Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Matěj Zýka

Postavení dotčených osob v územních a stavebních procesech

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19. ledna 2014

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

V Praze dne 19. ledna 2014

Matěj Zýka

Děkuji JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D. za trpělivé vedení práce a poskytnutí cenných rad při jejím vzniku.

V Praze dne 19. ledna 2014

Matěj Zýka

Obsah:

Obsah: ... 1
Úvod ... 2
1. Obecné otázky: základní právní pojmy, instituty a problémy ... 5
1.1 Vztah stavebního zákona a správního řádu ... 5
1.2 Územně plánovací dokumentace ... 5
1.3 Doručování ... 5
1.4 Veřejné projednání ... 7
1.5 Zástupce veřejnosti ... 8
1.6 Obranné prostředky ... 9
1.6.1 Obecná charakteristika a dělení obranných prostředků ... 9
1.6.2 Obranné prostředky proti výslednému aktu procesu ... 9
1.6.2.1 Obecně k obranným prostředkům proti výslednému aktu procesu ... 9
1.6.2.2 Odvolání ... 12
1.6.2.3 Rozklad ... 14
1.6.2.4 Obnova řízení ... 15
1.6.2.5 Přezkumné řízení ... 17
1.6.2.6 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ... 21
1.6.2.7 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ... 25
1.6.2.8 Kasační stížnost ... 26
1.6.2.9 Otázka obnovy řízení podle soudního řádu správního ... 29
1.6.3 Jiné obranné prostředky ... 30
1.6.3.1 Obecně k jiným obranným prostředkům ... 30
1.6.3.2 Námitky ... 30
1.6.3.3 Připomínky ... 36
1.7 Sousedství a dotčení ... 39
2. Postavení dotčených osob v územních procesech ... 40
2.1 Postavení dotčených osob v abstraktně-konkrétních územních procesech ... 40
2.1.1 Proces vydání politiky územního rozvoje ... 40
2.1.2 Proces vydání zásad územního rozvoje ... 42
2.1.3 Proces vydání územního plánu ... 45
2.1.4 Proces vydání regulačního plánu ... 52
2.1.5 Proces vydání územního opatření ... 59
2.2 Postavení dotčených osob v individuálních územních procesech ... 63
2.2.1 Územní řízení ... 63
2.2.2 Zjednodušené územní řízení ... 69
2.2.3 Proces vydání územního souhlasu ... 73
2.2.4 Postup při uzavření veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území ... 78
3. Postavení dotčených osob ve stavebním řízení a alternativních stavebních procesech ... 81
3.1 Stavební řízení ... 81
3.2 Postup ohlášení stavebního záměru ... 89
3.3 Postup oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora ... 94
3.4 Postup při uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby ... 100
Závěr ... 104
Seznam zkratek ... 106
Použité zdroje ... 109

Úvod

Cílem práce je poskytnutí systematického přehledu o jednotlivých možnostech zásahu příslušných skupin dotčených osob do průběhu procesů upravených zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákonem).

Pojem „dotčené osoby“ není ve znění stavebního zákona definován. Pro účely této práce se jím rozumí vyjádření množiny všech osob, na jejichž právní postavení mají, nebo mohou mít probíhající územní a stavební procesy vliv.

Jako společný prvek uvedených zásahů přitom vystupuje jejich účel, jímž je obrana soukromých práv a oprávněných zájmů těchto osob, v menšinových případech pak zájmů veřejných.

Zásadními prvky, které neoddělitelně definují uvedené instituty a tematicky tvoří podstatnou náplň práce, jsou přitom okruh dotčených osob, jež jsou v rámci územních a stavebních procesů oprávněny uvedené prostředky uplatnit, a určení konkrétního obsahu procesních práv těmto osobám svěřených.

Od 1. ledna 2013 byla ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. podstatně novelizována zákonem č. 350/2012 Sb., přičemž tato změna nepřináší pouze selektivní změny jednotlivých ustanovení, nýbrž zásadním způsobem mění a přetváří kompletní strukturu procesů napříč celým stavebním zákonem. Z těchto důvodů se z povahy věci stává identifikace a výklad uvedených změn východiskem k uchopení uvedené problematiky.

Pojmová stránka institutů obrany dotčených osob není izolovaným činitelem, jehož výklad lze z hlediska zásadních aspektů jeho působení dostatečně pokrýt zobecněným výkladem bez znalosti konkrétních návazností na probíhající procesy. Postavení dotčených osob se vždy odvíjí od předchozích uplatněných úkonů ostatních dotčených osob a správních orgánů a samo o sobě má vždy potenciál ovlivnit průběh následujícího procesu i postavení osob v něm zúčastněných. Výklad tématu tak nemůže být úplný bez úvodu do systematiky konkrétního průběhu procesů jakožto východiska, v jehož rámci je třeba provázanost jednotlivých prostředků obrany vykládat.

Dalším nepominutelným cílem práce je tedy uspořádat průběh jednotlivých procesů do chronologicky posloupného a uceleného pojednání, které by poskytovalo dostatečný přehled o podstatě jednotlivých fází předmětných postupů a umožnilo

nahlédnout na postavení dotčených osob z nesrovnatelně širšího hlediska, než lze dosáhnout izolovaným výkladem. Respektovaným kritériem bylo i zachování nejvyšší možné stručnosti uvedeného výkladu.

V rámci těchto prací došlo k provedení srovnání stavu zákonné úpravy stavebního zákona před novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. a po ní. Základní podklad pro uvedené podrobné porovnání však z důvodu aktuálních dočasných podmínek odvislých od krátkého času trvání úpravy nemohla poskytnout v době tvorby práce se postupně utvářející odborná literatura. Proto je uvedené srovnání vlastní prací autora. Výsledné závěry se staly součástí nástinu územních a stavebních procesů v podobě upozornění na změny, kterých tyto postupy a od nich odvislé postavení dotčených osob doznaly a případné osobní závěry autora zaměřené na důsledky od těchto změn odvislé.

Protože prostředky uplatnění práv a zájmů mohou být obecným činitelem, vyskytujícím se zásadně napříč procesy téhož druhu, nebo naopak povahou či umístěním specifickým institutem, uplatňujícím se v rámci individuálního procesu, je samotné pojednání o prostředcích obrany rozděleno mezi obecnou část, jež poskytuje uspořádaný taxativní výčet prostředků doplňujících postavení dotčených osob ve všech procesech splňujících stanovené podmínky a obsahuje obecný úvod do jejich právní povahy, a část zvláštní, upozorňující v posloupnosti výčtu jednotlivých procesů a jejich průběhu na specifika jednotlivých prostředků odchylná od pojednání obecného a na zvláštní prostředky obrany výskytem specifické pouze pro daný druh postupu.

V obecné části práce jsou rovněž předestřeny základní otázky a instituty, které samy o sobě pod prostředky obrany nespadají, přesto s problematikou postavení dotčených osob přímo souvisejí.

Zdroji pro výslednou práci se staly synteze myšlenkových postupů autora, vzešlých z obecných znalostí načerpaných z odborné literatury a judikatury vztahující se k v současnosti již neúčinné úpravě, jež byly aplikovány na zákonnou úpravu novou. Na příslušných místech byly tyto závěry doplněny citací z vybraných judikátů, jejichž obecný charakter umožňoval vztáhnout rozhodný obsah i na stávající úpravu. Z důvodu vytyčené šíře tématu a částečné absence podrobné judikatury nebylo možné v rámci zachování rozumného rozsahu práce zabývat se jednotlivými případy a instituty podrobněji. Zásadním kritériem se v tomto ohledu stalo zachování symetrie tematické

hloubky za současného nastínění informačních vodítek v rozsahu dostatečném pro teoretické obeznámení s tématem i pro základní praktickou aplikaci.

Obsah práce vychází z právního stavu ke dni 31. prosince 2013.

1. Obecné otázky: základní právní pojmy, instituty a problémy

1.1 Vztah stavebního zákona a správního řádu

Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu stanoví, že „*tento zákon, nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“. § 177 odst. 1 správního řádu pak ukládá, že „*základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*“.

Podle § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak.

Zobecněním uvedených východisek lze tedy tvrdit, že pokud stavební zákon ve zvláštním ustanovení výslovně, nebo odchylnou zvláštní úpravou užití správního řádu nevyloučí, užije se pro vybrané procesy a instituty subsidiárně bez dalšího. Protože však stavební zákon neobsahuje úpravu obdobnou zásadám uvedeným v § 2 až 8 správního řádu, užije se tato úprava napřič úpravou stavebního zákona i při případném výslovném vyloučení použití správního řádu konkrétním ustanovením stavebního zákona.

1.2 Územně plánovací dokumentace

„Územně plánovací dokumentace“ je jako pojem povahy legislativní zkratky zavedený v § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona užíván v rámci jeho znění pro označení tří abstraktně-konkrétních aktů územního plánování. Těmito dokumenty jsou zásady územního rozvoje (viz podkapitola 2.1.2 Proces vydání zásad územního rozvoje), územní plán (viz podkapitola 2.1.3 Proces vydání územního plánu) a regulační plán (viz podkapitola 2.1.4 Proces vydání regulačního plánu).

1.3 Doručování

Úprava doručování je obsažena v § 20 stavebního zákona. Uvedené ustanovení je ve vztahu speciality k § 25 správního řádu, který upravuje doručování veřejnou vyhláškou.

Před provedením změn souvisejících s novelou, zákonem č. 350/2012 Sb., obsahoval § 20 stavebního zákona do značné míry svébytnou úpravu, která měla přednost před obecnou úpravou § 25 správního řádu.

Po novele však byl rozsah uvedeného ustanovení značně redukován.

První zásadní novinkou je úprava dne vyvěšení pro případ vyvěšování vyhlášky na úředních deskách více správních orgánů, což je situace typická pro vyvěšování návrhů vyšších stupňů územně plánovací dokumentace. § 20 odst. 1 stavebního zákona původně stanovil, že dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce, kde byla písemnost vyvěšena nejpozději. Po novele však bylo uvedené ustanovení vypuštěno, přičemž se uplatní obecná úprava obsažená v § 25 odst. 3 správního řádu - dnem vyvěšení je tedy den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.

Druhou změnou je, že stavební zákon již neobsahuje obecné ustanovení deklarující, že v případě potřeby se návrh doručí i jiným způsobem v místě obvyklým. Toto ustanovení však obsahuje § 172 odst. 1 správního řádu ve vztahu ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy a oznámení opatření obecné povahy[1]. Ačkoliv tedy uvedené ustanovení dále neplatí obecně pro všechna doručování veřejnou vyhláškou podle stavebního zákona, zůstává zachováno ve vztahu k procesu pořizování opatření obecné povahy.

Třetí a nejzásadnější změnou je absence ustanovení o obecném způsobu vyvěšování rozsáhlých písemností upraveného dříve v § 20 odst. 2 stavebního zákona. Pokud vzhledem k rozsahu písemnosti nebylo možné vyvěsit na úřední desce a zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup celý její obsah, správní orgán vyvěsil a rovněž zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup pouze oznámení se základními údaji a informací, kdy a kde je možné do písemnosti nahlédnout, přičemž možnost nahlédnutí musel správní orgán zajistit po celou dobu vyvěšení písemnosti a v průběhu lhůt stanovených pro podání stanovisek, námitek a připomínek. Za této situace tedy postačilo zveřejnění základních údajů i u způsobu umožňujícího dálkový přístup. Po novele však stavební zákon uvedené ustanovení neobsahuje. Ve vztahu ke zveřejnění návrhu opatření obecné povahy se však uplatní § 172 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v plném znění, musí na ní být uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit, úplné znění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zásadním

[1] Viz § 173 odst. 1 - „*Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně*.“

rozdílem tedy je, že zatímco podle předchozí úpravy se uvedený režim doručování vztahoval na všechny písemnosti doručované dle stavebního zákona a umožňoval redukci zveřejňovaných informací i u zveřejnění provedeného způsobem umožňujícím dálkový přístup, po novele se vztahuje pouze na doručování návrhu rozsáhlých opatření obecné povahy (což budou pravděpodobně všechna vymezená stavebním zákonem) a dálkovým způsobem je třeba vždy zveřejnit jeho úplné znění (tj. redukce je nepřípustná).

1.4 Veřejné projednání

Obecná úprava veřejného projednání je obsažena v § 22 stavebního zákona.

Veřejné projednání lze charakterizovat jako zvláštní postup, který se za splnění zákonných podmínek uplatní v příslušné fázi procesu pořizování aktů územně plánovací dokumentace. Jeho účelem je zajištění širší výměny relevantních informací k návrhu konkrétního aktu územně plánovací dokumentace mezi pořizovatelem na straně jedné a veřejností spolu s dotčenými orgány na straně druhé.

Má-li se konat veřejné projednání, nařizuje je vždy pořizovatel.[2]

Hlavním bodem veřejného projednání je výklad územně plánovací dokumentace, jenž zajistí pořizovatel ve spolupráci s projektantem[3].

Zásadně je konáno jedno veřejné projednání. Více veřejných projednání o témže aktu územně plánovací dokumentace však lze konat tehdy, vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nebo je-li to z jiných důvodů účelné. V tom případě určí místa konání jednotlivých veřejných projednání pořizovatel. Navazující lhůty pro jednotlivé fáze procesů podle stavebního zákona jsou v takovém případě počítány podle času konání posledního veřejného projednání.[4]

I v případě konání veřejného projednání musí být jednotlivá stanoviska, námitky a připomínky v jeho průběhu uplatněny písemnou formou.[5]

O průběhu veřejného projednáni vede pořizovatel písemný záznam. Jsou-li stanoviska, námitky a připomínky uplatněny během veřejného projednání, připojí se k

---

[2] Viz § 22 odst. 1 stavebního zákona.
[3] Touto legislativní zkratkou zavedenou v § 22 odst. 4 stavebního zákona se označuje fyzická osoba oprávněná podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě.
[4] Viz § 22 odst. 1 stavebního zákona.
[5] Uplatňující osoba je povinna uvést v nich své identifikační údaje a opatřit je svým podpisem (viz § 22 odst. 3 stavebního zákona).

záznamu. Pokud byly podány písemně již před konáním veřejného projednání, je v záznamu uveden odkaz na jejich znění, jež se k záznamu rovněž připojí.[6] Ze záznamu lze tedy seznat všechny akty této povahy uplatněné do okamžiku skončení veřejného projednání.

1.5 Zástupce veřejnosti

Institut zástupce veřejnosti je upraven v § 23 stavebního zákona.

Doslovně je pak stanoveno, že „*veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti*“.[7] Osoby tedy mohou uplatňovat své výhrady k připravované územně plánovací dokumentaci odděleně, nebo prostřednictvím společného zástupce veřejnosti.

Zásadním principem uvedeného institutu je přiznání kvalifikovaného způsobu vypořádání připomínek uplatněných zástupcem veřejnosti jménem zmocňujících osob - nebude na ně tedy pohlíženo jako na připomínky, nýbrž jako na námitku uplatněnou zástupcem veřejnosti se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Osoby, jejichž výhradám by jinak nebyl přiznán kvalifikovaný způsob vypořádání, tak mohou uvedenou cestou společně brojit z procesního hlediska nepoměrně účinnějším způsobem.

Aby však zástupce získal postavení zástupce veřejnosti, musí být zmocněn stanoveným minimálním počtem osob. V případě obce s méně než 2000 obyvateli nejméně jednou desetinou jejích občanů, v případě obce s 2000 a více obyvateli nejméně 200 občany dané obce, a sice za předpokladu, že uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. V případě návrhu zásad územního rozvoje může při uplatnění věcně shodné připomínky zmocnit zástupce veřejnosti rovněž nejméně 500 občanů kraje (v případě zmocnění občany obce musí obec ležet na území kraje, pro nějž jsou zásady územního rozvoje pořizovány).

Zástupcem veřejnosti může být pouze fyzická, nebo právnická osoba s plnou způsobilostí k právním úkonům.[8]

Zmocnění se dokládá seznamem občanů obce, nebo kraje, kteří tuto věcně shodnou připomínku uplatňují, společně s podpisovou listinou splňující předepsané

[6] Viz § 22 odst. 2 a 3 stavebního zákona.
[7] Viz § 23 odst. 1 stavebního zákona.
[8] Viz § 23 odst. 2 stavebního zákona.

náležitosti obsahu[9]. Dále pak prohlášením zástupce veřejnosti s předepsaným obsahem[10].

V pochybnostech o splnění podmínek pro přiznání postavení zástupce veřejnosti rozhodne správní orgán usnesením[11]. Do nabytí právní moci tohoto usnesení zůstává osobě ze zákona procesní postavení zástupce veřejnosti.[12] Dokud tedy nebylo pravomocně rozhodnuto o nesplnění uvedených podmínek, je správní orgán povinen přiznat osobě všechna oprávnění zástupce veřejnosti.

1.6 Obranné prostředky

1.6.1 Obecná charakteristika a dělení obranných prostředků

Obranné prostředky jsou zvláštními procesními instituty, jejichž podstatou je umožnit oprávněným osobám vykonat specifická práva, která jsou jejich obsahem, a to za účelem účinné ochrany práv a oprávněných zájmů těchto osob. Pro všechny obranné prostředky je typický konkrétní vztah k procesu či procesům upraveným stavebním zákonem. Kritériem k jejich dělení zůstává zejména to, zda je jejich uplatnění přípustné proti kompletnímu výsledku procesu, nebo zda jsou uplatnitelné již v jeho průběhu.

První kategorii je možné označit jako „obranné prostředky proti výslednému aktu procesu“.

Do druhé kategorie pak spadají prostředky, pro něž je typická možnost uplatnění během procesu a někdy též specifický samostatný způsob vypořádání. Pro účely práce jsou pojmenovány jako „jiné obranné prostředky“.

1.6.2 Obranné prostředky proti výslednému aktu procesu

1.6.2.1 Obecně k obranným prostředkům proti výslednému aktu procesu

Podle povahy orgánu, který je nositelem povinnosti poskytnout právní ochranu zájmům osob nadaných právem uplatnění konkrétního obranného prostředku lze

[9] Jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, případně adresa místa pobytu v zahraničí a podpisy uvedených osob s prohlášením, že zástupce veřejnosti zmocňují k podání námitky na základě věcně shodné připomínky a k jejímu projednání (viz § 23 odst. 3 stavebního zákona).
[10] Jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a prohlášení o přijetí zmocnění (viz § 23 odst. 3 stavebního zákona).
[11] Usnesení se podle § 23 odst. 4 stavebního zákona oznamuje pouze osobě, jež tvrdí postavení zástupce veřejnosti; podle § 76 odst. 5 správního řádu je tedy pouze tato osoba oprávněna podat proti němu odvolání.
[12] Viz § 23 odst. 4 stavebního zákona.

rozlišovat obranné prostředky správní povahy (povinným orgánem je správní orgán) a soudní povahy (povinným orgánem je soud).

Obrannými prostředky správní povahy jsou opravné prostředky a dozorčí prostředek.

Opravné prostředky jsou obranné prostředky, které lze uplatnit proti výslednému aktu, kterým byla správním orgánem po absolvování daného procesu autoritativně upravena určitá právní otázka a které vyvolávají povinnost příslušného orgánu podniknout zákonem stanovené procesní kroky v rámci řízení o opravných prostředcích.

Opravné prostředky se člení na řádné a mimořádné, a sice podle toho, zda směřují proti rozhodnutí nepravomocnému (řádné), nebo pravomocnému (mimořádné).

Proti opravným prostředkům je však třeba důsledně rozlišovat dozorčí prostředky, které, byť uplatnitelné proti výslednému aktu, se odlišují absencí povinnosti správního orgánu podniknout příslušné správní kroky, neboť po podání příslušného podnětu (tj. specifického druhu podání) je správnímu orgánu dozoru ve věci dalšího postupu (vč. zahájení řízení) svěřeno správní uvážení.[13]

Zatímco výsledným aktem podléhajícím opravným prostředkům může být pouze správní rozhodnutí, neboť ve vztahu k opatření obecné povahy § 173 odst. 2 správního řádu stanoví, že proti němu opravný prostředek podat nelze[14], výsledným aktem podléhajícím dozorčím prostředkům může být podle povahy procesů upravených stavebním zákonem jak správní rozhodnutí vydané v příslušných správních řízeních, tak opatření obecné povahy.

Z uvedeného plyne, že podle povahy výsledného aktu, proti němuž směřují, lze u dozorčích prostředků rozlišovat, zda jsou aplikovány proti opatření obecné povahy nebo proti správnímu rozhodnutí, zatímco podané opravné prostředky směřují vždy pouze proti správnímu rozhodnutí.

Jako opatření obecné povahy jsou vydávány akty územně plánovací dokumentace (tj. zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán) a územní

[13] HENDRYCH, D. aj. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 418.

[14] Ve vztahu k obnově řízení však dle mého názoru platí, že ačkoliv je uvedenou formulací vyloučeno uplatnění žádosti o obnovu řízení jako mimořádného opravného prostředku účastníkem podle § 100 odst. 2 správního řádu , není tím vyloučena možnost zahájení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu.

opatření, jež jsou za opatření obecné povahy výslovně označeny v příslušném ustanovení stavebního zákona[15].

Správním rozhodnutím je územní rozhodnutí (vydávané v územním řízení) a stavební rozhodnutí (vydávané ve stavebním řízení)[16].

Obecná úprava opravných a dozorčích prostředků je obsažena v příslušných ustanoveních správního řádu s tím, že pokud stavební zákon upraví určitou otázku ve vztahu k opravnému prostředku jinak, má tato úprava jako lex specialis přednost. Podkapitola 1.6.2 Obranné prostředky proti výslednému aktu procesu se zabývá úpravou obecnou, přičemž případné odchylky stanovené zvláštní úpravou stavebního zákona jsou zmíněny vždy u jednotlivých procesů v rámci kapitol 2. Postavení dotčených osob v územních procesech a 3. Postavení dotčených osob ve stavebním řízení a alternativních stavebních procesech.

Obranné prostředky soudní povahy jsou upraveny soudním řádem správním. Obdobně jako u obranných prostředků správní povahy je nutné rozlišovat, zda směřují proti správnímu rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy.

Podle zavedené systematiky lze dojít k uspořádaní výčtu konkrétních obranných prostředků.

Obrannými prostředky správní povahy jsou řádné opravné prostředky, mimořádné opravné prostředky a dozorčí prostředek.

Řádným opravným prostředkem je odvolání, příp. rozklad.[17] Mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení.[18] Dozorčím prostředkem je přezkumné řízení.[19]

Obrannými prostředky soudní povahy jsou žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a kasační stížnost.

Proti správnímu rozhodnutí lze uplatnit jako obranné prostředky správní povahy odvolání, příp. rozklad, obnovu řízení a přezkumné řízení, jako obranné prostředky soudní povahy pak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a kasační stížnost.

---

[15] Viz podkapitoly 2.1.2 až 2.1.5 .
[16] Viz podkapitoly 2.2.1 Územní řízení a 3.1 Stavební řízení.
[17] HENDRYCH, D. aj. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 405.
[18] HENDRYCH, D. aj. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 413.
[19] HENDRYCH, D. aj. *Správní právo : obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 417.

Proti opatření obecné povahy lze uplatnit jako obranný prostředek správní povahy pouze přezkumné řízení[20], jako obranné prostředky soudní povahy též návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části a kasační stížnost.

V dalších podkapitolách je o jednotlivých druzích obranných prostředků pojednáno podrobně.

1.6.2.2 Odvolání

Odvolání je upraveno v § 81 až 92 správního řádu.

Uplatnit jej může pouze účastník řízení a musí směřovat proti nepravomocnému rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak.

Odvolání musí obsahovat obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu – musí z něj být tedy patrno kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje - a dále údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu je napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Pokud odvolatel nevymezí, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, má se za to, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.[21] Lze jím tedy upozornit nejen na nedostatky rozhodnutí samotného, nýbrž i na vady procesní, a to z důvodu nezákonnosti a v případě vydaného rozhodnutí též nesprávnosti.

Za zmínku stojí, že ve vztahu ke kritériu správnosti rozhodnutí lze hovořit o výjimečném prostředku obrany, neboť právě u odvolacího správního orgánu je možné napadat věcnou nesprávnost v nejširší možné míře (další obranné prostředky vykazují z tohoto hlediska značné limity, v krajním případě se omezují pouze na přezkum rozporu s právními předpisy).

Odvolání lze podat jen v zákonné odvolací lhůtě, jež činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí[22]. Zvláštní odvolací lhůty pak platí pro případy chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení[23] a při neoznámení rozhodnutí[24].

---

[20] Obecnou úpravu přezkumného řízení lze v souladu s § 174 odst. 2 správního řádu vztáhnout i na úpravu opatření obecné povahy.
[21] Viz § 82 odst. 2 správního řádu.
[22] Lze jej však podat teprve poté, co bylo vydáno rozhodnutí; bylo-li však odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí fikce, že bylo podáno první den odvolací lhůty, tedy den po oznámení rozhodnutí (viz § 83 odst. 1 a § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu).
[23] Viz § 83 odst. 2 správního řádu.
[24] Viz § 84 správního řádu.

Včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek ve vztahu k výkonu rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.[25] Správní orgán však může odkladný účinek za podmínek určených správním řádem vyloučit[26].

Odvolání se podává u orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Tento orgán zašle stejnopis odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat a vyzve je, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřili, přičemž k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů se přihlédne jen tehdy, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve.[27]

Na základě podaného odvolání a vyjádření příslušníků správní orgán prvního stupně zváží možnost využití institutu autoremedury – tedy aniž by věc předával odvolacímu orgánu, možnost napadené rozhodnutí sám zrušit, nebo změnit za podmínky, že odvolání plně vyhoví a tímto postupem nemůže vzniknout újma žádnému z účastníků (ledaže by přesto s tímto postupem všichni dotčení účastníci vyslovili souhlas). Rozhodnutí vydané jako výsledek autoremedury má stále charakter rozhodnutí prvoinstančního a lze jej za výše uvedených podmínek opět napadnout odvoláním.

Nevyužije-li prvoinstanční správní orgán možnosti autoremedury, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu, kterým je nejblíže nadřízený správní orgán (pokud zákon nestanoví jinak).[28]

Ve vztahu k důkazům a tvrzením platí zásada koncentrace, tj. k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů (ať už jsou uvedeny přímo v odvolání nebo uplatněny během odvolacího řízení) se přihlédne jen, pokud je účastník nemohl uplatnit dříve.[29]

Soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy přezkoumává odvolací správní orgán z úřední povinnosti v plném rozsahu. Oproti tomu, správnost napadeného rozhodnutí je třeba namítat a správní orgán přezkoumává rozhodnutí pouze v rozsahu námitek[30] uvedených v odvolání. Výjimečně

---

[25] Viz § 85 odst. 1 správního řádu.

[26] Zejména na žádost účastníka, je-li to ve veřejném zájmu a nemůže tím vzniknout újma jinému účastníku; i bez takové žádosti, odůvodňuje-li to naléhavý veřejný zájem nebo hrozící závažná újma. účastníka (viz § 85 odst. 2 správního řádu).

[27] Viz § 86 ve spojení s § 82 odst. 4 správního řádu.

[28] Viz § 88 odst. 1 ve spojení s § 89 odst. 1 správního řádu.

[29] Viz § 82 odst. 4 správního řádu.

[30] Nejedná se o námitky ve smyslu zvláštního režimu procesních práv účastníků správního řízení (viz podkapitola 1.6.3.2 Námitky), nýbrž ve smyslu jednoho z pojmů označujících odvolací důvody.

může být správnost přezkoumána z důvodu veřejného zájmu, ačkoliv odvoláním napadena nebyla.

K procesním vadám řízení odvolací správní orgán přihlíží pouze tehdy, mohly-li mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, případně na jeho správnost.[31]

Rozhodnutím odvolacího správního orgánu může dojít podle okolností k zastavení řízení, zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, zrušení rozhodnutí a vrácení věci orgánu prvního stupně, změně rozhodnutí a zamítnutí odvolání.

Nastanou-li během řízení příslušné důvody[32], správní orgán řízení zastaví.

V případě, že rozhodnutí trpí vadami, může odvolací orgán napadené rozhodnutí (příp. jeho část) zrušit a podle povahy věci zastavit řízení, nebo vrátit věc k novému projednání orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, přičemž prvoinstanční správní orgán je vázán názorem odvolacího orgánu vysloveným v odůvodnění – za této situace bude tedy opětovně vydáno rozhodnutí v prvním stupni se všemi důsledky.

Poslední možností je přímá změna napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem, z níž však platí jedna výjimka – ke změně nesmí dojít za situace, kdy by byla tímto postupem účastníku, jemuž je ukládána povinnost, způsobena újma z důvodu nemožnosti odvolání (neboť oproti předchozí situaci je v tomto případě vydáváno konečné správní rozhodnutí ve druhém stupni).

Není-li důvod postupovat uvedenými způsoby, správní orgán odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.[33]

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se nelze dále odvolat.

Právní moci nabývá, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům (bez ohledu na to, kteří účastníci jimi byli) a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1 správního řádu.[34]

1.6.2.3 Rozklad

Rozklad je rovněž řádným opravným prostředkem.

Úprava rozkladu je obsažena v § 152 správního řádu.

---

[31] Viz § 89 odst. 2 správního řádu.
[32] Viz § 66 správního řádu.
[33] K uvedeným možnostem viz § 90 správního řádu.
[34] Viz § 91 odst. 1 správního řádu.

Narozdíl od odvolání však směřuje proti správnímu rozhodnutí, které vydal v prvním stupni ústřední správní úřad, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu jmenuje k projednání podaných rozkladů rozkladovou komisi. Rozkladová komise se musí skládat nejméně z pěti členů, přičemž většinu členů tvoří povinně odborníci, kteří nejsou zařazeni do ústředního správního úřadu.

Rozkladová komise předkládá ministrovi, nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu návrh na rozhodnutí o rozkladu. O rozkladu následně rozhoduje ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu samostatně.

Pro řízení o rozkladu platí obecná ustanovení o odvolání (viz podkapitola 1.6.2.2 Odvolání) pokud to povaha věci nevylučuje. Výslovně je stanoveno, že rozhodnutí lze zrušit nebo změnit pouze za podmínky, že tím bude plně vyhověno rozkladu a uvedeným postupem nemůže být způsobena újma žádnému účastníkovi (ledaže by s tím dotčení účastníci vyslovili souhlas).[35]

1.6.2.4 Obnova řízení

Mimořádným opravným prostředkem.je *obnova řízení*.

Obnova řízení je upravena v § 100 až 102 správního řádu.

Na jejím základě je možné zasáhnout do právní moci rozhodnutí, vyvstane – li alespoň některá z vyčtených nových skutkových okolností významných pro výsledek řízení.

Proces obnovy řízení je rozdělen do dvou zásadních stadií – řízení o povolení obnovy a samotného obnoveného řízení. Ačkoliv na sebe obě stadia přímo navazují, svou povahou a předmětem jsou diametrálně odlišná.

Řízení o povolení obnovy je řízením zahajovaným zásadně na žádost. Jeho předmětem je závazné určení, zda vyvstaly důvody pro obnovu řízení.

Žádost o povolení obnovy může podat pouze účastník původního řízení a musí splňovat náležitosti žádosti podle § 45 správního řádu. Podává se u kteréhokoliv

[35] Viz § 152 odst. 4 a 5 správního řádu; osobně se domnívám, že úprava § 152 odst. 5 je ve vztahu lex specialis k obecnému výčtu možností rozhodnutí o odvolání dle § 90 správního řádu.

správního orgánu, který o věci rozhodoval (tedy u orgánu prvního stupně, nebo u odvolacího orgánu).[36]

Povolení obnovy řízení závisí na dvou zásadních faktorech – dodržení lhůty k podání žádosti a naplnění důvodu obnovy.

Žádost je třeba podat v subjektivní lhůtě 3 měsíců ode dne, kdy se účastník o důvodu obnovy dozvěděl, nejpozději však v objektivní lhůtě 3 let od právní moci rozhodnutí jímž se končilo řízení, ohledně něhož má být vyslovena obnova.[37]

Důvodem obnovy mohou být tři zásadní skutečnosti – zaprvé: vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti, nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit; zadruhé: provedené důkazy se ukázaly být nepravdivými; zatřetí: bylo zrušeno, nebo změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno - všechny tři kumulativně pouze za splnění další podmínky, že tyto skutečnosti, důkazy, nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky.[38] Postačuje tedy určitá pravděpodobnost ve vztahu k obsahu rozhodnutí v obnoveném.řízení.

O obnově rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.[39]

I když není podána žádost, může tento orgán do 3 let od právní moci rozhodnutí rozhodnout o obnově z moci úřední, shledá-li veřejný zájem na takovém postupu a naplnění některého z výše uvedených důvodů obnovy. Kromě nich může být řízení z moci úřední zahájeno též při naplnění čtvrtého důvodu – tedy pokud bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem, přičemž lhůta 3 let počíná běžet dnem následujícím po právní moci odsuzujícího rozsudku.[40]

Ve vztahu k vykonatelnosti rozhodnutí v původním, tedy potenciálně obnovovaném řízení nemá podaná žádost ze zákona odkladný účinek. Může jí však být přiznán, jestliže hrozí závažná újma účastníkovi nebo veřejnému zájmu.[41]

Správní orgán může v řízení o povolení obnovy rozhodnout dvěma způsoby. Pokud důvod k obnově dán není, správní orgán řízení zastaví. Shledá-li však důvod obnovy, rozhodne o povolení obnovy.[42]

---

[36] Viz § 100 odst. 2 správního řádu.
[37] Viz § 100 odst. 2 správního řádu.
[38] Viz § 100 odst. 1 správního řádu.
[39] Viz § 100 odst. 1 správního řádu.
[40] Viz § 100 odst. 3 a 4 správního řádu.
[41] Viz § 100 odst. 6 správního řádu.

Obnovené řízení se následně koná zásadně před orgánem, který ve věci rozhodoval v prvním stupni.[43] [44]

Otázka účastnictví se v obnoveném řízení posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době tohoto obnoveného řízení.[45]

Původní rozhodnutí není rozhodnutím o povolení obnovy zrušeno, rozhodnutí o povolení obnovy má vůči původnímu rozhodnutí ze zákona pouze odkladný účinek (a to za splnění dodatečné podmínky, že původní rozhodnutí nebylo dosud vykonáno; odkladný účinek však nenastane, pokud správní orgán rozhodující v původním řízení odkladný účinek přímo v rozhodnutí vyloučil).[46] Teprve novým rozhodnutím vydaným v obnoveném řízení se původní rozhodnutí ex lege ruší.[47]

1.6.2.5 Přezkumné řízení

Dozorčím prostředkem je přezkumné řízení.

Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až 98 správního řádu.

Vede jej orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Pokud se jedná o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v něm ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního orgánu a to po proceduře obdobné postupu po podání rozkladu.[48]

Přezkumné řízení je institutem zcela odlišným od opravných prostředků.

Na rozdíl od nich je totiž zahajováno z moci úřední. Účastník řízení o vydání přezkoumávaného pravomocného rozhodnutí je oprávněn dát podnět k provedení přezkumného řízení, tento podnět však není návrhem na zahájení řízení (s jeho podáním tedy nejsou spojeny účinky zahájení řízení[49]). Podnět mohou podat i jiné osoby něž účastníci.[50]

---

[42] Srovnej znění ustanovení § 100 odst. 6 a 102 odst. 1 správního řádu a § 102 odst. 4 správního řádu.
[43] Bylo-li však řízení obnoveno z důvodů vážících se výlučně k odvolacímu řízení, je dána příslušnost orgánu, který rozhodoval o odvolání.
[44] Viz § 102 odst. 1 správního řádu.
[45] Viz § 102 odst. 2 správního řádu; toto řešení je logické, neboť posuzování dle stavu a okolností v původním (obnoveném) řízení by mohlo vést k přiznání postavení účastníka zaniklým nebo zemřelým právním entitám.
[46] Viz § 100 odst. 6 v spojení s § 85 odst. 2 správního řádu.
[47] Viz § 102 odst. 9 správního řádu.
[48] Viz § 95 odst. 1a 5 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 3 správního řádu.
[49] Srovnej úpravu okamžiku zahájení řízení o žádosti dle § 44 odst. 1 správního řádu.
[50] Navzdory dikci § 94 odst. 1 správního řádu: „*Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení;…,*“ je smysl předmětného ustanovení zjevně třeba vykládat v souvislosti s navazujícími slovy za středníkem „*tento podnět není návrhem na zahájení řízení…*“ tak, že za nárokový nelze považovat ani

Významem tohoto institutu je tedy umožnit orgánu nadřízenému v rámci vertikální struktury vztahů uplatnit svůj vliv k docílení nápravy vadných rozhodnutí podřízeného orgánu.

Protože případné uplatnění této korekce je do značné míry průlomem nejen do právní moci rozhodnutí, ale neoddělitelně též do právní jistoty adresátů, uplatní se při jeho užití omezení zvláštními instituty.

V prvé řadě jsou stanoveny zákonné lhůty pro zahájení a vedení řízení.
Usnesení o zahájení přezkumného řízení je možné vydat nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu k zahájení přezkumného řízení z moci úřední dozvěděl (tj.při dodržení subjektivní lhůty), nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci samé (tj. společně s dodržením objektivní lhůty).[51]

Rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni pak nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od právní moci rozhodnutí, jež by jinak mohlo a mělo být předmětem přezkumu (zde zákon počítá pouze s objektivní lhůtou).[52]

Dále je správní orgán vázán zvláštními omezeními, jež nejsou užita v jiných typech správního řízení.

Dojde-li správní orgán v přezkumném řízení k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je v rozporu s právním předpisem, je povinen nejprve zvážit, zda případná újma, která by zásahem do rozhodnutí (jeho změnou, příp. zrušením) vznikla účastníkovi, jenž nabyl práv z rozhodnutí v dobré víře, není ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Pokud usoudí, že újma účastníka v dobré víře by uvedené intenzity dosáhla, je povinen zastavit řízení a do rozhodnutí nezasahovat.[53]

Pokud nejsou dány podmínky pro toto vyloučení přezkumu, je správní orgán při rozhodování v přezkumném řízení stále povinen šetřit práva nabytá v dobré víře.[54]

---

podnět podaný účastníkem. Byť by tedy podnět nebyl podán účastníkem, zůstává v řízení zahajovaném z moci úřední okolností rozhodnou pro zahájení řízení pouze zjištění důvěryhodných informací zakládajících povinnost správního orgánu učinit úkon k zahájení řízení, a sice bez ohledu na skutečnost, zda původcem předmětné informace je účastník, nebo jiná osoba.

[51] Viz § 96 odst. 1 správního řádu.

[52] Viz § 97 odst. 2 správního řádu.

[53] Viz § 94 odst. 4 správního řádu.

[54] Viz § 94 odst. 5 správního řádu.

Zvláštním oprávněním je pak možnost správního orgánu pozastavit vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného správního rozhodnutí z důvodu újmy hrozící některému z účastníků, nebo veřejnému zájmu.[55]

Kritériem přezkumu je pouze soulad rozhodnutí s právními předpisy a to jak z hlediska vad rozhodnutí samotného, tak postupu, který mu předcházel. Hledisko správnosti se v přezkumném řízení neuplatní. Navíc k právním vadám řízení, tedy vadám procesního charakteru, se přihlíží pouze za podmínky, že mohly mít vliv na přezkoumávané rozhodnutí, tedy na jeho soulad s právními předpisy, příp. též na jeho správnost (ačkoliv tato sama o sobě nemůže být kritériem přezkumu).[56]

V přezkumném řízení mohou být (jak plyne z výše řečeného) přezkoumávána pouze rozhodnutí, která již nabyla právní moci, příp. rozhodnutí, která jsou předběžně vykonatelná – v této souvislosti věnuje správní řád pozornost řešení kolize zahájení přezkumného řízení a řízení o odvolání[57].

Z přezkumného řízení jsou vyloučena rozhodnutí uvedená v taxativním výčtu podle § 94 odst. 2 správního řádu - zejména rozhodnutí, jež bylo vydáno v samotném přezkumném řízení a rozhodnutí odvolacího správního orgánu o vrácení věci orgánu prvního stupně, pokud orgán prvního stupně již rozhodl (lze mít za to, že uvedené řešení má přispívat ke zvýšení právní jistoty adresátů tohoto prvoinstančního rozhodnutí), ad. . Usnesení nemohou být samostatně přezkoumávána v přezkumném řízení, s výjimkou usnesení o odložení věci a usnesení o zastavení řízení.[58]

Procesní postup může být zahajován podnětem podatele, nebo jinak.

Pokud je podatelem účastník, měl by být podnět již v zájmu samotného podatele uplatněn nejprve u orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal (ačkoliv správní řád povinnost takového postupu výslovně neupravuje). Za uvedených okolností je totiž tento správní orgán oprávněn provést přezkumné řízení sám (a sice za podmínek obdobných těm, jaké jsou stanoveny pro uplatnění institutu autoremedury v rámci odvolání – tedy pokud podnětu plně vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže by s tím všichni, jichž se to týká vyslovili souhlas).

---

[55] Viz § 95 odst. 5 správního řádu.
[56] Viz § 94 odst. 1 správního řádu a contrario a § 96 odst. 2 správního řádu.
[57] Podrobněji viz § 94 odst. 1 správního řádu.
[58] Viz § 94 odst. 3 správního řádu.

Pokud správní orgán tímto způsobem nepostupuje, předá věc k provedení přezkumného řízení správnímu orgánu příslušnému k vedení přezkumného řízení.[59]

Příslušný správní orgán nejprve provede předběžné posouzení věci, které není správním řízením.

Správní orgán je povinen sdělit účastníkovi skutečnost, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení ve lhůtě 30 dnů s řádným odůvodněním; zahájení řízení, nebo postoupení věci příslušnému správnímu orgánu je však povinen oznámit pouze tehdy, pokud o to účastník požádá. Pokud podnět podán osobou odlišnou o účastníka, informuje správní orgán o dalším postupu vždy pouze na výslovnou žádost.[60]

Dojde –li správní orgán k závěru, že lze mít důvodně za to (tedy lze mimo správní řízení odůvodněně předpokládat), že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zahájí řízení z moci úřední, přičemž pokud přezkoumává rozhodnutí odvolacího orgánu, může zároveň přezkoumat i rozhodnutí orgánu prvního stupně.

Přezkumné řízení je standardním správním řízením, jehož účelem je vydání rozhodnutí, a užije se na ně úprava správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, a to včetně dokazování, se všemi z toho plynoucími důsledky.

Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení (v němž bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno), příp. jejich právní nástupci.[61]

Rozhodující při posouzení je právní a skutkový stav, jaký tu byl v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí.[62]

Rozhodnutím správního orgánu může být zastavení řízení, pakliže správní orgán zjistí, že k porušení předpisů nedošlo. Jinak správní orgán přezkoumávané rozhodnutí podle situace sám změní, nebo jej zruší, případně zruší a vrátí dle povahy případu buďto odvolacímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně, přičemž tyto orgány jsou jeho názorem vázány. [63]

Zvláštním druhem přezkumného řízení je zkrácené přezkumné řízení. Orgán příslušný k vedení přezkumnému řízení jej může vést za situace, kdy (vedle naplnění

---

[59] Srovnej § 95 odst. 2 správního řádu s § 87 správního řádu (postup autoremedury při odvolání).
[60] Srovnej § 42 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 správního řádu a contrario; „podatelem“ ve smyslu znění § 94 se rozumí pouze účastník, neboť předmětná formulace je součástí podmínek uplatnění podnětu účastníkem.
[61] Viz § 95 odst. 4 správního řádu.
[62] Viz § 96 odst. 2 správního řádu.
[63] Viz § 97 odst. 3 správního řádu.

podmínek standardního přezkumného řízení) vyplývá porušení právní normy již z obsahu spisu a není zapotřebí ani vysvětlení účastníků. Aniž by prováděl dokazování, nebo jiný úkon v řízení, vydá správní orgán bez dalšího rozhodnutí s obsahem některé z variant popsaných výše.[64]

Účinky rozhodnutí, jehož obsahem je zrušení nebo změna přezkoumávaného rozhodnutí mohou nastat ex tunc, tedy již od právní moci, nebo vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí, nebo en nunc, tedy až právní mocí nebo předběžnou vykonatelností rozhodnutí v přezkumném řízení. Nenastávají ze zákona, nýbrž musí být orgánem příslušným k vedení přezkumného řízení určeny v rozhodnutí v přezkumném řízení. V případě rozhodnutí ukládajícího povinnost mají být účinky vymezeny zásadně ex tunc. Oproti tomu u rozhodnutí přiznávajícího právo mají být určeny ex nunc. Okolnosti případu však mohou odůvodňovat jiné řešení, přičemž pokud přezkoumávané rozhodnutí přiznává právo na základě nesprávných údajů předaných žadatelem, je to vždy důvod pro vymezení účinnosti ex tunc.[65]

1.6.2.6 Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je upravena v § 65 a násl. soudního řádu správního.

K řízení je příslušný krajský soud.[66]

Rozhodnutím se pro účely žaloby proti rozhodnutí rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva a povinnosti.[67]

Aktivně legitimován k jejímu podání je především ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech rozhodnutím jemu adresovaným zkrácen, a sice buď přímo, nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Pokud není tato legitimace naplněna, je podle druhé definice legitimován účastník předchozího správního řízení, pokud tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.[68]

Kromě uvedeného vymezení oprávněných osob upravuje soudní řád správní institut zvláštní žalobní legitimace na ochranu veřejného zájmu, jež je svěřena

[64] Viz § 98 správního řádu.
[65] Viz § 99 správního řádu.
[66] Viz § 7 odst. 1 soudního řádu správního.
[67] Definice je obsažena v § 65 odst. 1 soudního řádu správního.
[68] Viz § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního.

nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv.[69] Podle mého názoru je uplatnění uvedeného institutu praktické právě vůči rozhodnutím, jež jsou výsledkem postupů charakteru územních a stavebních procesů – zejména v návaznosti na prvek mnoho nositelů vzájemně rozporných zájmů.

Žalobce může požadovat zrušení napadeného rozhodnutí, případně vyslovení jeho nicotnosti.[70]

Navzdory splnění podmínek aktivní legitimace však bude podaná žaloba za určitých podmínek nepřípustná.[71]

Žalobce je předně povinen vyčerpat veškeré řádné opravné prostředky v rámci předchozího správního řízení, jsou-li přípustné[72], v opačném případě je žaloba nepřípustná.[73] Nepřípustná je také žaloba, jejímž jediným předmětem je tvrzená nicotnost, pokud se z tohoto důvodu žalobce nedomáhal jejího vyslovení též před správním orgánem. Z formálního hlediska musí žaloba směřovat proti výroku, nikoliv odůvodnění. Konečně jsou z režimu soudního přezkumu vyňata rozhodnutí, která jsou z něj výslovně vyloučena.

Vyloučeny ze soudního přezkumu jsou z povahy věci úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Dále nelze přezkoumat rozhodnutí předběžné povahy (tj.rozhodnutí meritorní, kterými není správní řízení skončeno[74]) a rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení (tj. nemeritorní). Rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají překážku výkonu povolání, zaměstnání, podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti – důvodem jsou zvýšené nároky kladené na soud v rámci zvážení odborných aspektů.

---

[69] Pro podrobnosti viz § 66 soudního řádu správního.

[70] Viz § 65 odst. 1. Dále je pak stanoveno, že obsahuje-li rozhodnutí výrok o trestu za správní delikt, může se osoba, jíž byl uložen, domáhat samostatně též upuštění od něj nebo jeho snížení v rámci zákonem dovolených mezí (viz § 65 odst. 3 správního řádu).

[71] Viz § 68 soudního řádu správního písm. a), c), d), e); písm. b) deklaruje nepřípustnost soudního přezkumu v rámci správního soudnictví ohledně soukromoprávní věci při dodržení mezí zákonné působnosti a pravomoci orgánu, při níž se postupuje podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

[72] Ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo v odvolacím řízení změněno k odvolání jiného.

[73] Z uvedeného vyplývá, že napadnout u soudu lze pouze rozhodnutí, které je v právní moci.

[74] Do této skupiny patrně spadá mezitímní rozhodnutí o základu věci (viz § 148 odst. 1 písm. a) správního řádu).

Účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný, kterým je správní orgán, jenž rozhodl v posledním stupni[75].

Žaloba musí splňovat obecné náležitostí formy a obsahu podání podle § 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního a zvláštní náležitosti vyčtené v § 71 soudního řádu správního. Zejména pak označení napadeného rozhodnutí, rozsah, v němž je napadáno a označení žalobních bodů, tedy skutkových a právních důvodů, jež vedou žalobce k domněnce, že tyto výroky jsou nezákonné nebo nicotné.

Lze ji podat ve lhůtě 2 měsíců od chvíle, kdy bylo rozhodnutí zákonem stanoveným způsobem (zejména doručením písemného vyhotovení) oznámeno žalobci[76]; u žaloby na ochranu veřejného zájmu činí lhůta 3 roky od právní moci rozhodnutí[77]. Zmeškání lhůty nelze prominout.[78]

Podání žaloby zásadně nemá odkladný účinek. Za splnění stanovených podmínek[79] však soud na návrh žalobce a po následném vyjádření žalovaného odkladný účinek žalobě usnesením přizná. Soud je povinen o návrhu rozhodnout bez zbytečného odkladu, pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, pak do 30 dnů.[80]

Po podání žaloby doručí předseda senátu žalobu osobám zúčastněným na řízení, pokud lze ze žaloby tento okruh seznat. Stejně tak ji doručí žalovanému správnímu orgánu a vyzve jej k předložení správních spisů ve lhůtě jednoho měsíce. Dále jej vyzve, aby se ve stejné lhůtě vyjádřil.[81]

Vyjádření žalovaného následně soud doručí žalobci a osobám zúčastněným na řízení. Žalobci může být uloženo podání repliky.[82]

Při dalším přezkumu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který byl dán v době rozhodnutí správního orgánu.[83]

---

[75] V případě změny příslušnosti též orgán, na který jeho působnost přešla ;viz § 69 soudního řádu správního.

[76] Zvláštní zákon však může stanovit lhůtu jinou.

[77] Pakliže rozhodnutí nenabývá právní moci, je lhůta počítána od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který žalobu mohl sám podat – toto znění odkazuje na případ uvedený v § 84 odst. 1 správního řádu, neoznámení rozhodnutí účastníku dle § 27 odst. 1 správního řádu.

[78] Viz § 72 odst. 1 a 2 soudního řádu správního.

[79] Kumulativně: pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce újmu, která je nepoměrně větší, než újma, která přiznáním odkladného účinku může potenciálně vzniknout jiným osobám a zároveň nebude navržený postup v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[80] Viz § 73 soudního řádu správního.

[81] Pakliže je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, je žalobce povinen učinit tak bezodkladně (viz § 74 odst. 1 věta druhá za středníkem soudního řádu správního).

[82] Viz § 74 soudního řádu správního.

[83] Viz § 75 odst. 1 soudního řádu správního.

Pokud byl závazným podkladem pro dané rozhodnutí jiný úkon správního organu, přezkoumá soud jeho zákonnost pouze k žalobní námitce.[84]

Soud nařídí jednání.

Bez jednání rozhoduje soud pouze v taxativně vyjmenovaných případech[85].

Napadené výroky soud přezkoumává pouze v mezích žalobních bodů. Výjimkou je nicotnost rozhodnutí, kterou soud prohlásí i bez návrhu.[86]

Při jednání se ze zákona provádí dokazování.

V rámci dokazování může soud zopakovat důkazy provedené správním orgánem, nebo je doplnit. Z hlediska provedení důkazů v řízení před soudem není tedy vázán postupem v řízení před správním orgánem. Je však vázán výsledkem dokazování před správním orgánem v tom směru, že vlastní provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu právě i společně s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem.[87] Tento postup má zajistit, aby základem pro rozhodnutí soudu byl co nejširší okruh poznatků o zjišťovaných skutečnostech, přičemž při interpretaci jejich významu pro výsledek řízení vychází soud mj. z přihlédnutí k posloupnosti událostí předchozího procesního vývoje.

Výsledkem řízení mohou být následující varianty.[88]

Je-li rozhodnutí nezákonné [89], nebo trpí-li předcházející řízení vadami, soud rozsudkem napadené rozhodnutí zruší a vysloví, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Pokud jsou k tomu dány okolnosti, je soud oprávněn zrušit i rozhodnutí orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, tento orgán je vázán právním názorem soudu a je povinen brát důkazy provedené soudem za podklad pro vlastní nové rozhodnutí.

Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne.

---

[84] Za podmínek podle § 75 odst. 2 věty druhé soudního řádu správního.

[85] Mj. zejména ruší-li napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí (viz § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního) nebo trpí-li rozhodnutí takovými vadami, které způsobují jeho nicotnost (viz § 76 odst. 2 soudního řádu správního).

[86] Viz § 75 odst. 2 ve srovnání s § 76 odst. 2 soudního řádu správního.

[87] Viz § 77 soudního řádu správního.

[88] Viz § 78 soudního řádu správního.

[89] Mj. také v případě zneužití, nebo překročení meze správního uvážení správním orgánem (viz § 78 odst. 1 soudního řádu správního) a pro nicotnost (srovnej § 78 odst. 5 soudního řádu správního).

1.6.2.7 Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

Návrh a následné *řízení o zrušení opatření obecné povahy* je upraveno v § 101a a násl. soudního řádu správního.

K řízení je věcně příslušný krajský soud.[90]

Aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Žaloba je tedy přípustná v případě pouhého tvrzení možného dotčení, aniž by jej bylo potřeba prokazovat.

Pokud bylo napadené opatření obecné povahy užito v jiném řízení a navrhovatel je oprávněn podat současně žalobu, nebo jiný návrh ve správním soudnictví, může uplatnit zrušení opatření obecné povahy jen s takovým návrhem.[91] [92]

Zvláštní aktivní legitimace platí pro návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem. Mj. lze pod tyto akty zahrnout také zásady územního rozvoje a regulační plán vydaný krajem. V tomto případě je bez ohledu na obecnou legitimaci oprávněna podat návrh též obec.[93]

Možnost podat návrh je omezena lhůtou. Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti[94].[95]

Obsahem návrhu musejí být obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního a návrhové body, které představují skutkové a právní důvody, na základě nichž považuje navrhovatel opatření obecné povahy, příp. jeho část za nezákonné[96].[97]

Napadnout lze tedy celé opatření obecné povahy, nebo i jeho část. Kritériem pro zrušení opatření obecné povahy je však vždy jen zákonnost (nikoliv správnost).[98]

---

[90] Příslušnost je určena dle § 7 odst. 1 soudního řádu správního.
[91] Viz § 101a odst. 1 soudního řádu správního.
[92] Dané vymezení pravděpodobně nezahrnuje nutnost napadení rozhodnutí o námitce, neboť účelem předmětného ustanovení je zamezení stavu, kdy na základě zrušeného opatření obecné povahy budou dále působit akty navazující, nikoliv akty, jež jsou součástí samotného opatření obecné povahy, což lze seznat z formulace „užito“.
[93] Dle mého názoru se z logiky věci musí jednat o obec, jejíhož správního obvodu se opatření obecné povahy kraje dotýká, tedy pravděpodobně výlučně obec se správním obvodem na území daného kraje.
[94] Zmeškání této lhůty nelze prominout (viz § 101b odst. 1 soudního řádu správního).
[95] Viz § 101b odst. 1 soudního řádu správního.
[96] Za podmínky, že návrh uvedené náležitosti obsahuje, nelze již v dalším řízení rozšiřovat rozsah napadení, ani návrhové body; počet uplatněných návrhových bodů je však vždy možné zúžit.
[97] Viz § 101b odst. 2 soudního řádu správního.
[98] Viz § 101d odst. 2 soudního řádu správního.

Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce. Odpůrcem je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal.[99]

V rámci řízení se přiměřeně užijí instituty osob zúčastněných na řízení[100] a rozhodnutí bez nařízení jednání (jež je upraveno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu) [101].

Soud je při rozhodování rozsahem a důvody návrhu vázán.[102]

Rozhodnout o návrhu musí soud do 90 dnů ode dne, kdy návrh došel soudu.[103]

Rozsudkem opatření obecné povahy zruší, pokud dojde k závěru, že je v rozporu se zákonem (a contrario tedy nikoliv předpisem nižší právní síly), nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze svěřené pravomoci a působnosti, anebo pokud byl proces jeho vydání nezákonný.[104]

Ve vztahu k subjektivním právům a povinnostem, které jsou obsahem právních vztahů založených na základě zrušeného opatření obecné povahy před tímto zrušením platí, že ex lege zůstávají nedotčena.[105]

Není-li návrh věcně důvodný, soud jej zamítne.[106]

1.6.2.8 Kasační stížnost

Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví.[107]

Upravena je v § 102 a násl. soudního řádu správního.

O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.[108]

Stěžovatelem, tedy osobou aktivně legitimovanou k jejímu podání je kterýkoliv účastník řízení před krajským soudem, nebo osoba zúčastněná na řízení. V řízení musí být stěžovatel povinně zastoupen advokátem[109].[110]

---

[99] Viz § 101a odst. 3 soudního řádu správního.
[100] § 101b odst. 4 soudního řádu správního odkazuje na přiměřené použití § 34 s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4.
[101] Obdobně § 101b odst. 4 soudního řádu správního odkazuje na přiměřené užití § 76 soudního řádu správního.
[102] Viz § 101d odst. 1 soudního řádu správního.
[103] Viz § 101d odst. 2 soudního řádu správního.
[104] Viz § 101d odst. 2 soudního řádu správního.
[105] Viz § 101d odst. 4 soudního řádu správního.
[106] Viz § 101d odst. 2 soudního řádu správního.
[107] Viz § 102 soudního řádu správního.
[108] Viz § 12 odst. 1 soudního řádu správního.
[109] Výjimkou je, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec, nebo za něj jednající člen vysokoškolské právnické vzdělání (viz § 105 odst. 2 soudního řádu správního).

Účastníky řízení jsou pak stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení[111].[112]

Lze ji podat pouze z důvodů stanovených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního[113].

K možnosti uplatnit obranu cestou kasační stížnosti je třeba, aby stěžovatel uvedené důvody uplatnil již v řízení před krajským soudem, pokud tak učinit mohl. V opačném případě je stížnost nepřípustná.[114]

Nepřípustná je však i v dalších případech vymezených v § 104 soudního řádu správního. Předně nesmí kasační stížnost směřovat pouze proti odůvodnění, v opačném případě je nepřípustná.[115]

Stejně tak je nepřípustné její podání za situace, že krajský soud rozhodl znovu po zrušení původního rozhodnutí Nejvyšším správním soudem – lze ji tedy podat pouze jednou v rámci uplatnění práva na ochranu v soudním řízení o téže věci[116].[117]

Nelze ji s úspěchem uplatnit ani proti rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, nebo které je dočasné povahy.[118]

Kasační stížnost musí obsahovat obecné náležitosti podání podle § 37 odst. 3 soudního řádu správního, dále pak označení napadeného rozhodnutí, vymezení rozsahu napadení a některý, příp. některé z vymezených důvodů, který k tomu stěžovatele vedly.[119] V zásadě platí, že rozsahem[120] a důvody [121]stížnosti je soud vázán.

---

[110] Viz § 102 a § 105 odst. 2 soudního řádu správního.
[111] Osoba zúčastněná na řízení tedy pouze za předpokladu, že stížnost sama podala.
[112] Viz § 105 odst. 1 soudního řádu správního.
[113] Jedná se o pět základních důvodů: zaprvé – nezákonnost plynoucí z nesprávného posouzení právní otázky soudem; zadruhé – vymezené zásadní vady správního řízení (zejména nedostatek opory rozhodnutí ve zjištěné skutkové podstatě), jestliže měly být důvodem pro zrušení rozhodnutí (takovou vadou je vždy nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost); zatřetí – vymezené případy zmatečnosti v řízení před soudem (zejména absence podmínek řízení); začtvrté – nepřezkoumatelnost soudního řízení (pro nesrozumitelnost rozhodnutí), příp. vada řízení před soudem vedoucí k nezákonnému rozhodnutí; a zapáté – nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení před soudem.
[114] Viz § 104 odst. 4 soudního řádu správního.
[115] Viz § 104 odst. 2 soudního řádu správního.
[116] Výjimkou je případ, kdy se krajský soud neřídil závazným právním názorem krajského soudu.
[117] Viz § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního.
[118] Viz § 104 odst. 3 písm. b) a c) soudního řádu správního.
[119] Viz § 106 odst. 1 soudního řádu správního.
[120] Viz § 109 odst. 3 soudního řádu správního. Výjimkou je závislost nenapadeného výroku na výroku napadeném a nicotnost napadeného rozhodnutí.
[121] Viz § 109 odst. 4 soudního řádu správního. Hlavní výjimkou je nicotnost napadeného rozhodnutí.

Je třeba ji podat ve lhůtě 2 týdnů od doručení rozhodnutí[122]. Zmeškání lhůty nelze prominout.[123]

Stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je však zachována i při podání ve lhůtě u krajského soudu, který je původcem napadeného rozhodnutí – tento soud stížnost Nejvyššímu správnímu soudu bezodkladně předá.[124]

Trpí-li podaná kasační stížnost absencí některé náležitosti, musí být stěžovatel usnesením vyzván k doplnění podání ve lhůtě jednoho měsíce[125].[126]

V tomto ohledu platí zásada koncentrace – rozšiřovat stížnost na výroky dosud nenapadené a okruh uplatněných důvodů o důvody další je možné pouze ve lhůtě stanovené k doplnění.

Kasační stížnost sama o sobě nemá odkladný účinek ve vztahu k původnímu rozhodnutí. Soud jej však stížnosti za může přiznat, a to za podmínek obdobných podmínkám uvedeným u žaloby proti rozhodnutí.[127]

Řízení před Nejvyšším správním soudem probíhá podle postupu uvedeného v § 109 soudního řádu správního. Rozhoduje se zpravidla bez jednání. Výjimkou je nutnost provedení případného dokazování.

Nejvyšší správní soud rozhoduje rozsudkem primárně o osudu rozhodnutí krajského soudu. Tak, dospěje-li k závěru, že je kasační stížnost důvodná, zruší rozhodnutí krajského soudu a podle povahy věci mu věc vrátí k dalšímu řízení (pak je krajský soud vázán jeho názorem vyjádřeným ve zrušovacím rozhodnutí[128]), nebo rozhodne o zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení, či přerušení řízení, nebo o postoupení věci, byly-li pro takový postup dány důvody již v řízení před krajským soudem. Není-li kasační stížnost důvodná, soud ji zamítne.[129]

Ačkoliv má kasační stížnost primární charakter obranného prostředku proti soudnímu rozhodnutí, upravuje soudní řád správní[130] podmínky, za nichž je možné spolu s rozhodnutím krajského soudu zrušit i původně napadené rozhodnutí správní

---

[122] Výjimkou je vydání opravného usnesení, v tomto případě je počátek běhu lhůty odvozen od jeho doručení; zvláštní počátek běhu lhůty platí v některých případech vůči osobám zúčastněným na řízení.
[123] Viz § 106 odst. 2 soudního řádu správního.
[124] Viz § 106 odst. 4 a 5 soudního řádu správního.
[125] Na žádost stěžovatele z vážných důvodů může soud lhůtu prodloužit, nejdéle však o další měsíc.
[126] Viz § 106 odst. 3 soudního řádu správního.
[127] Viz § 107 ve spojení s § 73 odst. 2 až 5 soudního řádu správního.
[128] Viz § 110 odst. 4 soudního řádu správního.
[129] Viz § 110 odst. 1 soudního řádu správního.
[130] Viz § 110 odst. 2 soudního řádu správního.

(tedy, aniž by věc vracel zpět do řízení krajskému soudu). Toto oprávnění (nikoliv však povinnost) má velký význam, neboť umožňuje rychleji dosáhnout okamžité nápravy stavu, který je objektivně rozporu s právem nejvyšší autoritou, která je oprávněna rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech v rámci stavebního a správního práva. Soud uvedeným způsobem rozhodne, pokud důvody, o něž postup opírá, musely existovat již v řízení před krajským soudem. Tímto způsobem může soud zrušit jak rozhodnutí správního orgánu[131], tak opatření obecné povahy[132].

1.6.2.9 Otázka obnovy řízení podle soudního řádu správního

Obnova řízení je upravena v § 111 až 119 soudního řádu správního.

Jen pro podrobnou informaci je vhodné uvést, že se jedná o opravný prostředek, kterým se lze domáhat obnovení soudního řízení, ve kterém již bylo vyneseno pravomocné rozhodnutí, a sice za zákonem stanovených podmínek.

Obnova řízení je přípustná jen proti dvěma rozhodnutím ve správním soudnictví[133], ani jedno z nich se však procesů probíhajících v rámci stavebního práva nedotýká. A contrario tedy není přípustná proti rozsudkům v ostatních řízeních, výslovně je pak vyloučena obnova v řízení o kasační stížnosti.

Protože správní soudnictví plní samo o sobě primárně úlohu instance, jež garantuje následnou nápravu vadných postupů správních orgánů po vyčerpání opravných prostředků v řízení před správním orgánem, je obnova řízení připuštěna jen u těch rozhodnutí, jež byla vydána v soudních řízeních představujících první možnost uplatnění opravných prostředků. V těchto řízeních spočívá těžiště jakékoliv ochrany právě na svěřené pravomoci správních soudů.

Postupy upravené stavebním zákonem a navazujícími předpisy do této kategorie nespadají. Tento opravný prostředek tedy použít nelze.

---

[131] Soud má možnost vyslovit i nicotnost správního rozhodnutí, přičemž přiměřeně se použijí vybraná ustanovení z řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: § 75 soudního řádu správního - zejm. omezení přezkumu a následného zrušení rámcem uplatněných žalobních bodů; § 76 soudního řádu správního – tj. možnost rozhodnout za dané situace i bez jednání; § 78 – ohledně rozsudku, kterým soud rozhoduje přímo o správním rozhodnutí. Viz § 110 odst. 2 písm. a) soudního řádu správního.

[132] Přiměřeně se použijí ustanovení § 101b a § 101d soudního řádu správního - o vázanosti návrhem (rozsahu přezkumu), a dále rozsudku a jeho účincích. Viz § 110 odst. 2 písm. b) soudního řádu správního.

[133] Proti rozsudku vydanému v řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a ve věcech politických stran a politických hnutí (viz § 114 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního).

1.6.3 Jiné obranné prostředky

1.6.3.1 Obecně k jiným obranným prostředkům

Jiné obranné prostředky jsou specifické akty zvláštní povahy výhrad[134], kterými se oprávněné osoby obracejí ve vymezených záležitostech na správní orgán. K jejich uplatnění dochází ještě před vydáním výsledného aktu v určité fázi příslušného procesu jeho tvorby.

Lze je v zásadě rozlišovat podle kritéria, zda jejich uplatnění zakládá povinnost příslušného orgánu tyto akty kvalifikovaným způsobem vypořádat a následnou možnost přímé revize tohoto vypořádání, nebo zda k jejich vypořádání dochází neformálním způsobem bez možnosti této přímé revize[135].

Jiné obranné akty tak tvoří dva typy aktů.

„Námitka“ je obecným označením pro akt, který je příslušný orgán povinen vypořádat kvalifikovaným způsobem. Lze se tedy ve většině případů domáhat přímé revize tohoto vypořádání.

„Připomínka“ je obecným označením pro akt, jenž nezakládá povinnost kvalifikovaného vypořádání správním orgánem, tedy ani možnost přímé revize tohoto vypořádání.

1.6.3.2 Námitky

Ve znění stavebního zákona se v předmětných úpravách územních a stavebních procesů vyskytuje institut námitek.

Nikoliv zcela vhodně využil stavební zákon uvedené pojmenování jako shodný název dvou byť nikoliv zcela odlišných, přesto rozdílných institutů.

Námitky je v praxi třeba důsledně rozlišovat podle kritéria, zda se jedná o námitku zmíněnou v rámci fáze řízení procesu pořizování územně plánovací dokumentace a územních opatření, nebo zda se jedná o procesní institut zmíněný v rámci správního řízení (tedy územního a posléze stavebního řízení).

Námitky v prvním zmíněném smyslu jsou svou povahou ve skutečnosti individuální úkony, jež uplatňují oprávněné osoby ve fázi řízení během pořizování opatření obecné povahy, tj. abstraktně-konkrétního aktu. Aplikace tohoto institutu se

[134] Nejedná se o akt formy správního rozhodnutí, ani opatření obecné povahy.
[135] V těchto případech se dostává do popředí jejich konzultační funkce.

odvíjí od úpravy stavebního zákona, který každý jednotlivý akt zahrnutý pod označení územně plánovací dokumentace i územní opatření za opatření obecné povahy vždy zvlášť výslovně označuje[136].

V uvedených případech následuje námitka podrobný režim námitek vymezený pro proces pořizování opatření obecné povahy, upravený v části šesté správního řádu[137].

Správní řád[138] stanoví, že námitky mohou přímo ze zákona uplatnit vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny (tj. jakožto osoby, jimž je institut předurčen), avšak určí-li tak správní orgán, mohou být námitky uplatněny i jinými osobami, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Námitky se podávají písemně ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.

O námitkách musí být rozhodnuto orgánem, který opatření obecné povahy vydává, a toto rozhodnutí (vč. odůvodnění) je uvedeno jako součást odůvodnění samotného opatření obecné povahy. Pokud by řešení námitky přímo ovlivnilo oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem, než samotný návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně v její prospěch, je správní orgán povinen zjistit její stanovisko.

Proti rozhodnutí o námitce se nelze odvolat, ani podat rozklad.

Výše uvedená úprava se užije subsidiárně, tedy pouze za předpokladu, že stavební zákon neobsahuje ve vztahu k danému případu uplatnění_námitky ustanovení odchylná od ustanovení správního řádu, případně pokud užití jednoho či více ustanovení správního řádu nevyloučí.

Stavební zákon ponechává uplatnění institutu námitek v obecném režimu správního řádu pouze ve vztahu k územním opatřením (ucelený postup viz podkapitola 2.1.5 Proces vydání územního opatření), zatímco pro územně plánovací dokumentaci zavádí celou řadu výjimek z obecné úpravy, např. zkrácení lhůty pro podání na 7 dnů a zakotvení počátku běhu lhůty ve vztahu ke konaní veřejného projednání[139].

---

[136] Viz § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 62 odst. 1 a § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona.
[137] Viz § 172 odst. 5 správního řádu.
[138] Viz § 172 odst. 5 správního řádu.
[139] Srovnej § 39 odst. 2 stavebního zákona - zásady územního rozvoje; § 52 odst. 3 stavebního zákona - územní plán; § 67 odst. 2 stavebního zákona - regulační plán.

Rozhodnutí o námitkách podaných ve fázi řízení proti opatření obecné povahy má povahu standardního správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle § 67 a násl. správního řádu, byť kvůli specifickému způsobu svého vzniku a obsahu se na ně vybraná ustanovení této obecné úpravy nevztahují.

Například Nejvyšší správní soud ve vztahu k náležitostem odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve svém rozsudku sp. zn. 1 Ao 5/2010 – 169 ze dne 24. listopadu 2010, ačkoliv se v něm jinak věnoval případu pořizování územního plánu, ohledně uvedené problematiky v obecné rovině konstatoval, cituji: „*Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou […] za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předstírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.*“

Výslovně pak vyjádřil svůj názor na charakter rozhodnutí o námitkách v usnesení sp. zn. 2 Ao 5/2010 – 24 ze dne 27. října 2010: „*Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mít pochybnosti o tom, že rozhodnutí o námitkách lze po stránce formální považovat za správní rozhodnutí. […] Jakkoli tedy vypořádání uplatněné námitky není předmětem řízení (byť s jeho vyústěním - opatřením obecné povahy - je imanentně spojeno) a ten, kdo námitku uplatnil nedisponuje procesními možnostmi odpovídajícími právům účastníků řízení dle části druhé hlavy čtvrté správního řádu (nejde o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu), nelze nalézt argumenty pro závěr, že by jen z tohoto důvodu nemělo být rozhodnutí o námitce považováno za rozhodnutí (po formální stránce).*“

Od jejich povahy se proto odvíjí výčet možností obrany, který je zásadně shodný s obecnými prostředky obrany proti správnímu rozhodnutí. Z uvedeného však platí jedna výjimka, neboť jak bylo zmíněno výše, proti rozhodnutí o námitce se podle výslovné úpravy správního řádu nelze odvolat, ani podat rozklad.

Druhý zmíněný druh námitek disponuje charakterem institutu sui generis a úpravu námitek proti návrhu opatření obecné povahy zakotvenou ve správním řádu na něj již z podstaty věci není možné aplikovat, neboť tvoří zcela odlišný institut.

Jedná se o tzv. „námitky účastníků řízení“.

Obecná ustanovení o námitkách účastníků řízení stavební zákon neobsahuje. Přesto Nejvyšší správní soud odkázal ve svém rozsudku sp. zn. 1 As 80/2008 – 68 ze dne 17. prosince 2008 na ustanovení § 114 stavebního zákona, nehledě na to, že předmětné ustanovení se věcně vztahuje pouze k námitkám účastníků stavebního řízení (nikoliv však územního řízení), když ve vztahu k obecné povaze námitek účastníků konstatoval: „*Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114 stavebního zákona z roku 2006) mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (§ 192 téhož zákona a § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Teprve, pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné.*“

Tímto druhem námitek tedy disponují pouze účastníci řízení, přičemž se jedná o institut správního řízení (tedy podle povahy územního nebo stavebního řízení, jejichž výsledkem je vydání správního rozhodnutí), který upravuje zvláštní způsob výkonu vybraných práv účastníka správního řízení odchylný od obecné úpravy části druhé správního řádu. Konkrétně se jedná o právo tvrdit postavení účastníka[140] [141] a právo navrhovat důkazy a činit jiné návrhy[142], vč. práva vyjádřit v řízení své stanovisko[143].

Veškerá ustanovení v rámci stavebního zákona upravující režim uplatnění námitek účastníků v jednotlivých řízeních jsou pro dané řízení naprosto specifická.

Z výše uvedeného judikátu dále mj. vyplývá, že osoby, které se stávají účastníky skrze uplatnění námitek, získávají postavení účastníků obdobné postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu.

---

[140] Viz § 28 odst. 1 správního řádu.

[141] V tomto ohledu je nutno poznamenat, že ačkoliv samotní účastníci jsou v možnosti tvrzení svého účastnictví omezeni užitím institutu námitky, může být jejich účastnictví v návaznosti na závazné postupy zjištěno v řízení i dříve, a to včetně vybraných účinků, které pro ně z přiznání takového postavení vyplývají, srovnej např. obecnou povinnost žadatele označit další jemu známé účastníky podle § 45 odst. 1 správního řádu a postup oznámení stavebního řízení známým účastníkům podle § 112 odst. 1 stavebního zákona.

[142] Viz § 36 odst. 1 správního řádu - obecná úprava připouští činit návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, správní orgán však může usnesením vymezit dobu, do niž lze návrhy podávat, stejně tak může zákon stanovit jinak.

[143] Viz § 36 odst. 2 správního řádu – uvedené právo účastníka je ve znění obecné úpravy možné vykonat kdykoliv za řízení.

O těchto námitkách bývalo před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb., rozhodováno samostatnými rozhodnutími v rámci správního rozhodnutí ve věci samé[144]. S ohledem na zajištění jejich přezkoumatelnosti byla rozhodnutí o námitkách obsažena ve výrokové části výsledného rozhodnutí. Za trvání původního konceptu tak mělo rozhodnutí o námitkách povahu samostatného výroku správního rozhodnutí a z těchto důvodů bylo možné napadat jej obdobnými obrannými prostředky, jakými lze napadat jakýkoliv jiný samostatný výrok meritorního rozhodnutí.

Po novele však stavební zákon dále neobsahuje části ustanovení, které podklad pro tento závěr poskytovaly[145].

Z tohoto důvodu se ve vztahu k námitkám uplatní subsidiární úprava správního řádu, jež ohledně náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí stanoví: „*V odůvodnění se uvedou […] informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“ [146]

Z uvedeného podle mého názoru vyplývá závěr, že o námitkách účastníků řízení již není po novele rozhodováno, ale dochází k jejich vypořádání v odůvodnění výsledného správního rozhodnutí jako jednoho z podkladů pro jeho vydání. Pozbyly tedy jeden z pro ně charakteristických aspektů - tedy kvalifikovaný způsob vypořádání. Výraz „námitka“ užitý ve znění stavebního zákona pak po novele odkazuje pouze na specifický způsob výkonu vybraných práv účastníků správního řízení, přičemž ve zbylém je zaměnitelný s obecnými termíny „návrh“[147] nebo „vyjádření“ či „stanovisko“[148] užitými subsidiární úpravou správního řádu pro vybrané procesní úkony účastníků řízení. Případná obrana proti vypořádání námitek účastníků tak závisí na naplnění podmínek pro napadení výsledného rozhodnutí z důvodu nedostatku náležitostí kladených na jeho odůvodnění.

---

[144] Ve vztahu k územnímu rozhodnutí lze odkázat na § 92 odst. 1 stavebního zákona, ohledně stavebního rozhodnutí je úprava obsažena v § 115 odst. 1 stavebního zákona, obě ustanovení ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

[145] Viz změny provedené novelou, zákonem č. 350/2012 Sb. v § 92 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k územnímu rozhodnutí, přičemž byla odstraněna výslovné dikce, že v územním rozhodnutí stavební úřad rozhoduje o námitkách účastníků, zatímco vyjádření, že v odůvodnění dochází k vyhodnocení připomínek v tomto ustanovení setrvalo. Obdobná změna byla provedena v § 115 odst. 1 ve vztahu ke stavebnímu povolení, kde došlo k vypuštění výslovné deklarace, že stavební úřad ve stavebním povolení rozhoduje o námitkách účastníků řízení.

[146] Viz § 68 odst. 3 správního řádu.

[147] Ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu.

[148] Obé ve smyslu ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu.

Zásadní otázkou vztahující se k oběma typům námitek je vliv změny, nebo zrušení příp. rozhodnutí o konkrétní námitce na výsledný akt řízení.

Stavební zákon stanoví u vybraných aktů závazný postup.

Dojde-li v návaznosti na napadeni rozhodnutí o jednotlivé námitce podané v řízení proti opatření obecné povahy ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je územní samosprávný celek, jehož zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo, povinen uvést jej do souladu s tímto rozhodnutím, přičemž do té doby nelze postupovat a rozhodovat podle těch částí opatření obecné povahy, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách[149].

Úspěšné napadení výsledného správního rozhodnutí, jehož odůvodnění je vypořádání námitky účastníka součástí, z důvodu nedodržení náležitostí kladených na odůvodnění má stejné následky jako typově stejný zásah do rozhodnutí z jiných právem uznaných důvodů[150].

Bez ohledu na účinky uplatnění konkrétní námitky však lze podle mého názoru ohledně obou typů námitek zmínit další jejich zásadní strategický význam ve vztahu k postavení dotčených osob, kterým je povinnost příslušného správního orgánu zabývat se jimi již během řízení (ať již o vydání opatření obecné povahy, nebo řízení správního, jehož cílem je vydání rozhodnutí). Protože má tento orgán vždy povinnost se námitkami zabývat, zavede jej záměr rychlého vypořádání bez snahy o nalezení reálně obhajitelného řešení, případně zájem na vyhovění konkrétní námitce, ať již vyvolaný jejím obsahem, uplatňující osobou, případně jinými faktory, automaticky do stavu argumentační nouze. U dlouhodobě, důsledně a úspěšně uplatňované obrany oprávněných osob proti takovému postupu se do budoucna pouhé podání a existence námitky stává pro tento orgán závazkem k pečlivému výkonu pravomoci. Námitka tak

---

[149] Stavební zákon zakotvuje tuto v podstatě shodnou úpravu v § 41 odst. 3 stavebního zákona pro zásady územního rozvoje, v § 54 odst. 4 stavebního zákona pro územní plán a v § 69 odst. 4 stavebního zákona pro regulační plán; na druhé straně, ustanovení o územních opatřeních tuto zvláštní úpravu neobsahují, proto lze na ně bezprostředně vztáhnout pouze obsahově skoupou obecnou úpravu obsaženou v § 172 odst. 5 správního řádu: „*Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy*.“; ačkoliv je stručnost této úpravy z hlediska požadavku na přesnost vymezení pravomoci a postupu orgánu veřejné správy nedostatečná, lze mít podle mého názoru za to, že je pro potřeby praxe dostatečným zmocněním k analogickému uplatnění uvedeného postupu dle jmenovaných zvláštních úprav stavebního zákona.

[150] Ve vztahu k územnímu rozhodnutí však platí, že dojde-li k jeho zrušení (a dle mého názoru z povahy věci i změně) po povolení stavby, již jej není třeba vydávat (viz § 94 odst. 5 stavebního zákona); ačkoliv je toto pravidlo uvedeno za zvláštními způsoby zásahu do územního rozhodnutí (viz § 94 odst. 1 až 4 stavebního zákona), lze mít za to, že se uplatní i při zásahu cestou obranných prostředků.

za této situace působí nikoliv pouze zpětně za podmínky úspěšného napadení rozhodnutí o ní, nýbrž je v tomto smyslu pro správní orgán motivační překážkou vydání výsledného aktu, u něhož lze mít za to, že není řešen a vypořádán zcela řádně.

„Námitky“ se ve znění stavebního zákona vyskytují také ve třetím významu jako označení pro akty sui generis uplatňované v rámci procesu oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. O povaze těchto aktů je podrobněji pojednáno v podkapitole 3.3 Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.

1.6.3.3 Připomínky

Připomínky jsou zvláštním druhem obranného aktu, který je možné uplatnit během vybraných procesů upravených stavebním zákonem.

V rámci znění stavebního zákona je možné rozlišovat několik druhů připomínek, které se liší svou formální povahou, z hlediska jejich věcného účinku však mezi nimi lze nalézt jen minimální praktické rozdíly. Jedná se o připomínky k návrhu opatření obecné povahy, připomínky k návrhu politiky územního rozvoje a připomínky uplatněné při veřejném ústním jednání v rámci územního řízení.

Připomínky k návrhu opatření obecné povahy vycházejí jako institut z obecné úpravy § 172 odst. 4 správního řádu. Jedná se tedy o akt výhrady uplatňovaný během řízení o opatření obecné povahy, který je podle předmětného ustanovení oprávněn podat kdokoliv, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Správní orgán je přitom sice povinen se těmito připomínkami zabývat, avšak pouze jako podkladem pro opatření obecné povahy. K vypořádání připomínek dochází v odůvodnění samotného opatření obecné povahy, avšak, narozdíl od námitek, bez jakékoliv kvalifikované formy[151].

Zatímco je tedy okruh subjektů aktivně legitimovaných k jejich podání oproti námitkám vymezen nesrovnatelně šířeji, není na druhé straně možné se přímou cestou proti vypořádání této připomínky z důvodu absence kvalifikované formy jakýmkoliv způsobem bránit.

---

[151] Praktické vodítko k rozlišování mezi oběma druhy výtek poskytl rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 1/2008 – 51 ze dne 28. března 2008, který konstatoval: „*...rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu), není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl*.“

Toto obecné vymezení rozsahu legitimovaných osob je však v rámci zvláštní úpravy u vybraných procesů podle stavebního zákona nahrazeno vymezením ještě širšího okruhu oprávněných osob, neboť ve většině případů uplatnění připomínek není vyžadováno naplnění kritéria potence dotčení práv, povinností, nebo zájmů[152].

Ve vztahu k opatření obecné povahy však stavební zákon na řadě míst zmiňuje institut připomínek, které mají být uplatněny ještě před fází řízení[153]. Lze mít podle mého názoru za to, že tyto akty nelze považovat za připomínky obdobné připomínkám uplatňovaným za řízení, neboť uplatnění těchto aktů má význam pouze pro postup bezprostředně následující na daném stupni pořizování opatření obecné povahy. Z těchto příčin není důvodné uvádět jejich vypořádání v odůvodnění výsledného opatření obecné povahy, jako je tomu nutno učinit u připomínek uplatněných k výslednému návrhu během řízení. Stavební zákon však u těchto připomínek nestanoví ani jakýkoliv jiný způsob vypořádání, např. ve zvláštním dokumentu předkládaném spolu s na základě nich upraveným aktem. Tyto „připomínky“ tak vykazují čistě přechodnou informativní funkci[154].

Připomínky k návrhu politiky územního rozvoje jsou specifickým institutem upraveným pouze v § 33 odst. 4 stavebního zákona a odlišným od připomínek uplatňovaných ve fázi řízení i před touto fází k opatření obecné povahy. Politika územního rozvoje totiž není vydávána ve formě opatření obecné povahy[155] a obecnou úpravu části šesté správního řádu na ni tedy vztahovat nelze. Vyhodnocení připomínek navíc není součástí odůvodnění politiky územního rozvoje, ale zprávy o projednání návrhu politiky územního rozvoje, kterou předkládá ministerstvo vládě[156]. Vzhledem k tomu, že stavební zákon definuje okruh osob oprávněných k podání těchto připomínek prostým pojmem „veřejnost“, slouží podle mého názoru uvedené námitky vládě pouze

[152] V předmětných ustanoveních stavebního zákona je v případech aktů územně plánovací dokumentace ohledně speciální aktivní legitimace k podání připomínek užíván pojem „každý“ (viz § 39 odst. 2 ve vztahu k zásadám územního rozvoje, § 52 odst. 3 ve vztahu k územnímu plánu a § 67 odst. 2 ve vztahu k regulačnímu plánu) bez vymezení dodatečných podmínek; oproti tomu, speciální úpravu legitimace k podání připomínek v rámci stavebního zákona neobsahuje a na obecnou úpravu § 172 odst. 4 správního řádu tak odkazuje pouze úprava územních opatření (viz § 97 a násl. stavebního zákona).

[153] Viz např. připomínky uplatňované k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 37 odst. 4 stavebního zákona, připomínky uplatňované k návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 50 odst. 3 stavebního zákona nebo připomínky uplatňované k návrhu regulačního plánu podle § 65 odst. 4 stavebního zákona.

[154] Zejména vůči pořizovateli, který na jejich základě volí následný nejvhodnější postup.

[155] Stavební zákon politiku územního rozvoje za opatření obecné povahy výslovně neoznačuje.

[156] Viz § 34 písm. a) stavebního zákona.

jako souhrn informačních podkladů pro konečné rozhodnutí o návrhu politiky územního rozvoje. Přitom ani k vypořádání tohoto druhu aktů nedochází kvalifikovanou formou, čemuž odpovídá nulová možnost obrany.

Zvláštní postavení mají tzv. „připomínky veřejnosti“ uplatňované v případě nařízení veřejného ústního jednání během územního řízení[157]. Územní řízení je správním řízením, jehož výsledkem je správní rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy. Úpravu části šesté správního řádu na něj tedy vztahovat nelze. Příslušná část druhá a třetí správního řádu tento institut pro správní řízení v obecné rovině neupravuje, proto je třeba vycházet pouze z úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Přesto je ohledně „připomínek veřejnosti“, obdobně jako u připomínek k opatření obecné povahy, stanoveno, že k jejich vyhodnocení dochází v odůvodnění výsledného aktu, tedy územního rozhodnutí, bez jakékoliv zvláštní formy[158]. Lze tak dovodit, že nedostatečné vypořádání těchto připomínek může vyvolat pouze takové důsledky, jaké se pojí s konkrétní mírou nedodržení náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí obdobně, jako je tomu v případě uplatnění námitek účastníků[159]. Jakákoliv přímá možnost obrany je však i v tomto případě vyloučena.

Pro všechny uvedené typy připomínek tak zůstává společné, že mohou být uplatněny nepoměrně širším okruhem osob, než námitky, a proti způsobu jejich vypořádání není možné uplatnit přímé obranné prostředky, neboť o nich, na rozdíl od námitek, není rozhodováno samostatným správním rozhodnutím.

---

[157] Viz § 89 odst. 1 stavebního zákona.

[158] Viz § 92 odst. 1 stavebního zákona.

[159] Rozdíl mezi tímto druhem připomínek a námitkami účastníků uplatněnými v územním řízení, přestože je obsah obou typů aktů vypořádáván v odůvodnění výsledného rozhodnutí, spočívá dle mého názoru v typovém rozlišení aktů dle osob, které je uplatnily. Zásadním rozdílem je však řešení otázky možnosti obou skupin osob napadnout výsledné rozhodnutí v případě, že způsob vypořádání aktů v odůvodnění skutečně zakládá nedostatek náležitostí či vady odůvodnění způsobilé mít konsekvence vůči meritornímu rozhodnutí - aktivně legitimovanými k uplatnění většiny obranných prostředků budou pouze účastníci řízení, oprávnění uplatnit námitku (viz zejména § 81 odst. 1 správního řádu ve vztahu k odvolání a ve většině případů § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), zatímco osobám odlišným od účastníků, uplatňujícím připomínky, aktivní legitimace k podání obranných prostředků ve většině případů svědčit nebude, nebudou tedy povětšinou moci způsob vypořádání vlastní připomínky jakýmkoliv způsobem napadat.

1.7 Sousedství a dotčení

Stavební zákon užívá k vymezení okruhu oprávněných osob v příslušných procesech pojmů „dotčení“[160] a „sousedství“[161].

Protože stavební zákon neobsahuje definici uvedených pojmů, je výklad jejich obsahu typickým předmětem správního uvážení.

Uvedené pojmy tak nevykazují konstantní význam a otázka jejich výkladu a následného přiznání či nepřiznání určitého postavení konkrétní osobě na jejich základě je v každé situaci zvlášť předmětem výkladu příslušného orgánu a sice ohledem na všechny okolnosti dané situace.

Přitom je třeba odmítnout výklad, že „dotčenou“ nebo „sousedící“ je pouze osoba, jejíž práva se vztahují k pozemku disponujícímu mezní hranicí s předmětným pozemkem.

Uvedené závěry vyplývají mj. z nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb. ze dne 22. března 2000, kterým Ústavní soud zrušil legální definici pojmu „soused“ v § 139 písm. c) předchozího stavebního zákona (č. 76/1950 Sb.), jež sousedství podmiňovala existencí mezní hranice pozemku, pro rozpor s čl. 36 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, a ve kterém Ústavní soud konstatoval, že: „*[…]uzavřená legální definice, absolutně vylučující možnost pojmout za účastníky řízení i vlastníky jiných sousedních pozemků než pozemků, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení (tedy i vlastníky pozemku "za potokem", "za cestou", "za zjevně bagatelním co do výměry vklíněným pozemkem ve vlastnictví jiné osoby"), jejichž práva mohou být v řízeních dotčena, omezuje prostor pro správní uvážení správních orgánů tam, kde je zjevné, že i přes neexistenci společné hranice mohou být práva nemezujícího souseda dotčena.*“ Dále pak k problematice uvedeného postupu konstatoval: „*Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, "až kam" - do jaké šíře či vzdálenosti - mohou tzv. sousední pozemky, pokud*

---

[160] Srovnej vymezeni okruhu osob oprávněných podat námitky ve fázi řízení o návrhu územního plánu podle § 52 odst. 2 stavebního zákona: „*Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat […] vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení […].*“

[161] Srovnej vymezení vybraných účastníků územního řízení (viz § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona: „*osoby, jejichž […] věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,*“) a stavebního řízení (viz § 109 písm. e) stavebního zákona: „*vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm […],*“ a § 109 písm. f) stavebního zákona: „*ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu […],*“). Okruh osob, jež jsou účastníky je dále identický s okruhem osob, jež jsou oprávněny podat námitky ve fázi řízení o návrhu regulačního plánu (viz § 67 odst. 2 stavebního zákona).

nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbývá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví."

2. Postavení dotčených osob v územních procesech

2.1 Postavení dotčených osob v abstraktně-konkrétních územních procesech

2.1.1 Proces vydání politiky územního rozvoje

Charakter a obsah politiky územního rozvoje je upraven v § 31 a 32 stavebního zákona.

Politika územního rozvoje je dokument, který na celostátní úrovni stanoví republikové priority k zajištění trvale udržitelného rozvoje. Pro naplnění tohoto cíle v návaznosti na odůvodnění aktivitami mezinárodního a republikového významu, nebo rozsah přesahující významem území jednoho kraje vymezuje oblasti s požadavky na změnu v území, nebo plochy dopravní a technické infrastruktury. Mimo jiné pak zejména stanoví kritéria pro rozhodování o variantách a alternativách změn a pro jejich posuzování ve vymezených územích a požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v nadmístních souvislostech a koordinuje aktualizaci zásad územního rozvoje.

Je nesporné, že právní nástroj takových účinků je předmětem zájmu celorepublikové veřejnosti, což samo o sobě legitimuje případný zvláštní režim obranných prostředků, kterého by se mu mělo dostávat. V tomto ohledu však česká úprava dle mého názoru, byť s přihlédnutím k praktickým aspektům reálné projednatelnosti, v konečném dopadu postrádá nejen dostatečně vyvážený přezkumný systém, ale s ohledem na zvláštní charakter aktu sui generis na ni nelze uplatnit prakticky žádné obranné prostředky, s několika výjimkami (viz dále).

Proces tvorby a související postupy jsou upraveny v § 33 až 35 stavebního zákona.

Návrh pořizuje ministerstvo na základě demonstrativního výčtu dokumentů, a to již od samého počátku ve spolupráci s ústředními správními úřady a kraji. Těmto

orgánům a osobám také zasílá výsledný návrh s vyhodnocením vlivů na životní prostředí. Do 90 dnů po obdržení mohou tyto uplatnit stanoviska.

Ve vztahu k široké veřejnosti zveřejní ministerstvo návrh dálkovým způsobem.

Po novele se pak koná veřejné projednání, jehož místo a dobu konání oznámí ministerstvo nejméně 30 dnů předem, a (byť to stavební zákon výslovně nestanoví, zřejmě zároveň) stanoví lhůtu pro podávání písemných připomínek obcí a veřejnosti, která po novele činí nejméně 60 dnů od veřejného projednání.[162]

Je sporné, jaké výhody s sebou uzákonění veřejného projednání při pořizování politiky územního rozvoje přináší (již s ohledem na fakt, že pořizovatel není povinen, na rozdíl od pořizování územně plánovací dokumentace, zajistit ve spolupráci s projektantem výklad, byť se zbylá ustanovení o veřejném projednání územně plánovací dokumentace na politiku územního rozvoje vztahují přiměřeně[163]).

Vhodnějším směrem by dle mého názoru možná bylo vložit veřejnosti, která je obsahem politiky územního rozvoje dotčena přímo (tj. zejména vlastníkům pozemků a staveb dotčených nadregionálními záměry) do rukou již v této fázi územního plánování (tedy mimo procesy pořizování územně plánovací dokumentace) silnější prostředek obrany, než je možnost uplatnění nekvalifikovaně vypořádané připomínky. Podobná koncepce by však mohla narazit na povahu politiky územního rozvoje jako takové, kterážto není opatřením obecné povahy a z praktického hlediska zůstává příliš abstraktní pro uplatnění konkrétní výhrady, ačkoliv jí zákon přiznává právní účinky[164].

Ministerstvo rovněž nabídne konzultace sousedním státům, které mohou být přímo dotčeny návrhem politiky územního rozvoje.

Kopie těchto stanovisek, připomínek a konzultací zašle ministerstvo Ministerstvu životního prostředí k vydání stanoviska SEA. Nakonec ministerstvo dle výsledku projednání návrh upraví a opět projedná se zástupci ústředních správních úřadů a krajů. Upravený návrh politiky územního rozvoje, mj. se zprávou o projednání

---

[162] Viz § 33 odst. 4 stavebního zákona.
[163] Viz § 33 odst. 4 stavebního zákona.
[164] Tento závěr vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 3/2009 – 59 ze dne 18. listopadu 2009: „*Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy […], neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplňuje jeho znaky*.“

návrhu s vyhodnocením připomínek a stanovisek, předkládá ministerstvo v závěru ke schválení vládě.

2.1.2 Proces vydání zásad územního rozvoje

Zásady územního rozvoje mají, narozdíl od politiky územního rozvoje, formu opatření obecné povahy[165]. Proces jejich pořizování se tedy řídí stavebním zákonem za subsidiárního užití vybraných ustanovení správního řádu, především části šesté.

Obsah a charakteristika zásad územního rozvoje je vymezena v § 36 stavebního zákona.

Obsahují základní požadavky na účelné uspořádání území kraje. Zejména pak vymezují plochy a koridory nadmístního významu, stanoví požadavky na využití území a kritéria pro rozhodování o variantách a alternativách změn ve využití území. Obecně tedy v nadmístních souvislostech kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje.

Navíc mohou u vymezených ploch nebo koridorů stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba teprve do budoucna prověřit (pak jde o tzv. „územní rezervu“). Územní rezerva zakazuje změny v území, jež by mohly vymezené využití ztížit, nebo znemožnit a její změna je možná jen na základě aktualizace samotných zásad územního rozvoje.

Mohou uložit pořízení regulačního plánu kraje jako podmínky pro rozhodování o změnách v území pro vybrané plochy, nebo koridory a jeho zadání. Po novele však pouze po dohodě s dotčenými obcemi.

Mimo jiné koordinují územně plánovací činnost obcí. Po novele však výslovně, mj. v této souvislosti, nesmí obsahovat podrobnosti náležející územnímu plánu, regulačnímu plánu a navazujícím rozhodnutím.

Proces tvorby a související postupy jsou upraveny v § 37 až 42 stavebního zákona.

Ačkoliv jsou zásady územního rozvoje dokumentem s menší územní působností, než je tomu u politiky územního rozvoje, jsou z hlediska struktury stavebního zákona prvním koncepčním aktem širšího územně-plánovacího významu, který v návaznosti na výslovné označení za abstraktně-konkrétní a s tím spojenou deklaraci jeho obsahu a

[165] Viz § 36 odst. 4 stavebního zákona.

celého doprovodného režimu pořízení vyvolává šířeji specifikované právní účinky – tedy poskytuje vybraným subjektům s tím spojená silnější subjektivní práva. Tato práva se vztahují ke dvěma fázím – fázi pořizování návrhu a fázi řízení o návrhu.

V první fázi pořizuje krajský úřad návrh (na základě zadání - pořizují-li se první zásady územního rozvoje[166] - nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje – pořizují-li se na základě tohoto pravidelně zpracovávaného hodnotícího dokumentu[167] – nebo pouze na základě rozhodnutí zastupitelstva kraje – jedná-li se o specifické případy[168]). K němu zajistí rovněž vyhodnocení vlivů. Poté oznámí nejméně 15 dnů předem místo a dobu konání společného projednání o obou dokumentech jednotlivě ministerstvu, dotčeným orgánům a sousedním krajům – do 30 dnů mohou dotčené orgány uplatnit stanoviska (na to musí být krajským úřadem upozorněny) a sousední kraje připomínky. Podobně jako u politiky územního rozvoje je nabídnuta konzultace o návrhu sousedním státům a vyhodnocení vlivů projedná krajský úřad se zástupci vybraných správních úřadů[169].

Oba dokumenty však doručí rovněž veřejnou vyhláškou a do 30 dnů od doručení může každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky.[170] Dle mého názoru má v této fázi účast veřejnosti spíše informativní charakter, který má předznamenat nutnost posouzení a řešení odhalených rozporů v soukromých zájmech ve vztahu k výsledné variantě koncepce využití území. V konečném dopadu tedy většinou předznamenává rozpor jedné ze skupin soukromých zájmů s prvotně navrhovaným řešením, s nímž se bude muset pořizovatel vypořádat ve fázi druhé, pakliže v návaznosti nenavrhne řešení přijatelné pro všechny. Pro pořizovatele je tedy varováním a možností vyhnout se v dalším postupu projednávání nejkonfliktnějších variant.

Poté krajský úřad oba dokumenty i k nim uplatněné úkony jednotlivých osob, včetně písemných připomínek, dodatečně zašle rovněž Ministerstvu životního prostředí jako podklad k vydání stanoviska SEA a ministerstvu jež na jejich základě vydá stanovisko z hlediska koordinace.

---

[166] Viz § 187 odst. 4 stavebního zákona. Na této fázi se veřejnost nepodílí.
[167] Podrobněji viz § 42 odst. 1 až 5 stavebního zákona. Veřejnost je oprávněna uplatnit písemné připomínky k návrhu zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje podle § 42 odst. 2 stavebního zákona.
[168] Podrobněji viz § 42 odst. 6 stavebního zákona (zejména dojde-li ke zrušení části zásad územního rozvoje, nebo nelze-li podle nich postupovat).
[169] Podrobněji viz § 37 odst. 6 stavebního zákona.
[170] Viz § 37 odst. 4 stavebního zákona.

V závěru první fáze krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu (v případě protichůdných stanovisek dotčených orgánů zajistí řešení rozporů[171]). Pokud byl návrh koncipován ve variantách, navrhne zastupitelstvu kraje nejvhodnější variantu ke schválení) a zajistí adekvátní úpravu návrhu.

Lze zrekapitulovat, že návrh je v této fázi podroben absolutní korekci z hlediska zájmů veřejných a jisté „rychlokorekci“ z hlediska zájmů soukromých.

Ve druhé fázi – řízení o návrhu – je veřejnou vyhláškou doručen upravený návrh, vyhodnocení vlivů a oznámení o konání veřejného projednání.

Ve veřejné vyhlášce vyzve pořizovatel oprávněné osoby k uplatňování připomínek nebo námitek (viz dále)[172].

Veřejné projednání se může konat nejdříve 15 dnů od doručení. Jednotlivě je nejméně 30 dnů předem přizváno ministerstvo, dotčené orgány, dotčené obce a sousední kraje.

Právě na tomto místě jsou, po novele ve lhůtě 7 dnů od konání veřejného projednání, vybrané osoby oprávněny uplatnit odůvodněné námitky. Stavební zákon toto právo přiznává dotčeným obcím, zástupci veřejnosti a po novele též oprávněnému investorovi.[173]

Připomínky je však ve stejné lhůtě oprávněn uplatnit každý.[174] Široké veřejnosti tak zůstává právo vyjádřit se k upravenému návrhu alespoň touto cestou zachováno.

K později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží.[175] Stejně tak se nepřihlíží k námitkám a připomínkám ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje.[176]

Ministerstvo a dotčené orgány mohou ve stejné lhůtě uplatnit stanoviska, avšak pouze k těm částem, které byly od společného projednání změněny. Z uvedeného hlediska plní řízení druhou funkci - „post korekce“ - k hájení veřejných zájmů, které zůstaly dotčeny i po úpravě návrhu, případně úpravou samotnou.

Krajský úřad poté vyhodnotí veřejné projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a po novele též vyhodnocení připomínek, které doručí dotčeným orgánům a

[171] Podrobněji viz § 136 odst. 6 správního řádu.
[172] Viz § 172 odst. 1 správního řádu.
[173] Viz § 39 odst. 2 stavebního zákona.
[174] Viz § 39 odst. 2 stavebního zákona.
[175] Viz § 39 odst. 2 stavebního zákona.
[176] Viz § 39 odst. 3 stavebního zákona.

ministerstvu, které jsou oprávněny uplatnit do 30 dnů stanoviska. Zatímco při veřejném projednání se stanoviska vztahovala k první úpravě návrhu, vztahují se v tomto bodě k ještě nerealizované úpravě druhé – konečné – odvislé od výsledků projednání s veřejností, a plní tak funkci jakési konečné „předkontroly“.

Poté krajský úřad zajistí úpravu návrhu.

Je-li úprava podstatná, koná se, po novele mimo dalších kroků[177], opakované veřejné projednání, které probíhá obdobně jako v prvním případě, pouze s tím rozdílem, že stanoviska, námitky a připomínky je nutné uplatnit již na opakovaném veřejném projednání.[178] Po druhé úpravě je tak právo veřejnosti na opětovnou konzultaci v procesu pořizování, dle mého názoru logicky a prakticky, zúženo na případy, kdy by přímé vydání bez opakovaného veřejného projednání s veřejností mohlo, byť pouze potenciálně, vést ke zkrácení subjektivních práv a oprávněných zájmů těchto osob. Vyhodnocení potřebnosti takového kroku je pak typickou otázkou správního uvážení.

Samostatně je ve znění stavebního zákona řešen případ, kdy je potřebné zcela přepracovat část návrhu zásad územního rozvoje, pořizovaných na základě zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje za uplynulé období.[179]

Krajský úřad nakonec přezkoumá soulad návrhu s vybranými aspekty podle stavebního zákona (politikou územního rozvoje, cíli a úkoly územního plánování atd.). Pokud shledá rozpor se zákonem, předloží zastupitelstvu kraje návrh na zamítnutí. Jinak je zastupitelstvo kraje jako samosprávný orgán konečným stupněm v procesu pořizování. Jen ono může s konečnou platností schválit předložený návrh s odůvodněním.

Dotčeným osobám však není v této závěrečné fázi poskytnut již žádný prostředek, jakým by mohly do rozhodování zastupitelstva zasáhnout, což odpovídá povaze výkonu pravomoci zastupitelstva v rámci samostatné působnosti.

2.1.3 Proces vydání územního plánu

Územní plán pořizovaný na úrovni obce je obdobně jako zásady územního rozvoje na úrovni kraje vydáván formou opatření obecné povahy[180]. K jeho pořízení

[177] Zejména vyžádání stanoviska Ministerstva životního prostředí z hlediska, zda podstatná úprava návrhu nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (§ 39 odst. 5 stavebního zákona).
[178] Viz § 39 odst. 5 stavebního zákona.
[179] Podrobněji viz § 39 odst. 6 stavebního zákona.
[180] Viz § 43 odst. 4 stavebního zákona.

tedy dochází postupem podle stavebního zákona za subsidiárního užití příslušných ustanovení správního řádu, zejména části šesté.

Základní charakteristika je obsažena v § 43 stavebního zákona.

Je pořizován pro celé území obce, hl. města Prahy nebo vojenského újezdu, a je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a rozhodování v území.

Obsahuje tzv. „urbanistickou koncepci“, pod níž se rozumí v prvé řadě základní koncepce rozvoje území obce a ochrany jeho hodnot, v druhé řadě základní koncepce plošného a prostorového uspořádání území obce. Mj. určuje uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Vymezuje „plochy přestavby“, tedy zejména plochy a koridory zastavitelné a určené ke změně stávající zástavby, ale též k obnově či opětovnému využití znehodnoceného území, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření a pro územní rezervy. U těchto ploch a koridorů stanoví rovněž podmínky využití. V neposlední řadě v něm lze vymezit plochu nebo koridor, u nichž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, vydáním regulačního plánu, nebo po novele uzavřením dohody o parcelaci.

Proces tvorby územního plánu je pak upraven v § 44 až 56 stavebního zákona.

O samotném pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce, přičemž jeho usnesení může být iniciováno několika způsoby. Kromě rozhodnutí z vlastního podnětu může návrh na vydání takového rozhodnutí podat kterákoliv z osob uvedených v zákoně – takovými osobami se rozumí občan obce, pro niž má být územní plán pořizován, fyzická osoba nebo právnická osoba s vlastnickými či obdobnými právy k pozemku nebo stavbě na území obce, pro niž má být územní plán pořizován a po novele též oprávněný investor; oprávněn je též orgán veřejné správy.[181]

Návrh se zákonem předepsanými údaji[182] se podává u obce, pro jejíž území má být územní plán pořízen. Než je však předložen zastupitelstvu, převezme jej pořizovatel, který v přenesené působnosti posoudí jeho úplnost a soulad s právními předpisy. Pokud má návrh nedostatky, které nejsou na výzvu v přiměřené lhůtě odstraněny, pořizovatel návrh odmítne, o čemž musí vyrozumět jak navrhovatele, tak zastupitelstvo, které by o návrhu přijímalo usnesení. Ve všech ostatních případech

[181] Viz § 44 stavebního zákona.
[182] Pro podrobnosti viz § 46 odst. 1 stavebního zákona.

sepíše stanovisko a s návrhem jej předloží zastupitelstvu k rozhodnutí v samostatné působnosti. Obec je povinna navrhovatele o výsledku hlasování informovat.[183]

Územní plán má tedy, na rozdíl od zásad územního rozvoje a politiky územního rozvoje, povahu dokumentu fakultativního.

Pokud je eventuální pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec toto podmínit částečnou, nebo úplnou úhradou nákladů na zpracování změny územního plánu, mapové podklady a po novele i nákladů na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.[184]

Pořizovatel poté ve spolupráci s určeným zastupitelem na základě v zákoně vymezených podkladů zpracuje návrh zadání (jehož obsahem jsou hlavní cíle a požadavky na zpracování)[185].

Následně jej zašle sousedním obcím a dále dotčeným orgánům, krajskému úřadu, případně obci, pro kterou se pořizuje (v případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem, než obecním úřadem této obce).

Rovněž jej však doručí veřejnou vyhláškou. Každý může, po novele do 15 dnů od doručení, uplatnit u pořizovatele písemné připomínky.[186]

Sousední obce mohou do 30 dnů od obdržení uplatnit podněty[187].[188]

Po novele mohou dotčené orgány ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnit vyjádření (s požadavky na obsah vyplývající z právních předpisů). Vyjádření podává rovněž krajský úřad, který je předkládá v postavení nadřízeného orgánu, kromě toho však uplatňuje ve stejné lhůtě stanovisko v postavení příslušného úřadu, v němž uvede, zda má být koncepce posuzována z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Po novele pak příslušný orgán ochrany přírody a krajiny nejpozději 7 dní před uplynutím 30 denní lhůty pro uplatnění stanoviska a podnětů podává vlastní stanovisko k vlivu na ptačí oblast, které doručí pořizovateli a příslušnému úřadu.

---

[183] Viz § 46 stavebního zákona.
[184] Viz § 45 odst. 4 stavebního zákona.
[185] Pro podrobnosti viz § 47 odst. 1 stavebního zákona.
[186] Viz § 47 odst. 2 stavebního zákona.
[187] Dle mého názoru lze mít za to, že formální odlišnost názvu institutu „podnětů“ od zbytkového názvu „připomínky“ má význam pouze ve vztahu k odlišení osob, jež tato práva uplatňují. Materiálně však „podněty“ vykazují stejnou povahu jako v této fázi uplatňované „připomínky“ (viz podkapitola 1.6.3.3 Připomínky).
[188] Viz § 47 odst. 2 stavebního zákona.

Na základě projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh zadání upraví a předloží ke schválení zastupitelstvu obce.

Zastupitelstvo má tedy na konci této fáze konečné slovo.

Variantní řešení návrhu územního plánu uloží zastupitelstvo v zadání v odůvodněných případech nebo z podnětu dotčeného orgánu, vždy však až po uplatnění příslušných aktů předchozí skupinou subjektů a orgánů. Dříve možnost uložení vypracování variant řešení zastupitelstvo nemá. Stejně tak ani veřejnost nemá v této fázi možnost vyjádřit se k uloženým variantám, z tohoto důvodu mají zde uplatněné akty veřejnosti dle mého mínění význam čistě konzultativní.

Pokud zastupitelstvo návrh zadání schválí, pořídí pořizovatel na jeho základě samotný návrh územního plánu (příp. spolu s vyhodnocením vlivů, má-li být zpracováno).

Následný proces projednání návrhu územního plánu má dvě fáze.

První fáze má povahu obecné konzultace.

Projednání návrhu probíhá mj. především na neveřejné úrovni – s příslušnými orgány veřejné správy. Koná se tzv. společné jednání. Pořizovatel oznámí nejméně 15 dnů předem místo a dobu konání společného jednání jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci pro kterou je územní plán pořizován a sousedním obcím. Do 30 dnů od jednání vydají dotčené orgány stanoviska.

Ve stejné lhůtě uplatní obce své připomínky.[189]

Pokud vyhodnocení vlivů obsahuje hrozící významný negativní vliv na území cizího státu, zašle pořizovatel ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí návrh příslušným orgánům sousedního státu.

Krom uvedených postupů však pořizovatel návrh, příp. spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území, doručí rovněž veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů od doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky.[190] Platí obdobné principy jako u návrhu zadání, avšak s tím rozdílem, že v tomto bodě má veřejnost poprvé možnost vyjádřit se k prvotní verzi návrhu samotného územního plánu. Cílem ovšem i v tomto případě je s veřejností raný návrh pouze orientačně konzultovat, nikoliv předložit jí k vyjádření výsledný dokument. Zásadní je, že teprve zde může veřejnost vyjádřit svůj postoj k případnému variantnímu řešení uloženému

[189] Viz § 50 odst. 2 stavebního zákona.
[190] Viz § 50 odst. 3 stavebního zákona.

zastupitelstvem při dřívějším schvalování návrhu zadání. Tím však v této fázi význam předkládaných připomínek nekončí.

Pokud se zpracovává posouzení vlivů, zasílá pořizovatel všechny akty uplatněné při projednání návrhu, včetně připomínek, příslušnému úřadu k vydání stanoviska SEA. Vždy je pak zasílá krajskému úřadu k zaslání stanoviska z hledisek zajištění koordinace – pokud tento upozorní na nedostatky, lze pokračovat do fáze řízení (viz dále) až po jejich odstranění na základě potvrzení krajského úřadu.

Posléze pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zajistí úpravu návrhu územního plánu podle výsledků projednání, příp. dle vyhodnocení rozporů a vyhodnocení vlivů.

Zvláštní postup platí v případě, dojde-li pořizovatel na základě vyhodnocení k závěru, že úprava návrhu není dostačujícím opatřením a je nezbytné pořídit nový návrh územního plánu.[191]

Pokud návrh obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě předchozího vyhodnocení ke schválení návrh výběru nejvhodnější varianty, včetně možných podmínek k její úpravě, zastupitelstvu obce. V rozsahu, v jakém se odchylují od zadání, jsou jeho změnou. Lze tvrdit, že podmínky zajišťují uvedení nejvhodnější varianty v naprostý soulad s výsledky projednání.

Po novele již není součástí procesu fakultativní fáze zpracování konceptu územního plánu.[192]

Druhou fází je řízení.

V řízení je veřejnosti předkládán k vyjádření návrh územního plánu, který je invariantní a způsobilý být, v případě nulového střetu zájmů, schválen a vydán jako konečný výstup celého procesu.

Pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou upravený a posouzený návrh územního plánu, oznámení o konání veřejného projednání a po novele též příp. vyhodnocení vlivů.

Ve veřejné vyhlášce vyzve oprávněné osoby k uplatňování připomínek nebo námitek (viz dále)[193].

Veřejné projednání se může po novele konat nejdříve 15 dnů ode dne doručení.[194]

---

[191] Podrobněji viz § 51 odst. 3 stavebního zákona.
[192] Viz § 48 a 49 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[193] Viz § 172 odst. 1 správního řádu.

Jednotlivě na něj pořizovatel nejméně 30 dnů předem přizve obec, pro niž je územní plán pořizován, dotčené orgány, sousední obce a po novele též krajský úřad.

Po novele do 7 dnů od veřejného projednání může každý uplatnit připomínky.[195] Tím se řízení od předchozích fází neliší.

Protože však touto procedurou možnosti projednání v „řádném“ procesu pořizování končí a obsah návrhu se nachází nejblíže konečnému řešení, jsou vybraným osobám poskytnuty silnější prostředky obrany jejich soukromých zájmů.

Taxativně vyčtené osoby jsou tedy ve stejné lhůtě oprávněny napadnout návrh územního plánu „kvalifikovanou“ formou námitek.[196] Jedná se především o vlastníky pozemků a staveb dotčených návrhem řešení - po novele tedy o vlastníky všech dotčených pozemků a staveb, nikoliv pouze těch dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, jak tomu bylo za úpravy předchozí[197] – touto změnou došlo k uvedení předmětného ustanovení do souladu s obecnou úpravou části šesté správního řádu; osobně se domnívám, že tento stav je pozitivní změnou odstraňující neodůvodněnou diskriminaci nemalé skupiny vlastníků reálně dotčených návrhem územního plánu v jiných než dříve stavebním zákonem zohledňovaných směrech. Dále může námitky uplatnit zástupce veřejnosti a po novele též oprávněný investor.

V námitkách musí být uvedeno odůvodnění, příp. údaje podle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezeno území dotčené námitkou[198].

K později uplatněným připomínkám a námitkám se nepřihlíží, přičemž osoby oprávněné k podání námitek musí být na tuto skutečnost upozorněny[199].[200] Stejně tak se nepřihlíží k připomínkám a námitkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje nebo regulačního plánu vydaného krajem.[201]

Z hlediska ochrany veřejných zájmů jsou ve stejné lhůtě dotčené orgány a po novele krajský úřad jako nadřízený úřad (podobně, jako je tomu v řízení u zásad

---

[194] Viz § 52 odst. 1 stavebního zákona.
[195] Viz § 52 odst. 3 stavebního zákona.
[196] Viz § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona.
[197] Srovnej ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona ve znění před a po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[198] Viz § 52 odst. 3 stavebního zákona.
[199] Stavební zákon však nespecifikuje, jakým způsobem se tak má stát. Dle mého názoru je třeba zmínit uvedenou skutečnost ve veřejné vyhlášce i na veřejném projednání.
[200] Viz § 52 odst. 3 stavebního zákona.
[201] Viz § 52 odst. 4 stavebního zákona.

územního rozvoje) oprávněny podat stanoviska, po novele k částem návrhu územního plánu, které byly od společného projednání změněny[202].

Výsledky projednání v řízení vyhodnotí pořizovatel s určeným zastupitelem a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, jež byly uplatněny k návrhu územního plánu - tyto návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim uplatnily stanoviska.[203]

Následně, je-li to nutné, zajistí úpravu návrhu v souladu s výsledky projednání.

Pokud dojde k podstatné úpravě, vyžádá si pořizovatel po novele mj. stanovisko příslušného úřadu, a v rozsahu úprav se koná opakované veřejné projednání v rámci řízení.[204] Dle mého názoru je obdobně jako u zásad územního rozvoje výklad pojmu „podstatná úprava“ předmětem správního uvážení a lze jej zřejmě vztáhnout mj. na případy, kdy by úprava návrhu bez dalšího vedla k nepředvídatelné a významné změně konečného obsahu návrhu územního plánu, přičemž tento postup by bez dalšího zjevně zakládal odejmutí zákonné možnosti ochrany subjektivních práv, jež je smyslem veřejného projednání.

Je-li pak potřebné územní plán zcela přepracovat, postupuje pořizovatel obdobně jako v případě zjištění potřeby pořízení nového návrhu před řízením.[205]

Nakonec pořizovatel přezkoumá soulad konečného návrhu územního plánu, zejména z hlediska demonstrativně vyčtených kritérií (především souladu s politikou územního rozvoje, cíli a úkoly územního plánování atd.)[206]. Pokud nyní, nebo kdykoliv za řízení zjistí rozpor návrhu se zákonem, předloží zastupitelstvu návrh na zamítnutí.

V opačném případě předkládá na konci této fáze návrh územního plánu a odůvodnění zastupitelstvu.

V závěrečné fázi zastupitelstvo v přenesené působnosti ověří příp. rozpor návrhu územního plánu s taxativně vyjmenovanými náležitostmi. Poté návrh územního plánu v samostatné působnosti schválí, vrátí jej pořizovateli se pokyny k úpravě a novému projednání, nebo jej zamítne.

---

[202] Dříve se stanoviska podávala k připomínkám a námitkám (srovnej ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona ve znění před a po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb.).
[203] Viz § 53 odst. 1 stavebního zákona.
[204] Viz § 53 odst. 2 stavebního zákona.
[205] Podrobněji viz § 53 odst. 3 ve spojení s § 51 odst. 3 stavebního zákona.
[206] Pro podrobnosti viz § 53 odst. 4 stavebního zákona.

Do těchto procesů však již veřejnost, vyjma obrany skrze kvalifikované vypořádání námitek, nemůže žádným způsobem zasahovat.

2.1.4 Proces vydání regulačního plánu

Regulační plán je vydáván formou opatření obecné povahy podle správního řádu[207] (části šesté) s užitím ustanovení lex specialis stavebního zákona.

Konkrétní povaha regulačního plánu je vymezena v ustanovení § 61 stavebního zákona.

Regulační plán je závazný pro rozhodování v území.

Jeho hlavním účelem je stanovit v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb a dále stanovit podrobné podmínky mj. pro ochranu hodnot a charakteru území.

Vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vždy vymezí veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí - po novele se v tomto případě přímo v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje.

Ze všech uvedených důvodů má veřejnost dotčená regulačním plánem silný zájem na ochraně svých individuálních zájmů a na vyjádření se během procesu pořizování tohoto závazného nástroje vymezení konkrétní podoby využití území k jeho obsahu.

Regulační plán může být pořízen dvěma způsoby – tzv. „pořízením z podnětu“ nebo tzv. „pořízením na žádost“.

„Pořízení z podnětu“ je upraveno v § 62 odst. 2, § 63 odst. 1, § 64 až 65 a § 67 až 69 stavebního zákona.

Lze je pro přehlednost rozdělit do několika fází.

První je podání samotného podnětu.

Proces pořízení jako takového je zahájen rozhodnutím zastupitelstva kraje (v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje), zastupitelstva obce (v ploše nebo koridoru řešeném územním plánem, a není-li, v zastavěné území, příp. nezastavěném, kde se nemění jeho charakter) nebo Ministerstva obrany v ploše, jež je

[207] Viz § 62 odst. 1 stavebního zákona.

součástí vojenského újezdu (na pořizování a vydání tohoto regulačního plánu se však příslušná ustanovení stavebního zákona použijí pouze přiměřeně). Rozhodnutí o pořízení však může vycházet jak z vlastní iniciativy uvedených orgánů, tak z uplatněných podnětů (tedy i z podnětu soukromé osoby).

Podnět se podává u kraje nebo obce příslušné k vydání (stavební zákon zjevně logicky nepočítá s možností podat podnět k pořízení regulačního plánu pro oblast vojenského újezdu). Jeho obsah musí splňovat náležitosti podání[208] a další náležitosti taxativně vyčtené ve stavebním zákoně.[209]

Příslušné zastupitelstvo může podnět odložit, nebo rozhodnout o pořízení – ve druhém případě předá návrh zadání upravený dle svých požadavků pořizovateli.

Druhá fáze je fakultativní - počíná následným zpracováním návrhu zadání regulačního plánu, které již může být obsaženo ve vyšší územně plánovací dokumentaci[210]. Není to však podmínkou.

Pokud zadání není součástí územního plánu nebo zásad územního rozvoje, zpracuje pořizovatel návrh zadání. Po novele v tomto případě zpracuje také oznámení záměru.

Po novele pak návrh zadání s oznámením záměru doručí veřejnou vyhláškou a zašle dotčeným orgánům, příp. obci, pro kterou je regulační plán pořizován (je-li pořizovatelem jiný, než její obecní úřad), příslušnému úřadu a jím určeným dotčeným orgánům a obcím, které jej zveřejní na úředních deskách.[211]

Každý může do 15 dnů uplatnit písemně požadavky na obsah zadání[212] a po novele též vyjádření k oznámení záměru.[213]

Dotčené orgány a po novele též obec, pro níž je regulační plán pořizován, a dále také dotčené orgány a obce určené příslušným úřadem mohou do 30 dnů od obdržení

---

[208] Viz § 37 odst. 2 správního řádu.
[209] Pro podrobnosti viz § 64 odst. 1 stavebního zákona.
[210] Viz např. § 43 odst. 2 stavebního zákona, který stanoví možnost vymezit v územním plánu plochu, nebo koridor v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu; součástí územního plánu je poté zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu též povinně lhůta pro jeho vydání.
[211] Viz § 64 odst. 2 stavebního zákona.
[212] Lze mít dle mého názoru za to, že tyto „požadavky“ mají hybridní povahu obdobnou připomínkám uplatňovaným před řízením u vybraných opatření obecné povahy, neboť jsou uplatňovány před fází řízení, a zároveň nejsou nepodobné připomínkám uplatňovaným proti politice územního rozvoje, čemuž nasvědčuje i fakt, že o jejich případném zapracování do návrhu vypracovává pořizovatel zvláštní vyhodnocení, které není součástí upraveného návrhu, a které je následně spolu s ním předkládáno zastupitelstvu ke schválení (srovnej podkapitola 1.6.3 Připomínky).
[213] Viz § 64 odst. 3 stavebního zákona.

návrhu zadání uplatnit vyjádření s požadavky na obsah zadání a po novele navíc vyjádření k oznámení záměru. Po novele pak může orgán ochrany přírody do 30 dnů uplatnit stanovisko k vlivu na ptačí oblast (pokud toto již není součástí oznámení záměru).

Po novele pořizovatel obdržené požadavky, vyjádření a stanovisko k vlivu na ptačí oblast[214] zasílá příslušnému úřadu jako podklad k vydání závěru zjišťovacího řízení, který tento úřad zpětně zasílá pořizovateli a zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Následně pořizovatel návrh upraví, po novele však na základě uplatněných vyjádření, stanoviska k vlivu na ptačí oblast a závěru zjišťovacího řízení. Dříve se tak dělo na základě uplatněných požadavků veřejnosti[215]. Přesto je pořizovatel povinen vypracovat vyhodnocení, jak byly požadavky (a po novele též stanovisko k vlivu na ptačí oblast a závěr zjišťovacího řízení) do návrhu zadání zapracovány.[216]

Dle mého názoru je tedy povaha uplatněných požadavků sporná. Na jedné straně nemá pořizovatel výslovnou povinnost přihlížet k nim při úpravě návrhu zadání, na druhé straně je však stále povinen vypořádat se s nimi v rámci vyhodnocení. Záměr zákonodárce je v tomto případě nejasný. Osobně se však domnívám, že v důsledku může vést k hromadnému ignorování požadavků, zejména s ohledem na fakt, že náležitostí vyhodnocení výslovně není odůvodnění.

Upravený návrh zadání pořizovatel následně předkládá zastupitelstvu ke schválení společně s vyhodnocením[217].

Třetí fáze počíná schválením zadání.

Pořizovatel zajistí na základě zadání zpracování návrhu regulačního plánu.

Spolu s ním případně obstará zpracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí a posouzení vlivů záměru na ptačí oblast a evropsky významnou lokalitu.

---

[214] Ustanovení § 64 odst. 3 a 4 stavebního zákona užívá ve vztahu k sankci pozdního uplatnění a lhůtě k vydání závěru zjišťovacího řízení pojmu „stanoviska“ v množném čísle, přesto se dle mého názoru jedná o legislativně - technickou chybu.

[215] Srovnej ustanovení § 64 odst. 4 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb., a ustanovení § 64 odst. 5 stavebního zákona ve znění po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

[216] Viz § 64 odst. 5 stavebního zákona.

[217] V návaznosti na dikci zákona jsem toho názoru, že vyhodnocení má v tomto případě zřejmě informativní povahu a není schvalováno, přesto je pro zastupitelstvo důležitým podkladem pro rozhodnutí o příp. schválení návrhu zadání – tímto způsobem by mělo být v praxi přihlédnuto i k uplatněným požadavkům.

K návrhu dále zajistí zpracování údajů o vlivu regulačního plánu na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury.

Poté pořizovatel oznámí nejméně 15 dnů předem místo a dobu konání společného projednání jednotlivě orgánům a obcím, jež mohly uplatňovat vyjádření s požadavky na obsah zadání (viz výše), a vyzve je k uplatnění stanovisek k návrhu a vyjádření k dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí do 30 dnů od společného projednání.

Především však návrh regulačního plánu a dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí doručí veřejnou vyhláškou. Každý může do 15 dnů od doručení uplatnit písemné připomínky k návrhu.[218]

Jejich význam je obdobný jako v případě připomínek před řízením k návrhům vyšší územně plánovací dokumentace.

Ve stejné lhůtě může každý uplatnit vyjádření k dokumentaci vlivů.[219]

Připomínky a vyjádření, společně s dokumentací vlivů záměru na životní prostředí a stanovisky a vyjádřeními dotčených orgánů a obcí, zašle pořizovatel příslušnému úřadu k vydání stanoviska SEA. Tento postup je tedy podobný jako u územního plánu.

Podle výsledku projednání pořizovatel návrh regulačního plánu upraví. Narozdíl od konzultace návrhu zadání neobsahuje zákonná úprava konzultace návrhu samotného regulačního plánu před „řízením“ (viz níže) dle mého názoru matoucí kategorické dělení uplatněných aktů na ty, které povinnost úpravy návrhu zakládají (viz výše „vyjádření“) a které nikoliv (viz výše „požadavky“).[220]

Čtvrtou fází je „řízení“ (jakožto společná fáze pro „pořízení z podnětu“ i pro „pořízení na žádost“ je pro oba způsoby popsána níže).

„Pořízení na žádost“ je alternativou pořízení z podnětu.

Je upraveno v § 62 odst. 3, § 63 odst. 2, § 66 až § 69 stavebního zákona.

V tomto případě podává žadatel - fyzická nebo právnická osoba s určitým zájmem na pořízení regulačního plánu - žádost o vydání regulačního plánu, která musí

[218] Viz § 65 odst. 4 stavebního zákona.
[219] Viz § 65 odst. 4 stavebního zákona.
[220] Srovnej § 64 odst. 5 a § 65 odst. 7 stavebního zákona.

splňovat obsahové náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu a další náležitosti podle stavebního zákona[221].

Pro takový postup však zákon klade dvě podmínky. Zaprvé - možnost „pořízení na žádost“ musí být výslovně stanovena vyšší územně plánovací dokumentací (tedy územním plánem nebo zásadami územního rozvoje). A zadruhé – obsahem této územně plánovací dokumentace musí být zadání regulačního plánu.[222] Nejsou-li tyto podmínky splněny, je pro dané území pořízení regulačního plánu „na žádost“ vyloučeno.

Specifikum této procedury spočívá v tom, že následný návrh regulačního plánu pak není vyhotoven pořizovatelem, ale na vlastní náklady[223] jej nechá vyhotovit právě žadatel – v souladu se zadáním obsaženým ve vyšší územně plánovací dokumentaci.

Dále je rovněž povinen samostatně zajistit stanoviska dotčených orgánů, stanovisko EIA (pokud jej záměr řešený regulačním plánem vyžaduje) a posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (pokud je orgán ochrany přírody ve svých požadavcích na obsah zadání nevyloučil). Žadatel je následně povinen návrh regulačního plánu v souladu se stanovisky dotčených orgánů upravit.[224]

Ochrana soukromých zájmů je pak zajištěna skrze povinnost žadatele obstarat souhlasy vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše nebo dohodu o parcelaci – a to k těm pozemkům a stavbám, k nimž žadatel nemá vlastnické právo ani právo založené smlouvou provést stavbu, a k nimž neexistuje v řešené ploše opatření.[225]

Souhlas vlastníků, ani dohoda o parcelaci se nepředkládá pouze v případech, kdy lze pozemky vyvlastnit, nebo vyměnit.[226]

Uvedený postup propůjčuje vlastníkům, jakožto osobám s nejsilnějším právním zájmem, možnost celý proces skrze neudělení souhlasu zablokovat. Jiné osoby oproti tomu do procesu v této fázi zasahovat nemohou.[227]

Tyto a další zákonem taxativně vyjmenované dokumenty je žadatel povinen připojit k žádosti[228].

Žádost spolu se všemi zákonnými přílohami podá žadatel u pořizovatele.

---

[221] Pro podrobnosti viz § 66 odst. 1 stavebního zákona.
[222] Viz § 62 odst. 3 stavebního zákona.
[223] Viz § 63 odst. 2 stavebního zákona.
[224] Viz § 66 odst. 3 písm. a),b),c) stavebního zákona.
[225] Viz § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona.
[226] Viz § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona.
[227] Vyjma uplatnění připomínek v rámci předcházejícího procesu pořizování zásad územního rozvoje nebo územního plánu k té části návrhu, jež je návrhem zadání regulačního plánu.
[228] Pro podrobnosti viz § 66 odst. 3 stavebního zákona.

Pořizovatel poté posuzuje pouze úplnost podané žádosti (zřejmě včetně příloh, ačkoliv tak stavební zákon výslovně nestanoví) a vzájemný soulad předložených stanovisek - u nich případně zajistí řešení rozporů.

Lze mít za to, že pořízení regulačního plánu „na žádost“ je vhodné zejména v případech, kdy jsou vztahy osob v území řešeném regulačním plánem bezkonfliktní – zejména po předchozí domluvě žadatele a dotčených vlastníků. Za těchto podmínek je první patrnou výhodou zrychlení celého procesu před „řízením“ oproti postupu, který je zákonem předepsán v rámci „pořízení z podnětu“. Další výhodou je závaznost žádosti a s tím spojená možnost faktické iniciace procesu pořízení - oproti postupu pořízení „z podnětu“, kdy rozhodující slovo zůstává vždy příslušnému orgánu (zejména zastupitelstvu), zde tento orgán již žádnou obdobnou pravomoc nemá; vykonal ji totiž schválením zadání regulačního plánu v rámci návrhu vyšší územně plánovací dokumentace.

„Řízení“ o regulačním plánu je obligatorní fází u obou způsobů jeho pořízení.

Je upraveno v § 67 stavebního zákona.

Pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou upravený a posouzený návrh regulačního plánu, a po novele též dokumentaci vlivů a oznámení o konání veřejného projednání.

Ve veřejné vyhlášce vyzve oprávněné osoby k uplatňování připomínek nebo námitek (viz dále)[229].

Veřejné projednání lze konat nejdříve 15 dnů od doručení veřejné vyhlášky.[230]

Po novele však již není stavebním zákonem stanovena povinnost současně vystavit návrh regulačního plánu k veřejnému nahlédnutí v obci a u pořizovatele po dobu nejméně 30 dnů. Uvedená povinnost byla částečně nahrazena obecným vymezením v § 20 odst. 1 stavebního zákona[231]. Pořizovatel ani žadatel (u pořízení „na žádost“) nejsou dále po novele povinni zajistit označení dotčené plochy tabulí se základními formacemi o návrhu regulačního plánu. Uvedené změny dle mého názoru nejsou ku prospěchu přehlednosti procesu.

Nejméně 30 dnů předem přizve pořizovatel obec, pro niž je regulační plán pořizován a dotčené orgány.

---

[229] Viz § 172 odst. 1 správního řádu.
[230] Viz § 67 odst. 1 stavebního zákona.
[231] § 20 odst. 1 zní: *„Příslušný správní orgán musí veřejnosti a dotčeným orgánům zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání, územně plánovací dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky.“*

Každý může, po novele do 7 dnů od veřejného projednání, uplatnit připomínky.[232]

Ve stejné po novele stanovené lhůtě mohou osoby, které by byly účastníky územního řízení[233], uplatnit námitky. V nich musí uvést odůvodnění, údaje dle katastru nemovitostí dokládající dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.[234] Tyto osoby musí být upozorněny, že k později uplatněným námitkám se nepřihlíží.[235]

Dotčené orgány, je-li pořizován regulační plán z podnětu, pak v dané lhůtě mohou uplatnit stanoviska k těm částem návrhu, které byly od společného projednání změněny. U pořízení „na žádost“ se společné projednání nekoná z toho důvodu, že do „řízení“ postupuje návrh regulačního plánu, který je již povinně upraven do souladu se stanovisky (příp. vypořádáním rozporů).

K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží.[236] Stejně tak se nepřihlíží k aktům uplatněným ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vydaného krajem.[237]

Následně pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání. Poté zpracuje, po novele výslovně s ohledem na veřejné zájmy, také návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, které po novele doručí dotčeným orgánům a vyzve je k uplatnění stanovisek.[238]

---

[232] Viz § 67 odst. 2 stavebního zákona.
[233] Viz § 85 stavebního zákona.
[234] Dle mého názoru se nabízí otázka, jaký je vztah konsensu vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše na počátku procesu pořízení regulačního plánu na žádost (viz § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona) a jejich následné možnosti uplatnit v řízení o návrhu tohoto regulačního plánu své námitky z titulu potenciálních účastníků řízení. Ustanovení stavebního zákona uvedenou situaci neřešení. Domnívám se však, že by práva uvedených osob ve vztahu k námitce měla být z povahy věci zúžena na uplatnění ochrany před falsifikací jejich projevu konsensu.
[235] Viz § 67 odst. 2 stavebního zákona. Ačkoliv není stanoveno, jakým způsobem mají být oprávněné osoby na uvedenou skutečnost upozorněny, dle mého názoru je tak nutno učinit ve veřejné vyhlášce i při veřejném projednání.
[236] Viz § 67 odst. 2 stavebního zákona.
[237] Viz § 67 odst. 3 stavebního zákona.
[238] Dle mého názoru se nabízí otázka, jaký je vztah konsensu vlastníků pozemků a staveb v řešené ploše na počátku procesu pořízení regulačního plánu na žádost (viz § 66 odst. 3 písm. f) stavebního zákona) a jejich následné možnosti uplatnit v řízení o návrhu tohoto regulačního plánu své námitky z titulu potenciálních účastníků řízení. Ustanovení stavebního zákona uvedenou situaci neřešení. Domnívám se však, že by práva uvedených osob ve vztahu k námitce měla být z povahy věci zúžena na uplatnění ochrany před falsifikací jejich projevu konsensu.

Důvod lze spatřovat ve případné změně obsahu návrhu regulačního plánu v souvislosti s vypořádáním aktů soukromých osob a v zájmu na dodatečné kontrole souladu tohoto vypořádání se zájmy veřejnými.

Tím fáze řízení končí.

Úpravu návrhu regulačního plánu „z podnětu“ zajišťuje pořizovatel. U návrhu regulačního plánu „na žádost“ předloží pořizovatel výsledky projednání žadateli a úpravu na jejich základě zajistí sám žadatel.[239]

Dojde-li však k podstatné úpravě návrhu, vyžádá si pořizovatel po novele mj. stanovisko příslušného úřadu z hlediska zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, a v rámci návratu do fáze „řízení“ se koná opakované veřejné projednání[240].

Pokud je návrh nutné zcela přepracovat, postupuje se u pořízení „z podnětu“ obdobně jako po pořízení návrhu regulačního plánu na základě zadání[241] vč. následného „řízení“. U pořízení „na žádost“ se užije postup dle úpravy před „řízením“ přiměřeně a obdobně se koná samotné „řízení“.[242]

Na následném procesu jako takovém se již dotčené osoby podílet nemohou.

K závěru pořizovatel posoudí soulad upraveného návrhu s demonstrativním výčtem náležitostí.[243]

Nakonec předloží návrh regulačního plánu s odůvodněním zastupitelstvu obce nebo kraje (dle úrovně pořizování) ke schválení.

Zastupitelstvo před rozhodnutím naposledy ověří rozpor s výsledky projednání a soulad návrhu ze stejných hledisek jako pořizovatel. Regulační plán vydá, příp. návrh vrátí s pokyny k přepracování a novému projednání, nebo jej zamítne.

2.1.5 Proces vydání územního opatření

Územní opatření je svou povahou specifické opatření obecné povahy[244].

---

[239] Viz § 68 odst. 1 stavebního zákona.
[240] Pro podrobnosti viz § 68 odst. 2 stavebního zákona.
[241] Podle odkazu ve stavebním zákoně by se však návrh na základě výsledku opětovné konzultace před „řízením“ neměl upravovat – zřejmě se jedná o chybný odkaz zákonodárce, neboť tímto krokem by fáze před „řízením“ ztratila smysl (srovnej § 68 odst. 3 a § 65 odst. 7 stavebního zákona).
[242] Pro podrobnosti viz § 68 odst. 3 stavebního zákona.
[243] Podrobněji viz § 68 odst. 4 stavebního zákona.
[244] Viz § 97 odst. 1 a § 97 odst. 2 stavebního zákona.

Základní charakteristika a druhy územního opatření jsou upraveny v § 97 a 98 stavebního zákona.

Stavební zákon rozeznává dva druhy územních opatření – územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.

Územní opatření o stavební uzávěře je upraveno v § 97 odst. 1 stavebního zákona, podrobněji pak v § 98 a 99 stavebního zákona. Toto územní opatření omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, po novele pak za podmínky, že bylo rozhodnuto o jejím pořízení, příp. pořízení její změny (nikoliv tedy v závislosti na schválení zadání, jak znění stavebního zákona vyžadovalo doposud[245]), nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území. Po novele jej lze vydat také v případech zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách nebo v případě zrušení opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, příp. její části. Udržovací práce jím však i nadále omezit ani zakázat nelze[246]. Výjimku z omezení, nebo zákazu stavební činnosti může na žádost povolit příslušná rada obce[247].

Územní opatření o asanaci území je upraveno v § 97 odst. 2 stavebního zákona, podrobněji v § 98 a 100 stavebního zákona. Vydává se ve dvou případech. Zaprvé - na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Zadruhé – pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění závad staveb a úpravy staveb a nařídit opatření k asanaci území[248]. Jeho obsahem je mj. seznam staveb, které musí být ze stanovených důvodů odstraněny, nebo zabezpečeny[249].

Územní opatření se vydává způsobem určeným pro opatření obecné povahy podle správního řádu[250] s tím, že na postup vydání se aplikují některá speciální

[245] Viz stav znění § 97 odst. 1 stavebního zákona před nabytím účinnosti zákona č. 350/2012 Sb. .
[246] Viz § 97 odst. 1 stavebního zákona.
[247] Viz § 99 odst. 3 stavebního zákona.
[248] Viz § 97 odst. 2 stavebního zákona.
[249] Podrobněji viz § 100 odst. 2 stavebního zákona.
[250] Viz § 171 až 173 správního řádu.

ustanovení § 97 až 100 stavebního zákona. Orgánem nadaným pravomocí k jeho vydání je rada obce (případně rada kraje, týká-li se území více obcí); činí tak v rámci přenesené působnosti.

Návrh územního opatření projedná správní orgán s dotčenými orgány, které mohou uplatnit svá stanoviska do 30 dnů od obdržení návrhu[251]. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Narozdíl od obecné úpravy § 172 odst.1 správního řádu jsou tedy dotčené orgány omezeny výslovnou zákonnou lhůtou.

Pokud byla včasně uplatněna stanoviska, je třeba s příslušnými dotčenými orgány obsah návrhu územního opatření dohodnout.

Následně je návrh vyvěšen na úřední desce v obci, jejíž rada návrh iniciovala, případně na úřední desce kraje (týká-li se návrh více obcí)[252]. Na návrhu se současně vyznačí den vyvěšení.[253]

Nejpozději v den vyvěšení je nutné zaslat návrh obecním úřadům obcí, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat; tyto obecní úřady jsou povinny návrh bezodkladně po obdržení vyvěsit nejméně na dobu 15 dnů. Dnem vyvěšení je však po novele stále den vyvěšení na úřední desce v obci, jejíž rada návrh iniciovala.[254]

Zároveň s vyvěšením jsou dotčené osoby vyzvány k tomu, aby k návrhu podávaly připomínky a námitky.[255]

Patnáctým dnem po vyvěšení se návrh považuje za doručený, byl-li v této lhůtě zároveň zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Doručený návrh je za splnění stanovených podmínek zveřejněn. Okamžik zveřejnění tak po splnění uvedených podmínek spadá v jedno s okamžikem doručení, byť správní řád tento závěr výslovně nekonstatuje. Návrh územního opatření musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů[256].

---

[251] Viz § 172 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 98 odst. 2 stavebního zákona.
[252] Viz § 172 odst. 1 správního řádu ve spojení se zněním § 25 odst. 2 správního řádu: „*Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost […] vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.*“
[253] Viz § 25 odst. 2 správního řádu.
[254] V návaznosti na zrušení speciální úpravy dne vyvěšení obsažené v § 20 odst. 1 stavebního zákona zákonem č. 350/2012 Sb. se aplikuje obecná úprava obsažená v § 25 odst. 3 správního řádu (viz podkapitola 1.3 Doručování).
[255] Viz § 172 odst. 1 správního řádu.
[256] Viz § 172 odst. 1 správního řádu.

Pokud rozsah návrhu neumožňuje zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, je třeba uvést, že jde o návrh územního opatření, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit.[257]

Řízení o návrhu je písemné, pokud rada neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu. V tom případě je nutné oznámit dobu a místo konání veřejného projednání na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení se zveřejní též na úředních deskách v obcích, jejichž správních obvodů se má územní opatření týkat[258]. Ustanovení § 22 stavebního zákona se nepoužije, neboť územní opatření není územně plánovací dokumentací.

Základními prostředky obrany zůstávají připomínky a námitky.

Připomínky může k návrhu uplatnit kdokoliv, jehož práva, povinnosti a zájmy mohou být návrhem dotčeny. Lze je uplatnit vůči radě obce písemně, popřípadě ústně na nařízeném veřejném projednání. Rada má výslovnou povinnost se připomínkami zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění samotného územního opatření[259]. Obdobně jako v případě procesu pořizování aktů územně plánovací dokumentace, i v případě územního opatření tak tvoří připomínky všeobecně dostupný obranný prostředek; přesto je okruh osob oprávněných k jeho podání ve srovnání se speciálními úpravami stavebního zákona u aktů územně plánovací dokumentace vymezen v obecném znění správního řádu úžeji uplatněním obecného kritéria „dotčení“[260].

Kvalifikovaným obranným prostředkem zůstávají námitky. Námitky musí být uplatněny písemně a v zákonné lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu; jejich obsahem musí být odůvodnění. Mohou je uplatnit pouze osoby s vlastnickým právem k nemovitostem, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být územním opatřením přímo dotčeny, a určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, pokud jejich oprávněné zájmy mohou být návrhem přímo dotčeny.[261] Okruh oprávněných osob je dále rozšířen stavebním zákonem – mohou být předloženy také zástupcem veřejnosti a osobami stanovenými zvláštními právními předpisy.[262]

---

[257] Viz § 172 odst. 2 správního řádu.
[258] Viz § 172 odst. 3 správního řádu.
[259] Viz § 172 odst. 4 správního řádu.
[260] Pro podrobnosti viz podkapitola 1.6.3.3 Připomínky.
[261] Viz § 172 odst. 5 správního řádu.
[262] Viz § 98 odst. 3 stavebního zákona.

O námitkách rozhoduje rada obce.[263]

Konečnou verzi územního opatření oznámí správní orgán veřejnou vyhláškou a zveřejní jej též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se opatření obecné povahy týká. Způsob je obdobný jako při zveřejnění návrhu.[264]

Územní opatření nabývá účinnosti zásadně patnáctým dnem po dni vyvěšení.[265]

Náležitosti obsahu obou územních opatření stanoví prováděcí právní předpis.[266]

2.2 Postavení dotčených osob v individuálních územních procesech

2.2.1 Územní řízení

Územní řízení je upraveno v § 84 až 92 stavebního zákona. Územní rozhodnutí pak v § 76 až 78 a v § 93 a 94stavebního zákona. Podrobná úprava jednotlivých druhů rozhodnutí je upravena v § 79 až 83 stavebního zákona.

Účelem územního řízení je vydání územního rozhodnutí příslušným stavebním úřadem, nebo jiným orgánem podle zvláštních právních předpisů. Na základě územního rozhodnutí lze pak umisťovat stavby nebo zařízení a jejich změny, měnit využití území, chránit důležité zájmy v území a po novele měnit vliv užívání staveb na území. Těmto funkcím odpovídá 5 druhů územního rozhodnutí, rozeznávaných stavebním zákonem: o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, o dělení nebo scelování pozemků, o ochranném pásmu a po novele o změně vlivu užívání stavby na území. Detailní popis rozdílů v podmínkách vydávání jednotlivých druhů územního rozhodnutí není z tematických důvodů předmětem této práce, neboť úprava samotného územního řízení je ve všech případech společná.

Územní rozhodnutí lze nahradit územním souhlasem nebo veřejnoprávní smlouvou. Lze jej vydat, pokud není nahrazeno regulačním plánem.[267]

Na územní řízení se vztahuje úprava stavebního zákona za subsidiárního užití části druhé a třetí[268] správního řádu. Tomu poté odpovídá i řada odlišností procesu od obecné úpravy správního řízení.

---

[263] Viz § 172 odst. 5 správního řádu: „*O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává.*“
[264] Viz § 173 odst. 1 správního řádu.
[265] Viz § 173 odst. 1 správního řádu.
[266] Viz § 99 odst. 2 a § 100 odst. 3 stavebního zákona.
[267] Viz § 78 odst. 1 a 2 stavebního zákona.
[268] Obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení podle § 9 až 153 správního řádu.

Nejsilnějšími právy disponují účastníci řízení. Výčet účastníků územního řízení podle stavebního zákona je speciální úpravou vůči úpravě účastníků správního řízení v § 27 správního řádu, přičemž uvedenou skutečnost lze dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 6/2011 – 347 ze dne 1. června 2011 (byť se v něm Nejvyšší správní soud věnoval povaze výčtu účastníků stavebního řízení, není důvod nevztáhnout citovanou právní větu též na úpravu územního řízení), cituji: „*Taxativní výčet účastníků stavebního řízení […] má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správního řádu z roku 2004. nemá však za následek vyloučení zvláštních ustanovení o účastenství v řízení, která nejsou v přímém rozporu s definicí účastníků stavebního řízení*."

Účastníky územního řízení jsou žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Dále jsou účastníky stavebního řízení v prvé řadě osoby s věcnými právy k pozemku nebo stavbě na nichž má být záměr uskutečněn – reálná dotčenost uvedených práv pro přiznání postavení účastníka není rozhodná, neboť z předestřeného vztahu plyne zájem na účastenství bez dalšího. Účastníky jsou rovněž osoby s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám – na rozdíl od předchozí kategorie zde zákon prokázání možnosti přímého dotčení vyžaduje. Konečně jsou účastníky osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis[269]. Oproti tomu účastníky podle výslovné dikce stavebního zákona nejsou nájemci bytů, nebytových prostor a pozemků.[270]

Územní řízení je řízením zahajovaným na žádost. Žádost musí splňovat obecné náležitosti[271] a obsahovat další náležitosti podle stavebního zákona[272].

K žádosti přikládá žadatel taxativně vyčtený seznam příloh podle stavebního zákona[273]. Mj. je žadatel povinen připojit k žádosti doklad prokazující jeho vlastnické právo, příp. smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům

[269] Např. podle § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí je účastníkem řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, a sice za splnění podmínek zde uvedených; dále např. právo občanského sdružení na informace o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a právo oznámit svou navazující účast za podmínek podle § 70 odst. 2 a 3 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a podobná úprava ve vztahu k § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.
[270] Viz § 85 stavebního zákona.
[271] Obecné náležitosti žádosti jsou upraveny v § 45 odst. 1 správního řádu.
[272] Pro podrobnosti viz § 86 odst. 1 stavebního zákona.
[273] Viz § 86 odst. 2 stavebního zákona.

nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, avšak pouze za podmínky, že tato práva nelze ověřit v katastru nemovitostí dálkovým způsobem. Nemá-li žadatel vlastnické právo ani uvedené doklady, postačí, pokud předloží souhlas vlastníka (to neplatí, lze-li pozemek, nebo stavbu vyvlastnit)[274].

Po novele, pokud žádost neobsahuje stanovené náležitosti, vyzve stavební úřad k jejich doplnění a řízení přeruší – toto usnesení oznamuje pouze žadateli, a taktéž po novele, pokud dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, která je přílohou žádosti, není zpracována projektantem, stavební úřad řízení zcela zastaví – i toto usnesení oznámí pouze žadateli.

Jinak stavební úřad oznámí zahájení řízení účastníkům.[275]

Tento i další úkony v územním řízení doručí stavební úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům jednotlivě.[276]

U „řízení s velkým počtem účastníků"[277] však po novele tímto způsobem nedoručuje osobám s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám a osobám, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis.[278] Dále po novele u záměrů zasahujících do území několika obcí se úkony v řízení doručují vyvěšením na úředních deskách příslušných obecních úřadů, s výjimkou obce, která je účastníkem řízení – té se úkony doručují stále jednotlivě (dnem vyvěšení je pak den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který je stavebním úřadem). Osoby s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám se za této situace identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí, jež jsou dotčeny vlivem záměru.[279] Lze tak tvrdit, že v dané situaci se účastníci pocházející ze správních obvodů několika obcí (s výjimkou obce, na jejímž území je záměr uskutečněn) mohou o probíhajícím územním řízení dozvědět především skrze veřejnou vyhlášku zveřejněnou v jejich obci; dnem vyvěšení, tedy okamžikem rozhodným pro běh lhůt v řízení, je však i pro ně den vyvěšení na úřední desce stavebního úřadu. Tato úprava je dle mého názoru úpravou zvláštní, avšak obsahově prakticky identickou s úpravou § 25 odst. 2 a 3 správního řádu, její účinky se pak vztahují na všechny účastníky řízení.

---

[274] Viz § 86 odst. 3 stavebního zákona.
[275] Viz § 87 odst. 1 věta první stavebního zákona ve spojení s § 47 odst. 1 správního řádu.
[276] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[277] Viz obecná úprava v § 144 správního řádu.
[278] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[279] Viz § 87 odst. 3 stavebního zákona.

Zcela nově je po novele zavedeno štěpení následného průběhu procesu – k projednání žádosti nařídí stavební úřad „ústní jednání“ nebo „veřejné ústní jednání“.

Nejsou-li splněny další podmínky, koná se po novele zásadně „ústní jednání“.[280]

Upustit od něj může stavební úřad tehdy, jsou-li mu dobře známy poměry a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení.[281] Uvedené vymezení se zdá dle mého názoru natolik obecné, že subsumpcí řady případů může dojít k neopodstatněnému zkrácení práva veřejnosti na jeho konání.

Oznámení o konání ústního jednání doručí stavební úřad nejméně 15 dnů předem. Je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě.[282]

Nejpozději při ústním jednání, nebo ve lhůtě určené jako náhrada za upuštění od něj (její délka musí činit nejméně 15 dnů), mohou dotčené orgány uplatnit závazná stanoviska.

Ve stejné lhůtě mohou účastníci řízení uplatnit námitky.[283]

V nich musí uvést skutečnosti zakládající postavení účastníka a zejména důvody podání[284] - neboť narozdíl od případů uplatnění námitek v procesech pořízení územně plánovací dokumentace a územních opatření obsahuje úprava územního řízení přísnou imperativní kategorizaci, za jakým účelem mohou být námitky jednotlivými skupinami oprávněných osob (tj. účastníků v tomto případě) uplatněny. Obec se tak může vyjádřit jen k ochraně zájmů obce a občanů. Osoby s věcnými právy k pozemku nebo stavbě na nichž má být záměr uskutečněn a osoby s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům nebo stavbám mohou uplatnit námitky proti záměru pouze v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno. Osoby o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis mohou uplatnit námitky v rozsahu, jakým je záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají.[285] Účastníci musí být o tomto omezení (a všech dalších podmínkách uplatňování námitek) poučeni, po novele výslovně přímo v oznámení o zahájení řízení.[286] Sankčním opatřením expressis verbis je, že k námitkám

[280] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[281] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[282] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[283] Viz § 87 odst. 1 stavebního zákona.
[284] Viz § 89 odst. 3 stavebního zákona.
[285] Tyto podmínky viz § 89 odst. 4 stavebního zákona.
[286] Viz § 89 odst. 5 stavebního zákona.

uplatněným v rozporu s těmito pravidly (a to jak těm, které překračují stanovený rozsah, tak těm, které uvedené požadavky vůbec nesplňují) se nepřihlíží.[287]

V případě, že o některé námitce nedošlo k dohodě mezi účastníky, posoudí ji stavební úřad za podmínky, že toto rozhodnutí nepřekročí jeho působnost, dle obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, příp. rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem. Může si učinit úsudek a rozhodnout[288] i o námitce občanskoprávní povahy, s jedinou výjimkou: v otázce existence a rozsahu věcných práv, vč. práv vlastnických.[289]

K závazným stanoviskům a námitkám podaným po lhůtě k tomu určené nebo uplatněným ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování územního plánu, nebo regulačního plánu, se nepřihlíží.

V určitých případech je naproti tomu nutné konat „veřejné ústní jednání“.

„Veřejné ústní jednání“ nařídí stavební úřad v prvé řadě u záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, dále u záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko EIA, anebo pro záměry umisťované v území, pro které nebyl vydán územní plán.[290] Obecně lze tedy shrnout, že pro záměry, které mohou potenciálně představovat riziko pro životní prostředí nebo nacházející se v území, kde veřejnost neměla možnost vyjádřit se k podmínkám v území při předchozím procesu pořizování územního plánu. Za těchto okolností vyplývá zvláštní zájem veřejnosti na řízení – ústní jednání se tedy stává „veřejným“.

Pro veřejné ústní jednání platí v podstatě to samé, co pro ústní jednání, avšak s několika zásadními výjimkami[291].

Zaprvé – veřejné ústní jednání se ohlašuje navíc nejméně 30 dnů předem veřejnosti, a to prostřednictvím veřejné vyhlášky. Po tuto dobu je také každý oprávněn nahlédnout do podkladů a stavební úřad je povinen toto nahlédnutí umožnit.

Zadruhé – žadateli přibývá dodatečná povinnost - vyvěsit informaci o záměru a skutečnosti, že byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí, se zákonem

---

[287] Viz § 89 odst. 3 stavebního zákona.
[288] Toto rozhodnutí je dle mého mínění výjimkou z obecného pravidla, že o námitkách účastníků řízení se po novele nerozhoduje. Na způsob rozhodnutí o této námitce tak lze vztáhnout vše, co před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb., platilo o obecném způsobu rozhodování o námitkách (pro podrobnosti viz podkapitola 1.6.3.2 Námitky).
[289] Viz § 89 odst. 6 stavebního zákona.
[290] Viz § 87 odst. 2 stavebního zákona.
[291] Všechny výjimky jsou uvedeny v § 87 odst. 2 stavebního zákona.

předepsaným obsahem. Po novele je specifikováno, že tak má žadatel učinit bezodkladně po oznámení zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání, a sice na místě určeném stavebním úřadem v tomto oznámení; informace má zůstat vyvěšena až do doby konání veřejného ústního jednání. Splnění této povinnosti je po novele presumováno. Nesplní-li žadatel tuto povinnost, nařídí stavební úřad „opakované veřejné ústní jednání“, po novele však pouze za splnění další podmínky – že porušení této povinnosti mělo vliv na zkrácení práv účastníků územního řízení.

Podle mého názoru je funkce této dodatečné povinnosti po přidání uvedené podmínky sporná – na jedné straně se její uložení pojí s „veřejností“ ústního jednání a z toho vyplývající informační hodnotou pro osoby nedisponující postavením účastníků, jež se pohybují v lokalitě vyvěšení a neinformují se pravidelně skrze úřední desku; na druhé straně však zákonodárce podmínkami nástupu sankce deklaruje ochranu jejího významu pouze ve vztahu k účastníkům. V krajním případě může předestřená konstrukce motivovat žadatele k neplnění uvedené povinnosti, a poskytuje jim nikoliv bezvýznamnou šanci, že proces územního řízení bude i tak považován za bezvadný – což lze vzhledem k propojení s poslední výjimkou (viz níže) do jisté míry považovat za rozpor se smyslem „veřejného ústního řízení“.

Zatřetí – ve stejné lhůtě pro uplatnění závazných stanovisek a námitek může veřejnost uplatnit připomínky. Považuji zde za vhodné poznamenat, že obsah předchozího odstavce je umocněn pojmovým vyjádřením – zákonodárce v tomto případě, narozdíl od předchozích případů uplatnění připomínek obsažených ve stavebním zákoně neužívá vyjádření, že připomínky může podat „každý“, nýbrž výslovně užívá pojmu „veřejnost“.

Na tomto místě považuji za účelné pouze poznamenat, že stavební zákon obsahuje možnost modifikace průběhu řízení v rámci spojení s postupy posuzování vlivů na životní prostředí.[292] Této problematice se však tato práce z tematických a rozsahových důvodů věnovat nebude.

V následující fázi stavební úřad posuzuje, zda je předložený záměr v souladu s taxativním výčtem podmínek a aktů – mj. se stanovisky dotčených orgánů, příp. s výsledkem řešení rozporů, a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků

[292] Podrobněji viz § 91 stavebního zákona.

řízení.[293] Není-li záměr žadatele v souladu mj. s těmito požadavky, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.[294]

V opačném případě žádosti vyhoví a vydá územní rozhodnutí, které doručí výše stanoveným způsobem.

Odůvodnění výsledného územní rozhodnutí musí obsahovat vyhodnocení námitek účastníků[295] a připomínek veřejnosti[296].

Závěrem je vhodné zmínit, že stavební zákon po novele obsahuje výslovnou zvláštní úpravu pro konání společného stavebního a územního řízení.[297]

2.2.2 Zjednodušené územní řízení

Všechny druhy územního rozhodnutí, vyjma územního rozhodnutí o ochranném pásmu, lze za určitých okolností vydat ve zjednodušeném územním řízení.

Úprava zjednodušeného územního řízení je obsažena v § 95 stavebního zákona. Obsah institutu je po novele vymezen nově.

Zjednodušené územní řízení lze vést za kumulativního splnění čtyř podmínek. Předložený záměr se musí nacházet v zastavěném území, nebo zastavitelné ploše a nesmí vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí. Samotná žádost pak musí být doložena závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů.[298]

Čtvrtou podmínkou je, že žádost musí být doložena souhlasem těch účastníků územního řízení, kteří mají vlastnická, nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky (tento souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu); podle mého názoru tak lze tvrdit, že v porovnání s výčtem účastníků podle stavebního zákona (viz podkapitola 2.2.1 Územní řízení) musí souhlas udělit všechny osoby s věcnými právy k pozemku nebo stavbě na nichž má být záměr uskutečněn[299], stejně tak ale i ty osoby s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám[300], jež těmito právy disponují vůči pozemkům, nebo stavbám na nich, které přímo přiléhají

[293] Pro podrobnosti viz § 90 stavebního zákona.
[294] Viz § 92 odst. 2 stavebního zákona.
[295] Pro podrobnosti viz podkapitola 1.6.3.2 Námitky.
[296] Viz § 92 odst. 1 stavebního zákona.
[297] Pro podrobnosti viz § 94a stavebního zákona.
[298] Viz § 95 odst. 1 písm. a),b) a c) stavebního zákona.
[299] Viz § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
[300] Viz § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

k pozemkům, jež samy jsou, nebo na nichž se nacházejí stavby, jež jsou předmětem územního řízení. V této kategorii je zvláštní otázkou postavení osob s věcnými právy ke stavbě, která se nachází na pozemku, který přímo je, nebo na němž se nachází stavba, jež je předmětem řízení – protože je vyloučena kategorizace podle § 85 odst. 2 písm. a) (záměr nemá být uskutečněn přímo na této stavbě), a zároveň se taková stavba nenachází na pozemku, jenž má společnou hranici s předmětným pozemkem (neboť se nachází přímo na něm), byť taková osoba by účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) byla, je třeba a contrario vyvodit závěr, že souhlas uvedených osob potřeba není. Výsledek uvedené konstrukce je podle mého názoru nešťastný a plyne z gramaticky obtížné formulace předmětného ustanovení[301].

Po novele však oproti předchozí úpravě není výslovně stanoveno, že závazná stanoviska dotčených orgánů a souhlasy účastníků řízení musí obsahovat souhlas s projednáním ve zjednodušeném územním řízení jako takovým[302]. Souhlasy vybraných účastníků se tak mohou vztahovat pouze k záměru, oproti tomu je souhlas či nesouhlas těchto účastníků s projednáním záměru ve zjednodušeném územním řízení právně bezvýznamný.

Tento kvalifikovaný okruh účastníků má tedy možnost (podobně jako je tomu u pořízení regulačního plánu na žádost, jenž má však povahu opatření obecné povahy) celý proces od počátku zablokovat. Sankce za podání žádosti bez těchto souhlasů je pokryta následujícím obecným pravidlem.

Nesplňuje-li žádost předepsané podmínky, rozhodne stavební úřad usnesením o provedení „standardního“ územního řízení (viz podkapitola 2.2.1 Územní řízení). Po novele se toto usnesení oznamuje pouze žadateli a nelze se proti němu odvolat.[303]

V opačném případě nejprve, po novele výslovně, posoudí záměr žadatele z hledisek uplatňovaných v územním řízení.[304]

Následně stavební úřad vyhotoví návrh výroku rozhodnutí.

Po novele jej vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů (dříve si zákonná konstrukce vystačila s obecným termínem „zveřejní“). Dále jej jednotlivě doručí žadateli a dotčeným orgánům.[305]

---

[301] Viz § 95 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.
[302] Viz ustanovení § 95 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[303] Viz § 95 odst. 3 stavebního zákona.
[304] Viz § 95 odst. 3 ve spojení s § 90 stavebního zákona.

Žadatel zajistí po novele bezodkladně po obdržení návrhu výroku vyvěšení pouze „informace o návrhu výroku rozhodnutí“ (nikoliv kompletního „návrhu výroku rozhodnutí“, jak tomu bylo ve znění předchozí úpravy) na místě určeném po novele v návrhu rozhodnutí stavebním úřadem (nikoliv „na vhodném veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku, na nichž se má záměr uskutečnit“, jak tomu bylo dříve), a to po novele nově po dobu 15 dnů (dříve „po celou dobu zveřejnění návrhu výroku“). Informace obsahuje údaje o žadateli, předmětu územního řízení a veřejném ústním jednání. Součástí je i grafické vyjádření záměru (popřípadě jiný podklad, z něhož lze usuzovat o architektonické nebo urbanistické podobě záměru a jeho vlivu na okolí); tato podmínka přetrvala z předchozí úpravy. Splnění této povinnosti je po novele presumováno.[306]

Nesplní-li žadatel tuto povinnost, mohou, v závislosti na tom, zda byla dotčena práva účastníků zjednodušeného územního řízení, nastat dvě situace. Nebyla-li tato práva dotčena, vyvěsí stavební úřad návrh výroku opakovaně na úřední desce. V opačném případě, pokud práva účastníků dotčena byla, rozhodne stavební úřad bez dalšího usnesením o provedení „standardního“ územního řízení.[307]

Zůstává otázkou, jak bude posuzována míra dotčení účastníků. Podle mého názoru je uvedený institut adresován potenciálním účastníkům, jejichž souhlas není podmínkou konání samotného zjednodušeného územního řízení, neboť těmto nemohla být existence záměru známa, a protože jim není doručováno jednotlivě, je vyvěšení návrhu na úřední desce spolu s tímto postupem jediný způsob, jak se o záměru dozvědět.

Ačkoliv opakovaným vyvěšením návrhu pak stavební úřad supluje zprostředkování informativní hodnoty, jež bylo původně povinností žadatele, není dle mne jasné, komu je tento postup určen, když práva účastníků dotčena nebyla a veřejnost se procesu neúčastní.

Do 15 dnů (po novele) ode dne vyvěšení na úřední desce mohou účastníci řízení podat písemné námitky. Po novele se však nepřihlíží k námitkám těch účastníků

[305] Viz § 95 odst. 3 stavebního zákona.
[306] Viz § 95 odst. 4 stavebního zákona.
[307] Viz § 95 odst. 4 stavebního zákona.

územního řízení, kteří poskytli souhlas se záměrem k žádosti, a sice za podmínky, že se nezměnily podklady pro tento souhlas[308].[309]

Námitky se tedy z hlediska jejich obsahu dělí na dva druhy. Námitky účastníků, kteří poskytli souhlas se záměrem ještě před zahájením řízení, tedy již měli možnost se k záměru vyjádřit – ti se mohou opětovně vyjádřit pouze za situace, kdy se posuzovaný záměr odchyluje od záměru, se kterým vyslovili souhlas. A námitky zbývajících účastníků – ti se mohou vyjádřit v plném rozsahu, jako je tomu u „ústního jednání“ či „veřejného ústního jednání“ ve „standardním“ územním řízení – toto jejich právo tedy není zkráceno.

Ve stejné lhůtě mohou dotčené orgány podat výhrady proti návrhu výroku, pokud v něm nejsou uvedeny podmínky obsažené v dříve předkládaných závazných stanoviscích, příp. pokud byl záměr navržen v rozporu s jejich rozhodnutím.

Námitky i výhrady bylo před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. možné podávat pouze proti vedení zkráceného územního řízení jako takového[310]. Předmět námitek a výhrad se tedy změnil a je po novele upraven nově. Účastníci, ani dotčené orgány již nemohou touto cestou protestovat proti vedení zjednodušeného územního řízení, ale musí se vyjádřit ke stránce hmotněprávní.

Osobně považuji změnu charakteru námitek a výhrad z procesněprávního na hmotněprávní za prospěšný, neboť klade na účastníky a dotčené orgány nároky z hlediska uplatnění věcných námitek již ve zjednodušeném územním řízení, namísto odchýlení procesu bez věcných důvodů směrem k územnímu řízení, v němž na ně však není kladena povinnost příslušné věcné důvody uvést. Řízení však přesto zůstává zatíženo silnou možností anulace dříve podniknutých kroků.

Nadále totiž platí, že pokud je podána byť jedna námitka či výhrada, stavební úřad rozhodne usnesením o provedení územního řízení[311].

Účastníci, jejichž souhlas k žádosti není vyžadován, jsou tak i nadále motivováni k uplatnění této jediné možnosti obrany. Lze mít však dle mého názoru za to, že

---

[308] Podle mého názoru zůstává otázkou, jakým způsobem se budou tyto osoby bránit proti případné falsifikaci projevu jejich konsensu, když jediným důvodem uplatnění námitky je uvedená formulace, která pravděpodobně nepřipouští dostatečný gramaticko-výkladový prostor k obsažení této situace (odhalením dochází ke změně povahy souhlasu, nikoliv změně podkladů k jeho udělení).
[309] Viz § 95 odst. 5 stavebního zákona.
[310] Viz ustanovení § 95 odst. 4 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[311] Viz § 95 odst. 5 ve spojení s § 95 odst. 3 stavebního zákona.

uvedená konstrukce je kompromisem mezi případnou povinností žadatele obstarat souhlasy všech osob, jež by jinak byly účastníky územního řízení na jedné straně, a propůjčením možnosti uplatnit následně námitku všem příp. účastníkům bez ohledu na jejich předchozí vyslovený souhlas k žádosti.

Právní úprava po novele neobsahuje dřívější možnost veřejnosti podat ve stejné lhůtě připomínky za předpokladu, že by mohla být ohrožena ochrana veřejného zájmu podle zvláštních právních předpisů. S ohledem na po novele zavedenou úpravu „ústního jednání“ a „veřejného ústního jednání“ v rámci územního řízení lze podle mého názoru tuto změnu vnímat jako logickou. Ačkoliv podmínky konání zjednodušeného územního řízení a konání „ústního jednání“ v rámci územního řízení, při kterém veřejnost možnost podání připomínek rovněž nemá, nejsou zcela totožné, nápadně se podobají. U obou postupů nesmí mít záměr invazivní potenciál vůči životnímu prostředí (u „ústního jednání“ nesmí podléhat ani zjišťovacímu řízení, u zjednodušeného územního řízení nesmí v konečném dopadu vyžadovat posouzení vlivů) a jeho umístění nesmí zakládat nepředpokládaný zásah do území (pro „ústní jednání“ musí pro řešené území existovat územní plán, zjednodušené územní řízení vyžaduje umístění záměru v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše).

Pokud ve lhůtě k tomu určené není podána námitka ani výhrada, pokládá se marným uplynutím této lhůty územní rozhodnutí za vydané; den po uplynutí lhůty pro podání námitek a výhrad nabývá územní rozhodnutí právní moci. Po novele se proti němu nelze odvolat.[312] Ačkoliv se tedy uplatní fikce materiálního rozhodnutí, nemohou jej účastníci v rámci správního řízení napadnout řádným opravným prostředkem.

2.2.3 Proces vydání územního souhlasu

Územní souhlas se vydává namísto územního rozhodnutí pro taxativní výčet záměrů podle stavebního zákona (mj. pro veškeré stavební záměry podle § 103 stavebního zákona, ohlašované stavby a změny staveb).[313]

Dalšími podmínkami je, že se záměr nachází v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se jím podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas dále nelze

[312] Viz ustanovení § 95 odst. 5 stavebního zákona.
[313] Pro podrobnosti viz § 96 odst. 2 stavebního zákona.

vydat u záměrů posuzovaných ve zjišťovacím řízení, nebo pro něž bylo vydáno stanovisko EIA.

Režimu územního souhlasu tedy podléhá záměr vzhledem k umístění nejen předvídatelný, ale zároveň zcela neinvazivní (vč. naprostého vynětí z režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzovaní vlivů na životní prostředí), z hlediska infrastruktury nenáročný, a pouze takový, který se vejde pod definici zákonného výčtu.

Úprava územního souhlasu je obsažena v § 96 stavebního zákona.

Po novele je stanoveno, že na vydávání územního souhlasu se nepoužijí části druhá a třetí správního řádu.[314] Ačkoliv Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku sp. zn. 1 As 92/2008 – 76 ze dne 22. ledna 2009 názor, cituji: „*Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004* … “, dosavadní praxe bude s největší pravděpodobností uvedena do souladu s jmenovanou zákonnou dikcí. Na vydání územního souhlasu se tedy použijí pouze obecné zásady správního řízení. Ostatní doposud subsidiárně aplikovaná úprava, včetně možnosti uplatnění obranných prostředků proti správnímu rozhodnutí, je vyloučena.

Na počátku procesu předkládá žadatel stavebnímu úřadu „žádost o územní souhlas“ (tento pojem byl zaveden až po novele; dřívější úprava užívala pojem „oznámení o záměru v území“)[315]. Žádost musí obsahovat obecné náležitosti podle správního řádu[316], dále pak údaje o záměru a identifikační údaje dotčených pozemků a staveb.[317]

Spolu s žádostí žadatel předkládá taxativně vyčtené přílohy.[318]

Mj. je povinen předložit souhlasná závazná stanoviska, příp. souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních předpisů. Po novele je výslovně zakotvena možnost připojit rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na využívání území.[319]

Dále je povinen připojit doklady prokazující jeho vlastnické právo, příp. smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám,

---

[314] Viz § 96 odst. 4 věta čtvrtá stavebního zákona.
[315] Viz ustanovení § 96 odst. 3 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[316] Pro obecné náležitosti žádosti viz § 45 odst. 2 správního řádu.
[317] Viz § 96 odst. 3 stavebního zákona.
[318] Podrobněji viz § 96 odst. 3 písm. a) až e) stavebního zákona.
[319] Viz § 96 odst. 3 písm. b) stavebního zákona odkazující na § 169 odst. 3 stavebního zákona.

na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí. Po novele postačí v případě, že žadatel není vlastníkem, ani nemá uvedené dokumenty, předložit souhlas vlastníka.[320]

V neposlední řadě musí být žádost doložena také souhlasy osob s věcnými právy k pozemku se společnou hranicí, nebo stavbě na něm. Souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu. Tento souhlas se však nevyžaduje u stavebních záměrů uvedených v § 103, pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic menší než 2 m; tedy u jednoduchých záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení jež jsou umístěny v dostatečné vzdálenosti od hranice.[321]

Dřívější úprava vyžadovala souhlas od všech osob, které by byly účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b) – tedy od „osob s věcnými právy k pozemku nebo stavbě na nichž má být záměr uskutečněn“ a od „osob s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám“[322]. V porovnání s první jmenovanou kategorií tak již není vyžadován souhlas okruhu osob se všemi věcnými právy k předmětu územního řízení, pouze těch s právy vlastnickými – jejich souhlas je navíc vyžadován jen, pokud není předložena smlouva, nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k předmětu územního řízení.[323]. Z druhého okruhu osob již není třeba souhlas adresátů věcných práv k pozemkům, které nedisponují společnou hranicí s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn, a k stavbám na těchto pozemcích, třebaže by bylo možné označit tyto pozemky a stavby za sousední a práva adresátů za dotčená; oproti tomu je však po novele vyžadován souhlas i těch adresátů věcných práv k pozemkům se společnou hranicí, jejichž práva nemohou být přímo dotčena – v tomto smyslu se tak okruh osob dávajících souhlas rozšířil[324].

Sankcí za předložení žádosti bez těchto souhlasů je nařízení územního řízení (viz níže).

---

[320] Tedy obdobně jako v žádosti o vydání územního rozhodnutí - viz § 96 odst. 3 písm. a) stavebního zákona odkazující na § 86 odst. 3 stavebního zákona.
[321] Viz § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona.
[322] Viz ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[323] Srovnej současné znění § 96 odst. 3 písm. a) a stavebního zákona a ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[324] Srovnej současné znění § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona a ustanovení § 96 odst. 3 písm. e) stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

Žadatel však po novele není povinen zajistit, aby informace o jeho záměru byla vyvěšena na veřejně přístupném místě u stavby nebo pozemku.[325]

Po novele je výslovně stanoveno, že se žádost neprojednává v územním řízení podle § 87 stavebního zákona - tedy mj. se nekoná „ústní jednání“, ani „veřejné ústní jednání.[326]

Stavební úřad přezkoumá, zda je žádost úplná.

Dále přezkoumá soulad záměru se stejnými požadavky, jaké uplatňuje v územním řízení[327].

Jsou-li obě náležitosti splněny, do 30 dnů od podání žádosti vydá územní souhlas.

Územní souhlas po novele obsahuje náležitosti stanovené stavebním zákonem[328] a přiměřeně náležitosti územního rozhodnutí[329].

Právních účinků nabývá po novele doručením žadateli.[330]

Protože se na proces vydávání územního souhlasu po novele nevztahují části druhá a třetí správního řádu, domnívám se, že se nelze, narozdíl od předchozí praxe plynoucí zejména z judikatury[331], proti němu odvolat, ani uplatnit jiné obranné prostředky správní povahy[332]. Podle mého názoru však nelze pro jeho materiální charakter individuálního správního aktu vyloučit uplatnění obranných prostředků povahy soudní podle soudního řádu správního[333].

Navzdory vyloučení aplikace části druhé a třetí správního řádu jej však lze po novele výslovně[334] přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků (tedy od doručení žadateli – viz výše); rozhodnutí ve věci v prvním stupni však nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Ačkoliv ze znění stavebního zákona

---

[325] Viz ustanovení § 96 odst. 5 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb.
[326] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona.
[327] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona odkazující na § 90 stavebního zákona.
[328] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona.
[329] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona odkazující na podrobnou úpravu § 92 odst. 1 stavebního zákona.
[330] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona.
[331] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 92/2008 – 76 ze dne 22. ledna 2009: „*Územní souhlas […] je rozhodnutím ve smyslu […] správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné.*“
[332] Dle mého názoru je potřebné pojem „vydávání“ vykládat extenzivně, tedy jak v pozitivním smyslu prvotní tvorby, tak v negativním smyslu korekce nebo zrušení na základě příslušných opravných, nebo dozorčích prostředků.
[333] Zejména s ohledem na výklad pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.
[334] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona.

vyplývá, že se úprava přezkumného řízení (jež je součástí části druhé správního řádu[335]) na územní souhlas nepoužije, zřejmě ji v tomto případě bude nutné aplikovat; v opačném případě by se jednalo o zvláštní obranný prostředek ad hoc, u něhož by stručnost úpravy ve stavebním zákoně komplikovala jeho uplatnění v praxi.

Namísto vydání územního souhlasu však stavební úřad ve dvou případech nařídí územní řízení. Prvním je situace, kdy stavební úřad dojde po přezkumu žádosti a záměru (viz výše) k závěru, že záměr, nebo žádost nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu.

Druhý případ odklonu procesu do územního řízení představuje po novele situace, kdy stavební úřad dojde k závěru, že mohou být dotčena práva ještě dalších osob vedle „osob s věcnými právy k pozemku se společnou hranicí, nebo stavbě na něm“(tedy těch, které vždy musí předem vyslovit souhlas přikládaný k žádosti); to však neplatí, vysloví-li s tím tyto osoby souhlas[336].[337] Jako obtížné se jeví vymezení samotného okruhu osob, jež by tento souhlas měly preventivně udělit – vzhledem k absenci jakýchkoliv zákonných vodítek je problematika jejich určení podle mého názoru typickou otázkou správního uvážení; uvedená konstrukce tedy žadatele nutí předpovídat uvážení stavebního úřadu. Na druhé straně však stavební zákon nevylučuje, aby tyto osoby poskytly souhlas dodatečně – podle mého názoru tedy přestože stavební úřad nemá výslovnou povinnost dotázat se po zjištění možného dotčení těchto osob, zda souhlas udělí, bylo by uvedené řešení nejen logické, ale také šetrné a vzhledem obsahu obecných zásad správního řízení i zákonné. Osoby, jejichž dotčení práv je posuzováno, však s přímými účinky na řízení intervenovat nemohou.

Usnesení o provedení územního řízení se oznamuje pouze žadateli a nelze se proti němu odvolat. Žádost o územní souhlas se poté považuje za žádost o vydání územního rozhodnutí a pokud je to k posouzení záměru nezbytné, vyzve stavební úřad žadatele k jejímu doplnění.[338]

Zároveň je stanoveno, že o námitkách „osob s věcnými právy k pozemku se společnou hranicí, nebo stavbě na něm“, tedy osob, jejichž souhlas je přikládán

[335] Přesněji vymezeno část druhá, hlava IX. správního řádu – ustanovení § 94 až 99.
[336] Vyjádření v zákoně ohledně tohoto souhlasu je podle mého názoru nešťastné, neboť z jeho dikce plyne, že další osoby musí vyjádřit souhlas právě s dotčením vlastních práv (tedy nikoliv se záměrem, nebo vydáním územního souhlasu) – což v předestřených souvislostech může tyto osoby motivovat k odepření souhlasu.
[337] Viz § 96 odst. 5 stavebního zákona.
[338] Viz § 96 odst. 5 stavebního zákona.

k žádosti, se nerozhoduje[339].[340] Tato formulace má patrně pouze zdůraznit skutečnost, že jmenované osoby z těch, jež by jinak byly účastníky řízení, a jež se mohou bránit odepřením souhlasu nezbytného k podání žádosti o územní souhlas, vyčerpají jeho udělením veškerá práva. Ostatní potenciální účastníci nemají v tomto směru práva žádná, jejich práva mohou být hájena právě nařízením územního řízení stavebním úřadem, které jim propůjčuje první plnohodnotnou možnost obrany.

2.2.4 Postup při uzavření veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území

Postup uzavírání veřejnoprávní smlouvy je po novele upraven zcela nově a podrobněji v § 78a stavebního zákona. Úprava byla před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. obsažena v § 78 odst. 3 stavebního zákona - podmínkou uzavření byl pouze souhlas dotčeného orgánu, ve zbývajícím pak úprava odkazovala na obecnou úpravu správního řádu týkající se subordinačních smluv, uzavírání veřejnoprávních smluv, přezkoumání souladu s právními předpisy a změnu obsahu, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy[341], pouze s tou výjimkou, že o zrušení nemohl rozhodnout na návrh smluvní strany, jejíž návrh nezískal podporu všech smluvních stran, orgán příslušný k rozhodování sporů ze smluv[342]. Nové znění prvky subsidiarity zachovává (přičemž užití příslušných ustanovení části páté správního řádu přímo neomezuje) a zavádí nepoměrně obsáhlejší speciální úpravu.

Pro uzavírání veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby se tedy subsidiárně použije úprava části páté správního řádu s odchylkami vyplývajícími z této zvláštní úpravy stavebního zákona. Úpravě správního řádu se tato práce bude z důvodů odpovídajícího rozsahu věnovat pouze tehdy, ukáže-li se to nutným pro přesné vymezení postavení dotčených osob.

---

[339] Obdobně jako v případě podkapitoly 2.2.2 Zjednodušené územní řízení považuji uvedené řešení za nešťastné, zde navíc umocněním z hlediska vyloučení jakýchkoliv důvodů uplatnění námitek, které by měly pokrývat alespoň obranu těchto osob proti falsifikaci projevu konsensu; navíc se nemožnost uplatnění námitek v důsledku konsensu osob s územním souhlasem projevuje v navazujícím řízení, které je procesem odlišným od procesu vydávání územního souhlasu, pro nějž byl souhlas poskytnut (se všemi změnami z toho plynoucími).

[340] Viz § 96 odst. 4 stavebního zákona; zůstává otázkou, proč zákonodárce systematicky zařadil tuto normu do ustanovení upravujícího postup v případě dodržení všech podmínek pro uplatnění postupu vydání územního souhlasu, při němž však k uplatňování námitek nedochází.

[341] Původní úprava § 78 odst. 3 odkazovala na § 161 až 168 správního řádu.

[342] Tento závěr lze dovodit z toho, že stavební zákon vylučoval použití § 167 odst. 3 správního řádu.

Název samotné veřejnoprávní smlouvy po novele zní „o umístění stavby“, „o změně využití území“ nebo „o změně vlivu užívání stavby na území“.[343]

Pravidlo, že veřejnoprávní smlouvou je možné nahradit všechna územní rozhodnutí kromě územního rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu, tak zůstalo nezměněno.

Další pojednání se věnuje zákonnému postupu při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, který je obsahem po novele přijaté speciální úpravy.

Veřejnoprávní smlouvu není možné uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko EIA.

Na počátku předloží žadatel stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy se zákonem stanoveným obsahem[344].

Návrh smlouvy musí mj. obsahovat náležitosti výroku vč. všech údajů a podmínek vyplývajících ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Tato závazná stanoviska, příp. rozhodnutí musí být k návrhu přiloženy; žadatel je tedy musí před předložením návrhu obstarat samostatně. Tímto postupem je zajištěna ochrana veřejných zájmů.

Žadatel je dále zejména povinen uvést v návrhu osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení.[345]

Obdobně jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí a žádosti o územní souhlas[346] je žadatel povinen připojit k návrhu mj. doklad prokazující jeho vlastnické právo k pozemku, nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit, příp. smlouvu nebo doklad o jeho právu provést stavbu nebo opatření k tomuto pozemku, nebo stavbě. Není-li žadatel vlastníkem a nemá ani uvedené dokumenty, je povinen přiložit souhlas vlastníka (uvedené opět neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit)[347].

Stavební úřad návrh veřejnoprávní smlouvy posoudí do 30 dnů od předložení z hlediska splnění podmínek jejího uzavření. Přitom vyvěsí informaci o podaném návrhu na úřední desce po dobu 8 dnů.[348]

---

[343] Jak plyne z § 78a odst. 1 stavebního zákona.
[344] Podrobněji viz § 78a odst. 2 stavebního zákona.
[345] Viz § 78a odst. 2 stavebního zákona.
[346] Srovnej podkapitoly 2.2.1 Územní řízení a 2.2.3 Proces vydání územního souhlasu.
[347] Viz § 78a odst. 2 stavebního zákona odkazující na § 86 odst. 3 stavebního zákona.
[348] Viz § 78a odst. 3 stavebního zákona.

Na základě posouzení stavební úřad návrh veřejnoprávní smlouvy přijme, nebo odmítne (důvody odmítnutí sdělí pouze žadateli).

I za situace, kdy je veřejnoprávní smlouva uzavřena, nenabývá bez dalšího bezprostředně účinnosti.

S uzavřenou veřejnoprávní smlouvou totiž musí vyslovit souhlas ostatní osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení.[349]

Ačkoliv je oproti dříve uplatněné obecné úpravě § 161 odst. 1 správního řádu po novele vyžadován souhlas všech osob, jež by jinak byly účastníky řízení, nikoliv pouze účastníků podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, nebude mít tato změna na okruh uvedených osob pravděpodobně žádný vliv, neboť postavením účastníka podle § 27 odst. 1 správního řádu, jenž byl do výčtu po novele zahrnut, disponuje pouze žadatel.[350]

Navrhovatel je povinen tyto souhlasy následně zajistit a předložit stavebnímu úřadu (spolu s veřejnoprávní smlouvou a grafickou přílohou, na něž stavební úřad vyznačí účinnost). Lze mít za to, že tato úprava bude užita jako speciální ve vztahu k obecnému ustanovení správního řádu o subordinačních smlouvách, jež vyžaduje souhlas účastníků k nabytí účinnosti smlouvy, ale neupřesňuje okamžik, kdy má být souhlas příslušných osob orgánu předložen[351]. Forma souhlasu však musí být stále písemná (ze správního řádu toto vyplývá explicitně[352], ze stavebního zákona dle mého názoru po interpretaci předmětného znění[353]).

Ačkoliv tedy proces uzavření veřejnoprávní smlouvy jiným osobám, než účastníkům nesvěřuje jakýkoliv nástroj obrany, práva účastníků jsou absolutní, neboť bez souhlasu byť jediného účastníka nemůže řádně uzavřená veřejnoprávní smlouva nabýt účinnosti.

Po vyznačení účinnosti vyvěsí stavební úřad oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy na úřední desce po dobu 15 dnů. Veřejnoprávní smlouvu s vyznačením účinnosti doručí rovněž místně příslušnému obecnímu úřadu, není-li stavebním úřadem.[354]

---

[349] Viz § 78a odst. 4 stavebního zákona.
[350] Srovnej vymezení účastenství v řízení o žádosti podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu.
[351] Viz § 168 správního řádu.
[352] Viz § 161 odst. 1 odkazující na § 168 správního řádu.
[353] Viz znění § 78a odst. 4 stavebního zákona: „*Žadatel je povinen předložit […] veřejnoprávní smlouvu spolu se souhlasy osob …*“
[354] Viz § 78a odst. 5 stavebního zákona. Význam tohoto kroku lze spatřovat v možnosti účastníka podat podnět ke konání přezkumného řízení z důvodu případné falsifikace souhlasu.

Veřejnoprávní smlouvu lze po novele výslovně přezkoumat z moci úřední v přezkumném řízení podle správního řádu.[355] Ačkoliv odkaz daného ustanovení není zcela zřejmý, lze mít za to, že tato úprava odkazuje na subsidiární užití úpravy správního řádu o přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy[356], na které se obdobně užije ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu[357]. Ačkoliv úprava přezkumu veřejnoprávní smlouvy výslovně stanoví, že správní orgán není při přezkumu vázán lhůtami stanovenými pro přezkumné řízení správním řádem[358], jsou tyto lhůty, vyjma subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení[359], po novele výslovně identicky upraveny ve stavebním zákoně - přezkumné řízení lze zahájit v objektivní lhůtě 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy; rozhodnutí ve věci v prvním stupni pak nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy.

3. Postavení dotčených osob ve stavebním řízení a alternativních stavebních procesech

3.1 Stavební řízení

Úprava stavebního řízení je obsažena v § 108 až 115 stavebního zákona.

Účelem stavebního řízení je vydání stavebního povolení.

Stavební povolení je rozhodnutím, jehož obsahem je mj. určení podmínek provedení stavby a pokud je to třeba, též podmínek jejího užívání (obé viz níže).[360]

Stavební povolení je vyžadováno u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání (není-li stavebním zákonem nebo zvláštním právním předpisem stanoveno jinak), což je po novele stanoveno výslovně. Rovněž jej po novele výslovně vyžadují změny staveb uvedených v § 104 (tedy staveb ohlašovaných), jejichž provedení by mělo za následek překročení parametrů staveb této kategorie. Stavební řízení se vede také tehdy, jestliže stavební úřad rozhodl usnesením, že ohlášený záměr projedná ve stavebním řízení[361].[362]

---

[355] Viz § 78a odst. 9 stavebního zákona.
[356] Viz § 165 správního řádu.
[357] Viz § 165 odst. 9 správního řádu.
[358] Viz § 165 odst. 7 správního řádu.
[359] Viz § 96 odst. 1 správního řádu – pro vydání usnesení o zahájení řízení o přezkumu smlouvy tedy i nadále není rozhodující lhůta 2 měsíců ode dne, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl.
[360] Podrobněji viz § 115 odst. 1 stavebního zákona.
[361] Za podmínek uvedených v § 107 stavebního zákona.

Stavební řízení se nevede u stavebních záměrů nevyžadujících ohlášení, ani stavební povolení[363] a to i když je podána žádost (stavební úřad ji odloží a poučí účastníka o oprávněni provést záměr). Je-li podána žádost u ohlašovaných záměrů, posoudí ji stavební úřad jako ohlášení. Obé je po novele stanoveno výslovně.[364]

Na stavební řízení se, obdobně jako na územní řízení, subsidiárně použijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu o správním řízení. Výčet osob, jež mohou zákonným postupem hájit svá subjektivní práva a zájmy je tedy ve stavební řízení ohraničen okruhem účastníků řízení.

Vymezení účastníků je provedeno po novele výslovně taxativním výčtem[365]. Případné rozšiřovaní okruhu osob, jež se mohou stát účastníky řízení tak není přípustné.

Účastníkem řízení je v prvé řadě stavebník.[366] Dále jsou jimi vlastník stavby, na níž má být provedena změna – tento vždy - a vlastník pozemku, na kterém má být prováděna stavba – tento však po novele pouze za předpokladu, že může být jeho vlastnické právo k pozemku přímo dotčeno prováděním stavby[367]; toto řešení je dle mého názoru korektní a souvisí se skutečností, že jak vlastník stavby, tak pozemku zásadně musí poskytnout souhlas s uskutečněním samotného stavebního záměru jako takového[368], způsob jeho provádění je však předmětem následného stavebního řízení, ve kterém dostanou uvedené osoby první reálnou možnost hájit své zájmy ve vztahu k problematice způsobu realizace, přičemž je nepochybné, že druh a intenzita výkonu jakýchkoliv prací na již existující stavbě se jejího vlastníka týká bez dalšího, zatímco v případě vlastníka pozemku se jedná jen o takové práce, které jsou způsobilé zasáhnout do faktické, či právní integrity pozemku (ať už mechanickými vlivy, chemickými imisemi, nebo prostým omezením obvyklého využití pracovním ruchem[369]). Lze mít však za to, že v dalším řízení uplatňují obě skupiny účastníků práva pouze ve vztahu

---

[362] Viz § 108 stavebního zákona.
[363] Tedy záměry podle § 103 stavebního zákona.
[364] Viz § 108 odst. 3 stavebního zákona.
[365] Viz úvodní věta § 109 stavebního zákona: „*Účastníkem řízení je pouze* ...“; slovo „pouze“ bylo vloženo novelou, zákonem č. 350/2012 Sb. .
[366] Viz § 109 písm. a) stavebního zákona.
[367] Viz § 109 písm. b) a c) stavebního zákona. Postačí tedy pouhá potence dotčení.
[368] Tento je poté v určité podobě přílohou žádosti o vydání stavebního rozhodnutí jako doklad o právu podle § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, nelze-li vznik daného práva zjistit dálkovým přístupem z katastru nemovitostí.
[369] V tomto ohledu zůstává dle mého názoru sporným obsah formulace „přímo dotčeno“, neboť požadavek přímého dotčení, byť jeho evidentním smyslem je vyloučit z účastenství osoby ovlivněné dotčením ryze „kosmetického“ charakteru, je vymezen natolik široce, že pod něj nemusí být zahrnuty způsoby dotčení, které by však z povahy věci účastenství zakládat měly.

k šetrnému způsobu provádění stavby (nikoliv k přípustnosti realizace jako takové), byť tak u vlastníka existující stavby, jež má být změněna, není řečeno výslovně.

Obě posledně jmenované osoby vystupují v tomto postavení pouze za předpokladu, že nevystupují v postavení stavebníka.

Účastníky jsou však rovněž osoby, které mají k pozemku, na kterém má být stavba prováděna, právo odpovídající věcnému břemeni, a stejně tak osoby, které mají k jiné stavbě na takovém pozemku právo vlastnické, nebo právo odpovídající věcnému břemeni. Stejně tak jsou účastníky vlastníci sousedních pozemků a osoby s právy odpovídajícími věcnému břemeni k těmto pozemkům, a vlastníci staveb na nich. Po novele však i tyto jmenované osoby disponují postavením účastníka pouze za předpokladu, že jejich práva mohou být přímo dotčena prováděním stavby[370]; patrným důvodem je, že předmětem jejich práv nejsou stavby, ani pozemky dotčené samotným záměrem, a ve fázi určování stavebně - technických podmínek uskutečňování záměru mohou být zájmy těchto osob dotčeny pouze způsobem realizace stavebního záměru na jiných nemovitostech, pokud vykazuje invazivní účinky vůči okolí.

Konečně je po novele účastníkem osoba, o níž tak stanoví zvláštní právní předpis a to za podmínky, že stavebním povolením mohou být dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů. Podmínkou však je, že o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.[371] Podle mého názoru tato úprava zřejmě cílí na rozšíření potenciálu k hájení veřejných zájmů u osob uvedených v § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, jež byly na základě uvedeného ustanovení účastníky územního řízení, a to po novele též ve vztahu k hájení té skupiny veřejných zájmů, která se týká stavebně – technického provedení stavby. Nutno dále poznamenat, že bez výslovného uvedení ve výčtu účastníků stavebního řízení by po výslovném zakotvení povahy tohoto výčtu jako výčtu taxativního (viz výše) nemohly práva účastníků vykonávat.

Naopak stavební zákon po novele výslovně nestanoví, že účastníkem není nájemce bytu, nebytového prostoru, ani pozemku.[372] Uvedený závěr totiž vyplývá z předmětného výčtu účastníků a contrario. Dále již stavební zákon po novele

[370] Viz § 109 písm. d) až f) stavebního zákona. I zde postačí potence dotčení.
[371] Viz § 109 písm. g) stavebního zákona.
[372] Srovnej ustanovení § 109 odst. 2 stavebního zákona ve znění před nabytím účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

nepřiznává postavení účastníka společenství vlastníků jednotek, pokud se stavební řízení týká domu, společných částí domu, nebo pozemku.[373]

Řízení se zahajuje na žádost.

Žádost musí vedle obecných náležitostí podle § 45 odst. 1 správního řádu a náležitostí podle stavebního zákona mj. po novele obsahovat vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti.[374]

Toto povinné vyjádření umožňuje stavebnímu úřadu podle mého názoru velmi prakticky vzít vždy v potaz zájmy osob, jejichž součinnost je při realizaci záměru nezbytná.

Po novele je u řízení s velkým počtem účastníků[375] zjednodušena povinnost žadatele označit všechny jemu známé účastníky[376] ve vztahu k osobám s vlastnickým právem nebo právem odpovídajícím věcnému břemeni k sousedním pozemkům a vlastníkům staveb na nich - postačí pouhé označení pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.[377]

Žadatel tak není povinen zjišťovat oprávněné subjekty věcných práv, dokonce ani práv vlastnických, k určeným sousedním nemovitostem. Podmínka „přímého dotčení vlivem záměru“ zřejmě logicky omezuje povinnost žadatele na označení účastníků pouze z jeho nejbližšího okolí, ačkoliv za „sousední stavbu“ či „pozemek“ lze považovat i nemovitost, jež na stavební záměr bezprostředně nepřiléhá.

Přílohou žádosti musí být mj. doklad o právu.[378]

Po novele je stavebník povinen vždy obstarat a připojit také rozhodnutí dotčených orgánů (dříve tomu tak bylo pouze za podmínky, že tyto dokumenty obstaral předem).[379]

Přílohou musí být vždy také projektová dokumentace zpracovaná projektantem se stanoveným obsahem.[380]

---

[373] Srovnej ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona ve znění před nabytím účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[374] Viz § 110 odst. 1 stavebního zákona.
[375] Viz § 144 správního řádu.
[376] Viz § 45 odst. 1 správního řádu.
[377] Viz § 110 odst. 7 stavebního zákona.
[378] Viz § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
[379] Viz § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.
[380] Viz § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

V následující fázi stavební úřad přezkoumá žádost a podklady z hlediska, zda podle nich lze stavbu provést a mj. ověří skutečnosti uvedené v demonstrativním výčtu[381], například zda je projektová dokumentace zpracována v souladu s vyčtenými akty.

Neopomenutelným postupem je také ověření účinků budoucího užívání stavby.[382]

Pokud stavební úřad na základě uvedených postupů zjistí, že žádost neobsahuje požadované náležitosti, po novele vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení obligatorně[383] přeruší usnesením, které se doručuje pouze stavebníkovi.[384] Dle mého názoru zde dochází k suspenzi možnosti oznámit rozhodnutí stavebníkovi ústním vyhlášením za současného vzdání se nároku na doručení písemného vyhotovení[385].

Pokud je žádost bez vad, stavební úřad oznámí zahájení stavebního řízení jemu známým účastníkům a dotčeným orgánům. V oznámení upozorní na pravidlo, že námitky a závazná stanoviska mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání. Účastníci v řízení s velkým počtem účastníků identifikovaní po novele označením pozemků a staveb evidovaných v katastru (viz výše) jsou takto označeni v oznámení i dalších úkonech řízení.[386]

Doručuje-li se účastníkům oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou (např. za splnění podmínek v řízení s velkým počtem účastníků), stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna, se oznámení doručuje do vlastních rukou.[387] Ostatní účastníci, a to vč. např. vlastníka pozemku, na kterém má být prováděna stavba, se mohou za uvedených podmínek o zahájení řízení dozvědět pouze způsobem určeným pro doručení veřejné vyhlášky (tj. zejména sledováním úřední desky). Domnívám se, že opomenutí vlastníka pozemku při doručování do vlastních rukou zakládá zjevnou disproporci při ochraně vlastnického práva se všemi důsledky, neboť vlastník pozemku je podle mého názoru účastníkem řízení od jeho počátku[388] a na řízení má zájem shodný

[381] Pro podrobný obsah výčtu viz § 111 odst. 1 stavebního zákona.
[382] Viz § 111 odst. 2 stavebního zákona.
[383] Srovnej oproti fakultativnímu postupu dle znění obecného ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu.
[384] Viz § 111 odst. 3 stavebního zákona.
[385] Srovnej obecnou úpravu § 72 odst. 1 správního řádu.
[386] Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.
[387] Viz § 113 odst. 3 stavebního zákona.
[388] Pro tento závěr lze uvést následující argumenty: k přiznání postavení účastníka postačuje pouhá potence přímého dotčení podle § 109 písm. c) stavebního zákona, přičemž žadatel je povinen jemu známé účastníky označit již v žádosti – je tedy na místě, aby uvedl vlastníka pozemku vždy, přičemž rozhodnutí

s vlastníkem stavby nejen z důvodu ochrany svých zájmů při provádění stavby, ale v souvislosti s výše uvedeným lze uvažovat o jeho zájmu na prokázání svého přímého dotčení v případě sporného účastenství.

K oznámení musí dojít nejméně 10 dnů před ústním jednáním.

Další fází je tedy, ve stavebním řízení povinné, ústní jednání.[389]

Od ústního jednání lze upustit pouze, jsou-li stavebnímu úřadu dobře známy poměry staveniště a žádost zároveň poskytuje dostatečný podklad pro posouzení stavby a stanovení podmínek provádění[390]. Tedy podle mého názoru za podmínky, že podmínky provádění stavby a její vlivy na okolí jsou spolehlivě předvídatelné a o podrobnostech řešení samotného záměru si lze učinit reálnou představu z obsahu žádosti a přiložených dokumentů, zejména projektové dokumentace.

Nejpozději při ústním jednání mohou účastníci uplatnit námitky a dotčené orgány svá závazná stanoviska.[391]

Námitky účastníků mohou být podány pouze za účelem uplatnění taxativně vymezených výtek – tedy proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů – to vše však pouze za předpokladu, že je jimi přímo dotčeno vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě předmětného účastníka.[392] [393]

Sankcí za překročení uvedeného rozsahu je, že k takto uplatněným námitkám se nepřihlíží.[394]

---

o potenci přímého dotčení má setrvat na stavebním úřadu – tento závěr by měl být aplikován na všechny osoby, jejichž účastnictví je podmíněno přímým dotčením podle § 109 stavebního zákona, neboť o způsobu provedení stavby a od něj odvislé potenci dotčení bude jednáno až v průběhu řízení, je tedy vyloučeno, aby si o něm stavební úřad učinil a priori úsudek na jeho počátku; navíc u účastníků podle § 109 písm. e) a f) s nesrovnatelně menší potencí přímého dotčení, u nichž je tato potence rovněž podmínkou přiznání postavení účastníka, stavební zákon oznámení zahájení řízení a tedy i předchozí přiznání postavení účastníka výslovně předpokládá v § 112 odst. 1 stavebního zákona (postup identifikace označením pozemků a staveb).

[389] Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.

[390] Viz § 112 odst. 2 stavebního zákona.

[391] Viz § 112 odst. 1 stavebního zákona.

[392] Viz § 114 odst. 1 stavebního zákona.

[393] Dle mého názoru však zůstává otázkou, proč je k přiznáni účastenství bezvýhradně vyžadováno naplnění potence dotčení podmínkami procesu realizace (viz § 109 písm. c) až f) stavebního zákona), kde tato potence je podmínkou možnosti uplatnění námitek, jejichž obsahem mohou být jak výtky k podmínkám procesu realizace, tak ke stavebně - technickému řešení výsledku realizace (viz § 114 odst. 1 stavebního zákona). Příslušní účastníci tak k uplatnění námitky ke stavebně – technickému řešení musí v prvé řadě splňovat podmínku možného dotčení způsobem realizace záměru.

[394] Viz § 114 odst. 1 stavebního zákona.

Stejně tak se nepřihlíží k námitkám, které mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu, nebo při vydání územního opatření.[395]

Po novele je účastník výslovně povinen uvést v námitce skutečnosti zakládající postavení účastníka a důvody podání námitky.[396] [397]

Výslovné zakotvení této podmínky dle mého názoru přispěje k rychlejší identifikaci okruhu účastníků, zejména s ohledem na účastníky opomenuté, tedy k přehlednějšímu vedení řízení. Ačkoliv je splnění této podmínky vyžadováno i od osob, jimž bylo jako účastníkům doručeno oznámení o zahájení řízení, nebude v praxi problémem uvést jako skutečnost zakládající postavení účastníka podstatné náležitosti uvedené v tomto oznámení.

O všech uvedeným pravidlech a podmínkách podávání námitek musí být po novele účastníci poučeni v oznámení o zahájení řízení.[398]

Pokud stavební úřad od ústního jednání z výše uvedených důvodů upustí, stanoví namísto ústního jednání náhradní lhůtu v délce nejméně 10 dnů, ve které mohou být námitky a závazná stanoviska uplatněny.[399]

Je-li obsah uplatněných námitek vzájemně sporný, zůstává prvotním řešením dohoda mezi účastníky. Nevede-li však snaha stavebního úřadu k takové dohodě, posoudí stavební úřad námitky, pokud to nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Posuzuje tedy námitky stavebně právní povahy, a sice na základě vybraných kritérií[400]. Takto je oprávněn učinit si úsudek i o námitkách občanského práva, o nichž stavební úřad rozhodne[401]; výjimkou je však námitka týkající se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.[402]

Po uskutečnění ústního jednání, nebo uplynutí náhradní lhůty pro podání námitek, nebo závazných stanovisek pokračuje stavební úřad ve správním řízení za

---

[395] Viz § 114 odst. 2 stavebního zákona.
[396] Viz § 114 odst. 1 stavebního zákona; dříve tyto náležitosti vyplývaly mj. z judikátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 80/2008 – 68.
[397] Zůstává otázkou, zda se věta poslední za středníkem v § 114 odst. 1 stavebního zákona „k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první, se nepřihlíží“ vztahuje k části před středníkem, první větě ustanovení, nebo oběma – dle mého názoru nedává „překročení rozsahu“ ve vztahu k větě před středníkem smysl, proto se vztahuje k větě první ustanovení – při absenci uvedených náležitostí se tak naopak aplikuje § 37 odst. 3 správního řádu.
[398] Viz § 114 odst. 4 stavebního zákona.
[399] Viz § 112 odst. 2 stavebního zákona.
[400] Na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popř. rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem (viz § 114 odst. 3 stavebního zákona).
[401] Shodně uplatňuji názor viz pozn. pod čarou č. 288.
[402] Viz § 114 odst. 3 stavebního zákona.

obecných podmínek s tím, že může uskutečnit některé další kroky – např. přizvat na svůj náklad autorizovaného inspektora, příp. hlavního projektanta.[403]

Po novele jsou výslovně určeny lhůty pro vydání rozhodnutí v jednoduchých věcech a zvlášť složitých případech[404], které jsou upraveny odchylně od obecné úpravy správního řádu.[405]

V jednoduchých věcech, zejména lze-li bez dalšího rozhodnout na základě podkladů předložených stavebníkem, musí být rozhodnuto bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 60 dnů od zahájení řízení – podle mého názoru lze mít za to, že tato lhůta je odvozena od kombinace obecné lhůty 30 dnů s připočtením 30 dnů za konání, zde povinného, ústního jednání[406]. Ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle do 90 dnů. Obecně tak lze tvrdit, že rozhodnutí musí být ve stavebním řízení vydáno bezodkladně, a nelze-li tak učinit, pak mezi 60 a 90 dny od zahájeni řízení v závislosti na případu.

Výsledkem stavebního řízení je vydání stavebního povolení.

Stavební úřad (jak bylo zmíněno na počátku podkapitoly) stanoví ve stavebním povolení podmínky pro provedení stavby a je-li to třeba, také pro její užívání. Uvedené podmínky jsou výsledkem celého stavebního řízení. Úřad jimi kromě zajištění návaznosti na jiné podmiňující stavby a zařízení a dodržení obecných požadavků na výstavbu, popř. technických norem, zabezpečuje rovněž ochranu veřejných zájmů.[407]

Součástí odůvodnění stavebního povolení je vyhodnocení námitek účastníků[408].

Ohledně doručování platí obecná úprava správního řádu spolu s režimem následujících dvou zvláštních pravidel.

Po dni nabytí právní moci stavebního povolení zašle stavební úřad stavebníkovi jedno vyhotovení ověřené projektové dokumentace spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě. Pokud vlastník stavby není stavebníkem, zašle jedno vyhotovení ověřené projektové dokumentace (bez štítku) také jemu.[409]

Ohledně doručování stavebního povolení veřejnou vyhláškou platí také výše zmíněné pravidlo pro doručování oznámení o zahájení řízení – i v tomto případě bude

[403] Viz § 113 odst. 1 a 2 stavebního zákona.
[404] Viz § 112 odst. 3 stavebního zákona.
[405] Viz § 71 správního řádu.
[406] Srovnej § 71 odst. 3 správního řádu.
[407] Viz § 115 odst. 1 stavebního zákona.
[408] Více o tomto problému viz podkapitola 1.6.3.2 Námitky a pozn. pod čarou č. 145.
[409] Viz § 115 odst. 3 stavebního zákona.

tedy stavebníkovi a vlastníkovi stavby, na které má být provedena změna, doručeno vždy do vlastních rukou.[410] V tomto ohledu lze dle mého názoru uplatnit stejné výtky jako v případě doručování do vlastních rukou u oznámení o zahájení řízení (viz výše).

3.2 Postup ohlášení stavebního záměru

Postup ohlášení stavebního záměru je upraven v § 104 až 107 stavebního zákona.

Vyznačuje se dvěma zásadními specifiky.

Zaprvé – za procesní specifikum lze považovat fakt, že toto ohlášení nejenže není projednáváno v režimu stavebního řízení[411], ale po novele je pro tento postup, vedoucí za stanovených podmínek k vydání souhlasu, vyloučen i obecný režim správního řízení podle správního řádu[412].

Z uvedeného vyplývá, že souhlas není správním rozhodnutím.

Zadruhé – ohlášení vyžadují pouze záměry taxativně vymezené ve stavebním zákoně[413] při dodržení uvedených parametrů (např. vymezené stavby pro bydlení, podzemní stavby, dočasné stavby a haly aj. stavby a po novele též stavby odstavných, manipulačních, prodejních, skladových nebo výstavních ploch). Pakliže daný záměr svými parametry překročí hodnoty uvedené v zákoně, spadá plně do režimu stavebního řízení, pakliže jsou jeho parametry podlimitní, spadá zřejmě do výčtu uvedeného v § 103 stavebního zákona, tedy jeho realizace nevyžaduje ohlášení, ani povolení.

Ohlášení dále vyžadují změny staveb nevyžadujících ohlášení ani stavební povolení, pokud se překročením limitů dostanou tyto záměry do hodnot určených pro ohlašované stavby[414], avšak po novele výslovně také změny ohlašovaných staveb, na základě nichž nedojde k překročení hodnot určených pro ohlašované stavby[415].

Naopak není vyžadováno u taxativně vymezených staveb a terénních úprav, u kterých tak bylo určeno stavebním úřadem v územním rozhodnutí, jestliže to nevylučuje

---

[410] Viz § 115 odst. 5 stavebního zákona.
[411] Viz § 106 odst. 2 stavebního zákona.
[412] Viz § 106 odst. 2 stavebního zákona: „*Na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují části druhá a třetí správního řádu*.“
[413] Podrobněji viz § 104 stavebního zákona.
[414] Viz § 103 odst. 2 stavebního zákona.
[415] Viz § 104 odst. 2 stavebního zákona.

povaha věci, ochrana veřejných zájmů (uvedených ve zvláštních právních předpisech) nebo ochrana práv účastníka.[416]

Po novele však stavební zákon neobsahuje dřívější možnost u taxativně vymezených staveb provést záměr bez dalšího na základě dříve podané územně plánovací informace.[417]

Obsahem ohlášení je výčet povinných náležitostí podle stavebního zákona, zejména identifikační údaje určené stavebním zákonem (o stavebníkovi, o pozemku, o záměru atd.), a po novele celá řada dalších doprovodných údajů[418].

Po novele je, obdobně jako v případě žádosti o vydání stavebního povolení, také třeba v ohlášení určit, zda je k provedení stavby nezbytné užití sousední nemovitosti, a pakliže ano, musí být připojen souhlas vlastníka této nemovitosti.[419] Sousedé tak mohou i za této situace hájit svá práva již prostým neposkytnutím souhlasu.

K ohlášení je třeba připojit taxativně vyjmenované přílohy podle stavebního zákona[420], přičemž po novele dochází ke změně a upřesnění dokladů a dokumentace požadovaných podle jednotlivých druhů ohlašovaných stavebních záměrů.

Stavebník je mj. povinen, obdobně jako k žádosti o vydání stavebního povolení, připojit k ohlášení doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést záměr anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku, či stavbě, na kterých má být záměr uskutečněn, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým způsobem.[421]

Po novele je povinen připojit také souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů.[422]

Významnou změnou je však po novele také nutnost připojit souhlasy osob, které mají vlastnická práva, nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na němž má být záměr uskutečněn.[423] Tato dodatečná náležitost umožňuje vlastníkům (ale též osobám s právy věcného břemene) těchto hraničních pozemků, nikoliv však bez dalšího na nich stojících staveb, hájit svá

[416] Viz § 104 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 6 stavebního zákona.
[417] Srovnej ustanovení § 104 odst. 1 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[418] Podrobněji viz § 105 odst. 1 stavebního zákona.
[419] Viz § 105 odst. 1 stavebního zákona.
[420] Podrobněji viz § 105 odst. 1 stavebního zákona.
[421] Viz § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.
[422] Viz § 105 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.
[423] Viz § 105 odst. 1 písm. f) stavebního zákona.

práva neposkytnutím souhlasu i za situace, kdy jejich nemovitosti není třeba užít k provedení stavby (viz výše). Ačkoliv není výslovně upřesněno, s čím má být tento souhlas vysloven, dle mého názoru ze zákonné konstrukce vyplývá, že se jedná o obecný souhlas s postupem ohlášení záměru.

Ohlášení záměru je tedy možné jen za bezkonfliktního vztahu s mezujícími sousedy(důsledek neudělení souhlasu viz dále).

Uvedené přílohy mají zásadní význam.

Po podání ohlášení stavební úřad přezkoumá[424], zda je ohlášený stavební záměr v souladu s taxativně vyjmenovanými hledisky[425] – mj. s požadavky na výstavbu, závaznými stanovisky (a po novele výslovně i rozhodnutími) dotčených orgánů a s územním rozhodnutím, regulačním plánem, územním souhlasem, nebo po novele výslovně též s veřejnoprávní smlouvou u jmenovaných záměrů nebo pouze s územně plánovací dokumentací u jmenovaných záměrů. Po novele ze stavebního zákona výslovně vyplývá povinnost stavebního úřadu přezkoumat i úplnost podaného ohlášení[426].

Pakliže ohlášení není úplné, nebo záměr nesplňuje stanovené podmínky, nařídí stavební úřad po novele stavební řízení. Děje se tak vydáním usnesení, které se oznamuje pouze stavebníkovi a proti kterému není přípustné odvolání[427] – dle mého názoru je s ohledem na charakter oznámení jako postupu sui generis možné toto usnesení charakterizovat jako první úkon v řízení. Okamžik zahájení stavebního řízení však nespadá v jedno s vydáním tohoto usnesení, nýbrž řízení je zahájeno zpětně již k podání nevyhovujícího oznámení, které je od okamžiku vydání usnesení považováno za žádost o stavební povolení.[428] Podle mého názoru je změna režimu vypořádání nevyhovujícího ohlášení z nyní již neupraveného dřívějšího postupu, kdy stavební úřad usnesením odkládal oznámení nesplňující náležitosti a zasílal stavebníkovi do 15 dnů stanovené poučení[429], jenž byl podobný postupu vypořádání neúplné žádosti dle správního řádu[430], na odchýlení do řádného stavebního řízení logickým řešením

[424] Tento „přezkum“ vyplývá nepřímo z ustanovení § 106 odst. 1 věty první stavebního zákona.
[425] Pro podrobnosti viz § 106 odst. 1 stavebního zákona.
[426] Tuto skutečnost lze dovodit z úvodních slov § 106 odst. 1 stavebního zákona.
[427] Viz § 107 odst. 1 stavebního zákona.
[428] Pro podrobnosti viz § 107 odst. 2 stavebního zákona.
[429] Viz ustanovení § 105 odst. 4 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[430] Viz § 45 odst. 2 správního řádu.

z hlediska návaznosti, neboť lze očekávat, že po odchýlení většina žadatelů přistoupí na režim stavebního povolení a dojde ke zpřehlednění situace ve vztahu k dosud přebývající obousměrné komunikaci mezi stavebníkem a stavebním úřadem, přesto nelze opomenout riziko, že stavebníci budou takovým režimem motivováni k zpětvzetí žádostí[431] a opětovnému podávání bezvadných ohlášení[432]. Další podrobné řešení tohoto problému již nespadá do tematického rozsahu této práce.

Jestliže však ohlášení i skrze něj předkládaný záměr vyhovuje uvedeným požadavkům, vydá stavební úřad souhlas s provedením ohlášeného záměru, po novele do 30 dnů ode dne jeho ohlášení.[433]

Bez vydání tohoto souhlasu po uplynutí uvedené lhůty však po novele nelze započít s prováděním stavby, neboť stavební zákon již nespojuje s nevydáním souhlasu ve lhůtě fikci jeho vydání[434]. Problémem spojeným s uvedenou konstrukcí je však podle mne zřejmá nemožnost domoci se ochrany před nečinností podle správního řádu[435], neboť předmětné ustanovení je spolu se zbytkem části druhé z aplikace vyloučeno. Zbývajícím řešením je tak pouze podání žaloby na ochranu proti nečinnosti podle soudního řádu správního[436].

Souhlas má zákonem stanovený obsah[437] a po novele se na něj užije obsah a povaha stavebního povolení podle § 115 odst. 1 stavebního zákona přiměřeně.[438]

Doručuje se nejen stavebníkovi spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací (a štítkem obsahujícím identifikační údaje o ohlášeném stavebním záměru), ale po novele rovněž následujícím orgánům a osobám.[439]

---

[431] Využijí tedy postupu dle § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[432] Pro úplnost je nutné podotknout, že uvedený „překlopovací režim“ byl opětovně zaveden i u změny v užívání stavby (viz § 127 stavebního zákona) nebo u oznámení odstranění stavby (§ 128 stavebního zákona).

[433] Viz § 106 odst. 1 stavebního zákona.

[434] Tato fikce byla zakotvena v ustanovení § 106 odst. 1 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. a zněla: „*Nebude-li stavebníkovi doručen souhlas do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.*“

[435] Viz § 80 části druhé správního řádu; tento institut se vztahuje pouze k porušení procesních lhůt při vydávání rozhodnutí.

[436] Žalobě proti nečinnosti se tato práce z důvodu jejího procesně doplňkového významu nevěnuje; pro podrobněji viz úprava § 79 až 81 soudního řádu správního.

[437] Pro podrobnosti viz § 106 odst. 2 stavebního zákona.

[438] Viz § 106 odst. 2 stavebního zákona; tato konstrukce dle mého názoru primárně vyjadřuje, že ohlášení nemá povahu správního rozhodnutí; mimoto pak z hlediska obsahu ohlášení stavební úřad například shodně jako u stavebního povolení stanoví podmínky pro provádění stavby, příp. pro její užívání, naopak úprava námitek se v případě ohlášení neuplatní.

[439] Viz shodně § 106 odst. 2 stavebního zákona.

Místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, je zásadně doručen spolu s ověřenou dokumentací, nebo projektovou dokumentací.

Dále je doručen osobám, jejichž souhlas musí být přílohou v oznámení (viz výše). Dle mého názoru jsou tak uvedené osoby účinně chráněny před falsifikací vlastního vyjádření či projevu souhlasu.

Doručeno musí být konečně také vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem. Právní účinky souhlasu však nastávají doručením stavebníkovi.

Možnosti obrany proti souhlasu jsou omezeny vyloučením možnosti uplatnit opravné a dozorčí prostředky užité ve správním řízení podle správního řádu[440]. Mám však za to, že z uvedeného pravidla existuje výjimka.

Stavební zákon výslovně připouští přezkum souhlasu v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, rozhodnutí ve věci v prvním stupni však nelze vydat do 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků.[441]

Uvedená stručná charakteristika zřejmě nezavádí nový „mimosprávní“ druh přezkumného řízení, neboť uvedená úprava je příliš stručná (neobsahuje mj. ani vymezení orgánu, který má přezkumné řízení provést) a zaměřená na specifika souhlasu oproti správnímu rozhodnutí (viz užití pojmu „právní účinky“ namísto pojmu „právní moc“). S ohledem na uvedené se tedy jedná o výjimku z vyloučení úpravy části druhé a třetí správního řádu (viz výše[442]), a na přezkum souhlasu se skutečně vztáhne úprava celého přezkumného řízení dle správního řádu (s uvedenými specifiky), které je, na rozdíl od režimu ohlášení, plnohodnotným správním řízením.[443]

---

[440] Mám za to, že formulaci v § 106 odst. 2 stavebního zákona, podle které se na „vydání“ souhlasu nevztahují části druhá a třetí správního řádu, je třeba vykládat extenzivně, obdobně jako v případě územního souhlasu (viz pozn. pod čarou č. 332 v rámci podkapitoly 2.2.3 Proces vydání územního souhlasu).
[441] Viz § 106 odst. 2 stavebního zákona.
[442] Pozn. pod čarou č. 412.
[443] Pro podrobnosti viz podkapitola 1.6.2.5 Přezkumné řízení.

3.3 Postup oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora

Za autorizovaného inspektora je ve znění stavebního zákona považována fyzická osoba, která byla ministrem pro místní rozvoj do této funkce jmenována a jež splňuje podmínky stanovené pro takové jmenování.[444]

Oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora je upraveno v § 117 stavebního zákona.

Možnost oznámení záměru autorizovaným inspektorem po vydání certifikátu je zvláštním druhem alternativy k vydání stavebního povolení ve stavebním řízení (příp. k ostatním alternativám stavebního povolení).

Úprava tohoto procesu doznala po novele zásadní změny. Proces vydání probíhá podle následující zvláštní procedury.

Vydání certifikátu je možné pouze za splnění stanovených podmínek.

Prvotní podmínkou je uzavření smlouvy, po novele pojmenované „smlouva s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby“ (dříve označované jako „smlouva o provedení kontroly projektové dokumentace“[445]), mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem.

Ve vztahu k zájmům ostatních osob a veřejným zájmům se však uplatní i další podmínky.

Prvotně nelze smlouvu o posouzení stavby uzavřít u staveb, které jsou podle zvláštního právního předpisu označeny jako nezpůsobilé k tomuto posouzení.

Stavební úřad však může navíc rozhodnout o nezpůsobilosti stavby k posouzení autorizovaným inspektorem v územním rozhodnutí. Učiní tak za splnění jednoho ze dvou kritérií: a sice, že stavba má významný vliv na životní prostředí, nebo že má vliv na jiné pozemky a stavby se společnou hranicí se stavebním pozemkem[446].[447]

---

[444] Pro podrobnosti viz § 143 stavebního zákona.

[445] Srovnej § 117 odst. 1 stavebního zákona ve znění před a po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

[446] Dle mého názoru uvedené oprávnění stavebního úřadu na jedné straně nesporně přispívá k ochraně zájmů osob, jejichž práva se k předmětným pozemkům a stavbám vztahují. Na druhou stranu však shledávám možnost jejího preventivního uplatnění s ohledem na fakt, že některé z těchto osob disponující konkrétními právy mají jako potenciální účastníci stavebního řízení podle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona (vedle ostatních „sousedů“) za splnění podmínky pouhé potence přímého dotčení prováděním stavby možnost hájit svá práva odepřením souhlasu na počátku procesu (viz dále) jako příliš invazivní vůči samé podstatě tohoto institutu (zejména s přihlédnutím k široké formulaci „vlivů na jiné pozemky nebo stavby se společnou hranicí“). Zjednodušeně lze tvrdit, že v takovém případě stavební úřad pro dobro těchto osob jim odejme možnost vyslovit se záměrem souhlas.

Další podmínky vyplývají z průběhu postupu ohlášení.

Stavebník, byť to není ve stavebním zákoně uvedeno výslovně, předá autorizovanému inspektorovi projektovou dokumentaci a ostatní přikládané doklady, které by jinak předkládal stavebnímu úřadu (viz podkapitola 3.1 Stavební řízení).[448]

Zbylé akty tvořící součást ohlášení je povinen opatřit autorizovaný inspektor.[449]

Dále je tak třeba opatřit souhlasná závazná stanoviska, příp. rozhodnutí dotčených orgánů.

Po novele je však rovněž potřeba opatřit souhlasy všech osob, které by jinak byly účastníky územního řízení[450] (dříve postačilo jejich pouhé vyjádření[451] [452]), po novele výslovně včetně souhlasů vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení.[453]

Ve vztahu k plnění této povinnosti je stavební úřad po novele povinen, pokud o to autorizovaný inspektor požádá, sdělit mu informace o osobách, které by jinak byly účastníky územního řízení podle § 109 písm. g) stavebního zákona[454] – tedy o osobách, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis hájících veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, které mohou být vydáním stavebního povolení dotčeny; zřejmým důvodem dle mého názoru je, že na autorizovaného inspektora nelze dle zákonodárce klást úplnou odpovědnost za přesnou identifikaci okruhu uvedených osob, přestože jejich vymezení je závazné z hlediska zajištění náležitosti jejich souhlasu a

---

[447] Viz § 117 odst. 1 stavebního zákona.

[448] Uvedené vyplývá mj. z § 117 odst. 3 stavebního zákona.

[449] Přikláním se k názoru, že stavebník může předložit autorizovanému inspektorovi po uzavření smlouvy k posouzení pouze projektovou dokumentaci, kterou autorizovaný inspektor posoudí, výčet zbylých aktů a dokumentů je povinen vyžádat si autorizovaný inspektor a připojit k oznámení (viz § 117 odst. 2 úvodní část ustanovení); u dokladu o právu (viz dále) pak plyne nutnost odevzdání stavebníkem z povahy situace. To však stavebníkovi nebrání v možnosti obstarat i zbylé akty sám.

[450] Osoby jimž by v potenciálním stavebním řízení bylo přiznáno postavení účastníků tak tímto souhlasem vyjadřují akceptaci stavebního záměru i ohlášení autorizovaným inspektorem. Uvedené souhlasy tak dle mého názoru disponují hybridní povahou hmotněprávní i procesněprávní.

[451] Srovnej úpravu § 117 odst. 1 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb., a úpravu § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona ve znění po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb.).

[452] Po novele tak došlo k nesrovnatelnému posílení, prakticky téměř absolutizaci práv potenciálních účastníků stavebního řízení, neboť zatímco námitky proti provádění stavby uplatněné ve výhradě mohl po neúspěšném odstranění rozporů autorizovaným inspektorem standardním způsobem vypořádat stavební úřad (srovnej ustanovení § 117 odst. 4 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb.), bez souhlasu byť jediného potenciálního účastníka není stavebník oprávněn stavbu provést (viz ustanovení § 117 odst. 2 stavebního zákona ve znění po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. a contrario).

[453] Viz § 117 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.

[454] Viz § 117 odst. 3 stavebního zákona.

korektního průběhu procesu, neboť zásadními informacemi k jejich identifikaci povětšinou disponuje stavební úřad.[455]

Autorizovaný inspektor přezkoumá projektovou dokumentaci a ostatní připojené doklady předané mu stavebníkem z hlediska splnění podmínek pro vydání stavebního povolení podle § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona.[456]

Jsou-li tyto podmínky splněny, vystaví autorizovaný inspektor certifikát a potvrdí tuto skutečnost na posouzené projektové dokumentaci vyznačením předepsaných údajů.[457]

Certifikát musí splňovat stanovený obsah.[458] Vedle identifikačních údajů stavebníka a příslušných údajů o stavbě v něm musí být po novele výslovně uvedeno vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky podle § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona s podrobným postupem posuzování navrhované stavby.

Po novele předloží autorizovaný inspektor (dříve tak činil stavebník[459]) stavebnímu úřadu předepsaný výčet dokumentů a aktů tak, aby předkládaný certifikát nebyl starší než 3 měsíce[460].[461]

K certifikátu připojí doklad o právu (předaný z povahy věci stavebníkem).[462]

Dále připojí mj. závazná stanoviska, příp. rozhodnutí dotčených orgánů a souhlasy osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení.[463] Souhlas osob, které by byly účastníky stavebního řízení musí být zároveň vyznačen v rozhodující výkresové části projektové dokumentace stavby.[464]

Hlavní součástí[465] je oficiální oznámení autorizovaného inspektora stavebnímu úřadu. Dále pak samotný certifikát s příslušnými přílohami a podklady pro vydání certifikátu, především projektová dokumentace zpracovaná projektantem.

Další postup ohledně oznámení se tedy odehrává před stavebním úřadem.

---

[455] Zůstává však otázkou, proč uvedený princip nebyl aplikován i ve vztahu k ostatním potenciálním účastníkům, zejména pak osobám, jejichž postavení účastníka se váže na správní uvážení stavebního úřadu ohledně splnění podmínky potence přímého dotčení prováděním záměru.
[456] Uvedené závěry vyplývají z § 117 odst. 3 stavebního zákona.
[457] Podrobněji viz § 117 odst. 3 stavebního zákona.
[458] Podrobněji viz § 117 odst. 3 stavebního zákona.
[459] Srovnej ustanovení § 117 odst. 2 stavebního zákona ve znění před a po účinnosti novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[460] Viz § 117 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.
[461] Viz § 117 odst. 2 stavebního zákona.
[462] Viz § 117 odst. 2 písm. d) stavebního zákona.
[463] Viz § 117 odst. 2 písm. e) a f) stavebního zákona.
[464] Viz § 117 odst. 3 stavebního zákona.
[465] Podrobněji viz § 117 odst. 2 stavebního zákona.

Postup stavebního úřadu je po novele upraven zcela nově.[466]

Stavební úřad vyvěsí bez zbytečného odkladu oznámení spolu s certifikátem autorizovaného inspektora na úřední desce po dobu nejméně 30 dní.

Osobám, jež by jinak byly účastníky, umožní stavební úřad nahlížet do podkladů, které byly připojeny k oznámení stavebního záměru (tedy certifikátu i ostatních příloh)[467]. Osobně toto právo považuji za stěžejní a pokrokovou součást kontroly regulérnosti předchozího procesu.

Do 30 dnů ode dne vyvěšení mohou osoby, jež by byly účastníky, uplatnit u stavebního úřadu námitky proti vydání certifikátu, a sice pouze ze dvou důvodů - že nebyl opatřen jejich souhlas s provedením záměru, nebo z důvodu, že certifikát neodpovídá podkladům, na jejichž základě souhlasily se stavebním záměrem a jeho ohlášením autorizovaným inspektorem. Sankcí za uplatnění námitek z jiných důvodů je, že k takovým námitkám se nepřihlíží.[468] Tyto námitky tak vykazují povahu nástroje zpětné kontroly regulérnosti uskutečněného procesu ve vztahu k právům třetích osob, disponují tedy aspektem procesním, nikoliv hmotněprávním.

Ve stejné lhůtě pak mohou dotčené orgány uplatnit výhrady proti oznámení stavebního záměru, opět pouze z vymezených důvodů, které se týkají širokého spektra aspektů regulérnosti postupu autorizovaného inpsektora[469].[470] Zákon však v tomto případě s překročením přípustného důvodu uplatnění výhrad nespojuje sankci „nepřihlížení“[471]. I výhrady tedy, podobně jako námitky, disponují silným procesním aspektem.

Ve vztahu k oběma aktům nemohu zrekapituloval daný stav jinak, než že zákonná úprava uvedeným osobám (i dotčeným orgánům), podobně jako je tomu v případě vydání souhlasu s ohlášením stavby, sice skrze uvedený postup svěřuje dostatečně účinný nástroj k zabezpečení regulérního splnění procesní podmínky, jejímž účelem je ochrana zájmů třetích osob (i zájmů veřejných), tj. udělení souhlasu, ovšem

---

[466] Viz § 117 odst. 4 a 5 stavebního zákona.
[467] Ze znění § 117 odst. 4 stavebního zákona výslovně nevyplývá, že by trvání tohoto práva bylo časově omezeno (např.: lhůtou pro podání námitek - viz dále).
[468] Viz § 117 odst. 4 stavebního zákona.
[469] Zejména významnými případy jsou situace, kdy je stavební záměr od počátku nezpůsobilý k posouzení autorizovaným inspektorem, příp. pokud oznámení autorizovaného inspektora nesplňuje stanovené podmínky a neobsahuje předepsané náležitosti, důvodem je také probíhající stavební řízení v téže věci.
[470] Viz § 117 odst. 4 stavebního zákona.
[471] Srovnej § 117 odst. 4 stavebního zákona, větu druhou (týkající se uplatnění námitek) a třetí (týkající se uplatnění výhrad).

informovanost uvedených osob o postupech konkrétního stavebníka, v nichž může být tento kontrolního mechanismus uplatněn, odvisí pouze od pravidelného sledování stavu úřední desky. Uvedený způsob vyrozumění o ohlášení stavebního záměru lze proto považovat za nepříliš důsledné řešení, vedoucí při pasivitě potenciálních účastníků ohledně sledování obsahu úřední desky ve výsledku k možnosti neuplatnění jejich práv. Nechtěným důsledkem toho může být i legitimace certifikátu vydaného bez požadovaných souhlasů, byť s ohledem na obsah následujícího odstavce lze riziko naplnění uvedené situace považovat za minimální.

Kromě uvedených dvou aktů je totiž výhradu ze stejných důvodů a za stejných podmínek jako dotčené orgány oprávněn uplatnit též stavební úřad. Uplatnění je přitom, stejně jako u výhrad dotčených orgánů, vázáno lhůtou.[472]

U všech uplatněných aktů je rozhodující pouze hledisko zákonnosti.[473]

Další postup stavebního úřadu se dělí na dvě situace.

Situace první.

Byla uplatněna minimálně jedna námitka „účastníka“, či výhrada dotčeného orgánu nebo stavebního úřadu.

Při uplatnění kteréhokoliv z aktů (tedy byť jediné námitky, nebo výhrady) právo provést stavbu uplynutím lhůty k jejich podání nevznikne[474].[475]

Stavební úřad je povinen oznámit uplatnění aktů stavebníkovi. Do 15 dnů předloží věc správnímu orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení[476].

---

[472] Viz § 117 odst. 4 věta třetí stavebního zákona.

[473] Jak plyne ve vztahu k dalšímu postupu ze znění § 117 odst. 5 věty třetí: „*Správní orgán přezkoumá oznámení stavebního záměru z hlediska souladu s právními předpisy podle odstavce 4[...].*“

[474] Ve vztahu k nenaplnění některé ze skutečností způsobujících vznik práva provést oznámený záměr obsažených ve výčtu podle § 117 odst. 6 stavebního zákona lze polemizovat o „odkladném účinku“ vyjádřeném v § 117 odst. 5 stavebního zákona, který se nemůže vztahovat k neexistentnímu právu.

[475] Viz § 117 odst. 5 stavebního zákona. Toto vyjádření lze považovat za nadbytečné, neboť jej lze a contrario dovodit z § 117 odst. 6 stavebního zákona.

[476] Z úpravy vymezené v § 117 odst. 5 stavebního zákona výslovně nevyplývá, zda má být stavebníkovi oznámeno podání každého aktu jednotlivě, nebo všech aktů po uplynutí lhůty v jejich souhrnu; ve vztahu k odvolacímu orgánu by však stavební úřad z hlediska hospodárnosti měl dle mého názoru bezpochyby vyčkat uběhnutí lhůty k uplatnění uvedených aktů a předložit je odvolacímu orgánu souhrnně, neboť o nich odvolací orgán také souhrnně rozhoduje (viz definice varianty rozhodnutí uvedené v § 117 odst. 5 písm. b) stavebního zákona) a byť tak není stanoveno výslovně, patnáctidenní lhůta k předložení věci musí počínat až uplynutím lhůty k podání všech předmětných aktů.

Tento správní orgán, jemuž byla věc předložena, přezkoumává oznámení stavebního záměru pouze z hlediska souladu s právními předpisy v návaznosti na uplatněná kritéria k podání aktů.[477]

Stavební úřad tedy sám o sobě není nadán pravomocí o uplatněných aktech rozhodovat, může je však samostatně posoudit a v případě pochybností o legitimitě postupu zajistit uplatněním výhrady dle mého názoru účinnou ochranu zájmů osob oprávněných uplatnit námitky, např. pokud se tyto osoby pravidelně neinformují o stavu úřední desky.

O námitkách a výhradách s konečnou platností rozhodne správní orgán, který by byl jinak příslušný k rozhodnutí o odvolání proti stavebnímu povolení a proces před tímto orgánem je správním řízením[478]. Výsledkem pak mohou být dva způsoby rozhodnutí.

Jestliže je oznámený stavební záměr v rozporu s právními předpisy, rozhodne správní orgán o tom, že oznámení nemá právní účinky.

Naopak, jestliže námitky, nebo výhrady nejsou přípustné nebo důvodné, rozhodne o jejich zamítnutí.

Příslušné rozhodnutí se doručuje pouze stavebníkovi, autorizovanému inspektorovi a osobám, které podaly námitky[479].

Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.[480]

Právo provést oznámený stavební záměr vznikne stavebníkovi den po dni, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí o zamítnutí námitek nebo výhrad[481].[482]

Situace druhá[483].

Nebyla uplatněna žádná námitka, či výhrada.

Marným uplynutím lhůty pro podání námitek či výhrad vzniká stavebníkovi ze zákona právo provést oznámený záměr.[484]

---

[477] Viz § 117 odst. 5 věta třetí stavebního zákona.
[478] Tento závěr lze dovodit ze znění § 117 odst. 5 stavebního zákona: „*Správní orgán […] rozhodne […]*“
[479] Osoby oprávněné podat námitky, které svého práva nevyužily, a dotčené orgány oprávněné uplatnit výhrady se o rozhodnutí nevyrozumívají – podle mého názoru by však nebylo z hlediska de lege ferenda zcela neúčelné zveřejňovat tato rozhodnutí i na úřední desce stavebního úřadu.
[480] Obranné prostředky by se však vztahovaly pouze k rozhodnutí o námitkách.
[481] Případné rozhodnutí o zamítnutí námitek nebo výhrad je tak samo o sobě právní skutečností, která působí vznik práva stavebníka ze zákona a to již okamžikem oznámení. Domnívám se proto, že ani případná možnost odvolání by tak sama o sobě na vzniku práva nemohla nic změnit.
[482] Viz § 117 odst. 6 stavebního zákona.
[483] Viz § 117 odst. 6 stavebního zákona.
[484] Viz § 117 odst. 6 stavebního zákona.

Pokud o to stavebník požádá, vyznačí stavební úřad datum vzniku práva spolu s dalšími zákonem předepsanými údaji na kopii oznámení. Vždy však po vzniku práva doručí stavebníkovi štítek s identifikačními údaji o povolené stavbě.[485]

Protože právo provést stavbu vzniká ze zákona, nelze v dané věci uplatnit žádné opravné prostředky (pouze výše zmíněné postupy během procesu).

3.4 Postup při uzavření veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby

Smlouva o provedení stavby je uzavírána mezi stavebním úřadem a stavebníkem. Nahrazuje v plném rozsahu stavební povolení, může být tedy uzavřena pouze ohledně staveb, které jej vyžadují.[486]

Speciální úprava postupu při uzavírání veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby je obsažena v § 116 stavebního zákona.

Stavební zákon se doposud, podobně, jako tomu tak bylo v případě uzavírání veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby[487], omezoval ohledně úpravy uzavírání subordinační smlouvy ve stavebním řízení na odkaz k obecné úpravě § 161 až 168 správního řádu s několika výjimkami. První bylo suspendovaní možnosti po bezvýsledném návrhu na zrušení této smlouvy adresovaném ostatním smluvním stranám podat návrh na zrušení orgánu příslušnému podle § 169 správního řádu k rozhodování sporů ze smluv – nová úprava již toto omezení neobsahuje[488]. Druhou byly zvláštní náležitosti obsahu stanovené prováděcím právním předpisem – tato výjimka zůstala zachována. Třetí a poslední výjimkou byla notifikační povinnost stavebního úřadu o procesu uzavírání vůči osobám, jež by jinak měly postavení účastníků řízení, již bylo nutné splnit do 7 dnů od předložení návrhu – notifikační povinnost již v návaznosti na souvislosti provedených změn rovněž netrvá[489].

Užití subsidiárních ustanovení správního řádu zůstalo zachováno i nadále, avšak speciální úprava stavebního zákona je po novele upravena mnohonásobně podrobněji. Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby je tak značně odlišný od

---

[485] Viz § 117 odst. 7 stavebního zákona.
[486] Viz § 116 odst. 1 stavebního zákona.
[487] Viz podkapitola 2.2.4 Postup při uzavřeni veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby.
[488] Srovnej ustanovení § 116 odst. 1 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .
[489] Srovnej ustanovení § 116 odst. 2 stavebního zákona ve znění před účinností novely, zákona č. 350/2012 Sb. .

zákonného postupu, kterým byla smlouva (dříve „smlouva o provedení stavby nebo terénních úprav“) uzavírána v minulosti.

Proces uzavírání je zahájen podáním návrhu.

Návrh veřejnoprávní smlouvy předkládá stavebník a sice přímo stavebnímu úřadu.

Návrh musí splňovat řadu náležitostí vymezených stavebním zákonem[490].

Jeho obsahem musí být mj. podmínky vyplývající ze závazných stanovisek dotčených orgánů a označení osob, jež by jinak byly účastníky územního řízení[491]. Povinnost označit potenciální účastníky má příp. význam pro pozdější postup (viz dále).

Připojit k návrhu je stavebník povinen všechny dokumenty, které by byly podkladem žádosti o stavební povolení.[492]

Stavební úřad, kterému je návrh adresován, poté zkoumá nejen formální stránku, tedy zda samotný návrh splňuje předepsané náležitosti, ale stejně tak materiální hlediska, která by posuzoval v rámci stavebního řízení (zejména, zda je projektová dokumentace v souladu s územně plánovací dokumentací a je vypracována řádně dle stanovených požadavků, zda je zajištěn příjezd ke stavbě a vybudování vybavení potřebného k užívání stavby ad.[493]).

Pakliže nejsou uvedená kritéria splněna, stavební úřad v návaznosti na to předložený návrh do 30 dnů ode dne předložení odmítne, a sdělí stavebníkovi důvod odmítnutí.

Jestliže stavební úřad neshledá důvod odmítnutí, návrh v identické lhůtě přijme.[494]

Přijetím návrhu je smlouva uzavřena. Stále však nenabývá účinnosti.

---

[490] Pro podrobnosti viz § 116 odst. 2 stavebního zákona.

[491] Dle mého názoru je způsob vymezení uvedené povinnosti sto působit interpretační obtíže, neboť po stavebníkovi nelze žádat, aby uvedl všechny později uznané účastníky řízení a předvídal tak uvážení stavebního úřadu při vymezení účastníků řízení podle § 109 v otázce „přímého dotčení“ a „sousedství“. Při takovém výkladu je nutné dojít k absurdnímu závěru, že neuvedení byť jediného stavebním úřadem uvažovaného potenciálního účastníka by zakládalo důvod k odmítnutí návrhu pro nedostatek náležitostí obsahu podle § 116 odst. 3 stavebního zákona. Např. správní řád ve vztahu k žádosti, jíž se zahajuje řízení (byť se věcně jedná o jiný institut), vyžaduje uvedení nikoliv všech, ale pouze žadateli známých účastníků. Domnívám se, že interpretace ustanovení § 116 odst. 2 by měla být obdobná.

[492] Viz § 116 odst. 2 stavebního zákona a § 110 odst. 2 stavebního zákona (ustanovení o přílohách žádosti o stavební povolení).

[493] Pro podrobnosti viz § 116 odst. 3 ve spojení s § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[494] Viz § 116 odst. 3 stavebního zákona.

Stavebník je nucen obstarat souhlasy osob, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení[495] s takto uzavřenou veřejnoprávní smlouvou. K vyznačení účinnosti na smlouvě dojde až po současném předložení takto zajištěných souhlasů.[496]

Tímto postupem jsou hájeny zájmy osob, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení. Povaha procesu uzavření veřejnoprávní smlouvy je tedy vhodná pro prostředí, kde jsou zájmy relevantních osob ohledně realizovaného záměru bezkonfliktní.

Spolu s vyznačením účinnosti zajistí stavební úřad rovněž ověření projektové dokumentace a doručení jednoho vyhotovení spolu s identifikačním štítkem, jenž identifikuje takto povolenou stavbu, stavebníkovi. Jedno vyhotovení si stavební úřad ponechá, další zašle místně příslušnému obecnímu úřadu (není–li stavebním úřadem), čtvrté případně vlastníkovi stavby (není-li stavebníkem).[497]

Stavba musí být po novele zahájena do 2 let od nabytí účinnosti, jinak účinky veřejnoprávní smlouvy ze zákona zanikají.[498]

Účinnost veřejnoprávní smlouvy lze prodloužit s přiměřeným užitím postupu určeného k jejímu uzavírání. Přestože je i zde zákonnou náležitostí souhlas osob, jež by jinak byly účastníky stavebního řízení, nevysloví-li jej, posoudí stavební úřad návrh jako žádost o prodloužení doby platnosti stavebního povolení podle § 115 odst. 4 stavebního zákona, a může rozhodnout o prodloužení způsobem určeným pro prodloužení stavebního povolení.[499]

Dle mého názoru je takový průlom do práv třetích osob na jedné straně předvídatelný – tyto osoby již jednou vyslovily souhlas s podstatou záměru, možnost zablokování procesu je tedy omezena. Z širšího hlediska však pro mne zůstává problémem, a to nejen ve vztahu k úpravě smlouvy o provedení stavby, nepoměrné

---

[495] V souladu s pozn. pod čarou č. 491 se domnívám, že stavební úřad musí v tomto okamžiku stavebníkovi pro účel obstarání souhlasů závazně sdělit, které osoby považuje za potenciální účastníky stavebního řízení; k takovému postupu však stavební zákon nepropůjčuje stavebnímu úřadu pravomoc a rovněž povaha takového nutného sdělení je sporná, neboť ačkoliv není vydáváno v rámci správního řízení, konstituuje stavebníkovi obsah povinnosti; řešení situace vyžadující aktivitu stavebníka však zdá se může poskytovat § 142 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen na žádost toho, kdo prokáže nezbytnost pro uplatnění práv, vydat deklaratorní rozhodnutí.

[496] Viz § 116 odst. 4 stavebního zákona, který je speciální úpravou k obecnému ustanovení § 168 správního řádu, jež stanoví, že: „*Veřejnoprávní smlouva, nejde-li o […] smlouvu podle § 160* (pozn. autora: tedy koordinační smlouvu)*, která se dotýká práv nebo povinností třetí osoby, nabývá účinnosti teprve v okamžiku, kdy s ní tato osoba vysloví písemný souhlas.*“; souhlas tak musí být udělen v písemné formě.

[497] Viz § 116 odst. 4 stavebního zákona.

[498] Viz § 116 odst. 5 stavebního zákona.

[499] Viz § 116 odst. 5 ve spojení s § 116 odst. 1 až 4 stavebního zákona.

omezení způsobů obrany zájmů třetích osob při prodloužení trvání předmětných povolení v rámci stavebního zákona ve srovnání s možnostmi obrany v rámci procesů jejich počátečního vzniku, neboť předvídatelnost reálného významu původně vzniklých veřejnoprávních oprávnění je v rámci dynamiky současných stavebních poměrů omezena na nesrovnatelně kratší časové úseky, než tomu bylo v minulosti. Proto nelze dle mého názoru nadále počítat s premisou, že jednou vyjádřený souhlas, nebo benevolence v pasivitě ohledně uplatnění prostředků obrany v rámci procesu počátečního vzniku má spravedlivě váhu po celou dobu trvání povolení do budoucna. Více než kde jinde je proto podle mého názoru třeba vždy individuálně zohledňovat naplnění klauzule rebus sic standibus.

Ohledně změny obsahu smlouvy již, dle mého názoru po právu, uvedená výjimka neplatí. Veřejnoprávní smlouvu lze změnit pouze dohodou stavebního úřadu a stavebníka postupem určeným pro její uzavírání (tedy vč. bezpodmínečných souhlasů určených osob).[500]

Pokud stavebník stavbu dosud nezahájil, po novele může jednostranným prohlášením vůči stavebnímu úřadu od veřejnoprávní smlouvy odstoupit (prostým oznámením, že od záměru upouští).[501]

Stejně jako u veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby, i veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby lze po novele výslovně přezkoumat v přezkumném řízení[502].[503]

[500] Viz § 116 odst. 6 stavebního zákona.
[501] Viz § 116 odst. 6 stavebního zákona.
[502] V tomto ohledu platí obdobně to, co bylo ve věci přezkumného řízení uvedeno v podkapitole 2.2.4 Postup při uzavření veřejnoprávní smlouvy o umístění stavby.
[503] Viz § 116 odst. 7 stavebního zákona.

Závěr

Ze zjištění učiněných během sběru poznatků pro tvorbu práce i z textu samotného vyplývá, že dotčeným osobám je v rámci územních a stavebních procesů upravených stavebním zákonem vyhrazena široká řada prostředků, jakými mohou svá práva a oprávněné zájmy hájit. Nejedná se přitom pouze o prostředky přímé obrany (např. opravné prostředky správní povahy, prostředky obrany skrze správní soudnictví, námitky ad. související akty), ale i o pomocné prostředky informačního charakteru (závazný způsob doručování, stanovený průběh veřejného projednání ad. postupy a instituty).

Uvedené nástroje obrany i dodatečné instituty jsou propojeny vzájemnou návazností i paralelním působením na mnoha úrovních.

Tento fakt je podtržen neodmyslitelnou provázaností úpravy stavebního zákona vztahem speciality k obecné úpravě správního řádu.

Tato soustava je přitom v podstatném rozsahu, vedle dalších oblastí stavebního zákona, dotčena změnami vyvolanými novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. . V zásadní míře se tento aspekt projevuje v úpravě průběhu vybraných abstraktně-konkrétních územních procesů (zejména při pořizování územního plánu – např. ve vztahu k rozšíření okruhu osob oprávněných uplatnit námitky v řízení), ve vztahu k individuálním územním procesům (příkladem lze uvést štěpení postupu v průběhu územního řízení na projednání v rámci „ústního jednání“, nebo „veřejného ústního jednání“, či vymezení okruhu osob, jejichž souhlas je nutné připojit k žádosti o vydání územního rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení nebo k žádosti o vydání územního souhlasu) i ve vztahu k vybraným stavebním procesům (zejména k vymezení okruhu účastníků stavebního řízení). Postavení dotčených osob je však ovlivněno i změnami či zavedením institutů v doplňkových oblastech, vykazujících zejména informační význam. V neposlední řadě dochází k zavedení speciální úpravy některých obecných institutů, především lhůt pro přezkum veřejnoprávních smluv o umístění stavby a o provedení stavby v přezkumném řízení.

Přestože změny vnesené novelou jsou bezpochyby převratné, vykazují vybrané pasáže stavebního zákona se vztahem k postavení dotčených osob potenciál způsobovat interpretační obtíže, mající potenciálně za následek právní nejistotu. Důvod lze spatřovat ve skutečnosti, že konstrukce stavebního zákona před novelou i po ní ve

vztahu ke všem institutům propůjčujícím dotčeným osobám nástroj obrany pracovala a pracuje se vztahem informačního podnětu a adekvátní reakce, přičemž tato dichotomie se prolíná napříč sítí právních vztahů mezi správními orgány, dotčenými osobami i oběma uvedenými skupinami navzájem. V podmínkách veřejného práva je na algoritmickou přesnost vymezení právní i logické návaznosti a bezrozpornosti předmětných procesů, úkonů a institutů kladen vysoký důraz, jehož nedodržení v podmínkách provázané systematiky stavebního práva zakládá významný interpretační problém. Lze však předpokládat, že uvedené nedostatky budou odstraněny nově se formující judikaturou.

Seznam zkratek

stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ministerstvo	Ministerstvo pro místní rozvoj (v souladu s legislativní zkratkou podle § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona)
po novele	v souladu s novelou stavebního zákona, zákonem č. 350/2012 Sb.
stanovisko SEA	stanovisko podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („stanovisko ke koncepci“ podle legislativní zkratky § 10g odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., jež je výsledkem procesu Strategic Environmental Assessment – tj. posouzení vlivů koncepce na životní prostředí)
stanovisko EIA	stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí („stanovisko“ podle legislativní zkratky § 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., jež je výsledkem procesu Environmental Impact Assessment – tj. posuzování vlivů konkrétního záměru na životní prostředí)
stanovisko k vlivu na ptačí oblast	stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jehož význam je ve vyloučení či nevyloučení vlivu koncepce na ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu
vyhodnocení vlivů	vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území
dotčené obce	obce v řešeném území a sousedící obce (v souladu s legislativní zkratkou podle § 39 odst. 1 stavebního zákona)

oprávněný investor	vlastník, správce, či provozovatel veřejné dopravní nebo technické infrastruktury (v souladu s legislativní zkratkou podle § 39 odst. 2 stavebního zákona)
dohoda o parcelaci	smlouva s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jíž je podmíněno rozhodování o změnách v území vybraných ploch nebo koridorů vymezených územním plánem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (v souladu s legislativní zkratkou podle § 43 odst. 2 stavebního zákona)
určený zastupitel	určený člen zastupitelstva (v souladu s legislativní zkratkou podle § 47 odst.1 stavebního zákona)
příslušný úřad	příslušný úřad podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (v souladu s legislativní zkratkou podle § 37 odst. 2 stavebního zákona)
dotčené orgány	dotčené orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů (viz § 136 správního řádu)
osoby s věcnými právy k pozemku nebo stavbě na nichž má být záměr uskutečněn	vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn (není-i sám žadatelem), nebo osoba, která má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě (viz § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona)
osoby s přímo dotčenými věcnými právy k sousedním pozemkům, nebo stavbám	osoby, které mají vlastnická, nebo jiná věcná práva k sousedním stavbám anebo pozemkům a tato práva mohou být územním rozhodnutím přímo dotčena (viz § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona)

osoby s věcnými právy k pozemku se společnou hranicí, nebo stavbě na něm	osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn (viz § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona)
doklad o právu	doklady prokazující vlastnické právo stavebníka k pozemku nebo stavbě, a nemá–li jej, pak právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření, anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, a sice za podmínky, že tato práva nelze ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem; pokud je stavebníkem společenství vlastníků jednotek, pak také smlouva o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek (v souladu s legislativní zkratkou podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona)

Použité zdroje

Literatura

BLAŽEK, Jiří. *Stavební zákon s komentářem a prováděcími vyhláškami.* 2. vyd. Olomouc: Anag, 2009, 599 s. ISBN 978-80-7263-513-9.

DOLEŽAL, Jiří; MAREČEK, Jan aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 703 s. ISBN 978-80-7201-626-1.

DOLEŽAL, Jiří; MAREČEK, Jan aj. *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu.* 1. vyd. Praha: Linde, 2007. 330 s. ISBN 978-80-7201-656-3.

HEGENBART, Miroslav; SAKAŘ, Bedřich aj. *Stavební zákon : komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7.

HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo : obecná část.* 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr aj. *Stavební právo : praktická příručka.* 3. vyd. Praha: Linde, 2009. 222 s. ISBN 978-80-7201-764-5.

LALÍK, Michal. *Prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 801 s. ISBN 978-80-7400-378-3.

LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 288 s. ISBN 978-80-7179-074-7.

MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem.* 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. 748 s. ISBN 978-80-7357-249-5.

MAREK, Karel; PRŮCHA Petr. *Nové stavební právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s. ISBN 978-80-210-4419-7.

MAREK, Karel; PRŮCHA, Petr. *Stavební právo v teorii a praxi.* 1. vyd. Praha: Leges, 2011. 400 s. ISBN. 978-80-87576-00-7.

MAZANEC, Michal; KŘENKOVÁ, Jitka. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva.* 1. vyd. Praha: ASPI, 2008. 1478 s. ISBN 978-80-7357-296-9.

VESELÝ, Karel; RABAN, Přemysl. *Stavební zákon : poznámky a související předpisy.* 1. vyd. Praha: Eurounion, 2006. 591 s. ISBN 978-80-7317-053-1.

VESELÝ, Karel; RABAN, Přemysl. *Stavební zákon 2. část : prováděcí předpisy.* 1. vyd. Praha: Eurounion, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7400-378-3.

Zákony

Česko. Zákon ČNR č. 114/1992 ze dne 19. února 1992 o ochraně přírody a krajiny. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1992, částka 27, s. 666-692. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=114/1992%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Česko. Zákon č. 100/2001 ze dne 20. února 2001 o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 40, s. 2794-2822. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=100/2001%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Česko. Zákon č. 254/2001 ze dne 28. června 2001 o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2001, částka 98, s. 5617 – 5667. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=254/2001&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy >

Česko. Zákon č. 150/2002 ze dne 22. března 2002 soudní řád správní. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2002, částka 61, s. 3306-3331. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=150/2002&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Česko. Zákon č. 500/2004 ze dne 24. června 2004 správní řád. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2004, částka 174, s. 9782-9827. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=500/2004%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Česko. Zákon č. 183/ 2006 ze dne 14. března 2006 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 63, s. 2226-2290. Dostupný také z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=183/2006%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>. ISSN 1211-1244.

Česko. Zákon č. 350 ze dne 19. září 2012, kterým se mění zákon č. 183/ 2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony: In *Sbírka zákonů České republiky*. 2012, částka 130, s. 4634-4695. Dostupný také z WWW:

<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=350/2012&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.
ISSN 1211-1244.

Česko. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 Listina základních práva a svobod. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1992, částka 1, s. 17-23. Dostupný také z WWW:
<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=2/1993%20&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Judikatura

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 80/ 2008 - 68 [ze dne 17. prosince 2008]. In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2009 Sb.* Rozhodnutí č. 1787. Dostupný také z WWW:
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4000>.

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 92/2008 – 76 [ze dne 22. ledna 2009].

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn 2 Ao 1/2008 – 51 [ze dne 28. března 2008].
Dostupný také z WWW:
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4059>.

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ao 3/2009 - 59 [ze dne 18. listopadu 2009]. In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2010 Sb.* Rozhodnutí č. 2009. Dostupný také z WWW:
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=3944>.

Česko. Nejvyšší správní soud. Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 5/2010 – 24 [ze dne 27. října 2010]. In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2011 Sb.* Rozhodnutí č. 2244. Dostupný také z WWW:
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4119>.

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010 – 169 [ze dne 24. listopadu 2010]. In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2011 Sb.* Rozhodnutí č. 2266. Dostupný také z WWW:
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4309>.

Česko. Nejvyšší správní soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 6/2011 – 347 [ze dne 1. června 2011]. In *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2011 Sb.* Rozhodnutí č. 2368.

Česko. Ústavní soud. Nález Ústavního soudu č. 96 [ze dne 22. března 2000]. In *Sbírka zákonů, Česká republika*. 2000, částka 31, s. 1494-1498. Dostupný take z WWW:

<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=96/2000&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>.

Elektronické zdroje

Eva Pavlorková. *Co je to EIA a SEA ?* [online]. Brno: Ekologický právní servis. Aktualizace k 1.lednu 2013 [citováno k 31. prosinci 2013]. Dostupný z WWW: <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/eia-a-ippc/rada/co-je-eia-a-sea>.

Resume

The position of persons concerned within land-use planning and building procedure

The purpose of my thesis is to analyse issue of the status of concerned persons within the planning and building processes regulated by the Act on Planning and Building Regulations (Building Act No. 183/2006 Coll.) and provide a basic overview in a defined area. In doing so, it aims to take into account the widest possible range of instruments which in total and mutual relations determine the content of fundamental rights of particular groups of persons during these procedures as well as following these procedures and so to involve the instruments of direct defense whose purpose is systematic enforcement of these rights and legitimate interests in planning processes and enforcement of these rights and interests against specific objectives throughout the planning and building processes as well as to treatise on accompanying mandatory procedures whose purpose is to ensure the effectiveness of application of the instruments of direct defense, especially through application of mandatory procedures to inform concerned persons.

The reason for my research is considerable practical value attaching to the arrangement and explanation of the topic especially in relation to the definition of group of persons to whom such legal instruments are primarily intended, definition of specific content of rights and effects associated with them as well as defining of systematic position of mentioned instruments in the broader context and continuity within relevant planning and building processes. The argument for choice of the topic of thesis was also timeliness associated with changes of the Building Act brought by the Act No. 350/2012 Coll. (as the amendment to the Building Act) and motivation to provide an overview of the changes that have been introduced into the Building Act and to outline impact of these changes on the status of persons.

The thesis is composed of three chapters, each of them dealing with different aspects of the status of concerned persons.

Chapter One is introductory and deals with general questions.

The Chapter is subdivided into seven parts. Part One describes relation of the Building Act and the Administrative Procedure Act. Part Two explains concept of „planning documentation". Part Three outlines basic aspects of delivery. Part Four describes process and meaning of „public hearing". Part Five explains meaning and action of „the representative of public". Part Six contains orderly enumeration of measures of defense along with individual detailed characteristics. Part seven clarifies general issue of neighborhood and contact.

Chapter Two contains basic characteristics and essential outline of flow of particular planning processes with regard to specifics in relation to the status of concerned persons. It also includes a list of major amendments introduced by Law No. 350/2012 Coll. .

The Chapter is subdivided into two parts. Part One involves abstract-concrete planning processes. Part Two contains individual planning processes.

Chapter Three discusses specific status of concerned persons during outlined flow of particular building processes and basic characteristics of these processes. It includes a list of major amendments introduced by Law No. 350/2012 Coll. as well.

The Chapter is subdivided into four parts, each of them concentrating on particular building process.

Main conclusion is drawn in the part „Conclusion". I suggest that the status of concerned persons is affected by an array of specific instruments whose real impact is to be assessed with regard to the arrangement and interconnection into a complete system. Adopted amendments to the Building Act have yet significant influence on legal effect of this system, including the status of concerned persons across legislation of planning and building processes.

Resumé

Postavení dotčených osob v územních a stavebních procesech

Účelem práce je analyzovat problematiku postavení dotčených osob v rámci územních a stavebních procesů upravených zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a poskytnout základní přehled ve vymezené oblasti. Přitom si klade za cíl zohlednit co nejširší škálu institutů, které ve svém souhrnu i vzájemných vazbách určují obsah zásadních práv konkrétních skupin osob v průběhu příslušných postupů i v návaznosti na tyto postupy a obsáhnout tak jak nástroje přímé obrany, jejichž smyslem je systematické uplatnění práv a oprávněných zájmů v procesech územního plánování i proti konkrétním záměrům napříč územními a stavebními postupy, tak pojednání o doprovodných závazných postupech, jejichž smyslem je zajistit efektivnost uplatnění nástrojů přímé obrany, především skrze uplatnění závazných postupů zajišťujících informovanost dotčených osob.

Důvodem pro mou práci je značná praktická hodnota pojící se s uspořádáním a objasněním daného tématu, zejména v návaznosti na vymezení okruhu osob, jimž jsou tyto právní instituty primárně určeny, konkrétního obsahu práv a účinků s nimi spojených a vymezení systematického postavení uvedených institutů uvnitř širších souvislostí a návaznosti v rámci předmětných územních a stavebních procesů. Argumentem pro výběr tématu se stala rovněž jeho aktuálnost související se změnami provedenými novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb. a motivace poskytnout základní přehled o změnách, které byly s tímto zákonem do zákona č. 183/2006 Sb. vneseny a předestřít jejich vliv na postavení dotčených osob.

Práce se skládá ze tří kapitol, z nichž každá se vztahuje k rozdílným aspektům postavení dotčených osob.

Kapitola jedna poskytuje úvod do problematiky a zabývá se obecnými otázkami.

Kapitola je rozdělena do sedmi částí. Část první popisuje vztah stavebního zákona a správního řádu. Část druhá vysvětluje pojem „územně plánovací dokumentace”. Část třetí nastiňuje základní aspekty doručování. Část čtvrtá popisuje průběh a význam „veřejného projednání“. Část pátá objasňuje význam a působení „zástupce veřejnosti“. Část šestá obsahuje uspořádaný výčet obranných prostředků spolu s individuální podrobnou charakteristikou. Část sedmá objasňuje obecnou problematiku „sousedství“ a „dotčení“.

Kapitola dvě obsahuje základní charakteristiku a nástin zásadního průběhu jednotlivých územních procesů s ohledem na specifika ve vztahu k postavení dotčených osob. Obsahuje též výčet zásadních změn vnesených zákonem č. 350/2012 Sb. .

Kapitola je rozdělena do dvou částí. Část první zahrnuje abstraktně-konkrétní územní procesy. Část druhá obsahuje individuální územní procesy.

Kapitola tři pojednává o specificích postavení dotčených osob v rámci předestřeného postupu jednotlivých stavebních procesů a o základní charakteristice těchto procesů. Rovněž obsahuje výčet zásadních změn vnesených zákonem č. 350/2012 Sb. .

Kapitola je rozdělena do čtyř částí, z nichž každá se zaměřuje na konkrétní stavební proces.

Hlavní poznatky jsou shrnuty v části Závěr. Domnívám se, že postavení dotčených osob je ovlivněno soustavou konkrétních institutů, jejichž reálný vliv je třeba posuzovat s ohledem na uspořádání a vzájemné propojení do uceleného systému. Přijaté změny stavebního zákona mají přitom značný vliv na právní působení tohoto systému, tedy i na postavení dotčených osob napříč úpravou územních a stavebních procesů.

Keywords

- planning and building processes
- concerned persons
- measures of defense

Klíčová slova

- stavební a územní procesy
- dotčené osoby
- obranné prostředky