledkem řízení je deklaratorní rozhodnutí, v němž je uvedeno, zda a kdy předmětný právní vztah vznikl, zda trvá a zda a kdy zanikl.

Samotná veřejnoprávní smlouva není přímo přezkoumatelná ve správním soudnictví. Je ovšem možné, aby se účastník po vyčerpání opravných prostředků bránil před správním soudem proti rozhodnutí vydanému v řízení o určení právního vztahu.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Mareček a kol., 2013: s. 195.

¹⁴⁵ Vedral, 2012: s. 1099.

¹⁴⁶ Možnosti obrany proti veřejnoprávním smlouvám shrnul Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku ze dne 3. 2. 2011, č. j. 52 A 77/2010-121, [Výběr NSS 475/2011], ve věci týkající se veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení, ve které zároveň připomenul, že i u veřejnoprávních smluv by měla být poskytována ochrana ve správním soudnictví, nicméně až po využití jiných prostředků ochrany, které nabízí přímo správní řád – tedy řízení o určení právního vztahu. Obdobně také Mareček a kol., 2013: s. 195.

3.5. Postup vydání regulačního plánu

Úprava regulačního plánu je obsažena v § 61 až § 71 stavebního zákona. Regulační plán má formu opatření obecné povahy, subsidiárně se tak použije část šestá správního řádu. Systematicky je zařazen mezi územně plánovací dokumentaci, specifikem podle § 61 odst. 2 stavebního zákona je ovšem to, že jeho pomocí lze nahradit jedno či více územních rozhodnutí mimo ta, která podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu je třeba tento institut zahrnout mezi procesy územního rozhodování.

3.5.1. Námitky sousedů a rozhodnutí o nich

Návrh regulačního plánu se dle § 67 odst. 1 stavebního zákona doručuje veřejnou vyhláškou spolu s oznámením o konání veřejného projednání. Mezející i nemezející sousedé mohou podat proti návrhu regulačního plánu námitky, a to nejpozději do sedmi dnů ode dne veřejného projednání.¹⁴⁷ Obdobně jako v územním řízení zakotvil stavební zákon i u tohoto postupu koncentraci časovou, když se k námitkám uplatněným po této lhůtě nepřihlíží. Rovněž zakotvil koncentraci věcnou, když se nepřihlíží k námitkám, které se týkají skutečností, o nichž bylo rozhodnuto při vydávání zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu kraje.

Uplatněné námitky musí obsahovat odůvodnění, údaje z katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Zajímavé je, že rozsah námitek není u regulačního plánu omezen, jako je tomu u námitek podávaných v územním řízení. Pro podání námítka je klíčové pouze to, která osoba ji podala, a to bez ohledu na to, zda jsou namítány skutečnosti, které se dané osoby přímo dotýkají, či se jí nedotýkají vůbec.¹⁴⁸

Jestliže dojde po veřejném projednání k podstatné úpravě návrhu, je třeba opakovat veřejné projednání takovým způsobem, aby se dotčené osoby mohly

¹⁴⁷ Lhůta k podávání námitek byla upravena novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Před její účinností bylo možné podávat námitky nejpozději do skončení veřejného projednání. Důvodem posunutí konce lhůty byla zejména skutečnost, že až na veřejném projednání byly dotčené osoby náležitě seznámeny s obsahem regulačního plánu, a proto až na něm mohly náležitě posoudit, zda a jakým způsobem se jich předmětný regulační plán dotýká. Viz Roztočil a kol., 2013: s. 287.

¹⁴⁸ Roztočil a kol., 2013: s. 288-289. Tento názor byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 [1971/2010 Sb. NSS], je třeba podotknout, že věc se týkala námitek k územnímu plánu. Nejvyšší správní soud se vyslovil, že možný obsah námitek k územnímu plánu nelze vykládat restriktivně, tedy není omezen pouze na okruh dotčených nemovitostí. Naopak pro určení, zda se jedná o námitku nebo jen o připomínku, je klíčové postavení osoby, která dané podání učinila.

s návrhem seznámit a případně znovu uplatnily svá práva, zejména podat proti návrhu regulačního plánu námitky. Stavební úřad přichystá návrh rozhodnutí o námitkách; jednotlivá rozhodnutí jsou pak součástí odůvodnění regulačního plánu, který vydává zastupitelstvo obce či kraje.

3.5.2. Opravné a dozorčí prostředky

Proti rozhodnutí o námitkách ani proti regulačnímu plánu nelze podat opravné prostředky. Soulad regulačního plánu jako opatření obecné povahy s právními předpisy lze ovšem přezkoumat v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Předmětem je vedle obsahu regulačního plánu také postup jeho vydání. Přezkumné řízení musí nadřízený správní orgán zahájit nejpozději do tří let ode dne, kdy regulační plán nabyl účinnosti. Není-li shledán rozpor s právními předpisy, přezkumné řízení příslušný správní orgán usnesením, které se pouze poznamenává do spisu, zastaví. Shledá-li příslušný správní orgán rozpor s právními předpisy, rozhodnutím zruší regulační plán nebo příslušnou část, je-li oddělitelná. Stavební zákon zároveň v § 69 odst. 6 stanoví, že v přezkumném řízení nelze regulační plán změnit.

3.5.3. Obrana ve správním soudnictví

Sousedé se mohou ve správním soudnictví bránit proti účinnému regulačnímu plánu několika způsoby. Předně mohou podat k příslušnému krajskému soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. soudního řádu správního.

Druhou možností je pak žaloba proti nezákonnému rozhodnutí o námitce proti regulačnímu plánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Specifikem této žaloby je, že v případě, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí o námitce, dochází dle § 69 odst. 4 stavebního zákona *ex lege* k sistaci té části regulačního plánu, které se rozhodnutí o námitce týkalo.

Proti rozhodnutím správního soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a o žalobě proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

4. Závěr

Lze shrnout, že sousedé mezující i nemezující napříč jednotlivými procesy územního rozhodování jsou nebo by alespoň měli být chráněni v několika rovinách, které se částečně překrývají nebo doplňují. Sousedé svým aktivním jednáním mohou ovlivnit podobu budoucího záměru přímo během rozhodování v území, zároveň by ochranu dotčeným osobám měly poskytovat samy stavební úřady. V právním řádu je současně zakotvena řada veřejnoprávních limitů pro výstavbu, které mohou přímo či nepřímo sousedy chránit, v neposlední řadě je při úvahách o právním postavení sousedů třeba brát v úvahu i ochranu poskytovanou správními soudy. I přesto právní postavení sousedů vykazuje na mnoha místech značné nejasnosti, které zatím nebyly vyřešeny.

Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99 došlo k extenzivnějšímu výkladu pojmu soused v územním řízení, účastníky řízení tak mohou být i nemezující sousedé, což lze vnímat jako velmi pozitivní skutečnost. Na druhou stranu v rámci zjednodušeného územního řízení a postupu vydání územního souhlasu nemají nemezující sousedé své procesně-právní postavení zaručeno. Při podání žádosti o umístění stavebního záměru i v návrhu na uzavření veřejnoprávní smlouvy označuje sousedy stavebník, i přesto je povinností stavebního úřadu správné a úplné vymezení dotčených osob v průběhu příslušného postupu ověřovat. V územním řízení se zároveň musí stavební úřady vypořádat s interpretačními problémy neurčitého právního pojmu „možnost přímého dotčení“. Nesprávné vymezení sousedů je zpravidla procesní vadou, která může mít vliv na zákonost vydaného úkonu.

V rámci územního rozhodování disponují sousedé řadou procesních práv, za pomoci kterých mohou chránit svá práva a oprávněné zájmy. Mezi naprosto klíčová procesní práva pak patří právo podávat námítky proti stavebnímu záměru a právo dát, či naopak odepřít souhlas se stavebním záměrem. Při uplatňování námitek v územním řízení je nezbytné respektovat zásadu koncentrace časovou i věcnou, rozsah námitek je současně omezen na rozsah potencionálního přímého dotčení. Námítky pak lze dle jejich obsahu dělit na námítky povahou občanskoprávní a povahou veřejnoprávní a obě skupiny dále rozdělovat, což má význam pro způsob jejich vypořádání ze strany stavebního úřadu. Udělení souhlasu se stavebním záměrem je pak nezbytné pro zjednodušené územní řízení, vydání územního souhlasu i uzavření veřejnoprávní smlouvy, a to z hlediska zdárného ukončení těchto zjednodušených postupů.

Možnosti uplatnění opravných a dozorčích prostředků dle správního řádu a obrany dle soudního řádu správního jsou poměrně jasné snad jen u územního rozhodnutí vydaného ve standardním územním řízení. Vzhledem k absenci judikatury není jisté, zda jsou i přes nepodání námitek sousedy proti návrhu výroku územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení splněny podmínky pro podání žaloby proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu. Proti účinnému územnímu souhlasu se sice lze dle judikatury Nejvyššího správního soudu bránit ve správním soudnictví tzv. zásahovou žalobou, ta dle mého názoru nedokáže zajistit účinnou obranu proti nezákonným územním souhlasům.

Použité zdroje

Literatura

1. Dudová, J.: *Několik poznámek k právní vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem*. Právní rozhledy 21/2012, s. 755. ISSN 1210-6410.
2. Kopecký, M.: *K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení*. Právní rozhledy 23/2009, s. 843. ISSN 1210-6410.
3. Králík, M.: *Sousedská práva v novém občanském zákoníku a judikatura Nejvyššího soudu ČR*. Bulletin: Stavební právo 2/2015, s. 1. ISSN 1211-6386.
4. Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-492-6.
5. Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5.
6. Mates, P.: *Opomenutý účastník řízení*. Jurisprudence 6/2014, s. 36. ISSN 1802-3843.
7. Pekárek, M. a kol.: *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-7750-8.
8. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-598-5.
9. Průchová, I.: *Územní rozhodnutí jako prostředek řešení zájmů v území*. In: Sborník příspěvků z konference Dny práva 2009. Brno, Masarykova univerzita, 2009, s. 2160-2171, dostupné online na: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Pruc_hova_Ivana%20%20_1141_.pdf.
10. Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9.
11. Slováček, J., Jemelka, L.: *Veřejnoprávní smlouvy*. Právní rozhledy 11/2007, s. 394. ISSN 1210-6410.
12. Spáčil, J., Hrabánek, D. a kol.: *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015. ISBN 978-80-7502-073-4.
13. Svoboda, K.: *Imise pocházející z úředně povolené stavby*. Jurisprudence 1/2016, s. 37. ISSN 1802-3843.

14. Tošner, O.: *Nový stavební zákon: právní povaha zjednodušených postupů a ochrana před neoprávněnou stavbou*. Právní rozhledy 11/2008, s. 401. ISSN 1210-6410.
15. Vedral, J.: *K některým otázkám přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona*. Bulletin: Stavební právo 2/2015, s. 14. ISSN 1211-6386.
16. Vedral, J.: *Přezkum souhlasů stavebních úřadů po novele stavebního zákona*. Bulletin: Stavební právo 2/2013, s. 23. ISSN 1211-6386.
17. Vedral, J.: *Souhlasy podle stavebního zákona jako nezákonné zásahy?* Bulletin: Stavební právo 1/2013, s. 40. ISSN 1211-6386.
18. Vedral, J.: *Správní řád - komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.
19. Vomáčka, V.: *Judikatura NSS: Pohoda bydlení a kvalita prostředí*. Soudní rozhledy 11-12/2015, s. 386. ISSN 1211-4405.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, Pl. ÚS 19/99 [43/2000 USn.]
2. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2005, III. ÚS 609/04 [79/2005 USn.]
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003-46 [505/2005 Sb. NSS]
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005-118 [825/2006 Sb. NSS]
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116 [850/2006 Sb. NSS]
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83 [Výběr NSS 2265/2007]
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2008 č. j. 6 As 1/2007-145 [Výběr NSS 446/2008]
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52 [1602/2008 Sb. NSS]
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007-150 [Výběr NSS 3182/2008]
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191 [2479/2012 Sb. NSS]

11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68 [1787/2009 Sb. NSS]
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76 [1814/2009 Sb. NSS]
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008-123 [Výběr NSS 279/2009]
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008-111 [2029/2010 Sb. NSS]
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 as 88/2008-301 [Výběr NSS 1553/2009]
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 [1971/2010 Sb. NSS]
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 2 As 35/2009-63 [Výběr NSS 2433/2009]
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145 [Výběr NSS 400/2010]
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1296/2008 [Výběr NS 3777/2010]
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127 [Výběr NSS 1488/2010]
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 7 As 52/2010-83 [Výběr NSS 3547/2010]
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010-97 [Výběr NSS 650/2011]
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, č. j. 9 As 5/2011-171 [Výběr NSS 1503/2011].
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011-133 [Výběr NSS 2884/2011]
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011-127 [Výběr NSS 5249/2011]
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012-113 [Výběr NSS 1615/2012]
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 [2725/2013 Sb. NSS]

28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40 [2968/2014 Sb. NSS]
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 As 57/2014-41 [Výběr NSS 1547/2014]
30. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2006, č. j. 9 Ca 198/2004-52 [1560/2008 Sb. NSS]
31. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2010, č. j. 10 Ca 98/2009-57 [2395/2011 Sb. NSS].
32. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69 [3018/2014 Sb. NSS]
33. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2014 č. j. 11 A 109/2013-62 [Výběr NSS 4778/2014]
34. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 6. 2014, č. j. 62 A 101/2012-107 [3130/2014 Sb. NSS]
35. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000 [SJS 774/2001]
36. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2002, č. j. 30 Ca 23/2002-17 [SJS 1058/2002]
37. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 2. 2011, č. j. 52 A 77/2010-121 [Výběr NSS 475/2011]
38. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, č. j. 30 A 22/2011-67 [Výběr NSS 7833/2012]
39. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013-66 [3190/2015 Sb. NSS]
40. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2014 č. j. 45 A 59/2012-67 [Výběr NSS 4369/2014]
41. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 7. 2015, č. j. 47 A 3/2013-65 [Výběr NSS 5176/2015]
42. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 11. 2014, č. j. 22 A 87/2012-252 [Výběr NSS 6765/2014]
43. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 10. 2012, č. j. 15 Ca 105/2009-45 [SR 10/2013 str. 366]
44. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87 [SJS 619/2000]

45. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000-25 [SJS 991/2002].
46. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 [1910/2009 Sb. NSS]
47. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 [2215/2011 Sb. NSS]
48. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76 [2725/2013 Sb. NSS]
49. Usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 7. 2011, Konf 10/2011-7 [Výběr NSS 3081/2011]

Právní předpisy

1. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
2. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
3. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
4. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
5. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
6. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
7. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
8. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
9. Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon)
10. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
11. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
12. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
13. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
14. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
15. Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb
16. Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

17. Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření
18. Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby
19. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

Ostatní zdroje

1. Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor stavebního řádu: *K uplatňování zásady šetrnosti k sousedství v praxi*. 2013, dostupné online na: <http://www.mmr.cz/getmedia/171da452-0dba-4dbd-9038-b279c117f95b/%C2%A7-152-odst-1-web.pdf?ext=.pdf>.
2. Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor stavebního řádu: *Metodická pomůcka pro umístování staveb v prolukách*. 2013, dostupné online na: <http://www.mmr.cz/getmedia/540fffb4-3586-4351-95ed-7472fa2107d8/Proluka-final.pdf?ext=.pdf>.

Abstrakt

Diplomová práce „Právní postavení sousedů v procesech územního rozhodování“ předkládá rozbor osoby „soused“ napříč jednotlivými postupy rozhodování v území dle stavebního zákona. Konkrétně se jedná o územní řízení, zjednodušené územní řízení, postup vydání územního souhlasu, uzavření veřejnoprávní smlouvy a vydání regulačního plánu. V práci jsou podrobně rozebrána jeho jednotlivá procesní práva, která může jako dotčená osoba ve smyslu správního řádu aktivně využívat, a tím ovlivňovat průběh i výsledek příslušných postupů. Důraz je kladen především na územní řízení a institut námitek, které mohou sousedé proti stavebnímu záměru uplatňovat za podmínek stanovených ve stavebním zákoně. Cílem práce je za pomoci analýzy jednotlivých postupů vytvořit jeho obraz a nastínit i problematické aspekty platné právní úpravy týkající se zejména obrany ve správním soudnictví u zjednodušených postupů rozhodování v území. Pramennou základnu tvoří platné právní předpisy, odborná literatura, judikatura a stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, které je ústředním správním úřadem pro věci týkající se rozhodování v území.

Klíčová slova:

Stavební zákon, územní rozhodování, soused, přímé dotčení, sousedící pozemek a stavba, územní řízení, námítka

Abstract

The Diploma Thesis entitled “Legal standing of neighbours in the procedures to grant planning permission” presents an analysis of the concept of the “neighbour” in the individual procedures to grant a planning permission under the Building Act, namely the planning permission proceedings, the summary planning permission proceedings, the planning consent issuance, the conclusion of a public contract and the regulatory plan issuance. Procedural rights of the neighbour are analysed in detail. The neighbour, in its capacity as an interested person, may actively use these rights and thereby influence the course and outcome of the proceedings. The thesis focuses primarily on the planning permission proceedings and objections which neighbours may raise against the construction project under the conditions set out in the Building Act. The aim of the thesis is to create an image of the neighbour by means of an analysis of the various procedures and to outline the problematic aspects of the current legislation regarding in particular the defence before the administrative courts in the simplified procedures. The utilized sources were legislation, literature, case law and official opinions of the Ministry for Regional Development which is central administrative authority for issues connected with procedures to grant planning permission.

Key words:

Building Act, procedures to grant planning permission, neighbour, direct affection, neighbouring land and building, planning permission proceedings, objections