

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Tereza Stonišová

Územní řízení

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: duben 2020

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 134717 znaků včetně mezer.

Tereza Stonišová

V Dobřichovicích dne 1. dubna 2020

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu této práce, JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D., za veškeré úsilí, které na Právnické fakultě Univerzity Karlovy vyvíjí v oblasti vzdělávání studentů ve správním a stavebním právu. Děkuji mu za užitečné rady, jež byly neocenitelným vodítkem pro sepsání této práce. Jeho příkladný lidský přístup a široký odborný rozhled mě přivedl k napsání této práce.

I. ÚVOD	5
II. STRUČNÁ HISTORIE STAVEBNÍHO PRÁVA NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY	7
III. ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ A JEHO DRUHY	13
1. Územní rozhodnutí o umístění stavby.....	13
1.1. Prováděcí právní předpisy ke StavZ.....	13
1.2. Volný režim některých staveb	15
2. Územní rozhodnutí o změně využití území.....	16
2.1. Terénní úpravy	16
2.1.1. Trojí režim terénních úprav	17
2.1.2. Odstraňování terénních úprav a odlišný režim jiných změn v území	18
2.1.3. Změny druhu pozemku.....	19
2.1.4. Vsakování vody.....	19
3. Územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území	20
4. Územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků.....	20
5. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu	21
IV. PRŮBĚH ÚZEMNÍHO ŘÍZENÍ	23
1. Základní pojmy stavebního práva	23
1.1. Územní řízení	23
1.2. Stavební úřad.....	25
2. Žádost a její přílohy	27
2.1. Závazná stanoviska	27
2.2. Stanoviska a smlouvy.....	31
2.3. Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí	32
3. Zahájení řízení.....	33
4. Průběh řízení	34
4.1. Esenciální a parciální účastníci	36
4.2. Postavení obce v územním řízení.....	42
4.2.1. Systémové riziko podjatosti	42
4.3. K institutu „sousedů“ v územním řízení.....	46
5. Vydání rozhodnutí	49
5.1. Ústní jednání	50
5.2. Participace veřejnosti	51
5.2.1. Zásada koncentrace	51
5.2.2. Námitky účastníků územního řízení.....	52
5.3. Vydání územního rozhodnutí	52
V. VARIANTNÍ FORMY ÚZEMNÍHO ROZHODNUTÍ.....	53
1. Veřejnoprávní smlouva	53
1.1. Subordinační smlouvy podle StavZ	54
2. Územní souhlas	55
2.1. Kdy lze vydat územní souhlas.....	57
2.2. Stavební záměry uvedené ve § 103. Efekt bludiště.....	58
2.3. Ohlašované stavby a zařízení a jejich změny	59
2.4. Změny staveb	61
2.5. Další stavební záměry	62
2.6. Územní souhlas z pohledu správního řádu.....	62
VI. ZÁVĚR.....	65
VII. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	69
1. Seznam použité literatury	69
2. Seznam použitých internetových zdrojů	70
3. Seznam použitých právních předpisů	71

I. Úvod

Diplomová práce „Územní řízení“ má ambici provést systémem a úskalími procesu, jehož účelem je provedení určité proměny území, často fyzické, hmatatelné a viditelné. Tato práce část právní úpravy územního řízení nejen představí, ale rovněž rozebere a pokusí se odpovědět na otázku, zda tato právní úprava splňuje elementární předpoklady kladené na právní předpis odvětví, jež patří dle mého názoru k jedné z nejvýznamnějších materiálů zvláštní části správního práva.

Účelem této práce a rovněž její výzkumnou otázkou je snaha o nalezení uspokojivé odpovědi na to, zda je česká právní úprava územního řízení dostatečně přehledná a zda podává jednoznačný návod těm, kdo ji z jakéhokoli důvodu potřebují použít – tedy nejen odborné veřejnosti, ale rovněž té laické.

Aby byl tento účel naplněn, budou v následujícím textu podrobně rozebrány a vysvětleny některé pojmy týkající se územního řízení, dále budou představeny jednotlivé druhy územního rozhodnutí; dále se budu věnovat samotné procesní úpravě územního řízení a územnímu souhlasu.

Jádrem práce je část věnující se samotnému průběhu územnímu řízení, v němž kladu důraz na jeho účastníky. Domnívám se, že správné vymezení účastníků řízení je stavebním kamenem územního řízení.

Aby byl obraz o územním řízení komplexnější, rozhodla jsem se zařadit na úvod kapitoly, která se velmi stručně věnuje historii stavebního práva na území dnešní České republiky. Domnívám se, že tato (spíše zajímavá než analytická) kapitola by mohla přinést čtenáři ucelenější pohled na to, jak probíhaly jednotlivé etapy dějin stavebního práva. V kontextu dnešní doby – v době uzavření rukopisu této práce se veřejnost měla možnost seznámit s paragrafovým zněním nového stavebního zákona – je znalost historického kontextu užitečná.

Ve všech částech této práce pracuji rovněž s judikaturou (především) Nejvyššího správního soudu, která zcela klíčovým způsobem usměrňuje praxi správních soudů, potažmo správních orgánů.

Autorka si klade za cíl, aby tento exkurs do tajů územního řízení byl jakýmsi vodítkem či pomůckou, kterou by mohli v budoucnu využívat nejen studenti právnických fakult, kteří chtějí územnímu řízení porozumět, ale také laici, kteří se chtějí zorientovat v této pro život většiny z nás důležité právní úpravě.

Pokud by tato diplomová práce posloužila jako pomocník při hledání správných postupů a institutů stavebního práva, bude to pro autorku nejvyšší odměnou. Práce si tedy klade dva cíle: být jakýmsi průvodcem územním řízením, a zároveň nastínit, jakým způsobem probíhá umístování staveb v území; a konečně pak zanalyzovat a na jednotlivých příkladech ukázat, zda je či není česká právní úprava územního řízení dostačující.

II. Stručná historie stavebního práva na území České republiky

Proč vůbec regulovat výstavbu, umístování staveb v území, proč řešit dělení či scelování pozemků? Odpověď na tuto otázku se vyvíjela v čase. Máme-li zkoumat a analyzovat vhodnost úpravy územního řízení, je dobré se úvodem vrátit o několik desítek či stovek let v čase.¹

Vůbec nejstarší kodifikované předpisy stavebního práva pocházejí již ze 13. století. Otázka výstavby úzce souvisí se zakládáním měst, městskou výstavbou a rovněž stěhováním obyvatelstva do nich. Středověké příčiny vzniku stavebních předpisů jsou dvě, z nichž ta první je dosud aktuální a přetrvala v zásadě stejná celých osm set let: zaprvé ochrana práv souseda, kdy výstavba byla regulována tak, aby nezasahovala do pozemků, jež patřily někomu jinému. Druhá příčina, která postupnou modernizací a rovněž odštěpením tohoto odvětví ustoupila do pozadí, se týká požární ochrany. Požáry, které vznikly buď nepozorností některého z měšťanů, anebo nezřídka při obsazování a dobývání měst vojáky, stály v dobách středověku za zkázou mnoha českých i moravských měst.

Počátky stavebních předpisů lze nalézt v právní knize brněnského písaře Jana, která se stala vůbec prvním pramenem stavebního práva u nás (Brno tedy pomyslně předběhlo Prahu, alespoň co se stavebních předpisů týče). Sepsal ji v polovině 14. století a obsahovala soubor předpisů starých i sto let. Z toho je patrné i přibližné datum, odkdy se stavební právo u nás pomalu začalo rozvíjet. Zprvu šlo především o předpisy, které stanovovaly, co se kde nesmí skladovat (slad, který dobře hoří, se nesmí skladovat uvnitř města, řemeslné dílny musely rovněž být na předměstí).²

Ti, kdo rozhodovali o stavbě soukromých obydlí, byli měšťané: schvalovali každou stavbu, kterou si chtěl někdo postavit na území „jejich“ města. Podle předpisů, které známe z brněnské právní knihy písaře Jana, muselo proběhnout první položení stavebního kamene za přítomnosti souseda. Na pozemku si pak vlastník mohl stavět víceméně jakkoliv, s výjimkou oken – ty musely být proraženy taktéž se sousedovým souhlasem.

Prvotní právní předpisy se rovněž týkaly velikosti topenišť, kamen a pecí. Byly stanoveny přesné vzdálenosti od plotu a rovněž jejich minimální výška.

¹ Martin Ebel, *Dějiny českého stavebního práva* (Praha: ABF – nakladatelství ARCH, ABF, 2006), 14.

² Jaroslav Pošvář, *K dějinám městského stavebního práva v Čechách a na Moravě do počátku 19. století* (Právněhistorické studie, 2, 1956), 176.

Přesuneme-li se do Prahy, pro ni byla významná zakládací listina krále Karla IV. pro Nové Město pražské z roku 1348.³ Ze zakládací listiny byly patrné náznaky dalších stavebních předpisů a viděno dnešní optikou rovněž náznak stavebně-technických norem a práva provozu na pozemních komunikacích. Pražská listina totiž stanovovala rozměr ulic, čímž se měla zajistit jejich průjezdnost, nebo také maximální délku výstavby domu (která byla 18 měsíců).

Závojem tajemství je dodnes opředen vůbec první stavební řád pro město Prahu, jež údajně připomínkoval v roce 1567 sám císař Maxmilián. Znění tohoto řádu se však bohužel dosud nepovedlo dohledat, i když je zmiňováno v několika sekundárních pramenech.

Postupně se stavební a protipožární normy rozšiřovaly a zpřesňovaly. V tomto ohledu byla přelomová městská práva Pavla Kristiána Klatovského z Koldína, která obsahovala až pozoruhodně moderní příkazy: do dvora souseda nesměla být zvětšována ani prorážena okna, v případě sousedského sporu měl být vyslán úředník přímo na místo a spor měl vyřešit (místní šetření), společné studny měli sousedé opravovat společně, záchody se směly stavět 88 cm a dále od hranice sousedova pozemku (výborný příklad prevence imisí zápachu), hluční řemeslníci se měli soustřeďovat na jednom místě, aby nerušili, roztroušení po městě, všechny obyvatele (eliminace imisí hluku).

Postupně se rovněž rozvíjely požární řády, které se zdokonalovaly během 16. století. Vůbec nejstarší požární řád vznikl v Litomyšli, dva roky poté, co město fatálně poničil požár. Souvislost se vznikem požáru a požárního řádu jistě není náhodná. V roce 1675 a 1678 se pak přidaly novoměstský a staroměstský požární řád, které už mimo jiné zakotvovaly povinnost známou i v dnešních dnech: pravidelnou kontrolu komínů či kamen. Zajímavostí je, že svůj vlastní řád měl ve stejné době i Pražský hrad.

Předmět stavebního práva se postupně rozšiřoval a s tím přicházela i nutnost vymezovat jednotlivé pojmy. I dnes je pojem stavba poměrně komplexní a víceúrovňový: počátky formování tohoto pojmu najdeme rovněž v historických právních předpisech. Tak například v patentu ze 16. listopadu 1798 bylo patrné, jaká kritéria daná stavba musí splňovat, aby se mohla označit obytným domem, kostelem, nebo třeba synagogou. Tyto budovy – modlitebny –

³ Martin Ebel, *Dějiny českého stavebního práva* (Praha: ABF – nakladatelství ARCH, ABF, 2006), 28.

nesměly být v soukromém vlastnictví, nýbrž vždy musely být ve vlastnictví obce. „*Za synagogu byly považovány modlitebny bez kamen, v nichž byl uprostřed vyvýšený krytý stůl a archa úmluvy minimálně se třemi Tórami.*“⁴

Vývoj stavebního práva v zemích Koruny české je neodmyslitelně provázán s právem rakouského (a později rakousko-uherského) soustátí. Pochopitelně vývoj stavebního práva v této multinárodní říši nebyl jednotný a vcelku logicky vykazoval značné rozdíly. Ovšem právo českých zemí bylo poměrně dobře provázáno s právem vídeňským: „*...formulování českých i moravských předpisů bylo vždy konfrontováno s vídeňskými vzory, jen ve výjimečných případech se vzory jiných měst (Linec). Pro řadu oblastí habsburské monarchie byly české a moravské předpisy inspiračním zdrojem.*“⁵

Zhruba v polovině 18. století se stavební právo zdá být již podobné tomu současnému. Pro stavby je nutné získat stavební povolení. Nepovolené stavby lze nechat odstranit, stavby navíc musejí být zakresleny v mapě. Požární prohlídky budov jsou již zcela běžnou praxí.

Poměrně zásadní změnou prošlo stavební právo během bouřlivých událostí roku 1848. Tlak na zvýšení podílu participace občanů na životě v habsburském soustátí se projevil i přes neúspěch revoluce: stavebněprávní agendu „sebraly“ vrchnosti městské a obecní úřady a nově o věcech výstavby tak nerozhodovala vrchnost. „*V roce 1864 byl vydán nový stavební řád pro Čechy, zákon č. 20/1864 pro Království české z 11. května 1864, o pět let později, roku 1869, byl vydán i nový stavební řád pro Moravu (zákon č. 1/1870 pro Markrabství moravské z 20. prosince 1869).*“⁶ Přestože tyto řády nejsou považovány za příliš zdařilé, lze v nich nalézt stopu, kterou zanechaly v současném stavebním právu: některé stavební úpravy se pouze oznamovaly, některé úpravy se naopak nemusely oznamovat vůbec. Soupis těchto jednotlivých úprav byl součástí obou řádů.⁷

Na samém konci 19. století vzniklo několik dalších stavebních řádů. Odlišná úprava tak existovala pro velká česká města, pro český venkov, pro velká moravská města a moravský venkov. Tyto čtyři řády měly zásadní vliv na to, jak vypadá české stavební právo nyní. Všechny tyto řády byly smíšené právní předpisy: obsahovaly ustanovení z vícero právních odvětví, od

⁴ Martin Ebel, *Dějiny českého stavebního práva* (Praha: ABF – nakladatelství ARCH, ABF, 2006), 232.

⁵ Ibid, 233.

⁶ Martin Ebel, *Dějiny českého stavebního práva*, 65.

⁷ Ibid.

restních předpisů, správního trestání, až po bezpečnostní normy, požární normy, pravidla výstavby pozemních komunikací a pochopitelně předpisy stavebněprávní. Podstatné bylo, že se v rádech již začala projevovat tendence ochrany starších a pamětihodných budov. Tento princip ochrany postupně nahrazoval asanační tendence, která ovšem již mezitím postihla celé Staré město pražské.

Vznikem samostatného Československa došlo k recepci všech výše zmíněných rádu do právního rádu Československa.⁸ Právní úprava byla poněkud roztržštěná, protože recepce se týkala i norem Zalitavska, tedy Podkarpatské Rusi a rovněž Slovenska. Problém roztržštěnosti právní úpravy stavebního práva byla vůle řešit, ale šlo to velmi pomalu: například v roce 1929 byl na půdě poslanecké sněmovny vznesen důležitý apel, který se týkal novelizace stavebního zákona. Bylo sice zahájeno připomínkové řízení, ovšem dramatická mezinárodněpolitická situace, mnichovské události a následně 2. světová válka potřebu novely zcela upozadily.⁹ „*Je málo zemí, v nichž je ve věci stavebních rádu takový zmatek, jako u nás.*“, stojí mimo jiné ve zmiňovaném záznamu PSP ČSSR.¹⁰

Poválečné Československo neřešilo primárně novelizaci stavebních rádu. Soustředilo se na nápravu válečných škod, na obnovu měst. Z poválečných předpisů, které stihly být vydány před Únorem 1948, lze za přímý výsledek Košického vládního programu považovat zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově, který se soustředil právě na revitalizaci rozbombardovaných měst.

⁸ Kolektiv autorů, *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích 1918-2005*, (V Olomouci: Právníká fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007), 63 – 67.

⁹ Viz například záznam ze schůze Poslanecké sněmovny Československé republiky ze dne 18. 2. 1929: „Při projednávání posledního státního rozpočtu po dotazu klubu sociálně demokratického zmínil se v rozpočtovém výboru p. ministr veřejných prací dr. Spina o stavebním rádu a uznal naléhavou nutnost vydati nový stavební řád v Československé republice. Za debaty, která vedena byla v plénu sněmovny po poříčské katastrofě, opětoval pan ministr své výroky o potřebě, aby co nejrychleji vydán byl stavební řád. Dle posledních novinářských zpráv má však býti příslušný vládní návrh znovu rozeslán na jaře 1929 různým zájmovým korporacím, pak má býti o tomto rádu jednáno teprve v příslušných ministerstvech, takže se předložení dalo čekati až v druhé polovici r. 1929 a platnost nového stavebního rádu teprve od 1. ledna 1930. Takový postup znamenal by zdržení a velké a zhoubné následky pro celý náš hospodářský život. Je třeba neprodleně vydati stavební řád a vypravití jej náležitými předpisy, zaručujícími také bezpečnost na stavbách prováděných i hotových. Je málo zemí, v nichž ve věci stavebního rádu jest taková komplikovanost a zmatek, jako u nás. V českých zemích máme 5 různých stavebních rádu, na Slovensku a Podkarpatské Rusi 14 různých stavebních statutů měst a 20 stavebních statutů župních. Staví se tedy v naší republice ještě dnes po jejím 10tiletém trvání podle téměř 40 různých stavebních rádu, z nichž některé jsou velmi zastaralé, některé nového data, některé docela stručné o několika paragrafech, jiné obsírné a důkladné o několika steh paragrafů. Bratislavský stavební statut je na příklad z roku 1871, obsahuje tedy předpisy skoro 60 let staré v době tak ohromného rozmachu techniky u nás, nejmladší je na Slovensku statut lučenecký z r. 1912. Stavební statut župy oravské má 16 paragrafů, župy nitranské 276. Stavební statut města Zvoleně má 41 paragrafů, města Berehova Podkarpatské Rusi 304. (Dostupné online na: http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t2031_00.htm. Staženo dne 11. 11. 2019.)

¹⁰ Ibid.

První poválečný stavební řád byl vydán až po únorovém puči. Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který byl rozdělený ne nepodobně současnému StavZ. Obsahoval totiž část plánovací a část prováděcí, přičemž tyto části odděloval a považoval je za dvě samostatná řízení (tak tomu v rádech z 19. století nebylo). Zákon upřednostňoval centrální plánování (byly zavedeny hospodářské a územní plány), výstavba měla probíhat na základě jednotného plánu a rovněž v souladu s potřebami vládnoucí dělnické třídy. Soukromé kapitalistické zájmy byly prohlášeny za ničemné: do popředí se dostává kolektivita a potlačování individuálních hospodářských (ziskových) plánů jednotlivců.¹¹ Stávající právní úprava byla prohlášena bez dalšího za kapitalistickou a vykořisťující. Stavebnímu řádu z roku 1949 však i přes zcela zjevnou tendenčnost nelze upřít jistou systematickosti, kterou po letech roztržitosti do právní úpravy stavební vnesl.¹² Systematickosti a plánovitosti, která se projevovala v důrazu na územní plánování, byla v socialistické stavební úpravě výrazně viditelná.¹³

Čerstvě poválečná stavební úprava však neměla dlouhou životnost. V roce 1958 bylo rozhodnuto, že se oddělí úprava územního plánování a stavebního řádu do dvou zcela oddělených samostatných předpisů: vznikl tedy zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Nově byly v nových předpisech upraveny i technické normy, jejichž vzorem byly ty sovětské.¹⁴

¹¹ K tomu srov. úvodní část důvodové zprávy k zákonu č. 280/1949 Sb., sněmovní tisk č. 389: Stavební řády v českých zemích pocházejí z let osmdesátých a devadesátých minulého století a potřeba jejich novelisace byla uznávána ještě před první světovou válkou, zvláště se však projevila za překotného stavebního ruchu po této válce. Poměry na Slovensku jsou po této stránce ještě nepoměrně nepříznivější, protože tam proti čtyřem stavebním řádům v českých zemích platí dosud více než 30 stavebních statutů (pro jednotlivá města, pro ostatní území pak ještě podle býv. uherských žup); tyto statuty z největší části naprosto nevyhovují nynějším potřebám. Proto již byv. ministerstvo veřejných prací začalo připravovat nový celostátní stavební řád, avšak práce postupovaly velmi pomalu a tak teprve v r. 1929 byl dokončen první návrh osnovy. Po obšírném připomínkovém řízení byla osnova přepracována a nový návrh dokončen v roce 1938. Válečné události přerušily práce a po druhé světové válce bylo nutno považovat tehdejší návrh již opět za překonaný. **Po stránce politické je třeba zdůraznit, že předpisy stavebních řádů dosud platných a zejména pak připravovaných za první republiky chovaly v sobě mnohé prvky plánovité výstavby obcí, avšak především byly zaměřeny k tomu, aby vývoj vlastnických poměrů k nemovitostem byl upraven podle zájmů vládnoucí kapitalistické třídy.** Zákon, i když vycházel z formální rovnosti všech, umožňoval, aby tato rovnost zůstávala jen na papíře; její uskutečňování bylo v praxi bržděno nebo znemožňováno zřeteli na hmotné zájmy majetných vládnoucích vrstev a na zajištění největších zisků pro ně. (Zvýraznění doplněno). Dostupné online z: http://www.psp.cz/eknih/1948ns/tisky/t0389_01.htm. Staženo dne 11. 11. 2019.

¹² Kolektiv autorů, *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích 1918-2005*, (V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007), 314 – 315.

¹³ Libuše Miková, Ladislav Říha. *Ekonomika socialistického průmyslu: základní kurs*. 5. část, Investiční a územní politika. Řízení a efektivnost v průmyslu (Praha: SPN, 1971), 126 – 130.

¹⁴ Viz např. zákon č. 96/1964 Sb., o technické normalizaci.

Zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), došlo k opětovnému sloučení výše uvedených předpisů, a tak se stavební zákon stal opět smíšeným právním předpisem stejně tak, jak jej známe nyní. Důvodem byla snaha zefektivnit výstavbu, jakož i údajně „zlepšit podmínky životního a pracovního prostředí“¹⁵ Dalším důvodem legislativní obměny byla potřeba sjednotit údajně stále roztržitěnou úpravu a rovněž sjednotit legislativní názvosloví: „Závažným nedostatkem takto roztržitěné právní úpravy územního plánování a stavebního řádu je, že nepůsobí v potřebném souladu s dalšími úseky právního řádu. Často je třeba si vypomáhat interpretací nebo dílčími legislativními opatřeními, je ovšem nemohou nahradit vyváženou právní úpravu reagující na nové společenské, ekonomické a technické poznatky.“¹⁶

Tento zákon byl nahrazen až zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StavZ“). Jedná se o první polistopadový právní předpis, který stejně jako jeho předchůdce je smíšeným právním předpisem obsahujícím jak úpravu územního plánování, tak stavebního řádu.¹⁷

Tato diplomová práce byla psána v létě a na podzim roku 2019 a počátkem roku 2020. V současné době je palčivým problémem¹⁸ stavebního práva plánovaný nový stavební zákon, který se v mnohém odchyluje od základních zásad tvorby legislativy, ale rovněž od již nabyté úrovně ochrany území.¹⁹ Nezbyvá než doufat, že platný a účinný StavZ bude ještě nejméně několik let aktuální (a s ním i tato diplomová práce).

¹⁵Z důvodové zprávy k zákonu č. 50/1976 Sb., stavebnímu zákonu. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112_06.htm. Staženo dne 18.11.2019.

¹⁶Ibid.

¹⁷Kolektiv autorů, *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích 1918-2005*, (V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007), 325 – 328.

¹⁸Petr Svoboda, *Nový stavební zákon: Predátor životního prostředí přichází na svět*. (Respekt, 21. 10. 2019), dostupné online z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/novy-stavebni-zakon-predator-zivotniho-prostredi-prichazi-na-svet?fbclid=IwAR1FcRWyNtxu2seOyEzjEU43qFvY92OxM1-4MzVxxj7BPnqV3CACIPCtGng>. Staženo dne 11. 11. 2019.

¹⁹Viz Věcný záměr Hospodářské komory České republiky k rekodifikaci stavebního práva ze dne 14.12.2019. Dostupné online z: http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf. Staženo dne 11.11.2019.

III. Územní rozhodnutí a jeho druhy

Územní řízení je druhem správního řízení podle části II. a III. SprŘ, jehož specifika jsou upravena v § 76 a násl. StavZ. V následující kapitole se budu podrobněji věnovat jednotlivým druhům územního rozhodnutí, protože územní řízení není pouze o umístování staveb. Územní rozhodnutí mohou být tato: rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu.

1. Územní rozhodnutí o umístění stavby

Zákonné zakotvení rozhodnutí o umístění stavby je upraveno § 77 odst. 1 písm. a) StavZ. Jde o klíčové rozhodnutí, které určí osud pozemku a stavby, která na něm bude stát.

Územním rozhodnutím o umístění stavby podle § 77 písm. a) StavZ se však neumísťují jenom stavby, ale také zařízení, jak plyne z § 76 odst. 1 písm. a): „*Umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv na jejich užívání v území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.*“ Zařízením pro účely stavebního práva rozumíme informační panel, reklamní panel, tabuli, desku nebo technické zařízení, pokud ovšem nejde o stavbu tak, jak je definovaná v § 2 odst. 3 StavZ.

Pro širokou veřejnost bude právě rozhodnutí o umístění stavby tím nejdůležitějším institutem, protože je to právě toto rozhodnutí, které bývá z hlediska statistiky nejčastěji v územním řízení vydáváno.²⁰ Jedná se o nejběžnější formu územního rozhodnutí, které stavební úřad vydává.²¹

1.1. Prováděcí právní předpisy ke StavZ

V § 79 odst. 1 StavZ najdeme obecné vymezení toho, co se v územním rozhodnutí musí stanovit. Jedná se především o účel stavby, podmínky umístění stavby, ale rovněž podmínky pro zpracování projektové dokumentace pro účely vydání stavebního povolení. Nově je do tohoto ustanovení zakomponováno rovněž jakési zvláštní územní rozhodnutí o umístování souboru staveb v areálu jaderných zařízení, což lze hodnotit jako ne zcela koncepční řešení.²² Blíže jsou

²⁰ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 433.

²¹ Petr Průcha a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017* (Praha: Leges, 2017), 292.

²² K tomu srovnej Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 433: „Zákonodárny systém ČR omezuje možnosti vypsaní konkrétních soutěží na pořízení stavby tím, že není možno nastavit parametry výběrového řízení tak, aby mohly být spojeny s konkrétním výrobkem nebo konkrétním dodavatelem. V řadě zcela

pak požadavky na umístování staveb v území specifikovány v prováděcích předpisech, resp. konkrétně ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „OPVÚ“). V § 23 a násl. této vyhlášky jsou stanoveny jak obecné, tak zvláštní požadavky na umístování staveb v území. Obecné požadavky stanovují, že stavby musí být napojeny na sítě technické infrastruktury. Stavby rovněž musejí být postaveny tak, aby byl požární technice umožněn přístup ke stavbám – zjednodušeně řečeno nelze do území umístit stavbu, k níž by se nemohla dostat požární technika (hasiči).²³

Zvláštní požadavky na umístování staveb se pak zevrubně zabývají přístupem k různým druhům staveb, např. ke garážím, ale i k plochám občanského vybavení, k zemědělským stavbám atd. Tyto požadavky např. zakazují umístit stavby s potenciálním rizikem průsaku nebezpečných látek (žiravin, radioaktivních látek nebo třeba pohonných hmot) do ochranných pásem vodních zdrojů. Do těchto pásem se pak rovněž nesmí umístit stavby čerpacích stanic.²⁴

Na tomto místě je rovněž nezbytné zmínit vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebním řádu (dále jen „PÚÚ“), a v souvislosti s ní i Informaci Ministerstva pro místní rozvoj k novelizaci vyhlášky č. 503/2006 (dále jen „Sdělení MMR“).²⁵

PÚÚ upravuje konkrétní obsahové náležitosti všech typů územního rozhodnutí. § 3 PÚÚ stanoví, že žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby se podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 1 této vyhlášky. Sdělení MMR ze dne 10. ledna 2018 upřesňuje, že v souladu s § 196 StavZ je povinné činit určitá podání (mezi nimiž je i žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby) výhradně na předepsaných formuláři. Již samotná

konkrétních technologických provozních a výrobních celků existuje více řešení, která mají velmi odlišné nároky na počet, velikost i připojovací podmínky pro realizaci konkrétní stavby. V případech jaderných elektráren není prakticky umožněno vydat pravomocné rozhodnutí o umístění stavby, bez znalosti technologie konkrétního dodavatele jaderného zařízení a tím i přesného řešení projektu, neboť jednotlivé projekty se od sebe výrazně liší nejenom z pohledu celkového výkonu, technického přístupu, ale i prostorového i výškového uspořádání jednotlivých objektů, které jsou součástí jaderné elektrárny. Výběrové řízení na konkrétního dodavatele dle zákona o výběrových řízeních by muselo proběhnout před zahájením prací na zpracování dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, což by způsobilo například velkou časovou nejistotu investora, neodhadnutelný nárůst finanční nákladů plynoucích z dodatečných úprav vybraného standardního projektu a další prodlužování plnění Národního akčního plánu rozvoje jaderné energetiky.“

²³ Preventivní a ochranná funkce této povinnosti je zjevná. Stavba rovněž nesmí narušovat plynulý provoz na pozemních komunikacích. Obecné požadavky na umístování staveb dbají rovněž ochrany sousedních pozemků, protože stavby musejí být umístovány tak, aby nezasahovaly na sousední pozemek a aby soused mohl nerušeně svůj pozemek zastavět; viz § 23 odst. 2 OPVÚ

²⁴ viz § 24 odst. 1 až 5 OPVÚ

²⁵ Karel Marek a Petr Průcha, *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. (Praha: Leges, 2013), 95-97.

textace § 196 StavZ se mi jeví jako poněkud nešťastná, resp. nesouladná se základními principy správního práva. Je jasné, že zákonodárce se snažil byrokratický proces zjednodušit a ulehčit tak práci úředníkům stavebních úřadů, kteří by se museli v některých případech vypořádávat s nesrozumitelnými či neúplnými podáními psanými bez pomoci formulářů. Není však šťastné, že podle § 196 StavZ ve spojení se Sdělením MMR a § 3 PÚÚ může žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby stavební úřad odmítnout a žadatele vyzvat, aby jej dodal na předepsaném formuláři, a to i přes to, že by jinak bylo zcela dostačující a bylo by v něm vyhověno všem obsahovým i formálním náležitostem. Mám za to, že trvání na formulářovém podání je v rozporu jak se zásadou rychlosti a hospodárnosti vyjádřené v § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SprŘ“), tak i se zásadou posuzování podání (v našem případě žádosti) podle skutečného obsahu vyjádřeného v § 37 SprŘ. Považovala bych za nesprávné, kdyby správní úřad vyzval žadatele k odstranění nedostatků žádosti spočívající toliko v tom, že tato žádost není podána na formuláři, ale jinak je zcela v pořádku.

1.2. Volný režim některých staveb

V § 79 odst. 2 najdeme negativní vymezení dvaceti různých druhů staveb, pro jejichž umístění v území není nutné ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas. Negativním taxativním výčtem je zde stanoveno, které stavby lze na pozemek postavit zcela ve volném režimu. Z výčtu staveb nepodléhajících územnímu rozhodnutí ani územnímu souhlasu jmenuji ty nejvýznamnější.

Pro vlastníky pozemků, jejichž součástí je kupříkladu stavba rodinného domu, je jistě praktický § 79 odst. 2 písm. o) a p), které umožňují postavit např. zahradní domek, kůlnu či bazén za splnění podmínek taxativně vymezených bez jakékoliv administrativní zátěže. Zároveň u těchto taxativně vymezených staveb, jejichž parametry musejí být dodrženy (a jejichž překročení má za následek, že se jedná o černou stavbu ve smyslu § 129 odst. 2 písm. b) StavZ), platí, že díky § 103 odst. 1 písm. a) StavZ pro ně není nutné vydávat ani stavební povolení či ohlášení, což znamená, že tyto drobnější, méně invazivní stavby mají volný režim i z hlediska stavebního řádu.

Pro stavby uvedené v § 79 odst. 2 sice není nutné žádat o rozhodnutí o umístění stavby a územní souhlas, ani stavební povolení či ohlášení, to ale neznamená, že s umístěním staveb nejsou spojeny žádné povinnosti. Tak například „...podle § 25 odst. 4 OPVÚ, který stanoví odstup staveb pro bydlení a staveb nebytových, v případě, že jsou v některé z protilehlých stěn těchto sousedících staveb okna obytných místností, pak musí být odstup staveb roven alespoň výšce

vyšší z protilehlých stěn.“²⁶ Citovaná vyhláška stanoví nejen odstupy jednotlivých staveb, ale rovněž jednotlivých jejich částí, například průčelí, oken, garáží, lodžii či balkonů.

Stavby ve volném režimu může rovněž omezit územně plánovací dokumentace. I s ní musejí být totiž v souladu stavby, které se pohybují ve volném režimu. Územní plán „...*například může řešit jinou procentuální zastavěnost pozemku. Pokud územní plán stanoví přísnější parametr zastavitelnosti pozemku, pak je nutné respektovat řešení v územním plánu; pokud naopak bude toto kritérium v územním plánu mírnější ve smyslu možnosti zastavět více než 50 % dané plochy, pak je nezbytné dodržet kritérium stanovené ve stavebním zákoně, kde je určeno zachování nejméně 50 % plochy schopné vsakování dešťové vody.*“²⁷

2. Územní rozhodnutí o změně využití území

Územní rozhodnutí o změně využití území je dalším typem územního rozhodnutí, které je zakotveno v § 77 písm. b) a detailněji v § 80 StavZ. „*Tento druh územního rozhodnutí stanoví nový způsob užívání pozemku a vydává se pro záměry nestavebního charakteru. Jsou v něm stanoveny základní podmínky pro navrhované využití území, současně jsou v něm stanoveny i základní podmínky jeho využití.*“²⁸

V § 80 odst. 2 StavZ najdeme taxativní výčet nestavebních úprav, které vyžadují územní rozhodnutí o změně využití území. Stejně jako v případě rozhodnutí o umístění stavby, i v tomto případě jde o výčet taxativní, který zakotvuje povinnost pro jmenované úpravy území zajistit územní rozhodnutí.²⁹

Detailní popis toho, jaké náležitosti musí rozhodnutí o změně využití území obsahovat, najdeme opět v prováděcích předpisech, stejně tak jako v případě rozhodnutí o umístění stavby. V § 10 PÚÚ jsou vymezeny podrobnosti týkající se náležitostí územního rozhodnutí o změně využití území.³⁰

2.1. Terénní úpravy

Na prvním místě, v § 80 odst. 2 písm. a) StavZ, řadí zákonodárce terénní úpravy. Terénními úpravami se podle § 3 odst. 1 StavZ rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění

²⁶ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 433.

²⁷ Ibid.

²⁸ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 444.

²⁹ Karel Marek a Petr Průcha, *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku* (Praha: Leges, 2013), 107

³⁰ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 109.

vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu. Významné je, že terénní úpravy musejí významně proměnit vzhled území a jeho charakter, protože právě podle toho – podle faktické stránky – zhodnotí stavební úřad, zda se jedná o terénní úpravu nebo ne. K tomu uvádím pro srovnání např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 1. 2014, č. j. 1 As 103/2013-43, které právě onu fakticitu posuzování změny využití území pro účely vydání územního rozhodnutí akcentuje: *„Příslušný stavební úřad rozhoduje dle § 80 stavebního zákona o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsob využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a vnější vlivy určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují. Osoba, která zamýšlí využití území změnit, je proto dle § 86 téhož zákona povinna stavební úřad o vydání takového rozhodnutí požádat. Podstatné je především vyhodnotit povahu změny ve využití území, její zasazení do území, její vlivy na životní prostředí, na hospodářský rozvoj území a důsledky existence této stavby pro okolní obydlí.“*

Z tohoto rozhodnutí je patrné, jak by si Nejvyšší správní soud představoval postoj stavebních úřadů ve věcech změn využití území. Akcentovat faktický stav nelze okomentovat jinak než jako pozitivní trend.

2.1.1. Trojí režim terénních úprav

Terénní úpravy níže rozeberu podrobněji, neboť v současné úpravě StavZ najdeme tři různé možnosti, jak jejich realizaci zlegalizovat. První možností je vydání územního rozhodnutí o změně využití území, které se vyžaduje pro terénní úpravy o rozloze vyšší než 1000 m². Přímo z § 80 odst. 2 písm. a) StavZ sice tato rozloha nevyplývá, ovšem lze ji dovodit nahlédnutím do § 96 odst. 2 písm. f) StavZ, které stanoví, že se vyžaduje pro terénní úpravy do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře nad 300 m² nejvíce však do 1000 m² na pozemcích, které nehraničí s veřejnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím, pokud nedochází k nakládání s odpady. Z tohoto ustanovení pak rovněž vyplývá druhá i třetí možnost. Druhou možností je tedy situace, kdy terénní úpravy přesahují 300 m² a nepřesahují 1000 m²: pak postačí stavebníkovi „mírnější“ bezkonfliktní forma přivolení stavebního úřadu, což je územní souhlas. Třetí možnost pak plyne z § 80 odst. 3 písm. a), které zakotvuje tzv. volný režim pro terénní

úpravy do 300 m² (příčemž textace tohoto ustanovení je dále již totožná s ustanovením § 96 odst. 2 písm. f) StavZ).³¹

Zákonodárce pod písmeny b) – d) zakotvil další změny, které vyžadují územní rozhodnutí (například veřejné či neveřejné pohřebiště, dobývací prostor, odstavné, manipulační, prodejní a skladové nebo výstavní plochy). Blíže se budu zabývat písmenem c) a e).

Podle § 80 odst. 2 písm. c) platí, že územní rozhodnutí se vyžaduje pro odstavné, manipulační, prodejní nebo skladové plochy. Na tomto místě bych ráda zdůraznila určitou nedůslednost zákonodárce, který odstavné plochy již jednou definoval v § 3 odst. 1 StavZ jakožto terénní úpravu, tudíž je nelogické, že i v písm. c) nalezneme opět odstavné plochy. Tato jistá nekoncepčnost je sice známkou jisté nedůslednosti a nesvědčitosti zákonodárce, ale na rozdíl od jiných lapsů nezpůsobuje interpretační problémy a otázky. Odstavné plochy totiž vyžadují územní rozhodnutí ať už jej zařadíme mezi terénní úpravu, nebo do dalších ploch jmenovaných v písmeni c).

2.1.2. Odstraňování terénních úprav a odlišný režim jiných změn v území

Z hlediska porovnání s územním rozhodnutím o umístění stavby je pak zajímavé, že terénní úpravy je možné nechat odstranit coby černou stavbu ve smyslu § 129 odst. 2 StavZ ve spojení s § 129 odst. 7 StavZ. Terénní úpravy mají tak do určité míry specifický režim odstraňování, protože ostatní změny prováděné v území uvedené v § 80 odst. 2 StavZ nelze podle platné právní úpravy nechat odstranit jako stavbu, terénní úpravu či zařízení. Podle § 129 odst. 7 však platí, že právní úprava zakotvující odstraňování černých staveb se přiměřeně užije rovněž na odstraňování terénních úprav.

Pokud by někdo prováděl změnu v území, která vyžaduje územní rozhodnutí o změně využití území, s výjimkou terénních úprav (s ohledem na výše řečené), půjde o přestupek podle § 178 odst. 1 písm. a) StavZ.

Situace, kdy rozhodnutím o odstranění stavby lze nechat odstranit pouze terénní úpravy a stavbu, ovšem už nikoliv další změny využití území už odstranit nelze, je poněkud nešťastná. Odstranění stavby znamená v podstatě uvedení do původního stavu, tedy protiprávní stav vzniklý nezákonným zásahem stavebníka je odstraněn. To ovšem nelze, pokud stavebník do území

³¹ Karel Marek a Petr Průcha. *České stavební právo v evropském kontextu* (Brno: Masarykova univerzita, 2009), 160 – 161.

umístí například odstavné, manipulační plochy, případně stanoví dobývací prostor. Přitom si lze představit, že i takováto situace bude zasahovat do území velmi významně, resp. stejnou měrou jako stavba či terénní úprava.

2.1.3. Změny druhu pozemku

Podle § 80 odst. 2 písm. e) vyžaduje rozhodnutí o změně využití území změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím. Tento výčet je demonstrativní: zákonodárce ukazuje, že pro tyto druhy pozemků je při jejich změně požadováno územní rozhodnutí. I zde ale existuje určitý trojí režim, stejně tak jako tomu bylo v případě terénních úprav. Toto ustanovení se totiž týká pouze změn druhu pozemků o výměře nad 1000 m². Nahlédnutím do § 96 odst. 2 písm. d) StavZ totiž zjistíme, že při změně druhu pozemku a způsobu využití pozemku v rozmezí nad 300 m² do 1000 m² včetně je vyžadován pouze územní souhlas. Ostatní změny druhu pozemku jsou pak opět ve volném režimu, tzn. že u některých změn druhů pozemku se nevyžaduje ani územní rozhodnutí. Úprava je v zásadě totožná jako v případě terénních úprav, což plyne z § 80 odst. 3 písm. c) StavZ.

2.1.4. Vsakování vody

Přestože se jedná už o další písmeno § 80 odst. 2 StavZ, je v kontextu stále rostoucí výstavby a zvyšující se potřeby ohledů na vodu a hospodaření s ní významné, že se zákonodárce rozhodl chránit pozemky, které mají vliv na schopnost vsakování vody. Právě zastavování takových pozemků v přílišné míře a jejich změna má totiž za následek, že se schopnost půdy vsakovat vodu snižuje. Toto ustanovení se týká pouze těch úprav, které by způsobily, že plocha pozemku schopná vsakovat vodu se sníží na méně než 50 %.

Pokud by tato plocha i po úpravě zůstala více než poloviční, platí, že taková úprava zůstává v souladu s § 80 odst. 3 písm. e) StavZ ve volném režimu. *„Důležitým limitujícím kritériem je zachování nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci. Důležité je i u těchto záměrů zkoumat soulad s územně plánovací dokumentací. Stanovením těchto omezujících parametrů by měly být zajištěny podmínky pro bydlení a rekreaci v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a užívání pozemků. Dnešní moderní společnost vytváří velké množství zastavěných a zpevněných ploch, což má obecně negativní vliv na celkový ráz prostředí a využití území. I v případě úprav pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody, je třeba zkoumat soulad s územně plánovací dokumentací, a to*

*především z důvodů stanovení procentuálního zastavění a zpevnění ploch pozemku schopného vsakování dešťové vody.*³²

3. Územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území

V § 81 StavZ najdeme zvláštní typ územního rozhodnutí, který opět dbá na zachování funkcí životního prostředí. Toto územní rozhodnutí je totiž zaměřeno na takové změny v stavby, které budou mít významný dopad na životní prostředí. Změna v užívání stavby může mít vliv na zátěž infrastruktury v daném území, na pokojné užívání sousedních zařízení či nemovitostí, případně mohou být překročené limity pro určité činnosti související s ochranou životního prostředí.³³ Takové limity může vymezovat například územně plánovací dokumentace. Toto územní rozhodnutí, které je možné vydat i ve zjednodušeném územním řízení, se vydává pouze v případech, kdy bylo pro realizaci určitého stavebního záměru vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí podle EIA. Toto stanovisko musí být přiloženo k žádosti o vydání tohoto specifického typu územního rozhodnutí. Podrobnosti k této žádosti najdeme opět v prováděcím předpise, tzn. v již zmiňované OÚÚ v jeho § 11.

4. Územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků

Na tomto rozhodnutí je výjimečné, že se jedná o rozhodnutí, které stavebně nijak nezasahuje do existujících pozemků. Jediná změna na základě tohoto rozhodnutí vzniká tak, že se z vícero pozemků stane jediný, anebo obráceně. I tento druh územního rozhodnutí je možné vydat ve zjednodušeném řízení, přičemž podle § 20 OPVÚ platí, že pozemek musí i nadále co nejlépe plnit stanovený účel; změna musí být rovněž souladná s územně plánovací dokumentací.³⁴

Výjimečná je rovněž skutečnost, že při splnění podmínek stanovených jak StavZ, tak OPVÚ, má žadatel, případně žadatelé, právní nárok na vydání tohoto územního rozhodnutí. V žádosti je nutné přesně identifikovat pozemek, tzn. jeho parcelní číslo, druh pozemku (druhy pozemků jsou vymezeny v KatZ a pro širší veřejnost je většinou nejjednodušší způsob informování o pozemcích skrze webové stránky katastru nemovitostí, kde je možné dohledat nejen informace o konkrétním pozemku, ale rovněž návody, jak jednotlivé příslušné změny na pozemcích do

³² Macháčková a kol., Nakladatelství C. H. Beck, 453.

³³ Petr Průcha a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017* (Praha: Leges, 2017), 303 – 305.

³⁴ Petr Průcha a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017* (Praha: Leges, 2017), 306.

příslušného katastru nemovitostí provést), dále popsat důvod pro dělení nebo scelování; součástí žádosti je rovněž grafická příloha, tzn. jakýsi výřez daného území na mapě, kde je viditelné, jaká změna oproti stávajícímu stavu proběhne.

O toto územní rozhodnutí pak (logicky) musejí žádat všichni vlastníci pozemků, jichž se případná změna bude dotýkat. Není proto možné, aby byly pozemky ve spoluvlastnictví takto změněny jen z vůle jednoho z několika spoluvlastníků.³⁵

5. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu

Ochranná pásma jsou významnou a také rozsáhlou materií, která by si zaslouhovala samostatné pojednání. Pro účely této diplomové práce proto pouze krátce nastíním účel ochranných pásem, jejich právní úpravu a význam. Ochranná pásma v slouží jakožto ochranný nástroj – ať už staveb, nebo pozemků. Lze je rozdělit na dvě kategorie: ochranná pásma totiž mohou vznikat ex lege, tzn. ochrana určitých staveb je zakotvena přímo v zákonné úpravě. Tak je tomu například v případě některých pozemních komunikací. Podle § 30 odst. 1 ZPK platí, že k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí slouží silniční ochranná pásma. Silniční ochranné pásmo pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnici, silnici a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby) nebo společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Taktéž se ochranné pásmo ex lege zřizuje zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách (dále jen „**ZoD**“), konkrétně § 8 a § 9 ZoD. Vlastníci nemovitých věcí bezprostředně sousedící se stavbou dráhy jsou povinni strpět určité činnosti, které souvisejí s ochranou stavby drah (udržovací práce či bezpečnostní opatření).

Druhou možností je situace, která je popsána ve StavZ: rozhodnutí o ochranném pásmu je podle StavZ možné vydat jak samostatně, tak současně v okamžiku, kdy se daný stavební záměr v území povoluje. Důležité ale je, že nevzniká ze zákona, tak, jak to je popsáno v zákonech zvláštních. Ty jsou pak navázány na StavZ skrze § 83 odst. 3 StavZ, který stanoví, že rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže podmínky ochrany jsou stanoveny zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě. Pokud nevzniká ochranné pásmo ex lege, pak vzniká právě na základě územního rozhodnutí na základě žádosti žadatele.

³⁵ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 455.

Chce-li žadatel, aby ochranné pásmo vzniklo současně s jeho stavebním záměrem, musí to výslovně ve své žádosti uvést. Pokud by došlo k situaci, že ochranné pásmo pro daný stavební záměr musí vzniknout, měl by stavební úřad v souladu se zásadou dobré správy a rovněž se zásadou hospodárnosti žadatele upozornit na nedostatky žádosti a vyzvat jej k jejich odstranění.

Účelem pásem je především ochrana, kterou můžeme vymezit dvojitým způsobem: jde o ochranu samotného stavebního záměru před nežádoucími vlivy okolí, ale rovněž ochranu okolí stavby před nežádoucími vlivy stavebního záměru (resp. přesněji stavby, zařízení nebo pozemku).

IV. Průběh územního řízení

Územní řízení je správním řízením a subsidiárně se na něj užití ustanovení SprŘ, resp. konkrétně jeho části II. a III. Ustanovení § 84 a násl. StavZ jsou tedy ustanoveními zákona zvláštního.

Územní řízení se zahajuje pouze na žádost, nelze jej tedy zahájit jako jiné postupy známé ve správním právu (*ex officio*). V úvodní kapitole je popsáno několik typů územního řízení, které mohou proběhnout právě jen na žádost. Následující kapitola se bude věnovat pouze „standardnímu“ územnímu řízení.

Úvodem této kapitoly, která tvoří jádro mé práce, bych ráda zařadila výklad některých pojmů, které jsou pro průběh územního řízení klíčové.

1. Základní pojmy stavebního práva

Na začátek je vhodné vymezit některé z klíčových pojmů stavebního práva, které se (nejen) v díle 4. StavZ věnovaném územnímu řízení vyskytují. Z významných pojmů jmenuji pouze ty, které vzhledem k tématu této práce považuji za nejpodstatnější.

1.1. Územní řízení

Podle § 76 odst. 1 StavZ umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.

Základní premisou tohoto ustanovení – ve spojitosti s § 96 StavZ – je, že nestanoví-li zákon něco jiného, je pro umisťování všech záměrů do území třeba územního rozhodnutí.

V územním řízení, na jehož závěru je rozhodnutí o povolení určité změny v území (ať již stavební, nebo či jiné), se střetávají dvě skupiny zájmů: zájmy soukromé, tedy zájmy právnických či fyzických osob, které chtějí území měnit, a zájmy veřejné, které by měly toto území a jeho ráz chránit. *„V rámci pojetí rozhodování o území a využívání území je zdůrazněna preventivní odpovědnost každého, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. To platí samozřejmě i při využívání dalších forem územního rozhodování. Princip vyjádřený v tomto ustanovení směřuje k tomu, že především žadatel je prioritně odpovědný za*

svůj záměr a musí dodržovat všechny právní předpisy, musí postupovat v souladu nejen se stavebním zákonem, ale i s respektováním veřejných zájmů v daném území a s respektováním všech právních předpisů. ³⁶

Z hlediska územního řízení je vždy významné, zda bude stavební záměr realizován v zastavěném či nezastavěném území (k pojmu zastavěné a nezastavěné území viz kapitola týkající se územně plánovací dokumentace). Nezastavěné území podléhá vždy širší právní ochraně, protože jeho zastavování by jej mohlo zcela nenávratně poškodit. Význam takových nezastavěných území spočívá právě v tom, že zůstává ušetřeno výstavby a neustupuje novým stavebním záměrům. Nezastavěné území podléhá širší ochraně, aby bylo zabráněno „*nevratnému procesu jeho přeměny, ke kterému často docházelo v minulosti.*“ ³⁷

Územní řízení je postup, jehož účelem je vydání územní rozhodnutí.

Ve vztahu k územnímu rozhodnutí však zákon upravuje i další, jiné (hmotněprávní) alternativy územního rozhodnutí. Jedná se o:

- i. územní souhlas,
- ii. společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru,
- iii. veřejnoprávní smlouvu,
- iv. regulační plán, který nahrazuje územní rozhodnutí,
- v. společné povolení

S výjimkou společného povolení však tyto územní akty či úkony nejsou vydávány v územním řízení. Z hlediska (hmotněprávní) formy i procesu tak jde o odlišné právní instituty.

Variantními formami územního řízení pak jsou

- i. územní řízení s posouzením vlivu na životní prostředí
- ii. společné územní a stavební řízení

³⁶ Jana Machačková, Eva Fialová, Miroslava Kývalová, Jitka Víchová, Lenka Holendová, Jaroslav Smíšek, *Stavební zákon, komentář* (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018), 408.

³⁷ Jana Machačková, Eva Fialová, Miroslava Kývalová, Jitka Víchová, Lenka Holendová, Jaroslav Smíšek, *Stavební zákon, komentář* (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018), 408.

- iii. společné územní a stavební řízení s posouzením vlivu na životní prostředí
- iv. územní rozhodnutí ve zjednodušeném územním řízení

Podrobněji se budu věnovat již převážně průběhu územního řízení o umístění stavby a územnímu souhlasu.

Územní řízení lze popsat jako určitý proces, do jehož průběhu vstupuje řada okolností i dynamických faktorů a v jehož závěru by mělo být vydání jednoho ze jmenovaných typů (územního) rozhodnutí. Během tohoto procesu je především významné posoudit, zda lze vůbec určitý záměr do daného území umístit, zda je tento záměr v souladu s územně plánovací dokumentací a zda tato stavba neodporuje veřejným zájmům chráněným zvláštními zákony (např. zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dále jen „EIA“).³⁸ Územní řízení si lze představit jako procesní cestu, do níž z obou směrů vstupují určité faktory, které mají vliv na její výsledek. Územní řízení je jedním z prostředků realizace územně plánovacích podkladů, a to od nejvyšší úrovně v podobě zásad územního rozvoje až po územní či regulační plán.³⁹ Ať už jde o jakýkoliv z typů územního rozhodnutí, je vždy pro účely vydání územního rozhodnutí významné, zda ten či onen záměr má být umístěn v zastavěném či nezastavěném území. Nezastavěné území podléhá širší ochraně, aby bylo zabráněno „*nevratnému procesu jeho přeměny, ke kterému často docházelo v minulosti.*“⁴⁰

Pro úplnost je také nezbytné uvést, že územní řízení upravené StavZ jakožto zákonem zvláštním vůči zákonu SprŘ, je řízením podle části II. a II. části správního řádu ve smyslu § 9 SprŘ: To má význam z hlediska procesního, protože „...*tato právní úprava sice navazuje na tzv. obecnou úpravu správního řízení, nicméně současně odchylným způsobem od ní řeší řadu procesních institutů.*“⁴¹ Územní řízení je tedy řízením správním a jeho specifika jsou podrobně upravena právě v díle 4 StavZ.

1.2. Stavební úřad

Územní řízení musí vést příslušný stavební úřad. To plyne především z § 84 StavZ, který je příznačně nazván příslušnost k územnímu řízení. K tomuto ustanovení se pak logicky váže § 6 odst. 3 StavZ a § 13 StavZ. Ve věcech územního plánování vydává stavební úřad územní

³⁸ Karel Marek a Petr Průcha. *Stavební právo v teorii a praxi* (Praha: Leges, 2011), 34 – 35.

³⁹ Macháčková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 178.

⁴⁰ Ibid, 179.

⁴¹ Karel Marek a Petr Průcha. *Stavební právo v teorii a praxi* (Praha: Leges, 2011), 79.

rozhodnutí (a jeho variantní formy), v případě stavebního řádu pak má širší působnost vymezenou podle § 6 odst. 3 písm. b) StavZ. Stavební úřady nejsou zvláštními správními úřady tak, jak je chápe čl. 79 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky. Stavební úřad je zvláštní termín užívaný v rámci stavebního práva a neznamená to, že by se jednalo o zvláštní samostatný správní úřad v ústavním – v tomto případě jde o ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad a městský a obecní úřad, který tuto činnost vykonával do konce roku 2012. Na tomto místě je vhodné připomenout vazbu na § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení (dále jen „OZř“) a rovněž na § 66 OZř, z nichž mimo jiné vyplývají podrobnosti této přenesené působnosti svěřené úřadům zvláštními zákony.

Příslušný je vždy ten „nejnižší“ stavební úřad, přičemž místní (územní) příslušnost stanoví podle § 13 odst. 7 StavZ prováděcí právní předpis. Tím je v tomto případě vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (dále jen „SSO“). Ta v jednotlivých paragrafech vymezuje území jednotlivých správních obvodů a rovněž obcí, které do tohoto správního obvodu spadají.

Existují však i speciální stavební úřady, které řeší složitější a specifitější stavební záměry, jako stavby dráhy či letecké stavby. Stavební úřady těchto staveb určují zvláštní zákony. Je ale důležité si uvědomit, že speciální stavební úřady přichází v úvahu až ve věcech stavebního řádu, protože ve věcech umístování stavebních záměrů zůstávají příslušnými obecné stavební úřady. Proto je možné, že stavbu drah bude umísťovat do území obecný stavební úřad, ale její realizaci (stavební povolení) již bude řešit speciální stavební úřad určený zvláštním zákonem. Obecný stavební úřad pak musí speciálnímu stavebnímu úřadu vydat souhlas s provedením daného stavebního záměru; obecný stavební úřad tedy tvoří jakési pojítko a pojistku mezi speciálním stavebním úřadem a realizací stavebního záměru.⁴²

Poslední kategorií stavebních úřadů jsou pak stavební úřady působící na území vojenských újezdů, zvláštních území České republiky, na nichž probíhá vojenský výcvik (ke dni uzavření rukopisu této práce jsou jimi Boletice, Březina, Libavá a Hradiště). V těchto oblastech vykonávají působnost stavebního úřadu újední úřady.⁴³

⁴² K tomu srov. § 15 StavZ.

⁴³ K tomu srov. § 16 StavZ.

2. Žádost a její přílohy

Na prvním místě uvádí StavZ souhlas vlastníka nemovité věci, která bude stavebním záměrem měněna. Pokud jsou osoby žadatele a vlastníka nemovité věci odlišné, bude nutné doložit souhlas vlastníka. Pokud je žadatel a vlastník věci tatáž osoba, pak by měl žadatel doložit listinu osvědčující jeho vlastnické právo k věci – například výpis z katastru nemovitostí. Lze ovšem dovodit, že výpis z katastru nemovitostí by si mohl opatřit stavební úřad sám, a to jak v souladu s principem dobré správy a zásady rychlosti a hospodárnosti vyjádřené v § 6 odst. 2 SprŘ, tak s § 50 odst. 1 SprŘ.⁴⁴

2.1. Závazná stanoviska

Na druhém místě zmiňuje zákonodárce závazná stanoviska, která musí rovněž žadatel ke své žádosti připojit. Problematice závazných stanovisek se budu věnovat podrobněji.

Podle § 149 SprŘ platí, že závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Závazné stanovisko je tedy podkladový (nesamostatný) správní akt, který nelze samostatně přezkoumávat: je do značné míry „akcesorický“ v tom smyslu, že je nejtěsněji spjato s konečným rozhodnutím.⁴⁵ Závazné stanovisko je klasickým příkladem subsumpce správních aktů: „*Při subsumpci správních aktů je navenek vydáván jediný finální správní akt, který subsumuje podmiňující správní akt (akty). Řízení probíhá na základě žádosti o vydání finálního správního aktu a správní orgán, který o něm vede řízení, v ideálním případě iniciuje vydání podmiňujícího správního aktu. Podmiňujícím správním aktem je vázán správní orgán, který ho vydal, zavazuje ale též správní orgán, který vede řízení o vydání finálního aktu. Podmiňující správní akty jsou vydávány ve formě tzv. závazných stanovisek dotčených orgánů.*“⁴⁶

Důležité rovněž je, jak se závazná stanoviska dají přezkoumat: lze je totiž přezkoumávat jen společně s finálním správním aktem. Přezkum probíhá tak, že nadřízený správní orgán toho

⁴⁴ Luboš Jemelka, Klára Pondělníčková, David Bohdalo. *Správní řád: 6. vydání* (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 51.

⁴⁵ Michal Knecht. *Stavební právo v praxi: praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou včetně souvisejících předpisů. 2., aktualiz. a dopl. vyd.* (Vyškov: TSM, 2013), 14.

⁴⁶ Martin Kopecký, *Správní právo: obecná část* (Praha: C. Beck, 2019), 175.

orgánu, který podmiňující (závazné) stanovisko vydal, toto stanovisko přezkoumá, a poté rozhodne, zda je v souladu se zákonem či nikoliv.⁴⁷

Přezkum závazných stanovisek je stále předmětem diskusí. Podle § 4 odst. 9, 10 a 11 StavZ je přezkum závazných stanovisek možný právě pouze v odvolacím řízení, kde odvolání bude směřovat proti závaznému stanovisku (tj. musíme napadnout finální akt, a v jeho rámci podmiňující závazné stanovisko).

Tato ustanovení jsou momentálně předmětem přezkumu, protože dne 22. 8. 2017 podala skupina senátorů návrh na zrušení těchto ustanovení k Ústavnímu soudu České republiky. Návrh skupiny senátorů dosud nebyl projednán. Jádrem ústavní stížnosti záleží v argumentu, že novelou § 4, do něž byly vloženy odstavce 9, 10 a 11, vznikla zcela neúměrná (a protiústavní) disproporce mezi obnovou řízení a přezkumným řízením v případě závazných stanovisek vydávaných podle StavZ, a ostatních správních aktů.⁴⁸

Závazné stanovisko však může být předmětem přezkumného řízení, a to na základě § 149 odst. 6 SprŘ. Toto ustanovení zakotvuje postup, kdy nadřízený správní orgán zruší nebo změní v přezkumném řízení nezákonné závazné stanovisko. „*Pokud jakýkoli správní orgán zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, učiní podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení (nadřízenému správnímu orgánu toho správního orgánu, který závazné stanovisko vydal) a vyčká jeho rozhodnutí.*“⁴⁹

Jinými slovy: závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelné, nevydává se ve správním řízení podle části II a III. správního řádu. Jeho právní povaha však nebyla vždy takto jednoznačně vymezena. Zásadním zlomem v nejednotné praxi se stalo až rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. srpna 2011: „*Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67*

⁴⁷ K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 241/2014-30 ze dne 19. února 2015, které mimo jiné stanovilo, že rozhodnutí, kterým se závazné stanovisko mění nebo ruší (a takové stanovisko může změnit jen nadřízený správní orgán), je opět závazným stanoviskem: „*Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.*“

⁴⁸ Viz návrh skupiny senátorů doručený Ústavnímu soudu České republiky dne 22. 8. 2017. Dostupné online z https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/PI_US_22_17_navrh.pdf. Staženo dne 19.11.2019.

⁴⁹ Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohdalo. *Správní řád*. (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 787.

*správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Zákonodárce ve shodě se sjednocujícím rozhodnutím zavedením § 149 správního řádu upřednostnil zásadu ekonomie řízení. Soudní přezkum je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Na toto nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí.*⁵⁰

Podíváme-li se na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se věnuje závazným stanoviskům, zjistíme, že velmi častým argumentem stěžovatelů byla skutečnost, že je odepřením základního práva na soudní ochranu, pokud závazné stanovisko nelze přezkoumat samostatně, nýbrž až s navazujícím správním aktem. Na toto bylo upozorněno například v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 97/2014-127, kde stěžovatel mimo jiné argumentoval, že dochází k absurdní situaci, kdy rozhodnutí o závazném stanovisku (které bylo napadeno), je opět závazným stanoviskem, a musí se tak vždy čekat na rozhodnutí konečné (tedy například územní rozhodnutí): „*Soudní přezkum rozhodnutí, kterým bylo zrušeno závazné stanovisko, by tak byl vyloučen a stěžovatel by byl nucen vyčkat až na územní rozhodnutí, s čímž nutně souvisí i nezbytnost vynaložit nemalé finanční prostředky, nehledě na časovou náročnost takového postupu.*“ Dále však Nejvyšší správní soud konstatoval, že nutnost „vyčkávání“ na konečný správní akt stěžovatele nelimituje a nezasahuje do jeho subjektivních práv.

Je také vhodné připomenout, že význam závazných stanovisek a rovněž roztržičnost právní úpravy si uvědomil i zákonodárce, protože bylo nutné reagovat na neutěšenou praxi, kdy dotčené orgány, které závazná stanoviska vydávají, měly tendenci závazná stanoviska neodůvodňovat, případně při jejich vyhotovování jednaly mimo svěřenou pravomoc. Proto se zákonodárce rozhodl přidat do § 149 SprŘ odstavec druhý, který zakotvuje povinnost řádného odůvodnění stanoviska. „*Text odstavce 2 byl do správního řádu doplněn s účinností od 1. ledna 2018 zákonem č. 255/2017 Sb., kterým se mění StavZ ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, toto doplnění reaguje na dosavadní neutěšenou praxi, kdy se značná část dotčených orgánů ve svých závazných stanoviscích a stanoviscích k opatřením obecné povahy často odchyloje od zmocnění, které je obsaženo ve*

⁵⁰ Z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23. srpna 2011.

*zvláštních právních předpisech, požadavky formuluje po zcela volné úvaze a neodůvodňuje je. Vydávaná závazná stanoviska navíc nezohledňují judikaturu, která dovodila, že při vydávání závazného stanoviska podle § 149 SpŘ, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 SpŘ přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí podle § 67 a § 68 SpŘ.*⁵¹

I tak je ale situace kolem závazných stanovisek poněkud nepřehledná, protože závazná stanoviska mají stále vícero podob. Tak například podle zákona č. 20/1987 Sb., o památkové péči, platí, že některá závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jsou vydávána ve formě rozhodnutí ve správním řízení podle části II. a III. SpŘ. Tuto interpretaci (která je kvůli textu zákona patrně jedinou možnou interpretací) ve svém poměrně novém rozhodnutí č.j. 8 As 241/2017-33 ze dne 29. 1. 2018 potvrzuje Nejvyšší správní soud: „*Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že závazná stanoviska dle § 14 zákona o státní památkové péči mohou mít dvojí povahu. Jednak se může jednat o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení, jednak o závazné stanovisko dle § 149 spr. ř., které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“⁵²

A toto rozhodnutí zdaleka není jediné, protože např. některá stanoviska podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „**ZOPŘK**“), jsou rovněž dle judikatury rozhodnutími, která jsou tedy napadnutelná odvoláním a které se vydávají podle části II. a III. SpŘ.⁵³ Je tomu tak například v případě závazných stanovisek, které se vydávají podle § 90 odst. 1 ZOPŘK. Zákonodárce se v tomto ustanovení pokusil odlišit, která závazná stanoviska jsou rozhodnutími, a která nikoliv: „*Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona k plánům a politikám, které nejsou schvalovány ve správním řízení, se též nevydávají ve správním řízení. Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu. Odkladný účinek odvolání je vyloučen v případě rozhodnutí o zřízení přechodně chráněné plochy podle § 13, omezení a zákazu činnosti podle § 66 a odebrání rostlin a živočichů podle § 89.*“

⁵¹ Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohdalo. *Správní řád: 6. vydání* (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 780. Více viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 21/2009.

⁵² K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018 č. j. 8 As 241/2017-33 a dále například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017 č.j. 9 As 236/2016-35.

⁵³ Kolektiv autorů, *Stavební právo – almanach: sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo* (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017), 42. Rovněž srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 24/2009 ze dne 8. října 2009.

Závazná stanoviska v sobě nesou další odchylku: neplatí u nich zásada známá z § 50 odst. 3 SprŘ, tedy volné hodnocení důkazů, resp. podkladů. Není tedy možné např. na základě nesouhlasného závazného stanoviska vydat pozitivní správní akt.

Lze-li problematiku závazných stanovisek shrnout, pak je možné konstatovat, že závazná stanoviska, která jsou konečným aktem, jsou přezkoumatelná odvoláním (a jsou tedy rozhodnutími podle SprŘ), a naopak závazná stanoviska sloužící jako podkladové správní akty odvoláním napadnout nelze.⁵⁴

2.2. Stanoviska a smlouvy

Od závazných stanovisek je nutno odlišovat stanoviska, která rovněž žadatel musí připojit k žádosti. Jde o souhlasy vlastníků veřejné dopravní infrastruktury s napojením záměru na infrastrukturu, které ovšem nejsou stanovisky dotčených orgánů, jako je tomu v případě závazných stanovisek. Ty však nejsou vydávány ve správním řízení, nýbrž postupem podle části IV. SprŘ. V souvislosti se závaznými stanovisky je rovněž dobré zdůraznit, že novelou StavZ č. 225/2017 Sb. došlo ke změně, protože „tuto činnost namísto stavebních úřadů vykonávají orgány územního plánování [úřady územního plánování podle § 6 odst. 1 písm. e) a krajské úřady podle § 7 odst. 1 písm. c) StavZ], které jako dotčené orgány vydávají závazná stanoviska z hlediska posouzení souladu záměru s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.“

Novelou č. 169/2018 Sb. StavZ došlo ještě k další úpravě § 96b, kdy pro určité záměry dále zkoumá soulad s územně plánovací dokumentací stavební úřad. Jde nejen o záměry uvedené § 103 odst. 1 Stav, které nezasahují do nezastavěného území, ale rovněž o další jednodušší záměry.

⁵⁴ K tomu srov. rovněž přílehlavé rozhodnutí doplnit ÚS I ÚS 2866/15: „Pro posouzení toho, zda se rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení dotýká konkrétních základních práv či svobod stěžovatelky, je třeba připomenout povahu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Rozšířený senát v rozsudku č. 2 As 75/2009-113 uvedl, že tato stanoviska „nejsou vždy vydávána na žádost účastníka (typicky stavebníka) a žadatel o vydání závazného stanoviska není pokaždé jeho přímým adresátem, na rozdíl od správního orgánu, pro jehož potřeby je závazné stanovisko vydáváno... Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného ‚hlavního‘ řízení. ...Skutečnost, že dle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, se týká samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. ...Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s.“ Při značném zjednodušení lze tedy říci, že odložená soudní ochrana je vůči závazným stanoviskům správními soudy poskytována z toho důvodu, že jsou závazným podkladem navazujícího (konečného) rozhodnutí, jehož výrok alespoň z části předurčují a jehož prostřednictvím zasahují do práv a povinností účastníků řízení.“

U nich tedy závazné stanovisko orgánu územního plánování nemusí být vydáno a platí, že jejich soulad s územně plánovací dokumentací provádí dále stavební úřad.

Novelou č. 169/2018 Sb. StavZ došlo ještě k další úpravě § 96b, kdy pro určité záměry dále zkoumá soulad s územně plánovací dokumentací stavební úřad. Jde nejen o záměry uvedené § 103 odst. 1 Stav, které nezasahují do nezastavěného území, ale rovněž o další jednodušší záměry. U nich tedy závazné stanovisko orgánu územního plánování nemusí být vydáno a platí, že jejich soulad s územně plánovací dokumentací provádí dále stavební úřad.⁵⁵

Stejně tak musí žadatel připojit příslušné smlouvy s takovými vlastníky, pokud je mu již dopředu známo, že jeho záměr bude tyto smlouvy vyžadovat.

2.3. Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí

Dokumentace pro územní rozhodnutí je rovněž klíčovou součástí žádosti žadatele.⁵⁶ Dokumentace mají v obecné rovině vícero úrovní: existují dokumentace pro vydání určitého druhu územního rozhodnutí, dále dokumentace pro vydání společného rozhodnutí, dokumentace pro ohlášení stavby, dokumentace pro provedení stavby a dále (konečně) dokumentace skutečného provedení stavby. Obsah jednotlivých typů dokumentace stanovuje vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (dále jen „DS“). Do ní je třeba nahlédnout, přeje-li si žadatel podat stavebnímu úřadu kompletní žádost o vydání územního rozhodnutí, neboť přílohou DS jsou rovněž formuláře, z nichž plyne, co konkrétně má žadatel v dokumentaci uvést.⁵⁷ Žadatel musí provést v podstatě anatomický, „na dřev jducí“ popis svého záměru. Vypracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí je proto často svěřováno odborníkům.

I zde je nutno připomenout zásadu známou již z kapitoly věnované územnímu souhlasu: i zde platí, že stavební úřad musí žadatele upozornit na případné nedostatky a pomoci mu tyto nedostatky odstranit, a k tomuto odstranění mu stanovit přiměřenou lhůtu. Opačný postup by byl v rozporu se zásadou hospodárnosti i rychlosti správního řízení, jakož i s principem dobré správy.

⁵⁵ viz znění § 96b odst. 1 věta druhá ve znění novely č. 169/2018 Sb.

⁵⁶ Petr Průcha a kol. Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017 (Praha: Leges, 2017), 363.

⁵⁷ K tomu srov. Přílohu č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb.

3. Zahájení řízení

Před tím, než bude územní řízení zahájeno, je nutné zabývat se otázkou, kdo vůbec může být účastníkem územního řízení. Stavební úřad musí jednat s procesně způsobilým účastníkem. Správní orgán by měl v první řadě zkoumat, zda má osoba, která žádá o vydání územního rozhodnutí, procesní způsobilost být účastníkem řízení. Stavební zákon neobsahuje speciální úpravu procesní způsobilosti, a proto se touto musíme zabývat nahlédnutím do SprŘ.

Procesní způsobilost účastníků řízení je zakotvena v § 29 odst. 1 a odst. 2 SprŘ. Úprava však nemá vyčerpávající definici procesní způsobilosti, protože odkazuje na o. z. a jen díky ustanovením hmotného práva je tak procesní způsobilost účastníků řízení kompletní.

Ostatně procesní způsobilost má ve vícero rovinách návaznost na o. z.; jeho ustanovení se užijí i v případě nenarozeného dítěte, tedy tzv. nascitura. Procesní způsobilostí nenarozeného dítěte (byť ve vztahu k soudnímu řízení správnímu) se zabýval např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Aps 5/2013-79 ze dne 27. února 2014: *„Vzhledem k tomu, že počaté dítě má právní osobnost v návaznosti na splnění odkládací podmínky, podle níž se musí narodit živé (jako tzv. nasciturus), nabývá živé narozené dítě procesní způsobilost v soudním řízení správním. V předmětné věci proto stěžovatelce počala běžet lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu teprve dnem jejího narození, a pokud byla žaloba následně podána ve dvouměsíční subjektivní lhůtě stanovené v § 84 odst. 1 s. ř. s., nelze ji považovat za opožděnou.“*⁵⁸

Účastníkem řízení tak může být každý v rozsahu, v jakém je mu občanským zákoníkem přiznaná svéprávnost. Podle § 30 o. z. pak jsou svéprávní ti, kdo dovršili osmnáctého roku věku, případně ti, kdo uzavřeli manželství podle § 672 odst. 2 o. z. (osoby, které dovršily 16. rok věku, a jimž soud povolil uzavřít z důležitých důvodů manželství „předčasně“). Svéprávná může být i osoba podle § 37 o. z., kdy může být nezletilému na návrh jeho zákonného zástupce přiznána svéprávnost opět soudem. V souvislosti s výše řečeným je pak důležité zdůraznit, že osoba již po rekodifikaci soukromého práva nemůže být zcela svéprávnosti zbavena, může být však ve svéprávnosti omezena. Na formulacích ustanovení SprŘ je pak dobře vidět, jak se nový soukromoprávní kodex promítnul do úpravy správního řízení.

⁵⁸ k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2014, sp. zn. 4 Aps 5/2013

Procesní způsobilost však není omezena jen na fyzické osoby, mají ji rovněž právnické osoby. Podle § 20 odst. o. z. je právnická osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Je však zjevné, že právnická osoba coby fiktivní útvar nemůže jednat sama, nýbrž za ni musí jednat fyzická osoba. Správní řád ve svém § 30 odst. 1 zakotvuje, že za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Zvláštním zákonem se rozumí zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), který v § 21 stanoví, kdo za právnickou osobu může jednat.

Konečně je třeba upozornit na skutečnost, že SprŘ v § 29 odst. 5 pamatuje rovněž na situaci, kdy úkony ve správním řízení činí více účastníků, kteří jsou nositelé společných práv či věcí. Pro účely žádostí o vydání územního rozhodnutí to může například znamenat, že takovou žádost musí podat všichni spoluvlastníci nemovité věci, již se předmětné rozhodnutí bude dotýkat. Neznamená to ovšem, že by taková žádost musela být podána všemi spoluvlastníky *současně*.⁵⁹

Proto řízení zahajované na žádost, které podalo více účastníků řízení, musí být bezvadné vzhledem ke *všem* osobám, které žádají. To vyplývá rovněž z judikturních závěrů, např. z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011 sp. zn. 1 As 84/2011: *„Nedostatky žádosti bránící jejímu projednání musí být v případě žádosti více osob týkající se společného práva (§ 29 odst. 5 správního řádu z roku 2004) odstraněny ve vztahu ke všem žadatelům. Jinak se řízení o žádosti jako jeden celek zastaví na základě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“*

4. Průběh řízení

Poté, co byla výše diskutována problematika procesní způsobilosti správního, resp. územního řízení, budu se níže zabývat účastníky územního řízení. Mám za to, že správné a úplné vymezení okruhu účastníků územního řízení je zcela klíčovým momentem územního řízení.

„Přesné určení okruhu účastníků řízení je předpokladem řádného provedení každého právního procesu, správní řízení nevyjímaje. Právě správní řízení ukazuje na obtížnost vymezení účastníků

⁵⁹ „Podle tohoto ustanovení činí úkony týkající se společných věcí nebo práv účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. K tomu, aby byl úkon učiněn společně, je třeba, aby svou vůli shodně projevilí všichni účastníci, není však nutné, aby projevy vůle všech účastníků byly učiněny v jednom okamžiku. Úkon je učiněn až v okamžiku, kdy příslušný projev vůle učiní poslední z účastníků.“ in Luboš Jemelka, Klára Pondělíčková, David Bohdalo. *Správní řád*. (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 191.

řízení v těch případech, kdy je pro účastenství rozhodující vztah k projednávané věci, intenzita dotčení či možného dotčení jejich práv zamýšleným rozhodnutím. Tak je tomu typicky v územním a stavebním řízení, ve kterých bývá posuzování okruhu účastníků řízení často obtížné v rámci řízení před správními orgány, a následně i při rozhodování ve správním či ústavním soudnictví.“⁶⁰

Domnívám se, že výše uvedená pasáž vystihuje důvod, proč je důležité se zabývat účastníky územního řízení podrobněji. Účastníkům územního řízení a sporných aspektů ustanovení stavebního zákona ohledně účastníků řízení se proto věnuje následující kapitola.

Účastenství v územním řízení upravuje § 85 StavZ. Jedná se o úpravu zvláštní vůči úpravě obecné v § 27 SprŘ.

Vymezení účastníků řízení ve stavebním zákoně je taxativní, což vylučuje obecnou úpravu účastníků správního řízení v § 27 SprŘ. Na druhou stranu to však nevylučuje rozšíření okruhu účastníků územního řízení zvláštními zákony, jako je například § 3 písm. i) a § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zároveň platí, že stavební úřad musí okruh účastníků zjišťovat sám z úřední povinnosti, a to sám z úřední povinnosti a vždy v kontextu daného případu. Jedině tak bude učiněno zadost zásadě zákonnosti, hospodárnosti i součinnosti, jež se všechny na územní řízení užijí. Nutno podotknout, že správně vymezit okruh účastníků daného územního řízení není vůbec jednoduchý úkol; ba právě naopak.

To, co platí pro správní řízení obecně, platí i v případě územního řízení: bez účastníků by vůbec nemohlo proběhnout. Jak již bylo řečeno, stavební zákon je zákonem zvláštním vůči správnímu řádu, proto i v případě účastníků řízení je využitelná zásada *lex specialis derogat legi generali*. Tato zásada je výslovně zakotvena v § 192 odst. 2 StavZ, s vazbou na § 1 odst. 2 SprŘ.

Velmi často se lze setkat se základním rozlišením účastníků územního řízení, jehož právní úprava ve stavebním zákoně odráží druh (hmotněprávní) vazby dané osoby k věci, která je předmětem územního řízení (například vlastnické právo osoby k věci, vlastnické právo k věci sousedící s věcí, která je předmětem územního řízení atd.): *„Z těchto důvodů jsou účastníci územního řízení kategorizováni na účastníky řízení ‚ve věci‘, tzv. hlavní neboli esenciální. Jde o ty účastníky, o jejichž právech a povinnostech se v řízení rozhoduje; jsou to účastníci uvedení v [§ 85, pozn. aut.] odstavci 1. A dále na účastníky, kteří mohou být ve svých právech nebo*

⁶⁰ Martin Kopecký. *K vymezení okruhu účastníků územního řízení*. (Právní rozhledy 23/2009), s. 843

*povinnostech rozhodnutím přímo dotčeni, tzv. vedlejší účastníci; těmi jsou účastníci uvedení v odstavci 2.*⁶¹

Mezi hlavními či esenciálními účastníky je tedy žadatel, který musí o vydání územního rozhodnutí žádat, aby mohlo být vydáno, a obec, jejíž území bude záměrem dotčeno. Obci jakožto účastníkovi řízení se podrobněji budu věnovat níže.

4.1. Esenciální a parciální účastníci

I když se v případě právní úpravy účastníků územního řízení ustanovení správního řádu nepoužijí, protože územní řízení má vlastní komplexní právní úpravu účastníků, je dobré si povšimnout, v jakém smyslu je toto ustanovení odlišné (či naopak shodné) s úpravou ve SprŘ. Jinými slovy, je dobré vnímat vzájemný vztah a vazbu mezi zákonem zvláštním a obecným.

Podle § 27 odst. 1 písm. a) SprŘ platí, že účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Těmto účastníkům se říká také esenciální či neopomenutelní či nepominutelní. Představme si nyní čistě teoreticky, že by se úcastenství v územním řízení posuzovalo podle SprŘ. Pokud bychom čistě hypoteticky posuzovali „esenciální“ úcastenství v územním řízení podle tohoto ustanovení, pak bychom do kategorie esenciálního účastníka jistě začlenili nejen žadatele – tedy osobu, která si přeje do území daný stavební záměr umístit – ale rovněž osobu, která je vlastníkem předmětného pozemku. Pokud se „vrátíme“ zpět do definice účastníka v § 85 odst. 1 písm. a) StavZ, zjistíme, že toto ustanovení je užší a s vlastníkem pozemku, na němž má být záměr umístěn, se s coby esenciálním účastníkem nepočítá. Vlastník pozemku sice bude účastníkem řízení, ovšem nikoliv esenciálním, nýbrž pouze jakýmsi účastníkem „druhé kategorie“, který je vymezen až v § 85 odst. 2 písm. a) StavZ. Žadatel je pochopitelně účastníkem řízení vždy, tj. nemusí splňovat žádné další podmínky, je účastníkem řízení pouze proto, že z jeho iniciativy (na jeho žádost) bylo zahájeno správní řízení. *„Žadatelem může být fyzická osoba, fyzická podnikající osoba nebo právnická osoba. Územní řízení je řízením návrhovým, tzn. zahajovaným na žádost. Žadatel je účastníkem územního řízení vždy automaticky, aniž by musel splňovat nějaké další podmínky, jako například účastníci uvedení v odstavci 2.*⁶²

⁶¹ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 333.

⁶² Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 453.

Vzniká tedy otázka, zda osoba, jíž svědčí vlastnické právo k pozemku, na němž má být umístěn požadovaný záměr, není rovněž esenciálním účastníkem územního řízení než „pouze“ účastník parciální. Lze si totiž těžko představit situaci, kdy by vlastník pozemku nebyl vůbec dotčen záměrem, který bude umístován do předmětu jeho vlastnického práva. Komentářová literatura s touto otázkou nepolemizuje.⁶³ Domnívám se, že osoba, která věc vlastní, by měla být považována nikoliv za osobu se „sekundárním“ postavením, nýbrž za esenciálního účastníka. Její právo totiž bude přímo dotčeno vždy, a to bez ohledu na to, jaký záměr bude na pozemek umístován.

Je zřejmé, že v mnohých případech budou tyto osoby (tj. osoba žadatele a osoba, jíž svědčí vlastnické právo k pozemku, na němž bude záměr umístován) splývat v jedinou. Není tomu tak ale vždy.

Důvodová zpráva k tomuto ustanovení do podrobností nezachází, není tak zcela patrné, o jakou úvahu se zákonodárce při členění tímto účastníků řízení tímto způsobem opíral.

Problematika esenciálních a parciálních účastníků územního řízení nabývá na síle rovněž kvůli § 87 odst. 1 StavZ, který se týká mimo jiné doručování. Podle věty poslední platí, že „v řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu, dotčeným orgánům a obci, která je účastníkem řízení podle § 85 odst. 1 písm. b), se doručuje jednotlivě; účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) a § 85 odst. 2 písm. a).“ Pokud bylo výše uvedeným způsobem a s výše uvedenou argumentací vysvětleno, že při existenci speciální úpravy se nepoužije ustanovení správního řádu, zdá se být poněkud matoucí, že na něj § 87 odkazuje. Podle logiky § 87 odst. 1 StavZ se zdá, že esenciálními účastníky jsou žadatel a vlastník pozemku, na němž má být záměr uskutečňován. To je sice správné, ale bohužel to jde proti systematice § 85 odst. 1 StavZ, který za esenciální účastníky považuje pouze žadatele a obec. A naopak obec zde není zmíněna, což rovněž přispívá k dojmu jisté nekonceptnosti úpravy.

⁶³ viz například Stanislav Malý. *Stavební zákon: komentář*. (Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013), 152-153, nebo Macháčková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 465-470.

Z úpravy účastenství ve SprŘ se pro územní řízení použije pouze ustanovení § 28, které je pro účely územního řízení významné, protože s jeho pomocí je možno na jedné straně eliminovat účastenství osob, které tohoto postavení domáhají, ale nemají pro účastenství důvod, a na druhé straně za účastníky do řízení „přibrat“ osoby, které stavební úřad při vymezení okruhu účastníků nesprávně opomenul. Podle § 28 odst. 1 SprŘ za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. V textu tohoto ustanovení je klíčové slovo *v pochybnostech*. Pokud pochybnosti stran účastenství dané osoby nejsou, správní orgán (stavební úřad) žádné usnesení vydávat nemusí. Postačí, pokud správní orgán osobě postupem podle části IV. SprŘ sdělí, že jej za účastníka nepovažuje. Proti sdělení není přípustné odvolání.

Ustanovení § 28 odst. 1 přináší do územního řízení jak výhody, tak určitá rizika. Pokud bude zjevné, že se do územního řízení pokouší „dostat“ osoba, již účastenství zjevně svědčit nemá, je toto ustanovení vítané: představme si kupříkladu situaci, v níž bude přímé dotčení na svém vlastnickém právu – tj. postavení souseda – tvrdit osoba, jejíž nemovitost se nachází několik kilometrů od připravovaného záměru. Tato osoba bude chtít být účastníkem jen z obstrukčních důvodů. Stavební úřad má v takovém případě velmi účinný nástroj, jak tuto situaci vyřešit a zamezit tak průtahům v řízení.

Výše uvedená úvaha o tom, že o nedůvodnosti účastenství v řízení není žádných pochyb, musí být velmi pečlivá a opatrná. Nesmí být v žádném případě zneužita.⁶⁴ Jinak by byla porušena zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení, tedy jedné ze základních zásad správního řízení, zakotvená v § 2 odst. 2 SprŘ.

Do jisté míry je tak na uvážení (výkladu) stavebního úřadu, jaký postup využije: zda (v případě, kdy o tom, že osoba není účastníkem, není pochyb) pouze postupem podle části IV. správního řádu zašle sdělení, nebo jestli se rozhodne vydat usnesení dle části II. a III. části SprŘ. K této problematice se výstižně vyjádřil rovněž Nejvyšší správní soud: *„Usnesení o tom, zda osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení je či nikoli, není správní orgán povinen vydávat v případech, kdy není třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace*

⁶⁴ Luboš Jemelka, Klára Pondělníčková, David Bohdalo. *Správní řád*. (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 188-189.

*normy; o takový případ se jedná v situaci, kdy je toto účastenství expressis verbis řešeno přímo v zákoně. Stejně může postupovat i v případě, kdy pro posouzení této otázky není třeba provést skutková šetření. V ostatních případech je nutno vycházet z existence ‚pochybností‘ (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004) a musí být o tvrzeném účastenství vydáno usnesení. Postup, kdy o tvrzeném účastenství nebude vydáno usnesení (a věc bude vyřešena toliko neformálním sdělením), je třeba omezit na zcela nesporné situace a v hraničních případech postupovat cestou vydání usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004, podrobeného instanční kontrole.“⁶⁵ Nejvyšší správní soud je tedy zjevně toho názoru, že situace, kdy o neúčastenství osoby v řízení není pochyb a správní úřad tedy pouze sdělením takovou účast „smete“, je prostředkem *ultima ratio*.*

Klíčové slovní spojení citovaného ustanovení § 28 odst. 1 SprŘ je právě ono „v pochybnostech“. Správní řád další vodítko k výrazu „v pochybnostech“ nepodává, nicméně chceme-li blíže tento výraz pochopit, lze nahlédnout do již výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. května 2008: „*Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem stěžovatele, že dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena expressis verbis přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy.*“⁶⁶

V návaznosti na výše řečené je nutné zdůraznit, že způsob, jakým má být stavebním úřadem nahlíženo na účastníky řízení, musí být vždy dostatečně individualizován. Žadatel sice další účastníky označí, nicméně je na stavebním úřadu, aby jejich okruh spolehlivě zjistil. K tomu přílehlavě nabádá Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí 7 As 17/2013-25 ze dne 31. 7. 2013, že „*Vymezení okruhu účastníků územního řízení (§ 85 stavebního zákona z roku 2006) vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu.*“

Je rovněž zajímavé nahlédnout, jak se k otázce účastenství ve správním řízení staví Nejvyšší správní a Ústavní soud ve svých rozhodnutích, neboť i toto dává jisté vodítko k řešení

⁶⁵ Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. 5. 2008.

⁶⁶ k tomu srov. více rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. května 2008

případných problémů, jež mohou v případě účastenství nastat. Správní orgán je zodpovědný za správné vymezení účastníků řízení, přičemž (obecným) klíčovým vodítkem je jejich hmotněprávní vztah k věci. Míra jejich zainteresovanosti by měla být vystižena již samotnou formulací zákona (kdy logicky nejdůležitější postavení má žadatel – a obec), ovšem Nejvyšší správní soud šel ve svých úvahách o účastenství ve správním (územním) řízení ještě o krok dále: „K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“⁶⁷

Shodně se Nejvyšší správní soud vyjadřuje i ve svých novějších rozhodnutích, např. v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 17/2013-25 ze dne 31. července 2013: „Vymezení okruhu účastníků územního řízení vyžaduje s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace v území a zohlednění nejrůznějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejrůznějšího druhu.“

Toto rozhodnutí rozvinulo koncept materiální povahy účastenství, tak, jak jej známe ze správního řádu. Klíčový je hmotněprávní poměr osoby k dané věci⁶⁸ a další konkrétní okolnosti, které účastenství osoby založí. Nejvyšší správní soud tak deklaruje nejširší ochranu práv účastníků řízení, především tedy těch, kteří nejsou oněmi účastníky esenciálními. Ústavní soud však tento názor nesdílí, resp. jej nereflektuje ve svých nálezech v takové míře, jako Nejvyšší

⁶⁷ K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 31/2001-94 ze dne 28. 4. 2004.

⁶⁸ K tomu srov. komentářovou literaturu Luboš Jemelka, Klára Pondělničková, David Bohdalo. *Správní řád*. (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019), 182: „Správní řád tedy rozlišením účastníků řízení na účastníky hlavní a účastníky vedlejší promítá do právní úpravy to, že rozsah procesních práv a povinností účastníků řízení závisí na jejich hmotněprávním poměru k věci, která je předmětem správního řízení. Zároveň zůstává zachována zásada rovnosti účastníků řízení, ovšem vyjádřená již nikoliv jako rovnost absolutní, ale jako rovnost účastníků řízení v těch právech a povinnostech, které jim zákon přiznává (jde tedy i nadále o rovnost ve smyslu čl. 37 odst. 3 LPS). Specifika pro řízení s velkým počtem účastníků upravuje správní řád ve svém § 144. Řízením s velkým počtem účastníků se přitom rozumí řízení s více než 30 účastníky, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Povinností správního orgánu je po celou dobu správního řízení ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 24/2010).“

správní soud. Problém je především v ochraně účastníka, který by se dovolával soudní cestou ochrany z důvodu, že měl za to, že byl správním orgánem opomenut coby účastník řízení. Jedna stránka věci totiž je samotná skutečnost, kdo může být účastníkem řízení – tedy teoretická východiska, a druhá věc je praktická stránka věci – tedy to, jakým způsobem skutečně stavební úřady s účastenstvím osob nakládají. Jádrem sporu, který řešil Ústavní soud, spočívalo v tom, že stěžovatelka „měla za to, že oba správní soudy zatížily svá rozhodnutí vadou spočívající v nesprávném právním posouzení věci v důsledku "nesprávného chápání" účastenství ve správním řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu a "chybného vnímání" obsahu práva na ochranu dobré pověsti právnické osoby ve smyslu § 19b odst. 3 občanského zákoníku; též jim vytýká, že svá rozhodnutí (z podrobně rozvedených důvodů) nedostatečně odůvodnily. Shodné výtky adresuje stěžovatelka i správním orgánům (nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nesprávné právní posouzení věci).“

Ochranu stěžovatelky v tomto případě Ústavní soud odmítl⁶⁹ s odkazem na své další usnesení III. ÚS 641/14, kde vyjádřil názor, že odepření účastenství ve správním řízení neznamena zásah do základních práv a svobod, konkrétně do čl. 36 LZPS, a že v daném případě nehrozilo stěžovateli přímé dotčení.

Přístup obou soudů k otázce účastenství je dle citovaných rozhodnutí odlišný. Přestože Nejvyšší správní soud deklaruje nejširší ochranu právu na účast ve správním řízení, Ústavní soud tomuto široce formulovanému právu přeci jen dává určité mantinely.

Klíčové slovní spojení citovaného ustanovení § 28 odst. 1 SprŘ je právě ono „v pochybnostech“. Správní řád další vodítko k výrazu „v pochybnostech“ nepodává, nicméně chceme-li blíže tento výraz pochopit, bude nutné opět podívat do judikatorních závěrů. Tak například v rozhodnutí č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. května 2008 bylo dovozeno, že „Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem stěžovatele, že dostatečným projevem pochybností nemůže být bez dalšího jen podnět či výzva osoby, která se za účastníka řízení z určitých důvodů považuje a žádá aby s ní správní orgán tomu odpovídajícím způsobem jednal. Pochybnosti především nemohou být dány tam, kde je otázka účastenství určité osoby řešena *expressis verbis* přímo v zákonném ustanovení a není proto třeba provádět jakékoli právní hodnocení věci nad rámec prosté aplikace normy.“⁷⁰

⁶⁹ Viz usnesení III. ÚS 640/14 ze dne 18. září 2014.

⁷⁰ k tomu srov. více rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. května 2008

4.2. Postavení obce v územním řízení

Mezi hlavní účastníky územního řízení patří spolu se žadatelem rovněž obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečňován. Toto unikátní postavení obce pramení z principu ochrany území a práva na samosprávu; obec by měla dbát, aby její území bylo využíváno šetrně a především tak, aby vždy docházelo k souladu s územně plánovací dokumentací. Část komentářové literatury se přiklání k závěru, že je tento závěr správný, a že obci náleží postavení esenciálního účastníka řízení.⁷¹ Existují však i názory, které s uvedeným (a podle mě správným) závěrem polemizují a obec zařazují do kategorie parciálních účastníků územního řízení, tedy mezi účastníky známé z § 85 odst. 2 písm. a) a b). Podle jednoho z komentářů je obec totiž nikoliv esenciálním účastníkem řízení, nýbrž „ostatním“ účastníkem řízení: „*Ostatní účastníci územního řízení uvedení v § 85 StavZ jsou účastníky podle § 27 odst. 2 a 3 SprŘ, včetně obce, na jejímž území se má požadovaný záměr nacházet.*“⁷²

Nelze si nevšimnout, že použití § 27 SprŘ se při vymezení okruhu účastníků vylučuje, komentářová literatura však toto ustanovení používá ilustračně z „edukativních“ důvodů. Je zjevné, že komparací těchto dvou ustanovení dosáhneme lepšího pochopení vymezení účastníků podle § 85 StavZ.

Domnívám se, že z hlediska ochrany území – což je základní princip úpravy územního řízení – je nezbytné, aby obci bylo zachováno postavení, které jí zákon přiznává – tudíž esenciálního účastníka. Obec má postavení esenciálního účastníka bez dalšího; není proto nutné, aby nějak dokazovala dotčení na vlastnickém právu atd. Postavení obce v územním řízení je možné rovněž vysvětlit (či lépe přiblížit) pomocí § 2 odst. 2 zákona č 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „**OZŘ**“), kde zákonodárce opět pracuje s pojmem území: „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“⁷³

4.2.1. Systémové riziko podjatosti

Obec je, jak již bylo vysvětleno, esenciálním účastníkem územního řízení, a to v zásadě bez ohledu na to, jak moc bude do území takové obce zasaženo – anebo i v případě, pokud do jejího území nebude zasaženo téměř vůbec. Můžeme se však setkat i s případy, kdy bude obec nejen

⁷¹ viz například Stanislav Malý. *Stavební zákon: komentář*. (Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013), 152.

⁷² Aleš Roztočil a kol. *Stavební zákon: komentář*. (Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013), 348.

⁷³ K tomu srov. § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

účastníkem řízení jakožto subjekt zastupující nejlepší veřejný zájem obce, nýbrž obec může být kupříkladu rovněž žadatelem či dotčeným orgánem, který v územním řízení bude uplatňovat námitky ve smyslu § 89 odst. 4 StavZ. Lze se tedy setkat se situací, kdy účastenství obce bude v územním řízení multiplikováno. Této situaci (a nejen této, nýbrž i různým jejím modifikacím), se říká systémové riziko podjatosti. Jakým způsobem systémové riziko podjatosti vzniká je dobře vidět na situaci, kterou řešil (až) Nejvyšší správní soud v roce 2010: šlo o kácení dřevin v oblasti Prašného mostu v pražských Dejvicích. Ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 19/2010-106 dovedil, že *„rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“* Pojem „jiné okolnosti“ je sice neurčitý, nicméně v tomto případě dostatečný. Jde především o to, že podjatost musí být patrná z nějakých „dalších“ či chceme-li užít slova Nejvyššího správního soudu „jiných“ okolností, které napovídají, že se jedná o podjatost. Nejde tedy usuzovat jen ze samotné provázanosti správních orgánů, ani namítat bez dalšího podjatost některého zaměstnance územně-samosprávného celku.

K problematice podjatosti se vyjádřil rovněž přílehně Ústavní soud, jehož závěry jsou v tomto případě obecné, nicméně pro případ rizika systémové podjatosti rovněž velmi vhodné. Ve svém nálezu I. ÚS 371/04 ze dne 31. 8. 2004 připomněl, že podjatost je veskrze subjektivní kategorie, kterou vnímá především osoba, jež se cítí býti podjatostí dotčená. Pro to, aby se skutečně jednalo o podjatost, však nestačí jen subjektivní přesvědčení stěžovatele (pro naše účely žadatele), nýbrž je nutné, aby bylo možno objektivně zhodnotit danou situaci (např. třetí osobou) jako konfliktní, a konstatovat, že podjatost je dána. I přes logickou subjektivnost, již je osoba „stržena“ při posuzování podjatosti, je nutné ji vnímat a posuzovat skrze objektivní kritéria. Proto pouhý subjektivní pocit podjatosti nestačí. Převáděno do problematiky územního řízení: je možné například konstatovat, že pokud by se ve sdělovacích prostředcích (starosta, místostarosta, vedoucí odboru územního plánování a stavebního řádu) vyjadřoval pochvalně a přesvědčoval občany dané obce o prospěšnosti záměru, který hodlá zrealizovat sama obec, lze o systémové podjatosti uvažovat.

Riziku systémové podjatosti se pak věnovalo rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 89/2010-152 ze dne 30. 1. 2013⁷⁴, které řešilo problematické ustanovení § 14 odst. 2 SprŘ.⁷⁵ To (ustanovení) bylo formulováno právě z důvodu rizika podjatosti, přičemž textace ustanovení byla do zákona přidána v naději, že systémovou podjatost bude s to vyřešit. Nejvyšší správní soud však zjednodušeně řečeno konstatoval, že § 14 odst. 2 SprŘ systémovou podjatost neřeší: je tak opět nutné vždy bedlivě zkoumat okolnosti daného případu: *„Pochybnosti o nepodjatosti úředních osob orgánu územního samosprávného celku (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, může za určitých okolností vyvolat již jen samotný politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede, aniž by účastník správního řízení musel uvádět nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické „citlivosti“ věci. Přitom je však třeba rozlišovat mezi různými řízeními týkajícími se takové stavby, politická „citlivost“ zpravidla nebude z povahy věci zřejmá ve všech těchto řízeních.“*

Výše citovanému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu předcházelo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 89/2010-119 ze dne 20. 11. 2012, které konstatovalo další významný prvek systémové podjatosti: *„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“* Důležité je, že závěry Nejvyššího správního soudu se týkaly situace, kdy bylo rozhodováno v přenesené působnosti. Jak je to ale v případě, jedná-li se o samostatnou působnost? Odpovědí na tuto otázku je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 151/2018-63 ze dne 3. 4. 2019, které zkoumalo otázku, zda jsou výše citované závěry použitelné i pro případ působnosti samostatné: *„Nejvyšší správní soud se proto poprvé musel zabývat otázkou, zdali závěry uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které byly konstatovány a doposud aplikovány na půdorysu rozhodování orgánů územně samosprávných celků v přenesené působnosti, dopadají také na jejich rozhodování v samostatné působnosti.“⁷⁶*

⁷⁴ Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 89/2010-152 ze dne 30. 1. 2013

⁷⁵ Podle § 14 odst. 2 SprŘ platí, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.

⁷⁶ K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 151/2018-63 ze dne 3. 4. 2019.

V tomto rozhodnutí pak soudci dospěli k závěru, „že riziko tzv. systémové podjatosti lze posuzovat u územně samosprávného celku jedině v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti. Zásadní odlišnosti mezi rozhodováním v přenesené a samostatné působnosti územně samosprávného celku je třeba reflektovat i při posuzování požadované míry nezávislosti příslušných úředních osob.“⁷⁷

Citované rozhodnutí lze shrnout tak, že tzv. systémovou podjatost jak byla charakterizována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010–119 lze posuzovat u územně samosprávného celku jedině v případě, kdy tento rozhoduje v přenesené působnosti. Při rozhodování v samostatné působnosti naopak nepřichází do úvahy.

Konečně riziku systémové podjatosti se věnovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 70/2019-34 ze dne 4. července 2019. Ten mimo jiné akcentuje skutečnost, která byla již dříve v soudní judikatuře Nejvyššího správního vyjádřena (avšak zde je vyjádřena zcela explicitně), a to sice fakt, že při podjatosti nemůže být podjatá instituce, nýbrž jen její zaměstnanci – jde tedy o jakési upřesnění Ústavním soudem formulované zásady, že podjatost jakožto subjektivní kategorie musí být vždy měřitelná objektivními parametry. Nelze tedy rozhodovat o podjatosti nesespecifických osob, jejichž podjatost neumí účastník zdůvodnit. I toto rozhodnutí pak opakuje zásadu, že při hodnocení podjatosti je třeba mít na zřeteli i další okolnosti, které v daném případě vyšly najevo.

V případě městské části může pak vzniknout situace (a v případě kácení dřevin v Dejvicích přesně takováto situace vznikla), kdy městská část je účastníkem řízení z důvodu předpokládaného v § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „ZHMP“), tedy kdy uplatňuje svou samostatnou působnost, ovšem žadatelem je (například) hlavní město Praha. Tato skutečnost, ve spojení s § 14 odst. 2 SprŘ a s § 85 odst. 1 písm b) StavZ, způsobuje, že se obec dostává do střetu zájmů: na jedné straně má totiž chránit veřejný zájem a své území, na druhou stranu je těžké se vyhnout situacím, kdy se v územním řízení sama stane žadatelem.

⁷⁷ K tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 151/2018-63 ze dne 3. 4. 2019.

Domnívám se, že judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se rizika systémové podjatosti je dostatečně konstantní a určitá a v případě skutečné systémové podjatosti by byly správní soudy schopny tuto podjatost podchytit a její důsledky zvrátit. I přesto však samotná tato možnost, kdy účastníky řízení mohou být tytéž subjekty, vyvolává jistou odůvodněnou míru obavy.

4.3. K institutu „sousedů“ v územním řízení

Další významná skupina osob, která může průběh územního řízení zásadním způsobem ovlivnit, jsou sousedé. Sousedská práva jsou poměrně obsáhle řešena pomocí nového občanského zákoníku; jedná se o soubor práv, který přesahuje soukromé právo a nalézá významné místo rovněž v právu veřejném, konkrétně v právu stavebním. I když stavební kámen těchto práv leží právě v soukromoprávním kodexu, musí být reflektováno i v právu veřejném, a to zejména s ohledem na skutečnost, že jejich realizací může dojít k omezení či porušení práv dalších osob, případně narušení území či životního prostředí. Inkorporace pojmu soused (nikoliv explicitní, ale materiální) do veřejného práva má tak svoje hluboké opodstatnění a rovněž klíčový význam.

Kdo je podle StavZ „sousedem“? Jedná se podle § 85 odst. 2 písm. b) StavZ o osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Pojem „přímé dotčení“ lze zařadit mezi neurčité právní pojmy, jejichž obsah významně dotváří judikatura. Tak například v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 17/2013-25 z dne 31. července 2013 bylo dovozeno, že „...*přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.*“ K pojmu přímé dotčení umístovaným záměrem se příležitostně vyjádřil Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozhodnutí č. j. 7 As 78/2005-62 ze dne 22. března 2007, který dovodil, že „...*takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří*

správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoli.“

Tento výčet však již ze samotné své povahy musí být demonstrativní. Je zřejmé, že se bude jednat především o různé druhy imisí, které ve svém souhrnu mohou způsobit významné snížení komfortu osoby, jíž se přímé dotčení nově umístovaným záměrem týká.

O tom, nakolik významná je role sousedů v územním řízení, svědčí rovněž vývoj právní úpravy, který byl v této oblasti zaznamenán. Významné je, že v současné době je na tyto přímo dotčené osoby vlastnickým právem nahlíženo širěji, než tomu bylo v minulosti. Nejde tedy jen o osoby, které vlastní bezprostředně sousedící pozemek s pozemkem, na němž má být prováděn stavební záměr.

V předešlé právní úpravě, tj. v zákoně č. 50/1976 Sb., ve znění novely č. 83/1998 Sb., stavebním zákoně (dále jen „**SStavZ**“), bylo v § 139 písm. c) přímo zakotveno, že *Pokud se v tomto zákoně používá pojmu sousední pozemky a stavby na nich, rozumí se tím pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích.*

Právě toto znění zákona vyvolávalo značné odborné diskuse, protože se jevilo být poněkud nespravedlivé, že je-li někdo oddělen od svého „nesouseda“ pouze úzkou pěšinou, jistě bude dotčen jeho stavebním záměrem a zdálo by se být logické, že může vstoupit do jeho územního řízení. Otázkou souladnosti tohoto ustanovení se zákonem č. 2/1993 Sb., Listinou základních práv a svobod (dále jen „**LZPS**“) se zabýval rovněž Ústavní soud České republiky, který v rámci ústavní stížnosti řešil návrh na zrušení části právního předpisu, konkrétně právě § 139 písm. c) SStavZ. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2000 Pl.ÚS 19/99 se pojmem „soused“ podrobně zabýval. Jeho závěry jsou pro další vývoj právní úpravy stavebního zákona klíčové: *„Definice ‚sousední pozemky a stavby na nich‘ byla do stavebního zákona vložena novelou provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. a je právně relevantní ve vztahu k těm ustanovením stavebního zákona, která vymezují okruhy účastníků řízení. (...) Problém, který vyvstával v praxi ještě před novelizací, byl v tom, koho považovat za ‚dotčeného souseda‘. Praxe – jak na to poukazuje ve svém stanovisku i Ministerstvo pro místní rozvoj – se již před novelou klonila k tomu, že takovým sousedem je pouze vlastník či uživatel mezujícího pozemku. [Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě 22 Ca 104/94 publikovaný ve*

Správním právu 4/95, str. 220 a násl., podle kterého je sousedním pozemkem podle § 34 odst. 1 stavebního zákona pouze takový pozemek, který má s pozemkem, jehož se územní rozhodnutí týká, společnou hranici (mezující pozemek).“

Ústavní soud tedy ve svém nálezu provedl jakousi reflexi pojmu mezující a nemezující pozemek, přičemž zdůraznil, že dosavadní praxe byla se soustřeďovala na doslovný text zákona, který sousedním pozemkem mínil pouze pozemek bezprostředně hraniční s pozemkem žadatelovým. Ústavní soud však zdůraznil, že tato úprava nesklízí všeobecné odborné nadšení: „*Je však třeba uvést, že v odborné literatuře se již před novelizací vyskytovaly názory, že uvedený postup se přiči dobrým mravům, když např. soused, kterého dělil půlmetrový potůček či metrová pěšina od pozemku, na kterém se mělo stavět, byl vyloučen z možnosti uplatnit své oprávněné námitky. Současně bylo uváděno, že ústavnost takového postupu je přinejmenším sporná (viz doc. JUDr. P. Průcha, CSc.: K některým procesním aspektům stavebně-právního režimu, Bulletin Stavební právo č. 3/1996).“*

Konečně jednou z nejzajímavějších částí nálezu je připomenutí, že již prvorepublikový Nejvyšší správní soud vykládal pojem soused volněji a „liberálněji“ a nefixoval se pouze na doslovné znění v zákoně.⁷⁸ Z výše uvedených důvodů a pro rozpor s článkem 36 LZPS Ústavní soud zrušil § 139 písm. c) SStavZ. Tím otevřel cestu pro přílehavější výklady pojmu soused.

Díky nálezu Ústavního soudu tedy bylo upuštěno od formalistického chápání pojmu soused. Proto nyní pokud chce být účastníkem územního řízení osoba, která přímo nesousedí s žadatelovým pozemkem, stavební úřad bude muset posoudit, do jaké míry je taková osoba přímo dotčena plánovaným stavebním záměrem.

Spojíme-li závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, které tyto soudy provedly ve výše citovaných rozhodnutích, dojdeme k závěru, že osoba, která bude moci být účastníkem

⁷⁸ K tomu srovnej doslovné znění nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 2000 Pl.ÚS 19/99: „Na tomto místě je třeba připomenout i praxi prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), který (a to dokonce s použitím judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu rakouského) vykládal pojem „soused“ ve stavebním řízení daleko liberálněji. Např. v nálezu z 22. června 1938 (Boh. A 14314/38) NSS vyslovil, že sousem je nejen ten, jehož nemovitý majetek bezprostředně souvisí se staveništěm, ale i majitel vzdálenější nemovitosti, zejména také pozemku ležícího naproti projektované stavbě přes cestu, jestliže projekt může mít na jeho nemovitý majetek stavebně-policejní reflex. V tomto případě NSS přiznal stěžovateli legitimaci k odvolání ve správním řízení. Stejně tak v nálezu Boh. A 9764/32 judikoval NSS, že sousedy podle stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se staveništěm, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu. Je ovšem třeba uvést, že NSS měl i ustálenou judikaturu o tom, že ne každá námitka sousedova může být považována za způsobilou soudní ochrany („správní soud je povolán chránit jen subjektivní veřejná práva“ – Boh. A 7679/29).“

územního řízení (i) nemusí být přímo mezujícím sousedem (ii) musí být zjevné, že bude případnou změnou v území, resp. vydáním územního rozhodnutí (určitým způsobem) ovlivněna (přímo dotčena).

5. Vydání rozhodnutí

Jak bylo již řečeno výše, územní řízení je specifickým druhem správního řízení. Je zahájeno vždy na žádost, nemůže být zahájeno z moci úřední.

Již prvním ustanovením týkajícím se zahájení územního řízení, tj. v § 87 odst. 1, je pamatováno na situaci, kdy se v územním řízení bude vyskytovat velké množství účastníků. Tento „velký počet“ je třeba chápat ve smyslu § 144 odst. 1 SprŘ, podle kterého platí, že nestanoví-li zákon jinak, rozumí se řízením s velkým počtem účastníků řízení s více než 30 účastníky. Má-li tedy být vedeno řízení s 31 a více účastníky, pak doručování probíhá veřejnou vyhláškou. Toto ustanovení má zjednodušit administrativu týkající se takto „velkého“ územního řízení, což lze kvitovat: *„Stavební úřad je totiž povinen zjišťovat okruh účastníků územního řízení po celou dobu řízení, nejen na jeho počátku. Stavební úřad je (...) povinen uvědomit o tom, že probíhá územní řízení, i toho, kdo se stane účastníkem řízení až po zahájení tohoto řízení; toto musí učinit stavební úřad bezodkladně poté, co se dozví o existenci tohoto účastníka. S účastenstvím je spojena řada procesních práv. V první řadě se jedná o právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání.“*⁷⁹ Na první pohled se to zdá být nepraktické, především pokud se na řízení díváme optikou žadatelovou. Ovšem i tato praxe je v souladu s principem součinnosti a zákonnosti, které jsou základními kameny správního práva. Pouze za předpokladu, že správní orgán (stavební úřad) spolehlivě a úplně zjistí okruh účastníků řízení, kteří mohou být ovlivněni záměrem umisťovaným do území, pak jedině může na konci územního řízení být zákonné, správné a s územně plánovací dokumentací souladné územní rozhodnutí.

Pro průběh územního řízení je významný § 87 odst. 4 StavZ. Ten určuje stavebnímu úřadu lhůtu, v níž musí rozhodnout. V jednoduchých případech by měl stavební úřad rozhodnout vždy bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů od podání žádosti. Je-li však věc složitější, tj. například pokud bude ze zákona muset proběhnout ústní jednání, je lhůta prodloužena až na 90 dní. Ustanovení § 71 odst. 3 SprŘ zakotvující možnost prodloužení lhůty je pak navázán na § 80 odst. 4 písm. d) SprŘ, podle nějž nadřízený správní orgán může usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu po vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán

⁷⁹ Machačková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 485.

v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom se přihlíží k lhůtám v § 71 odst. 3.

Bohužel v praxi tyto lhůty bývají velmi často stavebními úřady nedodržovány.

Účelem územního řízení není jen vydání územního rozhodnutí, nýbrž rovněž pečlivé posouzení stavebního úřadu, zda lze navrhovaný záměr do území umístit. Územní řízení tak představuje pomyslný most mezi územně plánovací dokumentací a faktickou výstavbou.

5.1. Ústní jednání

Stavební úřad v některých případech musí, a jindy může nařídít k projednání záměru ústní jednání. Povinnost nařídít ústní jednání platí tehdy, je-li pro umístění záměru nutné závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Pokud je záměr umísťován v území, pro které neexistuje územní plán, pak je nutné nařídít ústní jednání vždy. Důvod, proč existuje tento „přísnější“ režim pro záměry v obcích bez územního plánu je prostý: ochrana. I zde totiž platí, že místa bez jasně vytyčených pravidel výstavby jsou zranitelnější a zároveň náchylnější ke svévoli stavebníků než ta místa, v nichž jsou územně plánovací dokumentací jasně vytyčená pravidla pro výstavbu. Územní rozhodnutí tedy v těchto případech nelze vydat jen na základě podkladů od žadatele, a to ani v případě, že jsou bezrozporné, kompletní, úplné a správné. Ochrana území má v takovém případě přednost.

Ústní jednání nemusí proběhnout u záměrů, u nichž si stavební úřad učinil dostatečný obrázek pouze z dokumentů předložených žadatelem. Pokud stavebnímu úřadu připadá žádost kompletní a správná, pak platí § 87 odst. 4 StavZ, podle něhož v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených žadatelem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě do 60 dnů ode dne zahájení územního řízení; ve zvláště složitých případech, zejména při postupu podle odstavce 2, stavební úřad rozhodne nejdéle ve lhůtě do 90 dnů. Pokud ovšem stavební úřad upustí od ústního jednání, musí určit lhůtu alespoň 15 dní k podání námitek či připomínek, aby tak zůstala zachována významná složka územního rozhodování: účast veřejnosti. Pokud to stavební úřad považuje za účelné, lze ústní jednání spojit s místním šetřením. Takový postup lze považovat za vítaný, protože často se o záměru dozví úřední osoba více, pokud si půjde dané území „obhlédnout“, než když bude na základě dokumentů rozhodovat pouze od stolu.⁸⁰

⁸⁰ K tomu srov. § 54 SprŘ.

5.2. Participace veřejnosti

Jedním z klíčových momentů územního řízení je účast veřejnosti, tedy nejen aktivita účastníků územního řízení, nýbrž kohokoliv.⁸¹ Tento princip se do českého správního práva dostal prostřednictvím mezinárodní smlouvy – Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy)⁸², která pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. října roku 2004 a v českém právním řádu ji nalezneme pod č. 124/2004 Sb.m.s.⁸³

5.2.1. Zásada koncentrace

Všechna závazná stanoviska, jakož i námitky účastníků řízení či připomínky veřejnosti, musejí být v souladu se zásadou koncentrace uplatněny nejpozději při ústním jednání. Pokud se ústní jednání nekoná, musí stavební úřad určit lhůtu ne kratší 15 dnů k uplatnění námitek a připomínek a dodání závazných stanovisek. Sankcí za marné uplynutí stanovené lhůty, případně za nepředložení námítka či připomínky nejpozději při ústním jednání je, že k později podaným námítkám či připomínkám i závazným stanoviskům se nepřihlíží. Koncentrační zásadu lze považovat za vhodný institut k urychlení a zefektivnění průběhu územního řízení, protože při její absenci by bylo územní řízení rozmělněné a hrozilo by zneužívání této možnosti. Zásada koncentrace však není absolutní a v judikatuře lze spatřovat její změkčení v případě, kdy by hrozilo, že vlivem odmítnutí pozdě uplatněné námítka by územní řízení začalo trpět zásadní vadou. Tak například v rozhodnutí poměrně starého, nýbrž stále aktuálního rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94 ze dne 17. května 1999 stanovilo, že soud koncentrační zásadu musí v určitých případech ignorovat: *„Koncentrační zásada v řízení o povolení stavby má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho*

⁸¹ K tomu srov. § 87 odst. 2, § 89 odst. 1 a § 184b odst. 2 StávZ.

⁸² K participaci veřejnosti srov. Karel Marek a Petr Průcha. *Stavební právo v teorii a praxi* (Praha: Leges, 2011), 37.

⁸³ K tomu srov. dokument Ministerstva životního prostředí ČR týkající se Aarhuské úmluvy a jejích projevů v českém právním řádu: *„Aarhuská úmluva byla sjednána za účelem podpory zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti, vytváření podmínek pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí. V mezinárodním kontextu je považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů své doby; je charakterizována jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod.“*

Dostupné online zde: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/\\$pid/CENLPFR1VSPX/\\$FILE/OMV-Datum_pristupu_CR_a_legislativni_zajistene_v_CR-20082410.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/$pid/CENLPFR1VSPX/$FILE/OMV-Datum_pristupu_CR_a_legislativni_zajistene_v_CR-20082410.pdf). Staženo dne 11. 11. 2019.

účastníkem i po uplynutí lhůty k námitkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat.“

5.2.2. Námitky účastníků územního řízení

Námitky lze rozdělit do dvou skupin: veřejnoprávní povahy a soukromoprávní (občanskoprávní). Ve veřejnoprávní námitce účastník poukazuje na rozpor záměru s veřejnoprávními předpisy. V soukromoprávní (občanskoprávní) námitce účastník napadá rozpor záměru s předpisy soukromého práva, zejména skutečnost, že záměr v rozporu se soukromoprávními předpisy zasahuje do jeho vlastnického nebo jiného věcného práva, ať již přímo, nebo imisemi (§ 1013 občanského zákoníku). Námitky, a to i občanskoprávní, je zásadně oprávněn posoudit stavební úřad sám. U občanskoprávních námitek platí, že tyto se týkají především obsahu či rozsahu vlastnického práva žadatele. Nezřídká se mohou týkat rovněž imisí, tj. imisí zápachu, hluku, otřesů, světla či stínění atd. Stavební úřad si tyto námitky může posoudit sám jakožto předběžnou otázku, přičemž nemůže posoudit rozsah věcného práva či jeho obsah.⁸⁴ Námitky soukromoprávní povahy bude stavební úřad posuzovat podle předpisů stavebního práva, čili typicky podle stavebně-technických norem, prováděcích vyhlášek týkajících se územního rozhodování (PÚÚ, OPVÚ) a samozřejmě norem veřejného práva.⁸⁵

Stavební úřad se s námitkami účastníků musí vypořádat. Vypořádání se projeví v odůvodnění rozhodnutí, nikoli ve výroku.

5.3. Vydání územního rozhodnutí

Územní rozhodnutí je právotvorný, konstitutivní správní akt, kterým se zakládají práva žadatele k uskutečnění určitého záměru. Jedná se o rozhodnutí *in rem* (§ 73 odst. 2 věta poslední SprŘ), a proto platí i pro právního nástupce žadatele, který (například) odkoupí pozemek, na němž bude záměr realizován.⁸⁶ V případě těchto rozhodnutí *o věci*, mezi něž řadíme rovněž např. kolaudační rozhodnutí, platí, že věc sama je předmětem onoho řízení, a osoba, která má právní vztah k této věci, není vlastně důležitá. Pro vydání územního rozhodnutí je důležitých několik faktorů, které zákonodárce výslovně jmenoval v § 90 StavZ. Jde především o soulad se StavZ a jeho prováděcími předpisy (viz PÚÚ OPVÚ atd.), dále zda záměr je souladný rovněž s veřejnou a technickou infrastrukturou a konečně se zvláštními zákony, pokud se tyto pro dané řízení použijí,

⁸⁴ Petr Průcha a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017* (Praha: Leges, 2017), 347.

⁸⁵ viz § 57 odst 1 písm. c) SprŘ a § 88 odst. 6 StavZ.

⁸⁶ Kopecký, *Správní právo*, 155.

a se závaznými stanovisky dotčených orgánů. Během procesu vyhodnocování, zda žadatel dostal všem zákonným požadavkům a zda dostatečně prokázal všechny skutečnosti nutné k rozhodnutí o budoucím záměru, dochází ke koncentraci všech okolností, které jsem se pokusila výše popsat: jde o posouzení, zda daný záměr je v souladu se všemi ochrannými prvky, které jsou založeny územně plánovací dokumentací, což pochopitelně vyžaduje v každém jednotlivém případě pečlivé studium územně plánovací dokumentace.

Územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území platí 2 roky, přičemž výjimečně může stavební úřad stanovit, že platí 5 let. Jinými slovy, pokud žadatel nezačne ve stanovenou dobu s realizací svého záměru v souladu s tímto územním rozhodnutím, jeho účinky pominou a žadatel musí žádat o vydání územního rozhodnutí znovu. Účelem omezení platnosti územního rozhodnutí je opět ochrana, protože se předpokládá, že po dobu 2 resp. maximálně 5 let se nijak zásadně nezmění poměry v území, a tak podmínky stanovené územním rozhodnutím budou stále „aktuální“.⁸⁷

V. Variantní formy územního rozhodnutí

Územní rozhodnutí nepředstavuje jedinou cestu k realizaci žadatelova záměru. Domnívám se, že jednotlivé procesní varianty územního rozhodnutí by si zasloužily samostatnou analýzu, protože jejich právní úprava je stále poměrně nová, a navíc má přesah i do práva životního prostředí. Není však cílem této práce analyzovat všechny právní formy územního rozhodnutí, práce by v takovém případě byla příliš roztříštěná. Proto v této kapitole rozeberu zevrubněji územní souhlas a veřejnoprávní smlouvu.

1. Veřejnoprávní smlouva

Územní rozhodnutí je za určitých podmínek možné nahradit tzv. veřejnoprávní smlouvou. Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v části páté SprŘ. Veřejnoprávní smlouva je specifický typ smlouvy, která má oproti smlouvě známé z civilistiky mnoho odlišností. Pojem smlouvy známe z práva soukromého: podle § 1724 o. z. platí, že smlouvou projevují strany vůli zřídit mezi sebou závazek a řídit se obsahem smlouvy. Je zde patrná smluvní volnost, autonomie vůle těch, kteří se chtějí smluvně zavázat. Přitom strany soukromoprávní smlouvy mohou být pochopitelně i veřejnoprávní korporace, a přece se nebude jednat o veřejnoprávní smlouvu.

⁸⁷ Michal Knecht. *Stavební právo v praxi: praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou včetně souvisejících předpisů. 2., aktualiz. a dopl. vyd.* (Vyškov: TSM, 2013), 27.

Charakter veřejnoprávní smlouvy totiž tkví v tom, že jejím obsahem je „...*založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva.*“⁸⁸ Je tedy vcelku lhostejné (resp. není to součástí definice), kdo je smluvní stranou. Pokud totiž smlouvou vznikne, změní se či je zrušena právo či povinnost v oblasti veřejného práva, pak se jedná o veřejnoprávní smlouvu. Veřejnoprávní smlouvy jsou navíc specifické v tom, že musejí mít vždy zákonný základ – nelze uzavřít smlouvu v libovolné oblasti veřejného práva, nýbrž vždy musí zákonodárce výslovně určit, že v daném případě lze veřejnoprávní smlouvu uzavřít.

Přestože § 170 SprŘ stanoví přiměřené užití ustanovení občanského zákoníku na veřejnoprávní smlouvy, nelze na ně užít ustanovení o neúčinném právním jednání a relativní neplatnosti, protože veřejnoprávní smlouva je druhem správní činnosti, kde platí presumpce správnosti. Veřejnoprávní smlouvy mají několik druhů: mohou být buď koordinační, kde si nositelé veřejné správy mohou smluvně dohodnout přenos určitého úseku přenesené působnosti mezi sebou, dále subordinační, kde smluvními stranami jsou vždy alespoň jeden vykonavatel veřejné správy a alespoň jeden adresát (právě tyto smlouvy nás budou nejvíce zajímat, protože subordinační smlouvy jsou právě ty smlouvy, které předpokládá StavZ), a smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy (v tomto případě vykonavatel veřejné správy vůbec nefiguruje, adresáti si pouze přenášejí určitá práva a povinnosti).

U veřejnoprávních smluv vyvstává zajímavá otázka: jak je to v případě převodu práv z veřejnoprávních smluv? Pokud žadatel uzavře veřejnoprávní smlouvu a následně například (pokud jde o právnickou osobu) fúzuje, bude platit veřejnoprávní smlouva i pro nástupnickou společnost? Touto otázkou se zabýval v roce 2010 poradní sbor ministra spravedlnosti, přičemž tato skupina dospěla k závěru, že závazky z veřejnoprávní smlouvy jsou způsobilé přejít na právního nástupce žadatele.⁸⁹

1.1. Subordinační smlouvy podle StavZ

Subordinační smlouvou lze nahradit rozhodnutí v několika případech, které předpokládá stavební zákon. Veřejnoprávní smlouvou lze nahradit stavební povolení podle § 116 StavZ, a především jí lze nahradit územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území. Účelem tohoto zvláštního typu smlouvy bylo zjednodušení

⁸⁸ Martin Kopecký. *Správní právo: obecná část* (Praha: C. Beck, 2019), 187-188.

⁸⁹ Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, závěr č. 95/2010 ze dne 11. června 2010, dostupné online na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>. Staženo dne 12. listopadu 2019.

celého procesu, který v zásadě spočívá v tom, že žadatel návrh veřejnoprávní smlouvy zpracuje sám, opatří veškeré potřebné podklady, a příslušný stavební úřad smlouvu buď přijme, nebo ji odmítne (a v takovém případě musí své odmítnutí řádně zdůvodnit).⁹⁰

Domnívám se však, že tato právní úprava, která byla sice zjevně dobře míněna – tj. měla za úkol najít jednodušší cestu, jak získat svolení stavebního úřadu, aniž by žadatel musel projít celým procesem územního řízení, se nesečkala s kýženým účinkem. Nejde ani tak o to, že by byla špatně napsaná, nekoncepční nebo snad rozporná. Spíše jde o to, že ji nikdo nevyužívá, což může znamenat, že je spíše nadbytečná (zbytečná). Ze zprávy, kterou si nechalo ke dni 10. 2. 2017 vypracovat Ministerstvo vnitra České republiky, vyplývá, že v České republice bylo mezi lety 2014 – 2016 uzavřeno celkem 7102 veřejnoprávních smluv. Většina z nich však byla smlouvami koordinačními mezi jednotlivými obcemi. Ve věcech územního plánování podle StavZ bylo ve stejném časovém období uzavřeno 5 veřejnoprávních subordinačních smluv. Jakkoli snaha zákonodárce zjednodušit proces získávání územního rozhodnutí je obecně chvályhodná, veřejnoprávní smlouva evidentně není správnou cestou.⁹¹

I přesto je dobré mít na paměti, že namísto územního rozhodnutí lze uzavřít veřejnoprávní smlouvu za podmínek uvedených v § 78a StavZ.

2. Územní souhlas

Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11 2015 č.j. 6 As 189/2014-38 je „...územní souhlas zjednodušený proces umístění záměru do území, který je primárně určen pro záměry nekonfliktní, u nichž se nepředpokládá ani střet s veřejnými zájmy, ani zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí.“⁹²

⁹⁰ Michal Knecht. *Stavební právo v praxi: praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou včetně souvisejících předpisů. 2., aktualiz. a dopl. vyd.* (Vyškov: TSM, 2013), 31.

⁹¹ více viz Analýza optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti: „Zpracování analytických podkladů vycházejících z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020“ vypracovaná advokátní kancelář KVB advokátní kancelář s.r.o. ke dni 1. 1. 2017. Dostupné online na: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wFe5f7W9fIIJ:https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-optimalizace-potrebnosti-verejnopravnich-smluv-na-vykon-prenesene-pusobnosti.aspx+&cd=3&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>. Staženo dne 11. 11. 2019.

⁹² Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2015 č. j. 6 As 189/2014-38.

Podle § 96 odst. 1 platí, že místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se tedy o jakousi bezrozpornou, nekonfliktní alternativu územního rozhodnutí, která se vydává v případech jednodušších stavebních záměrů. Rovněž platí, že tyto záměry musejí být umístěny v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše. O problematice zastavěného území, která souvisí s územně plánovací dokumentací, srov. kapitolu věnovanou územně plánovací dokumentaci a územnímu plánu. Právě z důvodu nutnosti vysoké ochrany nezastavěného území není možné vydávat územní souhlasy tam, kde by záměr do tohoto území zasahoval.⁹³

Územní souhlas je příkladem pokusu o zjednodušení územního řízení, které nabádá žadatele splnit podmínky pro vydání územního souhlasu, čímž zjednoduší práci stavebnímu úřadu: ten jen zkontroluje, zda jsou splněny podmínky pro vydání, a pokud ano, územní souhlas vydá.⁹⁴ Pokud však podmínky splněny nejsou (např. žadatel nedodal všechny klíčové přílohy, nedoložil závazné stanovisko atd.), stavební úřad žadatele vyzve k odstranění nedostatků a k tomuto odstranění mu určí přiměřenou lhůtu. Pokud ani po marném uplynutí této lhůty není dodána potřebná dokumentace pro vydání souhlasu, „překlopí“ se žádost o vydání územního souhlasu a usnesením se zahájí územní řízení.

Proti takovému usnesení není možné se odvolat, žadatel tedy nemůže nijak „protestovat“ proti tomu, že se stavební úřad nespokojil s žadatelem dodanými podklady. Na jednu stranu je takový přístup logický, na druhou stranu se tím poněkud vytrácí původní smysl této úpravy.

Modelová situace: žadatel doloží všechny příslušné podklady, které jsou vyžadovány a popsány v § 96 odst. 3 StavZ. Žadatel zná rovněž ustanovení § 96 odst. 3 písm. d) StavZ, podle kterého platí, že k oznámení oznamovatel připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu; souhlas se nevyžaduje v případech stavebních záměrů uvedených v § 103,

⁹³ Karel Marek a Petr Průcha. *Stavební právo v teorii a praxi* (Praha: Leges, 2011), 53.

⁹⁴ Petr Průcha a kol. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017* (Praha: Leges, 2017), 385.

pokud nejsou umístěny ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m. Dejme tomu, že žadatel žádá o umístění stavebního záměru, pro který takové stanovisko sousedů potřebuje. Soused žadateli ručně podepíše prohlášení, že s jeho záměrem souhlasí, a dál už se tím nechce zabývat. Nemáme tedy splněnou podmínku vyznačeného souhlasu na situačním plánu, tak, jak to určuje zákonodárce. Jak by měl stavební úřad zareagovat? Vyzve žadatele k odstranění nedostatků. Žadatel však už nový souhlas souseda nesežene, protože ten je na dovolené, na pracovní cestě, nebo se mu už sousedův záměr jednoduše nechce řešit. Jak zareaguje stavební úřad? Marným uplynutím lhůty, kterou stavební úřad stanovil žadateli k odstranění nedostatků, zaniká žadatelova možnost získat územní souhlas a namísto toho provede stavební úřad „klasické“ územní řízení.

Jakkoli rozumím záměru zákonodárce, který si jistě přál, aby se soused seznámil se stavebním záměrem pečlivě a měl možnost si jej prohlédnout na situačním plánu, domnívám se, že v tomto případě trvání na situačním plánu úpravě územního souhlasu spíše škodí. Nelze samozřejmě požadovat po stavebních úřadech, aby nad nedodáním souhlasu na situačním plánu „přimhouřily oko“, a rovněž je škoda, když vydání územního souhlasu zhatí takováto drobnost.

2.1. Kdy lze vydat územní souhlas

Územní souhlas lze vydat v případě jednodušších záměrů, které jsou uvedeny v § 96 odst. 2 StavZ. I zde se jedná o taxativní výčet případů, kdy překročení parametrů má za následek, že územní souhlas vydat nelze a žadatel se musí vydat cestou územního rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že vydání územního souhlasu je jednou z možností, nikoliv povinností. Pokud je pro některý záměr možné vydat územní souhlas, zákonodárce pouze nabádá žadatele, aby tak učinil.⁹⁵ Pokud se ale žadatel rozhodne podat pro svůj záměr rovnou žádost o vydání územního rozhodnutí, případně uzavře veřejnoprávní smlouvu, není to v rozporu se zákonem. „*V tom je základní rozdíl mezi koncepcí územního rozhodování a povolování. Na úseku územního rozhodování je možnost volby jednotlivých forem umístění, záleží de facto na rozhodnutí žadatele, kterou formu si sám po svém zvážení zvolí. Pokud však jde o povolovací režimy, zde není tak velká možnost volby stavebníkem.*“⁹⁶

⁹⁵ Karel Marek a Petr Průcha. *Stavební právo v teorii a praxi* (Praha: Leges, 2011), 103.

⁹⁶ Macháčková a kol., Nakladatelství C. H. Beck, 692.

Územní souhlas postačí v sedmi případech, které StavZ vyjmenovává v § 96 odst. 2. Jednotlivým písmenům tohoto ustanovení se budu věnovat detailněji.

2.2. Stavební záměry uvedené ve § 103. Efekt bludiště

Odkazem na § 103 StavZ se přesouváme do jeho části čtvrté, kde začíná právní úprava stavebního řádu. V § 103 jsou vyjmenovány záměry, k jejichž provedení není zapotřebí ani ohlášení, ani stavební povolení. Jsou tedy v tzv. volném režimu – stejném, jako jej již známe v případě stavebních záměrů, které nevyžadují (ani) územní rozhodnutí či souhlas. Hned první odstavec tohoto ustanovení nás zavede opět o několik čísel paragrafů zpět, tedy do § 79 odst. 2 StavZ. Už to samo o sobě je poněkud nepřehledné, resp. to poněkud připomíná labyrint. Posuďte: žadatel se dívá do § 96 odst. 2 písm. a) StavZ a uvidí odkaz na § 103 StavZ. Nalistuje tedy o několik stran dále, na § 103, a v odstavci prvním písmenu a) tohoto ustanovení uvidí opět – odkaz. V § 79 odst. 2 StavZ už sice našťestí žádný další odkaz nenajdeme, ale i tak je cesta k tomu, co zákonodárce chce žadateli říci, poněkud zbytečně složitá. Vrátime-li se k původní výzkumné otázce a rovněž důvodu, proč vznikla tato práce, pak je vcelku jasné (alespoň částečně), kam směřuji. Tatáž hra s odkazy se pak odehrává v § 103 odst. 1 písm. b) StavZ.

Stavební záměry uvedené v § 103 StavZ jsou například (s odkazem na § 79 odst. 2 StavZ) reklamní a informační zařízení o celkové ploše 0,6 m², stožáry pro vlajky do 8 m, signální věže, opěrné zdi, stavby do 25 m² na pozemcích, kde stojí rodinný dům nebo objekt k rodinné rekreaci, dále pak udržovací práce (ne pokud se jedná o práce na kulturní památce), a také stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do konstrukcí stavby.

V případě udržovacích prací, jejichž přesné vymezení nalezneme v § 103 odst. 1 písm. c) StavZ je nutné zmínit, že k tomuto ustanovení je dobré vždy rovnou přiřadit § 104 odst. 1 písm. j) StavZ. V tomto následujícím ustanovení jsou vymezeny stavby, které jsou ve „volnějším“, tedy nikoli zcela volném režimu: v tomto případě je zapotřebí ohlášení stavebních záměrů stavebnímu úřadu (v lidové mluvě známe termín „ohláška“). Z § 104 odst. 1 písm. j) zjistíme, že navazuje na § 103 odst. 1 písm. c), protože toto ustanovení zakotvuje, že ohlášení stavebnímu úřadu postačí u udržovacích práce na stavbě neuvedené v § 103 odst. 1 písm. c).

I zde tedy platí určitý „efekt bludiště“, protože se může stát, že žadatel se z § 96 odst. 2 písm. a) StavZ dostane do § 103 odst. 1 písm. c) StavZ, a z něj pak dále do § 104 odst. 1 písm. j) StavZ.

Do volného režimu podle stavebního řádu pak patří například oplocení, bazén, stavby a zařízení pro výrobu energie, ale rovněž stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m². Všechny tyto drobnější stavby, pokud nepřekročí dané parametry, lze umístit do území na základě územního souhlasu.

2.3. Ohlašované stavby a zařízení a jejich změny

V § 96 odst. 2 písm. b) StavZ není odkaz přímo na § 104 StavZ jako tomu je v předcházejícím ustanovení. Ačkoli se to na první pohled zdá být nelogické, svůj smysl to má. Důvodem, proč toto ustanovení není provázáno s ustanovením stavebního řádu týkajícím se ohlašovaných staveb je skutečnost, že zákonodárce zde nemyslel pouze stavby ohlašované podle StavZ, nýbrž i podle zákonů zvláštních vůči StavZ. Je tomu tak v případě zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona (dále jen „VodZ“), který stanovuje díla, která lze rovněž provést na základě pouhého ohlášení stavebnímu úřadu. To znamená, že i pro takováto díla postačí územní souhlas podle § 96 odst. 2 písm. b) StavZ. Podle § 15a VodZ platí, že k provedení vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zvláštního právního předpisu, postačí ohlášení vodoprávnímu úřadu. Při jejich ohlašování se přiměřeně použijí ustanovení stavebního zákona o ohlašování staveb.

Podle § 104 odst. 1 pak platí, že ohlášení, a tedy i územní souhlas, postačí u staveb pro bydlení a rodinnou rekreaci do 300 m² podlahové plochy, stavby pro reklamu, stavby zařízení stavenišť, stavby opěrných zdí či některé terénní úpravy.

Podle výše citovaného ustanovení také platí, že změny ohlašovaných staveb podléhají rovněž pouze územnímu souhlasu. Změnou stavby se rozumí podle § 2 odst. 5 StavZ nástavba, přístavba nebo stavební úprava. Podle § 79 odst. 5 StavZ rozhodnutí o umístění stavby nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce. Znamená to tedy, že změny ohlašovaných staveb podle tohoto ustanovení nezahrnují všechny změny, nýbrž pouze nástavbu a přístavbu, protože stavební úpravy jsou ve volném režimu.⁹⁷

⁹⁷ V tomto okamžiku si můžeme všimnout kuriózní situace: změny ohlašovaných staveb – kterými, jak jsme si nyní vysvětlili, jsou v tomto případě pouze nástavba a přístavba – podléhají na úseku územního plánování pouze územnímu souhlasu. Myslí se tím zřejmě všechny změny, tedy i takové, které by přesáhly parametry rozvedené u jednotlivých druhů staveb a zařízení ve volném režimu uvedené v § 104 odst. 1 StavZ. Protože však § 104 odst. 2 StavZ stanoví, že ohlášení postačí u změn dokončených staveb uvedených v odstavci 1, pokud jejich provedením nebudou překročeny uvedené parametry, vyvstává aplikační i interpretační problém (jehož řešení jsem zatím bohužel neobjevila v komentářové literatuře, ani v judikatuře): je změna ohlašované stavby, která

Pokud bychom systematickým výkladem dovedli, že ohlašované změny překračující uvedené parametry již nemohou být uskutečněny na základě územního souhlasu, je najednou právní úprava mnohem logičtější, protože jediné tak skutečně chrání území a jeho charakter.

V případě změn ohlašovaných staveb, pro které je již vydán platný územní souhlas, je pak situace jasnější, a i ta by nám tedy mohla posloužit jako interpretační vodítko: pokud chce stavebník změnit svůj stavební záměr mimo parametry uvedené v zákoně, nelze dovést, že pro takové změny stačí pouze ohlášení – stavebník bude potřebovat stavební povolení.

Na tomto místě se střetávají dva protichůdné zájmy, s nimiž souvisí dvě protichůdné interpretace: zamýšlel zákonodárce být k žadatelům (o územní rozhodnutí, územní souhlas, stavební povolení...) co nejvíce benevolentní? Pokud si odpovíme, že toto je smyslem právní úpravy stavebního práva, pak si rovněž odpovíme na výše kladenou otázku a řekneme si, že všechny změny ohlašovaných staveb jsou pouze na územní souhlas. Pokud si však řekneme, že zákonodárce se touto právní úpravou snažil chránit území před nevkusnými či neuváženými zásahy, aby tak nedocházelo k jeho nevratnému znehodnocení, odpověď pravděpodobně bude přesně opačná a pak dovedeme, že pro záměry překračující dané parametry pouhý stavební souhlas nestačí.

Není cílem této práce odpovídat na otázku, která z obou interpretací je správná, ani jak by měly stavební úřady v případě takového rozporu postupovat. Mým záměrem je pouze upozornit na rozpornou právní úpravu, která dle mého názoru dává jak žadatelům, tak stavebním úřadům možnost ji interpretovat odlišně. Jakkoli právě střet soukromého zájmu a zájmu veřejného je největším úskalím a zároveň smyslem stavebního práva, nelze považovat za pozitivní, že tyto dvě různé interpretace existují.

přesáhne parametry uvedené v § 104 odst. 1 StavZ, rovněž uskutečnitelná pouze na základě územního souhlasu, nebo je v případě překročení těchto parametrů nutné již žádat o územní rozhodnutí? Čistě jazykovým výkladem ustanovení § 96 odst. 2 písm. b) bychom mohli dojít k závěru, že zákonodárce měl v úmyslu ponechat všechny změny ohlašovaných staveb v režimu mírnějším, pro který postačí pouze územní souhlas. Jenže takové vysvětlení jde proti smyslu ustanovení, protože pak by se umístěním nástavby a přístavby mohlo stát, že jejich prováděním dojde ke změně v území mnohem závažnější, než došlo realizací samotného stavebního záměru. Co tedy zákonodárce skutečně zamýšlel?

2.4. Změny staveb

Změny staveb jsou navíc pohříchu zmíněny i v § 96 odst. 2 StavZ, tedy duplicitně. Výše popsaná interpretační nesnáze by se částečně vyřešila, pokud by ji zákonodárce nechal v zákoně pouze jednou, protože pochopitelně i skutečnost, že je duplicitní, působí problémy.

Podle § 96 odst. 2 písm. c) platí, že ohlášení postačí u změn staveb. O tomto platí již výše řečené, tzn. že se nejedná o všechny změny staveb podle § 2 odst. 5 StavZ, nýbrž (ve spojení s § 79 odst. 5 StavZ) pouze o nástavbu a přístavbu. I zde vzniká interpretační nesnáze, která je do určité míry podobná interpretačnímu problému uvedenému výše. Představme si stavbu, která má platné územní rozhodnutí, je tedy možné ji umístit do území. Jednalo se například o třípodlažní bytový dům, který bude rozdělen na deset bytových jednotek. Stavebník se rozhodne, že učiní přístavbu a bytový dům rozšíří například tak, že v jeho přízemní části se budou nacházet nebytové prostory, které budou sloužit k nájmu prostor sloužících k podnikání. Jedná se o poměrně zásadní změnu, která změní charakter celého obytného domu: pokud totiž takový obytný dům stojí například v tradiční vilové čtvrti, kde se nacházejí povětšinou jednogenerační rodinné domy a naopak bytový dům jen jeden či dva, bude toto řešení zcela v rozporu s rázem daného území. Pokud však žadatel o takovou přístavbu dodrží náležitosti dané zákonem (resp. především pokud je dodržen postulát „poměry v území se podstatně nemění“ známý z § 96 odst. 1 StavZ) a stavební úřad usoudí, že je vše v pořádku, není důvod takovému stavebníkovi územní souhlas nevydat.

Představme si ale další situaci: žadatel chce učinit přístavbu ke stavbě, která nevyžadovala ani územní rozhodnutí ani územní souhlas. Opět máme na paměti § 79 odst. 5 StavZ, který říká, že rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce. Co si jako první stavebník řekne, když se rozhoduje o přístavbě? Bude přemýšlet o tom, zda potřebuje nějaké svolení od stavebního úřadu, nebo ne. Asi nejlogičtější úvaha bude: nebylo nutné o nic žádat v případě stavby samotné, nebude tedy nutné žádat nic ani v případě přístavby. Taková úvaha je logická. Ale co nám říká text zákona? Přesný opak. Čistě jazykovým výkladem dospějeme k tomu, že územní souhlas je potřeba při změnách všech staveb, tj. i těch, které byly postaveny bez územního souhlasu či územního rozhodnutí. K této interpretaci přispívá i komentářová literatura: „*Územní souhlas postačí u jakékoliv nástavby či přístavby, tzn. že zde zákon nepředpokládá žádné omezení například podle druhů staveb, z hlediska parametrů*

apod. ⁹⁸ Z této (jediné) věty, která se týká rozsahu přístaveb a nástaveb, se zdá, že žadatel, který bude chtít provést přístavbu ke stavbě, pro kterou nebylo nutné ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas, potřebuje (alespoň) územní souhlas. Nicméně s jazykovým výkladem si nemůžeme vystačit, protože ten by šel opět zcela proti smyslu zákona. Budeme si muset vypomoci logickým argumentem *a maiori ad minus*: Pokud není třeba územního souhlasu ani územního rozhodnutí k provedení daného stavebního záměru, pak tím spíše nemůžeme požadovat, aby si vyžádal územní souhlas pro pouhou přístavbu stavebního záměru.

K přístavbě je důležité zmínit ještě jednu skutečnost, která se týká jejího charakteru. Přístavba musí být propojena s „původní“ stavbou, jinak ji nelze považovat za přístavbu. V tomto ohledu již existuje ustálená judikatura, která vnitřní propojení považuje za funkční znak přístavby: *„Ke stavebně technickému termínu přístavba, který nalezl své užití i v restituční judikatuře, podal nejkompaktnější vysvětlení Vrchní soud v Praze v rozsudku sp. zn. 3 Cdo 199/93, uveřejněném v Právních rozhledech č. 7/1994. Závěry této instance je možné použít i v nyní posuzované věci. Podle zmíněného soudu je přístavba obvykle součástí stavby původní a nemění nic na vytvořených vlastnických vztazích k věci. Jestliže je však na přístavbu usuzováno pouze z hlediska funkčního propojení dvou staveb (například spojovací chodbou a podobně), nelze uvažovat jen v termínech věci a její součásti. V takovém případě může jít o dvě relativně samostatné věci, byť by při porovnání jejich účelu a významu mohla být jinak jedna z nich příslušenstvím stavby druhé.“*⁹⁹

2.5. Další stavební záměry

Další případy, kdy postačí pouze územní souhlas, již interpretační problémy nečiní. Tato ustanovení jsou navíc provázána s dalšími ustanoveními, která se týkají volného režimu (viz například již zmiňovaný trojí režim terénních úprav).

2.6. Územní souhlas z pohledu správního řádu

Úprava územního souhlasu je specifická rovněž v dalším ohledu: je bohužel zastřena značnou právní nejistotou, protože pohled na to, co územní souhlas je z hlediska správního řádu, se až příliš často mění. Vývoj pohledu na územní souhlas byl takovýto: Územní souhlady bývaly

⁹⁸ Macháčková a kol., *Stavební zákon, komentář*, Nakladatelství C. H. Beck, 693.

⁹⁹ Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR 28 Cdo 5203/2008 ze dne 5. března 2009.

považovány za rozhodnutí ve smyslu části 2. a 3. SprŘ, což bylo potvrzeno i mnohými judikatorními závěry, jako například rozhodnutím č. j. 1 As 92/2008-76 ze dne 22. ledna 2009: „Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s.“ Tyto závěry pak následně zvrátil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a svým rozhodnutím ze dne 18. 9. 2011 č. j. 2 As 86/2010-76 změnilo náhled na územní souhlasy: „Souhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.¹⁰⁰ Až toto rozhodnutí definitivně určilo, že se jedná o správní akt vydaný podle části 4. správního řádu a obranou proti němu je tak žaloba proti nezákonnému zásahu, nikoliv správní žaloba.¹⁰¹ „Inkonzistence v rozhodovací činnosti NSS byla s konečnou platnou překonána až usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 18. září 2012, č.j. 2 As 86/2010-76. NSS v tomto průlomovém Rozhodnutí uceleným způsobem shrnul problematiku právní podstaty souhlasů podle stavebního zákona a postavil najisto, jaké prostředky ochrany se dotčeným subjektům nabízejí.“¹⁰²

Už samotný tento vývoj, kdy v poměrně krátké době bylo zcela zásadním způsobem „otočeno“ a Nejvyšší správní soud konstatoval vždy zcela opačný závěr, nelze považovat za pozitivní.

Na příkladu územních souhlasů je také patrná další skutečnost: I usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu může být zjevně překonáno. To se stalo právě nyní. Ve svém zcela novém rozhodnutí totiž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 436/2017 - 43 ze dne 17. září 2019 předchozí praxi zvrátil a nově rozhodl, že souhlasy dle stavebního zákona

¹⁰⁰ Z výroku I. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012 č. j. 2 As 86/2010-76.

¹⁰¹ Josef Vedral, *K některým otázkám přezkumu souhlasů podle stavebního zákona* IN Stavební právo bulletin (Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2/2015), 18. Dostupné online: http://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2015/Bulletin%20SP%202-2015/Cenek_Stavebni%20pravo_2_2015_15_07_08_PRINT.pdf. Staženo dne 10. 11. 2019.

¹⁰² Tomáš Kessler, *Ochrana před nezákonnými souhlasy podle stavebního zákona ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu*, dostupné online: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-pred-nezakonnymi-souhlasy-podle-stavebniho-zakona-ve-svetle-judikatury-nejvyssiho-spravniho-soudu-90825.html>. Staženo dne 18.11.2019.

(tedy mimo jiné i například kolaudační souhlas) jsou rozhodnutími ve smyslu části II. a III. SprŘ a tudíž již nadále neplatí, že je možné je napadnout zásahovou žalobou. Nově je bude možné napadnout jako rozhodnutí, a to odvoláním. Vzhledem k tomu, že materiálně souhlasy byly rozhodnutími vždy, bez ohledu na to, jak je posoudil Nejvyšší správní soud, lze tento obrat kvitovat. Byť s poznámkou, že právní nejistota a zvraty okolo územních souhlasů jsou dle mého názoru až příliš velké a časté. Domnívám se, že pro běžného člověka (neprávníka) je téměř nemožné tento vývoj sledovat. Je ovšem třeba zdůraznit, že podle citovaného rozhodnutí je rovněž zdůrazněno, že je lhostejné, zda žalobce svou žalobu vytvoří „nesprávně“ – pokud z podání je zjevné, čeho se žalobce domáhá, nelze žalobce vybízet k úpravě žaloby jen z toho důvodu, že použil nesprávný typ žaloby (zásahovou místo správní či obráceně).

VI. Závěr

Na příkladu územního souhlasu a územního řízení je patrné, že platná právní úprava má mnoho nedostatků. To se týká například účastníků řízení v případě územního řízení, v případě územního souhlasu pak jde o značnou právní nejistotu, s níž se musí žadatelé potýkat. Problematické je rovněž rozlišování účastníků řízení, které dle mého názoru nedostatečně chrání vlastníky nemovitých věcí, pokud nejsou žadatelé. Variantních forem územního rozhodnutí je příliš mnoho, a územní souhlas i zjednodušené územní řízení je příliš snadno „překlopitelné“ do klasického územního řízení. Některá ustanovení týkající se územního souhlasu ohledně především změn staveb jsou vnitřně rozporná, protože, jak bylo popsáno výše, nedávají jasnou odpověď na otázku, jaký režim se pro ně má využít. Další výtkou vůči právní úpravě územního řízení je pak zcela klíčový režim závazných stanovisek, který se sice vlivem usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ustálil, i tak lze ale úspěšně obhájit opačný názor na tento zcela zásadní institut stavebního práva. Důležitým pojítkem, které jsem se pokusila vetkat do jednotlivých kapitol, je princip ochrany. Ta se projevuje v mnohých dílčích opatřeních, u nichž je dobře, že v právní úpravě existují: jedná se především o ochranu nezastavěného území a o ochranu obcí, které nemají platný územní plán. Tento princip, který je zcela esenciální v úpravě stavebního práva, je poměrně dobře rozpracován v jednotlivých ustanoveních platného a účinného stavebního zákona a nelze než vyjádřit naději, že tento princip zůstane zachován i v budoucí právní úpravě stavebního práva (ač tomu bohužel zatím nic nenasvědčuje).

Na příkladu územního souhlasu je dobře patrné, jak judikatura tento typ přivolení stavebního úřadu dotvořila. V tomto případě si dovoluji konstatovat, že nelze než kvitovat nejnovější rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ovšem i tak lze říci, že názor opačný může být stejně dobře obhájen.

Primárním úkolem této práce a rovněž její výzkumnou otázkou bylo zhodnocení, zda současná právní úprava poskytuje přehledný, jasný a ucelený přehled o tom, jestli je pro žadatele (v drtivé většině případů neprávnicka) komfortní a jasně mu odpovídá na otázku, který z nabízených postupů využít. Mám za to, že tomu tak není. Zákonodárce se v dobrém úmyslu zjednodušit některé postupy neubráníl překypění a nabobtnání právní úpravy do té míry, že je extrémně složité se v ní orientovat. Je samozřejmé, že právní úpravu budou studovat za žadatele především odborníci (právnicki), ovšem domnívám se, že alespoň elementární požadavek srozumitelnosti

bychom měli vždy na zákony klást, a to zvláště u právní úpravy, na jejímž základě jsou prováděny často nevratné změny v území.

Na příkladu veřejnoprávní smlouvy je patrné, že tento institut není příliš vhodnou alternativou pro potřeby územního řízení. Ze statistiky vyplývá, že využívání veřejnoprávních smluv se ve věcech územního plánování blíží nule – i zde se proto nabízí otázka, zda na ní v budoucnu v právní úpravě územního řízení trvat, či ne.

I tak lze vyzdvihnout, jak zákonodárce velmi vhodně vymezil záměry, pro které není nutná žádná součinnost stavebních úřadů, že tento taxativně vymezený „seznam“ upravuje a rozšiřuje podle aktuálních potřeb.

V úvodu této práce jsem začlenila kapitolu týkající se dějinného vývoje právní úpravy stavebního práva, kterou jsem chtěla současnou právní úpravu zasadit do historického kontextu. Tuto kapitolu jsem zařadila spíše ze zájmu o stavební právo, aniž bych předem doufala, že mi tato kapitola pomůže k zodpovězení výzkumné otázky. Ukázalo se však, že i tato kapitola měla svůj – možná druhotný – nicméně stále hluboký smysl. Díky vývoji stavebního práva v čase bylo možné sledovat, že za dob rakousko-uherských bylo významnou složkou společnosti vysoce kvalifikované úřednictvo a naopak umenšenou roli hrála ve stavebních předpisech politická ideologie. Vzhledem k částečné kontinuitě právní úpravy stavebního práva za dob 1. republiky lze tuto větu zopakovat i pro toto období, byť s poznámkou, že toto období je přes veškerou snahu charakteristické také značnou roztržitostí právní úpravy a nedůsledností ji dovést ke zdárnému konci. V pounorovém období je patrná jistá degradace právní úpravy, kdy do ní vstoupila ideologie beztřídní společnosti a vytvoření domnělého nepřítele – kapitalistické třídy. S ohledem na chystané změny stavebního zákona, které připravila instituce zastupující čistě soukromé zájmy ve spolupráci s největší českou advokátní kanceláří, je potřeba neideologické a odborné stavebněprávní legislativy znovu aktuální a je zapotřebí ji neustále zdůrazňovat. Jak je vidět na právní úpravě socialistické (kterou tímto rozhodně neodsuzuji jako celek, přinesla samozřejmě i některé pozitivní aspekty), ideologizace a tendenčnost způsobuje, že se z ní vytrácí její původní smysl, kterým je ochrana, konsensus a vyváženost. Degradace právní úpravy hrozí i nyní, 30 let po Sametové revoluci. Cílem právní úpravy by mělo být nalezení co nejvyváženějšího kompromisu mezi lidskou potřebou výstavby, a v širším smyslu podnikání a zisku, a ochranou toho nejceněnějšího, co máme – zdravého, estetického, užitečného i

nedotčeného a nedotknutelného území. Nezbyvá než vyjádřit naději, že se český zákonodárce z krizového vývoje (jednou) poučí.

Abstrakt

Diplomová práce „Územní řízení“ se zabývá jednou z výsečí zvláštní části veřejného práva, tedy platnou právní úpravou územního řízení, která je součástí právní úpravy stavebního práva. Územní řízení jako řízení správní představuje spojnicí mezi územně plánovací dokumentací a stavebním řízením, protože právě jen na základě územního rozhodnutí je možné provádět určité změny v území – tedy nejčastěji umisťovat do něj stavby nebo zařízení. Protože se jedná o jeden z rozhodujících zásahů do území, kde se střetávají veřejné a soukromé zájmy, analyzuje tato práce průběh tohoto řízení s důrazem na účastenství v tomto řízení a rovněž na alternativy, jak dosáhnout umístění určitého záměru v území. Práce analyzuje mnoho rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který významným způsobem dotváří některé instituty územního řízení – z nejnovějších rozhodnutí zmiňme alespoň územní souhlas. Práce rovněž nastiňuje klíčové pojmy územního řízení tak, aby napomohla odborníkům i laikům v orientaci v této materii; rovněž pak analyzuje variantní formy územního řízení, kterým je územní souhlas či veřejnoprávní smlouva. Práce rovněž představuje jednotlivé kapitoly z dějin stavebního práva, jimiž se některé pojmy územního řízení, a rovněž právní úprava územního řízení, dostávají do širšího historického kontextu. Tato diplomová práce si klade za cíl představit odborné i laické veřejnosti materii, kterou (s výhradou pozdějších změn – v paragrafovém znění nového stavebního zákona zveřejněného v listopadu 2019 úprava územního řízení zcela chybí), domnívám se, může široce využít laická i odborná veřejnost. Územní rozhodnutí a jeho další subtypy jsou s to měnit krajinný ráz a proměňovat území – jestli se tak děje na základě přehledné, celistvé a jasné i bezprozporné právní úpravy, se pokouší tato práce co nejlépe zanalyzovat.

Abstract

Diploma thesis „Planning Permission Procedure“ deals with one of the key sectors of special public law, the valid legal regulation of planning permission procedure, a part of the legal regulation of building law. Planning permission procedure is a special type of administrative procedure and can be possibly seen as a main connection between zoning and building permission. A planning permission can result in most influential and interventional changes in the territory. During this proceedings, personal and public interests usually clash.

The thesis analyses decisions of the Supreme Administrative Court, a court with key impact on some parts of the planning permission procedure. These decisions include both older key decisions as well as new ones, like the one dealing with Planning Consent. The thesis focuses on different types of planning permission procedure in order to facilitate orientation in this complex topic; it analyses various forms of permissions such as Planning Consent or Public Contract. The work has an ambition to put the terms of planning permission proceeding into historical context. For that purpose, I included the chapter on the history of building law in the historical territory of Czechia. The aim of this diploma thesis is to present current planning permission proceedings and its problems (regardless of the fact that the recently published draft new Building Act published in November 2019 does not regulate planning permission procedure). Territorial decisions and other subtypes are capable to influence the landscape and transforming territory - so is the current legislation made in a clear, smooth and understandable way? This is the crucial question of the diploma thesis, and I hope the diploma thesis answered this question as well.

Klíčová slova

Územní řízení, územní souhlas, účastníci územního řízení, správní řízení

Keywords

Planning permission proceeding, Territorial agreement, Participants of Planning permission proceeding, Administrative procedure

VII. Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

EBEL, Martin. *Dějiny českého stavebního práva*. Praha: ABF - Arch, 2007. Stavební právo. ISBN 978-80-86905-21-1.

Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-751-4.

KNECHT, Michal. *Stavební právo v praxi: praktická příručka s vybranými vzory, literaturou a judikaturou včetně souvisejících předpisů*. 2., aktualiz. a dopl. vyd. Vyškov: TSM, 2013. ISBN 978-80-260-4599-1.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.

MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9

MAIER, Karel. *Územní plánování a udržitelný rozvoj*. Praha: ABF - Arch, 2008. Stavební právo. ISBN 978-80-86905-47-1.

MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-985-2.

MAREČEK, Jan. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-703-0.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4958-1.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-00-7.

MAREK, Karel a Petr PRŮCHA. *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2013. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-79-3.

MIKOVÁ, Libuše, ed. *Ekonomika socialistického průmyslu: sbírka příkladů*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 1973.

PETROV, Jan. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-653-1.

POŠVÁŘ, Jaroslav. *K dějinám městského stavebního práva v Čechách a na Moravě do počátku 19. století*. Praha: s.n., 1956.

PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-180-9.

Stavební právo - almanach: sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, [2017]. ISBN 978-80-7380-672-9.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Analýza optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti: „Zpracování analytických podkladů vycházejících z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020“ vypracovaná advokátní kancelář KVB advokátní kancelář s.r.o. ke dni 1. 1. 2017. Dostupné online na: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wFe5f7W9fIIJ:https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-optimalizace-potrebnosti-verejnopravnych-smluv-na-vykon-prenesene-pusobnosti.aspx+&cd=3&hl=cs&ct=clnk&gl=cz>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 50/1976 Sb.,
http://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0112_06.htm

Josef Vedral, *K některým otázkám přezkumu souhlasů podle stavebního zákona* IN Stavební právo bulletin (Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2/2015), 18. Dostupné online: http://spolstavprav.cz/wp-content/uploads/bulletin/2015/Bulletin%20SP%202-2015/Cenek_Stavebni%20pravo_2_2015_15_07_08_PRINT.pdf.

Návrh skupiny senátorů doručený Ústavnímu soudu České republiky dne 22. 8. 2017. Dostupné online z https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf.

Petr Svoboda, *Nový stavební zákon: Predátor životního prostředí přichází na svět*. (Respekt, 21. 10. 2019), dostupné online z: <https://www.respekt.cz/respekt-pravo/novy-stavebni-zakon-predator-zivotniho-prostredi-prichazi-na-svet?fbclid=IwARIFcRWyNtxu2seOyEzjEU43qFvY92OxM1-4MzVxxj7BPnqV3CACIPctGng>

Tomáš Kessler, *Ochrana před nezákonnými souhlasmi podle stavebního zákona ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu*, dostupné online: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ochrana-pred-nezakonnymi-souhlasy-podle-stavebniho-zakona-ve-svetle-judikatury-nejvyssiho-spravniho-soudu-90825.html>.

Úvodní část důvodové zprávy k zákonu č. 280/1949 Sb., sněmovní tisk č. 389

Věcný záměr Hospodářské komory České republiky k rekodifikaci stavebního práva ze dne 14.12.2019. Dostupné online z: http://www.ckait.cz/sites/default/files/vecny_zamer_rekodifikace_stavebniho_prava_14122018.pdf. Staženo dne 11.11.2019.

Závěry poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 95/2010, dostupné online na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Záznam ze schůze Poslanecké sněmovny Československé republiky ze dne 18. 2. 1929, dostupné online na http://www.psp.cz/eknih/1925ns/ps/tisky/t2031_00.htm

3. Seznam použitých právních předpisů

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

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

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb., o posouzení vlivu na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

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

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

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

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu III.ÚS 640/14

Nález Ústavního soudu III. ÚS 641/14

Nález Ústavního soudu III. ÚS 371/04

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 436/2017-43

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 7 As 17/2013-25

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 117/2014-34

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 19/2010-106

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 89/2010-152

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 89/2010-119

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 As 70/2019-34

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 8/2009-39

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 6 As 189/2014-38

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 92/2008-76

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 86/2010-76
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 75/2009-113
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 As 21/2009-150
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 8 As 241/2017-33
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 9 As 236/2016-35
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 2 As 8/2008-39
Rozhodnutí Městského soudu v Praze 10 Ca 280/2008-78