

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jana Matysová

**Účastníci správního řízení s důrazem
na účastenství v řízeních vedených
dle stavebního zákona**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 3. 2016

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

.....

Jana Matysová

Na tomto místě bych si dovolila poděkovat JUDr. Josefovi Vedralovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování této diplomové práce.

Dále bych chtěla poděkovat svým nejbližším za podporu a pomoc, kterou mi neustále poskytují.

**Účastníci správního řízení s důrazem na účastenství v řízeních
vedených dle stavebního zákona**

**Participants in administrative proceedings with emphasis on participation
in proceedings conducted according to the Building Act**

Obsah

1. Úvod I	1
2. Účastníci řízení podle správního řádu	3
2.1. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu	4
2.2. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu	7
2.3. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu	10
2.4. Procesní práva a povinnosti účastníků řízení	12
2.5. Materiální pojetí účastenství podle správního řádu	13
3. Procesní způsobilost	16
3.1. Procesní způsobilost obecně	16
3.2. Procesní způsobilost právnických osob	19
3.3. Účastník řízení s omezenou procesní způsobilostí	20
3.4. „ <i>Nezletilé dítě</i> “ jako účastník správního řízení	21
4. Společenství práv účastníků řízení	23
5. Tvrzené účastenství a opomenutý účastník řízení	24
5.1. Tvrzené účastenství	24
5.1.1. Výraz „ <i>v pochybnostech</i> “ v ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu	25
5.1.2. Rozhodování správního orgánu o tvrzeném účastenství	26
5.2. Opomenutý účastník řízení	29
6. Úvod II	32
7. Vztah správního řádu a stavebního zákona	32
7.1. Vztah správního řádu a stavebního zákona obecně	32
7.2. Použití správního řádu při vymezení okruhu účastníků řízení vedených podle stavebního zákona	33
7.3. Použití správního řádu při vymezení okruhu účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení	35
7.3.1. Účastníci územního řízení	36
7.3.2. Účastníci stavebního řízení	38
8. Srovnání právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení	40
9. Hlavní problémy právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení	45
9.1. Neurčité právní pojmy	45
9.1.1. Pojem „ <i>soused</i> “	46

9.1.2.	Pojem „možnost přímého dotčení“	52
9.1.3.	Postup stavebního úřadu při posuzování „možnosti přímého dotčení“	54
9.1.4.	Změny v ustanovení § 109 stavebního zákona a jejich vliv na účastníky stavebního řízení	58
10.	Spolky	60
10.1.	Změny § 109 stavebního zákona a jejich vliv na posouzení účasti spolků na stavebním řízení	62
10.2.	Účast spolků na územním řízení a stavebním řízení podle zvláštních zákonů.....	65
11.	Závěr	67
	Seznam zkratk	I
	Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů.....	III
	Bibliografie	III
	Právní předpisy	IV
	Judikatura.....	VI
	Další zdroje	VIII
	Obrazová příloha.....	IX
	Abstrakt.....	XIV
	Summary	XV
	Klíčová slova Key words.....	XVII

1. Úvod I

Účastníci řízení jsou nezastupitelnými procesními subjekty správního řízení, neboť správní řízení by bez účasti subjektů, odlišných od správního orgánu autoritativně rozhodujícího ve věci, nemohlo probíhat, ba co více postrádalo by smysl. Účastníci řízení jsou tak vedle správního orgánu nedílnou součástí správního řízení.

Institut účastníků řízení má za cíl posílit postavení osob ve správním řízení a směřuje k naplnění práva na soudní a jinou právní ochranu zaručeného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod¹. Účastníci řízení mají v rámci správního řízení určitá procesní práva a určité procesní povinnosti. Smyslem zákonné právní úpravy je zaručit účastníkům řízení vzájemně rovné postavení a zároveň práva dostačující k uplatnění jejich nároků vůči správnímu orgánu, jenž má rozhodnout o jejich veřejných subjektivních právech a povinnostech.

Otázka účasti na řízení představuje ve správním právu řadu teoretických a zejména praktických úskalí, neboť zákonná právní úprava tohoto procesního institutu je značně rozsáhlá. Obecná právní úprava správního řízení včetně vymezení účastníků řízení je zahrnuta v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu, ve znění pozdějších předpisů². Správní právo však zná i zvláštní druhy správních řízení, které jsou upravené ve zvláštních právních předpisech, speciálních ve vztahu ke správnímu řádu. Tyto zvláštní zákony často obsahují vlastní právní úpravu účastníků řízení nebo obecné vymezení účastníků řízení modifikují. Orientace v použití náležité právní normy upravující okruh účastníků řízení konkrétního správního řízení tudíž může být značně obtížná.

S ohledem na téma a rozsah diplomové práce zpracuji zejména obecnou právní úpravu účastníků řízení, kterou podává správní řád, a následně se budu zabývat právní

¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 16. 12. 1992, uveřejněné ve Sbírce zákonů v částce č. 1/1993 dne 28. 12. 1992, účinné ode dne 1. 1. 1993 (dále jen jako „*Listina základních práv a svobod*“).

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. 6. 2004, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 174/2004 dne 24. 9. 2004, účinný ode dne 1. 1. 2006 (dále jen jako „*správní řád*“ či „*zákon č. 500/2004 Sb.*“).

úpravou účastníků řízení v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů³. V části diplomové práce zabývající se stavebním zákonem si dovoluji poukázat zejména na způsob vymezení účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení, neboť se domnívám, že tato řízení se v reálném životě vyskytují nejčastěji.

V diplomové práci usiluji o objasnění postupů vedoucích k rozhodnutí, která osoba je účastníkem řízení nebo jaká práva a povinnosti náleží účastníkovi řízení na základě jeho postavení ve správním řízení. Mým záměrem je především dostatečně detailně rozebrat postup při aplikaci příslušných ustanovení vymezujících okruh účastníků řízení. Pro srozumitelnost některých složitějších situací zvolím pochopitelné znázornění prostřednictvím obrazových grafů.

K vybraným otázkám podám komplexní analýzu stávající právní úpravy, rozsáhlé soudní judikatury a neméně objemné odborné literatury. Současně budu interpretační a aplikační závěry konfrontovat s jejich postupným vývojem v čase, přičemž zhodnotím, ve kterých směrech přinesla nová právní úprava kvalitní řešení a kde naopak v jejím důsledku vznikl problém. K některým otázkám přistoupím formou komparace dosavadní a stávající právní úpravy. V práci budu nejvíce uplatňovat metody logické, jazykové a srovnávací.

Tuto diplomovou práci koncipuji do dvou hlavních částí zabývajících se vymezením okruhu účastníků řízení podle správního řádu a účastenstvím ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona.

V úvodu první části provedu nástin rozdělení účastníků řízení do skupin podle jejich vztahu k projednávané věci, jejich procesní dělení podle jim odlišně přiznaných procesních práv a povinností a příkladem uvedu různá označení účastníků řízení, s nimiž je možné se v odborné literatuře setkat.

Dále se budu zabývat procesní způsobilostí účastníků řízení s přihlédnutím k osobě účastníka řízení (fyzická osoba, právnická osoba, stát). V této věci přinesl

³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 14. 3. 2006, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 63/2006 dne 11. 5. 2006, účinný ode dne 1. 1. 2007 (dále jen jako „*stavební zákon*“).

určitou změnu zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník⁴, který nově formuluje institut svéprávnosti osob. Také budu zkoumat možnosti účastníků řízení s omezenou svéprávností a nezletilých dětí ve správním řízení, neboť tyto osoby se mohou nevhodnou interpretací právních norem stát pouhými objekty správního řízení. Neopomenu ani představit možnosti obrany tzv. tvrzených účastníků řízení ani povinnosti správního orgánu, opomene-li s osobou jako s účastníkem řízení jednat.

Ve druhé části diplomové práce se podrobněji zaměřím na účastníky správních řízení vedených podle stavebního zákona. V úvodu této části nejprve rozkryji vztah správního řádu a stavebního zákona a případy možného subsidiárního použití správního řádu. Dále příkladem uvedu různé způsoby vymezení okruhu účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona a ve zbytku práce se budu zabývat pouze právní úpravou účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení. Nejprve provedu srovnání právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení, abych se dále mohla věnovat problematičtým oblastem obou právních úprav, zejména neurčitým právním pojmům a způsobu umožnění účasti na řízení spolků.

Pro omezený rozsah diplomové práce není možné postihnout veškerou materii účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona natož účastníků správních řízení obecně. V práci se proto nebudu zabývat kupříkladu komparací úpravy účastníků řízení se zahraničními právními úpravami a až na výjimky zcela upustím od právní úpravy zástupců účastníků řízení.

Diplomová práce zachycuje právní stav ke dni 31. 3. 2016.

2. Účastníci řízení podle správního řádu

Základní normou upravující správní řízení je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který nabyt účinnosti dne 1. ledna 2006, a nahradil

⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze dne 3. 2. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 33/2012 dne 22. 3. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2014 (dále jen jako „*nový občanský zákoník*“ či „*zákon č. 89/2012 Sb.*“).

zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů⁵. Správní řád vymezuje okruh účastníků řízení a stanoví jejich procesní práva a povinnosti především v hlavě třetí, dílu prvním, ale i v dalších ustanoveních.

Účastníci řízení jsou subjekty správního řízení, proti nimž případně s nimiž vede správní orgán správní řízení. Účastníci řízení tvoří zvláštní skupinu tzv. dotčených osob podle ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu. Správní řád upravuje v ustanovení § 27 celkem tři okruhy účastníků řízení a to podle ustanovení § 27 odst. 1, podle ustanovení § 27 odst. 2 a konečně podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu. Z procesního hlediska však rozlišujeme pouze dvě skupiny účastníků řízení tzv. hlavní účastníky řízení a tzv. vedlejší účastníky řízení.

2.1. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu

Právní nauka nazývá účastníky řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu⁶ různorodě např. jako účastníky řízení ve věci, přímé, esenciální, hlavní či neopomenutelné (nepominutelné) účastníky řízení.⁷ V řízení sporném se tito

⁵ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 29. 6. 1967, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 27/1967 dne 13. 7. 1967, účinný ode dne 1. 1. 1968 (dále jen jako „*starý správní řád*“).

⁶ Ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu uvádí, že: „*Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.*“

⁷ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 326-331. ISBN 978-80-7273-166-4.;

KADEČKA, Stanislav. Účastníci řízení : Pojem – zákonné vymezení. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; PRŮCHA, Petr aj. *Správní řád : Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2006. s. 111-114. ISBN 80-7357-226-5.;

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s. 133-137. ISBN 978-80-7400-484-1.;

PRŮCHA, Petr. *Správní řád : S poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013*. 1. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s. 89-98. ISBN 978-80-87576-35-9.;

účastníci řízení naopak nazývají v souladu s ustanovením § 141 odst. 3 správního řádu⁸ jako navrhovatel a odpůrce. Pokud správní řízení dospěje až k řízení exekučnímu podle části druhé, hlavy XI. správního řádu, označuje se osoba, proti níž je řízení vedeno, jako povinný podle ustanovení § 103 odst. 1 správního řádu⁹. Ať se však účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu označují jakkoliv, vždy platí, že bez účasti těchto osob by nebylo možné správní řízení vést.

Účastníky řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu rozlišuje správní řád dále na účastníky řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a), jimiž jsou žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, a podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Dalším dotčeným osobám podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu rozhodnutí správního orgánu vydané na základě žádosti žadatele též zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti, avšak nemusí k tomu dojít ve stejném rozsahu jako u žadatele. V těchto případech (pokud se správní řízení týká společné věci nebo společných práv) by měli účastníci řízení zpravidla činit úkony společně podle ustanovení § 29 odst. 5 správního řádu, ale jinak tomu může být v případě, náleží-li věc, jíž se má rozhodnutí správního orgánu týkat do spoluvlastnictví. Podle ustanovení § 1128 ve spojení s ustanovením § 1126 odst. 2 nového občanského zákoníku totiž platí, že o běžné správě společné věci

NOVOTNÝ, Vladimír. Účastníci řízení a jejich postavení : Procesní postavení účastníků. In HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. s. 76-77. ISBN 978-80-8756-15-1.;

HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád : S výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s.102-111. ISBN 978-80-7357-959-3.;

JURNÍKOVÁ, Jana. Subjekty správního řízení : Účastníci správního řízení. In SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr. *Správní právo procesní*. 2. uprav. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. s. 86-90. ISBN 978-80-7380-381-0.

⁸ Ustanovení § 141 odst. 3 věta první správního řádu uvádí, že: „Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce.“

⁹ Ustanovení § 103 odst. 1 správního řádu uvádí, že: „Podle ustanovení této hlavy se postupuje, pokud ten, jemuž byla exekučním titulem uložena povinnost peněžitého nebo nepeněžitého plnění (dále jen jako "povinný"), v určené lhůtě tuto povinnost dobrovolně nesplní.“

rozhodují spoluvlastníci většinou podle velikosti svých podílů¹⁰.

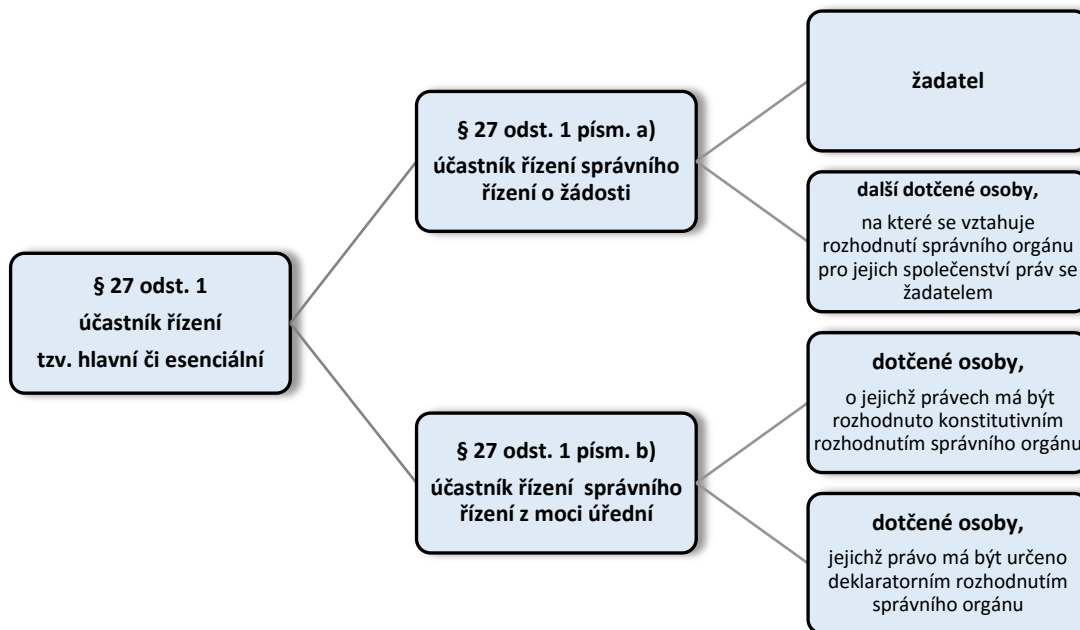
Podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky správního řízení zahájeného z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že tyto osoby právo anebo povinnost mají nebo nemají. Ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu tak ve své podstatě zahrnuje další dvě skupiny účastníků řízení, zaprvé dotčené osoby, kterým má konstitutivní rozhodnutí správního orgánu změnit právní postavení, a zadruhé dotčené osoby, kterým má deklaratorní rozhodnutí správního orgánu stanovit, zda tu jejich právo nebo povinnost je či není.¹¹ Z uvedeného tedy vyplývá, že podstatou dalšího rozlišení účastníků řízení z moci úřední je povaha očekávaného rozhodnutí správního orgánu, tj. zda má být ve správním řízení vydáno konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí.

Obdobné dělení účastníků řízení podle charakteru požadovaného konečného správního rozhodnutí (tj. konstitutivní či deklaratorní) lze činit též v případě účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu a to ve smyslu ustanovení § 142 odst. 1 správního řádu¹² upravujícího řízení o určení právního vztahu.

¹⁰ Ustanovení § 29 odst. 5 správního řádu uvádí, že: „Úkony týkající se společných věcí nebo práv činí účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného.“

¹¹ HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád : S výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s.102-111. ISBN 978-80-7357-959-3.

¹² Ustanovení § 142 odst. 1 a 2 správního řádu uvádí, že: „(1) Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. (2) Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení.“



Obrázek 1: Dílčí rozlišení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.

2.2. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu

Druhou kategorií účastníků řízení jsou osoby uvedené v ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu¹³ jako tzv. další dotčené osoby, a to za předpokladu, že mohou být rozhodnutím správního orgánu též přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Tito účastníci řízení jsou v odborné literatuře označováni opět různě např. jako tzv. dotčení účastníci řízení, nepřímí, vedlejší, ostatní osoby či další dotčené osoby.¹⁴ Účastníkovi řízení podle uvedeného ustanovení nevznikají žádná nová práva

¹³ Ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu uvádí, že: „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“

¹⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 326-331. ISBN 978-80-7273-166-4.;

KADEČKA, Stanislav. Účastníci řízení : Pojem – zákonné vymezení. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; PRŮCHA, Petr aj. *Správní řád : Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2006. s. 111-114. ISBN 80-7357-226-5.;

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s. 133-137. ISBN 978-80-7400-484-1.;

nebo povinnosti, avšak rozhodnutí může mít přímý vliv na výkon jeho stávajících práv a povinností.

Pro správní orgán je vymezení tzv. vedlejších účastníků řízení na počátku konkrétního správního řízení značně náročné. Správní orgán je nucen určit okruh účastníků řízení ve vztahu k rozhodnutí, které bude až výsledkem provedeného správního řízení, a proto je velmi složité určit okruh osob, kterých by se v budoucnu vydané rozhodnutí správního orgánu mohlo přímo dotknout na právech či povinnostech. Správní orgán proto musí vycházet především z charakteru správního řízení.

Účastenství ve správním řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu je založeno na možnosti přímého dotčení na právech a povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí. Podmínka „*přímého dotčení*“ na právu je typickým neurčitým pojmem.¹⁵ „*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. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit určitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Výklad neurčitého právního pojmu správním*

PRŮCHA, Petr. *Správní řád : S poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013*. 1. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s. 89-98. ISBN 978-80-87576-35-9.;

NOVOTNÝ, Vladimír. *Účastníci řízení a jejich postavení : Procesní postavení účastníků*. In HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. s. 76-77. ISBN 978-80-8756-15-1.;

HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád : S výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s.102-111. ISBN 978-80-7357-959-3.;

JURNÍKOVÁ, Jana. *Subjekty správního řízení : Účastníci správního řízení*. In SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr. *Správní právo procesní*. 2. uprav. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. s. 86-90. ISBN 978-80-7380-381-0.

¹⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 68, ze dne 17. 12. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

orgánem je podroben soudnímu přezkumu.“¹⁶

Při výkladu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dbát na celé slovní spojení „*mohou být rozhodnutím přímo dotčeny*“, ze kterého vyplývá, že není nutné, aby konečným rozhodnutím vydaným ve správním řízení skutečně došlo k přímému dotčení na právech nebo povinnostech účastníka řízení, ale postačí pouhá možnost přímého dotčení na právech a povinnostech účastníka řízení.

Vždy ale musí být splněna podmínka „*přímého dotčení*“ na právech a povinnostech účastníka řízení rozhodnutím správního orgánu, tzn., že rozhodnutí správního orgánu se práv nebo povinností účastníka řízení musí týkat bezprostředně. Nepřímé dotčení dostačující není. Kupříkladu o přímé dotčení se nejedná, pokud konečné rozhodnutí správního orgánu v konkrétním správním řízení ukládá určitému účastníkovi řízení povinnost, na jejímž základě by osoba blízká tohoto účastníka řízení utrpěla újmu.¹⁷ Nejvyšší správní soud k tomuto v rozsudku č. j. 6 As 17/2013 – 28 ze dne 8. 10. 2013 také uvedl, že správní řád neomezuje svou působnost pouze na ochranu veřejných subjektivních práv účastníků řízení, proto lze přinejmenším v určitých případech považovat i dotčení soukromého subjektivního práva za přímé dotčení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu.¹⁸

Dále vyvstává otázka, o jaké rozhodnutí, jež je způsobilé se přímo dotknout práv nebo povinností účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, se jedná. Vzhledem k tomu, že správní orgán určuje účastníky řízení zpravidla na počátku správní řízení, je pro něj poměrně náročné určit, jak bude ve správním řízení rozhodnuto, ba správní orgán ani nemusí mít představu, jakým způsobem bude správní řízení ukončeno. Jen ve správním řízení o žádosti může dojít k úplnému vyhovění žádosti, částečnému vyhovění žádosti, zastavení řízení nebo zamítnutí žádost. Podle názoru JUDr. Josefa Vedrala, Ph. D., vyjádřeném v odborné publikaci *Správní řád – Komentář*, je za rozhodnutí, jímž mohou být účastníci řízení přímo dotčeni ve svých právech

¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005 – 62, ze dne 22. 3. 2007, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 2, s. 331-335. ISBN 978-80-7273-166-4.

¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 17/2013 – 28, ze dne 8. 10. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

nebo povinnostech, chápáno takové rozhodnutí, kterým by mělo správní řízení skončit v ideálním případě, tzn., pro které bylo správní řízení zahájeno. V řízení o žádosti jím tak bude rozhodnutí o úplném vyhovění žádosti a v řízení z moci úřední rozhodnutí o uložení povinnosti či odnětí práva.¹⁹

2.3. Účastníci řízení podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu

Třetí okruh účastníků řízení vymezuje správní řád v ustanovení § 27 odst. 3²⁰, podle kterého jsou jimi „*rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon*“. Toto ustanovení tedy dbá na skutečnost, že okruh účastníků řízení vymezený správním řádem může být zvláštním zákonem doplněn o další účastníky řízení. Nestanoví-li však zvláštní zákon pro jím určené účastníky řízení zvláštní postavení, mají tito účastníci řízení postavení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Výjimkou je situace, kdy jím má rozhodnutí správního orgánu založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, poté jím ustanovení § 27 odst. 3 věta druhá za středníkem správního řádu přiznává postavení tzv. hlavních účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.

Tato právní úprava postavení účastníků řízení vymezených zvláštními zákony vznikla především z důvodu, že „... *zvláštní právní úpravy s různými druhy správních řízení neznaly a neobsahovaly nynější nové dělení účastníků na „hlavní“ se silným postavením a „ostatní“ s procesním postavením slabším*“²¹, a proto byla tato situace řešena implementací uvedeného ustanovení do správního řádu. Jiný názor na důvod

¹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 2, s. 331-335. ISBN 978-80-7273-166-4.

²⁰ Ustanovení § 27 odst. 3 uvádí, že: „*Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jím má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.*“

²¹ KADEČKA, Stanislav. Účastníci řízení : Pojem – zákonné vymezení. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; PRŮCHA, Petr aj. *Správní řád : Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.11. 2006*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2006. s. 111-114. ISBN 80-7357-226-5.

zákonodárcova vložení ustanovení § 27 odst. 3 věty druhé správního řádu vyjádřil JUDr. Radek Ondruš ve své publikaci z roku 2005, ve které uvedl, že: „... *právě ustanovení § 27 odst. 3 věta druhá správního řádu se nejeví zcela logicky a to z důvodu, že osobám, o kterých zvláštní zákon výslovně hovoří jako o účastnících správního řízení, a kterým by dané rozhodnutí zakládalo, měnilo nebo rušilo práva nebo povinnosti nebo autoritativně osvědčovalo, jejich postavení účastníků řízení, by bylo jejich účastenství v řízení založeno již přímo odstavcem 1, a nebylo by proto nutné toto postavení nadbytečně upravovat v ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu.*“²²

V odborné literatuře je možné se též setkat s rozdělením účastníků řízení pouze do dvou skupin, a to na účastníky řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu a podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu²³. Toto rozlišení se však vzhledem k novějším právním publikacím²⁴ zdá být již překonané.

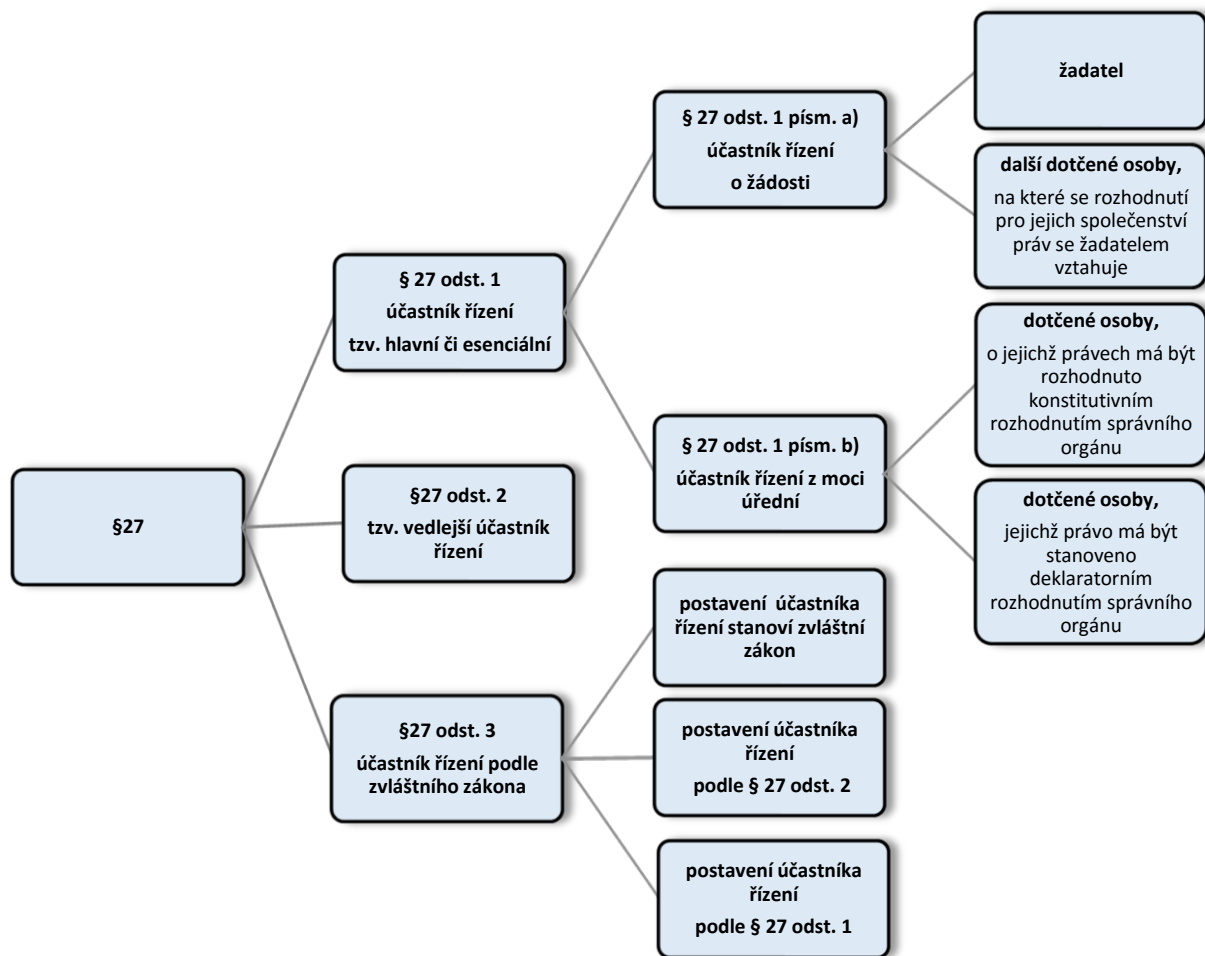
²² ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vyd. Praha : Linde, 2015. Hlava III, Účastníci řízení a jejich zastoupení, s. 11-15. ISBN 80-7201-523-0.

²³ KADEČKA, Stanislav. Účastníci řízení : Pojem – zákonné vymezení. In KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; PRŮCHA, Petr aj. *Správní řád : Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2006. s. 111-114. ISBN 80-7357-226-5.

²⁴ „Ustanovení § 27 správního řádu stejně jako předchozí právní úprava rozlišuje v zásadě tři skupiny účastníků řízení, a to účastníky řízení ve věci, jinak též přímé či hlavní účastníky (§27 odst. 1), a dále tzv. dotčené účastníky řízení, jinak též nepřímé či vedlejší účastníky (§ 27 odst. 2) a konečně účastníky řízení, kterým toto postavení přiznávají zvláštní zákony (§ 27 odst. 3) a kteří mají podle okolností buď procesní postavení účastníků přímých nebo nepřímých (to záleží na zvláštním zákoně, který jim postavení účastníků přiznává).“ In: VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. S 326. ISBN 978-80-7273-166-4.

„Ustanovení § 27 s.ř. rozeznává tři skupiny účastníků správního řízení, a to hlavní neboli přímé účastníky, dále účastníky vedlejší (dotčené) a účastníky o nichž tak stanoví zvláštní zákon.“ In: SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr. *Správní právo procesní*. 2. uprav. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. s. 87. ISBN 978-80-7380-381-0.

„Správní řád ve třech odstavcích ustanovení § 27 rozlišuje a definuje tři skupiny účastníků řízení. V odstavci 1 jsou uvedeni tzv. účastníci hlavní, v odstavci 2 tzv. účastníci vedlejší, odstavec 3 pak definuje třetí skupinu účastníků řízení, a to účastníky řízení na základě zvláštních zákonů (ti pak mají v konkrétním případě buď postavení účastníků hlavních, nebo účastníků vedlejších).“ In: JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 133. ISBN 978-80-7400-484-1.



Obrázek 2: Shrnutí rozlišení účastníků řízení podle ustanovení § 27 správního řádu.

2.4. Procesní práva a povinnosti účastníků řízení

Předchozí nastíněné rozlišení účastníků řízení ve správním řádu reflektuje především rozdílný vztah tzv. hlavního účastníka řízení a tzv. vedlejšího účastníka řízení k předmětu správního řízení. Tento rozdílný vztah účastníků řízení k předmětu správního řízení je spatřován především v odlišném rozsahu jejich procesních práv a procesních povinností ve správním řízení, přičemž objem práv tzv. hlavního účastníka řízení je zpravidla širší, to dokládá např. ustanovení § 32 odst. 2 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., „*Správní orgán ustanoví opatrovníka účastníkům řízení uvedeným v § 27 odst. 1, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední.*“; ustanovení § 46 odst. 1 věta první zákona č. 500/2004 Sb., „*Řízení z moci úřední je*

zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením ...“; ustanovení § 49 odst. 3 věta první zákona č. 500/2004 Sb., „Jestliže účastník řízení uvedený v § 27 odst. 1 navrhne, aby ústní jednání bylo veřejné, správní orgán mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům.“; ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., „V řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele ...“; ustanovení § 84 odst. 1 věta poslední zákona č. 500/2004 Sb., „Ustanovení tohoto odstavce (odvolací lhůta při neoznámení rozhodnutí) neplatí pro účastníky řízení uvedené v § 27 odst. 1.“; ustanovení § 91 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., „Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno všem odvolatelům a účastníkům uvedeným v § 27 odst. 1.“; a ustanovení § 144 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., „V řízení s velkým počtem účastníků řízení lze doručovat písemnosti ... veřejnou vyhláškou. To se netýká účastníků řízení uvedených v § 27 odst. 1, kteří jsou správnímu orgánu známy; těmto účastníkům řízení se doručuje jednotlivě.“

Správní řád tedy rozlišením účastníků řízení na tzv. účastníky řízení hlavní a tzv. vedlejší účastníky řízení zohledňuje skutečnost, že rozsah procesních práv a procesních povinností účastníků řízení závisí na jejich hmotně-právním poměru k věci, která je předmětem správního řízení. Všichni účastníci řízení si tedy nejsou ve správním řízení rovni absolutně, ale pouze v těch procesních právech a procesních povinnostech, které jim zákon přiznává. Stále se ale jedná o rovnost ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod^{25, 26}.

2.5. Materiální pojetí účastenství podle správního řádu

Správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství ve správním řízení. To v praxi znamená, že účastníkem řízení může být pouze osoba, u níž je předpokládán

²⁵ Ustanovení čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod uvádí, že: „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“

²⁶ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 844. ISBN 978-80-7400-484-1.

hmotně-právní vztah k věci (tzn. k předmětu správního řízení), tedy existence práv, právem chráněných zájmů nebo povinností dané osoby, o nichž bude ve správním řízení jednáno a rozhodnuto. Naopak za účastníka řízení nelze považovat osobu, které vztah k předmětu správního řízení chybí, ačkoli pro její účastenství ve správním řízení svědčí zákonné ustanovení správního řádu, a to ani v případě, pokud s ní bylo v průběhu správního řízení ze strany správního orgánu jednáno jako s účastníkem řízení.

K této situaci se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 31/2001 - 94, ve kterém uvedl, že *„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 hmotně-právní 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.“*²⁷

Správní orgán, jež konkrétní správní řízení vede, musí z úřední povinnosti řádně určit účastníky řízení. Správní orgán nesmí při rozhodování o určení okruhu účastníků správního řízení případně o jeho zúžení či rozšíření v průběhu řízení použít správní uvážení.²⁸ Dále správní orgán není oprávněn autoritativně určit, kdo má anebo komu vznikne právo, právem chráněný zájem či povinnost, o němž bude v daném správním řízení jednáno a rozhodnuto. Tyto skutečnosti je správní orgán povinen zkoumat na počátku i v průběhu řízení a též před vydáním rozhodnutí.²⁹ Správní orgán, jež řízení vede, nese nejen odpovědnost za řádné a zákonné vymezení účastníků správního řízení, ale odpovídá i za to, že se všemi osobami, které jsou na základě svého hmotně-právního vztahu k předmětu řízení účastníky tohoto řízení, bude jako s účastníky řízení jednáno. Správné určení okruhu účastníků řízení totiž představuje jednu z esenciálních náležitostí pro řádný, resp. zákonný průběh správního řízení a následnou zákonnost správního

²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 31/2001 – 94, ze dne 17. 2. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

²⁸ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn.: IV. ÚS 586/10, ze dne 12. 7. 2010, dostupné na www.naulus.cz.

²⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 31/2001 – 94, ze dne 28. 4. 2004, dostupný na www.nssoud.cz.

rozhodnutí.³⁰

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pokud správní orgán nesplní svou povinnost zkoumat po celou dobu správního řízení okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem řízení s osobou, které toto postavení náleží, dopustí se porušení právních předpisů o správním řízení tak závažným způsobem, jež může mít vliv i na zákonnost rozhodnutí správního orgánu a být důvodem pro jeho zrušení v řízení před soudem.³¹

Pokud se však osoba, které správní orgán nepřiznal postavení účastníka řízení, domnívající se, že účastníkem řízení je, obrátí správní žalobou k posouzení této otázky na soud podle soudního řádu správního³² a neunes v řízení před správním soudem důkazní břemeno svého tvrzení, nemůže se tato osoba dále obrátit na Ústavní soud s tvrzením, že její základní právo na spravedlivý proces zaručené jí v čl. 36 Listiny základních práv a svobod³³ bylo porušeno. V tomto případě by Ústavní soud rozhodl zřejmě obdobně jako v usnesení sp. zn.: III. ÚS 641/14, ze dne 7. 8. 2014, v němž uvedl, že pokud dojde ze strany správních soudů k nesprávnému nebo Ústavním soudem nesdílenému právnímu posouzení otázky účastenství ve správním řízení, nemůže to v zásadě založit porušení základního práva na spravedlivý proces, jelikož žádné „základní právo na účastenství ve správním řízení“ ústavně chráněno není. Vzhledem k tomu, že by žádné z ústavních hmotných subjektivních práv zasaženo nebylo, nebyl by zde možný ani zásah Ústavního soudu a to i přesto, že by třeba

³⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 17/2013 – 25, ze dne 24. 10. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

³¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 24/2010 – 100, ze dne 10. 2. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

³² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 21. 3. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 61/2002 dne 17. 4. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003 (dále jen jako „*správní řád soudní*“).

³³ Ustanovení čl. 36 Listiny základních práv a svobod uvádí, že: „(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. (2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. (3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. (4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

představa Ústavního soudu o výkladu otázky účastenství osob ve správním řízení byla odlišná od výkladu podaného Nejvyšším správním soudem.³⁴

3. Procesní způsobilost

3.1. Procesní způsobilost obecně

Při určování účastníků řízení je úkolem správního orgánu zjistit, zda určitá osoba má způsobilost být účastníkem řízení, tj. právní osobnost, a následně též zkoumat, zda je způsobilá vlastním právním jednáním vykonávat a nabývat procesní práva a povinnosti, tedy má tzv. procesní způsobilost – způsobilost činit ve správním řízení úkony samostatně. Správní řád obsahuje vlastní definici procesní způsobilosti účastníků řízení v ustanovení § 29 odst. 1 a 2 správního řádu³⁵. Definice procesní způsobilosti ve správním řádu je nepřímá a odkazuje na předpisy hmotného práva, přesněji na ustanovení upravující svéprávnost v zákoně č. 89/2012 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2014.

Právní institut svéprávnosti nahradil dosud používaný právní pojem způsobilosti k právním úkonům obsažený v ustanovení § 8 zákona č. 40/1964 Sb., občanském

³⁴ Ústavní soud v usnesení sp. zn.: III. ÚS 641/14, ze dne 7. 8. 2014, dostupném na www.naulus.cz, uvedl, že: „K tvrzení o porušení základního práva na spravedlivý proces nesprávným právním posouzením otázky účastenství ve správním řízení Ústavní soud připomíná, že ani nesprávná resp. jím nesdílená interpretace procesního či hmotně-právního ustanovení zákona obecnými soudy (v daném případě ustanovení § 27 správního řádu o účastnících řízení) zásadně bez dalšího nemůže založit porušení základního práva na spravedlivý proces. Taková interpretace by mohla být důvodem zrušení rozhodnutí pouze tehdy, pokud by zasáhla některé z ústavních hmotných subjektivních práv [srov. náleze ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)]. Vzhledem k tomu, že žádné "základní právo na účastenství ve správním řízení" ústavně chráněno není, pak ani případný odlišný a Ústavním soudem nesdílený výklad správního soudu resp. kasačního soudu, týkající se posouzení otázky, zda stěžovatelka jako dodavatel potravinové společnosti, již byla podle § 17 a násl. zákona o potravinách uložena pokuta, je podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem řízení o uložení této pokuty, by bez dalšího nezakládal důvod pro zásah Ústavního soudu.“

³⁵ Ustanovení § 29 odst. 1 a 2 správního řádu uvádí, že: „(1) Každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen „procesní způsobilost“) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Ustanovení § 28 se použije obdobně. (2) Osoby omezené ve svéprávnosti nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení.“

zákoníku, ve znění pozdějších předpisů³⁶. Právní úprava nového institutu svéprávnosti byla novelou zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva³⁷, velmi významně promítnuta do ustanovení správního řádu. Ode dne 1. ledna 2014, kdy nastala účinnost uvedené novely, se procesní způsobilost účastníka řízení posuzuje podle ustanovení § 29 odst. 1 a 2 správního řádu ve spojení s ustanovením § 30 nového občanského zákoníku³⁸. Rozhodující pro přiznání procesní způsobilosti ve správním řízení je tak okamžik dosažení zletilosti účastníka řízení, tj. dovršení osmnáctého roku věku, případně před dosažením zletilosti uzavření manželství podle ustanovení § 672 odst. 2 nového občanského zákoníku³⁹ nebo přiznání svéprávnosti soudem podle ustanovení § 37 nového občanského zákoníku⁴⁰.

Osoba, které byla rozhodnutím soudu omezena svéprávnost⁴¹, má nadále podle ustanovení § 29 odst. 2 správního řádu procesní způsobilost ve správním řízení, avšak pouze v rozsahu tohoto omezení. Shodně s ustálenou správní judikaturou konstatoval Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 75 Ca 9/2008 – 54, že správní orgány mají v rámci své rozhodovací činnosti povinnost respektovat omezení svéprávnosti účastníka řízení, a popřípadě této skutečnosti přizpůsobit způsob vedení řízení s takovou osobou. Správní orgány jsou přitom v souladu s ustanovením § 29 odst. 1 správního řádu vázány výlučně existencí pravomocného soudního

³⁶ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 26. 2. 1964, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/1964 dne 5. 3. 1964, účinný od dne 1. 4. 1964 (dále jen jako „zákon č. 40/1964 Sb.“).

³⁷ Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, ze dne 12. 9. 2013, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 116/2013 dne 30. 9. 2013, účinný ode dne 1. 1. 2014.

³⁸ Ustanovení § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., uvádí, že: „(1) Plně svéprávným se člověk stává zletilostí. Zletilostí se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. (2) Před nabytím zletilosti se plně svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Svéprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné.“

³⁹ Ustanovení § 672 odst. 2 nového občanského zákoníku uvádí, že: „Soud může ve výjimečných případech povolit uzavření manželství nezletilému, který není plně svéprávný a dovršil šestnácti let věku, jsou-li pro to důležité důvody.“

⁴⁰ Ustanovení § 37 nového občanského zákoníku uvádí, že: „Za podmínek stanovených v odstavci 1 soud přizná nezletilému svéprávnost i na návrh jeho zákonného zástupce, pokud nezletilý s návrhem souhlasí.“

⁴¹ Podle ustanovení § 55 a násl. zákona č. 89/2012 Sb. není ode dne 1. 1. 2014 možné rozhodnutím soudu zcela zbavit fyzickou osobu svéprávnosti (dříve způsobilosti k právním úkonům), jak to umožňovalo ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.

rozhodnutí o omezení svéprávnosti, které je konstitutivním rozhodnutím s právními účinky *ex tunc*.⁴²

Ustanovení § 29 odst. 1 věty druhé správního řádu odkazující na ustanovení § 28 správního řádu správní orgán využije pouze v případě, kdy vyvstanou pochybnosti o rozsahu procesní způsobilosti účastníka řízení, jímž je právnická osoba. V tomto případě správní orgán rozhodne v pochybnostech usnesením o procesní způsobilosti účastníka řízení, který je právnickou osobou. Naopak o procesní způsobilosti člověka, tedy o jeho svéprávnosti, rozhoduje vždy bez výjimky příslušný obecný soud. To vyplývá i z ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu⁴³, které stanoví, že správní orgán není způsobilý k právním úsudkům v otázkách osobního stavu, jímž posouzení svéprávnosti případně omezení svéprávnosti účastníka řízení bezesporu je.⁴⁴

Jelikož jsou však občanské průkazy vydávány i osobám s omezenou svéprávností, není správní orgán schopen okamžitě zjistit, zda konkrétní člověk je svéprávný či omezeně svéprávný, tj. má plnou či omezenou procesní způsobilost ve správním řízení. Proto je správní orgán v praxi povinen v pochybnostech ověřit procesní způsobilost konkrétního účastníka řízení dotazem na okresní soud příslušný podle místa trvalého bydliště účastníka řízení. Okresní soud sdělí správnímu orgánu na jeho dotaz informaci o případném opatrovníkovi účastníka řízení a na vyžádání doloží soudní rozhodnutí.⁴⁵ Pokud není rozhodnutím obecného soudu omezena svéprávnost účastníka řízení, má správní orgán za to, že účastník řízení je procesně způsobilý. Naopak jestliže účastník řízení disponuje pouze omezenou svéprávností,

⁴² Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 75 Ca 9/2008 – 54, ze dne 17. 1. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

⁴³ Ustanovení § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu uvádí, že: „*Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.*“

⁴⁴ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s. 133 -137. ISBN 978-80-7400-484-1.

⁴⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vyd. Praha : Linde, 2005. Hlava III, Účastníci řízení a jejich zastoupení, s. 11-15. ISBN 80-7201-523-0.

tn. i omezenou procesní způsobilostí, je na místě, aby tato skutečnost byla zhojena určením procesně způsobilého zástupce účastníka řízení.

3.2. Procesní způsobilost právnických osob

Samostatně se správní řád v ustanovení § 30⁴⁶ věnuje jednání právnických osob jako účastníků řízení ve správním řízení. Podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.⁴⁷ je právnická osoba organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost nebo její právní osobnost uzná.

Právnická osoba má procesní způsobilost. Kdo může ve správním řízení vystupovat jménem právnické osoby, upravuje ustanovení § 30 odst. 1 správního řádu pouze nepřímo s odkazem na zvláštní zákon, přesněji na ustanovení § 21 zákona č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů^{48 49}.

⁴⁶ Ustanovení § 30 správního řádu uvádí, že: „(1) Jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. (2) V téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba. (3) V řízení před správním orgánem činí úkony jménem státu vedoucí organizační složky státu, příslušné podle zvláštního právního předpisu, nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu. (4) Za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen. (5) Každý, kdo činí úkony, musí prokázat své oprávnění.“

⁴⁷ Ustanovení § 20 odst. 1 nového občanského zákoníku uvádí, že: „Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.“

⁴⁸ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 4. 12. 1963, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 56/1963 dne 17. 12. 1963, účinný ode dne 1. 4. 1964 (dále jen jako „**občanský soudní řád**“).

⁴⁹ Ustanovení § 21 občanského soudního řádu uvádí, že: „(1) Za právnickou osobu jedná **a**) člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna, nebo **b**) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo **c**) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo **d**) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně. (2) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, stanoví-li tento nebo zvláštní zákon, že za právnickou osobu jedná jiné osoby. (3) Byla-li u právnické osoby zavedena nucená správa, dočasná správa nebo správa pro řešení krize podle zákona upravujícího ozdravné postupy a řešení krize na finančním trhu, jedná za ni nucený správce, dočasný správce nebo osoba vykonávající správu pro řešení krize podle zákona upravujícího ozdravné postupy a řešení krize

Uvedené ustanovení občanského soudního řádu se nepoužije, pokud zvláštní zákon určí okruh osob jednajících za právnickou osobu odlišně. Vždy však platí, že za právnickou osobu může jednat pouze jedna fyzická osoba, která musí prokázat své oprávnění např. výpisem z obchodního rejstříku. Pokud by osobě zastupující právnickou osobu byla plná moc udělena, platí, že její jednání bude právnické osobě přičítáno jako jednání právnické osoby prostřednictvím zmocněnce na základě udělené plné moci.⁵⁰

Ustanovení § 30 odst. 3 správního řádu dále upravuje, kdo ve správním řízení právně jedná jménem státu. Podle mého názoru by tuto úpravu nemělo obsahovat ustanovení, jehož nadpis zní „Úkony právnické osoby“, neboť stát je specifickým subjektem, jenž je podle ustanovení § 21 zákona č. 89/2012 Sb.⁵¹ pouze za právnickou osobu považován. Podle uvedeného ustanovení správního řádu činí za stát úkony ve správním řízení vedoucí organizační složky, případně jím pověřený zaměstnanec.

3.3. Účastník řízení s omezenou procesní způsobilostí

Dojde-li k situaci, že účastník řízení má skutečně ve správním řízení omezenou procesní způsobilost, může správní orgán v souladu s ustanovením § 29 odst. 3 správního řádu⁵² umožnit účastníkovi řízení, aby se v průběhu správního řízení k věci vyjádřil. Jedná se však pouze o možnost a nikoli o povinnost správního orgánu a tudíž použití ustanovení závisí pouze na uvážení správního orgánu.

Nevyužije – li správní orgán ustanovení § 29 odst. 3 správního řádu, nejedná se

na finančním trhu, která má podle zákona postavení jejího statutárního orgánu, popřípadě zaměstnanci právnické osoby, které tím nucený správce, dočasný správce nebo osoba vykonávající správu pro řešení krize pověřila; jinak se postupuje podle odstavců 1 a 2.(4) Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby.(5) Každý, kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění prokázat. V téže věci může za právnickou osobu současně jednat jen jediná osoba. “

⁵⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 326-331. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁵¹ Ustanovení § 21 nového občanského zákoníku uvádí, že: „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.“

⁵² Ustanovení § 29 odst. 3 správního řádu uvádí, že: „Správní orgán může dát příležitost fyzické osobě, která nemá procesní způsobilost, aby se v průběhu řízení k věci vyjádřila.“

o procesní pochybení správního orgánu.⁵³ Uvedeného ustanovení se účastník řízení s omezenou procesní způsobilostí může u správního orgánu domáhat pouze prostřednictvím svého zástupce.

Vyjádření účastníka řízení s omezenou procesní způsobilostí nemá povahu právního úkonu ve správním řízení, jelikož účastník řízení s omezenou procesní způsobilostí k němu není oprávněn. Umožnění účastníkovi řízení s omezenou procesní způsobilostí vyjádřit se ve správním řízení k věci, jež se ho dotýká, je projevem snahy zákonodárce o zvýšení ochrany účastníka řízení s omezenou procesní způsobilostí před střetem zájmů s jeho zástupcem a projevem tzv. trendu demokratizace veřejné správy.⁵⁴ Pokud správní orgán neumožní účastníkovi řízení s omezenou procesní způsobilostí vyjádřit se k předmětu řízení, stává se takový účastník řízení pouhým objektem práv.

3.4. „Nezletilé dítě“ jako účastník správního řízení

Postavení nezletilého účastníka řízení upravuje správní řád v ustanovení § 29 odst. 4 správního řádu⁵⁵. Nezletilý účastník řízení je správním řádem označován jako tzv. „nezletilé dítě“. Tímto ustanovením je do správního řádu promítnut čl. 12 Úmluvy o právech dítěte⁵⁶.

⁵³ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 326-331. ISBN 978-80-7273-166-4.

⁵⁴ HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád : S výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. Hlava III, Účastníci řízení a zastoupení : Účastníci řízení, s.102-111. ISBN 978-80-7357-959-3.

⁵⁵ Ustanovení § 29 odst. 4 správního řádu uvádí, že: „*V řízení, jehož účastníkem je nezletilé dítě, které je schopno formulovat své názory, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn názor nezletilého dítěte ve věci. Za tím účelem správní orgán poskytne dítěti možnost, aby bylo vyslyšeno buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Vyžaduje-li to zájem dítěte, lze jeho názor zjistit i bez přítomnosti rodičů nebo jiných osob zodpovědných za výchovu dítěte. V takovém případě správní orgán k úkonu přibere jinou vhodnou dospělou osobu. K názoru dítěte správní orgán přihlíží s přihlédnutím k jeho věku a rozumové vyspělosti.*“

⁵⁶ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1964 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, ze dne 20. 11. 1989, uveřejněné ve Sbírce zákonů v částce č. 22/1991 dne 8. 4. 1991, účinné ode dne 6. 2. 1991.

Pojem „*nezletilé dítě*“ je s ohledem na právní úpravu svéprávnosti v novém občanském zákoníku i na starší právní úpravu způsobilosti k právním úkonům obsaženou v zákoně č. 40/1964 Sb. správnímu řádu vlastní a v jiných právních předpisech se nevyskytuje. Z pohledu české právní úpravy se však pojem „*nezletilé dítě*“ zdá být poněkud nadbytečný, jelikož nesvéprávná fyzická osoba je s ohledem na ustanovení § 30 odst. 1 nového občanského zákoníku⁵⁷ dítětem vždy. Naopak dítě nesvéprávnou osobou vždy být nemusí, a to například po uzavření manželství či přiznání svéprávnosti soudem ve smyslu ustanovení § 30 odst. 2 nového občanského zákoníku⁵⁸. Proto lze polemizovat, zda by nebylo efektivnější použití pojmu „*omezeně svéprávné dítě*“.

Ve správním řízení, jehož účastníkem je „*nezletilé dítě*“, které je schopno formulovat své názory, přičemž toto má posoudit správní orgán správním uvážením, má správní orgán povinnost postupovat tak, aby byl názor nezletilého dítěte zjištěn. Názor „*nezletilého dítěte*“ je správním orgánem zjišťován výslechem za účasti zákonného zástupce dítěte, případně vyžaduje-li to zájem nezletilého dítěte za účasti orgánu sociálně-právní ochrany dětí nebo jiné vhodné osoby namísto zákonného zástupce. K názoru „*nezletilého dítěte*“ nepřihlíží správní orgán při svém rozhodování plně, ale přisuzuje mu váhu podle rozumové vyspělosti „*nezletilého dítěte*“, tedy opět vzniká správnímu orgánu prostor pro použití správního uvážení.

Nyní s ohledem na nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. a tedy i nově vzniklou právní úpravu svéprávnosti, vyvstává otázka, zda není způsob úpravy práv „*nezletilého dítěte*“ v ustanovení § 29 odst. 4 správního řádu již poněkud přežitý a zkosnatělý, neboť nový občanský zákoník pojímá svéprávnost širě, než tomu bylo v případě způsobilosti k právním úkonům v občanském zákoníku z roku 1964. Například v ustanovení § 32 nového občanského zákoníku může zákonný zástupce udělit nezletilému k určitému právnímu jednání souhlas, v jehož rámci se nezletilý stává způsobilým právně jednat, tedy je v tomto rozsahu svéprávný. Obdobně je tomu v případě ustanovení § 33 nového občanského zákoníku, kdy souhlas zákonného

⁵⁷ Ustanovení § 30 odst. 1 nového občanského zákoníku uvádí, že: „*Plně svéprávným se člověk stává zletilostí. Zletilosti se nabyvá dovršením osmnáctého roku věku.*“

⁵⁸ Obdobně přistupoval k přiznání způsobilosti k právním úkonům podle ustanovení § 9 ve spojení s ustanovením § 8 odst. 2 zákon č. 40/1964 Sb.

zástupce společně s přivolením soudu postačí k tomu, aby nezletilý mohl samostatně provozovat obchodní závod nebo vykonávat jinou výdělečnou činnost a byl způsobilý k právnímu jednání ve spojení s těmito činnostmi. Je tedy otázkou, zda v případě, kdy nezletilá osoba bude účastníkem správního řízení, jehož objektem bude činnost, k níž je nezletilá osoba svéprávná podle ustanovení § 32 nebo ustanovení § 33 nového občanského zákoníku, není zcela zanedbatelné právo této nezletilé osoby jako účastníka řízení - „nezletilého dítěte“ na to, aby správní orgán pouze zjišťoval názor nezletilé osoby, a to ještě za použití správního uvážení⁵⁹.

4. Společenství práv účastníků řízení

Dalším úkolem správního orgánu je zkoumat, zda se projednávaná věc týká pouze jednoho účastníka řízení nebo se jedná o společnou věc náležící více osobám podle ustanovení § 29 odst. 5 správního řádu⁶⁰. Účastníci řízení se společenstvím práv mohou činit právní úkony ve správním řízení pouze společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného. To však neznamená, že právní úkon musí vykonat všichni tito účastníci řízení najednou, nýbrž že právní jednání se stává perfektním až v okamžiku, kdy s ním vysloví souhlas i poslední z účastníků řízení dotčených společenstvím práv k věci.⁶¹ K tomu uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 84/2011 – 137 ze dne 19. 10. 2011, že: *„Řízení o žádosti, kterou může z povahy věci podat jen několik osob současně je zahájeno v okamžiku, kdy učiní podání poslední z nich. Nejedná se o objektivní kumulaci vícero žádostí podaných několika*

⁵⁹ V tomto případě by se vůči „nezletilému dítěti“ mělo postupovat podle ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu, tedy že procesní způsobilost ve správním řízení má v rozsahu přiznané svéprávnosti, neboť procesní způsobilost se podle uvedeného ustanovení správního řádu odvíjí od rozsahu svéprávnosti podle hmotného práva. Procesní norma, byť speciální, by neměla degradovat obecnou hmotně-právní úpravu.

⁶⁰ Ustanovení § 29 odst. 5 správního řádu uvádí, že: *„Úkony týkající se společných věcí nebo práv činí účastníci společně, pokud ze zvláštního zákona nevyplývá něco jiného.“*

⁶¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 326-331. ISBN 978-80-7273-166-4.

*osobami, ale o jednu jedinou žádost, s jejímž podáním musí projevit souhlas všichni účastníci.*⁶²

5. Tvrzené účastenství a opomenutý účastník řízení

5.1. Tvrzené účastenství

Určit okruh účastníků řízení konkrétního správního řízení není pro správní orgán, jež dané řízení vede, vždy zcela jednoduché. Naopak se může jednat o velmi spornou otázku, která je závislá na okolnostech správního řízení, jako je např. jeho budoucí vývoj. Z tohoto důvodu upravuje správní řád postup správního orgánu pro případ vzniku pochybností o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení. Postup správního orgánu při vzniku tzv. tvrzeného či domnělého účastenství obsahuje ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu⁶³.

Tvrzení účastenství ve správním řízení je podání ve smyslu ustanovení § 37 správního řádu a tedy musí obsahovat i obecné náležitosti podání. Pokud osoba tvrdí, že je účastníkem řízení konkrétního správního řízení, tzn. prohlašuje se účastníkem řízení, vzniká ze zákona vyvratitelná právní domněnka, že účastníkem řízení je, dokud se neprokáže opak. Tato domněnka však vzniká pouze, existuje-li nejistota (pochybnosti), zda osoba tvrdící účastenství je či není skutečně účastníkem řízení. Pokud však může správní orgán jasně a bez dalšího zkoumání skutečností tvrzených domnělým účastníkem řízení určit, že ona osoba účastníkem řízení není (tzn. pochybnosti o možném účastenství správní orgán nemá), vyvratitelná právní domněnka účastenství nenastane.

⁶² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 84/2011 – 146, ze dne 19. 10. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

⁶³ Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu uvádí, že: „*Za účastníka řízení 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.*“

5.1.1. Výraz „v pochybnostech“ v ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu

Slovní výraz „v pochybnostech“ je v ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu zcela klíčový a odlišuje právní úpravu tzv. domnělého či tvrzeného účastenství ve správním řádu od obdobné právní úpravy, kterou obsahovalo ustanovení § 14 odst. 1 věta za středníkem starého správního řádu.

Výraz „v pochybnostech“ lze chápat jako použití principu procesní ekonomie a zásady hospodárnosti ve správním právu, aby v zájmu urychlení rozhodování ve správním řízení nemusel správní orgán v případech, kdy není pochyb o tom, že osoba tvrdící své účastenství účastníkem řízení není, o této skutečnosti vydávat správní rozhodnutí.

Správní řád neobsahuje žádnou právní definici výrazu „v pochybnostech“ a vzhledem k tomu, že ze zákona nevyplývá přesnější kontext výrazu (např. k čemu se pochybnosti mají konkrétně vztahovat, na čí straně existovat nebo jakou mají mít povahu), vyvstává otázka, co přesně se rozumí slovním spojením „v pochybnostech“. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 2 As 8/2008 – 39 ze dne 19. 5. 2008 konstatoval, že pochybnosti o účastenství se mohou týkat např. výkladu právních předpisů, a to především neurčitých právních pojmů v nich obsažených, nebo povahy a charakteristiky osob tvrdících účastenství. Jelikož v praktickém životě může vzniknout řada nejasností či množství protichůdných výkladů právních norem použitých při určení okruhu účastníků řízení správním orgánem v závislosti na typu a předmětu správního řízení, došel Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku rovněž k názoru, že existence taxativního i demonstrativního výčtu skutečností, které by správní orgán mohl podřadit pod pojem „v pochybnostech“, by byla pro správní řízení neúčelná a svazující.⁶⁴ Potvrzením správnosti uvedeného názoru

⁶⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008 – 39, ze dne 19. 5. 2008, dostupný na www.nssoud.cz, který uvádí, že: „... pochybnosti se mohou týkat jak výkladu právních předpisů (a to zejména neurčitých právních pojmů v nich obsažených), tak i povahy a charakteristiky osob, jejichž účastenství je posuzováno ...“, a proto, „... v praktickém životě může vzniknout řada nejasností, či množství protichůdných výkladů téže právní normy, by případný taxativní

Nejvyššího správního soudu jsou kupříkladu „*pochybnosti*“, které mohou vzniknout v souvislosti se stavebním řízením (např. o tom, zda určitá osoba je vlastníkem dotčené nemovitosti nebo sousedící nemovitosti, zda určité osobě náleží „jiné právo“ k nemovitosti, zda jí postavení účastníka řízení přiznává jiný právní předpis a jaký, či zda osoba, která bude na návrh stavebníka odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat dozor, disponuje oprávněním k provádění staveb).

Všechny rozhodné skutečnosti, tj. *pochybnosti* správního orgánu o tom, zda osoba tvrdící účastenství je či není účastníkem řízení, je správní orgán povinen učinit předmětem dokazování a právního posouzení a uvést je též v odůvodnění svého rozhodnutí, neboť důkaz opaku vyvratitelné právní domněnky náleží k prokázání správnímu orgánu, který správní řízení vede.

Nejvyšší správní soud k tomuto dále judikoval, že dostatečným projevem *pochybností* není podnět nebo výzva osoby, která se za účastníka řízení považuje a žádá, aby s ní správní orgán jako s účastníkem řízení jednal, a též se za *pochybnosti* ve smyslu ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu nepovažuje ani pokud je otázka účastenství určité osoby řešena v zákoně přímo *expressis verbis*, a proto není nutné provádět právní hodnocení věci.⁶⁵

5.1.2. Rozhodování správního orgánu o tvrzeném účastenství

V ustanovení § 28 odst. 1 větě druhé správního řádu je uvedeno, že: „*O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení ...*“. Tuto větu je však třeba vykládat v kontextu celého ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu (především ustanovení § 28 odst. 1 věty první správního řádu) a také s ohledem na rozsáhlou konstantní judikaturu a komentářovou literaturu ke správnímu řádu, jako: „*V pochybnostech o tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, vydá správní*

(ale stejně tak i jen demonstrativní) výčet skutečností, které mohou založit pochybnosti na straně potencionálního účastníka řízení či správního orgánu, byl pro správní řízení svazující, a proto neúčelný.“

⁶⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008 – 39, ze dne 19. 5. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

orgán usnesení ...“

Správní orgán tedy nemá povinnost rozhodnout usnesením v případě každého tzv. tvrzeného účastenství, ale pouze pokud vyvstanou v konkrétním správním řízení pochybnosti, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení.⁶⁶

Důkazní břemeno poté tíží správní orgán, který může provést dokazování a následně rozhodnout usnesením podle ustanovení § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za situace, kdy by takové dokazování mělo být obsáhlé a mělo by též blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, by bylo na místě takovou osobu účastníkem řízení (preventivně) učinit a dokazování o možném dotčení práv provést až v meritorním řízení s následným vypořádáním jejích námitek v konečném rozhodnutí. Takový postup by podle Nejvyššího správního soudu byl nejen v souladu s principem procesní ekonomie, ale nepochybně též naplněním práva takové osoby na spravedlivý proces. Vždy je třeba volit takový postup, který vyloučí omezení jednotlivce v jeho konkrétním subjektivním právu (např. v nemožnosti provést zamýšlený úkon), neboť jinak by byl znevýhodněn oproti jinému účastníkovi řízení a v konečném důsledku tak zkrácen na svých hmotných právech.⁶⁷

Ve správním řízení se však vyskytují i případy, kdy správní orgán není povinen vydat usnesení o účastenství. O takový případ se jedná, pokud není třeba provádět jakékoli právní hodnocení nad rámec prosté aplikace normy (tzn. účastenství je řešeno *expresis verbis* přímo v zákoně) nebo není třeba provést skutková šetření.⁶⁸ V tom případě je správní orgán povinen v souladu s ustanovením § 4 správního řádu učinit vůči osobě tvrdící své účastenství ve správním řízení sdělení ve smyslu části

⁶⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 4/2009 – 54 ze dne 31. 3. 2010, dostupný na www.nssoud.cz, který uvádí, že: „*Interpretace ust. § 28 odst. 1 věta druhá správního řádu, jak ji podává stěžovatel v kasační stížnosti, že v případě, že je okruh účastníků řízení sporný, je nutné ve věci vydat usnesení podle citovaného ustanovení, je podle Nejvyššího správního soudu nesprávná. Usnesení podle citovaného ustanovení o tom, zda subjekt tvrdící své účastenství je či není účastníkem řízení, není třeba vydávat vždy, kdy se určitý subjekt domáhá postavení účastníka řízení, ale pouze v případech, kdy existují pochybnosti o správném vymezení okruhu účastníků (§ 28 odst. 1 věta první správního řádu).*“

⁶⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008 – 63, ze dne 31. 10. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

⁶⁸ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 38/2010 – 31, ze dne 16. 1. 2013, dostupný na www.nssoud.cz

čtvrté správního řádu, proti němuž se již nelze odvolat. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008 – 39 ze dne 19. 5. 2008 „*je však nutno případy, kdy usnesení vydáváno nebude, vážit s maximální obezřetností a spíše zdrženlivě; ve sporných případech je lépe postupovat cestou poskytnutí větší ochrany potencionálních práv osoby, která se účastenství domáhá, tedy vydat usnesení.*“⁶⁹ K tomu lze doplnit, že i v případech, kdy osoba domáhající se účastenství ve správním řízení účastníkem řízení zcela nepochybně není, může správní orgán vydat usnesení podle ustanovení § 28 odst. 1 věty druhé správního řádu.

Usnesení samo je svou povahou rozhodnutím deklaratorním, tedy osoba postavení účastníka řízení nezískává ode dne právní moci usnesení, ale *ex tunc* zpětně již ode dne zahájení správního řízení. Stejně platí, i pokud správní orgán v usnesení konstatuje, že osoba účastníkem řízení není, znamená to, že nebyla účastníkem řízení od samého počátku správního řízení, ačkoli s ní bylo správním orgánem jako s účastníkem řízení jednáno. Usnesení se oznamuje pouze osobě, o jejíž účasti ve správním řízení bylo tímto usnesením rozhodnuto, a ostatní účastníci řízení jsou správním orgánem o vydaném usnesení pouze vyrozuměni. Odvolání proti tomuto usnesení může v souladu s ustanovením § 76 odst. 5 správního řádu⁷⁰ podat pouze osoba, již bylo usnesení oznámeno, tj. osoba, o jejímž účastenství v řízení bylo usnesením rozhodnuto. V právní nauce je možné se setkat i s opačným názorem, který v právní publikaci *Správní řád – Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami* uvedl JUDr. Radek Ondruš, že ačkoli jsou ostatní účastníci řízení o tomto usnesení pouze vyrozuměni (usnesení se jim neoznamuje), je usnesení součástí spisu a vyrozumění účastníci řízení mohou procesními prostředky napadnout jeho zákonnost.⁷¹ Tento názor je však s ohledem na ustanovení § 76 odst. 5 větu druhou mylný a nelze jej při případné argumentaci použít. Podané odvolání proti usnesení nemá rovněž podle ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek. Vyhoví-li

⁶⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008 – 39, ze dne 19. 5. 2008, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2008, ročník 6., rozhodnutí č. 1657/2008, dostupný na www.nssoud.cz.

⁷⁰ Ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu uvádí, že: „*Proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.*“

⁷¹ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vyd. Praha : Linde, 2005. Hlava III, Účastníci řízení a jejich zastoupení, s. 119-130. ISBN 80-7201-523-0.

odvolací správní orgán odvolání a zruší usnesení, vrací se věc ke správnímu orgánu, který předmětné řízení vedl. Tento správní orgán nevydává již další usnesení podle ustanovení § 28 odst. 2 správního řádu a má povinnost s osobou, jejímuž odvolání bylo vyhověno, nakládat jako s účastníkem řízení.⁷²

5.2. Opomenutý účastník řízení

Výše bylo popsáno, jak správní orgán nakládá s opomenutými účastníky řízení, pokud jejich potencionální účastenství je správním orgánem zjištěno nebo jimi samými tvrzeno před vydáním rozhodnutí správního orgánu (o účastenství rozhodne správní orgán zpravidla usnesením podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu⁷³). Jelikož jsou však situace, které v právu mohou nastat nevyzpytatelné, může dojít i ke skutečnosti, že opomenutý účastník řízení se k účasti na správním řízení sám přihlásí nebo je správním orgánem zjištěn až dodatečně po vydání konečného rozhodnutí, které případně nabylo i právní moci. Tato skutečnost je obvykle způsobilá otrást právní mocí rozhodnutí správního orgánu, a proto je nutné posoudit její vliv na zákonnost řízení i samotné rozhodnutí. Neznamená to však, že právní moc rozhodnutí je automaticky zcela zvrácena.

Toto posouzení provede odvolací správní orgán podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu. Odvolací správní orgán musí nejprve jako předběžnou otázku zvážit, zda osoba domáhající se účastenství ve správním řízení je skutečně účastníkem řízení. Pokud odvolací správní orgán uzná tuto osobu (domnívající se své opominuté účastenství) za účastníka řízení, posoudí následně, zda již nedošlo k uplynutí subjektivní a objektivní lhůty k podání odvolání podle ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu. Při tomto posouzení odvolací správní orgán zohledňuje zejména jakým způsobem a kdy se o rozhodnutí správního orgánu odvolatel dozvěděl. Pokud jsou uvedené lhůty zachovány, pozbývá rozhodnutí právní moci a odvolací správní orgán v dalším posuzuje

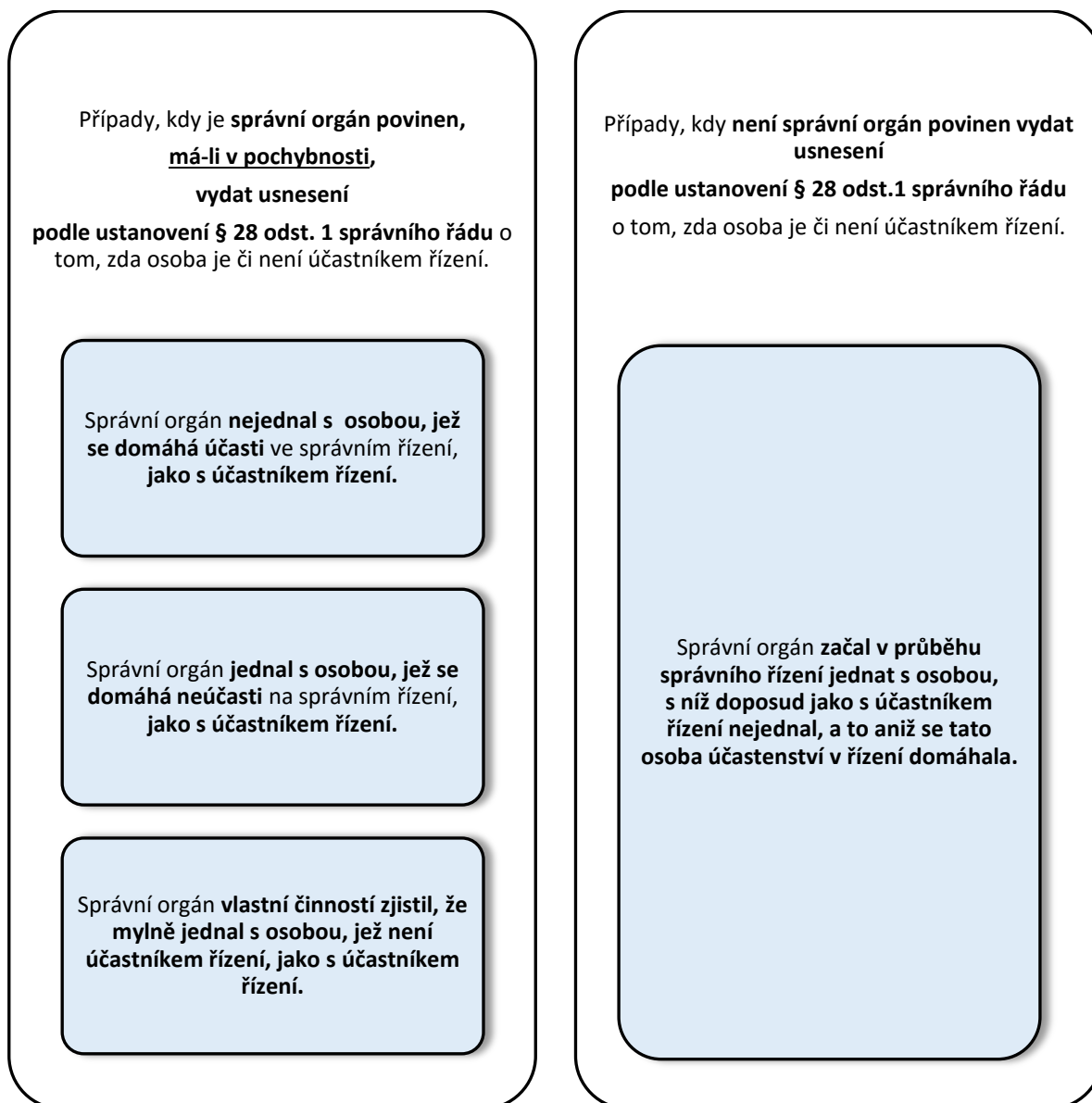
⁷² VEDRAL, Josef. *K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu*. Wolters Kluwer ČR, 2011. Původní nebo upravené texty pro ASPI.

⁷³ Nemá-li správní orgán pochybnosti o tom, že osoba, domáhající se účasti na řízení, účastníkem řízení není, usnesení podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu nevydává.

odvolací důvody tohoto účastníka řízení.

Naopak pokud odvolací správní orgán v rámci předběžné otázky shledá, že osoba, jež podala odvolání, není opomenutým účastníkem řízení, zamítne odvolání pro nepřípustnost. Tato osoba, pokud se i přesto sama domnívá, že je opomenutým účastníkem řízení, má následně ještě možnost napadnout zamítavé rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobou u soudu.⁷⁴

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2007 – 118, ze dne 17. 2. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.



Obrázek 3: Shrnutí variant rozhodování správního orgánu o tvrzeném účastenství a o opomenutém účastníkovi řízení.⁷⁵

⁷⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 339-346. ISBN 978-80-7273-166-4.

6. Úvod II

V následující druhé části diplomové práce se budu věnovat účastenství a způsobu vymezení účastníků řízení vedených podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, neboť se domnívám, že ustanovení upravující řízení vedená podle tohoto zákona a především způsob vymezení okruhu účastníků těchto řízení mohou působit při použití v praxi značné obtíže, zvláště s ohledem na užití neurčitých právních pojmů při definování jednotlivých účastníků řízení.

7. Vztah správního řádu a stavebního zákona

7.1. Vztah správního řádu a stavebního zákona obecně

Správní řád je základním procesním předpisem správního práva a jako takový obsahuje obecnou právní úpravu správního řízení včetně vymezení okruhu účastníků řízení. Správní řízení však upravují také zvláštní právní předpisy (např. stavební zákon, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1991 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, atd.), které obsahují speciální ustanovení modifikující správní řízení podle nich vedená. Vztah správního řádu a zvláštních právních předpisů se řídí zásadou *lex specialis derogat legi generali*. Zvláštní zákony mohou použití správního řádu omezovat anebo mohou obsahovat vlastní právní úpravu jednotlivých institutů správního řízení, případně celého správního řízení. Zvláštním právním předpisem vůči správnímu řádu je i stavební zákon.

Vztah správního řádu a stavebního zákona je upraven v ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu⁷⁶ a též v části šesté v ustanovení § 192 odst. 1 stavebního zákona⁷⁷. Tato

⁷⁶ Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu uvádí, že: „*Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.*“

ustanovení vyjadřují vztah subsidiarity stavebního zákona ke správnímu řádu. Uvádí, že na postupy a správní řízení vedená podle stavebního zákona se použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak. To znamená, že stavební zákon může v konkrétních situacích použití správního řádu i výslovně vyloučit⁷⁸ anebo jeho ustanovení nahradit vlastní právní úpravou. Ačkoli stavební zákon v případě některých správních řízení subsidiární použití správního řádu skutečně vylučuje, budou i v těchto správních řízeních vždy ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu⁷⁹ uplatňovány základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu. Základní zásady činnosti správních orgánů jsou vymezeny v části první, hlavě II., v ustanovení § 2 až ustanovení § 8 správního řádu.

7.2. Použití správního řádu při vymezení okruhu účastníků řízení vedených podle stavebního zákona

Stavební zákon obsahuje zvláštní právní úpravu územního řízení, stavebního řízení a dalších správních řízení⁸⁰. Dle mého názoru jsou územní řízení a stavební řízení v praxi se nejčastěji vyskytujícími správními řízeními vedenými podle stavebního zákona⁸¹. To je i jeden z důvodů, proč se v následující části této diplomové práce budu

⁷⁷ Ustanovení § 192 odst. 1 stavebního zákona uvádí, že: „*Na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.*“

⁷⁸ Srov. např. ustanovení § 106 odst. 2 věta druhá stavebního zákona, které uvádí, že: „*Na vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.*“ či ustanovení § 127 odst. 3 věta první stavebního zákona, které uvádí, že: „*Na vydání souhlasu se změnou v užívání stavby se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.*“

⁷⁹ Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu uvádí, že: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“

⁸⁰ Např. řízení o předčasném užívání stavby vedené podle ustanovení § 103 a násl. stavebního zákona; řízení o změně užívání stavby vedené podle ustanovení § 126 a násl. stavebního zákona; řízení o odstranění stavby vedené podle ustanovení § 128 a násl. stavebního zákona; či řízení o neodkladném odstranění stavby a nutných zahajovacích pracích vedené podle ustanovení § 135 a násl. stavebního zákona.

⁸¹ Srov. Český statistický úřad, Oddělení informačních služeb – ústředí, v článku Stavebnictví – prosinec 2015 : Stavební produkce v roce 2015 vzrostla o 5,5 %, ze dne 8. 2. 2016, dostupném na www.czso.cz, uvedl, že: „*Počet vydaných stavebních povolení v roce 2015 meziročně vzrostl o 1,4 %, stavební úřady*

věnovat především vymezení okruhu účastníků územního řízení podle ustanovení § 85 stavebního zákona a vymezení okruhu účastníků stavebního řízení podle ustanovení § 109 stavebního zákona. Přesto bych alespoň částečně poukázala též na další možnosti úpravy okruhu účastníků řízení vyskytujících se ve stavebním zákoně.

Právní úprava okruhu účastníků řízení vedených podle stavebního zákona je různorodá. Některá řízení mají vlastní právní definici účastníků řízení nebo využívají odkazu na ustanovení upravující okruh účastníků jiného řízení vedeného podle stavebního zákona anebo naopak výslovná právní úprava okruhu účastníků řízení absentuje. V řízení o předčasném užívání stavby vedeném podle ustanovení § 123 a násl. stavebního zákona jsou například účastníci řízení vymezení přímo ustanovením § 123 odst. 1 větou poslední stavebního zákona a to jako stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby.

V řízení o povolení odstranění stavby vedeném podle ustanovení § 128 a násl. stavebního zákona je okruh účastníků řízení vymezen negativně. Podle ustanovení § 128 odst. 4 věty šesté stavebního zákona není účastníkem řízení nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku. Jelikož chybí pozitivní výčet účastníků tohoto řízení, použije se v souladu s ustanovením § 1 odst. 2 správního řádu a ustanovením § 192 odst. 1 stavebního zákona obecné právní úpravy účastníků řízení obsažené ve správním řádu, tedy ustanovení § 27 správního řádu.⁸²

Naopak v řízení o dodatečném povolení stavby vedeném podle ustanovení § 129 a násl. stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, je okruh účastníků řízení určen odkazem na ustanovení § 109 stavebního zákona. Tento odkaz v ustanovení § 129 odst. 3 větě předposlední stavebního zákona (ve znění do dne 31. 12. 2012) byl doplněn novelou zákonem č. 350/2012 Sb. Před nabytím účinnosti novely vykládaly

jich vydaly 80 478. Orientační hodnota těchto staveb činila 254,9 mld. Kč a v porovnání s rokem 2014 vzrostla o 2,0 %.

⁸² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 112/2014 – 39, ze dne 20. 5. 2009, dostupný na www.nssoud.cz, který uvádí, že: „Ustanovení § 109 stavebního zákona stanovuje okruh účastníků řízení o povolení stavby nikoliv řízení o odstranění stavby. Byť jsou obě řízení, tedy jak řízení o povolení stavby, tak řízení o odstranění stavby, upraveny v jedné části stavebního zákona, a to částí čtvrté, stavebního řádu, hlavně I. stavby terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, jedná se o samostatná řízení, s odlišným předmětem řízení, navzájem nesouvisející, a proto nelze bez výslovného odkazu v řízení o odstranění stavby úpravu účastenství v řízení o povolení stavby použít; navíc stavební zákon určuje subsidiárně použitelný předpis, kterým je právě správní řád.“

soudy otázku účasti na řízení o dodatečném povolení stavby soudy (např. Krajský soud v Ostravě v rozsudku č. j. 22 A 92/2010 – 26 ze dne 23. 5. 2012⁸³ uvedl, že: „Účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby je ten, kdo by při řádném podání žádosti o stavební povolení byl účastníkem stavebního řízení; nedostatek výslovného odkazu na § 109 stavebního zákona z roku 2006 v ustanoveních o řízení o dodatečném povolení stavby (v § 129 odst. 3 citovaného zákona) je tolika výrazem legislativní nedůslednosti.“⁸⁴)

7.3. Použití správního řádu při vymezení okruhu účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení

Územní řízení vedené podle ustanovení § 84 a násl. stavebního zákona a stavební řízení vedené podle ustanovení § 108 a násl. stavebního zákona jsou nejdůležitější řízení upravená ve stavebním zákoně, což dokazuje i jejich častý výskyt v praxi a navazující množství existující správní judikatury. Způsob vymezení účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení není totožný, přesto se v obou právních úpravách vyskytují shodné neurčité právní pojmy jako „možnost přímého dotčení“, „sousední pozemek nebo stavba na něm“ nebo problematické oblasti týkající se např. možné účasti spolků na správním řízení či naopak neúčasti nájemců bytů, nebytových prostorů nebo pozemků na správním řízení.

⁸³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 92/2010 – 26, ze dne 23. 5. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.

⁸⁴ V současné době okruh účastníků řízení o odstranění stavby obsahuje ustanovení § 129 odst. 10 stavebního zákona, které uvádí, že: „Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.“

7.3.1. Účastníci územního řízení

Účastníci územního řízení jsou vymezeni v ustanovení § 85 stavebního zákona⁸⁵. Právní úprava účastníků územního řízení je odlišná od vymezení okruhu účastníků řízení ve správním řádu a představuje zvláštní právní úpravu k ustanovení § 27 správního řádu. Účastníci územního řízení jsou vymezeni taxativně, a proto není možné jejich okruh rozšiřovat ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, resp. použití ustanovení § 27 správního řádu je vyloučeno.⁸⁶

Stavební zákon v ustanovení § 85 přesto používá obdobné rozdělení účastníků řízení na tzv. hlavní účastníky řízení a tzv. vedlejší účastníky řízení, jako je tomu v ustanovení § 27 správního řádu.⁸⁷ Tato diferenciaci zohledňuje odlišný vztah účastníků územního řízení k projednávané věci a jejich odlišná procesní práva a procesní povinnosti v územním řízení. V komentářové literatuře ke stavebnímu zákonu⁸⁸ se opakovaně objevuje rozlišení účastníků územního řízení na tzv. hlavní, privilegované či esenciální účastníky řízení podle ustanovení § 85 odst. 1 stavebního zákona a tzv. vedlejší či další účastníky řízení podle ustanovení § 85 odst. 2 stavebního zákona. Tzv. hlavními účastníky územního řízení jsou žadatel, tedy osoba, o jejíchž právech a povinnostech se v územním řízení rozhoduje, a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Do druhé skupiny tzv. vedlejších účastníků řízení řadíme účastníky územního řízení podle ustanovení

⁸⁵ Ustanovení § 85 odst. 1 stavebního zákona uvádí, že: „(1) Účastníky územního řízení jsou a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. (2) Účastníky územního řízení dále jsou a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. (3) Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.“

⁸⁶ ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 348-349. ISBN 978-80-7400-462-9.

⁸⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 117/2014 – 34, ze dne 25. 9. 2014, dostupný na www.nssoud.cz, který uvádí, že: „Podobně jako v obecné úpravě (§ 27 odst. 1 až 3 spr. ř.) jsou účastníci územního řízení rozděleni do dvou kategorií, přičemž hlavními účastníky podle § 85 odst. 1 jsou pouze žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.“

⁸⁸ Srov. např. HEGENBART, Miroslav; KOUKALOVÁ, Václava; MIKULE, Vladimír., a kol. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 205. ISBN 978-80-7400-044-7. či MACHAČKOVÁ, Jana; MACHATA, Pavel; KÝVALOVÁ, Miroslava. *Stavební zákon : Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 333. ISBN 978-80-7400-492-6.

§ 85 odst. 2 stavebního zákona, tj. osoby, které mohou být územním rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech.

Odlišný názor na rozlišení účastníků územního řízení na tzv. hlavní a vedlejší zastávají autoři odborné publikace *Stavební zákon, Komentář*, vydané roku 2013⁸⁹. Jejich rozdělení účastníků územního řízení spočívá především v zařazení obce jako účastníka řízení podle ustanovení § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nikoli mezi tzv. hlavní účastníky územního řízení, nýbrž do skupiny tzv. vedlejších účastníků územního řízení. Privilegovaným účastníkem územního řízení je podle autorů uvedeného komentáře pouze žadatel podle ustanovení § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a osoby, na které se pro společenství práv se žadatelem musí rozhodnutí vztahovat⁹⁰. Toto zařazení autoři komentáře odůvodňují zvláštními procesními právy a povinnostmi, které má v územním řízení pouze žadatel (např. povinnost správního orgánu identifikovat osobu žadatele ve výroku rozhodnutí či vyloučení nabytí rozhodnutí právní moci, nebylo-li žadateli oznámeno).

Uvedené odlišné rozdělení účastníků řízení od převládajícího názoru je jistě zajímavé, avšak dle mého názoru je nutné dbát úmyslu zákonodárce a závěrů soudní judikatury⁹¹. Pokud bylo úmyslem zákonodárského sboru zařadit obec pod ustanovení § 85 odst. 1 stavebního zákona, měla by mít ve správním řízení postavení tzv. hlavního účastníka územního řízení stejně jako žadatel, který je uveden taktéž jako účastník řízení podle ustanovení § 85 odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁹ ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 348-349. ISBN 978-80-7400-462-9.

⁹⁰ Těmito osobami jsou např. manželka žadatele, je-li nemovitost ve společném jmění manželů, či podílový spoluvlastník, je-li žadatelem druhý podílový spoluvlastník, v případě nemovitosti náležící do podílového spoluvlastnictví.

⁹¹ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 117/2014 – 34, ze dne 25. 9. 2014, dostupné na www.nssoud.cz.

7.3.2. Účastníci stavebního řízení

Právní úprava účastníků stavebního řízení je obsažena v ustanovení § 109 stavebního zákona⁹². Pro vymezení účastníků stavebního řízení v ustanovení § 109 stavebního zákona byla použita legislativní technika tzv. taxativního neboli uzavřeného výčtu. Použití techniky uzavřeného výčtu účastníků stavebního řízení má za následek, že při určování okruhu účastníků stavebního řízení nelze postupovat dle obecné normy, kterou je ustanovení § 27 správního řádu. Pokud by ustanovení § 109 stavebního zákona pracovalo s výčtem demonstrativním, nevylučovala by takto formulovaná norma aplikaci obecné definice účastníků správního řízení, ale pouze by ji doplnila.⁹³ Vymezení účastníků stavebního řízení je tedy zvláštní právní úpravou vůči obecné právní úpravě účastníků řízení obsažené ve správním řádu stejně jako v případě vymezení účastníků územního řízení. Následkem speciální právní úpravy však není vyloučení všech ustanovení správního řádu týkajících se účastenství, naopak některá ustanovení správního řádu obsahující právní úpravu účastenství použít lze.

Při dělení účastníků stavebního řízení se opět uplatní obdobná konstrukce jako v případě účastníků územního řízení, která vychází z obecného rozdělení účastníků řízení ve správním řádu. Účastníky stavebního řízení lze dělit na tzv. hlavní účastníky řízení a tzv. vedlejší účastníky řízení. Toto členění vychází, stejně jako bylo uvedeno v předchozí kapitole, z odlišného postavení jednotlivých účastníků stavebního řízení a s tím spojených práv a povinností.

⁹² Ustanovení § 109 stavebního zákona uvádí, že: „*Účastníkem stavebního řízení je pouze a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem, c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno, g) osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*“

⁹³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011 – 347, ze dne 1. 6. 2011; či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2011 – 69, ze dne 12. 4. 2012, oba dostupné na www.nssoud.cz

Hlavním neboli privilegovaným účastníkem řízení⁹⁴ je vždy stavebník podle ustanovení § 109 písm. a) stavebního zákona a osoby, na které se pro společenství práv se stavebníkem musí rozhodnutí o povolení stavby vztahovat. Těmito osobami jsou např. manžel, náleží-li nemovitá věc do společného jmění manželů, nebo podílový spoluvlastník, náleží-li nemovitá věc více osobám. Další privilegovaný účastník stavebního řízení je podle ustanovení § 109 písm. b) stavebního zákona vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem.⁹⁵

Ostatní účastníci stavebního řízení uvedení v ustanovení § 109 písm. c) až g) stavebního zákona patří do kategorie tzv. vedlejších účastníků řízení, jimž odpovídá právní postavení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu.

V teoretické rovině lze však doplnit, že pokud by bylo se stavebním řízením spojeno řízení o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě a stavební povolení by sousedům uložilo povinnost strpět provedení některých prací na svém pozemku, byli by i tito sousedé tzv. hlavními účastníky řízení, neboť jim rozhodnutí stavebního úřadu ukládá povinnost (strpět zásah do vlastnického práva).⁹⁶

K rozlišení účastníků stavebního řízení existují v teorii taktéž různé názory týkající se rozdělení účastníků stavebního řízení na tzv. hlavní účastníky stavebního řízení a tzv. vedlejší účastníky stavebního řízení. Kupříkladu Mgr. Jana Macháčková v komentáři stavebního zákona z roku 2013⁹⁷ uvedla, že: „*Za hlavního účastníka, kterému přísluší ve smyslu správního řádu postavení podle § 27 odst. 1 SpŘ, a kterého je stavební úřad povinen označit ve výrokové části stavebního povolení, bude zákon považovat stavebníka (§ 109 písm. a) StavZ), jemuž je pravomocným povolením zakládáno veřejnoprávní oprávnění k provedení stavby. A vedlejšími účastníky, tj. podle § 27 odst. 2 SpŘ osobami, jejichž práva a oprávněné zájmy mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, budou ve smyslu stavebního zákona osoby uvedené*

⁹⁴ V kontextu správního řádu jsou jimi účastníci správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.

⁹⁵ ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 443. ISBN 978-80-7400-462-9.

⁹⁶ DOLEŽAL, Jiří; MAREČEK, Jan; SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra a kol.. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vyd. Příbram : Linde Praha, 2006. s. 213. ISBN 80-7201-626-1.

⁹⁷ MACHÁČKOVÁ, Jana; MACHATA, Pavel; KÝVALOVÁ, Miroslava; a kol. *Stavební zákon : Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 536. ISBN-978-80-7400-492-6.

pod § 109 písm. b) až g) StavZ. “

Vzhledem ke skutečnosti, že prováděním stavby může být podstatně zasaženo do práv a oprávněných zájmů vlastníka stavby (např. může dojít k narušení statiky domu) či mohou být vlastníkovu stavby ve stavebním povolení uloženy určité povinnosti (např. jak užívat resp. neužívat stavbu v době realizace stavebního záměru) nemohu s tímto názorem souhlasit. Přikláním se proto k myšlence, že tzv. hlavními účastníky stavebního řízení jsou stavebník i vlastník stavby podle ustanovení § 109 písm. a) a b) stavebního zákona.

8. Srovnání právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení

Nejčastěji realizovanými správními řízeními vedenými podle stavebního zákona jsou územní řízení a stavební řízení. Tomu odpovídá i právní úprava, kterou doplňuje rozsáhlá správní judikatura a judikatura Ústavního soudu. Účastníci územního řízení jsou samostatně vymezeni v ustanovení § 85 stavebního zákona a účastníci stavebního řízení jsou vymezeni v ustanovení § 109 stavebního zákona. Ve zmíněných ustanoveních jsou účastníci řízení vzhledem k rozdílnému charakteru obou řízení vymezeni odlišně, avšak lze zde nalézt i jisté shodné prvky obou ustanovení. Územní řízení a stavební řízení na sebe často navazují a v některých případech může dokonce dojít k jejich sloučení do jednoho společného územního a stavebního řízení vedeného podle ustanovení § 94a stavebního zákona⁹⁸. V důsledku toho dochází v praxi často k situacím, že osoby, které byly účastníky územního řízení, se cítí být i účastníky navazujícího stavebního řízení a své právo účasti na stavebním řízení dovozují právě ze svého účastenství na předcházejícím územním řízení. Tato představa je však vzhledem k rozdílným definicím účastníků řízení v obou ustanoveních stavebního

⁹⁸ Ustanovení § 94a odst. 1 věta první stavebního zákona uvádí, že: „*Podá-li žadatel žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení (dále jen „společné rozhodnutí“) a připojí společnou dokumentaci, je zahájeno společné územní a stavební řízení (dále jen „společné řízení“).*“

zákona, odlišnému charakteru a účelu obou řízení a též jeho předmětu nesprávná.

Na rozdíl od územního řízení, nemůže ve stavebním řízení své připomínky uplatňovat veřejnost⁹⁹ (tzn. každý) s výjimkou spolků¹⁰⁰. Dále ústní jednání konané v rámci stavebního řízení podle ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona je

⁹⁹ Ustanovení § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „**zákon č. 100/2001 Sb.**“ či „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“) uvádí, že: „*Pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též a) obec dotčená záměrem, nebo b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2.*“

Dotčená veřejnost podle ustanovení § 3 písm. i) bod 2. zákona č. 100/2001 Sb. je účastníkem územního řízení za podmínky, že dané územní řízení je tzv. navazujícím řízením podle ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb. (které uvádí, že: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí navazujícím řízením takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona.*“). Dotčená veřejnost má poté jako účastník územního řízení možnost podat odvolání proti vydanému územnímu rozhodnutí.

Uvedená ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., jsou důsledkem novely zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen jako „**zákon č. 39/2015 Sb.**“), která je výsledkem snahy o odstranění transpozičního deficitu vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice), který byl České republice vytýkán v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 39/2015 Sb., představuje nová koncepce účastenství dotčené veřejnosti jistou odchylku od správního řádu jako obecného procesního předpisu v oblasti správního práva. Jelikož EIA směrnice explicitně požaduje, aby dotčená veřejnost mohla napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaných rozhodnutí, zvolil zákonodárce model, podle kterého rozhodnutí v navazujícím řízení bude možné napadnout žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního. Dotčená veřejnost tak bude oprávněna podat žalobu proti správnímu rozhodnutí nikoli ve svém zájmu, ale k ochraně zájmu veřejného.

¹⁰⁰ Ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona, uvádí, že: „*Účastníkem stavebního řízení je pouze osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*“ a na ně navazují např. ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že: „*(1) Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. (2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. (3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínky a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“

neveřejně¹⁰¹. Někteří účastníci územního řízení mají v územním řízení poslední příležitost uplatnit své stanovisko k navrženému záměru (zejména obec), neboť účastníky navazujícího stavebního řízení již nejsou.¹⁰²

Při provedení srovnání ustanovení § 85 stavebního zákona a ustanovení § 109 stavebního zákona však lze nalézt i podobnosti. V obou případech jsou účastníci řízení ve smyslu ustanovení § 192 odst. 1 stavebního zákona a ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu určeni zvláštní právní úpravou vůči obecné právní úpravě správního řádu. Ustanovení § 85 stavebního zákona i ustanovení § 109 stavebního zákona používá při určení okruhu účastníků řízení techniku pozitivního výčtu (tzn. primárně určuje, kdo účastníkem řízení je a nikoli, kdo účastníkem řízení není). Ustanovení § 85 odst. 3 stavebního zákona¹⁰³ okruh účastníků územního řízení doplňuje navíc o negativní vymezení, když stanoví, že nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků účastníky řízení nejsou. Obdobné negativní vymezení v ustanovení § 109 stavebního zákona nyní chybí, avšak to je důvodem spíše legislativní nedůslednosti nežli záměrného opomenutí.¹⁰⁴

Dále obě právní úpravy účastníků řízení používají tzv. neurčité právní pojmy jako je „možnost přímého dotčení“ a „soused“ resp. „sousední pozemek nebo stavba na něm“. K uvedeným neurčitým právním pojmům se váže rozsáhlá správní judikatura a též judikatura Ústavního soudu, jejíž snahou je nastavit stavebnímu úřadu mantinely při výkladu těchto neurčitých právních pojmů. Závěry učiněné v rozhodnutí soudů jsou pak zpravidla použitelné pro obě právní úpravy účastenství, tedy pro účastníky

¹⁰¹ Srov. ustanovení § 112 odst. 1 stavebního zákona, které uvádí, že: „*Stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Zároveň upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak že k nim nebude přihlédnuto. V případě řízení s velkým počtem účastníků se v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech řízení účastníci řízení podle § 109 písm. e) a f) identifikují označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.*“

¹⁰² ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 349. ISBN 978-80-7400-462-9.

¹⁰³ Ustanovení § 85 odst. 3 stavebního zákona uvádí, že: „*Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor a pozemků.*“

¹⁰⁴ Z ustanovení § 109 stavebního zákona byl novelou zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, s účinností k 1. 1. 2013 vypuštěn odstavec 2, který výslovně vylučoval nájemce bytů, nebytových prostor a pozemku jako účastníky řízení.

územního řízení i pro účastníky stavebního řízení.

Další obdobou je, že za splnění určitých podmínek je umožněna účast na řízení i spolkům jako zástupcům veřejnosti. Podmínky se však v územním řízení a stavebním řízení různí. V minulosti prošlo znění stavebního zákona a navazující judikatura této právní oblasti rozsáhlým vývojem, a proto se spolkům věnuji v diplomové práci podrobněji.

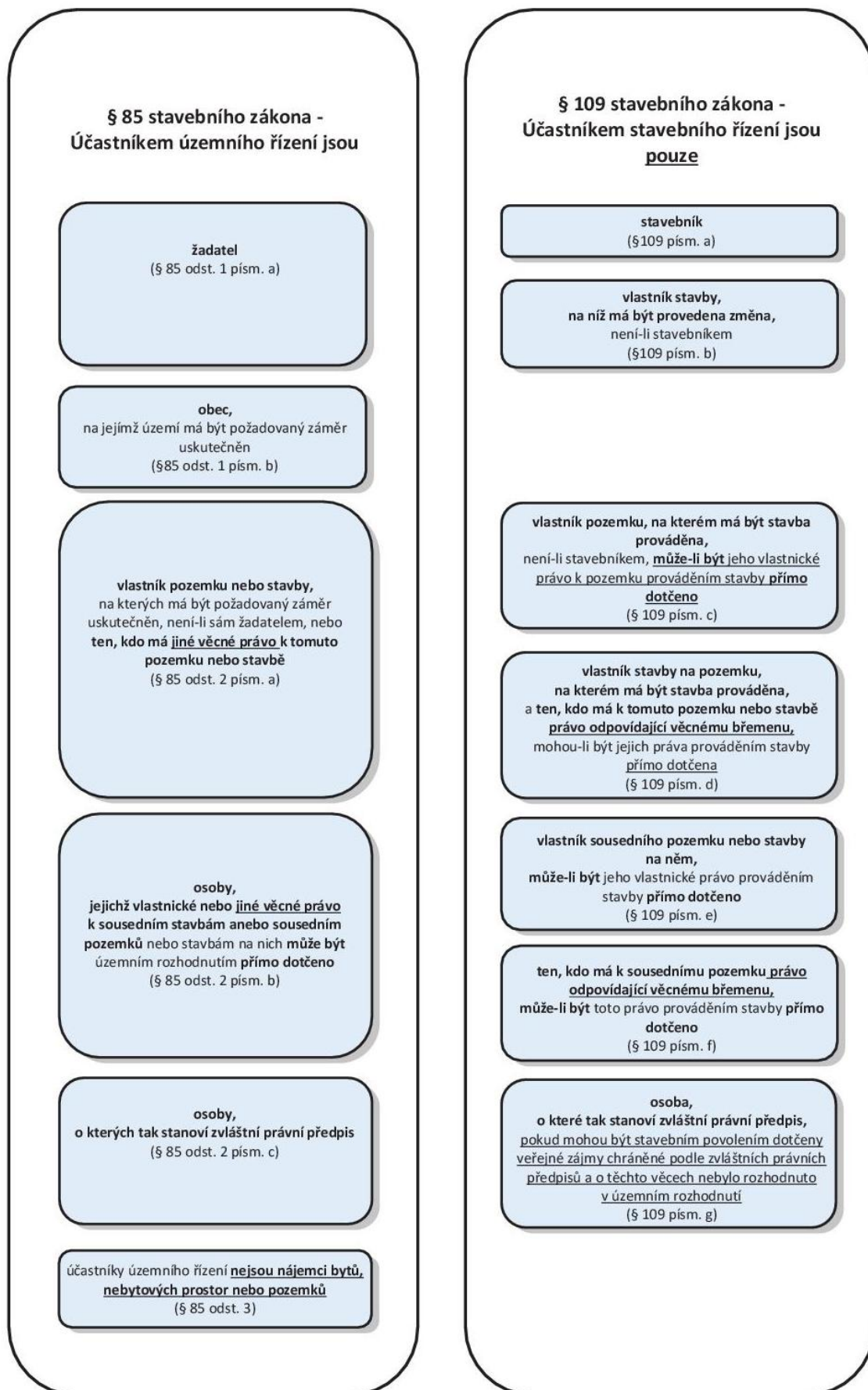
Ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona¹⁰⁵ a ustanovení § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona¹⁰⁶, v obou případech ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, umožňovala i účast společenství vlastníků jednotek v obou řízeních. K vypuštění zmíněných ustanovení stavebního zákona došlo novelou zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů¹⁰⁷.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Ustanovení § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, uvádělo, že: „*Účastníky územního řízení jsou společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.*“

¹⁰⁶ Ustanovení § 109 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, uvádělo, že: „*Účastníkem stavebního řízení je společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.*“

¹⁰⁷ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, ze dne 19. 9. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 130/2012 dne 22. 10. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2013.

¹⁰⁸ MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon : komentář*. 2. aktul. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, s 290. ISBN 978-80-7357-985-2.



Obrázek 4: Srovnání vymezení právní úpravy účastníků územního řízení (§ 85) a účastníků stavebního řízení (§109) podle stavebního zákona.

9. Hlavní problémy právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení

Jak jsem již zmínila v předchozí části, vymezení účastníků územního řízení v ustanovení § 85 stavebního zákona a vymezení účastníků stavebního řízení v ustanovení § 109 stavebního zákona je do určité míry odlišné, přesto jsou obě právní úpravy účastníků řízení zatíženy obdobnými výkladovými a aplikačními problémy, jež se týkají zejména výkladu neurčitých právních pojmů „*možnost přímého dotčení*“, „*soused*“, resp. „*sousední pozemek nebo stavba na něm*“, účasti spolků na správním řízení či naopak neúčasti nájemců bytů, nebytových prostor a pozemků na správním řízení.

V následující části diplomové práce se proto budu věnovat vysvětlení, výkladu a historickému vývoji společné problematiky účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení, a to s ohledem na odbornou literaturu, správní judikaturu a nálezy Ústavního soudu. Mým záměrem je vysvětlit sporné pojmy vyskytující se v obou právních úpravách obecně a platně pro ustanovení § 85 stavebního zákona i pro ustanovení § 109 stavebního zákona. Při aplikaci závěrů učiněných v této diplomové práci je však třeba brát zřetel na skutečnost, že územní řízení a stavební řízení se od sebe odlišují charakterem, účelem a projednávaným záměrem, a je tedy nutné učiněné závěry aplikovat vždy s ohledem na individuální okolnosti konkrétního řízení.

9.1. Neurčité právní pojmy

Přiznání postavení účastníka územního řízení podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nebo postavení účastníka stavebního řízení podle ustanovení § 109 písm. e) a f) stavebního zákona závisí na splnění dvou základních podmínek, zaprvé na existenci vlastnického práva nebo jiného věcného práva anebo práva

odpovídajícímu věcnému břemenu¹⁰⁹ k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm a zadruhé na možnosti přímého dotčení tohoto práva územním rozhodnutím v případě územního řízení nebo prováděním stavby ve stavebním řízení.¹¹⁰

9.1.1. Pojem „soused“

Neurčitý pojem „soused“ neboli „sousední pozemek nebo stavba na něm“ je použit k vymezení účastníků územního řízení v ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona¹¹¹ a rovněž při vymezení účastníků stavebního řízení v ustanovení § 109 písm. e) a f) stavebního zákona¹¹². Za „soused“ podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je považována osoba, která má vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich. Pojem „soused“ podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) a f) stavebního zákona je zúžen, neboť „sousedem“ může být pouze osoba, která má vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm. Druhým rozdílem je předmět přímého dotčení. V územním řízení se posuzuje dotčenost „soused“ samotným územním rozhodnutím¹¹³. Ve stavebním řízení se posuzuje dotčenost „soused“ pouze prováděním stavby¹¹⁴.

¹⁰⁹ Tato práva blíže upravuje ustanovení § 1240 a násl. zákona č. 89/2012 Sb.

¹¹⁰ DOLEŽAL, Jiří; MAREČEK, Jan; SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vyd. Příbram : Linde Praha, 2006. s. 168. ISBN 80-7201-626-1.

¹¹¹ Ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona uvádí, že: „Účastníky územního řízení jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům a stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.“

¹¹² Ustanovení § 109 písm. e) stavebního zákona uvádí, že: „Účastníkem stavebního řízení je pouze vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno.“ a ustanovení § 109 písm. f) téhož zákona uvádí, že: „Účastníkem stavebního řízení je pouze ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.“

¹¹³ Dotčenost „soused“ územním rozhodnutím se posuzuje k okamžiku, kdy se podle vydaného územního rozhodnutí bude postupovat, tj. faktické umístění stavby.

¹¹⁴ Ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona bylo s účinností ke dni 1. 1. 2013 novelizováno zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Pro určení účastníků řízení je tak rozhodující vztah (možnost přímého dotčení) mezi subjektem (soused) a objektem (vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu nebo jiné věcné právo k pozemkům nebo stavbám na nich) na straně jedné a předmět řízení (územní rozhodnutí či provedení stavby) na straně druhé. Proto, aby v konkrétném případě byla určitá osoba účastníkem územního řízení nebo účastníkem stavebního řízení ve smyslu příslušných ustanovení stavebního zákona, musí být naplněny všechny znaky definice. Splnění podmínek zakládajících účastenství v jednotlivých řízeních je proto nutné zkoumat ve vztahu ke konkrétnímu předmětu toho či onoho řízení, a to bez ohledu, zda mají vůči sobě akcesorickou povahu.¹¹⁵

Pro dostatečné pochopení výkladu neurčitého pojmu „soused“ je důležité znát historický vývoj příslušných ustanovení stavebního zákona a navazující soudní judikatury. Dovolím si proto jeho krátkou historickou exkurzi. Pojmem „soused“ se již za první republiky zabýval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Podle prvorepublikového Nejvyššího správního soudu mohl být sousedem i vlastník vzdálenějšího pozemku a nikoli pouze vlastník pozemku mezujícího s pozemkem, na němž má být stavební záměr uskutečněn.¹¹⁶

Po obnovení Československé republiky roku 1945 byl přijat zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů,¹¹⁷ podle něhož byli účastníky stavebního řízení taktéž vlastníci (resp. uživatelé) sousedních nemovitostí, popřípadě jiné osoby, jejichž práv a oprávněných zájmů by se mohla stavba dotknout.

Za Československé socialistické republiky nabyl ke dni 1. 10. 1976 účinnosti

(stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, ve znění do dne 31. 12. 2012, uvádělo, že: „*Účastníkem stavebního řízení je pouze vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.*“

¹¹⁵ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 47 A 3/2013 – 65, ze dne 30. 7. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

¹¹⁶ Nález prvorepublikového Nejvyššího správního soudu sp. zn.: Boh. A 14314/38, ze dne 22. 6. 1938. In: nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, ze dne 22. 3. 2000, dostupného na ww.naulus.cz.

¹¹⁷ Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 12. 12. 1958, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 36/1958 dne 29. 12. 1958, účinný ode dne 1. 1. 1959.

zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)¹¹⁸. Podle ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona¹¹⁹ byly účastníky stavebního řízení „*osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena*“.

Po vzniku České republiky byl zákon č. 50/1976 Sb. novelizován mimo jiné zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů¹²⁰. Tato novela doplnila ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. o legální definici pojmu „*sousední pozemky a stavby na nich*“, relevantní k ustanovením vymezujícím okruh účastníků územního řízení a okruh účastníků stavebního řízení.

Podle ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb.¹²¹, se sousedními pozemky a stavbami na nich rozuměly pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle uvedeného zákona, a stavby na těchto pozemcích. Odborná veřejnost odůvodňovala tento zásah zákonodárného sboru do právní úpravy zákona č. 50/1976 Sb. snahou v souladu se zásadami efektivnosti, rychlosti a procesní ekonomie eliminovat neúměrně vysoký a nežádoucí počet účastníků správního řízení. Kritéria pro určení účastníka řízení – souseda pozemku, na němž měl být realizován záměr, byla ustanovením § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., zredukována na pouhou podmínku společné hranice vlastnické držby. Tato legální definice uzavřela okruh osob, které se mohly domáhat účasti

¹¹⁸ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 27. 4. 1976, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 9/1976 dne 7. 5. 1976, účinný ode dne 1. 10. 1976 (dále jen jako „**zákon č. 50/1976 Sb.**“).

¹¹⁹ Ustanovení § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. uvádělo, že: „*Účastníky stavebního řízení jsou osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně osob, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena.*“

¹²⁰ Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ze dne 18. 3. 1998, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 31/1998 dne 15. 4. 1998, účinný ode dne 1. 7. 1998.

¹²¹ Ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. uvádělo, 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.*“

na řízení na základě svého vlastnického nebo jiného práva k sousednímu pozemku, a absolutně vyloučila možnost pojmout za účastníky řízení i majitele dalších sousedních pozemků než pozemků mezujících s pozemkem, jež byl předmětem řízení. Nic na tom nemohla změnit ani skutečnost, že jiný pozemek byl vzdálen od předmětného pozemku pouhých několik centimetrů vlivem umístění vodoteče, pěšiny¹²² či účelově vytvořeného „nudlovitého“ pozemku.

Novela zároveň zamezila použití správního uvážení stavebního úřadu při posuzování okruhu účastníků stavebního řízení či okruhu účastníků územního řízení. Z dosavadního vývoje právní úpravy pojmu „soused“ bylo toto vymezení dle mého názoru nejužší a z hlediska ochrany nabytých práv ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod podstatně horší než na počátku dvacátého století.

Vzhledem k nezanedbatelnému dopadu ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. na vymezení účastníků řízení vedených podle stavebního zákona posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/99 ze dne 22. 3. 2000¹²³ jeho soulad s ústavně zaručenými právy. Ústavní soud k tomu ve zmíněném nálezu uvedl, že: *„Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem „soused“ přímo v zákoně, bere tak správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena na svých právech, a to i v právech ústavně chráněných jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické (čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 11 Listiny základních práv a svobod). To, že je možno takovou osobu přizvat k řízení (nikoli jako účastníka) podle ustanovení § 59 odst. 3 stavebního zákona, je nedostatečné, neboť s ohledem na dikci § 250 odst. 2 o.s.ř., vyřazuje napadené ustanovení takovou osobu z práva obrátit se na nezávislý soud. V tomto smyslu tedy je napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona zcela evidentně v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť z práva na přístup k soudu a soudní ochranu vylučuje toho, kdo nejen tvrdí, že může být*

¹²² KUPRECHT, Pavel. *Stavební zákon v otázkách, odpovědích a soudní praxi*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2002. s. 53. ISBN 80-86395-42-1.

¹²³ Srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, ze dne 22. 3. 2000, publikovaný ve Sbírce zákonů jako nálezu Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., ve věci návrhu na zrušení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dostupný na www.naulus.cz.

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

Ústavní soud citovaným nálezem zrušil ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. a to s účinností ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. ke dni 21. dubna 2000.

Nynější zákonná úprava¹²⁴ neobsahuje žádnou legální definici pojmu „soused“ a tudíž není zákonným kritériem účastenství v územním řízení či účastenství ve stavebním řízení vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě na něm, jež má společnou hranici s pozemkem, o kterém se řízení vede. Pojem „soused“ byl tedy rozšířen a to tak, že jím může být rovněž vlastník velmi vzdáleného pozemku nebo stavby podle vztahu ke stavebnímu pozemku.¹²⁵

Účastníkem řízení se však nemůže stát kdokoliv. Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sice zrušil legální definici pojmu „soused“, čímž tento pojem rozšířil, ale naopak zdůraznil nutnost naplnění požadavku „možnosti přímého dotčení“. Účastníkem řízení tak může být pouze osoba s vlastnickým právem, právem odpovídajícím věcnému břemenu nebo jiným věcným právem k sousednímu pozemku či stavbě na něm, jehož právo k takovému pozemku nebo stavbě na něm může být

¹²⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2007. s. 123 - 125. ISBN 978-80-7357-249-5.

územním rozhodnutím či prováděním stavby přímo dotčeno. Rozhodující je tedy „možnost přímého dotčení“ práva k pozemku nebo stavbě na něm. Ústavní soud ve své další judikatuře dovedl, že mezující sousedé budou účastníky územního řízení a stavebního řízení vždy, ale vzdálenější sousedé mohou být účastníky předmětného řízení s přihlédnutím k okolnostem případu.¹²⁶

Domnívám se, že je účelné k tomuto tématu zmínit i další významnou navazující judikaturu týkající se pojmu „soused“. Nejvyšší správní soud například v rozsudku č. j. 5 As 67/2008 – 111 ze dne 19. 6. 2009 vyjádřil názor, že kritériem pro určení účastníků řízení, jimž náleží vlastnické právo, právo odpovídající věcnému břemenu nebo jiné věcné právo k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm, nemůže být pouze stanovení hranice odstupové vzdálenosti od stavebního pozemku, aniž by stavební úřad přihlédl k ostatním možným vlivům.¹²⁷

Městský soud v Praze pro změnu v rozsudku č. j. 9 Ca 198/2004 – 52 ze dne 29. 3. 2006¹²⁸ rozšířil pojem sousední nemovitost též na vlastníka stavby umístěné pod povrchem země, jestliže jeho vlastnická či jiná práva mohou být umístěvanou stavbou dotčena.

Dále Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 7 A 109/2011 – 50 ze dne 29. 3. 2013¹²⁹ uvedl, že je nepřipustné dělení stavebního řízení týkajícího se jednotlivé stavby tzv. salámovou metodou do několika navazujících stavebních řízení¹³⁰ za účelem odepření účastenství osobám, jimž by svědčila možnost účastenství v nerozděleném řízení z titulu vlastnického práva, práva odpovídajícího věcnému

¹²⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 609/04, ze dne 7. 4. 2005, dostupný na www.naulus.cz.

¹²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 19. 6. 2009, dostupný na www.nssoud.cz, který uvádí, že: „Při stanovení určitého kritéria pro vymezení okruhu účastníků v případě stavby, které může mít vliv na široké okolí, nelze takové kritérium měřit pouze hlediskem hospodárnosti a okruh účastníků limitovat stanovením odstupové hranice vyjádřené v metrech bez přihlédnutí k ostatním vlivům. Samotná náročnost takového posuzování nemůže být dostatečným ospravedlněním pro vyloučení osob z okruhu možných účastníků řízení a nemůže obstát zásada hospodárnosti či procesní ekonomie.“

¹²⁸ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 198/2004 – 52, ze dne 29. 3. 2006, dostupný na www.nssoud.cz.

¹²⁹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 A 109/2011 – 50, ze dne 29. 3. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

¹³⁰ Týká se zejména velkých stavebních záměrů, jako jsou dálnice, silniční obchvaty apod.

břemenu nebo jiného věcného práva k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm.

Závěrem si dovoluji zmínit ještě rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 19/2011 – 191 ze dne 19. 9. 2012¹³¹, v němž se uvedený soud vyjádřil k účelu přiznání účastenství v řízení i osobám s vlastnickým právem k sousedním pozemkům. Hlavním důvodem umožnění účasti „sousedů“ na územním řízení či na stavebním řízení je, aby se osoba „*mohla seznámit s navrhovanou stavbou a jejím navrženým umístěním v území tak, aby mohla v případě hrozícího přímého dotčení svých práv, zabránit vydání územního rozhodnutí a tím odvrátit negativní přímé dopady umístění stavby do svých práv.*“

Vzhledem k uvedeným skutečnostem se domnívám, že zákonodárce by při procesu přijímání změn stavebního zákona měl ctít účel existence původního ustanovení stavebního zákona a citlivě novelizovat osvědčenou právní úpravu účastníků územního řízení nebo účastníků stavebního řízení a jejich práv. V moderním demokratickém státě by nemělo docházet k odebrání práv účastníkům řízení, která jim již byla zaručená předešlou právní úpravou, a to jsou-li navíc odvozena od ústavně zaručených práv. Dbát účelu právní úpravy věnující se účastníkům územního řízení a účastníkům stavebního řízení je samozřejmě povinen i stavební úřad při aplikaci příslušných ustanovení stavebního zákona v konkrétním správním řízení.

9.1.2. Pojem „možnost přímého dotčení“

Samostatná existence vlastnického práva, jiného věcného práva či práva odpovídajícímu věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm nestačí k tomu, aby bylo třetí osobě přiznáno postavení účastníka územního řízení podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nebo účastníka stavebního řízení podle ustanovení § 109 písm. e) a f) stavebního zákona. Klíčovým kritériem pro přiznání účasti na řízení ve smyslu uvedených ustanovení stavebního zákona je naplnění pojmu „*možnost přímého dotčení*“.

¹³¹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 19/2011 – 191, ze dne 19. 9. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.

Neurčitý právní pojem „*možnost přímého dotčení*“ nedefinuje stavební zákon ani správní řád a ani navazující právní předpisy. Skutečnost, že zákonodárce neobjasnil přesný význam pojmu „*možnost přímého dotčení*“ v žádném právním předpise, shledávám za správné, neboť každé řízení je nutné posuzovat s ohledem na jeho specifické skutkové okolnosti, které právní norma není schopna obsáhnout. Závazně posoudit naplnění pojmu „*možnost přímého dotčení*“ vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem případu je oprávněn pouze stavební úřad, který předmětné správní řízení vede. Stavební úřad má nejenom právo k takovému posouzení, ale i povinnost. Naopak pokud by legální definice pojmu „*možnost přímého dotčení*“ existovala, mohlo by to vést až k jejímu zrušení Ústavním soudem z důvodu protiústavnosti, obdobně jako bylo zrušeno ustanovení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. vymezující pojem „*soused*“.

„*Soused*“ se formálně stane účastníkem řízení, dojde-li stavební úřad k závěru, že jeho vlastnické právo, jiné věcné právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě na něm může být územním rozhodnutím či ve stavebním řízení prováděním stavby přímo dotčeno.¹³² Stavební úřad je v této souvislosti povinen zvážit zejména velikost sousedního pozemku, technické parametry navrhované stavby, odstupové vzdálenosti pozemků, technickou náročnost provedení stavby a účel jejího užívání. Stavební úřad je povinen rozhodnout o okruhu účastníků řízení v souladu s ustanovením § 3 správního řádu¹³³ a tento závěr je povinen náležitě odůvodnit. Vymezení okruhu účastníků řízení podléhá soudnímu přezkumu. Soudy posuzují, zda je závěr správního orgánu dostatečně podepřen skutkovými zjištěními a právní posouzení odpovídá zásadám logiky.¹³⁴

¹³² Správní uvážení stavebního úřadu se však neuplatní v případě tzv. mezujících sousedů, neboť ti jsou v souladu s judikaturou Ústavního soudu účastníky řízení vždy (Srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. III. US 609/04, ze dne 7. 4. 2005, dostupný na www.naulus.cz).

¹³³ Ustanovení § 3 správního řádu uvádí, že: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“

¹³⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 112/2014 – 39, ze dne 20. 5. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

9.1.3. Postup stavebního úřadu při posuzování „možnosti přímého dotčení“

Shledal-li stavební úřad podmínku existence vlastnického práva, jiného věcného práva či práva odpovídajícímu věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm ze strany třetí osoby za splněnou, posoudí následně možnost dotčení těchto práv v územním řízení územním rozhodnutím a ve stavebním řízení prováděním stavby. Nejprve tedy stavební úřad určí, zda existující vlastnické právo, jiné věcné právo či právo odpovídající věcnému břemenu souseda může být dotčeno. Pro posouzení možnosti přímého dotčení však není rozhodující, zda se třetí osoba cítí být stavbou dotčena, ale objektivní schopnost přímého dotčení.¹³⁵

V případě kladné odpovědi zhodnotí stavební úřad charakter dotčení, zda se jedná o dotčení přímé nebo dotčení nepřímé, neboť stavební zákon umožňuje účast na řízení pouze „sousedům“, jejichž vlastnická práva, jiná věcná práva či práva odpovídající věcnému břemenu mohou být dotčena přímo.

Nejvyšší správní soud pojem přímé dotčení konstantně vykládá¹³⁶ jako změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv.¹³⁷

Přímým dotčením pozemku nebo stavby na něm se bezpochyby také rozumí jeho dotčení imisemi jako např. hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod.¹³⁸ Nový občanský zákoník v ustanovení § 1013 odst. 1 větě první uvádí, že imise jsou „... *odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky vnikající na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat.*“ Přímé dotčení vlastnického práva, jiného věcného

¹³⁵ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 47 A 3/2013 – 65, ze dne 30. 7. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

¹³⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 54/2011 – 85, ze dne 29. 6. 2011 či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 19. 6. 2009, oba dostupné na www.nssoud.cz.

¹³⁷ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 67/2014 – 53, ze dne 3. 12. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

¹³⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 19. 6. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

práva či práva odpovídající věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm může podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2011 – 69 ze dne 12. 4. 2012¹³⁹ připadat v úvahu také, pokud je navrhovaná stavba studny způsobila ovlivnit kvalitu a množství vody v již existující studni souseda¹⁴⁰, nebo podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 68/2008-126 ze dne 17. 12. 2008¹⁴¹ může přímé dotčení práv souseda nastat i zvýšením dopravy na komunikaci, kterou s určitou pravděpodobností budou využívat budoucí návštěvníci nákupního centra, jehož umístění je předmětem územního řízení. Dokonce je možné za přímé dotčení vlastnického práva, jiného věcného práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 68 ze dne 17. 12. 2008¹⁴² považovat i zhoršení výhledu na historické panorama města nebo podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 46/2007 – 150 ze dne 4. 5. 2008¹⁴³ narušení duchovního poslání památného místa.

Naopak pro vyloučení osoby s vlastnickým právem, jiným věcným právem či právem odpovídajícím věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm jako účastníka řízení nepostačí pouhé zjištění stavebního úřadu, že u dotčené nemovitosti nebudou překročeny povolené imisní limity. Je třeba také zohlednit kombinaci různých vlivů např. hluku, stroboskopických efektů a zhoršeného výhledu.¹⁴⁴

Ukázkou nepřímého dotčení by mohly být sousedovy výhrady pouze estetického charakteru k umístěvané stavbě (např. že se sousedovi jednoduše nelíbí plánovaná barva fasády stavby). Tuto námitku stavební úřad může považovat za nepřímé dotčení

¹³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2011 – 69, ze dne 12. 4. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁴⁰ MAREČEK, Jan. DOLEŽAL, Jiří. SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, s. 280. ISBN 978-80-7380-430-5.

¹⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 68/2008-126, ze dne 17. 12. 2008, dostupný na www.nssoud.cz

¹⁴² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 68, ze dne 17. 12. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 46/2007 – 150, ze dne 4. 5. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁴⁴ ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. s. 353 - 354. ISBN 978-80-7400-462-9.

sousedova vlastnického práva, jiného věcného práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě na něm a účast na řízení sousedovi nepřiznat.¹⁴⁵

Spornost přímého a nepřímého dotčení vyvstává například při dotčení v důsledku snížení tržní hodnoty sousedovy nemovitosti nebo změny krajinného rázu.¹⁴⁶ V uvedených případech není judikatura zatím jednotná. Pokud není splněna podmínka přímého dotčení územním rozhodnutím, resp. prováděním stavby, která je předmětem stavebního řízení, nemůže se osoba svého účastenství účinně domáhat.¹⁴⁷

Účelem účasti „*sousedů*“ na předmětném řízení je umožnit mu seznámení s parametry navrhované stavby a jejím umístěním v území tak, aby v případě hrozby skutečného přímého dotčení jeho práv územním rozhodnutím nebo jejím prováděním mohl účinně zabránit vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení nebo alespoň dosáhnout jejich změny a odvrátit negativní přímý dopad stavby do svých práv.¹⁴⁸

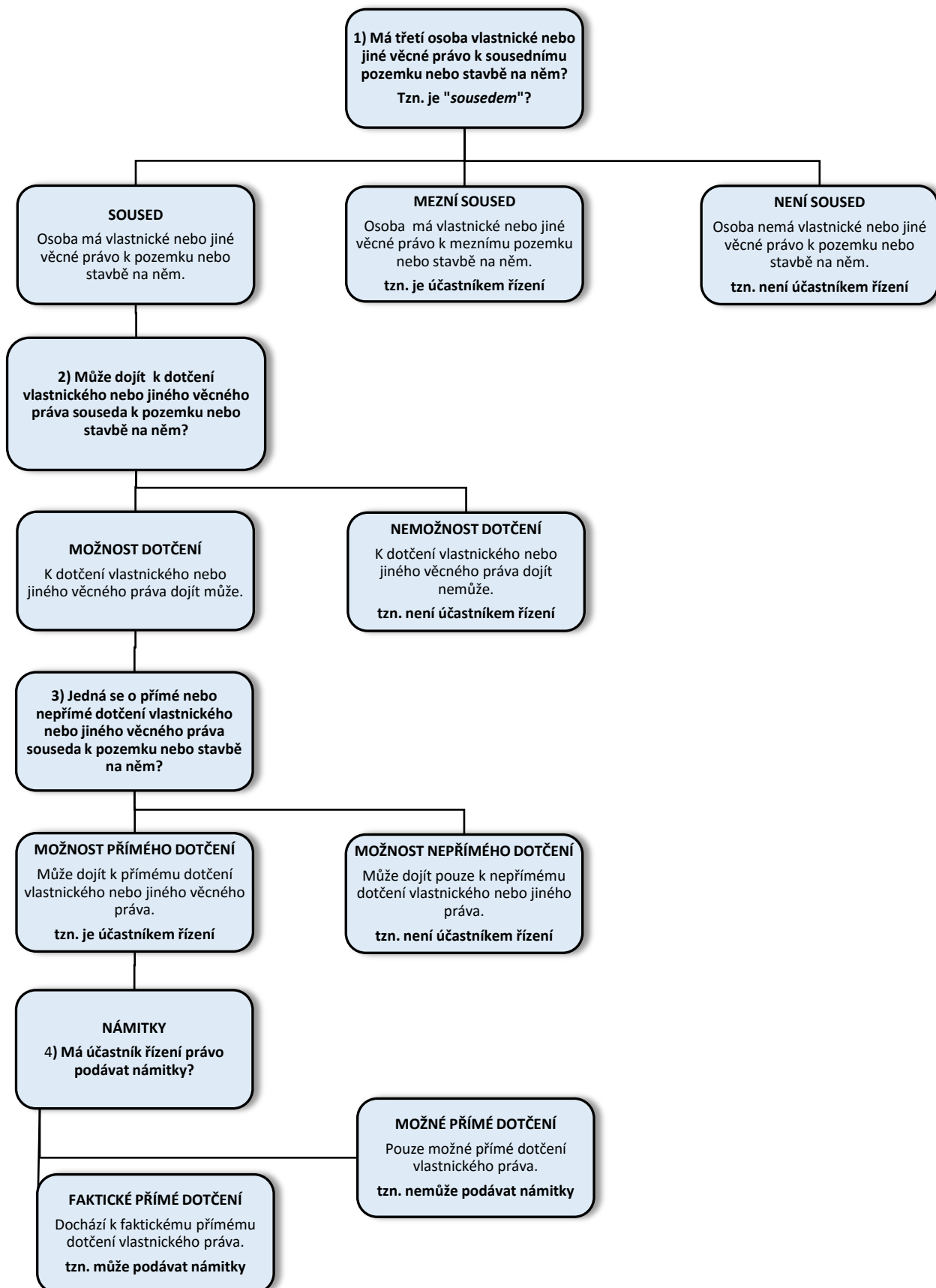
Za tím účelem je účastníkovi řízení v územním řízení i stavebním řízení poskytnuta možnost vznášet námitky. Účastník řízení však nemůže vznášet jakékoli námitky, ale pouze ty, které jsou způsobilé osvědčit reálné a nikoli pouze možné přímé dotčení jeho věcných práv. Prokáže-li účastník řízení námitkou, že umístěním stavby dojde k přímému dotčení jeho věcných práv, jež není povinen z hlediska soukromoprávního ani veřejnoprávního snášet, nemusí být územní rozhodnutí vydáno. Naopak pokud by se účastníkovi řízení nepodařilo prokázat, že dojde k přímému dotčení jeho práv, nemůže vydání správního rozhodnutí zabránit.

¹⁴⁵ MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2007. s. 112 – 113. ISBN 978-80-7357-249-5.

¹⁴⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 19. 6. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁴⁷ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 47 A 3/2013 – 65, ze dne 30. 7. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁴⁸ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 19/2011 – 191, ze dne 19. 9. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.



Obrázek 5: Tabulka postupu stavebního úřadu při posuzování účastenství řízení podle ustanovení § 109 písm. e), f) a ustanovení § 85 odst. 2 písm. b).

9.1.4. Změny v ustanovení § 109 stavebního zákona a jejich vliv na účastníky stavebního řízení

V minulosti došlo k nenápadné, ale významné změně v definici účastníků stavebního řízení v ustanovení § 109 písm. d), e) a f) stavebního zákona¹⁴⁹. Změny v uvedeném ustanovení byly provedeny novelou zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony¹⁵⁰. S účinností ode dne 1. ledna 2013 se slovní spojení „*navrhovanou stavbou přímo dotčeno*“ zaměnilo za slovní spojení „*prováděním stavby přímo dotčeno*“.

Uvedená novela měla poměrně rozsáhlý dopad i na posuzování možnosti přímého dotčení účastníků stavebního řízení. Zatímco do dne 31. prosince 2012 se možnost přímého dotčení sousedova vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě na něm, posuzovala ve vztahu k „*navrhované stavbě*“, ode dne 1. ledna 2013 se možnost přímého dotčení sousedova vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm, posuzuje pouze ve vztahu k „*provádění stavby*“.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona se stavbou rozumí „... *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*“ Stavební zákon nedefinuje stavbu

¹⁴⁹ Ustanovení § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, uvádělo, že: „(1) Účastníkem stavebního řízení je a) stavebník, b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nejde-li o případ uvedený v písmenu g), c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena, e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno, g) společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu. (2) Účastníkem řízení není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.“

¹⁵⁰ Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, ze dne 19. 9. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 130/2012 dne 22. 10. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2013.

jako činnost, nýbrž jako výsledek stavební činnosti. Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že k přímému dotčení susedova vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě na něm mohlo podle ustanovení § 109 odst. 1 písm. d), e) a f) stavebního zákona, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, dojít nejen stavební činností při realizaci stavby, ale i budoucím užíváním realizované stavby.¹⁵¹

Naopak tomu je podle ustanovení § 109 písm. d), e), a f) stavebního zákona, ve znění účinném ode dne 1. 1. 2013 (současné znění), podle kterého nebude účast na stavebním řízení zakládat přímé dotčení susedova vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě na něm vlivem parametrů v budoucnu užívané stavby, neboť může jít o přímé dotčení pouze prováděním stavby (tj. činností vedoucí k realizaci stavby a nikoli užíváním budoucí stavby).

Tato právní konstrukce vychází ze skutečnosti, že o podobě stavby je rozhodnuto, resp. má být rozhodováno, v předcházejícím územním řízení, což má za následek, že k námitce účastníka řízení („sousedů“) o tom, že předmětná stavba bude zastiňovat jeho pozemek nebo provoz hotové stavby bude okolí obtěžovat hlukem, stavební úřad ve smyslu ustanovení § 114 odst. 2 stavebního zákona nepřihlédne a nebude se jí více zabývat, neboť tato námitka mohla být uplatněna pouze v rámci předcházejícího územního řízení.¹⁵²

Nepochopitelné je tak ustanovení § 115 odst. 1 věty první stavebního zákona, které uvádí, že: „*Ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání.*“ Jelikož podle výše rozebrané právní konstrukce mají být skutečnosti spojené s budoucím užíváním stavby řešeny již v územním řízení (čemuž odpovídá i nemožnost podat v rámci stavebního řízení námitky týkající se užívání stavby), je toto ustanovení značně rozporné.

¹⁵¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 10/2013 – 58, ze dne 14. 2. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁵² MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2007. s.291 - 292. ISBN 978-80-7357-249-5.

10. Spolky

Společnou nesnází právní úpravy účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení je způsob, jakým je spolkům chránícím veřejné zájmy umožněna účast na správním řízení. Právní úpravu spolků (občanských sdružení) obsahoval dříve zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů¹⁵³, který realizoval ústavně zaručené právo osob svobodně se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích¹⁵⁴. Podle ustanovení § 2 uvedeného zákona mohli občané zakládat spolky, společnosti, svazy, hnutí, kluby a jiná občanská sdružení, jakož i odborové organizace a sdružovat se v nich, a tyto se staly právnickými osobami.

Dne 1. ledna 2014 vstoupil v účinnost zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který zrušil mimo jiné i zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, a nahradil jej novou právní úpravou. Občanská sdružení nově založená i vzniklá podle předchozí právní úpravy se od účinnosti nového občanského zákoníku nazývají spolky¹⁵⁵. Podle ustanovení § 214 nového občanského zákoníku¹⁵⁶ je spolek samosprávný a dobrovolný svazek založený alespoň třemi osobami vedenými společným zájmem. Spolek je právnickou osobou, jejíž hlavní činností je uspokojování, ochrana a naplňování zájmů, jež byly důvodem jejího založení.

Účast spolků na územním řízení připouští ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, které uvádí, že *„Účastníky územního řízení jsou dále osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.“* Možnou účast spolků na konkrétním stavebním řízení upravuje ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona, které uvádí, že *„Účastníkem stavebního řízení je pouze osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné*

¹⁵³ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 27. 3. 1990, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/1990 dne 29. 3. 1990, účinný ode dne 11. 5. 1990.

¹⁵⁴ Srov. čl. 20 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁵⁵ Ustanovení § 3045 odst. 1 nového občanského zákoníku uvádí, že: *„Sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se považují za spolky podle tohoto zákona. Sdružení má právo změnit svoji právní formu na ústav nebo sociální družstvo podle jiného zákona.“*

¹⁵⁶ Ustanovení § 214 odst. 1 nového občanského zákoníku uvádí, že: *„Alespoň tři osoby vedené společným zájmem mohou založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm.“*

podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.“ Obě citovaná ustanovení tedy odkazují na zvláštní právní předpisy, kterými jsou zejména zákony zabývající se ochranou životního prostředí a udržitelným rozvojem¹⁵⁷.

Smyslem účasti spolků na územním řízení či stavebním řízení je umožnit veřejnosti kvalifikovaně se účastnit rozhodování o životním prostředí. V této věci se vyjádřil i Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998 vyslovil názor, že: „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu.“¹⁵⁸

Ústavní soud změnil v nedávné judikatuře svůj přístup k právu právnické osoby na příznivé životní prostředí, když v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14, ze dne 30. 5. 2014 uvedl, že „S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku.“¹⁵⁹

Do procesu územního řízení a stavebního řízení mohou vstoupit dva druhy

¹⁵⁷ Např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁸ Srov. nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97, ze dne 6. 1. 1998, dostupný na www.naulus.cz.

¹⁵⁹ Nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, ze dne 30. 5. 2014, dostupný na www.naulus.cz. (Srov. např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. V. ÚS 3572/14, ze dne 13. 10. 2015, dostupný též na www.naulus.cz.)

spolků, a to zaprvé ty, které mají trvalejší charakter, jejich aktivita je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo na rozsáhlejší území, a za druhé spolky, které byly založeny z důvodu obrany proti konkrétnímu zásahu. Podruhé zmíněné spolky často vznikají *ad hoc* jako reakce na ohrožení zájmů ochrany přírody a krajiny až poté, co byl oznámen zamýšlený zásah, případně již bylo zahájeno územní řízení.

Účast spolků na územním řízení byla s ohledem na dikci ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona vždy poměrně jednoznačná na rozdíl od proměnlivé úpravy účastníků stavebního řízení. Účastníkem územního řízení může být kromě subjektů, kterým toto postavení přiznávají přímo ustanovení stavebního zákona, i každá osoba podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, o které to stanoví zvláštní právní předpis.

Účastníkem stavebního řízení na rozdíl od územního řízení může být podle ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona každá osoba, o které to stanoví zvláštní právní předpis, ale za splnění dvou podmínek. První podmínkou je, že stavebním povolením mohou být dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů. Druhou podmínkou je, že o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Z uvedeného lze tedy dovodit, že právní úprava účastníků územního řízení, co se spolků týče, je širší nežli právní úprava účastníků stavebního řízení.

10.1. Změny § 109 stavebního zákona a jejich vliv na posouzení účasti spolků na stavebním řízení

V minulosti stavební zákon neobsahoval ustanovení § 109 písm. g) a otázka účasti spolků na stavebním řízení tak byla přinejmenším sporná. Postupně však byla participace spolků na stavebním řízení připuštěna. Domnívám se, že pro správné uchopení možné účasti spolků na stavebním řízení v současnosti je důležité si uvědomit i její postupný vývoj. Pro jeho připomenutí si proto dovoluji krátký exkurz.

Stavební zákon, ve znění účinném do dne 31. 12. 2012, na rozdíl od právní úpravy účastníků územního řízení neupravoval postavení spolků pro účely stavebního

řízení. Odlišné vymezení účastníků územního řízení a účastníků stavebního řízení mohlo v konečném důsledku vést až k výkladu, že účast spolků je ve stavebním řízení vyloučena. K tomuto závěru mohla přispět i legislativní technika tzv. uzavřeného výčtu účastníků stavebního řízení použitá v ustanovení § 109 stavebního zákona (znění účinné do dne 31. 12. 2012)¹⁶⁰.¹⁶¹ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu však v rozsudku č. j. 1 As 176/2012 – 130 ze dne 19. 8. 2014 konstatoval, že: „*Skutečnost, že po dobu 6 let byl v § 109 stavebního zákona odkaz na osoby, jejichž účastenství zakládá zvláštní zákon, vypuštěn, tak nemá kromě oslabení právní jistoty a informační kvality příslušné normy žádné jiné dopady.*“

Dne 1. ledna 2013 vstoupila v účinnost další významná novela stavebního zákona - zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony¹⁶². Stavební zákon ve znění uvedené novely doplnil okruh účastníků stavebního řízení vymezený ustanovením § 109 o ustanovení § 109 písm. g), které uvádí, že: „*Účastníkem územního řízení je pouze osoba, o které to stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.*“ Důvodová zpráva k novele vysvětlila toto nové ustanovení stavebního zákona potřebou upřesnit, že účastníkem stavebního řízení je též osoba, o níž to stanoví norma speciální. Nejčastěji použitým speciálním právním předpisem, na který toto ustanovení cílí, je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,¹⁶³ ¹⁶⁴ a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní

¹⁶⁰ Technika taxativního výčtu však obecně vylučuje pouze aplikaci obecných norem (např. ustanovení § 27 správního řádu) a nikoli norem zvláštních. Jinými slovy použití legislativní techniky taxativního výčtu v ustanovení § 109 stavebního zákona nemělo za následek vyloučení speciální úpravy ani neúčast spolků ve stavebním řízení.¹⁶⁰

¹⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 176/2012 – 130 ze dne 19. 8. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁶² Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, ze dne 19. 9. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 130/2012 dne 22. 10. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2013.

¹⁶³ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 19. 2. 1992, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 28/1992 dne 25. 3. 1992, účinný ode dne 1. 6. 1992 (dále jen jako „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“).

prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů^{165 166}.

Ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona určuje podmínky pro účast spolku na stavebním řízení. Spolek má možnost se stavebního řízení účastnit pouze, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Příkladem nesplnění podmínek bude, když v územním rozhodnutí dojde ke konečnému řešení určité otázky týkající se životního prostředí.

Dojde-li však stavební úřad k závěru, že o veřejném zájmu bylo rozhodnuto již v územním rozhodnutí a tudíž není splněno jedno z kritérií podmiňujících účast spolku

¹⁶⁴ Právě zákon o ochraně přírody a krajiny je jedním ze zvláštních zákonů, na které cílí ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona. Pro umožnění spolkům účastnit se stavebního řízení podle ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, bylo třeba nejprve zhodnotit vzájemný vztah obou právních úprav, tedy zda mezi nimi existuje vztah obecného a zvláštního právního předpisu. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 1 As 176/2012 – 130 ze dne 19. 8. 2014 uvedl, že oba právní předpisy je možné uplatnit současně tak, že okruh účastníků stavebního řízení vymezený ustanovením § 109 stavebního zákona bude za splnění dalších zákonných podmínek rozšířen v těch řízeních, v nichž budou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny [Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 176/2012 – 130, ze dne 19. 8. 2014, či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006 – 110, ze dne 29. 3. 2007, oba dostupné na www.nssoud.cz]. Později byl zákon o ochraně přírody a krajiny novelou účinnou ode dne 30. 11. 2009 doplněn o ustanovení § 90 odst. 4, které uvádí, že zákon o ochraně přírody a krajiny je speciálním právním předpisem ve vztahu ke stavebnímu zákonu. To znamená, že ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je ve smyslu ustanovení § 90 odst. 4 téhož zákona pravidlem speciálním k ustanovení § 109 stavebního zákona [Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011 – 347 ze dne 1. 6. 2011, dostupný na www.nssoud.cz]. „*Ve prospěch tohoto závěru výmluvně svědčí § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, dle něhož jsou účastníky řízení osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se považuje za speciální normu vůči § 85 stavebního zákona. Není sebemenšího důvodu, proč by neměl být poměr mezi § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jiný. ... odlišnost mezi § 85 a § 109 stavebního zákona spočívající v absenci výslovného odkazu v posledně uvedeném ustanovení na osoby, o kterých zvláštní právní předpis stanoví, že jsou účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že samotná odkazující norma nezakládá přednost speciální úpravy k normě obecné. Plní totiž jen funkci informační. Z absence normy odkazující v § 109 stavebního zákona na zvláštní předpis upravující účastenství dalších osob ve stavebním řízení, tudíž nelze dovodit přednost obecné úpravy ve stavebním zákoně před zvláštní úpravou účasti občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.*“ [Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011 – 347 ze dne 1. 6. 2011, dostupný na www.nssoud.cz].

¹⁶⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 20. 2. 2001, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 40/2001 dne 20. 3. 2001, účinný ode dne 1. 1. 2002 (dále jen jako „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“).

¹⁶⁶ Digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, VI. volební období Poslanecké sněmovny, tisk č. 573, dostupný na www.psp.cz.

na stavebním řízení podle ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona, zaniká i povinnost stavebního úřadu informovat spolek o zahájení konkrétního stavebního řízení. Stavební úřad však musí v rozhodnutí tento postup řádně odůvodnit.¹⁶⁷

Domnívám se, že posouzení stavebního úřadu o splnění podmínek účasti spolku na stavebním řízení je způsobilé přivodit v praxi při určování účastníků řízení ve vztahu ke spolkům určité nesnáze. Pokud totiž stavební úřad chybně vyhodnotí, že podmínky podle ustanovení § 109 písm. g) stavebního zákona splněny nejsou a na základě toho neinformuje spolek o zahájeném stavebním řízení, nemá spolek možnost se tohoto stavebního řízení účastnit, ačkoli z materiálního hlediska je jeho účastníkem. Nastíněný rozpor ve stavebním řízení následně může vést k časovému prodloužení správního řízení, neefektivní činnosti veřejné správy a k soudnímu řízení správnímu. V této věci bych si proto dovolila navrhnout, aby stavební úřad, je-li ve stavebním řízení možné dotčení veřejného zájmu chráněného podle zvláštního zákona, informoval o zahájeném stavebním řízení všechny u něj evidované spolky, a nikoli pouze ty, jež uzná stavební úřad za vhodné. Spolky by poté měly možnost domáhat se své účasti na konkrétním řízení a až v případě, že by svého práva využily, posoudil by stavební úřad, zda o veřejném zájmu, jež spolek zastupuje, již nebylo rozhodnuto v předcházejícím územním řízení.

10.2. Účast spolků na územním řízení a stavebním řízení podle zvláštních zákonů

Podle současné právní úpravy stavebního zákona se mohou územního řízení i stavebního řízení účastnit osoby stanovené zvláštními zákony za splnění určitých podmínek. Těmito subjekty jsou vedle již zmíněných spolků nebo jejich organizačních jednotek podle ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁶⁸, také spolky

¹⁶⁷ MAREČEK, Jan. DOLEŽAL, Jiří. SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013. s. 278. ISBN 978-80-7380-430-5.

¹⁶⁸ Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, uvádí, že: „(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných

podle ustanovení § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů^{169 170}; a spolky, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy a hospodářské komory podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů^{171 172}. Uvedené subjekty se mohou stát účastníky územního řízení nebo účastníky stavebního řízení po splnění

organů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. (3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

¹⁶⁹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 28. 6. 2001, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 98/2001 dne 25. 7. 2001, účinný ode dne 11. 1. 2002 (dále jen jako „**vodní zákon**“).

¹⁷⁰ Ustanovení § 115 odst. 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona uvádí, že: „(6) Občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí, je oprávněno být informováno o zahajovaných správních řízeních vedených podle tohoto zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí; žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. (7) Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

¹⁷¹ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 15. 2. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 34/2002 dne 1. 3. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003 (dále jen jako „**zákon o integrované prevenci**“).

¹⁷² Ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci uvádí, že: „Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, dále obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí, pokud se jako účastníci písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.“

odlišných podmínek, které jsou určeny příslušným zvláštním zákonem.¹⁷³

Všechny uvedené zvláštní zákony stanoví společnou univerzální podmínku, že hlavní činnost spolku musí spočívat v ochraně životního prostředí jako celku nebo přírody a krajiny anebo jiných veřejných zájmů. Druhou též univerzální podmínkou účasti spolku na správním řízení je, že správní orgán nesmí rozhodnout, že veřejný zájem, jež spolek hájí, není předmětným správním řízením dotčen. Další kritéria pro účast spolků na správním řízení vedeném podle stavebního zákona konkretizují jednotlivé zvláštní zákony. Například zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že hlavním posláním spolku musí být ochrana přírody a krajiny, spolek musí mít právní osobnost dále, že podal generální žádost o podávání informací o zahajovaných správních řízeních a poslední čtvrtou podmínkou je, že v zákonné osmidenní lhůtě uplatnil požadavek být účastníkem konkrétního správního řízení.¹⁷⁴

11. Závěr

Právní úprava účastníků řízení ve správním právu obecně a i právní úprava účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona v sobě skrývá celou řadu problematických aspektů, což je zapříčiněno zejména formulací příslušných ustanovení, rozsáhlou judikaturou i odbornou literaturou. V diplomové práci jsem cílila především na otázky, jejichž právní úprava je sporná a je třeba tyto vykládat za pomoci soudní judikatury. V práci jsem dospěla k následujícím závěrům.

Po obecně pojatém úvodu v první části diplomové práce jsem se zaměřila na základní rozdělení účastníků řízení z formálního a materiálního hlediska. Z formálního hlediska rozlišuje správní řád v ustanovení § 27 účastníky řízení do tří skupin, naopak z materiálního pohledu, tzn. podle poměru osob k předmětu řízení, lze účastníky řízení dělit pouze na skupiny dvě. Zvláštností je, že tyto kategorie

¹⁷³ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem : Pro praxi*. dopl. a přep. vyd. knihy Nový stavební zákon s komentářem. Praha : Grada Publishing, 2013. s. 131 - 134. ISBN 978-80-247-3865-9.

¹⁷⁴ MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon : Komentář*. 2. aktul. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 291. ISBN 978-80-7357-985-2

účastníků řízení jsou v odborné literatuře a též v soudní judikatuře označovány různými názvy (např. jako účastníci řízení hlavní a vedlejší či účastníci řízení přímí a nepřímí atd.) a to i přesto, že tato označení nemají základ v žádné právní normě. Domnívám se proto, že tato označení účastníků řízení vyjadřující jejich vztah k projednávané věci či procesní postavení jsou dovozena z obecného soudnictví.

Dále jsem v práci zkoumala procesní postavení jednotlivých skupin účastníků řízení a došla jsem k závěru, že ačkoli jsou jedné skupině účastníků řízení přiznávána rozsáhlejší procesní práva, nedochází tím k porušení principu rovnosti podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť tato další práva vycházejí z odlišného vztahu této skupiny účastníků řízení k projednávané věci. Důsledkem nerovné dispozice s předmětem řízení je odlišná šíře procesních práv a povinností účastníků řízení, kterou dochází k naplnění zásady rovného postavení účastníků řízení ve správním řízení.

V diplomové práci jsem dále vycházela ze skutečnosti, že neopomenutelnou podmínkou účasti osoby na správním řízení je existence procesní způsobilosti. Ve vymezení procesní způsobilosti přinesl určitou změnu zákon č. 89/2012 Sb. a to zejména novou právní úpravou svéprávnosti. Podle nového občanského zákoníku nelze fyzickou osobu soudním rozhodnutím zbavit svéprávnosti, ale pouze ji na svéprávnosti omezit. Dále také došlo ke změně právní úpravy nabytí svéprávnosti dosažením určitého věku, kdy osoba může plně nabýt svéprávnosti i jako nezletilá. V této věci se domnívám, že správní řád nedostatečně reagoval na změnu právní úpravy nového občanského zákoníku, na níž při vymezení procesní způsobilosti účastníků řízení odkazuje, neboť nadále přetrvávají ve správním řádu ustanovení, jež umožňují vznik rozporných situací. Hlavní problémy se mohou vyskytnout zejména v případě práv „nezletilého dítěte“, kdy právě nový občanský zákoník jeho práva rozšiřuje a to více než momentálně dovoluje správní řád. Dále se domnívám, že právní úprava procesní způsobilosti účastníků řízení může adresáta normy poněkud dezorientovat, neboť procesní způsobilost fyzických osob je ve správním řádu upravena odkazem na institut svéprávnosti v novém občanském zákoníku, kdežto ustanovení správního řádu upravující úkony právnických osob ve správním řízení míří na ustanovení občanského soudního řádu.

Pokud je účastník řízení soudem omezen na svéprávnosti, znamená to i omezení

jeho procesní způsobilosti ve správním řízení. Tuto skutečnost je však správní orgán povinen v případě pochybností zjišťovat dotazem na příslušný obecný soud účastníka řízení, neboť v občanském průkazu ani v jiném obdobném dokumentu tato skutečnost není uvedena. Dovoluji si proto navrhnout, ač tato otázka není přímým předmětem této diplomové práce, aby se informace o omezení svéprávnosti uváděla z úřední povinnosti na občanském průkazu či jiném obdobném dokumentu. Toto řešení by bylo jistě v souladu se zásadou hospodárnosti, procesní ekonomie a efektivnosti správního řízení a zajisté by usnadnilo i právní styky v rámci jiných právních odvětví.

Velkým tématem v souvislosti s vymezením okruhu účastníků řízení podle správním řádu je bezesporu také institut tvrzeného účastenství a opomenutého účastníka řízení. Právní úprava ve správním řádu je poměrně obstojná, přesto v praxi může docházet k problémům. Nevhodně je použit zejména výraz „*v pochybnostech*“ v ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, který zakládá právo správního orgánu vydat usnesení o domnělém účastníkovi řízení pouze tehdy, má-li správní úřad o jeho účastenství na správním řízení pochybnosti. Tato skutečnost se dle mého názoru může dostat do rozporu se zásadou právní jistoty. Velmi flexibilním východiskem z této situace je umožnění správnímu orgánu vydat usnesení o účastenství i případě, kdy žádné pochybnosti nemá.

Ve druhé části diplomové práce jsem se zabývala právní úpravou účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona. Primárním problémem je vztah právní úpravy účastníků řízení podle správního řádu a účastníků mnoha správních řízení vedených podle stavebního zákona, neboť stavební zákon není ve způsobu vymezení účastníků řízení vždy jednotný. Okruh účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona je v některých případech určen obecnou právní úpravou obsaženou v ustanovení § 27 správního řádu nebo stavební zákon obsahuje vlastní právní úpravu účastníků řízení.

Dále jsem se podrobněji zabývala vymezením okruhu účastníků územního řízení a okruhu účastníků stavebního řízení, neboť se domnívám, že obě právní úpravy obsahují obdobné problematické oblasti a v praxi jsou realizovány nejčastěji. Nejprve jsem provedla důkladné srovnání ustanovení upravujícího účastníky územního řízení a ustanovení vymežujícího účastníky stavebního řízení, přičemž jsem vzala v úvahu též charakter, účel a cíl obou uvedených správních řízení. Dospěla jsem k závěru,

že hlavní nedokonalosti obou právních úprav spočívají v užití neurčitých právních pojmů a způsobu umožnění účasti spolků na správním řízení. K rozšiřování právní úpravy účasti spolků, na řízení dochází kontinuálně a předpokládám, že tento trend bude s ohledem na princip demokratizace veřejné správy a vývoj judikatury Ústavního soudu ve vztahu k otázce práva právnických osob na životní prostředí pokračovat i nadále.

Obecně lze shrnout, že na právní úpravu účastníků řízení je třeba hledět s ohledem na charakter, důvod a cíl konkrétního správního řízení. Všechny změny právní úpravy učiněné k dnešnímu dni hodnotím v zásadě pozitivně a naopak se domnívám, že v některých případech mohlo dojít k posunům větším.

Seznam zkratk

- Listina základních práv a svobod*** Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 16. 12. 1992, uveřejněné ve Sbírce zákonů v částce č. 1/1993 dne 28. 12. 1992, účinné od dne 1. 1. 1993.
- občanský soudní řád*** Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 4. 12. 1963, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 56/1963 dne 17. 12. 1963, účinný ode dne 1. 4. 1964.
- nový občanský zákoník*** Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze dne 3. 2. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 33/2012 dne 22. 3. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2014.
- starý správní řád*** Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 29. 6. 1967, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 27/1967 dne 13. 7. 1967, účinný ode dne 1. 1. 1968.
- stavební zákon*** Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 14. 3. 2006, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 63/2006 dne 11. 5. 2006, účinný ode dne 1. 1. 2007.
- správní řád*** Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. 6. 2004, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 174/2004 dne 24. 9. 2004, účinný ode dne 1. 1. 2006.
- správní řád soudní*** Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 21. 3. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 61/2002 dne 17. 4. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003.
- vodní zákon*** Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 28. 6. 2001,

uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 98/2001 dne 25. 7. 2001, účinný ode dne 11. 1. 2002.

zákon o integrované prevenci

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 15. 2. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 34/2002 dne 1. 3. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003.

zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 19. 2. 1992, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 9/1976 dne 7. 5. 1976, účinný ode dne 1. 10. 1976.

zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 20. 2. 2001, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 40/2001 dne 20. 3. 2001, účinný ode dne 1. 1. 2002.

zákon č. 40/1964 Sb.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 26. 2. 1964, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/1964 dne 5. 3. 1964, účinný od dne 1. 4. 1964.

zákon č. 50/1976 Sb.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 27. 4. 1976, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 9/1976 dne 7. 5. 1976, účinný ode dne 1. 10. 1976.

zákon č. 89/2012 Sb.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze dne 3. 2. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 33/2012 dne 22. 3. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2014.

zákon č. 500/2004 Sb.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. 6. 2004, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 174/2004 dne 24. 9. 2004, účinný ode dne 1. 1. 2006.

Seznam citované a použité literatury a dalších zdrojů

Bibliografie

DOLEŽAL, Jiří; MAREČEK, Jan; SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra; aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. 1. vyd. Příbram : Linde Praha, 2006. ISBN 80-7201-626-1.

HEGENBART, Miroslav; KOUKALOVÁ, Václava; MIKULE, Vladimír; aj. *Stavební zákon : Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7.

HRABÁK, Jan; NAHODIL, Tomáš. *Správní řád : S výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 4. aktualiz. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-959-3.

HROZINKOVÁ, Eva; NOVOTNÝ, Vladimír. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. ISBN 978-80-8756-15-1.

JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-484-1.

KADEČKA, Stanislav; HAVLAN, Petr; PRŮCHA, Petr; aj. *Správní řád : Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 11. 2006*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2006. ISBN 80-7357-226-5.

KUPRECHT, Pavel. *Stavební zákon v otázkách, odpovědích a soudní praxi*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-42-1.

MACHÁČKOVÁ, Jana; MACHATA, Pavel; KÝVALOVÁ, Miroslava; aj. *Stavební zákon : Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. ISBN-978-80-7400-492-6.

MALÝ, Stanislav. *Nový stavební zákon s komentářem*. 1. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2007, s. § 109 odst. 2 písm. c). ISBN 978-80-7357-249-5.

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

MAREČEK, Jan. DOLEŽAL, Jiří. SEDLÁČKOVÁ, Vladimíra. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-430-5.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád : Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. 1. vyd. Praha : Linde, 2015. ISBN 80-7201-523-0.

PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem : Pro praxi*. dopl. a přep. vyd. knihy Nový stavební zákon s komentářem. Praha : Grada Publishing, 2013. ISBN 978-80-247-3865-9.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád : S poznámkami a judikaturou podle stavu k 1. 1. 2013.* 1. vyd. Příbram : Nakladatelství Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-35-9.;

ROZTOČIL, Aleš; HRŮŠOVÁ, Klára; LACHMANN, Martin; POTĚŠIL, Lukáš. *Stavební zákon : Komentář.* 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-462-9.

SKULOVÁ, Soňa; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr. *Správní právo procesní.* 2. uprav. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-381-0.

VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář.* 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 16. 12. 1992, uveřejněné ve Sbírce zákonů v částce č. 1/1993 dne 28. 12. 1992, účinné od dne 1. 1. 1993.

Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 12. 12. 1958, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 36/1958 dne 29. 12. 1958, účinný ode dne 11. 1. 1959.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 4. 12. 1963, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 56/1963 dne 17. 12. 1963, účinný ode dne 1. 1. 1964.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 26. 2. 1964, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/1964 dne 5. 3. 1964, účinný ode dne 1. 4. 1964.

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 29. 6. 1967, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 27/1967 dne 13. 7. 1967, účinný ode dne 1. 1. 1968.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 27. 4. 1976, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 63/2006 dne 11. 5. 2006, účinný ode dne 1. 1. 2007.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 27. 3. 1990, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/1990 dne 29. 3. 1990, účinný ode dne 11. 5. 1990.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 19. 2. 1992, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 28/1992 dne 25. 3. 1992, účinný ode dne 1. 6. 1992.

Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ze dne 18. 3. 1998, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 31/1998 dne 15. 4. 1998, účinný ode dne 1. 7. 1998.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 20. 2. 2001, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 40/2001 dne 20. 3. 2001, účinný ode dne 1. 1. 2002.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 28. 6. 2001, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 98/2001 dne 25. 7. 2001, účinný ode dne 11. 1. 2002.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 15. 2. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 34/2002 dne 1. 3. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 21. 3. 2002, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 61/2002 dne 17. 4. 2002, účinný ode dne 1. 1. 2003.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 24. 6. 2004, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 174/2004 dne 24. 9. 2004, účinný ode dne 1. 1. 2006.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ze dne 14. 3. 2006, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 63/2006 dne 11. 5. 2006, účinný ode dne 1. 1. 2007.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ze dne 3. 2. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 33/2012 dne 22. 3. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2014.

Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, ze dne 19. 9. 2012, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 130/2012 dne 22. 10. 2012, účinný ode dne 1. 1. 2013.

Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, ze dne 12. 9. 2013, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 116/2013 dne 30. 9. 2013, účinný ode dne 1. 1. 2014.

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

ze dne 10. 2. 2015, uveřejněný ve Sbírce zákonů v částce č. 19/2015 dne 6. 3. 2015, účinný ode dne 1. 4. 2015.

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, ze dne 22. 3. 2000, publikovaný ve Sbírce zákonů jako nález Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., ve věci návrhu na zrušení § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dostupný na www.naulus.cz.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 609/04, ze dne 7. 4. 2005, dostupný na www.naulus.cz.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn.: IV. ÚS 586/10, ze dne 12. 7. 2010, dostupné na www.naulus.cz.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, ze dne 30. 5. 2014, dostupný na www.naulus.cz.

Usnesení Ústavního soudu sp. zn.: III. ÚS 641/14, ze dne 7. 8. 2014, dostupné na www.naulus.cz.

Nález Ústavního soudu sp. zn. V. ÚS 3572/14, ze dne 13. 10. 2015, dostupný na www.naulus.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2006 – 110, ze dne 29. 3. 2007, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005 – 62, ze dne 22. 3. 2007, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008 – 39, ze dne 19. 5. 2008, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2008, ročník 6., rozhodnutí č. 1657/2008, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 46/2007 – 150, ze dne 4. 5. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008 – 63, ze dne 31. 10. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 80/2008 – 68, ze dne 17. 12. 2008, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 25/2007 – 118, ze dne 17. 2. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 112/2014 – 39, ze dne 20. 5. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 67/2008 – 111, ze dne 19. 6. 2009, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 4/2009 – 54, ze dne 31. 3. 2010, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008 – 63, ze dne 31. 10. 2010, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 24/2010 – 100, ze dne 10. 2. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 31/2001 – 94, ze dne 17. 2. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011 – 347, ze dne 1. 6. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 54/2011 – 85, ze dne 29. 6. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 84/2011 – 146, ze dne 19. 10. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 78/2011 – 69, ze dne 12. 4. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 17/2013 – 28, ze dne 8. 10. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 17/2013 – 25, ze dne 24. 10. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 10/2013 – 58, ze dne 14. 2. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 176/2012 – 130, ze dne 19. 8. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 117/2014 – 34, ze dne 25. 9. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 112/2014 – 39, ze dne 20. 5. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 Ca 198/2004 52, ze dne 29. 3. 2006, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 75 Ca 9/2008 – 54, ze dne 17. 1. 2011, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 19/2011 – 191, ze dne 19. 9. 2012, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 38/2010 – 31, ze dne 16. 1. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 7 A 109/2011 – 50, ze dne 29. 3. 2013, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 67/2014 – 53, ze dne 3. 12. 2014, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 47 A 3/2013 – 65, ze dne 30. 7. 2015, dostupný na www.nssoud.cz.

Další zdroje

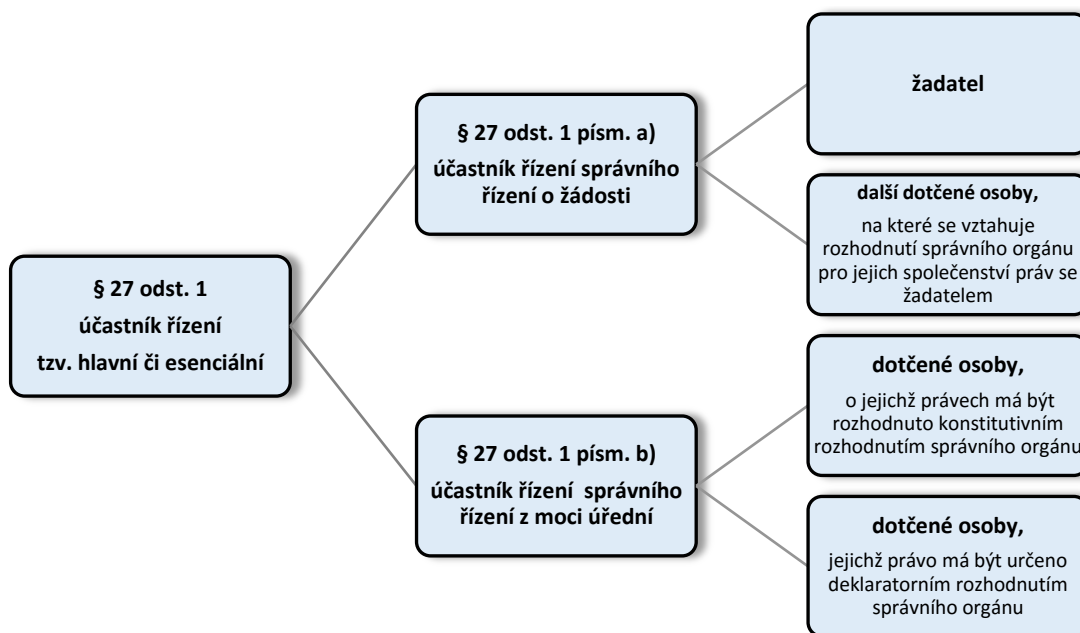
Český statistický úřad, Oddělení informačních služeb – ústředí, článek *Stavebnictví – prosinec 2015 : Stavební produkce v roce 2015 vzrostla o 5,5 %*, ze dne 8. 2. 2016, dostupný na www.czso.cz.

Digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, VI. volební období Poslanecké sněmovny, tisk č. 573, dostupný na www.psp.cz.

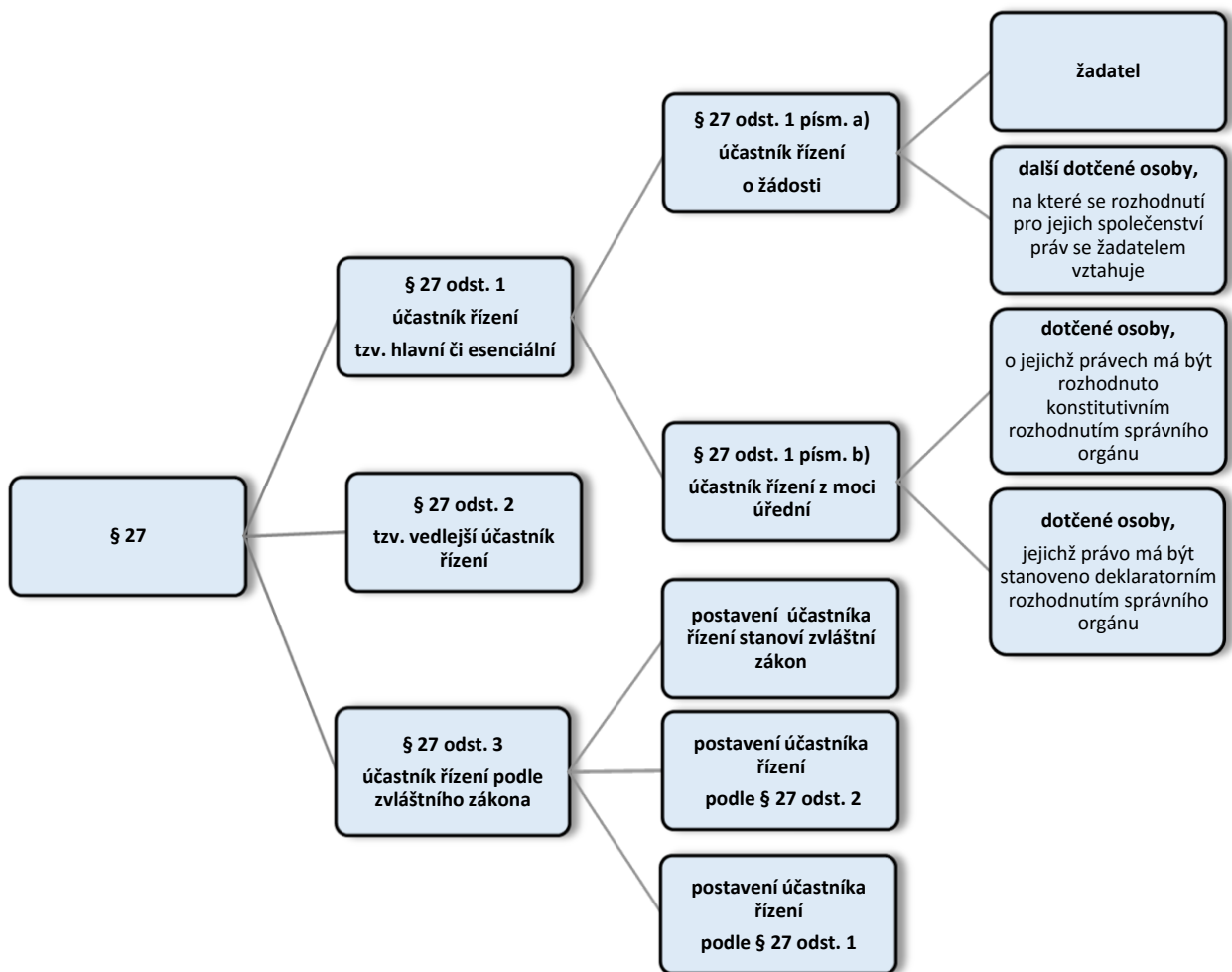
Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1964 Sb., o sjednání Úmluvy o právech dítěte, ze dne 20. 11. 1989, uveřejněné ve Sbírce zákonů č. 22/1991 dne 8. 4. 1991, účinné ode dne 6. 2. 1991.

VEDRAL, Josef. *K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu*. Wolters Kluwer ČR, 2011. Původní nebo upravené texty pro ASPI.

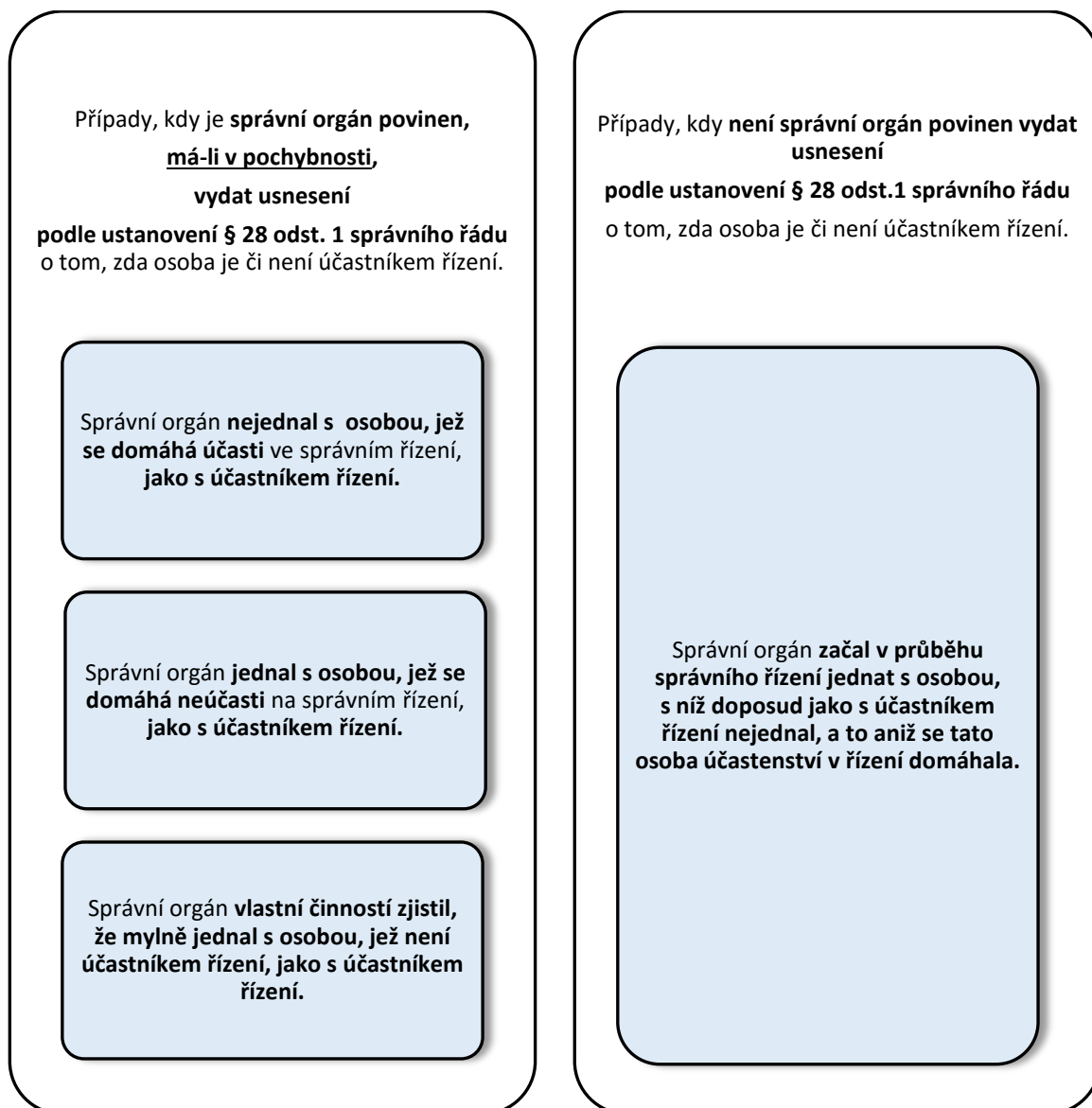
Obrazová příloha



Obrázek 2: Dílčí rozlišení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.

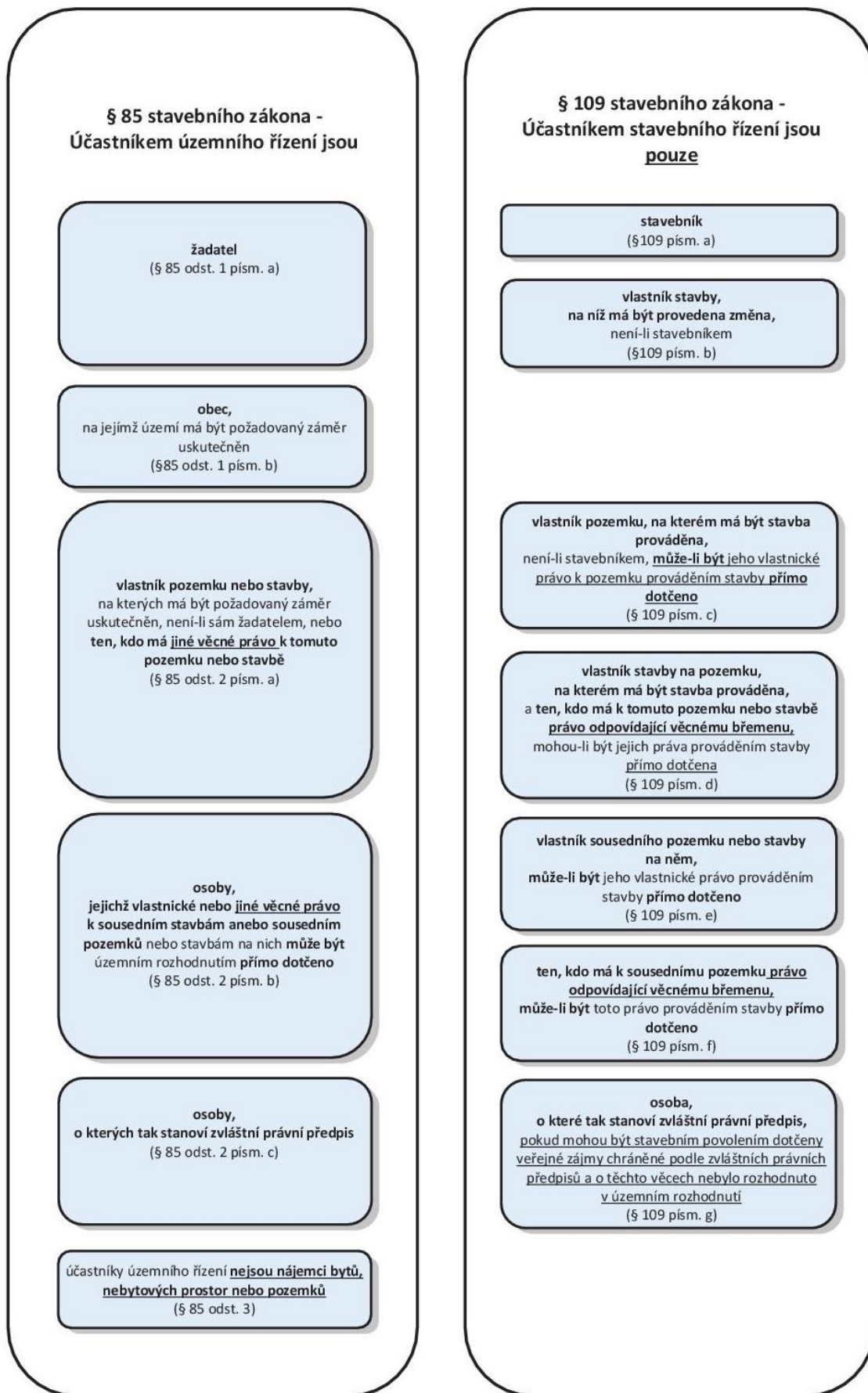


Obrázek 2: Shrnutí rozlišení účastníků řízení podle ustanovení § 27 správního řádu.

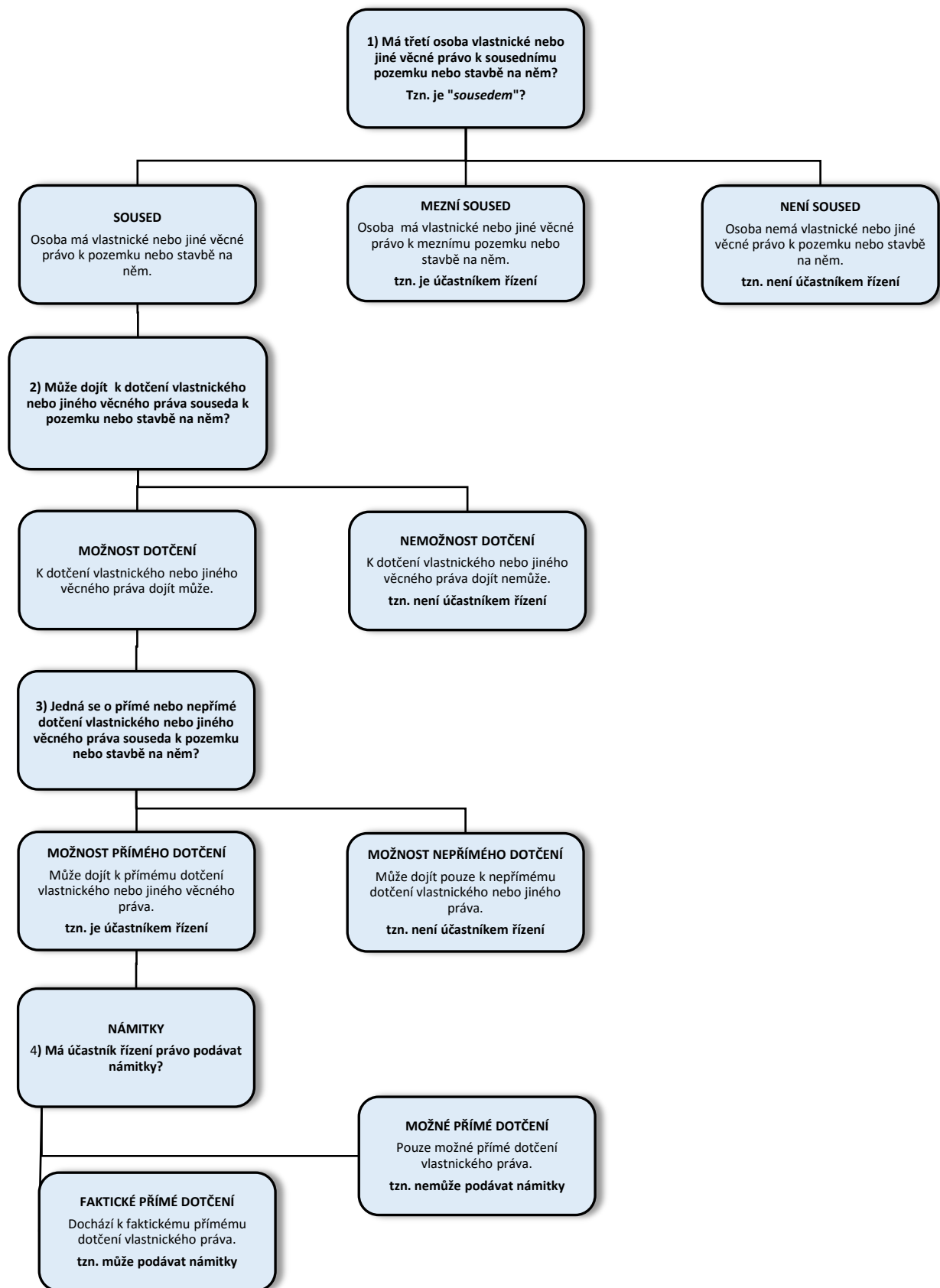


Obrázek 3: Shrnutí variant rozhodování správního orgánu o tvrzeném účastenství a o opominutém účastníkovi řízení.¹⁷⁵

¹⁷⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád : Komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha : BOVA POLYGON, 2012. Komentář k § 27, odst. 1, s. 339-346. ISBN 978-80-7273-166-4.



Obrázek 4: Srovnání vymezení právní úpravy účastníků územního řízení (§ 85) a účastníků stavebního řízení (§109) podle stavebního zákona.



Obrázek 5: Tabulka postupu stavebního úřadu při posuzování účastenství řízení podle ustanovení § 109 písm. e), f) a ustanovení § 85 odst. 2 písm. b).

Abstrakt

Účastníci správního řízení s důrazem na účastenství v řízeních vedených dle stavebního zákona

Diplomová práce zpracovává téma účastníků správního řízení, přičemž velký důraz klade na účastenství v řízeních vedených dle stavebního zákona. Autorka si toto téma vybrala proto, že účastníci řízení jsou nezastupitelnými procesními subjekty každého správního řízení, bez jejichž existence by správní řízení nemohlo být vedeno, a jsou tak vedle správního orgánu jeho nedílnou součástí. Smyslem zákonné právní úpravy je zaručit účastníkům řízení vzájemně rovné postavení a práva dostačující k uplatnění jejich nároků ve správním řízení. Práce představuje současné interpretační a aplikační závěry spolu s jejich postupným vývojem a hodnotí, ve kterých směrech přinesly řešení, a kde naopak v jejich důsledku vystaly sporné otázky.

Diplomová práce se skládá ze dvou základních částí zabývajících se vymezením okruhu účastníků řízení podle správního řádu a účastenstvím ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona. První část se jakožto úvod do problematiky účastníků řízení věnuje obecnému vymezení účastníků řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. V této části je nastíněno rozdělení účastníků řízení do skupin dle vztahu k předmětu řízení a jejich procesní dělení podle odlišných procesních práv a povinností. Rovněž je zde zkoumána procesní způsobilost účastníků řízení včetně osob s omezenou svéprávností, práva nezletilého dítěte a možnosti opomenutého účastníka řízení.

Druhá část diplomové práce se podrobněji zaměřuje na účastníky správních řízení vedených podle stavebního zákona a zejména na účastníky územního řízení a účastníky stavebního řízení.

Změny, kterými právní úprava účastníků řízení prošla, vnímá autorka veskrze pozitivně, neboť došlo k odstranění problémů s naplněním práva na spravedlivý proces, avšak některé sporné otázky stále přetrvávají a jiné novelizacemi vyvstaly. Přesto lze uzavřít, že institut účastníků řízení si zachovává své postavení ve správním právu procesním a naplňuje účel vzniku právní úpravy.

Summary

Participants in administrative proceedings with emphasis on participation in proceedings conducted according to the Building Act

The Master thesis deals with a topic of participants of administrative proceedings, in which participation in proceedings conducted according to the Building Act is strongly emphasized. The author chose this topic because the participants in proceedings are irreplaceable procedural parties of every administrative proceedings without their existence no administrative proceedings could be conducted, and therefore they form an integral part of administrative proceedings next to administrative authority. The meaning of statutory legal regulation is to guarantee participants in proceedings mutually equal position and rights to prove a claim sufficient in administrative proceedings. The thesis introduces contemporary interpretative and application conclusions altogether with their gradual development and it evaluates in which way these conclusions brought about solutions and in which way conversely there were disputable questions in consequence of these conclusions.

The Master thesis is divided into two basic parts dealing with definition of the circle of participants in proceedings according to the Administrative Act and participation in administrative proceedings conducted according to the Building Act. The first part – being an introduction to the topic of participants in administrative proceedings – deals with general definition of participants in proceedings according to Act No.500/2004 Coll., Administrative Act, subsequently amended. This part illustrates division of participants in proceedings into branches in accordance with a relationship to subject of proceedings and their procedural division according to different procedural rights and obligations. The thesis also analyzes a right to litigation of participants in proceedings including persons with limited legal capacity, a right of the minor and possibilities of omitted participants in proceedings.

The second part of the Master thesis focuses in a greater detail on participants of administrative proceedings conducted according to the Building Act, and especially on the participants in planning permission proceedings and participants in building

permit proceedings.

The changes that were made in these legal regulations of participants are perceived by the author entirely positively because they include elimination of problems that fulfil a right to a fair trial, but there are still some disputable questions and some of them arose due to amendments. Nevertheless, it can be concluded that an institute of participants in proceedings observes its position in administrative procedural law and it fulfils the purpose of origin of legal regulations.

Klíčová slova

Účastník řízení

Správní řízení

Územní řízení

Stavební řízení

Key words

Participant

Administrative proceeding

Planning permission proceeding

Building permit proceeding