

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra správního práva a správní vědy

Téma : **Povolování a ohlašování staveb a jejich změn**

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

Diplomant :

Jméno, příjmení : Jan Potoček
Ročník : 5.
Adresa : Zelenohorská 511/7, Praha 8, 181 00

Prohlášení o původnosti diplomové práce

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil všechny prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.


.....
Jan Potoček

Obsah :	Strana :
I.) Úvod	6
II.) Obecně o povolování a ohlašování staveb a jejich změn	7
A) Pojem a účel	7
B) Právní úprava	8
I.) Prameny právní úpravy	8
II.) Charakteristika právní úpravy	9
C) Procesní režimy uplatňované v oblasti provádění staveb	10
D) Pojem stavby a vybrané druhy staveb	12
I.) Pojem stavby	12
1) Pojem stavby dle stavebněprávních předpisů	12
2) Pojem stavby v jiných právních předpisech	14
II.) Vybrané druhy staveb	16
1) Obecně	16
2) Drobné stavby	17
3) Jednoduché stavby	19
4) Stavby nevyžadující povolení ani ohlášení	20
5) Liniové stavby a stavby zvlášť rozsáhlé	24
6) Další druhy staveb	25
III.) Změny staveb	26
E) Organizace na úseku stavebního řádu	28
I.) Stavební úřady	28
1) Obecně	28
2) Obecné stavební úřady	28
3) Speciální a vojenské a jiné stavební úřady	29
a) Speciální stavební úřady	29
i) Spec. stavební úřad pro stavby letecké	31
ii) Spec. stavební úřad pro stavby drah a na dráze	31
iii) Spec. stavební úřad pro stavby pozemních komunikací	32
iv) Spec. stavební úřad pro vodní díla	34
b) Vojenské a jiné stavební úřady	35
II.) Obce, které nejsou stavebním úřadem	35
III.) Dotčené orgány státní správy	36
IV.) Organizace na úseku stavebního řádu dle nového stavebního zákona	38
1) Obecné stavební úřady	38
2) Speciální a vojenské a jiné stavební úřady	39
3) Dotčené orgány státní správy	40

III.) Povolování staveb	41
A) Obecně	41
B) Subjekty řízení	41
I.) Stavební úřady	42
1) Obecně o stavebních úřadech jakožto subjektech řízení	42
2) Osoby jednající jménem stavebního úřadu	42
II.) Účastníci stavebního řízení	43
1) Pojem a druhy	43
2) Obecné procesní instituty týkající se účastenství	53
III.) Osoby zúčastněné na řízení	54
IV.) Dotčené orgány státní správy	54
C) Průběh řízení	54
I.) Zahájení řízení	55
1) Podmínky řízení	55
2) Žádost o stavební povolení	55
a) Předmět žádosti	56
b) Obsah žádosti	56
c) Forma žádosti	59
d) Účinky žádosti	60
3) Vyrozumění o zahájení řízení	61
II.) Opatřování podkladů pro rozhodnutí	62
1) Obecně o opatřování podkladů	62
2) Druhy podkladů a jejich význam	63
3) Koncentrační zásada	64
4) Námitky	66
5) Správní akty dotčených orgánů státní správy	67
III.) Hodnocení podkladů	71
IV.) Modifikace průběhu řízení	73
1) Přerušování řízení	74
2) Zastavení řízení	75
D) Ukončení stavebního řízení	75
I.) Zamítnutí žádosti o stavební povolení	76
II.) Stavební povolení	76
1) Pojem a charakteristika stavebního povolení	76
2) Obsah stavebního povolení	78
3) Forma a oznamování stavebního povolení	79
4) Specifické případy zániku, zrušení a změny stav. povolení	82
E) Zvláštní případy modifikace stavebního řízení dle nového stavebního zákona	84
I.) Uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení	84
II.) Zkrácené stavební řízení	84

IV.) Ohlašování staveb	86
A) Předmět ohlášení	86
I.) Předmět ohlášení dle stávající právní úpravy	86
II.) Předmět ohlášení dle nového stavebního zákona	88
B) Průběh procesu ohlášení	88
I.) Průběh procesu ohlášení dle stávající právní úpravy	88
II.) Průběh procesu ohlášení dle nového stavebního zákona	91
V.) Výjimky ze stavebního řádu	93
A) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/1	93
B) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/2	94
C) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/3	95
VI.) Závěr	97
VII.) Seznam použitých pramenů	99
A) Právní předpisy	99
B) Judikatura a stanoviska výkonných orgánů ČR	99
C) Literatura	100

I.) Úvod

Tato diplomová práce věnovaná problematice povolování a ohlašování staveb je zaměřena především na souhrnný popis těchto procesů. Kvůli značnému rozsahu předmětné materie nepodává zevrubný popis a analýzu všech aspektů povolování a ohlašování staveb, ale zaměřuje se spíše na zběžný přehled nejdůležitějších institutů. I přes rozsáhlost tématu však tato práce usiluje o to, aby byl podán alespoň stručný komentář ke všem zákonným ustanovením, jež se této problematice bezprostředně dotýkají.

Diplomová práce se primárně zaměřuje na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Tato práce totiž byla zpracována v době, kdy se současný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“) nacházel ve stadiu legislativního procesu. Nový stavební zákon vyšel ve Sbírce zákonů několik málo týdnů poté, co byla vedoucímu diplomové práce odevzdána její první verze k připomínkám. I když se diplomová práce primárně zaměřuje na stavební zákon z r. 1976, jsou do jejího obsahu zapracovány i změny, které přináší nová právní úprava.

Diplomová práce je rozčleněna na sedm částí. Po úvodní části následuje část věnující se obecným otázkám povolování a ohlašování staveb. Následující tři části jsou pak věnovány jednotlivým procesním režimům obsažených ve stavebním zákoně, tedy povolování staveb, ohlašování staveb a výjimkám ze stavebního řádu (resp. mimořádným postupům). Následuje část zaměřená na shrnutí závěrů obsažených v této práci. Poslední část pak obsahuje seznam použitých pramenů.

II.) Obecně o povolování a ohlašování staveb a jejich změn

A) Pojem a účel

Povolování a ohlašování staveb je právní institut upravující provádění staveb. Smyslem tohoto institutu je zajistit, aby při provádění staveb nedocházelo k ohrožení nebo porušení veřejného či soukromého zájmu. Ačkoliv se jedná o institut práva veřejného, poskytuje velmi efektivní ochranu i soukromým zájmům ostatních zúčastněných subjektů. Veřejnoprávní metoda regulace byla pro ochranu soukromých zájmů zvolena právě proto, že se jeví jako mnohem účinnější než-li metoda soukromoprávní.

Proces provádění staveb je podřízen předběžné kontrole ze strany správních orgánů a bez předchozího souhlasu či povolení správního orgánu nelze v zásadě k provedení stavby přikročit. Stavební činnost je tedy převážně podrobena povolovacímu režimu. Důvodem pro tuto metodu regulace stavební činnosti je potenciální nebezpečnost této činnosti pro ostatní chráněné zájmy a též její nezvratnost. Provádění staveb nemůže být ponecháno na volné úvaze jednotlivých stavebníků, neboť prosazování jejich zájmu na provedení stavby by mohlo často vést k popření zájmů veřejných jakož i zájmů ostatních dotčených subjektů. Následné řešení takto vzniknuvších konfliktů se nejeví jako příliš účinné, a proto jsou tyto potenciální kolize řešeny již před provedením stavby právě v průběhu procesu povolování a ohlašování staveb. Účelem celého procesu, který předchází provedení stavby, je nalezení přijatelného kompromisu mezi jednotlivými kolidujícími zájmy. Jde tedy o to, aby stavba byla provedena takovým způsobem, jenž se podstatně nedotkne žádného z chráněných zájmů.

B) Právní úprava

I.) Prameny právní úpravy

Proces povolování a ohlašování staveb je primárně upraven v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „stavební zákon“). Při přípravě této diplomové práce byla dále zohledněna a zapracována i úprava, kterou přinese zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“).

Úprava stavebního zákona je konkretizována řadou prováděcích vyhlášek Ministerstva pro místní rozvoj, přičemž institutu povolování a ohlašování staveb se dotýká zejména vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

Dalším významným předpisem, který upravuje průběh procesu povolování a ohlašování staveb je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Na základě § 140 stavebního zákona se správní řád aplikuje subsidiárně k pravidlům upravujícím průběh stavebního řízení, která jsou obsažena ve stavebním zákoně. Stavební zákon tedy neupravuje komplexně průběh stavebního řízení, nýbrž obsahuje pouze určitá specifická pravidla. Se stejnou koncepcí počítá i nový stavební zákon.

Povolování a ohlašování staveb se pak dotýká celá řada dalších právních předpisů, které sice neupravují průběh samotného procesu, nicméně předurčují jeho výsledek. Jde o předpisy, jež kladou požadavky na to, jak má výstavba probíhat a na kvalitu stavby samotné. Jedná se zejména o vyhlášku č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, vyhlášku č. 369/2001 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, vyhlášku č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání

autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, aj.

Další skupinou relevantních právních předpisů jsou normy, podle nichž postupují dotčené orgány státní správy a které předurčují, zda stanovisko tohoto orgánu k dané stavbě bude kladné či záporné. Jedná se například o zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, atd.

Do okruhu pramenů jistě patří i základní zásady správního řízení, a to bez ohledu na to, zda jsou výslovně vyjádřeny ve správním řádu či nikoli.

II.) Charakteristika právní úpravy

Právní úprava povolování a ohlašování staveb se vyznačuje následujícími znaky : veřejnoprávní charakter, komplexnost a permanentnost¹.

Pro právní úpravu povolování a ohlašování staveb je příznačná veřejnoprávní metoda regulace, stejně jako pro stavební právo vůbec. Tato metoda se vyznačuje například převahou kogentních norem ve stavebním zákoně či tím, že rozhodující právní skutečností jsou správní akty vydávané stavebním úřadem. Pro právní úpravu je dále příznačný komplexní přístup k tomuto společenskému jevu. Tento přístup spočívá právě v tom, že v rámci procesu předcházejícího vydání povolení či souhlasu k provedení stavby jsou zvaženy a zohledněny všechny zájmy, jež by touto lidskou činností mohly být dotčeny. Právní regulace stavební činnosti se přitom nezaměřuje pouze na určité etapy existence staveb, nýbrž vznáší požadavky na vznik, užívání, změny i odstraňování staveb.

¹ Doležal J., Mareček J., Vobořil O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 47

C) Procesní režimy uplatňované v oblasti provádění staveb

V teorii správního práva je rozlišováno několik procesních režimů, v jejichž rámci dochází ke vzniku práv v oblasti administrativněprávních vztahů. Jedná se zejména o režim volný, podmíněně volný, povolovací a koncesní². V procesu povolování a ohlašování staveb se různou měrou uplatňují různé druhy těchto režimů.

Základním procesním režimem, jež ovládá proces provádění staveb, je režim povolovací. Klasickou formou povolovacího režimu je stavební řízení, tedy řízení vedoucí k vydání stavebního povolení. Ačkoliv terminologie užívaná právní vědou a praxí není v tomto ohledu zcela jednotná³, bude se v této práci pod pojmem stavební řízení rozumět řízení dle § 58 až 70 stavebního zákona. Do tohoto pojmu tedy nejsou zařazeny ostatní druhy řízení vedené podle stavebního zákona (např. územní řízení, kolaudační řízení, řízení o odstranění stavby, ...).

Další formou povolovacího režimu, který je užíván ve stavebním právu, je proces ohlašování. Ač by se z názvu tohoto procesu mohlo zdát, že se jedná o režim podmíněně volný, tak opak je pravdou. Právo realizovat stavbu vzniká vydáním správního aktu ze strany stavebního úřadu a nikoliv okamžikem podání ohlášení ze strany stavebníka. Akt vydávaný stavebním úřadem má povahu předběžného souhlasu a nikoliv povolení, jako je tomu u stavebního řízení. Na povaze procesu ohlášení jakožto režimu povolovacího nic nemění ani skutečnost, že někdy může vzniknout právo realizovat danou stavbu i v případě, že souhlas nebyl dán. I v těchto případech totiž tento správní akt ve prospěch žadatele existuje, i když pouze fiktivně.

² Staša J. Úvod do českého správního práva, Policejní akademie ČR, Praha 2001, s. 15

³ V. Míkule, M. Kopecký, J. Staša – Správní řízení ve věcech stavebních. Praha : ABF, 1997, s.14; Oproti tomu : Nález ÚS č. 96/2000 Sb.

Nový stavební zákon zachovává současnou koncepci stavebního řízení a procesu ohlašování, a to i přes řadu změn, které přináší v oblasti předmětu a průběhu těchto procesů, jakož i v poměru mezi těmito režimy navzájem. Ačkoliv nový stavební zákon neobsahuje ustanovení, které by obsahově odpovídalo § 54 stavebního zákona, tak i přesto je zřejmé, že i on považuje tyto povolovací režimy za základní procesní režimy pro realizaci staveb.

Dalším procesním režimem uplatňujícím se při provádění staveb je režim podmíněně volný. Současný i nový stavební zákon používají variantu tohoto režimu, jež je založena na principu oznámení. Tento režim je používán spíše ve výjimečných případech a jeho aplikace je vázána na splnění celé řady podmínek. To je dáno tím, že tento režim neposkytuje dostatečnou ochranu zájmům, jež by provedením stavby mohly být dotčeny. V současném stavebním zákoně je tento režim zastoupen například při provádění staveb podle § 137a/1 stavebního zákona. V novém stavebním zákoně je tento procesní režim používán například ve formě zkráceného stavebního řízení dle § 117 nového stavebního zákona.

Posledním procesním režimem užívaným pro provádění staveb je režim volný. Ten se vztahuje pouze na stavby, které jsou taxativně vypočteny v zákoně (viz § 56 stavebního zákona a § 103 nového stavebního zákona). Nutno podotknout, že pravý volný režim se uplatňuje pouze u těch staveb, které lze realizovat bez jakékoliv předcházející ingerence státní moci (např. přenosná a krátkodobá zařízení), nikoliv u staveb, které jsou povolovány mimo režim stavebního zákona (např. důlní stavby).

D) Pojem stavby a vybrané druhy staveb

I.) Pojem stavby

1) Pojem stavby dle stavebněprávních předpisů

Pojem stavby je ústředním pojmem celého stavebního řádu. Právní institut povolování a ohlašování staveb upravuje právě ty společenské vztahy, které se týkají provádění staveb. Stavební zákon nepodává jednoznačnou definici stavby, ale v různých ustanoveních toliko naznačuje, jaké objekty mají být za stavbu považovány. Zákon tímto ponechává na uvážení stavebních úřadů, aby v konkrétním případě rozhodly, zda daný objekt je stavbou dle stavebního zákona či nikoli.

Stavební zákon užívá výraz stavby ve dvou různých významech. Jednak je výraz stavba chápán jako hmotný výsledek lidské činnosti a jednak jako probíhající lidská činnost spočívající ve stavění⁴. Ve druhém slova smyslu se tedy stavbou rozumí provádění staveb.

Základním ustanovením stavebního zákona vykládajícím pojem stavby je § 139b/1. Zákon v tomto ustanovení žádnou definici nepodává a ani neuvádí kriteria, podle nichž by bylo možné odlišit stavby od jiných objektů. Toto ustanovení pouze uvádí, jaká kriteria nejsou rozhodná pro posouzení, zda daný objekt je stavbou či nikoli. Ustanovení § 139b/1 je konkretizováno v § 2 prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb., které skrze demonstrativní výčty příkladů vykládá, co se rozumí stavebně technickým provedením a co může být účelem stavby. Až toto ustanovení dává přesnější představu o obsahu pojmu stavby.

Při posuzování, jestli daný objekt je stavbou ve smyslu stavebního zákona, není rozhodující ani kritérium, zda je spojen se zemí pevným základem či nikoli, neboť stavby

⁴ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 266

mohou být jak movité tak i nemovité. Příkladem movitých stavebních děl, jež jsou stavbou ve smyslu stavebního zákona, mohou být například krátkodobá přenosná zařízení či geodetické dřevěné a přenosné měřické věže, signály a pyramidy.

Vedle základního ustanovení § 139b/1, jež se pokouší o vyložení pojmu stavba, obsahuje stavební zákon další ustanovení, která obsah tohoto pojmu rozšiřují a upřesňují. Především se jedná o ustanovení § 139 a) stavebního zákona, z kterého plyne, že pojmem „stavba“ se rozumí i její část. Proto pokud stavební zákon vyžaduje ohlášení či povolení pro určitou stavbu, je nutné stejný úřední postup absolvovat i při výstavbě pouze části dané stavby. Dalšími ustanoveními, jež upřesňují pojem stavby jsou ustanovení definující jednotlivé druhy staveb (např. stavby drobné, jednoduché, ...).

Obecně lze říci, že stavba je vždy výsledkem záměrné lidské činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu vytvoří nový stavební objekt⁵. K provedení stavby je vždy vyžadována určitá míra technických znalostí a dovedností. Stavba přitom může vzniknout nejen tzv. mokřým procesem (např. zděním), ale i pouhou montáží jednotlivých stavebních prvků. Stavbou proto mohou být i různé plechové garáže či zahradní chaty a altány, jež lze vcelku koupit v obchodě.

Stavební zákon tím, že nepodává definici pojmu stavby a ani neuvádí rozhodná kritéria pro odlišení stavby od jiných objektů, ponechává rozhodnutí o povaze daného objektu v diskreční pravomoci stavebních úřadů. Stavební úřad si při určování, zda daný objekt je stavbou či nikoli, nemůže počínat libovolně, nýbrž musí respektovat existující kritéria, daná obecně uznávanou naukou, jakož i rozhodovací činností soudů⁶.

Nový stavební zákon obsahuje v ustanovení § 2/3 obdobné vymezení pojmu stavba, jako stavební zákon stávající. Jediným rozdílem oproti původnímu vymezení je požadavek, aby stavby vznikaly stavební nebo montážní technologií. Zřejmě se o žádné vylepšení

⁵ S 827-SJS/2001

⁶ S 827-SJS/2001

existující legální definice nejedná, neboť si jen ztěží lze představit stavební dílo, které by nevzniklo stavební nebo montážní technologií. Nový stavební zákon, stejně jako stavební zákon stávající, doplňuje základní vymezení pojmu stavba ustanovením, podle kterého se pojmem „stavba“ rozumí i její část nebo změna dokončené stavby.

2) Pojem stavby v jiných právních předpisech

Pojem stavby je užíván i v jiných právních předpisech, například v z.č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, z.č. 344/1992 o katastru nemovitostí ČR, či v z.č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí. Tyto předpisy definici stavby neobsahují, a proto lze zpravidla pro účely těchto předpisů použít analogicky stavebněprávního vymezení.

Občanský zákoník používá na několika místech pojem stavby, avšak v žádném ustanovení nepodává definici tohoto pojmu. Pro vymezení obsahu pojmu stavba v občanskoprávních vztazích bude tedy nutné použít analogicky předpisy práva stavebního⁷. Určité rozpory mezi občanskoprávním a stavebněprávním pojmem stavby však přeci jen mohou existovat. Především z ustanovení § 119 občanského zákoníku plyne, že stavba ve smyslu tohoto zákona je vždy věcí v právním smyslu. Naproti tomu stavba ve smyslu stavebního zákona, jakožto předmět povolovacího řízení vedeného stavebním úřadem, může být součástí jiné věci, tedy sama o sobě nemusí být věcí v právním smyslu. Například rozestavěná stavba budovy je stavbou ve smyslu stavebního zákona, avšak stavbou ve smyslu občanského práva se stává až v okamžiku, kdy vznikne jako věc v právním smyslu. Stavba vzniká jako věc v právním smyslu v okamžiku, v němž je vybudována do takového stadia, že

⁷ Kumprecht P. – Stavební zákon v otázkách a odpovědích a soudní praxi, ASPI publishing s.r.o., 2002, s. 28

všechny ostatní stavební práce směřují již jen k jejímu dokončení. To je zpravidla okamžik, kdy je již jednoznačně patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží⁸.

Specifickým příkladem rozporu mezi stavebněprávním a občanskoprávním pojetím stavby jsou stavby pozemních komunikací. Ty jsou dle § 120/1 stavebního zákona a § 16 z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“) stavbami ve smyslu stavebněprávních předpisů. Z pohledu práva občanského jsou však pozemní komunikace druhem pozemku a nikoli stavbou. To plyne z účelové kategorizace půdy, která je zakotvena v katastrálním zákoně a v jeho prováděcích vyhláškách. Z těchto předpisů vyplývá, že pozemní komunikace spadají mezi tzv. „ostatní plochy“. Z hlediska práva občanského tedy pozemní komunikace nemohou být současně stavbou a současně pozemkem, neboť dle občanského zákoníku jde o dvě rozdílné věci, které mohou mít různý právní režim⁹. Z pohledu občanského práva je tedy pozemní komunikace druhem pozemku, a to i přesto že silniční zákon rozlišuje mezi silničním pozemkem a tzv. tělesem dálnice či tělesem silnice a místní komunikace.

Podobné rozdíly ve vymezení pojmu stavby, jaké existují mezi občanským zákoníkem a stavebním zákonem, se vyskytují i u jiných právních předpisů. Tak například stavba ve smyslu zákona č. 229/1991 Sb., o půdě musí být vždy samostatnou věcí v právním smyslu. Součást stavby nemůže být nikdy vydána¹⁰. Stavba ve smyslu zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí musí být vždy samostatnou nemovitou věcí¹¹. Movité stavby ani stavby, které nejsou samostatnými věcmi v právním smyslu, nemohou být předmětem daně ze stavby.

⁸ S 258-SJS/1998

⁹ Rozsudek NS z 26.10.1999 sp.zn. 2 Cdon 1414/97

¹⁰ S 955-SJS/2002

¹¹ 28 Ca 405/2000

II.) Vybrané druhy staveb

1) Obecně

Obecná vymezení pojmu stavba jsou ve stavebním zákoně doplněna ustanoveními o jednotlivých druzích staveb. Tato ustanovení skrze výčty jednotlivých stavebních děl doplňují a upřesňují vágní vymezení pojmu stavba obsažené v § 139b/1. Stavební zákon zmiňuje například jednoduché stavby, drobné stavby, stavby nevyžadující ohlášení ani povolení a liniové stavby a stavby zvláště rozsáhlé. Prováděcí vyhláška č. 132/1998 Sb., dále uvádí tzv. neobvyklé stavby, jejichž povolování se též vyznačuje určitými specifiky.

Správné zařazení stavby do příslušné kategorie má značný význam pro právní režim dané stavby. Na tomto zařazení například záleží, zda pro stavbu bude nutné stavební povolení nebo bude postačovat ohlášení, zda projektovou dokumentaci stavby bude moci zpracovat kvalifikovaná osoba nebo ji bude muset zpracovat osoba oprávněná, apod. V pochybnostech o správném zařazení příslušné stavby je vždy rozhodující stanovisko příslušného stavebního úřadu.

I nový stavební zákon třídí stavby do skupin podle jejich procesního režimu, především obsahuje relativně podrobný výčet staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací nevyžadujících ani povolení ani ohlášení a dále výčet staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, jež podléhají ohlašovacímu režimu. Nový stavební zákon nezná kategorii drobných staveb. Naproti tomu zůstává zachována kategorie jednoduchých staveb, i když zahrnuje zcela jiný okruh staveb, než jak tomu bylo dopsud.

2) Drobné stavby

Kategorie drobných staveb zahrnuje stavební díla menšího významu, u nichž se nepředpokládá větší vliv na jejich okolí, proto pro jejich provádění není nutné územní rozhodnutí o umístění stavby ani stavební povolení a jejich realizaci předchází toliko ohlašovací proces. Tato kategorie má tedy stěžejní význam pro rozlišení povolovacího a ohlašovacího režimu.

Drobnými stavbami jsou především stavby vymezené v § 139b/7 stavebního zákona. Do této kategorie drobných staveb mohou v závislosti na svém stavebně technickém provedení spadat například kůlny, zahradní altány, stavby pro chov drobného zvířectva, vrátnice, žumpy či zemní sklepy. Společným znakem všech těchto staveb však vždy musí být jejich doplňková funkce, to znamená, že nikdy nemohou existovat samostatně bez stavby hlavní. Proto například samostatně stojící rekreační chata splňující rozměrové požadavky uvedené v § 139b/7 a) není drobnou stavbou a lze ji provést pouze na základě stavebního povolení.

Dalším druhem drobných staveb jsou stavby na pozemcích určených k plnění funkcí lesa vymezené v ustanovení § 139b/8 a) stavebního zákona. Tato kategorie drobných staveb je definována nejen svou funkcí a svými rozměry, nýbrž i svým umístěním. Mohou do ní spadat například krmelce, seníky, přístřešky pro vodní drůbež či poseďy. Vždy však bude záležet na stavebně technickém provedení těchto staveb, neboť řada z nich bude zpravidla krátkodobými přenosnými zařízeními, která nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení. Mezi tyto drobné stavby nespádají stavební díla sloužící k provozování myslivosti, které nejsou umístěny na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nýbrž na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu. Tyto stavby nelze podřadit pod žádný jiný druh drobných staveb, proto pokud se nebude jednat o krátkodobá přenosná zařízení, bude nutné pro jejich provedení získat

stavební povolení. Do této kategorie drobných staveb též nenáleží ani kovové závory zabetonované do země po obou stranách cesty¹². Tato stavební díla jsou totiž natolik technicky nenáročná, že je nelze vůbec považovat za stavby ve smyslu stavebního zákona. O umístění těchto závor rozhoduje příslušný silniční správní úřad po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky. Silniční správní úřad v součinnosti s Policií ČR může upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka.

Zbylé druhy drobných staveb jsou vymezeny v ustanovení § 139b/8 písm. b) až d). Všechna tato stavební díla jsou v zákoně vymezena toliko svou funkcí, a proto budou náležet do kategorie drobných staveb bez ohledu na své stavebně technické provedení, své rozměry či umístění. Oplocení je drobnou stavbou vždy bez ohledu na své rozměry či použitý materiál a též bez ohledu na to, zda plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní či nikoli. U přípojek drobných staveb na rozvodné sítě a kanalizaci stavby hlavní je nutné toliko zmínit, že se nejedná o přípojky na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci, neboť ty jsou jednoduchými stavbami vyžadujícími stavební povolení.

Kromě pozitivního vymezení drobných staveb je v § 139b/9 stavebního zákona obsaženo i vymezení negativní. Zákon vypočítává stavby, které nikdy nelze považovat za drobnou stavbu a to bez ohledu na to, zda splňují předpoklady drobných staveb či nikoli. Zvláštní účel těchto staveb a vyšší riziko negativního vlivu těchto staveb na jejich okolí vyžaduje, aby byly prováděny vždy na základě stavebního povolení, a to i když se jedná o stavby menších rozměrů.

¹² Stanovisko MMR č.j. 922/99 – 3 2/K-40/99 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátilová Z., Alsterová M., Válková M. : Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 80)

3) Jednoduché stavby :

Další kategorií staveb, kterou stavební zákon zmiňuje, jsou stavby jednoduché. Pro provádění těchto staveb je vždy nutné získat stavební povolení a nevztahuje se tedy na ně ohlašovací režim. Nicméně i pro tyto stavby, díky jejich jednoduchosti, platí jak při výstavbě tak při jejich úředním projednávání celá řada úlev a zjednodušení, které nelze u jiných staveb využít.

Stavební zákon podává taxativní výčet jednoduchých staveb v ustanovení § 139b/5 a zároveň tuto kategorie vymezuje i negativním způsobem v § 139b/6. Jednoduchými stavbami mohou být v závislosti na svých rozměrech například rodinné domy, menší činžovní domy, sklady, stodoly apod.

Odlišný právní režim jednoduchých staveb spočívá zejména v tom, že se povětšinou schvalují tzv. „jednokolově“, tedy že za podmínek stanovených v ustanovení § 32/3 stavebního zákona dojde ke sloučení územního řízení o umístění stavby a stavebního řízení.

Dalším specifickým rysem jednoduchých staveb je skutečnost, že mohou být prováděny svépomocí, zajistí-li stavebník odborné vedení realizace stavby oprávněnou osobou, příp. kvalifikovanou osobou.

Poslední zvláštností jednoduchých staveb jsou úlevy týkající se právě odborného dozoru při provádění stavby a též zpracování dokumentace pro územní a stavební řízení. V této souvislosti rozděluje stavební zákon jednoduché stavby do dvou skupin. Do první skupiny náleží stavby uvedené v ustanovení § 139b/5 b), c) a d) stavebního zákona. Do druhé skupiny pak spadají ostatní jednoduché stavby vypočtené v zákoně. U jednoduchých staveb náležejících do první skupiny postačuje pokud dokumentaci vypracuje a odborný dozor provádí tzv. kvalifikovaná osoba, tedy osoba splňující podmínky uvedené v § 44/3 stavebního zákona. U ostatních jednoduchých staveb je nezbytné, aby odborný dozor prováděly a

dokumentaci zpracovávaly tzv. oprávněné osoby, tedy autorizovaní architekti, inženýři a technici.

Jak bylo zmíněno již výše, i nový stavební zákon zná kategorii jednoduchých staveb. Okruh staveb spadajících do této kategorie je vymezen v § 104/2 a) až d) nového stavebního zákona. Pojem „jednoduché stavby“ má tedy dle nového stavebního zákona zcela jiný obsah, než jak tomu bylo doposud. Tato kategorie je významná pro odlišení ohlašovacího a povolovacího režimu, neboť pro jednoduché stavby splňující podmínky uvedené v § 104/1 nového stavebního zákona postačuje ohlášení a nemusí být povolovány.

4) Stavby nevyžadující ohlášení ani povolení

Stavební zákon skrze taxativní výčet definuje stavby, zařízení a konstrukce pro jejichž provedení není potřebné ani stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Jedná se o zákonnou výjimku z obecného pravidla, dle kterého stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Ačkoliv provádění těchto staveb a zařízení nemusí být schvalováno stavebním úřadem, často půjde o stavby ve smyslu stavebního zákona.

Do této kategorie staveb spadají rozličná stavební díla, jež mají různá stavebně technická provedení i různý dopad na zájmy chráněné zákonem. V zásadě lze tyto stavby rozdělit do dvou základních skupin. Do první skupiny náleží stavby, jež mohou mít významný dopad na zákonem chráněné zájmy, avšak kvůli svému specifickému účelu jsou vyjmuty z působnosti stavebních úřadů a jejich povolování je svěřeno příslušným orgánům státní správy. Tyto stavby lze tedy provádět pouze na základě konkrétního aktu vydaného podle zvláštních předpisů. Do této skupiny náležejí například důlní díla či stavby v povrchových lomech. Do druhé skupiny pak náležejí stavby jejichž provedení se může jen v minimálním

rozsahu dotknout zákonem chráněných zájmů, a proto není nutné aby tyto stavby byly úředně schvalovány a lze je tedy provádět ve volném režimu. Sem spadají například krátkodobá přenosná zařízení, konstrukce chmelnic a vinic či udržovací práce dle § 56 i) stavebního zákona.

Skutečnost, že se tyto stavby a zařízení mohou realizovat bez stavebního povolení neznamená, že se ohledně nich nekoná územní řízení. Často jsou proto relevantní chráněné zájmy dostatečně zohledněny již v rámci územního řízení a není nutný duplicitní přezkum i v řízení stavebním. Rozhodnutí o umístění stavby je vyžadováno například pro stavby v povrchových lomech či pro nadzemní a podzemní komunikační vedení. Rozhodnutí o využití území je naopak nutné pro vinice a chmelnice.

První druh staveb nevyžadujících povolení ani ohlášení je vymezen v ustanovení § 56 písm. a) stavebního zákona. Tímto ustanovením stavební zákon odkazuje na zvláštní předpisy týkající se hornické činnosti, kterými jsou zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon) a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Pro určení, které z těchto staveb mají být vyjmuty ze stavebního řízení, jsou rozhodující právě tyto zákony a jejich prováděcí vyhlášky, neboť ty vymezují působnost orgánů státní báňské správy, na niž stavební zákon odkazuje.

Orgány státní báňské správy povolují důlní díla, důlní stavby pod povrchem, důlní stavby sloužící otvírce, přípravě nebo dobývání výhradního ložiska v lomech a skrývkách v hranicích vymezených čarou skutečně provedené skrývky nebo prováděné těžby, případně na území vystaveném přímým účinkům těžby, pokud nebyla provedena rekultivace těžby.

Důlním dílem se rozumí povrchový prostor v zemské kůře vytvořený hornickou činností, jedná se tedy například o průzkumné komíny, jámy, štoly, větrací, odvodňovací a záchranné vrty či tzv. povrchové prostory (lomy, skrývkové či těžební řezy). Důlní stavbou pod povrchem je například důlní požární vodovod či větrní a hrázové objekty v uhelných dolech.

Stavbou v povrchových lomech a skrývkách mohou být například tzv. provozovny, skladiště, potrubí či čerpací stanice a jímky.

Orgány státní báňské správy dále povolují zřizování zařízení, jimiž dochází k tzv. zvláštním zásahům do zemské kůry. Tato zařízení často budou mít charakter stavby ve smyslu stavebního zákona (například úložiště odpadů v podzemních prostorech či zařízení pro průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry). Do působnosti orgánů státní báňské správy naopak nenáleží povolování staveb a zařízení nacházejících se v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s těžbou. Tyto stavby povoluje stavební úřad, avšak po projednání s obvodním báňským úřadem.

Při povolování staveb náležejících do působnosti orgánů státní báňské správy se tyto orgány řídí především předpisy práva horního, avšak subsidiárně bude aplikován i stavební zákon a jeho prováděcí předpisy.

Dalším druhem staveb nevyžadujících povolení ani ohlášení jsou stavby, zařízení a stavební úpravy telekomunikační sítě vymezené v ustanovení § 56 b), g), h), j) a k) stavebního zákona. Terminologie stavebního zákona týkající se těchto staveb je zastaralá, neboť odpovídá již zrušenému zákonu č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, a to i přesto, že samotný stavební zákon byl v tomto ohledu novelizován novým zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), jenž používá terminologii novou (např. síť elektronických komunikací, elektronické komunikační zařízení, apod.). Pojmy nadzemní a podzemní komunikační vedení a opěrné body nadzemního komunikačního vedení jsou definovány v ustanovení § 104 odst. 9 a 11 zákona o elektronických komunikacích. Novela stavebního zákona provedená zákonem o elektronických komunikacích zavedla samostatné povolování nosných konstrukcí anténních systémů nad patnáct metrů celkové výšky, i když se vlastně jedná o změnu již existující

stavby a nikoli o stavbu novou. Toto pojetí pak přebírá i nový stavební zákon (ustanovení § 103 odst.1 písm. c) bod 2 a § 104/2 m).

V praxi nejčastějším případem staveb nevyžadujících povolení ani ohlášení jsou krátkodobá a přenosná zařízení. Tato zařízení nejsou podrobena předběžné úřední kontrole právě díky své dočasnosti a snadné odstranitelnosti. Požadavek krátkodobosti znamená, že zařízení má být umístěno na svém stanovišti nejvýše několik dnů či týdnů. Požadavek přenosnosti zařízení znamená, že jej lze přemístit lidskou silou či malou mechanizací¹³.

Krátkodobými přenosnými zařízeními mohou být například prodejní stánky, kočovné úly a pojízdné včelíny, skleníky a fóliovníky, jednoduché krmelce či posedy, přenosné lyžařské vleky bez trvalé elektrické přípojky aj. Krátkodobými přenosnými zařízeními naopak zpravidla nebudou pouliční stavby trafik, květinářství či občerstvení, maringotky s podezdívkou či malé dřevěné kůlny. Mezi tato zařízení nebudou náležet ani meteorologické stožáry ze železných profilů, neboť i když jsou snadno demontovatelné, tak je nelze snadno přenést. Navíc tyto stožáry jsou vždy kvůli své funkci dlouhodobým zařízením¹⁴.

Krátkodobým a přenosným zařízením často budou i přetlakové haly víceúčelového využití, avšak je-li s takovou halou spojeno provedení staveb či stavebních prací, které tvoří její součást nebo příslušenství a podléhají režimu stavebního zákona (například zřízení betonového podkladu, napojení na elektrické vedení či vodovod, vybudování toalet), bude nutné celý objekt posuzovat komplexně a získat pro něj stavební povolení¹⁵.

¹³ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 132

¹⁴ Stanovisko MMR č.j. 3071/98-32/K-120/98 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátílová Z., Alsterová M., Válková M.: Stavební zákon v praxi; Public History; 2000, s. 78)

¹⁵ Stanovisko MMR č.j. 14458/99-32K-494/99 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátílová Z., Alsterová M., Válková M. : Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 80-81)

Posledním případem staveb nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení jsou stavby hrobů, hrobek a hrobových zařízení na veřejném pohřebišti¹⁶. Tato výjimka z obecného pravidla vyjádřeného v ustanovení § 54 stavebního zákona není výslovně zakotvena ve stavebním zákoně, ale vyplývá z § 17 zákona č. 256/2000 Sb., o pohřebnictví. Stavební povolení ke zřízení pohřebiště v sobě zahrnuje i povolení ke zřizování jednotlivých zařízení k pohřbívání.

5) Liniové stavby a stavby zvlášť rozsáhlé

Další specifickou kategorií staveb jsou stavby liniové a stavby zvlášť rozsáhlé, s velkým počtem účastníků. Ačkoliv stavební zákon tyto pojmy používá a v určitých ohledech pro ně stanoví i zvláštní právní režim, není tato kategorie staveb definována ani ve stavebním zákoně ani v jeho prováděcích vyhláškách. Okruh liniových staveb je poměrně zřejmý, naproti tomu vymezení staveb zvlášť rozsáhlých již tak jednoznačné není.

Za liniové stavby jsou obvykle považována dálková vedení (energetická, plynovodní, vodovodní, kanalizační, telekomunikační, aj.), pozemní komunikace a stavby drah. Stavby zvlášť rozsáhlé jsou stavby velkých rozměrů, jejichž výstavba se může přímo dotknout velkého počtu subjektů. Stavební zákon nikde nestanoví minimální potřebný počet účastníků, kterých se má stavba týkat, aby ji bylo možno považovat za stavbu zvlášť rozsáhlou. Před účinností současného správního řádu proto vždy záleželo na uvážení stavebního úřadu, zda stavbu zařadí do této kategorie staveb či nikoli. S ohledem na § 144/1 správního řádu budou nadále za stavby zvlášť rozsáhlé s velkým počtem účastníků zřejmě považovány stavby, ohledně kterých se vede řízení s více než 30 účastníky. Může se jednat například o přehrady,

¹⁶ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 132

velké čistírny odpadních vod, velkochovy hospodářských zvířat, spalovny odpadu, papírny, letiště, apod.

Odlišnost povolovacího řízení liniových staveb a staveb zvláště rozsáhlých spočívá zejména v tom, že kvůli přílišné početnosti účastníků řízení se příslušná rozhodnutí a vyrozumění týkající se těchto staveb nedoručují „do rukou“, ale doručují se veřejnou vyhláškou. Dalším specifikem pak je skutečnost, že tyto stavby se často nacházejí v územním obvodu vícera stavebních úřadů a proto se příslušnost k vedení stavebního řízení řídí ustanovením § 119 stavebního zákona.

Tyto stavby mohou mít významný dopad na zájmy chráněné zvláštními předpisy, proto je specifický právní režim těchto staveb dokreslen právě v těchto předpisech. Například dle § 48a/2 a) z.č. 289/1995 Sb., o lesích, se krajský úřad, jakožto orgán státní správy lesů, vyjadřuje k návrhům tras celostátních a tranzitních liniových staveb a jejich součástí v územní působnosti krajů.

6) Další druhy staveb

Kromě výše uvedených druhů staveb zná stavební zákon celou řadu dalších specifických kategorií staveb, jejichž provádění se vyznačuje určitými specifiky. Jedná se například o stavby dočasné či stavby podzemní. Specifickou kategorií staveb jsou též tzv. stavby neobvyklé. Tato kategorie je zakotvena v ustanovení § 17 vyhlášky č. 138/1998 Sb. a nikoli ve stavebním zákonu samém.

III.) Změny staveb

Jak bylo zmíněno již výše, stavební zákon upravuje existenci staveb komplexním způsobem. Proto stejnému procesnímu režimu jako vytváření nové stavby podléhají i změny již stávajících staveb. I pro provádění změn staveb tedy platí § 54 stavebního zákona.

Stavební zákon rozlišuje dvě základní kategorie změn staveb. První kategorií jsou změny dokončených staveb, druhou kategorií jsou pak změny staveb před jejich dokončením. Provádění změn dokončených staveb se povoluje v běžném stavebním řízení, tzn. pro povolování a ohlašování změn dokončených staveb platí zcela stejná procesní pravidla jako pro povolování a ohlašování provádění nových staveb. Tyto změny staveb se považují za stavební díla a jsou tedy součástí širšího pojmu stavba. V případě povolování změn staveb před jejich dokončením se vede zvláštní řízení dle § 68 stavebního zákona, pro které se však přiměřeně užijí ustanovení o stavebním řízení.

Změny dokončených staveb jsou definovány v § 139b/3 stavebního zákona. Toto ustanovení rozlišuje tři druhy změn dokončených staveb, nicméně toto rozlišování nemá zvláštní význam pro určení správného procesního režimu, kterému má příslušná změna stavby podléhat. Stěžejním ustanovením pro určování procesního režimu je § 55/2 b) stavebního zákona, který definuje stavební úpravy k jejichž realizaci postačuje ohlášení stavebnímu úřadu. Proto při určování, zda změna stavby vyžaduje stavební povolení či nikoli, je vždy rozhodující, jestli se jedná o stavební úpravu ve smyslu § 55/2 b) stavebního zákona nebo zda jde o jinou změnu stavby.

Přístavby a nástavby vždy vyžadují stavební povolení, neboť vždy jde o změny staveb, jimiž se mění vzhled stavby. Přístavba je takovou změnou stavby, při které se ke stávající stavbě přistavuje další její část a tím se půdorys původní stavby rozšiřuje. Má-li jít skutečně o

změnu stávající stavby a nikoli o vznik nové stavby nacházející se v blízkosti stavby původní, musí být přistavěná část provozně propojena s existující stavbou¹⁷.

Stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, mohou být realizovány buď na základě stavebního povolení nebo i na základě ohlášení. Tato kategorie zahrnuje různé druhy změn staveb, jež sice nejsou v zákoně definovány, avšak v praxi mají tyto pojmy svůj ustálený význam. Jedná se například o adaptaci, rekonstrukci, modernizaci, vestavbu či generální opravu¹⁸. U těchto stavebních úprav záleží především na tom, zda se jimi mění vzhled stavby či zda se jimi zasahuje do nosných konstrukcí. Stavební úřad musí při volbě procesního režimu vždy pečlivě zvážit, zda daná stavební činnost splňuje tato kritéria či nikoli. Stavební činnost směřující k těmto cílům může podléhat různému procesnímu režimu v závislosti na svém rozsahu a stavebně technickém provedení. Například zateplování fasád panelových domů bude zpravidla stavební úpravou, pro níž postačuje ohlášení, může však jít i o stavební úpravu vyžadující stavební povolení (např. dochází-li ke zasklívání lodžii) a též může jít o udržovací práce nevyžadující ohlášení ani povolení¹⁹.

Nový stavební zákon definuje změny staveb již ve svých úvodních ustanoveních (§ 2/5). I nový stavební zákon rozlišuje mezi změnami dokončených staveb a změnami staveb před jejich dokončením, obě tyto kategorie vymezuje obdobně jako stavební zákon stávající. Definice obsažené v novém stavebním zákoně jsou přesnější ve dvou ohledech. U přistaveb se výslovně požaduje, aby byly přistavěná část a dosavadní stavba vzájemně provozně propojeny. Za stavební úpravu je výslovně prohlášeno zateplení pláště stavby.

¹⁷ Doležal J., Lanč J. – Příručka stavebního práva – umístování, povolování, kolaudace, Polygon, 1998, s. 15

¹⁸ Doležal J., Lanč J. – Příručka stavebního práva – umístování, povolování, kolaudace, Polygon, 1998, s. 16-17

¹⁹ Stanovisko MMR č.j. 7036/99-32/K-215 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátílová Z., Alsterová M., Válková M.: Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 76-77)

E) Organizace na úseku stavebního řádu

I.) Stavební úřady

1) Obecně

Povolování staveb je výkonem státní správy. Subjektem, jemuž je tato činnost přiřčována je tedy stát, ačkoli jejím vykonavatelem jsou stavební úřady, které jsou povětšinou orgány územních samosprávných celků. Stavební zákon používá pojem „stavební úřad“ ve smyslu funkčním a nikoli ve smyslu institucionálním. Nejedná se tedy o určitou organizační jednotku, jíž by byla svěřena určitá kompetence a pravomoc, ale jde o okruh záležitostí svěřených do působnosti určitých orgánů²⁰.

Stavební zákon rozlišuje stavební úřady na obecné stavební úřady a na speciální a vojenské a jiné stavební úřady. Speciální a vojenské a jiné stavební úřady mají zákonem vymezeno, ohledně kterých staveb smějí konat povolovací řízení. Pro všechny ostatní stavby jsou příslušné obecné stavební úřady.

2) Obecné stavební úřady

Okruh orgánů vykonávajících funkci obecných stavebních úřadů je taxativně vymezen v ustanovení § 117/1 stavebního zákona. Změny ve výčtu stavebních úřadů lze dosáhnout pouze změnou zákona. Pro přehlednost je však Ministerstvu pro místní rozvoj uloženo, aby každoročně uveřejnilo ve Sbírce zákonů seznam stavebních úřadů podle krajů.

Obce, které jsou stavebním úřadem mohou se souhlasem krajského úřadu uzavřít koordinační veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, jejímž předmětem je výkon působnosti stavebního úřadu. Takovéto vytváření obvodových působností je v praxi poměrně běžné.

²⁰ Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 21

Pokud obec, která vykonává funkce stavebního úřadu i pro jinou obec, přestane tyto funkce vykonávat, přechází působnost stavebního úřadu na obecní úřad obce s rozšířenou působností, nedojde-li k uzavření dohody o výkonu působnosti stavebního úřadu s jinou obcí.

Obdobně může být obvodová působnost vytvářena i v rámci hlavního města Prahy či statutárních měst. V tomto případě však pravděpodobně záleží na statutu města, který určí obvod působnosti příslušného úřadu městské části či obvodu.

Místně příslušným stavebním úřadem je ten úřad, v jehož obvodu se nachází daná stavba. Rozhodujícím kritériem pro určení místně příslušného stavebního úřadu je tedy forum rei sitae. Jde-li o stavbu nebo opatření, jež se má uskutečnit v územním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, platí ohledně místní příslušnosti zvláštní pravidla stanovená v § 119 stavebního zákona. Pokud se nadřízený orgán uvedený v § 119 stavebního zákona rozhodne přenechat vedení řízení a vydání rozhodnutí některému z podřízených stavebních úřadů, zpravidla to bude ten úřad, v jehož obvodu se nachází podstatná část stavby. Přihlíží se však i k materiálnímu a personálnímu vybavení příslušných úřadů. Stavební úřady, v jejichž správním obvodu se má stavba či opatření uskutečnit a které nebyly určeny k vydání rozhodnutí, poskytují stavebnímu úřadu, který vede řízení, plnou součinnost za svůj správní obvod²¹.

3) Speciální a vojenské a jiné stavební úřady

Speciální a vojenské a jiné stavební úřady jsou orgány státní správy, jejichž primární „náplň práce“ je jiná činnost než vedení stavebního řízení. Tyto správní orgány tedy vykonávají státní správu na jiných úsecích než je stavebnictví, avšak kvůli specifické povaze

²¹ Doležal J., Mareček J., Vobořil O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 227

stavebních děl vyskytujících se na daných úsecích je těmto orgánům svěřena působnost stavebních úřadů.

A) Speciální stavební úřady

Působnost speciálních stavebních úřadů je vymezena v § 120/1 stavebního zákona, který vypočítává druhy staveb, pro něž jsou tyto úřady příslušné. Rozsah působnosti jednotlivých speciálních stavebních úřadů je pak upřesněn příslušnými zvláštními předpisy, které vymezují, co se rozumí leteckými stavbami, stavbami drah apod. Působnost stavebních úřadů vykonávají tyto orgány ve všech věcech kromě pravomoci ve věcech územního rozhodování a vyvlastnění

Speciální stavební úřady nevykonávají svou působnost na úseku stavebního řádu nikdy zcela samostatně, nýbrž v součinnosti s obecnými stavebními úřady. Speciální stavební úřady totiž mohou vydat stavební povolení jen se souhlasem obecného stavebního úřadu, který ověřuje dodržení podmínek stanovených v územním rozhodnutí. Není-li územní rozhodnutí vyžadováno pro umístění stavby, ověřuje obecný stavební úřad alespoň soulad povolované stavby se záměry územního plánování. Obecný stavební úřad tedy může odmítnout udělit souhlas s vydáním stavebního povolení, pokud povolovaná stavba nesplňuje podmínky územního rozhodnutí nebo neodpovídá záměrům územního plánování. Nemůže však odmítnout udělení tohoto souhlasu z jiného důvodu, např. protože se domnívá, že stavba neodpovídá technickým požadavkům na výstavbu nebo že stavebník neprokázal vlastnické či jiné právo k pozemku, apod.

I) Speciální stavební úřad pro stavby letecké

Stavebním úřadem pro letecké stavby je Úřad pro civilní letectví, v jehož rámci je zřízen odbor letišť a leteckých staveb, jenž má na starosti výkon agendy stavebního úřadu²².

Pojem letecké stavby je definován v zákoně o civilním letectví č. 49/1997 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů. Leteckou stavbou jsou zejména stavby letišť a stavby v prostoru letišť. Letištěm se přitom rozumí územně vymezená a vhodným způsobem upravená plocha, včetně souboru staveb a zařízení, trvale určená ke vzletům a přistávání letadel a k pohybům letadel s tím souvisejícím. Leteckou stavbou jsou dále i stavby sloužící k zajištění letového provozu mimo prostor letiště. Takovými stavbami jsou například stavby pro radiolokační a telekomunikační služby či návěstidla.

Úřad pro civilní letectví vykonává na úseku stavebnictví i další úkony. Zejména vydává souhlas k umístění některých staveb nacházejících se mimo ochranná pásma letišť a leteckých staveb. Jedná se například o stavby, jejichž výška přesahuje 100 metrů.

II) Speciální stavební úřad pro stavby drah a stavby na dráze

Stavebním úřadem pro stavby drah a stavby na dráze jsou drážní správní úřady. Drážními správními úřady jsou Ministerstvo dopravy a spojů a Drážní úřad. Působnost drážních správních úřadů vykonávají ve stanoveném rozsahu též obce v přenesené působnosti. Působnost a pravomoci jednotlivých drážních správních úřadů je stanovena v zákoně o drahách č. 266/1994 Sb. ve znění pozdějších právních předpisů. Z tohoto zákona plyne, že působnost stavebního úřadu je svěřena drážnímu úřadu a v omezeném rozsahu též magistrátu hlavního města Prahy. Ministerstvo dopravy a spojů pak projednává odvolání

²² Kliková A. : kap. 4 – Organizace in Kliková A., Průcha P., Havlan P.: Stavební právo – praktická příručka, Linde Praha a.s., 2005, s. 51

podaná proti rozhodnutím Drážního úřadu a obcí, jež byla vydána ve správním řízení ve věcech upravených zákonem o drahách, tedy i ve věcech povolování staveb drah a staveb na dráze.

Stavbou dráhy se rozumí stavba cesty určené k pohybu drážních vozidel a stavba, která rozšiřuje, doplňuje, mění nebo zabezpečuje dráhu bez ohledu na to, zda je v obvodu dráhy či nikoliv. Takovými stavbami tedy jsou například železniční dráhy, včetně staveb metra, či tramvajové dráhy. Stavbou na dráze jsou všechny stavby a zařízení v obvodu dráhy, které nejsou stavbou dráhy, bez ohledu na účel, jemuž slouží. Obvodem dráhy se pak rozumí území určené územním rozhodnutím pro umístění stavby dráhy. Stavbami na dráze tedy mohou být například budky tramvajových zastávek

Drážní správní úřady jakožto speciální stavební úřady jednak vydávají povolení pro provádění staveb drah a staveb na dráze a jednak vyslovují souhlas s prováděním staveb, které alespoň zčásti zasahují od obvodu dráhy. K povolení těchto staveb bude tedy příslušný jiný stavební úřad, avšak pro vydání povolení bude nutné získat souhlas drážního správního úřadu, který navíc může stanovit závazné podmínky pro provádění těchto staveb.

III) Speciální stavební úřad pro stavby pozemních komunikací

Silniční správní úřad je státní orgán vykonávající mj. působnost speciálního stavebního úřadu pro stavby pozemních komunikací. Definice pojmu pozemní komunikace a jejich kategorizace je obsažena v ustanovení § 2 z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“). Jednotlivé druhy pozemních komunikací jsou pak blíže vymezeny v ustanovení § 4 až 7 silničního zákona. Kromě pojmu pozemní komunikace definuje silniční zákon dále pojmy součást a příslušenství dálnice, silnice a místní komunikace. I tyto objekty mohou mít charakter stavby ve smyslu stavebního zákona. Součástí dálnice, silnice či místní

komunikace jsou například nadjezdy, lávky pro chodce, tunely, opěrné zdi či protihlukové stěny. Příslušenstvím dálnice, silnice či místní komunikace jsou například dopravní značky, veřejné osvětlení, objekty sloužící k výkonu údržby dané pozemní komunikace, zařízení zabraňující vniknutí volně žijících živočichů (např. ploty, přechodové můstky, tunely) či zařízení pro placení ceny za užívání vymezeného úseku místní komunikace.

Silniční správní úřad je speciálním stavebním úřadem pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Silničním správním úřadem je Ministerstvo dopravy a spojů, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a celní úřad. Věcná příslušnost k vedení řízení a vydání rozhodnutí se řídí kategorií a případně třídou dané pozemní komunikace. Dálnice a rychlostní silnice povoluje Ministerstvo dopravy a spojů. Silnice I. třídy povoluje příslušný odbor krajského úřadu. Silnice II. a III. třídy povoluje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech týkajících se místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací pak vykonávají úřady obcí, které jsou pověřeny výkonem funkce obecního stavebního úřadu. Silniční správní úřady nejsou stavebními úřady ve věcech účelových komunikací, které nejsou veřejně přístupné. Pro tyto pozemní komunikace bude zpravidla příslušný obecní stavební úřad.

Silniční správní úřad vede dále stavební řízení i ohledně objektů, které jsou součástí dálnic, silnic a místních komunikací. Naproti tomu pro příslušenství pozemní komunikace bude v zásadě příslušný obecní stavební úřad²³.

Případné kompetenční konflikty silničního správního úřadu jakožto speciálního stavebního úřadu a obecních či jiných speciálních stavebních úřadů se silniční zákon snaží řešit skrze negativní vymezení součástí a příslušenství dálnic, silnic a místních komunikací. Například kanalizace je součástí dálnice, silnice či místní komunikace pouze v případě, že

²³ Kliková A. : kap. 4 – Organizace in Kliková A., Průcha P., Havlan P.: Stavební právo – praktická příručka, Linde Praha a.s., 2005, s. 53

slouží výlučně k odvádění povrchových vod z dané pozemní komunikace. V ostatních případech je kanalizační stoka vodním dílem a je proto povolována vodoprávním úřadem.

Stejně tak stavby autobusových nádraží, motorestů či čerpacích stanic nejsou součástí či příslušenstvím, a proto jsou povolovány obecným stavebním úřadem a nikoli silničním správním úřadem. Součástmi ani příslušenstvím dálnic, silnic a místních komunikací dále nejsou inženýrské sítě, energetická, telekomunikační, tepelná a jiná vedení včetně sloupů těchto vedení, pokud neslouží výlučně vlastníkově dotčené komunikace.

IV) Speciální stavební úřad pro vodní díla

Na úseku vodohospodářských děl vykonávají působnost stavebního úřadu vodoprávní úřady. Mezi stavebním zákonem a zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“) nepanuje terminologická jednotka ohledně názvu staveb, jež spadají do působnosti vodoprávních úřadů. Avšak i přesto je zřejmé, že vodohospodářské dílo zmíněné v § 120 stavebního zákona je vlastně vodním dílem, tak jak je definováno v ustanovení § 55 vodního zákona.

Kromě povolování vodních děl jsou vodoprávní úřadům svěřeny i další pravomoci na úseku stavebnictví. Vodoprávní úřady především dávají souhlas ke stavbám, které sice nevyžadují povolení dle vodního zákona, avšak mohou ovlivnit vodní poměry. Tento souhlas je pak závazný pro stavební úřad, který danou stavbu povoluje. Jedná se například o stavby nacházející se v ochranných pásmech vodních zdrojů či o stavby na pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků. Tyto úřady dále mohou na základě žádosti investora vydávat vyjádření o tom, jaký vliv bude mít zamýšlená stavba na vodní poměry.

Vodoprávními úřady jsou obecní úřady, újezdní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo zemědělství jakožto ústřední vodoprávní úřad a též

některá další ministerstva. Některé kompetence jsou svěřeny též České inspekci životního prostředí. Avšak pouze některým vodoprávním úřadům jsou svěřeny pravomoci na úseku stavebnictví. Stavební řízení ohledně vodních děl zpravidla vedou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady.

B) Vojenské a jiné stavební úřady

Dalším druhem stavebních úřadů jsou vojenské stavební úřady. Těmito stavebními úřady jsou orgány Ministerstva obrany. Do působnosti těchto orgánů jakožto stavebních úřadů spadají jednak stavby vojenské správy nacházející se mimo území vojenských újezdů a jednak veškeré stavby nacházející se na území vojenských újezdů. Přitom na území vojenských újezdů náleží těmto orgánům plná působnost stavebního úřadu, tzn. smějí konat i územní řízení, avšak mimo území vojenských újezdů mají stejnou působnost jako ostatní zvláštní stavební úřady.

Poslední kategorií stavebních úřadů jsou tzv. jiné stavební úřady, jež jsou vymezeny v ustanovení § 121/2 b) až d). Okruh staveb, jež spadají do působnosti těchto stavebních úřadů je rámcově uveden v ustanoveních § 139b odst. 11 až 14.

II.) Obce, které nejsou stavebními úřady

Řada obcí není stavebním úřadem, avšak i přesto jim stavební zákon svěřuje určité pravomoci na úseku stavebního práva. Činnost těchto obcí spočívá především v dohledu nad stavem staveb a nad dodržováním stavebněprávních předpisů. Dále mohou obce za podmínek stanovených v § 122/2 stavebního zákona zakázat další provádění stavby. Na tyto obce též

mohou být rozhodnutím krajského úřadu dle § 124/1 stavebního zákona přeneseny některé další pravomoci na úseku stavebního řádu.

III.) Dotčené orgány státní správy

Dotčené orgány jsou zvláštním druhem subjektu řízení. Jejich úlohou v procesu povolování a ohlašování staveb je ochrana specifických lokálních či odborných zájmů. Tyto subjekty mohou značnou měrou ovlivnit výsledek stavebního řízení, neboť vydání stavebního povolení je často vázáno na souhlasné stanovisko těchto orgánů. Kvůli své úloze v procesu jsou tyto orgány nadány řadou procesních práv a povinností.

Obecná úprava postavení těchto orgánů je obsažena v ustanovení § 136 správního řádu. Toto ustanovení jednak rámcově vymezuje, jaké orgány mají být považovány za dotčené orgány, a jednak stanoví obecná pravidla pro spolupráci mezi dotčeným orgánem a správním orgánem vedoucím hlavní řízení. Stavební zákon upravuje postavení dotčených orgánů především v ustanovení § 126 a § 136.

Při zjišťování okruhu dotčených orgánů u konkrétního druhu řízení jsou vždy rozhodující zvláštní předpisy, které upravují postavení a činnost těchto orgánů. Na úpravě obsažené v těchto předpisech totiž záleží, zda označí daný orgán za dotčený orgán, případně zda mu udělí pravomoc vydávat závazná stanoviska dle § 149 správního řádu či samostatná správní rozhodnutí podmiňující vydání stavebního povolení. Stavební zákon obsahuje v poznámce pod čarou k § 126 demonstrativní výčet zvláštních právních předpisů upravujících postavení dotčených orgánů²⁴, tento výčet však má pouze informativní význam a pro určení okruhu dotčených orgánů ve stavebním řízení není rozhodující. Navíc zákony

²⁴ Např. z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, z.č. 254/2001 Sb., o vodách, z.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, z.č. 185/2001 Sb., o odpadech, z.č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

uvedené v této poznámce pod čarou byly již zpravidla nahrazeny novou úpravou. Postavení dotčených orgánů státní správy ve stavebním řízení tak přiznávají zvláštní zákony i jiným správním orgánům (např. § 37 z.č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů, § 17 z.č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ...)

Mezi dotčené orgány tedy náleží především orgány státní památkové péče, orgány ochrany ovzduší, orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, orgány ochrany přírody a krajiny, Státní úřad pro jadernou bezpečnost apod. Zvláštním druhem dotčených orgánů státní správy jsou též Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Tyto orgány mohou určit zvláštní území, v nichž lze vydat územní rozhodnutí a stavební povolení jen s jejich souhlasem.

Činnost dotčených orgánů státní správy související se stavebním řízením se nevztahuje pouze ke stavebním řízením konaným obecními stavebními úřady, nýbrž i k řízením, která vedou speciální stavební úřady. I v těchto řízeních totiž může snadno dojít k ohrožení zájmů chráněných zvláštními předpisy. Některé předpisy, které upravují postavení orgánů vykonávajících funkci speciálních stavebních úřadů, dokonce stanoví i zvláštní druhy dotčených orgánů státní správy (např. dle § 16 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích má speciální stavební úřad přizvat ke stavebnímu řízení Ministerstvo vnitra, jde-li o stavbu dálnice nebo rychlostní silnice, a v ostatních případech má přizvat příslušný orgán Policie ČR.

Obce a kraje mají postavení dotčených orgánů v případě, že jsou splněny podmínky § 136/2 správního řádu. Vzniká však otázka, zda provádění staveb (příp. jakých staveb) může být záležitostí, jež by se mohla dotknout práva na samosprávu. Dále vzniká otázka, zda § 126 stavebního zákona jakožto lex specialis k § 136 správního řádu nevyklučuje jeho aplikaci a zda tím nebrání tomu, aby obcím a krajům bylo přiznáno postavení dotčených orgánů. Osobně se domnívám, že tomu tak není. Ustanovení § 126 stavebního zákona upravuje pouze procesní

pravidla pro součinnost stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy. Toto ustanovení nevymezuje okruh těchto orgánů a ani se nijak nedotýká územních samosprávných celků, nýbrž jen orgánů státní správy. V tomto ohledu tedy stavební zákon ponechává prostor pro subsidiární aplikaci správního řádu a územním samosprávným celkům tak může být přiznáno postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení. Jelikož ustanovení § 61 hovoří povětšinou o „dotčených orgánech státní správy“, nebudou pravidla obsažená v tomto ustanovení aplikovatelná na obce a kraje. Postavení obcí a krajů jakožto dotčených orgánů tak zůstává upraveno především § 136 správního řádu.

Možnost přiznat územním samosprávným celkům postavení dotčených orgánů, zajišťuje ochranu lokálních veřejných zájmů ve stavebním řízení, neboť obcím a krajům není ze zákona přiznáno postavení účastníků stavebních řízení konaných ohledně staveb nacházejících se na území obce či kraje. Obce měly doposud (tzn. do účinnosti správního řádu) pouze právo na to, aby byly vyzkoumány o zahájení stavebního řízení.

IV.) Organizace na úseku stavebního řádu dle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon v zásadě zachovává dosavadní koncepci organizace veřejné správy na úseku stavebního řádu, nicméně přináší v této oblasti řadu drobných vylepšení a též řadu upřesňujících ustanovení.

1) Obecné stavební úřady

Nový stavební zákon vymezuje v § 13 okruh obecných stavebních úřadů dvojím způsobem. Jednak podává taxativní výčet správních úřadů, které jsou stavebním úřadem vždy. Sem patří například krajské úřady, magistráty statutárních měst či pověřené obecní úřady.

Dále pak nový stavební zákon umožňuje, aby tento zákonem stanovený okruh stavebních úřadů byl rozšiřován nařízením kraje. Kraje totiž mohou po projednání s ministerstvem pro místní rozvoj svým nařízením určit některý obecní úřad obecným stavebním úřadem. Takto však může být určen pouze takový obecní úřad, který splňuje podmínky stanovené v ustanovení § 13/2 nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon nesvěřuje na úseku stavebního řádu žádné pravomoci obcím, které nejsou stavebními úřady. Ustanovení obsahově odpovídající § 122 stavebního zákona bylo původně obsaženo ve vládním návrhu nového stavebního zákona (Parlamentní tisk č. 998/2005), avšak do finální podoby nového stavebního zákona se toto ustanovení nedostalo.

2) Speciální a vojenské a jiné stavební úřady

Nový stavební zákon zachovává koncepci speciálních stavebních úřadů, tak jak byla zakotvena ve stávajícím stavebním zákoně. Nový stavební zákon však lépe reflektuje vazby na zvláštní právní předpisy (např. hovoří o vodních dílech a nikoli o vodohospodářských dílech).

Dále též nový stavební zákon stanoví, že speciálním stavebním úřadem pro stavby podléhající integrovanému povolení je orgán vykonávající státní právu na úseku integrované prevence dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování. Do budoucna tedy integrované povolení vydávané orgány integrované prevence bude nahrazovat nejen povolení dle předpisů o ochraně životního prostředí (např. dle zákona o ochraně ovzduší, zákona o odpadech apod.) nýbrž i stavební povolení.

Ustanovení § 15/2 nového stavebního zákona, které vymezuje poměr mezi obecnými a speciálními stavebními úřady v rámci povolování staveb spadajících do působnosti

speciálních stavebních úřadů, je doslovným přepisem stávajícího § 120/2 stavebního zákona. V tomto ohledu tedy návrh nové právní úpravy nepřináší nic nového. Naopak obsahově zcela novým ustanovením je § 15/3. Dle tohoto ustanovení, pokud dojde ke sporu mezi obecným a speciálním stavebním úřadem, zda daná stavba je stavbou spadající do působnosti speciálního stavebního úřadu, je rozhodující stanovisko daného speciálního stavebního úřadu. Toto ustanovení je jedním z příkladů toho, jak nový stavební zákon lépe reflektuje úpravu obsaženou ve zvláštních právních předpisech. Obdobná ustanovení totiž dosud byla obsažena pouze v některých zvláštních předpisech, které primárně upravují činnost orgánů vykonávajících působnost speciálních stavebních úřadů (např. § 55/3 zákona o vodách).

Co se týče vojenských a jiných stavebních úřadů, tak i zde zůstává jejich výčet v zásadě zachován. Nový stavební zákon v tomto ohledu přináší pouze jednu změnu. Vojenským stavebním úřadem pro stavby na území vojenských újezdů nadále nejsou orgány Ministerstva obrany, nýbrž přímo újezdní úřady.

Případné spory o povahu stavby, které mohou vzniknout mezi obecnými a vojenskými a jinými stavebními úřady, jsou řešeny obdobným způsobem, jako je tomu u speciálních stavebních úřadů. Zde je ovšem rozhodující stanovisko příslušného ústředního správního orgánu a nikoli úřadu, do jehož působnosti spadá povolování dané stavby.

3) Dotčené orgány státní správy

Nový stavební zákon upravuje postavení dotčených orgánů především v ustanovení § 4. Toto ustanovení v zásadě vychází ze stávajícího pojetí těchto orgánů, avšak na rozdíl od současného stavebního zákona již nepoužívá pojmu „dotčené orgány státní správy“, nýbrž pojmu „dotčené orgány“. Tato terminologická změna potvrzuje, že postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení mají i územní samosprávné celky (viz § 136/2 správního řádu).

Nový stavební zákon dále obsahuje modernější úpravu správních aktů vydávaných dotčenými orgány, která mnohem lépe odpovídá úpravě obsažené ve správním řádu (k tomu viz Opatřování podkladů pro rozhodnutí, str. 67). Dále též došlo k aktualizaci a rozšíření okruhu právních předpisů obsažených v poznámce pod čarou k ustanovení § 4/2 nového stavebního zákona. I přes toto vylepšení však tato poznámka obsahuje pouze demonstrativní výčet těchto právních předpisů.

III.) Povolování staveb

A) Obecně

Stavební řízení, tedy řízení směřující k vydání stavebního povolení, je základním procesním režimem, na jehož základě dochází k provádění staveb. Tento procesní režim zajišťuje nejdůslednější ochranu zájmů a práv, jež mohou být provedením stavby dotčeny.

Stavební řízení je zvláštním druhem správního řízení. Stavební zákon vedle tohoto řízení o povolení stavby upravuje celou řadu dalších druhů správního řízení, například územní řízení, řízení o změně stavby před jejím dokončením, kolaudační řízení, řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení stavby atd.

B) Subjekty řízení

Za subjekty stavebního řízení jsou považovány veškeré osoby, které jsou nositeli procesních práv a povinností a jež mají vliv na průběh řízení²⁵. Hlavními subjekty řízení jsou stavební úřady a dále účastníci řízení. Stavební úřady jsou subjekty, jež řízení vedou a jež jsou

²⁵ Kopecký M. : kap. XV – Správní řízení in D.Hendrych a kol. : Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 323

nadány pravomocí vydat v závěru tohoto procesu závazný správní akt. Účastníci řízení jsou naopak takové subjekty řízení, vůči kterým tento výsledný správní akt směřuje a které proto mohou být přímo dotčeni na svých právech. Ze všech subjektů řízení jsou proto účastníci nadáni nejširším okruhem procesních práv. Dále mezi subjekty řízení náleží tzv. osoby zúčastněné na řízení, například svědci, znalci, osoby předkládající věcný důkaz, tlumočníci, apod. Posledním druhem subjektů řízení jsou pak dotčené orgány veřejné správy, které v průběhu stavebního řízení dohlíží na ochranu lokálních či odborných veřejných zájmů.

I.) Stavební úřady

1) Obecně o stavebních úřadech jakožto subjektech řízení

Stavební úřad je spolu s účastníky řízení nejvýznamnějším procesním subjektem, neboť je to právě stavební úřad, který z úřední povinnosti vede dané řízení a svými rozhodnutími má hlavní vliv na jeho průběh jakož i na jeho výsledek. Jak bylo zmíněno již výše, je pojem „stavební úřad“ v zákoně chápán ve smyslu funkčním nikoli ve smyslu institucionálním. Činnost stavebního úřadu je vždy přiřknuta některému orgánu státu či orgánu územního samosprávného celku.

2) Osoby jednající jménem stavebního úřadu

Stavební řízení jménem stavebního úřadu vedou jednotliví zaměstnanci obce či kraje, jež jsou čini na příslušném odboru obecního či krajského úřadu. Funkce stavebních úřadů je zpravidla svěřena samostatným odborům, které jsou obvykle označeny jako odbor výstavby, odbor územního plánování a stavebního řádu, apod.. Závisí však na obecní či krajské radě,

jakým způsobem nastaví vnitřní organizaci úřadu a jak rozloží výkon jednotlivých činností na úseku státní správy. Je-li stavebním úřadem některý orgán státní správy (např. Ministerstvo dopravy a spojů, Úřad pro civilní letectví), pak i zde stavební řízení vedou jménem daného orgánu příslušní zaměstnanci. I v těchto případech bývá výkon činnosti stavebního úřadu svěřen specializovanému odboru (např. odbor letišť a leteckých staveb).

Ohledně vyloučení úředních osob platí pro stavební řízení obecná pravidla obsažená ve správním řádu, zejména tedy ustanovení § 14 a § 131 odst. 4. Ve stavebním řízení však může nastat specifická situace v případě, kdy stavebníkem je sama obec, která je stavebním úřadem. V těchto případech vzniká otázka, zda všichni zaměstnanci obecního úřadu nejsou vyloučeni z daného řízení kvůli svému poměru vůči obci, resp. k některým jejím orgánům (zejména starosta a rada). Ačkoliv k této otázce existuje rozporuplná judikatura²⁶, přikláním se ke stanovisku Nejvyššího správního soud, dle kterého v těchto případech nelze bez dalšího ihned usuzovat na vyloučení všech pracovníků stavebního úřadu. O nepodjatosti zaměstnanců obecního úřadu lze mít pochybnosti až v případě, že vznikne podezření na ovlivňování úředníků ze strany jeho zaměstnavatele.

II.) Účastníci stavebního řízení

1) Pojem a druhy

Stavební zákon obsahuje v § 59 vlastní definici účastníků řízení, a proto se neuplatní vymezení obsažené v § 27 správního řádu. Nicméně nutno podotknout, že obě zákonné definice jsou si velmi blízké a rozdíl mezi nimi spočívá pouze v tom, že definice obsažená ve

²⁶ S 1058-SJS/2002; S 503-SJS/2005

správním řádu je více obecná. Proto okruh účastníků v daném řízení by byl zřejmě stejný, ať už by byl určen dle stavebního zákona či dle správního řádu. Stavebník ve smyslu § 59/1 a) stavebního zákona je totiž žadatelem dle § 27/1 a) správního řádu. Účastníci stavebního řízení vymezení v § 59/1 b) stavebního zákona korespondují s účastníky správního řízení vymezenými v § 27/2 správního řádu. A dále stavební zákon i správní řád odkazují ve svých definicích na zvláštní zákony a umožňují tak, aby tyto zvláštní zákony v některých případech okruh účastníků rozšiřovaly.

Stavební zákon vymezuje okruh účastníků dvojím způsobem. Ustanovení § 59 odst. 1 a 2 obsahuje pozitivní vymezení účastníků. Tento výčet je pak upřesněn v odst. 3 a 4 téhož ustanovení, jež vypočítávají, které osoby nemají být považovány za účastníky, ač by jinak splňovaly podmínky stanovené v odstavcích 1 a 2.

Okruh účastníků stavebního řízení je tedy vymezen zákonem. Jelikož však zákon v tomto vymezení používá celou řadu neurčitých právních pojmů, bude vždy záležet na správné aplikaci tohoto ustanovení stavebním úřadem. Stavební úřad musí vždy ke každému řízení přizvat všechny osoby, kterým zákon přiznává postavení účastníků. Opomenutí některé takové osoby je vážnou procesní vadou, která může mít za následek zrušení vydaného stavebního povolení pro jeho nezákonnost. Účastníkem je tedy každá osoba, které zákon takové postavení přiznává, a nikoli pouze ty osoby, které stavební úřad jakožto účastníky k řízení přizval²⁷.

Nejdůležitějším účastníkem a ústřední postavou celého stavebního řízení je stavebník. Stavební zákon v podstatě nikde nedefinuje, kdo má být za stavebníka považován, toliko v ustanovení § 139 d) stanoví, že „stavebníkem“ se rozumí též investor a objednatel stavby. Z § 58/1 stavebního zákona plyne, že stavebníkem je ten, kdo podává žádost o stavební povolení. Z § 58/2 stavebního zákona pak plyne, že tímto návrhatelem má být ten, kdo je

²⁷ Kumprecht P.- Stavební zákon v otázkách a v odpovědích a soudní praxi, Aspi publishing s.r.o., 2002, s. 51

vlastníkem stavebního pozemku nebo stavby nebo kdo má jiné právo opravňující jej k provedení dané stavby. Stavebníkem ve smyslu stavebního zákona je tedy ten, kdo je nositelem hmotněprávního oprávnění k provedení stavby a nikoli ten, kdo bude stavbu ve skutečnosti provádět.

Stavební zákon vychází z materiálního pojetí účastenství. Toto pojetí odpovídá i koncepci nového správního řádu²⁸. Aby daná osoba byla stavebníkem ve smyslu stavebního zákona, musí jednak podat žádost o stavební povolení a jednak musí disponovat vlastnickým či jiným právem, které ji opravňuje k provedení stavby. Pokud žádost o stavební povolení podá osoba, která není oprávněna stavbu provést, nedochází k zahájení stavebního řízení, a to i přesto, že se stavební úřad po určitou dobu chová, jako kdyby řízení probíhalo²⁹. Tento závěr je podpořen ustanovením § 44/2 správního řádu. Z tohoto ustanovení plyne, že řízení nemůže zahájit sama osoba, která disponuje pouze částí hmotného práva. Tím spíše potom nemůže být řízení zahájeno žádostí osoby, která nedisponuje vůbec žádným právem k věci. Na této skutečnosti zřejmě nemůže nic změnit ani § 60/1 stavebního zákona, dle kterého neodstranění vad žádosti vede k zastavení řízení. Vadou žádosti přitom může být i to, že stavebník nedoloží své vlastnické právo k pozemku nebo stavbě.

Další druh účastníků stavebního řízení je definován v ustanovení § 59/1 b) stavebního zákona. V zásadě jde o osoby, jejichž vlastnická či jiná práva k pozemkům a stavbám mohou být dotčena výsledkem stavebního řízení. Podmínkou účastenství těchto osob je tedy jednak to, že mají vlastnické či jiné právo k předmětným pozemkům či stavbám a jednak skutečnost, že tato jejich práva mohou být výsledkem stavebního řízení dotčena. Tato definice obsahuje celou řadu neurčitých právních pojmů, jejichž správný výklad je základní podmínkou pro přesné určení okruhu účastníků.

²⁸ Staša J. : O novém správním řádu, Bulletin advokacie č. 4/2005, s. 10

²⁹ Míkule V., Kopecný M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 46

Ústředním neurčitým právním pojmem použitým v § 59/1 b), který vymezuje tuto kategorii účastníků, jsou „jiná práva k pozemkům a stavbám“. Tento pojem je upřesněn v § 139 f) stavebního zákona, podle kterého se těmito jinými právy rozumí zejména právo hospodaření s majetkem státu a dále právo odpovídající věcnému břemeni. Tento výčet tzv. jiných práv však není taxativní, a proto v konkrétním případě může stavební úřad přiznat účastenství i osobě, která disponuje jiným právem než je právo hospodaření či právo odpovídající věcnému břemeni.

Pojem „jiných práv k pozemkům a stavbám“ je zmíněn i v § 58/2 stavebního zákona, resp. zde se hovoří o „jiných právech k pozemku či stavbě, které opravňují stavebníka zřídit na pozemku požadovanou stavbu, provést změnu stavby anebo udržovací práce na ní“. Z poznámek pod čarou k ustanovení § 139 f) stavebního zákona je zřejmé, že se toto ustanovení vztahuje i k „jiným právům“, o nichž hovoří § 58/2 stavebního zákona. Stavební zákon tedy výslovně nerozlišuje mezi „jinými právy ke stavbám a pozemkům“ dle § 59/1 b) a „jinými právy ke stavbám a pozemkům“ dle § 58/2. Přesto však obsah těchto dvou okruhů práv není shodný. Do okruhu „jiných práv“ ve smyslu § 59/1 b) zřejmě náleží jakákoli jiná práva odpovídající věcným břemenům bez ohledu na jejich obsah. Náleží sem též právo restituenta přiznané pravomocným rozsudkem uzavřít s povinnou osobou dohodu o vydání nemovitosti³⁰. Naproti tomu do těchto práv zřejmě nebude patřit právo vyplývající ze smlouvy o budoucí kupní smlouvě (zde bude účastníkem stavebního řízení pravděpodobně stávající vlastník stavby či pozemku). Do okruhu „jiných práv“ dle § 58/2 stavebního zákona náleží pouze taková práva odpovídající věcným břemenům, do jejichž obsahu patří i právo provést danou stavbu. Do tohoto okruhu „jiných práv“ též bude náležet právo vyplývající ze smlouvy o budoucí kupní smlouvě, pokud na základě této smlouvy je budoucí kupující oprávněn provádět danou stavbu.

³⁰ Nález ÚS 50/2001, sv. 26

Další podmínkou, kterou musí splňovat účastníci dle § 59/1 b) stavebního zákona, je skutečnost, že jejich práva musí být stavebním povolením přímo dotčeno. Stavební zákon ani správní řád přitom nikde nestanoví, co se rozumí tímto přímým dotčením práv. Za osobu, která je stavebním povolením přímo dotčena, lze považovat toho, u něhož může vydáním povolení dojít ke změně právního postavení. Nejedná se tedy o pouhé ovlivnění zájmů dotčené osoby³¹.

Ustanovení § 59/1 b) stavebního zákona, které přiznává účastenství osobám jejichž vlastnická či jiná práva k pozemkům a stavbám mohou být dotčena, nepřímou rozlišuje dva druhy těchto subjektů.

Prvním druhem těchto účastníků jsou osoby mající vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich. Stavební zákon zde nevysvětluje o jaké pozemky a stavby se má jednat, avšak ze zbytku citovaného ustanovení a též z povahy věci plyne, že zde má stavební zákon na mysli pozemek a stavbu na nichž má docházet k provádění stavební činnosti. Účastníky řízení, jejichž vlastnická či jiná práva k těmto pozemkům či stavbám mohou být výsledkem stavebního řízení dotčena budou tedy například vlastník pozemku či stavby, na nichž bude stavební činnost provádět někdo jiný, či osoby mající práva odpovídající věcným břemenům k těmto stavbám či pozemkům. Do této kategorie účastníků budou též spadat vlastníci bytových jednotek nacházejících se v bytovém domě, ve kterém jeden z vlastníků bude provádět stavební úpravy vyžadující stavební povolení. Dle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů je totiž s vlastnictvím bytu nerozlučně spjata i spoluvlastnictví ke společným částem domu (např. hlavní svislé a vodorovné konstrukce, schodiště, chodby, rozvody tepla, vody či elektřiny, ...). Pokud tedy přestavba či stavební úprava zasahuje i do těchto společných částí domu (např. zvýšení zátěže na svislé konstrukce postavením nových

³¹ Mikule V., Kopecný M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 31

příček, opravy rozvodů vody, ...) pak spoluvlastnické právo všech vlastníků jednotek k těmto společným částem je dotčeno a ti se stávají účastníky stavebního řízení³².

Druhým druhem těchto účastníků jsou osoby mající vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Pojem „sousední pozemek“ byl v minulosti častým předmětem různých interpretací a sporů. Výklad tohoto pojmu totiž bezprostředně ovlivňuje okruh účastníků stavebního řízení. Spory se vedly zejména o to, zda sousedem ve smyslu ustanovení § 59/1 b) stavebního zákona jsou pouze mezující sousedé, tedy vlastníci bezprostředně sousedících pozemků, nebo i vzdálenější sousedé. První pojetí je výhodnější z hlediska právní jistoty zúčastněných osob, neboť lze přesně dopředu určit okruh účastníků. Naproti tomu druhé pojetí je z hlediska hmotněprávního více spravedlivé, neboť umožňuje do okruhu účastníků zařadit všechny sousedy, kteří mohou být provedením stavby skutečně dotčeni. Právní praxe se v 90. letech minulého století klonila spíše k první variantě, avšak v odborném tisku se objevovaly i opačné názory. Spor byl vyřešen novelizací stavebního zákona, jež byla provedena zákonem č. 83/1998 Sb. Tato novela doplnila do stavebního zákona § 139 písm. c), v němž bylo stanoveno, že pokud se ve stavebním zákoně používá pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“, rozumí se tím pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích. Toto ustanovení však bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu zveřejněného ve Sbírce zákonů pod číslem 96 z roku 2000. Tento nálezh byl vydán na základě ústavní stížnosti jednoho ze „sousedů“, jímž zákonodárcův restriktivní výklad odejmul možnost účastnit se stavebního řízení. Ústavní soud shledal, že „napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem „soused“ přímo v zákoně, bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných“. Ústavní

³² Kumprecht P. - Stavební zákon v otázkách a v odpovědích a soudní praxi, Aspi publishing s.r.o., 2002, s. 64; S 136-SJS/2004

soud tedy tímto svým nálezem definitivně rozhodl, že do této kategorie účastníků patří i vzdálenější susedé.

Další kategorií účastníků jsou v souladu s ustanovením § 59/1 c) stavebního zákona osoby, kterým toto postavení přiznává zvláštní zákon. Zvláštní zákony přiznávají postavení účastníků řízení osobám, jež mají z teoretického hlediska povahu tzv. dotčených subjektů³³. Jedná se o osoby, které v řízení hájí specifické lokální či odborné zájmy. Tyto osoby nemají přímý vztah k předmětu řízení a nenáleží jim v řízení žádné hmotné právo. V řízení jsou jim přiznána pouze procesní práva (např. právo vyjádřit se, navrhnout důkazy, nahlížet do spisu, právo na to, aby se stavební úřad v odůvodnění řádně vypořádal se vznesenými námitkami,...)³⁴.

Dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny jsou takovými účastníky občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. Tato občanská sdružení mohou podat žádost stavebnímu úřadu, aby byla předem informována o všech zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Je-li konáno takové stavební řízení, může se dané občanské sdružení do osmi dnů od jeho zahájení písemně přihlásit a v takovém případě má pak postavení účastníka stavebního řízení. Tento způsob „přihlašování“ účastníků do řízení je možná vyhovující u správních řízení zahajovaných ex offo, avšak pro stavební řízení zahajované výlučně na žádost stavebníka není příliš vhodný. Stavební úřad totiž nemůže dopředu informovat občanská sdružení o stavebních řízeních, jež mají být zahájena, neboť sám nemůže okamžik zahájení řízení ovlivnit. Dalším nedostatkem této úpravy je skutečnost, že občanské sdružení se jen stěží stihne přihlásit do lhůty osmi dnů od zahájení řízení, když samo bude informováno o

³³ Kopecký M. : kap. XV – Správní řízení in D.Hendrych a kol. : Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 323

³⁴ S 640-SJS/2005

zahájení řízení zřejmě až několik dní poté, co k zahájení řízení dojde. Těmto neblahým důsledkům, které jsou v přímém rozporu s účelem ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, se právní praxe snaží čelit výkladem, podle něhož v případě řízení zahajovaných na návrh běží osmi denní lhůta pro přihlášení do řízení od okamžiku doručení výzvy potenciálnímu účastníkovi a nikoli od okamžiku zahájení řízení³⁵.

Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny učiněná čl. XXVI bod 13 zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění změnila ustanovení § 70/3 a potvrdila tak výše uvedený soudní výklad. V současnosti tedy platí, že osmi denní lhůta pro přihlášení do řízení běží od okamžiku doručení písemného sdělení o zahájení řízení.

Do této kategorie účastníků dále náleží i subjekty vyjmenované v § 23/9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Účastníkem stavebního řízení jsou občanská sdružení či obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů a které se účastnily procesu posuzování vlivu dané stavby na životní prostředí. Další předpoklady účastenství těchto subjektů vypočítává výše uvedené ustanovení. Jedním z těchto předpokladů je skutečnost, že stavební úřad nevydá rozhodnutí, v němž zkonstatuje, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou ve stavebním řízení dotčeny.

Osobám, které spadají do této kategorie účastníků, je odepřeno účastenství ve stavebním řízení vedeného podle § 137a/3 stavebního zákona. Důvodem tohoto omezení okruhu účastníků je snaha urychlit řízení v případech, kdy je na co nejrychlejší skončení stavebního řízení zvýšený zájem.

³⁵ S 659-SJS/2005

Účastníkem stavebního řízení u staveb prováděných svépomocí jsou též osoby uvedené v § 59/2 stavebního zákona. V těchto případech bude tedy účastníkem řízení i oprávněná či kvalifikovaná osoba.

Poslední kategorií účastníků jsou osoby, které o sobě prohlašují, že jsou účastníky, a to do okamžiku, než se v řízení prokáže opak. Pokud tedy určitá osoba prohlašuje, že splňuje předpoklady účastenství (např. že je vlastníkem sousedního pozemku a že její práva budou stavebním povolením přímo dotčena), musí s ní stavební úřad zacházet jako s účastníkem řízení, a to až do doby, než se prokáže opak. Přestože stavební zákon tuto kategorii účastníků nezná, mohou se takové osoby domáhat postavení účastníka dle § 28 správního řádu³⁶. Definice účastníků obsažené ve stavebním zákoně vylučují použití pouze odpovídajících definic obsažených ve správním řádu. Jelikož však stavební zákon obdobnou definici takovýchto „tvrzených“ účastníků zcela postrádá, lze subsidiárně použít obecné předpisy o správním řízení.

Narozdíl od územního řízení nejsou obce, na jejichž území dochází k povolované činnosti, přímo ze zákona účastníky stavebního řízení. Má-li být obec účastníkem stavebního řízení, musí stejně jako jakákoliv jiná osoba splňovat podmínky účastenství (nebo alespoň tvrdit, že je splňuje). I když obec není účastníkem řízení, přiznává jí stavební zákon určitá zvláštní práva a povinnosti. Obec má především právo na to být vyrozuměna o zahájení stavebního řízení. Povinnosti každé obce, která není stavebním úřadem a v jejímž katastrálním území dochází k provádění staveb, jsou shrnuty v § 122 stavebního zákona.

Výše uvedené vymezení okruhu účastníků stavební zákon doplňuje negativním vymezením, v němž vypočítává osoby, které nikdy nelze považovat za účastníky stavebního řízení. Účastníkem stavebního řízení proto nikdy nejsou osoby, které byly stavebním úřadem přizvány ke stavebnímu řízení, avšak nesplňují zákonné předpoklady účastenství. Toto

³⁶ Doležal J., Lanč J. – Příručka stavebního práva – umístování, povolování, kolaudace, Polygon, 1998, s. 50

pravidlo je důsledkem skutečnosti, že okruh účastníků je vymezen zákonem a stavební úřad nedisponuje při jeho určování diskreční pravomocí. Účastníky stavebního řízení dále nejsou ani nájemci bytů a nebytových prostor. S ohledem na ustanovení § 139 e) stavebního zákona, je nutné za nájemce považovat například i vypůjčitele či objednatele u smlouvy o ubytování.

Nový stavební zákon obsahuje poměrně propracované vymezení okruhu účastníků v ustanoveních § 2/2 c) a § 109. Toto vymezení se v mnoha ohledech liší od definice účastníků podané stávajícím stavebním zákonem.

Stavebníkem, dle nového stavebního zákona, je nejenom osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo stavbu ohlašuje, ale je jím i právní nástupce takového žadatele a též osoba, která stavbu provádí, nejedná-li se o stavebního podnikatele. I nový stavební zákon stanoví, že stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

Dalším druhem subjektů jsou osoby mající vlastnická práva či práva odpovídající věcným břemenům k předmětným pozemkům či stavbám nebo k pozemkům a stavbám sousedním. Nový stavební zákon již nepoužívá pojem „jiná práva k pozemkům a stavbám“ a hovoří pouze o právech odpovídajících věcným břemenům. I nový stavební zákon v zásadě stanoví jako podmínku účastenství požadavek „přímého dotčení práv“ těchto osob. Tento předpoklad účastenství není vyžadován u účastníků dle § 109/1 b) a c). U těchto účastníků je tento požadavek nadbytečný, protože k přímému dotčení jejich práv dochází provedením stavby, změn či udržovacích prací vždy.

Dalším druhem účastníků je společenství vlastníků jednotek, případně vlastník jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu. Tyto osoby jsou účastníky řízení za podmínek uvedených v § 109/1 g). Tímto ustanovením zřejmě nový stavební zákon čelí nedokonalosti stávající úpravy, podle které mají být účastníky řízení

všichni spoluvlastníci společných částí domu, pokud se stavební práce těchto společných částí týkají.

Nový stavební zákon nepřiznává postavení účastníků osobám uvedeným v § 59/2 stavebního zákona. Dále též nový stavební zákon postrádá ustanovení, které by při vymezování okruhu účastníků odkazovalo na zvláštní právní předpisy. Absence takového ustanovení však nemá zřejmě na účastenství takovýchto osob vliv, neboť takové ustanovení je v zásadě pouhým deklaratorním potvrzením věty „lex specialis derogat generali“.

Negativní vymezení účastníků obsažené v § 109/2 nového stavebního zákona se od negativního vymezení obsaženého v § 59/4 stávajícího stavebního zákona liší v několika směrech. Ustanovení § 109/2 nového stavebního zákona výslovně zmiňuje i nájemce stavby a nájemce pozemku, nikoli pouze nájemce bytů a nebytových prostor. Nový stavební zákon nemá ustanovení, které by odpovídalo § 139 e) stavebního zákona. Přesto však osoby, které užívají byt, nebytový prostor, stavbu či pozemek na základě jiných odvozených právních důvodů, než jakým je nájemní smlouva, nebudou účastníky stavebního řízení. Tyto osoby totiž nelze podřadit pod žádnou kategorii účastníků vymezených v § 109/1 nového stavebního zákona.

2) Obecné procesní instituty týkající se účastníků

Stavební zákon obsahuje pouze sporadickou úpravu stavebního řízení. Celou řadu procesních institutů stavební zákon přenechává správnímu řádu a sám se o nich vůbec nezmiňuje. Mezi tyto otázky upravené správním řádem náleží například úprava způsobilosti být účastníkem řízení, procesní způsobilosti či zastupování účastníků.

III.) Osoby zúčastněné na řízení

Osoby zúčastněné na řízení jsou zvláštním druhem subjektů řízení, jež vystupují především v té etapě správního řízení, v níž dochází k opatřování podkladů pro rozhodnutí. Tyto osoby, na rozdíl od účastníků řízení, nemají vztah k předmětu řízení a proto nemohou činit dispoziční úkony, kterými by ovlivnily průběh řízení. Zákon přiznává těmto subjektům pouze omezený okruh procesních práv a povinností, který koresponduje jejich procesní funkci (např. povinnost osoby, která má listinu potřebnou pro provedení důkazu u sebe, předložit tuto věc; právo svědka odepřít za určitých okolností výpověď; ...).

IV.) Dotčené orgány státní správy

Ohledně dotčených orgánů státní správy si dovoluji odkázat na kapitolu o organizaci státní správy a dále na kapitolu ohledně opatřování podkladů v rámci stavebního řízení.

C) Průběh řízení

Stavební řízení, stejně jako správní řízení obecně, se člení na několik základních etap, jež na sebe logicky a časově navazují. Těmito etapami jsou zahájení řízení, opatřování podkladů pro rozhodnutí, hodnocení těchto podkladů a vydání rozhodnutí³⁷. Tento standardní průběh řízení může být modifikován například přerušением řízení či aplikací prostředků směřujících k zajištění průběhu řízení či jeho účelu (ve stavebním řízení nebude aplikace těchto prostředků příliš obvyklá, protože se jedná o řízení zahajované výlučně na návrh).

³⁷ Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 41

I.) Zahájení řízení

1) **Podmínky řízení**

Stavební řízení lze konat pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky řízení. Ačkoliv stavební zákon ani správní řád výslovně o podmínkách řízení nehovoří, je zřejmé, že i ve správním právu procesním se tato kategorie uplatňuje³⁸. Požadavek existence skutečností, jež jsou označovány jako podmínky řízení, lze dovodit z jednotlivých ustanovení správního řádu (např. § 43, § 44, § 48).

Stavební řízení lze konat pouze za předpokladu, že byla podána žádost o stavební povolení k věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu způsobilou osobou (resp. osobou řádně zastoupenou) a že konání tohoto řízení nebrání ani překážka litispendence ani překážka věci pravomocně rozhodnuté.

2) **Žádost o stavební povolení**

Stavební řízení je zahajováno výlučně na návrh stavebníka. Stavební zákon v tomto ohledu obsahuje speciální úpravu, která vylučuje, aby bylo stavební řízení zahajováno ex offo, jako je tomu u jiných druhů správního řízení. Žádost o stavební povolení je jedním z hlavních dispozičních úkonů, touto žádostí se jednak zahajuje stavební řízení a jednak tato žádost vymezuje předmět řízení.

³⁸ Míkule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 41

a) Předmět žádosti

Předmět žádosti, tedy stavby, pro něž se má stavební povolení vydat, je obecně vymezen v § 15 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Žádost lze podat nejen pro jednotlivé stavby, nýbrž i pro celé soubory staveb. Má-li být vydáno stavební povolení pouze pro jednotlivé stavby souboru staveb, je nutné, aby takové stavby byly po dokončení schopné samostatného užívání. Nelze tedy samostatné stavební povolení vydávat například jen pro provedení základů stavby a pak další stavební povolení pro provedení vlastní budovy³⁹.

b) Obsah žádosti

Podklady, které se jako žádost předkládají stavebnímu úřadu, seskládají v zásadě ze dvou částí. Jednak jde o vlastní žádost a jednak jde o přílohy této žádosti. Obsahové náležitosti vlastní žádosti i seznam a obsah jednotlivých příloh je podrobně vymezen v § 16 vyhlášky č. 132/1998 Sb. V konkrétním případě může být požadovaný obsah žádosti modifikován buď samotným stavebním zákonem (např. § 58/4 a § 58/5) nebo zvláštními předpisy (např. předložení dokladů vyžádaných dle § 15/5 vodního zákona či doložení dokladů o splnění požadavků stanovených v § 15/6 vodního zákona).

Obsahové náležitosti vlastní žádosti jsou vymezeny v § 16/1 ÚSR, toto ustanovení je konkretizací § 37/2 a § 45/1 správního řádu. Pokud správní řád stanoví v některých ohledech přesnější požadavky na obsah žádosti (např. údaje týkající se identifikace žadatele), je nutné v žádosti o stavební povolení vyhovět i těmto požadavkům.

První obligatorní přílohou žádosti je doklad prokazující vlastnické právo stavebníka k pozemku či stavbě, resp. jiné právo, které opravňuje stavebníka k provedení stavby. Tento

³⁹ Doležal J., Mareček J., Vobořil O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 372

doklad se ve stavebním řízení hodnotí jakožto důkaz a vztahuje se na něj zásada volného hodnocení důkazů. Stavební úřad však není povinen přezkoumávat platnost příslušné listiny, nevzniknou-li o platnosti pochybnosti a ani žádný z účastníků neplatnost nenamítá⁴⁰. Nejčastějším dokladem prokazujícím stavebníkovo oprávnění provést stavbu bude pravděpodobně výpis z katastru nemovitostí, nelze však vyloučit ani jiné doklady. Jinými doklady, jež prokazují stavebníkovo oprávnění provést stavbu, může být například soudem schválený smír⁴¹, nájemní smlouva či smlouva o budoucí kupní smlouvě⁴², pokud tyto smlouvy opravňují stavebníka k provedení příslušné stavby, příp. změny stavby či stavební úpravy, i když sám není vlastníkem.

V některých případech nemusí vlastník prokazovat vlastnické nebo jiné právo k pozemku či stavbě. Jedním z těchto případů je provádění podzemních staveb specifikovaných v § 58/4 stavebního zákona. Stavební zákon nepředepisuje minimální zahloubení těchto staveb či jejich odstup od základů staveb nacházejících na povrchu. Stavební úřad proto vždy musí v každém konkrétním případě posuzovat zda podzemní stavba funkčně či svou konstrukcí souvisí se stavbami na pozemku a zda může mít vliv na využití pozemku. Stavbami splňujícími požadavky ustanovení § 58/4 stavebního zákona budou zpravidla stavby prováděné hornickým způsobem (tunelováním, protlačováním), například stavby kanalizací či podzemní dráhy⁴³. Nepůjde však o stavby prováděné otevřeným výkopem⁴⁴. Dalším případem, ve kterém není nutné prokazovat vlastnické či jiné právo k pozemku či stavbě, je zřizování zařízení distribuční soustavy a umístování vedení a vodičů provozovatelem distribuční soustavy dle ustanovení § 25/4 f) z.č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích.

⁴⁰ S 503-SJS/1999

⁴¹ S 141-SJS/2004

⁴² Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 137

⁴³ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 138

⁴⁴ Doležal J., Lanč J. – Příručka stavebního práva – umístování, povolování, kolaudace, Polygon, 1998, s. 45

Jde-li o stavbu, která má zčásti spočívat na stavbě jiné osoby, musí stavebník doložit písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene s vlastníkem stavby „nesoucí“. Tuto smlouvu lze též považovat za doklad dle § 16/2 a) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterým se prokazuje oprávnění stavebníka provést stavbu. Bez existence práva odpovídajícího věcnému břemenu, které vyplývá z takové smlouvy, stavebník není oprávněn stavbu v dané podobě realizovat.

Doklady o jednání s účastníky nejsou obligatorní přílohou k žádosti o stavební povolení. Stavebník je má připojit pouze v případě, že s ostatními účastníky již jednal. Nemá tedy povinnost před podáním žádosti zjišťovat stanoviska všech potenciálních účastníků a tlumočit tato stanoviska v žádosti. Stavební úřad nesmí po stavebníkovi požadovat, aby sám tato vyjádření ostatních účastníků zjišťoval⁴⁵.

Stavebník musí doložit rozhodnutí, stanoviska či jiná opatření dotčených orgánů státní správy. Okruh těchto podmiňujících aktů bude různý u různých staveb v závislosti na tom, kterých zvláštních zájmů se stavba může dotknout. Může se jednat například o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče dle § 14 z.č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, o závazné stanovisko či souhlas orgánu ochrany přírody dle § 4/2, § 12/ či § 37/2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, o souhlas vodoprávního úřadu dle § 17 zákona č. 254/2001 Sb., aj.

Další přílohou je územní rozhodnutí o umístění stavby. To však musí stavebník přiložit k žádosti pouze v případě, že toto rozhodnutí bylo vydáno jiným orgánem, než který stavbu povoluje. Půjde zejména o případy, kdy stavební povolení vydává speciální stavební úřad. V těchto případech zpravidla územní rozhodnutí vydává obecný stavební úřad. Územní rozhodnutí též nemusí být připojováno k žádosti o stavební povolení v případech, kdy pro realizace dané stavební činnosti vůbec není zapotřebí (např. v případě stavebních úprav).

⁴⁵ S 640-SJS/2005

K žádosti se dále připojuje projektová dokumentace. Tato dokumentace je souborem popisných informací, díky kterému stavební úřad získává detailní představu nejen o povaze, vzhledu či umístění stavby, nýbrž i o tom, zda daná stavba splňuje všechny požadavky, které jsou na ni kladeny právními předpisy či podmiňujícími akty. Obsah projektové dokumentace je podrobně vymezen v § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Obsahové náležitosti některých povinných součástí projektu (např. požárně bezpečnostní řešení, dokumenty týkající se nároků na energie, ...) jsou pak vymezeny ve zvláštních právních předpisech. Výčet obsahových součástí uvedený v § 18 vyhlášky není taxativní, a proto pokud projekt neposkytuje dostatečný podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, může úřad využít postupu dle § 60/1 stavebního zákona.

Nový stavební zákon se přímo v ustanovení § 110 rámcově zaobírá obsahem žádosti a jejími přílohami. Tím se nová úprava liší od stávajícího zákona, který v zásadě celou tuto problematiku ponechával na prováděcích právních předpisech. Nová úprava především odchylně stanoví okruh příloh žádosti o stavební povolení. Nadále nebudou vyžadovány přílohy dle § 16/2 d) a e) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Naproti tomu nově je vyžadován plán kontrolních prohlídek. Další změnou oproti stávající úpravě je skutečnost, že nový stavební zákon výslovně upravuje počet stejnopisů projektové dokumentace, jež mají být přiloženy k žádosti o stavební povolení.

c) Forma žádosti

Stavební zákon nemá zvláštní ustanovení týkající se formy žádosti, a proto se v plné míře uplatní obecná ustanovení správního řádu týkající se formy žádosti (§ 37 a § 45/1).

V praxi se zpravidla užívají předtištěné formuláře žádostí, stavební úřad však nemůže odmítnout ani „vlastnoručně“ sepsanou žádost.

d) Účinky žádosti

Žádost podaná oprávněnou osobou, jež je v této žádosti identifikována, zahajuje stavební řízení okamžikem, kdy je doručena věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu. Stavební zákon nemá vlastní úpravu týkající se okamžiku zahájení stavebního řízení, a proto se v tomto ohledu uplatní ustanovení § 44 správního řádu. Má-li mít žádost o stavební povolení požadované účinky, musí splňovat několik základních předpokladů. Musí být doručena příslušnému správnímu orgánu, musí být podána oprávněnou osobou, jež je v této žádosti dostatečně určena a též se po obsahové stránce musí skutečně jednat o žádost.

Prvním předpokladem je skutečnost, že žádost musí být doručena věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Neurčí-li žadatel správně příslušnost správního orgánu, uplatní se institut postoupení pro nepřislušnost dle § 12 správního řádu. Stavební řízení je tedy potom zahájeno až okamžikem, kdy je postoupená žádost doručena příslušnému stavebnímu úřadu.

Druhým nezbytným předpokladem je skutečnost, že žadatel je stavebníkem ve smyslu stavebního zákona, tedy že disponuje subjektivním právem, jež ho opravňuje k provedení stavby. Pokud žadatel tímto subjektivním právem nedisponuje nebo jím disponuje pouze zčásti, není jeho žádost způsobilá založit procesněprávní vztah. Tento závěr lze dovodit z materiálního pojetí účastenství užitého ve stavebním zákoně a též z ustanovení § 44/2 správního řádu (viz výše).

Posledním nezbytným předpokladem je skutečnost, že podání je po obsahové stránce skutečně žádostí (nikoliv například oznámením o zahájení stavby) a že osobu žadatele lze

z tohoto podání zjistit. V opačném případě nedochází k zahájení stavebního řízení, nýbrž k odložení věci dle ustanovení § 43/1 a) správního řádu. Naproti tomu jiné vady žádosti, například nedostatky v projektové dokumentaci či nepřesnosti v obsahových náležitostech vlastní žádosti, nemají na účinky žádosti vliv. I takováto vadná žádost je způsobilá sama o sobě zahájit stavební řízení. Tyto vady žádosti jsou pak odstraňovány postupem dle ustanovení § 60 stavebního zákona.

3) Vyrozumění o zahájení řízení

Dle ustanovení § 60 stavebního zákona je stavební úřad povinen oznámit zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům. Toto ustanovení je dokresleno ustanovením § 47 správního řádu, které oproti stavebnímu zákonu jednak stanoví správnímu orgánu lhůtu „bez zbytečného odkladu“ a jednak přikazuje oznamovat konání řízení i osobám, které se staly účastníky až po zahájení řízení.

Stavební zákon ani správní řád nevyžadují, aby vyrozumění o zahájení řízení bylo doručeno do vlastních rukou. V případech vymezených v ustanovení § 60/4 stavebního zákona je dokonce možné, aby k uvědomění o zahájení stavebního řízení došlo formou veřejné vyhlášky.

K uvědomění o zahájení řízení zpravidla dochází až v okamžiku, kdy má stavební úřad všechny potřebné podklady a kdy má též individualizován okruh účastníků i okruh dotčených orgánů státní správy⁴⁶. Dochází tedy k němu v případě, že stavební úřad nemusel použít postupu dle § 60/1 stavebního zákona nebo když tento postup vedl k odstranění nedostatků žádosti. Má-li se konat ústní jednání, popř. místní šetření, musí být účastníkům oznámeno

⁴⁶ Doležal J., Mareček J., Vobořil O.: Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 146

konání řízení alespoň sedm dní před termínem konání ústního jednání. Má-li oznámení o zahájení řízení formu veřejné vyhlášky, činí tato lhůta patnáct dní.

I nový stavební zákon počítá s institutem oznámení o zahájení řízení, mění však lhůtu, jež musí být dána účastníkům řízení a dotčeným orgánům na přípravu na konání ústního jednání. Tato lhůta je prodloužena ze sedmi na deset dnů. Další změnou je výslovný požadavek na doručení tohoto oznámení stavebníkovi a vlastníkovi stavby do vlastních rukou i v případech, kdy je oznámení doručováno veřejnou vyhláškou (§ 113/3).

II.) Opatřování podkladů

1) **Obecně o opatřování podkladů**

Ustanovení stavebního zákona se týkají etap opatřování a hodnocení podkladů pouze sporadicky, jedná se například o ustanovení § 58, § 60, § 62 či § 64. Dále se této problematice dotýkají například ustanovení § 16 až 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Pro proces opatřování a hodnocení podkladů jsou rozhodující pravidla obsažená ve správním řádu, ustanovení stavebního zákona tato pravidla pouze upřesňují.

Z ustanovení § 50/3 správního řádu plyne, že stavební úřad je povinen zjistit v rámci stavebního řízení všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nemá povinnost i bez návrhu zjišťovat všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch stavebníka (a contrario 2. věta § 50/3 správního řádu). Stavební řízení je zahajováno vždy na návrh a směřuje k vydání správního aktu ve prospěch stavebníka, proto bude záležet především na stavebníkovi samém, jaké podklady opatří stavebnímu úřadu pro jeho rozhodování. Stavební úřad povětšinou není sám iniciativní při shánění podkladů pro rozhodnutí a pokud nemá dostatečné podklady, uplatní se zpravidla postup dle § 60/1 stavebního zákona.

Iniciativní role jednotlivých účastníků při dokazování, jež je dána jejich zájmem na určitém způsobu vyřízení věci, neznamená, že by stavební úřad pouze pasivně přijímal podklady navržené jednotlivými účastníky. Stavební úřad je povinen zjistit všechny okolnosti, které jsou důležité pro ochranu veřejného zájmu a které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Při dokazování není stavební úřad vázán návrhy účastníků, může tedy opatřovat i důkazy, které žádný z účastníků nenavrhl, jsou-li potřebné pro rozhodnutí, a může též odmítnout provedení takových důkazů, které sice byly navrženy některým z účastníků, avšak nejsou pro rozhodnutí potřebné⁴⁷.

2) Druhy podkladů a jejich význam

Druhy podkladů pro vydání rozhodnutí jsou demonstrativně vypočteny v ustanovení § 50/1 správního řádu. Výslovně jsou přitom odlišeny důkazy od jiných druhů podkladů, např. návrhů účastníků či notorií. V praxi se mohou tyto jednotlivé druhy podkladů vzájemně překrývat, například doklad o vlastnickém nebo jiném právu ke stavbě či pozemku je zároveň důkazním prostředkem a zároveň je součástí návrhu účastníka.

Pro vydání stavebního povolení budou nejvýznamnějších druhem podkladů především návrhy účastníků (zejména žádost o stavební povolení a vyjádření ostatních účastníků) a dále stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy. Často používaným důkazním prostředkem jsou též listiny (např. doklady o jednání s účastníky, projektová dokumentace, ...). Ohledání je obvyklým nikoli však obligatorním důkazním prostředkem používaným ve stavebním řízení. Nejčastěji má ohledání podobu místního šetření. Od místního šetření může stavební úřad upustit jen, jsou-li splněny podmínky v ustanovení § 61/2 stavebního zákona.

⁴⁷ Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 87

Svědecké výpovědi budou zřejmě častým nikoli však příliš významným důkazním prostředkem. Znalecké posudky se budou používat spíše ve výjimečných případech, neboť pracovníci stavebního úřadu budou povětšinou disponovat dostatečnými odbornými znalostmi. Obligatorně se znalecký posudek přikládá k žádosti o stavební povolení pouze u „neobvyklých staveb“ ve smyslu § 17 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Znalecký posudek nemusí být přiložen, pokud daná stavba prošla procesem posuzování vlivu na životní prostředí.

Stavební úřad by měl v rámci opatřování podkladů projednat plánované provedení stavby se všemi účastníky řízení i se všemi dotčenými orgány státní správy. Proces opatřování podkladů může stavební úřad zjednodušit způsobem a za podmínek stanovených v § 64 stavebního zákona. S tímto institutem však musí stavební úřad zacházet opatrně, neboť jeho nesprávná aplikace může vést ke zkrácení procesních práv účastníků a k pochybení spočívajícím v nesprávném zjištění skutkového stavu. Zjednodušení řízení dle § 64 stavebního zákona by tedy mělo být používáno pouze v těch případech, kdy souhlas účastníka či dotčeného orgánu s danou otázkou je jednoznačný a nepodmíněný.

3) Koncentrační zásada

Proces dokazování je ve stavebním řízení ovládán zásadou koncentrace. Tím se stavební řízení liší od běžného správního řízení, ve kterém se obecně uplatňuje zásada jednotnosti řízení vyjádřená například v § 36/1 správního řádu. Zásada koncentrace řízení je legislativně vyjádřena v ustanovení § 61 stavebního zákona. Smyslem této zásady je urychlit stavební řízení, její uplatnění přitom není na újmu chráněným zájmům, neboť každému procesnímu subjektu je dána možnost, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil. Zásada koncentrace se ve stavebním řízení uplatňuje ještě v přísnější podobě, než je tomu u územního řízení. Ve

stavebním řízení totiž stavební úřad nemá možnost prodloužit na žádost dotčených orgánů státní správy lhůtu určenou pro předložení stanovisek.

Zásada se vztahuje jak na účastníky řízení, tak i na dotčené orgány státní správy. Zákaz přihlédnout k opožděným námitkám, připomínkám a stanoviskům je formulován kategoricky. Stavební úřad tedy nemá možnost uvážit, zda k dané opožděné námitce či stanovisku přihlédne či nikoli. Pokud by stavební úřad přihlédl k námitkám některého z účastníků, jež byly podány opožděny, jednalo by se o porušení procesní rovnosti účastníků takovým způsobem, který má za následek nezákonnost příslušného rozhodnutí. Přihlédnout lze pouze k takové opožděné námitce, jejímž obsahem je tvrzení o porušení kogentní normy. Takovouto námitkou se musí stavební úřad zabývat i v případě, že byla uplatněna po marném uplynutí lhůty⁴⁸.

Dikce ustanovení § 61/6 stavebního zákona je poněkud nejasná. Na první pohled by se mohlo zdát, že nesdělí-li dotčený orgán státní správy své stanovisko ve stanovené lhůtě, bude se mít za to, že souhlasí, a to i přesto, že jeho rozhodnutí připojené k projektové dokumentaci bylo záporné nebo vázané na podmínky. Ve skutečnosti se domněnka stanovená v § 61/6 stavebního zákona uplatní pouze v případě, že rozhodnutí nebo opatření připojené k projektové dokumentaci bylo kladné. Pokud toto rozhodnutí či opatření obsahovalo určité závazné mody, pak musí být tyto příkazy stavebním úřadem respektovány⁴⁹.

Předpokladem pro uplatnění domněnky stanovené v § 61/6 je skutečnost, že rozhodnutí či opatření přiložené k žádosti o stavební povolení a stavební povolení samotné mají shodný předmět. Dojde-li v průběhu stavebního řízení například ke změně projektové dokumentace, nelze použít stanovisko přiložené k žádosti o stavební povolení a je nutné

⁴⁸ S 88-SJS/2004

⁴⁹ Společné stanovisko MV, MMR a ČKAIT z 9.12.1998 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátilová Z., Alsterová M., Válková M.: Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 218)

získat stanovisko nové⁵⁰. Toto nové stanovisko přitom nemůže být nahrazeno dopisem či jiným neformálním vyjádřením dotčeného orgánu.

Nový stavební zákon upravuje koncentrační zásadu ve stejné podobě, jako tomu bylo doposud. I dle nové právní úpravy mohou účastníci řízení a dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska, námitky a důkazy jen do okamžiku konání ústního jednání. Stejně tak jako doposud, nebude ani dle nové právní úpravy přihlíženo k námitkám a k závazným stanoviskům, které byly nebo mohly být uplatněny již v dřívějších řízeních (např. v územím řízení či při pořizování regulačního plánu).

4) Námitky

Námitky účastníků řízení jsou jedním z druhů podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu. Jedná se o vyjádření účastníků vztahující s k předmětu řízení. Vznášení těchto námitek a jejich zhodnocení stavebním úřadem umožňuje zajistit nejen ochranu soukromých zájmů účastníků, ale též zájmů veřejných (např. je-li účastníkem ekologické sdružení hájící ve stavebním řízení zájmy ochrany přírody a krajiny). Námitkami ve smyslu ustanovení § 137, § 61/1 a § 62/3 stavebního zákona nikdy nejsou námitky procesní povahy, například námitka podjatosti či námitka, v níž soused vytýká stavebnímu úřadu nedostatečnost podkladů pro rozhodnutí a navrhuje doplnění řízení⁵¹.

Stavební úřad je oprávněn rozhodnout o veřejnoprávních námitkách účastníků (např. námitka nesouladu s územně plánovacími podklady, námitka předpokládané hlučnosti, prašnosti apod.). Naproti tomu stavební úřad v zásadě není oprávněn sám rozhodovat o námitkách soukromoprávní povahy (např. námitka zpochybňující vlastnické právo stavebníka

⁵⁰ Stanovisko MŽP, Věstník MŽP, částka 8/1999 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátílová Z., Alsterová M., Válková M. : Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 219)

⁵¹ S 1058-SJS/2002

k pozemku). Tyto námitky mají povahu předběžných otázek a pro jejich řešení se uplatní postup dle § 137 stavebního zákona, případně § 57 správního řádu.

V některých případech může být obtížné posoudit, zda se jedná o námitku soukromoprávní či veřejnoprávní a zda tedy má být řešena soudem či stavebním úřadem. Například otázky imisí jsou obecně součástí práva sousedského a jako takové jsou řešeny soudní cestou, pokud však jsou tyto imise v rozporu s veřejnoprávními předpisy, bude si moci stavební úřad učinit úsudek sám⁵².

Skutečnost, že si stavební úřad v zásadě sám nesmí učinit úsudek ohledně soukromoprávní námitky, neznamená, že by se touto námitkou neměl ve stavebním řízení vůbec zabývat. Stavební úřad je povinen při svém rozhodování vždy přihlídnout ke všem námitkám, tedy i k těm soukromoprávním (viz § 62/3 stavebního zákona). Pokud stavební úřad dojde k závěru, že by stavbou mohly být ohrožena práva účastníků ve větším rozsahu, než bylo předpokládáno v územním rozhodnutí, byl by to důvod pro zamítnutí žádosti o stavební povolení⁵³.

5) Správní akty dotčených orgánů státní správy

Významným podkladem pro rozhodování stavebních úřadů o žádosti o stavební povolení jsou správní akty vydávané dotčenými orgány státní správy. Vydávání těchto aktů je jedním z hlavních nástrojů skrze které se ve stavebním řízení uskutečňuje ochrana specifických veřejných zájmů a skrze které je tedy realizován komplexní přístup k provádění staveb. Jde o nejvýznamnější formu součinnosti mezi stavebním úřadem a jinými orgány státní správy, jež je na obecné úrovni zakotvena v § 8 správního řádu a § 138/2 stavebního zákona. Pravidla pro součinnost stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy v této

⁵² Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních, Praha : ABF, 1997, s. 109

⁵³ Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97-21

oblasti jsou stanovena především v § 126 a § 136 stavebního zákona a dále v ustanoveních § 136 a § 149 správního řádu.

Obecně platí, že stavební úřad může rozhodovat pouze v dohodě s dotčenými orgány státní správy, tzn. že nemůže vydávat stavební povolení jsoucí v rozporu s jejich stanovisky. Stavební úřad tedy nemůže přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů po stránce věcné, je však povinen zkoumat je po stránce procesní (např. zda byla vydána příslušným orgánem, zda má předepsanou formu, ...) ⁵⁴.

Stavební zákon (viz např. § 126/2) rozlišuje dva základní druhy těchto aktů. Prvním druhem jsou stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu a druhým pak samostatná rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Stavební zákon a správní řád obsahují obecnou procesní úpravu týkající se součinnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů státní správy. Tyto předpisy však nestanoví, jakou povahu mají mít jednotlivé akty vydávané dotčenými orgány státní správy. Povaha aktu, a tedy i jeho procesní režim ve stavebním řízení, má vyplývat ze zvláštních zákonů upravujících činnost dotčených orgánů státní správy. Naneštěstí úprava v těchto zákonech je strohá, terminologicky nepřesná a nejednoznačná. V praxi proto často existují nejasnosti ohledně právní povahy jednotlivých aktů dotčených orgánů státní správy.

Rozlišení těchto dvou druhů správních aktů je přitom nesmírně významné. Správné zařazení aktu má vliv nejen na jeho procesní režim, ale i na míru ochrany poskytovanou příslušným zvláštním zájmům. Kvůli ustanovení § 136/2 stavebního zákona totiž obecně platí, že ochrana zvláštních zájmů zajišťovaná skrze stanoviska je méně efektivní, než-li ochrana zajišťovaná samostatnými rozhodnutími. Na tomto místě je nutno zmínit, že nový stavební zákon v tomto ohledu vychází z jiného přístupu. Ve svém ustanovení § 4/7 totiž odkazuje na úpravu obsaženou v § 136/6 a § 133 správního řádu, dle kterých mají být rozpory řešeny

⁵⁴ Rozsudek VS sp.zn. 6A 40/96 (Zdroj : Ondřejchová V., Vobrátilová Z., Alsterová M., Válková M. : Stavební zákon v praxi, Public History, 2000, s. 206-207)

vládou a nikoli Ministerstvem pro místní rozvoj. Tato úprava by tedy měla zajistit účinnější ochranu zvláštních zájmů, zejména zájmů na ochraně životního prostředí.

Prvním druhem výše zmiňovaných aktů jsou stanoviska dotčených orgánů ve smyslu § 149 správního řádu. Tato stanoviska nejsou samostatnými rozhodnutími dle § 67 správního řádu, jde toliko o podmiňující akty k finálnímu správnímu aktu, jímž je v tomto případě stavební povolení. V případě těchto aktů se tedy uplatňuje princip subsumpce. Procesní režim těchto aktů je upraven především v § 149 správního řádu a v ustanoveních § 62/3, § 126 a § 136 stavebního zákona. Tato ustanovení však nic neříkají o tom, které akty jsou těmito stanovisky a které nikoli.

Z výše uvedených ustanoveních plyne, že stavební úřad nemůže rozhodovat v rozporu s předloženými stanovisky dotčených orgánů. Není však přípustné, aby například ve svém zamítavém rozhodnutí toliko odkazoval na negativní stanoviska dotčených orgánů. Z požadavku souladnosti všech stanovisek totiž plyne, že z rozhodnutí stavebního úřadu musí být patrné i stanovisko stavebního úřadu samého⁵⁵. Dotčené orgány státní správy nemohou přímo rozhodovat o otázkách týkajících se funkčního využití území, organizace území či koordinace výstavby. Rozhodování o těchto otázkách je svěřeno stavebním úřadům a dotčené orgány státní správy do nich zasahují pouze zprostředkovaně, tedy skrze rozhodnutí stavebních úřadů. Existuje-li nesoulad mezi stanovisky jednotlivých orgánů a nelze-li dospět k dohodě, uplatní se postup dle § 136 stavebního zákona.

Pro zjištění okruhu těchto stanovisek je rozhodující úprava obsažená ve zvláštních předpisech, které upravují činnost dotčených orgánů státní správy. Pokud zvláštní předpis předvídá vydání aktu, který splňuje náležitosti stanoviska uvedené v § 149/1 správního řádu, pak se na tento akt budou vztahovat výše uvedená procesní pravidla⁵⁶.

⁵⁵ S 439-SJS/1999

⁵⁶ Závěr č. 11 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12.9. 2005

Mezi tato stanoviska náleží například stanovisko dle § 31 z.č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, vyjádření vodoprávního úřadu vydávané dle § 18 z.č. 254/2001 Sb., o vodách či souhlas dle § 37 z.č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech⁵⁷.

Druhou kategorií aktů vydávaných dotčenými orgány státní správy jsou samostatná rozhodnutí vydávaná ve správním řízení. Tato rozhodnutí předvídá stavební zákon především v ustanovení § 126/2 ve větě druhé. Pro tato rozhodnutí neplatí ani § 149 správního řádu ani § 136 stavebního zákona. I pro tyto akty však platí požadavek vyjádřený v § 62/3 a § 126 stavebního zákona, tedy že stavební úřad nemůže vydat své rozhodnutí v rozporu s těmito stanovisky. V případě nesouladu stanoviska stavebního úřadu a rozhodnutí těchto orgánů se však neuplatní postup dle § 136 stavebního zákona⁵⁸. Naopak zvláštní zákony často stanoví, že stavební úřad je povinen řídit se podmínkami stanovenými v těchto aktech (např. § 17/3 z.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, § 17/3 z.č. 254/2001 Sb., o vodách).

Dochází-li k přejímání povinností obsažených v těchto rozhodnutích do stavebního povolení, nejedná se o právně relevantní složky takového stavebního povolení. Takový postup je používán pouze za tím účelem, aby stavebníkovi byla poskytnuta komplexní informace o všech podmínkách, které musí dodržet při provádění stavby⁵⁹. Takto přejeté povinnosti by se měly nacházet spíše v odůvodnění než-li ve výrokové části stavebního povolení (viz § 20/1 e) vyhlášky č. 132/1998 Sb.).

Do této skupiny náleží například stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny vydávané podle § 12 z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny⁶⁰, povolení vydávané orgánem ochrany ovzduší podle § 13 z.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, závazné stanovisko

⁵⁷ Závěr č. 11 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12.9. 2005

⁵⁸ S 439-SJS/1999

⁵⁹ Mikule V., Kopecký m., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních. Praha : ABF, 1997, s. 120

⁶⁰ S 499-SJS/2005

vydávané orgánem státní památkové péče podle § 14 z.č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči či souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 z.č. 254/2001 Sb., o vodách.

Nový stavební zákon upravuje problematiku podmiňujících aktů především v ustanovení § 4. Nová právní úprava nerozlišuje mezi stanovisky a samostatnými rozhodnutími dotčených orgánů státní správy, nýbrž pro oblast stavebního řízení předvídá pouze vydávání tzv. závazných stanovisek. Poznámka pod čarou k ustanovení § 4/2 přitom odkazuje na § 149 správního řádu. I přes absenci výslovné zmínky v novém stavebním zákoně však zůstává nedotčeno právo dotčených orgánů vydávat samostatná rozhodnutí, pokud jim tuto možnost zvláštní zákony dávají. Na tuto novou úpravu v novém stavebním zákoně pak navazuje zákon č. 186/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Tento zákon mění zvláštní předpisy především v tom směru, že jednoznačně stanoví, kdy budou dotčené orgány vydávat závazná stanoviska (např. § 37 lázeňského zákona, § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, ...).

Nová právní úprava obsažená v § 4 nového stavebního zákona dále přináší celou řadu změn v oblasti procesního režimu závazných stanovisek (např. výslovně zmíněná možnost kontroly podmínek zakotvených v závazných stanoviscích, možnost vydávat koordinovaná stanoviska, ...).

III.) Hodnocení podkladů

Proces hodnocení podkladů stavebním úřadem je upraven především v § 62 stavebního zákona a dále například v ustanoveních § 3, § 50/3 a § 50/4 správního řádu.

Výčet hledisek, ze kterých stavební úřad přezkoumává předloženou žádost o stavební povolení a její přílohy, je v § 62 stavebního zákona vymezen pouze demonstrativně. Stavební

úřad je povinen přezkoumat předložené podklady i z jiných hledisek, jež mu umožní učinit si jednoznačný závěr, zda uskutečněním nebo užíváním stavby může být ohrožen zájem chráněný zákonem či nikoli.

Hledisko stanovené v § 62/1 a) stavebního zákona má zajistit promítnutí výsledků územního řízení do řízení stavebního. Toto hledisko se však neuplatní v případech, kdy je stavební povolení vydáváno ve společném stavebním a územním řízení, neboť výrok o umístění stavby je teprve součástí stavebního povolení (viz § 20/1 a) vyhlášky č. 132/1998 Sb.).

Hledisko stanovené v § 62/1 b) stavebního zákona znamená, že stavební úřad je povinen posoudit dokumentaci z hlediska ochrany veřejných zájmů chráněných zákonem. Hlavní kritéria pro posouzení souladu stavby s veřejnými zájmy jsou obsažena především v prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu, jež stanoví technické požadavky na stavby. Stavební úřad musí zohlednit i požadavky na výstavbu obsažené ve zvláštních předpisech. Nástrojem napomáhajícím k plnění této povinnosti stavebního úřadu jsou stanoviska dotčených orgánů, ty pomáhají stavebnímu úřadu učinit si úsudek v těch případech, kdy jeho vlastní odborná způsobilost nepostačuje. Na § 62/1 b) tedy navazuje především § 62/3 stavebního zákona.

Požadavek komplexnosti a plynulosti výstavby stanovený v § 62/1 c) stavebního zákona neznámá, že by stavební úřad měl zkoumat materiální předpoklady pro zajištění plynulé výstavby (např. dostatek finančních prostředků stavebníka). Stavební úřad by měl spíše zjišťovat, zda neexistují některé procedurální překážky výstavby, které by mohly provádění stavby zpožd'ovat. Tento požadavek se v praxi projevuje tím, že stavební úřady často vyžadují předložení stavebních povolení pro speciální stavby technického vybavení podmiňující řádné užívání stavby⁶¹.

⁶¹ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 150

Stavební úřad je povinen zhodnotit předložené podklady nejen z hledisek uvedených v § 62 stavebního zákona, nýbrž ze všech hledisek relevantních pro posouzení souladu stavby s chráněnými zájmy, např. zda prováděním či užíváním stavby nebudou nepřiměřeně omezena či ohrožena práva a oprávněné zájmy účastníků ve větším rozsahu, než se uvažovalo v územním rozhodnutí⁶².

V novém stavebním zákoně je proces hodnocení podkladů upraven především v ustanovení § 111. Toto ustanovení, stejně jako stávající právní úprava, se zaměřuje pouze na nejdůležitější kritéria, která by měla být stavebním úřadem přezkoumána. Do tohoto ustanovení nebyla převzata norma, jež by obsahově odpovídala současnému § 62/1 písm. d) stavebního zákona. I přesto je však například z ustanovení § 160 nového stavebního zákona zřejmé, že stavební úřad musí tyto skutečnosti při povolování stavby zkoumat a hodnotit.

Dále je výslovně v ustanovení § 111/2 nového stavebního zákona zmíněn institut odstraňování vad. Tento institut se pochopitelně dle ustanovení § 45/2 správního řádu může uplatnit i z jiných důvodů než těch, které jsou uvedeny v § 111/2 nového stavebního zákona.

IV.) Modifikace průběhu řízení

Standardní průběh stavebního řízení může být modifikován přerušením či zastavením stavebního řízení. K těmto modifikacím v průběhu řízení dochází v případech, kdy stavební úřad nemá podmínky pro to, aby pokračoval v řízení, resp. aby vydal rozhodnutí, nebo v případě, že o to stavebník požádá. Oba instituty jsou ve stavebním zákoně upraveny pouze okrajově (§ 60). Přerušování a zastavování stavebního řízení se proto řídí především příslušnými ustanoveními správního řádu.

⁶² Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97 - 21

1) Přerušování řízení

Důvody pro přerušování řízení nejsou ve stavebním zákoně výslovně uvedeny. Taxativně je vypočítává § 64 správního řádu. V praxi dochází k přerušování stavebního řízení zpravidla vždy, jakmile stavební úřad nemá všechny potřebné podklady pro rozhodnutí (např. stavebník předloží nedostačující projektovou dokumentaci, nedoloží všechna potřebná stanoviska dotčených orgánů, ...). K přerušování řízení tedy velmi často dochází již na samém začátku řízení při odstraňování vad podání. Usnesení o přerušování řízení a výzva k odstranění nedostatků žádosti musí být stavebníkovi ohlášeny současně. Jelikož ostatní účastníci v tento okamžik ještě zpravidla nevědí, že řízení bylo zahájeno, je vhodné je vyrozumět zároveň jak o zahájení řízení tak o přerušování řízení⁶³. K přerušování řízení může dojít i z jiných důvodů vypočtených v § 64 správního řádu, na stavební řízení se však nevztahuje § 64/3 správního řádu. K důvodům přerušování je nutné poznamenat, že nynější správní řád oproti dřívější úpravě rozšířil okruh důvodů pro přerušování řízení a též změnil důvody obligatorního přerušování a důvody fakultativního přerušování. Důvody uvedené v § 64/1 správního řádu vedou pouze k fakultativnímu přerušování a stavební úřad tedy může zvážit, zda řízení přeruší či zda v něm bude pokračovat. Naproti tomu nastane-li důvod uvedený v § 64/2 správního řádu, je stavební úřad povinen řízení přerušit.

Účinky přerušování řízení jsou popsány v § 65/1 správního řádu. Během přerušování řízení nesmí účastníci činit jiné úkony než ty, které směřují k odstranění důvodů přerušování. Není tedy možné, aby účastníci například zasílali námítky či navrhovaly důkazy, jejichž absence není důvodem přerušování. Během přerušování se staví pouze lhůty uvedené ve výše uvedeném ustanovení správního řádu, nikoliv veškeré procesněprávní či hmotněprávní lhůty.

⁶³ Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních. Praha : ABF, 1997, s. 77

2) Zastavení řízení

Rozhodnutí o zastavení řízení je negativním správním aktem procesní povahy. Toto rozhodnutí má formu usnesení a nejedná se tedy o meritorní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Usnesení o zastavení stavebního řízení též není rozhodnutím ve smyslu § 65/1 z.č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“), a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu⁶⁴. Tímto se liší od stavebního povolení či rozhodnutí o zamítnutí žádosti, které se meritorně zabývají předmětem řízení a které jsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a § 65/1 soudního řádu správního.

Důvody pro zastavení řízení jsou stanoveny jednak v § 60 stavebního zákona a dále v § 66/1 správního řádu. Nutno poznamenat, že § 60 stavebního zákona v zásadě vypočítává některé vady žádosti, které brání vydání stavebního povolení. Ustanovení § 60 stavebního zákona tak jen rozepisuje obecnější normu obsaženou v § 66/1 c) správního řádu.

Nový stavební zákon obsahuje zvláštní důvod zastavení řízení v ustanovení § 110/4. I nová právní úprava tedy v tomto hledu počítá především s uplatněním obecných norem správního řádu.

D) Ukončení stavebního řízení

Stavební řízení může být ukončeno trojím způsobem. Základními způsoby ukončení, při nichž dochází k vydání meritorního rozhodnutí, jsou zamítnutí žádosti a vydání stavebního povolení. Dále též může být stavební řízení ukončeno vydáním procesního rozhodnutí o zastavení řízení (viz výše).

⁶⁴ S 620-SJS/2005

I.) Zamítnutí žádosti o stavební povolení

Stavební úřad je povinen žádost zamítnout, pokud se domnívá, že by uskutečněním nebo užíváním stavby mohly být ohroženy chráněné zájmy. Důvody zamítnutí uvedené v ustanovení § 62/4 stavebního zákona nejsou vypočteny taxativně, stavební úřad je povinen zamítnout žádost o stavební povolení i z jiných důvodů, které brání vydání stavebního povolení (např. negativní stanovisko dotčeného orgánu, rozhodnutí soudu o občanskoprávní námitce účastníka⁶⁵, nepřiměřené omezení či ohrožení práv účastníků⁶⁶,...).

Zamítnutí žádosti o stavební povolení je výsledkem meritorního přezkumu. Stavební úřad je povinen žádost zamítnout, jakmile je ve stavebním řízení dokázáno (tzn. je zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti), že žádost je v rozporu se zájmy chráněnými zákonem. Zamítnutí žádosti tedy nesmí být zaměňováno s usnesením o zastavení řízení, které není výsledkem meritorního přezkumu žádosti.

II.) Stavební povolení

1) **Pojem a charakteristika stavebního povolení**

Stavební povolení je materiální a konstitutivní správní akt. Jedná se o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, jehož právní mocí vzniká oprávnění stavebníka uskutečnit určitou stavbu na daném místě a za daných podmínek. Oprávnění provést určitou stavbu tedy vzniká až právní mocí stavebního povolení a nikoli již právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby⁶⁷. Stavební povolení se však zaměřuje především na ochranu

⁶⁵ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 151

⁶⁶ Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97-21

⁶⁷ S 455-SJS/2005

veřejných zájmů, které by při výstavbě mohly být ohroženy. Tímto správním aktem se tedy především stvrzuje, že daná stavba není v rozporu s veřejnými zájmy. Existence tohoto správního aktu však nic neříká o oprávněnosti stavby z hlediska občanskoprávního, a to i přesto, že stavební úřad v průběhu řízení zkoumá, zda stavebník má vlastnické či jiné právo, jenž jej opravňuje k provedení stavby. Neblahým důsledkem absence zásady „Superficies solo cedit.“ tedy je, že zůstává zachováno rozlišování mezi stavbou nepovolenou a stavbou neoprávněnou.

Stavební povolení je aktem in rem. Vztahuje se nejen na osobu stavebníka, ale i na jeho právní nástupce. Tato vlastnost stavebního povolení je jednoznačně zakotvena v § 70 stavebního zákona. Dojde-li ke změně vlastníka stavby, nemusí být stávající stavební povolení měněno nebo dokonce být vydáváno stavební povolení nové⁶⁸. K těmto případům dochází v praxi poměrně často, neboť provádění stavby je obvykle realizováno na základě smlouvy o dílo. Jsou-li splněny podmínky stanovené v § 542/2 z.č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, pak stavebníkem a prvotním vlastníkem nově vyrobené věci je zhotovitel, který však následně převádí své vlastnictví na objednatele.

Stavební povolení je správním aktem ve prospěch žadatele. Ačkoliv terminologie právních předpisů ČR ne vždy odpovídá terminologii, kterou používá právní věda, tak stavební povolení je skutečně povolením v tom smyslu, jak jej chápe doktrína⁶⁹. Jde tedy o akt ve prospěch žadatele, na jehož vydání je při splnění stanovených požadavků právní nárok. Zároveň v tomto aktu mohou být vedlejší ustanovení ve formě příkazů, tedy povinností, které musí žadatel dodržet při provádění stavby. Stavební zákon tyto mody nepřesně označuje jako podmínky. Podmínkou v pravém smyslu jsou vedlejší ustanovení, které váží účinky rozhodnutí na nastání určité nejisté skutečnosti v budoucnosti. V souvislosti s podmínkami stavebního povolení je nutné zmínit, že nový správní řád obsahuje v ustanovení § 90/3 zákaz

⁶⁸ S 141-SJS/2004

⁶⁹ Staša J. : kap. VII – Správní akty in Hendrych D. a kol. : Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání; Praha : C.H.Beck; 2003, s. 125

reformationis in peius. Je-li podáno odvolání ve prospěch žadatele a není-li rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo veřejným zájmem, nemohou být podmínky modifikovány v neprospěch stavebníka.

Posledním charakteristickým znakem stavebního povolení je časová omezenost jeho účinků. Stavební povolení je ze zákona aktem s omezenými účinky, neboť pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let od okamžiku nabytí právní moci. Stavební úřad může tuto zákonnou lhůtu v odůvodněných případech prodloužit. V takových případech tedy stavební povolení obsahuje rezolutivní časovou doložku.

2) Obsah stavebního povolení

Obsahové náležitosti stavebního povolení jsou upraveny především v ustanoveních § 67/1 a § 68 správního řádu a dále v § 66 a § 67 stavebního zákona. Podrobnější úprava obsahu stavebního povolení je pak obsažena v ustanoveních § 19 a § 20 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Stavební povolení, stejně jako kterékoliv jiné meritorní rozhodnutí vydané ve správním řízení, musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení.

Základem výrokové části stavebního povolení je výrok, jímž se stavebníkovi uděluje právo provést danou stavbu. Další podstatnou složkou výrokové části jsou pak podmínky, tedy výroky skrze které se zajišťuje ochrana chráněných zájmů při provádění a následném užívání stavby. Okruh otázek, kterých se mohou podmínky týkat, je taxativně vymezen v § 20 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Dále může stavební povolení obsahovat výroky, jimiž se stavební úřad vypořádává s námitkami účastníků, či výrok, kterým se stanoví delší lhůta pro zahájení stavby dle § 67 stavebního zákona. Stavební povolení též může dle § 79/2 správního řádu obsahovat i výrok o nákladech řízení. Bylo-li stavební povolení vydáno ve společném územním a stavebním řízení, musí obsahovat i všechny náležitosti, které jsou požadovány u

územního rozhodnutí o umístění stavby (např. stanovení polohového umístění stavby a stanovení odstupů stavby od hranic pozemků a od sousedních staveb). Nestačí tu pouhý odkaz na projektovou dokumentaci⁷⁰.

Často jsou do výrokové části stavebního povolení začleněny výroky o povinnostech, které vyplývají buď z jiných rozhodnutí správních orgánů nebo přímo z právních předpisů. Takové výroky pak mají pouze informativní význam a hovoří se o nich jako o tzv. nepravých příkazech⁷¹. Může se jednat například o výrok, jímž se stavebníkovi sděluje, že musí stavbu zahájit do dvou let, jinak stavební povolení pozbude platnost, či o výrok, jímž se stavebníkovi ukládá, aby dodržel požadavky obsažené v rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy.

Pokud jde o problematiku obsahu stavebního povolení, nepřináší nový stavební zákon v zásadě nic nového a plně vychází z dosavadní právní úpravy. Jedinou významnější změnou je možnost začlenit do stavebního povolení výrok o zkušebním provozu za podmínek stanovených v § 115/2 nového stavebního zákona.

3) Forma a oznamování stavebního povolení

Stavební zákon povětšinou nemá zvláštní ustanovení, která by se týkala formy, doručování, vydávání a oznamování stavebního povolení, a proto se použijí obecná ustanovení správního řádu. Stavební zákon se těmito otázkami zabývá například v ustanoveních § 69 či v § 61. Nutno poznamenat, že jediným ustanovením, které zmiňuje oznamování stavebního povolení, je ustanovení § 69/1. Toto ustanovení přitom pouze odkazuje na způsob, jakým bylo oznámeno zahájení řízení a vyrozumění o ústním jednání. Stavební zákon však nestanoví způsoby, jakými má být oznámeno zahájení stavebního řízení a vyrozumění o ústním jednání (např. zda postačí běžné doručení či zda je nutné doručení do

⁷⁰ S 868-SJS/2001

⁷¹ Staša J. : kap. VII. – Správní akty in Hendrych D. a kol. : Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 129

vlastních rukou). Odkaz v § 69/1 tedy nelze chápat jinak než tak, že ve stavebních řízeních, v nichž zahájení řízení a vyrozumění o ústním jednání byly doručovány veřejnou vyhláškou, má být i stavební povolení doručováno veřejnou vyhláškou. Stavební povolení vydávaná v ostatních řízeních, mají být oznamována běžným způsobem.

Pro stavební povolení, která se netýkají liniových staveb či staveb zvlášť rozsáhlých s velkým počtem účastníků, nemá stavební zákon žádná zvláštní ustanovení ohledně oznamování. V plné míře se proto uplatní pravidla obsažená ve správním řádu (zejm. § 19 až 24 a § 72). Jediným zvláštním požadavkem ohledně oznamování stavebního povolení je požadavek obsažený v § 61/5, ten se skrze odkaz v § 69 bude uplatňovat nejen při doručování veřejnou vyhláškou, ale i při doručování „do rukou“. Stavební povolení se tedy v těchto případech zásadně doručuje všem účastníkům do vlastních rukou. Obci a dotčeným orgánům státní správy stačí stavební povolení doručit jakýmkoliv vhodným způsobem a není nutné doručení do vlastních rukou.

Od doručování stavebního povolení je nutné odlišit doručování projektové dokumentace dle § 21 ÚSR. Projektová dokumentace se rozesílá až po právní moci stavebního povolení. Doručuje se přitom pouze těm osobám, které § 21 citované vyhlášky vyjmenovává, a nikoliv všem účastníkům řízení a všem dotčeným orgánům státní správy.

Zvláštní pravidla ohledně doručování platí pro stavební povolení týkající se liniových staveb a v odůvodněných případech též staveb zvlášť rozsáhlých, s velkým počtem účastníků řízení. Tato pravidla jsou obsažena především v ustanoveních § 61 odst. 4 a 5 stavebního zákona, § 69 stavebního zákona, § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb., a též v § 25 správního řádu. Stavební zákon nestanoví minimální počet účastníků, pro něž se má doručovat tímto způsobem, a proto záleží pouze na uvážení stavebního úřadu, zda danou stavbu posoudí jako stavbu zvlášť rozsáhlou s velkým počtem účastníků či nikoli⁷².

⁷² S 117-SJS/2004

Stavební povolení je v těchto případech doručováno vyvěšením na úřední desce stavebního úřadu. Ačkoliv se stavební povolení vyvěšuje i na úředních deskách obecních úřadů, jejichž územních obvodů se týká, tak toto vyvěšení nemá účinky doručení a má pouze informativní význam pro účastníky a jiné zúčastněné osoby⁷³. Tomuto pojetí odpovídá i § 25/3 správního řádu. Okamžik doručení je tedy jednoznačně vázán na vyvěšení na úřední desce stavebního úřadu a obce nemají možnost během 15ti denní lhůty pro účinky doručení nijak ovlivnit.

Pokud stavební úřad bude dle § 48 vyhlášky č. 132/1998 Sb. nesprávně vázat během lhůty pro podání odvolání či pro podání správní žaloby na doručení stavebního povolení vyvěšením na úřední desce obecního úřadu a pokud takto počítaná lhůta skončí později, než skončila lhůta počítaná od doručení rozhodnutí vyvěšením na úřední desce stavebního úřadu, pak účastník, který se bude řídit tímto nesprávným poučením, může podat opravný prostředek či správní žalobu i v oné delší lhůtě, ačkoliv správně počítanou lhůtu již zmeškal. Jestliže tedy účastník postupuje v dobré víře v poučení, že během lhůty pro podání opravného prostředku či žaloby běží od vyvěšení na úřední desce obecního úřadu, nemůže mu být takový postup na újmu, ačkoliv toto vyvěšení má jinak jen informativní význam⁷⁴.

Pokud jde o doručování stavebního povolení, umožňuje i nový stavební zákon doručování veřejnou vyhláškou. Na rozdíl od současné úpravy však vznáší požadavek, aby stavebníkovi a vlastníkově stavby, na které má být provedena změna, bylo stavební povolení doručeno do vlastních rukou, a to i v případech, kdy je jinak doručováno veřejnou vyhláškou. Další změnou je přesun některých pravidel, která byla doposud upravena pouze v prováděcím předpise, přímo do zákona. Jedná se například o ustanovení týkající se doručování projektové dokumentace a štítku stavebníkovi, popřípadě vlastníkově stavby.

⁷³ S 449-SJS/2005

⁷⁴ S 449-SJS/2005

4) Specifické případy zániku, zrušení či změny stavebního povolení

Stavební zákon upravuje několik specifických případů, ve kterých dochází k zániku stavebního povolení či zániku jeho účinků. Tyto případy jsou typické právě pro stavební povolení a nelze je podřadit pod žádné obdobné obecné instituty upravené ve správním řádu. Jedná se o změnu stavebního povolení v důsledku řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením dle § 68 stavebního zákona, o ztrátu platnosti uplynutím lhůty k zahájení výstavby dle § 67 stavebního zákona, o zrušení stavebního povolení dle § 102/4 stavebního zákona a dále o sistaci vykonatelnosti dle § 102/2 stavebního zákona.

Pokud se stavebník ještě před započítím provádění stavby nebo v jejím průběhu rozhodne, že by stavbu chtěl zrealizovat v jiné podobě, než v jaké je předpokládána v projektové dokumentaci, potřebuje pro tento svůj záměr povolení stavebního úřadu. Toto povolení je vydáváno ve zvláštním řízení dle stavebního zákona a přiměřeně se na něj použijí ustanovení o stavebním řízení. V důsledku tohoto řízení tedy dochází ke zvláštnímu případu změny původního stavebního povolení. Při provádění změny stavby před jejím dokončením musí stavebník dbát toho, aby změna stavby nebyla v rozporu s územním rozhodnutím, protože jinak by bylo nutné provést změnu i tohoto rozhodnutí.

Jak bylo zmíněno již výše, je stavební povolení aktem s omezenými časovými účinky a uplynutím lhůty k zahájení výstavby ztrácí svou platnost, nebyla-li stavba zahájena. Pro posouzení, zda v dané lhůtě stavební povolení ztratilo platnost či nikoli, je rozhodující, zda byla stavba zahájena či nikoli. Za zahájení stavby je obecně považováno učinění prvních stavebních prací směřujících k realizaci stavby dle projektové dokumentace⁷⁵. Zahájením stavby naopak není, pokud stavebník jen sváží stavební materiál na stavenišť. Je-li stavebním

⁷⁵ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 157

povolením povolen celý soubor staveb, neztratí stavební povolení svou platnost, byla-li ve stanovené lhůtě zahájena alespoň jedna z povolených staveb⁷⁶.

Pokud stavebníkovi hrozí, že platnost stavebního povolení propadne, může požádat stavební úřad o prodloužení lhůty k započetí stavby. Tato možnost není ve stavebním zákoně uvedena výslovně, nicméně rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení je předvídáno v ustanoveních § 69 a § 70 stavebního zákona. Rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení musí nabýt právní moci před uplynutím lhůty k započetí stavby, jinak totiž stavební povolení zanikne a nelze jej již prodloužit.

Od lhůty pro započetí stavby je nutno odlišovat lhůtu pro dokončení stavby. Tato lhůta stanovená ve stavebním povolení je jen lhůtou pořádkovou, její nedodržení tedy nepůsobí zánik platnosti stavebního povolení. Chce-li stavebník dosáhnout prodloužení této lhůty, musí vyvolat řízení o změně stavby před jejím dokončením dle § 68 stavebního zákona⁷⁷.

Dalším případem zániku stavebního povolení je jeho zrušení stavebním úřadem za podmínek stanovených v § 102/4 stavebního zákona. Tento postup je projevem komplexního přístupu k provádění staveb. Umožňuje stavebním úřadům rušit již existující stavební povolení, pokud se dodatečně ukáže, že stavbu podle stavebního povolení nelze provést a že tedy stavební povolení vůbec nemělo být vydáno. Postup dle § 102/4 nelze zaměňovat s rušením rozhodnutí v rámci rozhodování o opravných prostředcích, zejména ne s autoremedurou ve smyslu § 87 správního řádu. Zrušení stavebního povolení je totiž v tomto případě vázáno na zcela jiné podmínky, než jaké jsou vyžadovány pro autoremeduru.

Posledním případem ztráty účinků stavebního povolení je zastavení stavby stavebním úřadem dle § 102/2 stavebního zákona. Rozhodnutím o zastavení stavby v podstatě dochází k sistaci vykonatelnosti stavebního povolení. I tento institut je zcela typický pro řízení dle stavebního zákona.

⁷⁶ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 157

⁷⁷ Doležal J., Mareček J., Vobořil O. : Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003, s. 158

E) Zvláštní případy modifikace stavebního řízení dle nového stavebního zákona

I.) Uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení

Nový stavební zákon zavádí možnost nahradit na konci stavebního řízení stavební povolení veřejnoprávní smlouvou, jejíž hlavní obsahovou složkou je udělení práva stavebníkovi postavit danou stavbu za daných podmínek. Tato nová úprava neznamena pouhou záměnu jednostranného správního aktu za dvoustranný právní úkon, kterým se utvářejí práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Možnost nahrazení stavebního povolení veřejnoprávní smlouvou se promítá do celého průběhu stavebního řízení, neboť pro proces uzavírání této smlouvy se použijí příslušná ustanovení správního řádu. Především uzavření veřejnoprávní smlouvy vede k zastavení stavebního řízení, bylo-li již zahájeno. Ostatní účastníci řízení, resp. osoby které by byly účastníky řízení, nejsou smluvními stranami a nemohou se podílet na formulaci obsahu smlouvy. Ochrana jejich práv a zájmů je však zajištěna tím, že k nabytí účinnosti smlouvy je nutný jejich souhlas, absence tohoto souhlasu může být překonána pouze postupem stavebního úřadu dle § 168 správního řádu. Další zvláštností tohoto procesního režimu oproti běžnému stavebnímu řízení je proces změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy dle ustanovení § 166 a § 167 správního řádu.

II.) Zkrácené stavební řízení

Dalším zcela novým institutem upraveným v novém stavebním zákoně je tzv. zkrácené stavební řízení. V zásadě se jedná o možnost nahradit stavební řízení vedené stavebním úřadem vydáním certifikátu o ověření projektové dokumentace ze strany

autorizovaného inspektora. Půjde o další výjimku z pravidla, že stavby lze provádět jen po předběžném schválení ze strany orgánu státní správy. Tuto výjimku bude možné uplatnit jen za podmínek stanovených v ustanovení § 117/1 nového stavebního zákona. Rozsah uplatnění tohoto postupu v praxi bude záležet především na tom, jaké druhy staveb budou zvláštními předpisy, územně plánovací dokumentací či rozhodnutím orgánu územního plánování označeny za nezpůsobilé pro zkrácené stavební řízení.

Ve zkráceném stavebním řízení je posouzení projektové dokumentace a tím i ochrana všech veřejných a soukromých zájmů ponechána na autorizovaném inspektorovi, tedy soukromé osobě vykonávající svobodné povolání. Efektivita ochrany předmětných zájmů by tímto institutem neměla být dotčena, neboť podmínkou pro jeho uplatnění je skutečnost, že stavebník opatří souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů jakož i potenciálních účastníků.

Stavební úřad v těchto případech do procesu posuzování stavby vůbec nezasahuje. Jedinou výjimkou je postup vypořádání námitek potenciálních účastníků řízení dle ustanovení § 117/4 nového stavebního zákona. V těchto případech může stavební úřad rozhodnutím o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené stavební řízení zabránit konání tohoto řízení a vynutit si tak posouzení stavby v rámci stavebního řízení či v rámci procesu ohlášení.

Zkrácené stavební řízení je tedy procesním režimem podmíněně volným a nikoliv povolovacím. Právo realizovat stavbu vzniká ve zkráceném stavebním řízení bez ingerence stavebního úřadu. Pro vznik práva realizovat stavbu musí stavebník splnit celou řadu podmínek (např. jde o stavbu, která není z tohoto režimu vyjmuta, jsou získána souhlasná stanoviska dotčených orgánů jakož i potenciálních účastníků, je získán certifikát od autorizovaného inspektora, ...), přičemž finální podmínkou je oznámení učiněné vůči stavebnímu úřadu. Dle mého názoru nemůže být zkrácené stavební řízení chápáno tak, že právo provést stavbu vzniká pouze na základě certifikátu autorizovaného inspektora, jež má

povahu stavebního povolení a který toto povolení nahrazuje. Takovéto pojetí by vedlo k absurdním důsledkům, např. že by autorizovaný inspektor musel být chápán jako osoba vykonávající působnost v oblasti veřejné správy (tzn. správní orgán) a musel by proto při vydávání těchto aktů postupovat dle správního řádu.

IV.) Ohlašování staveb

Proces ohlašování staveb je zvláštní procesní režim, v jehož rámci dochází k přezkumu souladu navrhovaných staveb se zájmy chráněnými zákonem. Tento postup není správním řízením dle správního řádu. Používá se jej pro stavby a stavební činnosti menšího významu, jejichž posouzení není nijak složité, a proto je zbytečné kvůli nim konat stavební řízení. Zároveň však i tyto stavby mohou negativně ovlivnit chráněné zájmy, a tudíž jejich realizaci nelze ponechat na volné úvaze stavebníků a je nutné ji podrobit přezkumu ze strany orgánů veřejné správy.

A) Předmět ohlášení

I.) Předmět ohlášení dle stávající právní úpravy

Stavby, změny staveb a udržovací práce, které je stavebník povinen ohlásit stavebnímu úřadu jsou vymezeny v ustanovení § 55, na které navazuje § 139b, jenž definuje, co se rozumí drobnou stavbou, stavební úpravou apod. Pro vymezení předmětu ohlašovacího režimu jsou tedy rozhodujícími pojmy „drobné stavby“ (k tomu viz výše – kapitola o druzích staveb), „stavební úpravy“ a „udržovací práce“. Současný stavební zákon sice rozlišuje mezi stavební úpravou a udržovací prací a toto rozlišování má vliv na procesní režim těchto

stavebních činností, avšak nikde zákon neuvádí žádná vodítka pro rozlišení těchto činností. Demonstrativní výčet udržovacích prací je uveden pouze v § 14 vyhlášky č. 132/1998 Sb., avšak ten se týká udržovacích prací prováděných ve volném režimu a nikoli udržovacích prací prováděných na základě ohlášení. Tuto nedostatečnost neodstraňuje ani nový stavební zákon, který sice v § 3 odst. 4 vymezuje, co se rozumí údržbou stavby, avšak toto stručné a obecné vymezení může být v praxi jen stěží dostatečným vodítkem pro odlišení těchto stavebních činností. I nadále tedy bude záležet především na tom, jak danou činnost posoudí stavební úřad.

Stavební úpravy jsou takové změny staveb, při kterých nedochází ani ke zvýšení ani k rozšíření stavby (tzn. nejedná se ani o nástavbu ani o přístavbu). Stavební úpravy v zásadě vyžadují stavební povolení. Jedinou výjimkou jsou stavební úpravy splňující kriteria uvedená v § 55/2 b) stavebního zákona. Stavební úpravy nikdy nelze provádět ve volném režimu, čímž se liší od udržovacích prací.

Stavebními úpravami proveditelnými na základě ohlášení mohou být například výměna oken, výměna střešní krytiny, žlabů a svodů, výměna podlah či vnitřních rozvodů. Pokud by však například při výměně oken došlo k probourání většího otvoru pro okno či naopak k částečnému zazdění, jednalo by se již o stavební úpravu, kterou se mění vzhled stavby a pro kterou je nutné stavební povolení. Stejně tak pokud při rekonstrukci interiéru dojde v důsledku výstavby nových příček ke zvýšení zátěže na obvodové zdivo a stropy, jedná se o zásah do nosných konstrukcí, který též vyžaduje vydání stavebního povolení.

Udržovací práce, které lze provést jen na základě ohlášení, budou v praxi spíše výjimkou a většina udržovacích prací bude realizována v rámci volného režimu (např. obnova nátěru, výměna poškozených dílů střešní krytiny, ...). Udržovací prací vyžadující ohlášení bude například taková oprava omítky a nátěru, kterou se mění vzhled stavby, či výměna protipožárních dveří za běžné dveře.

Předmět ohlášení je dále upřesňován ve zvláštních předpisech. Například ustanovení § 15 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách vymezuje stavební činnosti na vodních dílech, pro něž postačuje ohlášení. Stejně tak například ustanovení § 14 vyhlášky č. 104/1997 Sb. vymezuje stavební úpravy komunikací, jež vyžadují ohlášení.

II.) Předmět ohlášení dle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon podstatným způsobem modifikuje předmět ohlašovacího režimu. Na jednu stranu dochází k zúžení tohoto předmětu tím, že poměrně široký okruh staveb je převeden do volného režimu (např. téměř všechny dřívější drobné stavby a též téměř všechny stavební úpravy dle § 55/2 b) stavebního zákona). Navíc zákonem stanovený předmět ohlášení může být v konkrétním případě zúžen tím, že stavební úřad za podmínek stanovených v § 78/2 nového stavebního zákona v územním rozhodnutí rozhodne o tom, že danou stavbu není nutné ohlašovat.

Na stranu druhou však dochází i k rozšíření předmětu ohlašovacího režimu na úkor režimu povolovacího. Pro řadu staveb, které doposud vyžadovaly stavební povolení, bude tedy nyní postačovat pouhé ohlášení (např. jednoduché stavby splňující podmínky uvedené v § 104/1 nového stavebního zákona).

B) **Průběh procesu ohlášení**

I.) Průběh procesu ohlášení dle stávající právní úpravy

Proces ohlášení se zahajuje podáním ohlášení stavebníkem. I tento proces je tedy zahajován výlučně na návrh stavebníka jako je tomu u stavebního řízení. Okamžik zahájení

procesu je nesmírně významný, neboť od něj začíná běžet 30ti denní lhůta, ve které může stavební úřad vydat sdělení o absenci námitek či sdělení o nutnosti získání stavebního povolení. Tato lhůta počíná běžet až v případě, že podání stavebníka splňuje všechny požadované náležitosti pro ohlášení, nikoli od okamžiku doručení podání, které neumožňuje stavebnímu úřadu náležitě posoudit věc. Požaduje-li například stavební zákon, aby ohlášení stavebních úprav a udržovacích prací popsanych v § 57/4 bylo doloženo stanoviskem orgánu státní památkové péče, běží třicetidenní lhůta až od okamžiku, kdy je k ohlášení takové stanovisko stavebníkem doloženo⁷⁸.

Obsahové náležitosti ohlášení jsou stanoveny v § 10 a § 12 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Náležitosti jsou stanoveny odlišně v závislosti na tom, zda je ohlašována drobná stavba nebo zda je ohlašována stavební úprava či udržovací práce. V porovnání se žádostí o stavební povolení jsou náležitosti ohlášení stanoveny mnohem mírněji, což odpovídá menšímu významu a jednoduššímu stavebně technickému provedení ohlašovaných stavebních činností.

Stavební zákon nemá podrobnější ustanovení o formě ohlášení a jelikož ohlašování není správním řízením dle správního řádu, nelze na ohlášení vztáhnout ani § 37 týkající se podání ve správním řízení. Stavební zákon pouze stanoví, že ohlášení musí být podáno písemně. Stavebník se proto nemůže domáhat toho, aby mohl podat ohlášení v ústní či elektronické formě. V praxi se pro ohlášení používají zpravidla formuláře vydávané stavebními úřady. Obvykle je používán jeden druh formuláře pro drobné stavby a další druh pro stavební úpravy a udržovací práce.

Ohlášení je zpravidla podáváno stavebnímu úřadu, který by byl příslušný k vedení stavebního řízení v dané věci. Pravomoc přijímat ohlášení však může být rozhodnutím krajského úřadu přenesena dle § 124 stavebního zákona i na obce, které nejsou stavebními úřady.

⁷⁸ S 804-SJS/2001

Po obdržení ohlášení včetně všech jeho nezbytných součástí a příloh (např. jednoduchý technický popis, stanovisko orgánu státní památkové péče, situační náčrt podle katastrální mapy, ...) stavební úřad všechny tyto podklady posoudí z hlediska souladu prováděné stavby s chráněnými zájmy. Tento postup není procesem opatřování a hodnocení podkladů ve smyslu správního řádu a nevztahují se na něj ustanovení o dokazování ve správním řízení. Nevztahuje se na něj ani ustanovení § 62 stavebního zákona. Posuzování ohlášení je upraveno rámcově pouze v ustanovení § 13 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Dále pro tento postup platí i obecné zásady správního řízení. Stavební úřad je proto povinen přijmout řešení, které je v souladu s veřejným zájmem, musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, musí se při hodnocení podkladů řídit zásadou volného hodnocení důkazů, atd.

Po posouzení všech podkladů má stavební úřad několik možností, jak ukončit celý proces ohlašování. Může vydat sdělení, že proti provedení stavby nemá námitek, nebo naopak může vydat sdělení, že ohlášenou stavbu lze provést jen na základě stavebního povolení. Stavební úřad též může zůstat nečinný, což vede po uplynutí třicetidenní lhůty k fingoání souhlasu se stavbou. Stavební úřad tedy v rámci procesu ohlášení nemůže provedení stavby zamítnout, to by bylo možné až v navazujícím stavebním řízení.

Sdělení stavebního úřadu o absenci námitek ke stavbě je správním aktem, na jehož základě vzniká právo stavebníka provést ohlašovanou stavbu. Toto sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Jde o správní akt mající povahu tzv. souhlasu⁷⁹, tedy aktu ve prospěch žadatele, kterým se předběžně umožňuje žadateli provést požadovanou činnost. Správní orgán může tento akt vydat nebo jeho vydání odmítnout, resp. stanovit že ohlášenou stavbu lze provést jen na základě stavebního povolení. Stavební úřad však nemůže v tomto

⁷⁹ Staša J. : kap. VII. – Správní akty in Hendrych D. a kol. : Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání, Praha : C.H.Beck, 2003, s. 125

sdělení stanovit podmínky pro provádění stavby. Stavební úřad vydává toto sdělení v případě, že nemá pochybnosti o souladu ohlašované stavby se zájmy chráněnými zákonem.

Má-li naopak stavební úřad pochybnosti o souladu ohlašované stavby s chráněnými zájmy, vydá sdělení, v němž stanoví, že stavba podléhá stavebnímu povolení. Pouze stavební řízení totiž umožňuje důkladné a komplexní posouzení dané stavby, na jehož podkladě může dojít k odstranění vzniklých pochybností a případně k nalezení řešení jsoícího v souladu s chráněnými zájmy (např. skrze podmínky stavebního povolení). Vydáním sdělení o tom, že daná stavba podléhá stavebnímu povolení, se de facto proces ohlašování mění na stavební řízení. Stavebník však není povinen podat žádost včetně všech jejích součástí a příloh, postačí, pokud již podané ohlášení doplní o podklady vymezené v § 13/2 vyhlášky č. 132/1998 Sb. Jednoduché stavební výkresy uvedené v § 13/2 a) vyhlášky č. 132/1998 Sb. přitom nejsou projektovou dokumentací stavby, tyto výkresy nemusí obsahovat náležitosti stanovené v § 18 výše uvedené vyhlášky.

Poslední variantou ukončení procesu ohlášení je pozitivní fikce vydání souhlasu dle ustanovení § 57/2 stavebního zákona.

II.) Průběh procesu ohlášení dle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon zachovává současnou koncepci procesu ohlášení, přináší pouze dílčí změny a vylepšení. Ani dle nového stavebního zákona není proces ohlášení správním řízením dle správního řádu, to lze dovodit z ustanovení § 107 nového stavebního zákona. Toto ustanovení praví, že rozhodnutí, jímž se zakazuje provedení ohlášené stavby, terénní úpravy či zařízení, je prvním úkonem v řízení. Ohlášení stavby proto nemůže být podáním jímž se zahajuje řízení o udělení souhlasu a celý proces ohlášení tak není správním řízením ve smyslu správního řádu.

Pokud jde o zahájení procesu ohlášení, tak nový stavební zákon přináší v ustanovení § 105 rámcovou úpravu obsahu ohlášení a jeho příloh a dále stanoví pravidla pro odstraňování vad ohlášení. Tato pravidla současný stavební buď vůbec neznal anebo byla obsažena v prováděcích předpisech (např. § 10 vyhlášky č. 132/1998 Sb.)

Jelikož ustanovením § 104/2 nového stavebního zákona došlo k podstatnému rozšíření předmětu ohlášení, takže bude zahrnovat stavby, které se mohou významněji dotknout nejen ochrany veřejných zájmů ale i zájmů vlastníků sousedních pozemků a staveb, vyvstal požadavek na efektivnější ochranu práv sousedů. Nový stavební zákon tak, na rozdíl od současné úpravy, v ustanovení § 104/1 zakládá povinnost stavebníka informovat sousedy o svém stavebním závěru a sousedům dává lhůtu k podání námitek vůči stavbě.

Ukončení procesu ohlášení může mít trojí podobu. Předně může stavební úřad vydat souhlas s ohlášenou stavbou, terénní úpravou či zařízením. Tento akt má stejnou povahu jako sdělení dle § 57/2 stavebního zákona, avšak na rozdíl od něj je správně označen. Změnou oproti současné úpravě je prodloužení lhůty pro vydání tohoto souhlasu z původních třiceti dnů na čtyřicet dnů. Další změnou je pak časové omezení platnosti tohoto souhlasu dle § 106/3 nového stavebního zákona.

Proces ohlášení též může skončit pozitivní fikcí vydání souhlasu s ohlášenou stavbou, pokud ve stanovené lhůtě není vydán ani souhlas dle § 106 nového stavebního zákona ani rozhodnutí dle § 107 nového stavebního zákona.

Posledním způsobem, jakým může skončit proces ohlášení, je pak vydání rozhodnutí, kterým se zakazuje provést ohlášenou stavbu, terénní úpravu či zařízením. Toto rozhodnutí musí být vydáno a doručeno ve lhůtě 30 dnů ode dne ohlášení stavby. Tímto rozhodnutím se tedy proces ohlášení končí a nedochází k jeho přeměně ve stavební řízení, jako tomu bylo u sdělení dle § 57/1 stavebního zákona. Díky této úpravě tedy dochází ke striktnímu oddělení povolovacího a ohlašovacího režimu, neboť stavby uvedené v § 104 nového stavebního

zákonu nebudou moci být nikdy posouzeny ve stavebním řízení. Případné pochybnosti stavebního úřadu o souladu ohlašované stavby s veřejnými zájmy tak budou muset být vždy řešeny tak, že stavební úřad provedení takové stavby zakáže. Nemožnost „překlopit“ proces ohlašování do stavebního řízení by tak v důsledku mohla vést k prodlužování celého procesu, což je v přímém rozporu s účelem institutu ohlašování.

V.) Výjimky ze stavebního řádu

Významnou modifikaci obecných pravidel upravujících proces povolování a ohlašování staveb představuje ustanovení § 137a stavebního zákona. Tyto výjimky lze na provádění staveb aplikovat pouze pokud dané stavební práce mají určitou přímou souvislost s živelnými pohromami či náhlými haváriemi. Výše zmíněné ustanovení rozlišuje tři druhy opatření souvisejících s živelnými pohromami a náhlými haváriemi, přičemž každému druhu opatření odpovídá odlišný procesní režim.

Nový stavební zákon upravuje obdobný institut v ustanovení § 177, jenž je označen nadpisem „mimořádné postupy“. Tato úprava v novém stavebním zákoně je téměř totožná s úpravou obsaženou v § 137a stavebního zákona, liší se pouze v drobných detailech.

A) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/1 stavebního zákona

Prvním druhem jsou opatření, jimiž se předchází důsledkům živelných pohrom nebo náhlých havárií, čelí jejich účinkům a zabraňuje ohrožení života nebo zdraví osob, popřípadě jiným škodám. Tato opatření budou zpravidla spočívat v terénních úpravách (např. tvorba násypů, valů a hrází), avšak může jít i o úpravy staveb či jejich odstraňování. Vždy se musí jednat o preventivní opatření, jimiž se má zcela předejít nebo alespoň minimalizovat škodlivý

účinek živelní pohromy či náhlé havárie. Ačkoliv to zákon výslovně neuvádí, tak předpokladem pro uplatnění této výjimky je skutečnost, že daná živelní pohroma či havárie, popř. jejich účinky, bezprostředně hrozí. Vlastník stavby nacházející se v záplavovém území nemůže začít provádět úpravy stavby bez stavebního povolení s poukazem na to, že se jedná o opatření, kterým se má předcházet důsledkům či čelit účinkům povodně, jež může nastat někdy v daleké budoucnosti.

Specifičnost procesního režimu u těchto opatření spočívá v tom, že pro jejich provedení se nevyžaduje ani stavební povolení a ani se na ně nevztahuje ohlašovací režim. Stavebník má pouze povinnost tato opatření stavebnímu úřadu oznámit.

Nový stavební zákon upravuje tento institut v § 177/2, úprava zde obsažená se od stávající úpravy liší ve dvojím směru. Jednak výslovně vyžaduje, aby nebezpečí hrozilo bezprostředně, a jednak jsou tato opatření následně podřízena ohlašovacímu režimu dle § 177/3 a 4. Podle nového stavebního zákona tedy nepostačuje pouhé oznámení, ale daná stavba musí být dodatečně ohlášena.

B) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/2

Druhou kategorií jsou opatření, jimiž se stavby nebo terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo náhlou havárií mají uvést do původního stavu, resp. obnovit ve shodě s původními povoleními stavebního úřadu. V tomto případě již mnohem častěji půjde o provádění staveb, zejména se bude jednat o stavební úpravy, avšak může jít i o provedení nové stavby, neboť původní stavba mohla být živelní pohromou či havárií zcela zničena.

Tato opatření nevyžadují stavební povolení a vždy postačí ohlášení stavebnímu úřadu. Toto ustanovení tedy rozšiřuje předmět ohlašovacího režimu vymezený v § 55/2 a 3

stavebního zákona. V případě ohlášení stavby či stavební úpravy dle § 137a/2 stavebního zákona činí lhůta, ve které má stavební úřad vydat své sdělení, pouhých sedm dní a nikoli běžných třicet dní, jak stanoví § 57/2 stavebního zákona. I pro tato ohlášení zřejmě platí, že sdělení stavebního úřadu, jímž se vyjadřuje souhlas se stavbou, nenahrazuje rozhodnutí a stanoviska dotčených orgánů státní správy. Jelikož stavební činnost dle § 137a/2 stavebního zákona je vždy obnovou původního stavu, měla by být rozhodnutí a stanoviska dotčených orgánů státní správy opět kladná, stejně jako tomu bylo v případě prvotní výstavby. Mohou však nastat situace, kdy obnova stavby v původní podobě nebude možná kvůli změně okolních podmínek či změně právní úpravy (např. rozšíření ochranného pásma hřbitova z třiceti metrů na sto metrů).

Tento režim se vztahuje pouze na obnovu staveb, které byly zničeny nebo poškozeny živelní pohromou či náhlou havárií. Dojde-li k poškození či zničení stavby jiným způsobem, použije se běžný procesní režim. Pro aplikaci výjimky dle § 137a stavebního zákona je rozhodující stanovisko příslušného stavebního úřadu, ten rozhoduje, zda daná událost, jež způsobila zničení či poškození stavby, byla živelní pohromou nebo náhlou havárií ve smyslu § 137a stavebního zákona.

Protějškem ustanovení § 137a/2 stavebního zákona jsou v novém stavebním zákoně ustanovení § 177/3 a 4. Jediným rozdílem oproti současné právní úpravě je skutečnost, že platnost souhlasu s danou stavbou je časově omezena lhůtou 12 měsíců.

C) Opatření na stavbách a pozemcích dle § 137a/3

Třetím druhem opatření souvisejících se živelními pohromami a náhlými haváriemi jsou opatření, které je nezbytné bezodkladně provést ke zmírnění nebo odvrácení důsledků dané škodní události. Jde o opatření, která jsou činěna až poté, co nastaly účinky živelní

pohromy či náhlé havárie, a jejichž účelem je tyto účinky minimalizovat. Tato opatření v závislosti na své povaze podléhají běžnému povolovacímu či ohlašovacímu režimu, avšak § 137a/3 pro ně stanoví celou řadu úlev (např. možnost omezit obsah návrhu a jeho příloh na nejnutnější míru nezbytnou pro rozhodnutí, možnost upustit od vydání územního rozhodnutí, možnost doložit některé doklady dodatečně, ...). Protějškem tohoto ustanovení v novém stavebním zákoně je obsahově totožný § 177/5.

VI.) Závěr

Právní institut povolování a ohlašování staveb v současné době prochází významnou proměnou. Původní stavební zákon, který v České republice platil již od roku 1976, je nahrazován novou právní úpravou reprezentovanou zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Osobně se domnívám, že i přes značné stáří stávajícího stavebního zákona byl tento zákon poměrně dobrou právní úpravou, která byla dostačujícím podkladem pro potřeby praxe. Nutno však přiznat, že tento zákon již zastaral a byl proto v některých případech nepřesný a nevyhovující. Výrazným nedostatkem zákona bylo jeho špatné navázání na nové zákony a především na správní řád. Tento nedostatek se projevoval například používáním zastaralé terminologie (např. vodohospodářská díla, telekomunikační vedení, ...) nebo používáním institutů, které byly překonány společenským vývojem (např. nezahrnutí územních samosprávných celků do okruhu dotčených orgánů, špatná definice účastníků řízení nepočítající s existencí společenství vlastníků jednotek, ...). Dalším nedostatkem zákona bylo používání některých neurčitých právních pojmů, jejichž výklad často v praxi způsoboval obtíže (např. jiná práva k pozemkům a stavbám, soused, ...).

Nový stavební zákon přináší celou řadu nových institutů, které znamenají modernizaci procesu povolování a ohlašování staveb. Jedná se například o zkrácené stavební řízení či o možnost uzavírání veřejnoprávních smluv nahrazujících stavební povolení. Základním trendem, který ovládá celý nový stavební zákon, je liberalizace právní úpravy. Ta se projevuje nejen v rozšíření předmětu volného a ohlašovacího režimu, nýbrž například i v zavedení institutu zkráceného stavebního řízení. Domnívám se, že prosazení tohoto trendu je krok správným směrem, který jednak v řadě případů urychlí provádění staveb a jednak zbaví

stavebníky často zbytečné administrativní zátěže. Liberalizační trend však s sebou přináší riziko nedostatečné ochrany veřejných zájmů.

Dalším významným znakem nového stavebního zákona je, že v řadě případů odstraňuje vady stávajícího stavebního zákona (např. lepší navázání na zvláštní zákony a na správní řád, změněná definice účastníků, rozšíření okruhu dotčených orgánů o územní samosprávné celky, ...). Některé nedostatky se však ani novému stavebnímu zákonu nepodařilo odstranit (např. ani on neobsahuje uspokojivou definici stavby).

Navíc nový stavební zákon přináší některé nové problémové otázky, které se ve starém stavebním zákoně nevyskytovaly. Významným nedostatkem je nemožnost „překlopení“ ohlašovacího procesu do stavebního řízení, která může vést k prodlužování celého procesu. Za vadu nového stavebního zákona též považuji, že stavebnímu úřadu nedává možnost efektivně zasahovat do zkráceného stavebního řízení a to ani v případech, kdy by měl pochybnosti o regulérnosti celého procesu. Právní úprava například nepředvídá vznik „vertikálních kartelů“ mezi projektanty a staviteli na jedné straně a autorizovanými inspektory na straně druhé. Domnívám se, že chráněné zájmy mohou být stejně dobře ohroženy neformálním ekonomickým partnerstvím těchto osob jako formálními vazbami předvídanými v ustanovení § 148 nového stavebního zákona. Stavebnímu úřadu by měla být dána možnost ukončit zkrácené stavební řízení v případě, že bude mít podezření na ekonomické propojení projektanta či stavitele a autorizovaného inspektora, které by mohlo negativně ovlivnit vydávání certifikátu.

I přes výše popsané drobné nedostatky nového stavebního zákona se domnívám, že tento zákon je kvalitní a komplexní úpravou procesu povolování a ohlašování staveb, která nebude v praxi způsobovat výraznější obtíže.

VII.) Seznam použitých pramenů

A) Právní předpisy

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění
Vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky
Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku
Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí
Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství
Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů
Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů
Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích
Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách
Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví
Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích
Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů
Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů
Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích
Zákon ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech

B) Judikatura a stanoviska výkonných orgánů ČR

SJS 827/2001 31 Ca 241/2000 – 20 (SoJ. 2001, 4 : 296)
SJS 285/1998 30 Ca 225/1997 (SoJ. 98, 11 : 336)
Rozsudek NS z 26.10.1999 sp.zn. 2 Cdon 1414/97
SJS 955/2002 6 A 53/96 – 21 (SoJ, 2002, 2 : 161)
28 Ca 405/2000
SJS 1058/2002 30 Ca 23/2002 – 17 (SoJ. 2002, 6:505); SJS 503/2005
IV. ÚS 512/01 (Sb.n.u.US Sv. č. 26 Nález č. 50)
SJS 136/2004 52 Ca 25/2003
SJS 640/2005 5 A 137/2000 – 37 (Sb. NSS 2005, 9: 789)
SJS 659/2005 3 As 10/2004 – 72 (Sb. NSS 2005, 9:846)

SJS 503/1999 7 A 175/95 - 31
SJS 141/2004 15 Ca 150/2002 – 39 (Sb. NSS 2004, 3: 250)
SJS 640/2005 5 A 137/2000 – 37 (Sb. NSS 2005, 9: 789)
SJS 88/2004 52 Ca 1/2003 – 77 (Sb. NSS 2004, 2:107)
SJS 1058/2002 30 Ca 23/2002 – 17 (SoJ. 2002, 6:505)
Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97-21
Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp.zn. 10 Ca 308/95
Rozsudek VS sp.zn. 6A 40/96
SJS 439/1999 30 Ca 152/98
SJS 499/2005 6 A 97/2001 – 39 (Sb. NSS, 4:289)
Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97 - 21
SJS 620/2005 3 As 44/2004 – 123 (Sb. NSS 2005, 8: 716)
Usnesení VS v Praze z 27.4.1999 č.j. 5 A 123/97-21
SJS 455/2005 57 Ca 14/2004 – 40 (Sb. NSS 2005, 2:132)
SJS 141/2004 15 Ca 150/2002 – 39 (Sb. NSS 2004, 3: 250)
SJS 868/2001 31 Ca 142/99 - 31
SJS 117/2004 7 A 178/2002
SJS 449/2005 6 A 100/2002 – 74 (Sb. NSS 2005, 2:104)
SJS 804/2001 5 A 67/96-26
Nález ÚS č. 96/2000 Sb.

Stanovisko MMR č.j. 922/99 – 3 2/K-40/99
Stanovisko MMR č.j. 3071/98-32/K-120/98
Stanovisko MMR č.j. 14458/99-32K-494/99
Stanovisko MMR č.j. 7036/99-32/K-215
Společné stanovisko MV, MMR a ČKAIT z 9.12.1998
Stanovisko MŽP, Věstník MŽP, částka 8/1999
Závěr č. 11 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12.9. 2005

C) Literatura

- 1) Doležal J., Mareček J., Vobořil O – Stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2003
- 2) Kliková A., Průcha P., Havlan P. – Stavební právo, praktická příručka, Linde Praha a.s., 2005
- 3) Kumprecht P. – Stavební zákon v otázkách a v odpovědích a soudní praxi, Aspi publishing s.r.o., 2002
- 4) Doležal J., Lanč J. – Příručka stavebního práva – umístování, povolování, kolaudace, Polygon, 1998
- 5) Doležal J., Lanč J., Sakař B. – Stavební právo, Díl 1. – Stavební právo veřejné, Polygon, 1999
- 6) Ondřejchová V., Vobrátilová Z., Asterová M., Válková M. – Stavební zákon v praxi, Public history, Praha 2000
- 7) Hendrych D. a kolektiv – Správní právo, Obecná část, CH Beck, 2003
- 8) Mikule V., Kopecký M., Staša J. – Správní řízení ve věcech stavebních. Praha : ABF, 1997
- 9) Staša J. – O novém správním řádu, Bulletin advokacie č. 4/2005
- 10) Staša J. – Úvod do českého správního práva, Policejní akademie ČR, Praha 2001