

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Michal Třešňák

Územní řízení

Diplomová práce

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

Katedra Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): leden 2017

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

Michal Třešňák

Poděkování

Děkuji svému vedoucímu práce, JUDr. Petrovi Svobodovi, Ph.D., za ochotu vést mou diplomovou práci, za trpělivý přístup a za cenné rady, které mi při psaní práce poskytoval.

Obsah

Úvod.....	1
1 Obecné pojmy a instituty	2
1.1 Správní řízení.....	2
1.2 Prameny práva	4
1.3 Územní plánování	8
1.4 Cíle a úkoly územního plánování	10
1.5 Územní řízení v kontextu územního plánování	11
1.6 Pojmy	15
1.6.1 Stavba.....	15
1.6.2 Zařízení.....	17
2 Územní rozhodnutí a jeho druhy	18
2.1 Rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení.....	18
2.2 Rozhodnutí o změně využití území	25
2.3 Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území	27
2.4 Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků	28
2.5 Rozhodnutí o ochranném pásmu.....	29
3 Územní řízení.....	31
3.1 Předmět územního řízení.....	31
3.2 Příslušnost k územnímu řízení	31
3.3 Dotčené správní orgány	34
3.4 Účastníci územního řízení	37
3.5 Žádost o vydání územního rozhodnutí	46
3.6 Zahájení řízení, doručování a průběh řízení	50
3.7 Námitky, závazná stanoviska a připomínky	54

3.8	Posouzení záměru	60
3.9	Vydání rozhodnutí.....	65
4	Alternativy územního rozhodnutí	67
4.1	Územní souhlas	67
4.2	Regulační plán.....	69
4.3	Veřejnoprávní smlouvy	69
4.4	Sdělení.....	70
	Závěr	71
	Seznam zkratek.....	74
	Seznam použité literatury a pramenů	75
	Abstrakt.....	81
	Abstract.....	82
	Klíčová slova.....	83
	Keywords	83

Úvod

V této práci se zabývám procesem, který předchází vydání územního rozhodnutí - územním řízením a jednotlivými druhy územních rozhodnutí, jakož i souvisejícími instituty, které jsou pro tuto oblast relevantní.

Úvodem zařazuji materii územního rozhodování do kontextu ostatních nástrojů územního plánování a také vymezuji konkrétní úkoly a cíle územního plánování. Úpravu územního řízení vkládám do perspektivy správního řízení a vymezuji prameny práva, které tuto oblast upravují a věnuji se i vztahu mezi nimi. Charakterizuji základní prvky správního řízení a upozorňuji na základní zásady, které se v něm uplatňují. Úvodní část uzavírám definováním pojmů, které jsou pro územní řízení a související problematiku významné.

V další části práce se věnuji jednotlivým druhům územních rozhodnutí. Detailně charakterizuji samotná územní rozhodnutí, včetně konkrétních případů, kdy je jejich vydání potřeba a naopak, kdy lze záměry provádět bez jejich vydání a upozorňuji na složitá nebo interpretačně obtížná ustanovení a případy.

Část věnovanou územnímu řízení uspořádávám do kapitol věnovaných určitým institutům. Kromě základního popsání platné úpravy se zaměřuji na problematické nebo nejednotně řešené otázky, které vznikají při interpretaci zákona a prováděcích předpisů. Detailně se věnuji hlavně otázkám vymezení okruhu účastníků a jejich postavení v územním řízení, žádosti o vydání územního rozhodnutí včetně jejich náležitostí, doručování, odlišnostem územního řízení oproti správnímu řízení a procesnímu postupu při řešení občanskoprávních námitek účastníků řízení.

Práci uzavírám krátkou částí věnovanou alternativám, které mohou územní rozhodnutí nahrazovat. Popisuji územní souhlas, veřejnoprávní smlouvu, regulační plán a sdělení stavebního úřadu. Uvádím, v jakých případech je jejich použití přípustné a blíže rozebírám formu územního souhlasu a proces jeho vydávání a s tím spojenou možnost jeho přezkoumání.

1 Obecné pojmy a instituty

1.1 Správní řízení

„Správní řízení je procesem, jehož výsledkem je správní akt (akt aplikace práva), v němž se osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, podílejí na řízení a tvorbě obsahu rozhodnutí a k tomu jsou vybaveny procesními právy a povinnostmi, který probíhá v právních formách od zahájení, přes zajišťování podkladů a jeho vydání, použití prostředků k přezkoumání, až po případnou exekuci.“¹

Výše uvedená definice je teoretickým vymezením správního řízení, jehož výsledkem je správní akt. Další definici můžeme nalézt v platné právní úpravě, v ustanovení § 9 správního řádu: *„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož cílem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“* Povšimněme si drobného rozdílu definic, co označují jako výsledek správního řízení. Zatímco teoretická definice používá pojmu správní akt, pozitivněprávní definice uvádí rozhodnutí.

Obsah pojmu rozhodnutí upravuje § 67 odst. 1 správního řádu a uvádí, že správní orgán rozhodnutím v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnost jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. *„Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.“²*

Rozhodnutí podle správního řádu jistě naplňuje znaky teoretického vymezení správního aktu, avšak ne každý správní akt je také rozhodnutím vydávaným ve správním řízení podle správního řádu. Například územní souhlas, který sice

¹ Staša, J. in: HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 415.

² Staša, J. in: HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3. Str. 234.

svým obsahem materiální znaky správního rozhodnutí naplňuje, ale vydáván ve správní řízení není. V jeho případě dochází k vydání pozitivního správního aktu k dobru adresáta, a to podstatně jednodušším způsobem, který se odlišuje od správního řízení a současně je také upraven zákonem.

Správním řízením označujeme právem upravený procesní postup správního orgánu, jehož výsledkem je vydání správního rozhodnutí, na kterém se výraznou měrou podílí účastníci řízení, dotčené orgány a další subjekty. Pro účely této práce vycházím z pozitivněprávní definice správního řízení a toto označení nepoužívám pro jiné postupy, které předchází vydání jiných úkonů, než správních rozhodnutí, a jejichž zákonná úprava i povaha je výrazně jednodušší, než je úprava a povaha správního řízení.

V rámci správního řízení dochází k výkonu veřejné moci a k zásahům do práv osob, které vůči rozhodujícímu orgánu nejsou v rovném postavení. Je proto kladen důraz na dodržování základních zásad a principů veřejného a správního práva, které zabezpečují oprávněnost a legitimitu těchto zásahů. Čl. 2 odst. 3 Ústavy stanoví: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* Konkrétní zákon, který upravuje správní řízení je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“ a „SprŘ“). V něm nalezneme obecnou procesněprávní úpravu správního řízení, a to v části druhé a třetí.

Jak je uvedeno výše, cílem správního řízení je vydání rozhodnutí, které v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Ochranu práv těchto osob, které označujeme jako účastníky řízení, zajišťuje zákonem upravený procesní postup ve věci, dispoziční oprávnění účastníků a další instituty, kterými se v dalších částech této práce zabývám.

Správní řízení představuje nadřazený pojem ve vztahu k územnímu řízení, a proto se jednotlivé instituty, které platí pro správní řízení, uplatní i v případě

územního řízení, a to v určitých odchylkách. Jednotlivým rozdílům a také shodným prvkům se věnuji ve třetí části této práce a úvodem pouze uvádím, že územní řízení představuje podmnožinu správního řízení.

Správní řízení je typickým příkladem správní činnosti, při které je nutné dodržovat základní zásady činnosti veřejné správy. Zásady vychází z obecných požadavků na kvalitu postupů a činnost veřejné správy, které bývají označeny jako „principy dobré správy“. Cílem uplatňování těchto zásad je především ochrana subjektivních práv adresátů veřejné správy, zejména pak práv obsažených v Listině základní práv a svobod. Základní zásady veřejné správy jsou vyjádřením koncepce moderního právního státu, kde je činnost veřejné správy chápána jako služba občanům.³ Některé zásady jsou uvedené v ustanoveních § 2–8 SprŘ, další zásady vyplývají z koncepce některých dalších ustanovení správního řádu a některé zásady nejsou platným právem upraveny a jejich obsah vychází z ústavních norem, z mezinárodního práva, z dalších dokumentů a z judikatury.

1.2 Prameny práva

„Stavební právo není bezprostředně předmětem regulace ani ústavního pořádku, ani specifických mezinárodních smluv. Na druhou stranu jeho právní úprava nejenom, že reflektuje obecná ústavněprávní východiska, ale bezprostředně směřuje k naplnění některých z nich.“⁴ Stavební právo například upravuje účel vyvlastnění, když vymezuje veřejně prospěšné stavby, zařízení a opatření a umožňuje tak realizaci tohoto institutu.

Na úrovni mezinárodní není Česká republika zavázána ke konkrétnímu způsobu právní úpravy územního plánování. Z mezinárodních dohod však vychází řada požadavků, které by v rámci procesních postupů správních orgánů měly být

³ Skulová, S. in: SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 9788073804145. str. 41.

⁴ DIENSTBIER, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část - (vybrané kapitoly). Praha: Leges, 2011. Student (Leges). str. 206.

zohledněny. Konkrétně lze upozornit na Aarhuskou úmluvu – č. 124/2004 Sb. m. s., která vymezuje právo veřejnosti na přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a právní ochranu v záležitostech ochrany životního prostředí a Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, Espoo – č. 91/2001 Sb. m. s. Z práva evropského jsou relevantní směrnice Rady a Evropského parlamentu, které se zaměřují na ochranu životního prostředí – 2001/42/ES, ochranu volně žijících ptáků – 147/2009/ES a zajištění práva na přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí – 2003/4/ES.

Stavební právo je částí správního práva, které je jednou z částí práva veřejného. Z toho vychází, že pro interpretaci, uplatnění a použití pramenů bude třeba zachovávat limity uplatňování státní moci. Ty jsou vyjádřeny v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: *„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“* a obdobně v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“*

Hlavním pramenem stavebního práva je zákonná úprava obsažená v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „StavZ“ nebo „stavební zákon“). Územního plánování řeší, mimo jiné koordinaci veřejných zájmů v daném území, a proto je kromě stavebního zákona relevantní celá řada dalších zákonů, které tyto oblasti regulují, přičemž je označujeme jako „zvláštní zákony“. Jako příklad můžeme uvést zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči a mnoho dalších.

Kromě zákonů, které upravují specifické veřejné zájmy, je třeba upozornit na obecnou procesněprávní úpravu obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, která tvoří procesněprávní základ správního práva.

Jak je vidět, správní právo upravuje širokou materii společenských vztahů a pro správné určení pramenů práva v konkrétním řízení je nutné zabývat se předmětem úpravy jednotlivých zákonů a vztahem mezi nimi. Základním aplikačním pravidlem je zde pravidlo *lex specialis derogat generali* – speciální, zvláštní právní norma má přednost před normou obecnou.

Stavební zákon je ve vztahu ke správnímu řádu zákonem zvláštním a na základě zásady speciality, bude mít jeho úprava přednost před obecnou úpravou správního řádu. V případech, které stavební zákon neupravuje, se na základě § 1 odst. 2 správního řádu užije správní řád subsidiárně. Kromě úpravy obsažené ve správním řádu, obsahuje i stavební zákon ustanovení § 192, které stanoví, že na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Správní řád se skládá z osmi částí a při jeho subsidiárním použití je vždy třeba zvolit odpovídající část, kterou lze pod daný procesní postup podřadit.

Bez ohledu na formu správní činnosti se vždy použijí ustanovení § 2–8 správního řádu, které tvoří základní zásady výkonu veřejné správy v právním státě. Jde o nejobecnější vyjádření základních zásad činnosti správních orgánů, které stojí na principech, hodnotách a idejích vyjádřených nejen částí první, hlavou druhou.⁵

V případě územního řízení je poměrně zřejmé, že subsidiárně se použije část druhá a třetí. Konkrétně se vybraným institutům věnuji v jednotlivých kapitolách třetí části této práce. Tematika územního rozhodování, ale přináší i nástroje, jejichž subsumování není jednoznačné, a rozbořem jednoho z takových případů se zabývám v kapitole 4.1 o územním souhlasu.

Mimo zákonná pravidla nalezneme podrobnější úpravu v prováděcích právních předpisech, které jsou pro technickou náročnost stavebního práva poměrně obsáhlé. Zdůraznit je třeba vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických

⁵ Vopálka, V. in HENDRYCH, D. a kol., Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. str. 250.

*podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, která upravuje náležitosti obsahu územně analytických podkladů, obsahu územně plánovací dokumentace, včetně náležitostí dokladů spojených s jejich pořizováním, vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území a aktualizací územně plánovací dokumentace, a podkladů pro evidenci územně plánovací činnosti*⁶. Dále vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která je významná pro vymezení pozemků a umístování staveb v územním řízení. A naposledy vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, která upravuje obsahové náležitosti nástrojů vstupujících do územního plánování, konkrétně náležitosti žádostí o územně plánovací informaci, o vydání jednotlivých typů územních rozhodnutí, o územní souhlas, dále náležitosti žádosti a náležitosti rozhodnutí v případech spojených řízení a náležitosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí. Další relevantní prováděcí předpisy jsou také uvedeny v kapitolách, které se na danou problematiku úzce zaměřují.

Podmínky pro umístování staveb jsou upraveny také nařízením Rady zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10 ze dne 27. 5. 2016, které jsou označovány jako „pražské stavební předpisy“. Jedná se o prováděcí právní předpis, který je vydán na základě zákonného zmocnění, ustanovení § 194 písm. e) StavZ. Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území upravuje obecný režim platný pro celé území České republiky. Na území hlavního města Prahy, však má přednost speciální úprava výše uvedeného nařízení, která speciálně a komplexně (v plném rozsahu) řeší tuto problematiku, a proto se vyhláška č. 501/2006 Sb., ani vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby nepoužije. Praha, jakožto největší a nejhustěji obydlená část České republiky, potřebuje specifickou úpravu uspořádání staveb v území a technických požadavků na stavby. Jak uvádí důvodová zpráva: „*pražské stavební předpisy mají vytvářet předpoklady pro vznik kvalitní nové architektury v souladu*

⁶ § 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

*s moderními trendy, ale i památkovou ochranou a výjimečnými hodnotami hlavního města Prahy*⁷. Konkrétně lze upozornit na sedm základních požadavků, které pražské stavební předpisy konstruují, a které je při územním rozhodování třeba zohlednit: umístování staveb v souladu s uliční a stavební čarou, výšková regulace staveb, vzájemný odstup staveb, připojení staveb na technickou a dopravní infrastrukturu, parkování, osvětlení a proslunění a veřejná prostranství.⁸

Stavební zákon a prováděcí předpisy v některých ustanoveních odkazují na tzv. technické normy. Jde o dokumenty, které zachycují doporučené technické řešení staveb. Jejich obsah není ze své podstaty přímo závazný a jde spíše o doporučení. Závazným se však stává v okamžiku, kdy zákon nebo prováděcí právní předpis na jejich znění přímo odkazuje, jako tomu je v případě stavebního zákona. Stavební úřad posoudí námitky účastníků řízení mimo jiné podle technických norem (89 odst. 6 StavZ) a dále při provádění staveb je zhotovitel povinen dodržet také technické normy (§ 160 odst. 2 StavZ). Ustanovení § 196 odst. 2 StavZ, do novely zákonem č. 91/2016 Sb., stanovilo, že pokud zákon nebo prováděcí předpis na tyto technické normy odkáže, musí být tyto normy bezplatně veřejně přístupné. Dnes, ačkoliv se de facto jedná o pramen práva, je tento požadavek ze zákona vypuštěn a přístup ke znění technické normy může být zpoplatněn. Tuto situaci pokládám za nevyhovující a nežádoucí, protože tím dochází k znevýhodnění ekonomicky slabších a méně zkušených osob, které s technickými normami nepřichází běžně do styku. Za vhodné řešení pokládám opětovné bezplatné zpřístupnění těchto technických norem například dálkovou či elektronickou formou.

1.3 Územní plánování

Územní plánování je souhrnné označení pro činnosti, které se zabývají zkoumáním území, zejména s důrazem na jeho stav, hodnoty, předpoklady a

⁷ Důvodová zpráva k nařízení Rady zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10 ze dne 27. 5. 2016, str. 8.

⁸ Důvodová zpráva k nařízení Rady zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10 ze dne 27. 5. 2016, str. 20–23.

limity rozvoje. V rámci této oblasti dochází k vytváření závazných pravidel, které sledují rozlišné úkoly a cíle územního plánování. Příslušné orgány pak kromě tvorby těchto pravidel kontrolují a provádí dohled nad dodržováním stanovených podmínek s cílem ochránit důležité hodnoty území a životní prostředí, a zároveň umožnit udržitelný rozvoj lidstva.

Jedná se o dlouhodobou, soustavnou a komplexní činnost, která zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území řešením účelového využití a prostorového uspořádání území. Cílem této činnosti je mimo jiné dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.⁹

Úkolem příslušných orgánů je stanovit takové podmínky na využití a prostorové uspořádání území, které vyhovují současným urbanistickým, architektonickým a estetickým požadavkům. Tento úkol se projevuje a je patrný zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb, které musí brát ohled na stávající charakter území a jeho hodnoty.¹⁰

Přestože jde o část moci výkonné, nevyznačuje se tato oblast náchylností k výrazným změnám, které v jiných oblastech mohou být způsobeny aktuálními politickými preferencemi. Důvodem je jedinečnost zemského povrchu, včetně pro život příznivého životního prostředí a závislost člověka na něm. Ačkoliv pokrok současné vědy postupuje rychleji než kdy před tím, je zřejmé, že zachování funkcí území bude i nadále považováno za jednu ze základních a nejn nutnějších podmínek života.

Konkrétně jsou činnosti zachyceny hlavně úpravou stavebního práva, která spadá do veřejnoprávní oblasti práva. V této úpravě je vyjádřen veřejný zájem na ochraně životního prostředí, hodnotách území a regulaci výstavby. Problematika územního plánování nicméně obsahuje i další související oblasti jako jsou

⁹ Dienstbier, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEŘOVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 9788087576489. str. 205.

¹⁰ § 19 odst. 1 StavZ.

regionální rozvoj, vodohospodářské a povodňové plánování, lesní hospodářské plánování, pozemkové úpravy, katastrální správu apod.¹¹

1.4 Cíle a úkoly územního plánování

Zákon vyjadřuje cíle územního plánování v ustanovení § 18 StavZ. Odstavec 1 tohoto paragrafu stanoví: „*Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“ Udržitelný rozvoj je institut, kterým je zajišťován vyvážený vztah v území pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území a to tak, aniž by ohrožoval podmínky života budoucích generací.¹²

Dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území představuje další cíl územního plánování. Zákon zdůrazňuje, že územní plánování chrání ve veřejném zájmu rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví (§ 18 odst. 4 StavZ).

Pro dosažení těchto cílů je orgánům územního plánování stanoven výčet jednotlivých úkolů, které demonstrativně vymezuje ustanovení § 19 StavZ. Jejich činnost je svým rozsahem velice široká, což potvrzuje již zmíněnou komplexnost celé problematiky. Příslušné orgány průběžně zjišťují a posuzují stav území, včetně jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot. Na základě zjištěných podkladů a dalších informací tvoří koncepci rozvoje území, která představuje uvažované směřování daného území. V konkrétních případech posuzují příslušné orgány navrhované záměry, změny vlivu staveb na území, umístění staveb a

¹¹ MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 26.

¹² MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 25.

zkoumají veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy a rizika spojená s jejich povolením. Zohledňují zejména otázky veřejného zdraví, životního prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a hospodárné využití daného záměru. Při povolení určitých záměrů mohou také stanovit pořadí, v jakém se záměry budou provádět, tzv. etapizaci. Kromě záměrů, které jsou prosazovány na základě soukromých zájmu, se příslušné orgány také zabývají tvorbou podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků. Při této činnosti se uplatňují aktuální poznatky zejména z oborů architektury, urbanismu, územního plánování, ekologie a památkové péče. Závěrem je třeba dodat, že úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území, jehož výstupem je dokument s označením: „Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“.

1.5 Územní řízení v kontextu územního plánování

Dosahování výše uvedených cílů a úkolů je zajišťováno širokou řadou nástrojů územního plánování, mezi které patří: územní plánovací podklady, politika územního rozvoje, územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, případně vymezení zastavěného území), územní opatření, územní rozhodnutí a územně plánovací informace.

Je důležité vymezit úlohu územního rozhodování v celé struktuře nástrojů územního plánování. Specifikace jednotlivých nástrojů je velice významná, protože určuje konkrétní práva a povinnosti subjektů, kterých se dotýká a určení formy daného nástroje je pak klíčové pro posouzení možnosti uplatnit opravné prostředky, případně pro podání žaloby ve správním soudnictví.

Tyto nástroje můžeme rozdělit do dvou skupin. První skupinu představují nástroje plánovací, označované také jako koncepční. Ty jsou vydávány ve formě abstraktně konkrétních aktů, často jako opatření obecné povahy. Platí pro dané území a obsah, který zpracovávají konkrétně, je právně závazný pro

nespecifikovaný a neuzavřený okruh adresátů. Níže dále rozvádím jednotlivé nástroje a jejich obsah.

Druhou skupinu reprezentují nástroje rozhodovací, shodně označované jako realizační. Jedná se o konkrétní rozhodnutí vydávaná ve správních řízeních ve formě individuálního správního aktu. Individuálním správním aktem rozumíme situace, kdy v konkrétní věci správní orgán konkrétně rozhoduje o právech nebo povinnostech určité konkrétní osoby.

Politika územního rozvoje je dokument celostátní povahy, který konkrétněji zpracovává obecně formulované cíle územního plánování, a to na regionální, státní a přeshraniční úrovni. Obsahuje vymezení rozvojových oblastí, oblastí se specifickými problémy, oblastí důležité hodnoty, určuje plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nebo opatření nestavebního charakteru, zohledňuje požadavky směrnice Evropské unie na životní prostředí a další. Je pořizována Ministerstvem pro místní rozvoj a schvaluje ji vláda České republiky. Ve vztahu k dalším koncepčním a realizačním nástrojům je důležitá její závaznost při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a také pro územní rozhodování.

Územně plánovací dokumentace navazuje na politiku územního rozvoje a upravuje územní plánování konkrétněji a přesněji pro dané oblasti. Rozlišujeme:

- 1) zásady územního rozvoje, pořizované krajem pro území kraje,
- 2) územní plán, pořizovaný obcí pro území obce
- 3) regulační plán, pořizovaný krajem, obcí nebo úřadem územního plánování pro vymezenou část území, pokud tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, případně Ministerstvo obrany pro plochy, které jsou součástí vojenského újezdu.

Tyto nástroje se mimo rozdílné vymezení území liší mírou podrobnosti a obsahu. Vztah mezi územně plánovací dokumentací vzájemně a politikou územního rozvoje je hierarchický, vyšší stupeň je závazný pro stupeň nižší.¹³ K postupu pořizování a projednávání jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace je nutné upozornit na zásadu koncentrace, která má vliv i na následná územní řízení. Při projednávání návrhů územně plánovací dokumentace uplatňují různé subjekty svoje práva a hájí vlastní, soukromé nebo veřejné zájmy. Dotčené orgány zajišťují formou stanovisek ochranu veřejných zájmů, ke které je opravňuje zvláštní zákon (např. zákon o státní památkové péči, zákon o drahách, zákon o ochraně přírody a krajiny a další). Veřejnost může své zájmy hájit jednak podáním připomínek (toto právo má každý) a jednak při veřejném projednávání návrhů. Osoby, které vlastní v předmětném území nemovitosti a zástupci veřejnosti mají možnost podat při pořizování územně plánovací dokumentace námítky.

Zásada koncentrace se projevuje časovým omezením k uplatnění těchto práv, konkrétně lhůtou pro podání stanovisek, připomínek a námitek. Po uplynutí této lhůty nepřihlíží příslušný správní orgán k opožděným podáním. Stejně tak nepřihlíží ani k připomínkám, námítkám a stanoviskům ve věcech, které byly projednány ve vyšším stupni územně plánovací dokumentace, resp. při pořizování politiky územního rozvoje.

Pro rozsah možných projednávaných připomínek, námitek a stanovisek v územním řízení, pak dochází ke snížení počtu těchto podání, což má vliv na rychlost a hospodárnost územních řízení. Na druhou stranu tato zásada vytváří problematickou situaci zejména pro dotčené orgány, pro které je vypracování stanoviska, včetně potřebných analýz, časově velice náročné a jejich zpracování mohou zpravidla stihnout jen na úkor svých dalších činností. *„Je sporné, zda lze zájem na rychlém procesu územního plánování ospravedlnit*

¹³ Dienstbier, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEŘOVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 9788087576489. str. 211.

případný rozpor výsledného návrhu se zásadou materiální pravdy a zásadou ochrany veřejného zájmu“.¹⁴

Zásady územního rozvoje jsou koncepčním nástrojem vydávaným ve formě opatření obecné povahy a konkretizují cíle a úkoly územního plánování na regionální a krajské úrovni. Ustanovení § 36 stavebního zákona stanoví, že obsahují zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje a vymezují plochy a koridory nadmístního významu (např. dálnice, biokoridory, významné komunikační cesty apod.).

Územní plán je taktéž koncepční nástroj, který stanoví urbanistickou koncepci, tedy základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále vymezí, k jakému účelu mohou být konkrétní části obce využity, které území je určeno veřejně prospěšným stavbám a další (§ 43 StavZ). Stejně jako zásady územního rozvoje zpřesňuje územní plán cíle a úkoly územního plánování, a to v souvislostech a podrobnostech pro území obce. V souvislosti s územním rozhodováním je třeba upozornit na možnost vymezit v územním plánu plochy nebo koridory, v nichž je rozhodování podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb záměrem dotčených. Obsahem smlouvy musí být souhlas uvedených vlastníků a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s realizací daného záměru.

Územní rozhodování řadíme mezi realizační nástroje územního plánování.¹⁵ Úkolem příslušného stavebního úřadu je posoudit, zda navrhovaný záměr vyhovuje všem sledovaným kritériím, která jsou pro územní plánování významná. Proces posuzování se provádí v územním řízení a předmět řízení a s tím i rozsah zkoumaných kritérií se liší podle druhu vydávaného územního rozhodnutí. Jak již bylo výše uvedeno, jedná se o individuální správní akt, tzn., že

¹⁴ Dienstbier, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 9788087576489. str. 214.

¹⁵ Dienstbier, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část - (vybrané kapitoly). Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 9788087212806. str. 230.

se v konkrétní věci konkrétně upravují práva a povinnosti konkrétnímu adresátovi.

Úkolem územního rozhodování je zajistit soulad navrhovaného záměru s veřejnými zájmy, které jsou jednak koncepčně vyjádřené výše uvedenou územně plánovací dokumentací a jednak je v konkrétních případech hájí dotčené orgány formou závazných stanovisek. V řízení je třeba také posoudit míru dotčení práv osob, které mohou být územním rozhodnutím přímo dotčeny a vyhodnotit, zda je navrhovaný záměr v souladu s úkoly a cíli územního plánování.

Předmětem řízení je tedy posoudit, zda je určitý záměr pro dané území ve všech sledovaných směrech vyhovující. Případně stanovit pro umístění daného záměru určité podmínky, resp. zamítnout umístění takového záměru. Ačkoliv je územní rozhodnutí svou právní povahou blíže k agendě stavebního řádu, řadíme jej mezi nástroje územního plánování a systematicky jej tak řadí i stavební zákon.

1.6 Pojmy

Oblast územního rozhodování, územního plánování, a obecně i celé právo a věda, se vyznačuje četným používáním pojmů a legislativních zkratek, jakož i obecným vymezením, co se rozumí určitým odborným označením. V této kapitole vymezují pojmy, které jsou pro tuto oblast klíčové a které jsou v práci používány nejčastěji. Konkrétně se zabývám pojmy stavba, zařízení a terénní úpravy (v kapitole 2.2 o rozhodnutí o změně využití území). Kromě těchto pojmů používám v práci samozřejmě i další pojmy, které rozebírám v rámci dané kapitoly, nebo na jejich význam odkazuji na znění zákona a komentářovou literaturu, kde je jejich obsah podrobně popsán.

1.6.1 Stavba

Na pojem stavba se lze podívat z pohledu práva soukromého a z pohledu práva veřejného. Pro účely této práce se zaměřuji na vymezení pojmu, jak je chápán v oblasti stavebního práva, a současně upozorňuji na skutečnost, že soukromoprávní pojetí tohoto pojmu je odlišné.

„Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií...“ (§ 2 odst. 3 StavZ). Potěšil v komentáři uvádí, že nejde o pojem nebo legislativní zkratku v pravém slova smyslu, ale o obecnější vymezení stavby, dočasné stavby a stavby pro reklamu, které má za cíl obsáhnout, co největší množství případů a podrobit je tak úpravě stavebního zákona.¹⁶ Stavbu chápeme jako stavební dílo, které je výsledkem stavební činnosti nebo montážní technologie. Stavební činností potom rozumíme záměrnou lidskou činnost, jejímž účelem je realizace stavebního díla a která probíhá zejména na staveništi (viz § 3 odst. 3 StavZ). Stavební díla realizovaná montážní technologií rozumíme situace, kdy stavební dílo vzniká na jiném místě, než kde má být výsledně umístěno a na samotném místě dochází „pouze“ k sestavení a montáži všech komponent dohromady.

V případě nejasných situací je pro rozlišení, zda jde o stavbu ve smyslu stavebního zákona, nebo nikoliv, důležité stanovisko stavebního úřadu, který při hodnocení daného případu užívá správního uvážení. Rozhodné však není, jaké stavebně technické provedení stavebník zvolí, jaké materiály a konstrukce použije ani účel a doba trvání stavby. Za stavbu se také považuje výrobek plnící funkci stavby. Typickým příkladem jsou „zahradní domky“, které se na pozemek již hotové umísťují.¹⁷ V současné době jsou moderní drobné soběstačné domy, které také podléhají režimu stavebního zákona.

Pojem stavba je používán v mnoha různých případech a souvislostech a podle daných okolností se jím rozumí také část stavby nebo změna dokončené stavby (§ 2 odst. 4 StavZ). Změna dokončené stavby je nástavba, přístavba a stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (§ 2 odst. 5 StavZ).

¹⁶ Potěšil, L. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 22.

¹⁷ Kývalová, M. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 18.

1.6.2 Zařízení

Pojem zařízení stavební zákon používá na mnoha místech (např. § 79 odst. 2 písm. e), j); § 103 odst. 1 písm. e); § 104 odst. 1 písm. g) StavZ), přičemž konkrétně definuje pouze zařízení, která jsou určena reklamním účelům.¹⁸ Ustanovení § 3 odst. 2 StavZ stanoví: *„Zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3.“* Zákonná definice obsahuje pozitivní i negativní vymezení pojmu zařízení a o určení, zda v konkrétním případě půjde o stavbu, zařízení, respektive věc, která není ani stavbou ani zařízením rozhoduje stanoviskem příslušný stavební úřad (§ 3 odst. 3 StavZ).

¹⁸ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 26.

2 Územní rozhodnutí a jeho druhy

Smyslem územního rozhodování je mimo jiné zajistit a posoudit, zda určitý konkrétní záměr konkrétního žadatele v území je v souladu s koncepčními pravidly obsaženými v plánovacích nástrojích, zejména s územně plánovací dokumentací, tj. se zásadami územního rozvoje, územním plánem a regulačním plánem. Dále vyhodnotit dotčení práv účastníků řízení, zohlednit závazná stanoviska dotčených orgánů, které hájí rozlišné veřejné zájmy a sledovat soulad záměru s právními předpisy. Územní rozhodnutí mají formu individuálních správních aktů a stavební úřad jimi povoluje umístění konkrétních záměrů v konkrétním území, a to pro konkrétní subjekty (žadatele). Provádění záměrů v území je možné pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, jestliže zákon nestanoví jinak (§ 76 odst. 1 StavZ). V závislosti na konkrétním záměru rozlišuje stavební zákon pět druhů územních rozhodnutí:¹⁹

- a) Rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení,
- b) Rozhodnutí o změně využití území,
- c) Rozhodnutí o změně užívání stavby na území,
- d) Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků,
- e) Rozhodnutí o ochranném pásmu.

2.1 Rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení

Základním předpokladem pro umístění stavby nebo zařízení do územní je vydání územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu. Rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení (dále též „rozhodnutí o umístění stavby“) představuje nejfrekventovanější druh územního rozhodnutí, kterým příslušný stavební úřad povoluje umístit danou stavbu nebo zařízení na stavební pozemek.²⁰ Vymezení

¹⁹ Ustanovení § 77 StavZ.

²⁰ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 307.

pojmu stavba a zařízení je detailně rozebrané v kapitole 1.6 této práce, a proto se budu zabývat dalšími tématy. Doplním však, že v případě nejasností, zda jde o stavbu nebo zařízení je o výkladu rozhodnuto stanoviskem příslušného stavebního úřadu.

Stavby a zařízení lze do území umísťovat za předpokladu, že bude zabezpečeno několik klíčových faktorů, které se projevují stanovením konkrétních podmínek pro umístění záměrů, resp. zamítnutím žádosti o vydání tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o umístění stavby zabezpečuje soulad stavby, resp. zařízení s cíli a úkoly územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, dále stanoví podmínky zpracování projektové dokumentace, která řeší urbanistické a architektonické začlenění záměru do území, zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území a ochranu veřejného zdraví a životního prostředí.²¹ Podmínky vychází z obsahu závazných stanovisek dotčených orgánů, které hájí rozličné veřejné zájmy, utváří se také na základě námitek dotčených osob, účastníků řízení a připomínek veřejnosti, dále mohou být výsledkem procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí anebo mohou vzniknout z vlastního šetření stavebního úřadu, pokud je to třeba pro splnění požadavků zákona.²²

V rozhodnutí o umístění stavby stavební úřad konkrétně: 1. vymezuje stavební pozemek, 2. umísťuje navrhovanou stavbu, 3. stanoví druh a účel stavby, 4. stanoví podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. V případech, kdy je stavba nezpůsobilá pro tzv. oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, ať už z důvodu, že je jako nezpůsobilá označena zvláštním právním předpisem, nebo tak rozhodl stavební úřad, uvede stavební úřad tuto skutečnost do územního

²¹ MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 76.

²² Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 336.

rozhodnutí.²³ Obdobně postupuje stavební úřad v případech nezpůsobilosti k projednání ve zkráceném stavebním řízení, kdy tuto skutečnost také zahrne do obsahu vydávaného rozhodnutí.²⁴

Kromě náležitostí samotného rozhodnutí obsahuje rozhodnutí také grafickou přílohu, která vykresluje současný stav území v měřítku katastrální mapy, povolovaný záměr a jeho vazby a vliv na okolí.²⁵

Stavby a zařízení lze do území umísťovat pouze při dodržení základních požadavků na umísťování staveb, které jsou vyjádřeny prováděcí vyhláškou č. 501/2006 Sb., a to v ustanoveních § 23 a násl. Všechny umísťované stavby musí splňovat obecné požadavky, jako např. nesmí přesahovat na sousední pozemek, musí být umožněno jejich napojení na sítě technické infrastruktury a pozemní komunikace a musí být v dostatečném vzájemném odstupu od dalších staveb. Kromě těchto obecným požadavků je u zvláštních staveb potřeba vyhovět také dalším podmínkám, které odráží specifika dané stavby. Jedná se např. o servisy, opravny, čerpací stanice pohonných hmot a další stavby, které mohou svojí činností ohrozit povrchové nebo podzemní vody. Tyto stavby nesmí být umístěny v ochranných pásmech I. a II. stupně vodních zdrojů sloužících pro zásobování pitnou vodou a v dalších ochranných pásmech.²⁶ Dalším příkladem zvláštních staveb mohou být stavby pro shromažďování většího počtu osob, stavby pro obchod, stavby ubytovacích zařízení a další stavby, u kterých je nutné zajistit prostor pro příjezd vozidel pro zásobování a prostor pro stání těchto vozidel při nakládání a vykládání.

Pro úplnost je třeba doplnit, že v případě podmínky vzájemného odstupu staveb lze v některých případech požádat, ve smyslu § 169 odst. 5) StavZ, stavební úřad

²³ PRŮCHA, P. a KLIKOVÁ, A. Veřejné stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 9788021070622. str. 53.

²⁴ MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 76.

²⁵ MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 77.

²⁶ Ustanovení § 24 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

o udělení výjimky. Řízení o výjimce může být předmětem samostatného řízení, nebo může být spojeno s územním řízením.²⁷

Jak je uvedeno výše, umístování staveb a zařízení do území je podmíněno územním rozhodnutím, resp. územním souhlasem. Zákon však počítá se záměry, které lze umísťovat bez územního rozhodnutí, a i bez územního souhlasu. Jejich taxativní výčet, 19 kategorií staveb a zařízení, je obsažen v ustanovení § 79 odst. 2 StavZ. Zákonodárce tak reflektuje menší zásah do zájmů chráněných stavebním zákonem a i jinými zvláštními zákony při umístování těchto záměrů, a tedy i nižší potřebu kontroly příslušnými orgány. Aplikace ustanovení § 79 odst. 2 StavZ může v některých případech přinést nejasnosti, a proto se vybraným záměrům věnuji detailněji.

První výjimku, u které se zastavím, představují podle § 79 odst. 2 písm. a) StavZ informační a reklamní zařízení, blíže definované v § 3 odst. 2 StavZ, o celkové ploše do 0,6 m² umístované mimo ochranná pásma pozemních komunikací. Umístění tedy nepodléhá územnímu rozhodování, pokud budou zachovány obě podmínky – maximální velikost zařízení a umístění mimo ochranná pásma. V ochranných pásmech pozemních komunikací je k umístění těchto zařízení zapotřebí povolení příslušného silničního správního úřadu. Úpravu režimu povolování výše uvedených zařízení nalezneme ve zvláštním zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který je ve vztahu speciality k stavebnímu zákonu, a bude proto aplikován přednostně. Zákon zvláštně upravuje příslušnost správních orgánů, režim povolení, podmínky povolení a další instituty.

Obdobný režim povolování mají i sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti, uvedené v ustanovení § 79 odst. 2 písm. i) StavZ. Definici pojmu sjezd a nájezd najdeme v § 10 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: *„Pozemní komunikace lze navzájem připojovat zřizováním křižovatek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo*

²⁷ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 307.

nájezdů. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací.“ Pro tyto stavby nejsou stanoveny žádné parametry a jediným kritériem pro hodnocení, zda spadají do této kategorie je jejich funkce. Ačkoliv sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas, podléhají povolení příslušného silničního správního úřadu. Žadatel je povinen zajistit před vydáním povolení předchozí souhlas vlastníka dotčené komunikace a v případě připojení na dálnici nebo rychlostní silnici předchozí souhlas Ministerstva vnitra; v případech ostatních komunikací souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.

Pod ustanovením § 79 odst. 2 písm. c) StavZ najdeme výjimku pro stavby: *„Povrchové rozvody nebo odvody vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla“*. Pozitivní definici použitých pojmů, a tedy i obsahový význam vymezují § 2 vyhlášky č. 225/2002 Sb., o podrobném vymezení staveb k vodohospodářským melioracím pozemků a jejich částí a způsobu a rozsahu péče o ně a § 2 vyhlášky č. 433/2001 Sb., kterou se stanoví technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa. Zákon zároveň stanoví negativní podmínku, když nesmí jít o vodní dílo, a to ve smyslu § 55 odst. 1 a 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. Pojem vodní dílo zákon upravuje jednak pozitivně, když v odst. 1 uvádí stavby, jejichž účelem je vzdouvání a zadržování vod, umělé směřování odtokového režimu povrchových vod, ochrana a užívání vod a jiné, včetně demonstrativního výčtu konkrétních staveb a jednak negativně: *„za vodní díla se podle tohoto zákona nepovažují zejména jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody, bezodtokové jímky včetně přítokového potrubí...“* v odst. 3. Při konkrétním posouzení může být aplikačně problematické zhodnotit, zda se jedná o stavbu splňující výjimku z obecného pravidla, nebo jde o stavbu vyžadující územního rozhodnutí.

Kategorie staveb vyjádřených v ustanovení § 79 odst. 2 písm. o) StavZ představuje jednu z nejdůležitějších oblastí zjednodušení procesu povolování

staveb do území, ale zároveň přináší poměrně komplikovaná kritéria pro zařazení do „volného režimu“. Jde o „stavbu do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o jaderné zařízení nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístována v odstupové vzdálenosti od společných hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci.“²⁸

Jednotlivé definiční znaky a vylučující kritéria mohou působit aplikační problém, protože řada z použitých pojmů není zákonem nebo prováděcím předpisem přesně definována. Jako problematické můžeme označit zejména pojmy „souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci“, které sice stavební zákon i prováděcí předpisy užívají, ale přesné vymezení neobsahují. V konkrétních případech záleží vždy na správním uvážení příslušného stavebního úřadu, jak posoudí daný záměr. Méně problematické budou pojmy: „hořlavá látka“ upravený ustanovením § 1 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o požární prevenci, „jaderné zařízení“, který definuje § 2 písm. h) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření, „podnikatelská činnost“, který můžeme najít v ustanovení § 2 a 3 živnostenského zákona. Definováním těchto pojmů, tak zákon zužuje mantinely správního uvážení ohledně daných kritérií. Posouzení, zda je stavba v souladu s územně plánovací dokumentací, bude přicházet v úvahu, pokud byl pro dané území vydán územní nebo regulační plán. Hodnocení souladu pak vychází ze jmenovitého označení pozemků a případně dosažení maximálního koeficientu zástavby. Použití tohoto ustanovení zároveň nevylučuje, pokud pro dané území nebyla územně plánovací dokumentace vydána. Záměr může být umístován na pozemek, pro který není vydána územně plánovací dokumentace,

²⁸ § 79 odst. 2 písm. o) StavZ.

avšak za podmínky, že se nachází v zastavěném území. Vyloučení aplikace v takovém případě by bylo v rozporu se smyslem a úmyslem tohoto ustanovení.²⁹ Posledním kritériem je zachování nejméně 50 % plochy pozemku, která je schopna vsakovat dešťovou vodu. Jedná se o přísnější podmínku, než jakou stanoví vyhláška, o obecných požadavcích na využití území v ustanovení § 21 odst. 3. Pro samostatně stojící rodinné domy jde o zachování 40 % plochy pozemku pro vsakování dešťové vody a v případě řadových rodinných domů o 30 % plochy pozemku. Umístění záměrů, které nesplňují podmínky dané tímto ustanovením pak je jistě možné, avšak zároveň také více komplikované. Stavby budou podléhat standardnímu územnímu rozhodnutí nebo územnímu souhlasu.

Ačkoliv lze všechny výše uvedené stavby a zařízení umísťovat bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je důležité upozornit na povinnost dodržovat podmínky stanovené i jinými zákony, než které stanoví stavební zákon. V případech, že je stavba prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, může být vlastníku stavby, ve smyslu § 129 odst. 1 písm. d) StavZ nařízeno její odstranění.³⁰ Zároveň u všech výše uvedených výjimek platí, že jde o záměry, pro jejichž realizaci (stavbu) není třeba vydání stavebního povolení, ani ohlášení (§ 103 odst. 1 písm. a) StavZ).³¹

Tento „volný režim“ se podle § 79 odst. 3 StavZ nevztahuje na kulturní památky, a za pomoci logického výkladu – *ad minori ad maius*, ani na národní kulturní památky. Pro vybrané záměry (blíže § 79 odst. 3 StavZ), které ač nejsou kulturní památkou, platí také plný režim posouzení, pokud jde o nemovitosti, které jsou v památkové rezervaci, památkové zóně, ochranném pásmu nemovité (národní) kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny, upravené zákonem č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

²⁹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804305. str. 200.

³⁰ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 123.

³¹ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 308.

Na záměry posuzované z hlediska vlivů na životní prostředí, podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se výjimky podle ustanovení § 79 odst. 2 StavZ také nevztahují, a podléhají proto standardnímu územnímu řízení. Toto ustanovení je naplněním povinnosti vyplývající pro Českou republiku z čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Příkladem může být například posouzení vlivů záměru na evropsky významné lokality (Natura 2000) nebo ptačí oblasti.³²

Stavební úpravy a udržovací práce představují poslední činnost, která nevyžaduje vydání územního rozhodnutí, ani územního souhlasu. Pojmem stavební úprava označuje stavební zákon, v ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) StavZ jako „*změnu dokončené stavby, při které se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby;*“ a také „*zateplení pláště stavby*“. Udržovacími pracemi se podle § 3 odst. 4 StavZ rozumějí „*práce, jimiž se zabezpečuje stavba, její stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost*“.

2.2 Rozhodnutí o změně využití území

Toto územní rozhodnutí stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití (§ 80 odst. 1 StavZ). Vztahuje se k záměrům nestavebního charakteru, které nepodléhají povolení z hlediska územního rozhodnutí o umístění stavby.³³ Stavební úřad posuzuje soulad navrhované změny zejména s územně plánovací dokumentací a ve svém rozhodnutí, pokud daný záměr povoluje, stanoví podmínky pro odlišné využití území. Rozsah těchto podmínek vychází, kromě již uvedené územně plánovací dokumentace, z uplatněných závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení, připomínek veřejnosti, dále se podmínky tvoří na podnět stavebního úřadu, pokud je to třeba k naplnění

³² Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 338.

³³ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 315.

požadavků zákona a vychází i z dalších zohledňovaných záležitostí.³⁴ Stavební úřad při svém rozhodování dbá o zachování civilizačních, kulturních a přírodních hodnot v území a chrání veřejné zdraví a životní prostředí.

Územní rozhodnutí o změně využití území je vyžadováno u taxativně uvedených záměrů obsažených v ustanovení § 80 odst. 2 StavZ. Krátce se zastavím u první kategorie – „*terénní úpravy podle § 3 odst. 1*“, ke které existuje zajímavá judikatura. Terénními úpravami se rozumí takové zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jím podobné a s nimi související práce... (§ 3 odst. 1 StavZ). V konkrétním případě, který se dostal až k Nejvyššímu správnímu soudu (dále „NSS“), nebyla navážka stavební suti, která podstatně změnila vzhled prostředí a na místě se nacházela přibližně dva roky, považována za terénní úpravu a nebylo pro ni ani vyžadováno územní rozhodnutí o změně území (srov. 1581/2008 Sb. NSS). Na rozdíl od případu zavezení poldru odpadní zeminou, která byla rozptýlena na rozsáhlé ploše vrstvou až 0,5 m a naplnila podle soudu definiční znaky terénní úpravy a tedy bylo pro její realizaci potřeba vydání územního rozhodnutí (rozsudek NSS z 29. 4. 2009, č. j. 6 As 26/2007-160).³⁵ Ačkoliv jde o judikaturu ke stavebnímu zákonu z roku 1976, definice tohoto pojmu se více méně neliší od definice obsažené ve stávajícím stavebním zákoně, a proto je i dnes aplikovatelná.

Mezi další povolované záměry patří stanovení dobývacího prostoru, odstavené, manipulační, prodejní a další plochy, hřbitovy, změny druhu pozemku a úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody.

Obdobně jako u rozhodnutí o umístění stavby i v tomto druhu územního rozhodnutí nalezneme záměry, které tvoří výjimky z obecného pravidla a nevyžadují ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas. Jedná se o záměry, které svým rozsahem nedosahují dostatečné intenzity, aby bylo jejich povolení

³⁴ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 341.

³⁵ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 341.

vyžadováno stavebním úřadem. Jde o „*terénní úpravy do výšky 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře do 300 m²...*, *změny druhu pozemku o výměře do 300 m²*“ a další uvedené v ustanovení § 80 odst. 3 StavZ.

Tyto výjimky se nevztahují na území, kde se prokazatelně nalézají archeologické nálezy (§ 80 odst. 4 StavZ) a na záměry posuzované z hlediska vlivů na životní prostředí a na záměry ve zvláště chráněných územích (§ 80 odst. 5 StavZ).

2.3 Rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území

Jak napovídá název předmětného rozhodnutí, stanoví se jím podmínky pro změnu užívání stavby, která má vliv na životní prostředí nebo na nároky na veřejnou infrastrukturu (§ 81 odst. 1 StavZ). Jedná se o zvláštní kategorii změn užívání staveb, která podléhá územnímu rozhodování a které jsou definovány v ustanovení § 81 odst. 2 StavZ – „...*takové změny v užívání stavby, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí nebo mají nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*“ Ostatní změny staveb podléhají „pouze“ posouzení v řízení podle § 126 a 127 stavebního zákona. V souvislosti se stavební agendou lze zmínit, že v případě, že územní rozhodnutí stanoví, že u jednoduchých staveb, terénních úprav a udržovacích prací ve smyslu § 104 odst. 2 StavZ, není třeba ohlášení stavebnímu úřadu, musí rovněž obsahovat podmínky pro provedení takových činností. Současně platí, že případná řízení o změně v užívání stavby podle § 126 a 127 StavZ lze s územním řízením sloučit a provést řízení společně.³⁶

Kromě obecných náležitostí územního rozhodnutí obsahuje tento druh rozhodnutí označení stavby, jíž se změna týká, parcelní čísla a druh pozemků, na kterých se stavba nachází, podmínky, za nichž se povoluje navrhovaná změna užívání stavby a konkrétní vymezení změny užívání stavby. Grafická příloha rozhodnutí

³⁶ MAREK, K. a Petr PRŮCHA. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 79.

zaznamenává v měřítku katastrální mapy stavbu a její vazby a vliv na okolí, zejména odstupovou vzdálenost od hranic pozemku a sousedních staveb.³⁷

2.4 Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelování pozemků (§ 82 odst. 1 StavZ). Jedná se druh územního rozhodnutí, který se netýká stavební činnosti a jehož účelem je umožnit změnu velikosti pozemků a s tím spojenou evidenční změnu týkající se identifikace pozemků.³⁸ Toto rozhodnutí slouží jako podklad při vytváření geometrických plánů podle katastrálního zákona. Při stanovení podmínek vychází stavební úřad zejména z koncepčních kritérií obsažených v územně plánovací dokumentaci a také z obecných požadavků na využití území stanovených ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která v § 20 odst. 3 stanoví, že pozemek se vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním, umožňoval využití pro navrhovaný účel a byl dopravně napojen na veřejně přístupnou pozemní komunikaci.

Žádost o toto rozhodnutí podávají všichni vlastníci dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí, nebo oprávněná osoba, která uplatňuje předkupní právo pro veřejně prospěšnou stavbu ve smyslu § 101 stavebního zákona (§ 82 odst. 2 StavZ). Vlastníky dotčených pozemků se mají na mysli vlastníci pozemků, kterým se rozhodnutím pozemky rozdělují nebo scelují, nikoliv vlastníci sousedních pozemků, kteří by rozhodnutím mohli být dotčeni.³⁹

Zákon upravuje i případy, kdy se toto rozhodnutí nevydává a stavební úřad jej nahradí sdělením. Této problematice se věnuji blíže v kapitole 4.4.

³⁷ PRŮCHA, P. a KLIKOVÁ, A. Veřejné stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 9788021070622. str. 56.

³⁸ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 323.

³⁹ Rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2011, čj. 2 As 102/2010-100.

2.5 Rozhodnutí o ochranném pásmu

Účelem tohoto rozhodnutí je ochrana stavby, zařízení nebo pozemku před negativními vlivy okolí nebo, a to výrazně častěji, ochrana okolí před negativními vlivy stavby, zařízení nebo pozemku (§ 83 odst. 1 StavZ). Ve vymezeném ochranném pásmu jsou stanoveny rozličné podmínky, které zajišťují sledovaný záměr, tedy ochranu daného objektu. Stavební úřad typicky zakazuje, omezuje nebo stanoví podmínky pro provádění staveb, terénních úprav apod.⁴⁰ Rozhodnutím tak dochází k nepochybnému omezení vlastnického práva vlastníků dotčených pozemků a staveb, a je proto nezbytné se mírou tohoto zásahu zabývat v předchozím územním řízení. Rozhodnutí o ochranném pásmu se zpravidla vydává současně s některým z dalších druhů územních rozhodnutí podle § 79 až 81 StavZ (§ 83 odst. 2 StavZ) a zohlednit a rozhodnout o případném negativním dopadu stavby na okolní území tak lze již při umísťování stavby do území. Vydat toto rozhodnutí přichází v úvahu i v případech, kdy je již stavba do území umístěna a teprve dojde ke zjištění nepředvídaných negativních vlivů. Je třeba upozornit, že rozhodnutí o ochranném pásmu nelze vydat ve zjednodušeném územním řízení (§ 95 odst. 1 StavZ), ani je nahradit územním souhlasem (§ 96 odst. 2 StavZ).⁴¹

V nejfrekventovanějších případech však ochranná pásma nevznikají na žádost, ale ex lege podle zvláštních právních předpisů. Zvláštní zákony upravují vznik ochranných pásem u staveb, které svojí povahou mohou významně ohrozit chráněné objekty a způsobit škody na zdraví, životu nebo majetku. Stejně tak chrání stavby významné pro zajištění veřejných statků, jejichž poškození má výrazné dopady na fungování společnosti. Kromě zákonů, které jsou uvedeny ve stavebním zákonu v poznámce pod čarou, upozorním na zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, zákon č.

⁴⁰ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 324.

⁴¹ Roztočil A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 346.

266/1994 Sb., o dráhách a zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu. Pro úplnost dodávám, že ne ve všech případech vzniká ochranné pásmo z rozhodnutí vydaných na žádost nebo přímo ze zákona. Ochranná pásma mohou vznikat také formou opatření obecné povahy. Příkladem je zřízení ochranného pásma v okolí leteckých staveb podle § 37 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a obdobně u vodních zdrojů ve smyslu § 30 vodního zákona.

Zvláštností tohoto druhu rozhodnutí je doba jeho platnosti. Zatímco ostatní rozhodnutí jsou platná po určitou dobu a pokud v této době nedojde k realizaci záměru, pozbývají platnosti, zůstává rozhodnutí o ochranném pásmu platné „neomezeně“ dlouho. Důvod spatřujeme v zejména v účelu tohoto rozhodnutí, tedy chránit stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo opačně chránit okolí před negativními vlivy stavby, zařízení nebo pozemku. Rozhodnutí tedy sleduje osud stavby, zařízení nebo pozemku a do doby jeho zrušení, nebo do okamžiku odstranění stavby, nebo zařízení zůstává v platnosti. Výjimku představuje rozhodnutí stavební úřadu, které dobu jeho platnosti předem určí.

3 Územní řízení

Jak je uvedeno v úvodní části této práce, patří územní řízení do množiny správních řízení. Územní řízení však probíhá s mnoha odlišnostmi, kterými se níže, v jednotlivých kapitolách, zabývám.

3.1 Předmět územního řízení

Předmět územního řízení je vždy závislý na druhu vydávaného rozhodnutí a rozumíme jím konkrétní záležitosti, o kterých se v daném řízení rozhoduje a také jaké faktory je třeba zhodnotit. Shodně pro všechny druhy územních rozhodnutí lze uvést, že příslušný stavební úřad zkoumá soulad navrhovaného záměru s územně plánovací dokumentací, zabývá se námitkami dotčených účastníků apřipomínkami veřejnosti, jakož i požadavky, které vyplývají z uplatněných závazných stanovisek dotřených orgánů. V případě rozhodnutí, která se týkají staveb (jejich umístování, změn a změn vlivu stavby na využití území) a změn využití území, se rozhoduje mimo jiné také o urbanistických a architektonických podmínkách pro zpracování projektové dokumentace, které řeší daný záměr a jeho dopad na území a jeho hodnoty.⁴²

3.2 Příslušnost k územnímu řízení

Územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad na základě územního řízení nebo zjednodušeného územního řízení (§ 84 odst. 1 StavZ). Pro určení konkrétního stavebního úřadu je třeba zkoumat věcnou a místní příslušnost.

Obecně pro stavební a územní řízení platí, že věcně příslušný bude obecný stavební úřad. Z tohoto obecného pravidla vyčnívají zvláštní případy, ve kterých je nutné, aby řízení vedl více specializovaný úřad, který má v dané věci potřebné znalosti a zkušenosti.

⁴² MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 75-79.

Obecný stavební úřad je definován stavebním zákonem v § 13 a je jím Ministerstvo pro místní rozvoj, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad nebo městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012. Určení konkrétního obecného stavebního úřadu se řídí posouzením projednávaného záměru a případně rozhodnutím nadřízeného orgánu o atrakci (nadřízený správní orgán věc sám projedná), resp. delegaci (nadřízený správní orgán určí, který obecný stavební úřad bude k projednávání příslušný). Zásadně je příslušný obecný stavební úřad „nejnižší“ kategorie, tzn. stavební úřad obce.

Zmíněné výjimky tvoří na území vojenských újezdů vojenské úřady, v případě staveb uvedených v § 13 odst. 2 StavZ Ministerstvo pro místní rozvoj, v dobývacích prostorech u staveb uvedených v § 16 odst. 3 StavZ obvodní báňské úřady a podle zvláštních zákonů může být územní rozhodování svěřeno i jiným správním orgánům.

Zvláštním zákonem, který určuje jako příslušný jiný správní orgán, je například zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Podle ustanovení § 17 odst. 1 tohoto zákona vydává územní rozhodnutí o ochranném pásmu obecní úřad obce s rozšířenou působností. Na základě ustanovení § 27 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, je rozhodnutí o stanovení, nebo změně dobývacích prostor také územním rozhodnutím o změně využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu. V případě horního zákona, ale příslušný správní orgán nevede územní řízení, ale jeho rozhodnutí má „pouze“ účinky územního rozhodnutí. Bez ohledu na tyto příklady, je v případě, že rozhodnutí vydává jiný správní orgán než stavební úřad, vydání územního rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem stavebního úřadu. Tím se zajišťuje určitá jednotnost a komplexnost posuzování záměrů pro účely územního plánování.

Kromě jiných správních orgánů je třeba upozornit na speciální stavební úřady, které vykonávají působnost stavebních úřadů, avšak s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Územní rozhodování tedy zůstává v působnosti

obecných stavebních úřadů. Pro povolení stavby speciálními stavebními úřady je ještě navíc vyžadován souhlas obecných stavebních úřadů příslušných k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení podmínek v něm stanovených. Pokud pro povolení dané stavby není třeba vydání územního rozhodnutí nebo souhlasu zajišťuje obecný stavební úřad soulad se záměry územního plánování formou vyjádření.

Obdobné postavení mají i Ministerstva obrany, vnitra, spravedlnosti a průmyslu a obchodu; těmto institucím jsou také svěřeny věci stavebního úřadu, avšak s výjimkou územního rozhodování. Tyto orgány mohou vydat povolení pro stavby v uzavřených prostorech existujících staveb i bez územního rozhodnutí resp. územního souhlasu, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru. V ostatních případech postačí vyjádření obecního stavebního úřadu.

Místní příslušnost stavební zákon zvláště neupravuje, a proto se subsidiárně použije ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) SprŘ. V řízeních týkajících se nemovitostí, je určující místo, kde se nemovitost nachází. V případě územních řízení je relevantní místo pozemku, kterého se vydávané rozhodnutí týká, případně místo stavby, které se rozhodnutí týká. Místně příslušný je stavební úřad, v jehož správním obvodu se pozemek či stavba nachází.

Na případy, kdy jde o záměry, které zasahují do více správních obvodů, pamatuje § 13 odst. 6 StavZ, který jako příslušný určuje nejbližší společně nadřízený stavební úřad. Nadřízený stavební úřad může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, jehož správního obvodu se záměr dotýká. Macháčková v komentáři uvádí, že obvykle je tato povinnost uložena tomu, jehož se rozsah celého řízení více dotýká, nebo který bude pro takové rozhodnutí lépe personálně nebo hmotně vybaven; rozhodující je kritérium rychlosti a hospodárnosti daného řízení.⁴³

⁴³ MACHÁČKOVÁ, J. in: MACHÁČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. Str. 330.

V případě sporu o určení místní či věcné příslušnosti je postupováno podle obecné úpravy správního řádu, tedy podle § 131 až 133 SprŘ.

3.3 Dotčené správní orgány

Dalšími subjekty, které mají významný podíl na průběhu územního řízení a které hájí rozličné veřejné zájmy, jsou dotčené orgány (§ 136 SprŘ). Jejich pravomoc vychází z mnoha zvláštních zákonů, které upravují určité oblasti správního práva. Úprava zvláštních zákonů často míří na ochranu veřejných statků jako například veřejná bezpečnost, zdraví a chráněné hodnoty v území. Zákony také zabezpečují dodržování stanovených limitů určité činnosti a obecně utváří právní prostředí chránící důležité společenské zájmy. V územním řízení je ochrana veřejných zájmů sledována zejména v těchto oblastech: ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, vod, ovzduší, zemědělského půdního fondu, lesa, památková péče, doprava, energetika, požární ochrana, odpadové hospodářství a obrany státu.⁴⁴ Dotčené orgány uplatňují svoji pravomoc zejména pomocí tzv. závazných stanovisek. Podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu je *„závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“* Jedná se o jeden z pokladů pro vydání územního rozhodnutí, a to natolik důležitý, že v případě, že dotčený orgán vydá zamítavé závazné stanovisko, resp. závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, stavební úřad bez dalšího žádost zamítne (§ 149 odst. 3 SprŘ).

V krátkosti se zastavím u formy závazného stanoviska. Jak je výše uvedeno, závazná stanoviska nejsou podle zákona samostatným rozhodnutím, avšak odlišný názor zaujímá Nejvyšší správní soud. Dle jeho judikatury⁴⁵ může mít závazné stanovisko formu jak správního rozhodnutí ve smyslu § 67 SprŘ, tak i úkonu podle § 149 SprŘ. Z rozsudku je patrné, že chápání závazných stanovisek,

⁴⁴ Chroboczková, M. a Lešková, D. Dotčené orgány v procesu územního plánování, internetová prezentace, Ústav územního rozvoje, aktualizované ke dni 14. 12. 2016, str. 3.

⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012 čj. 9 As 37/2011-73.

může být rozlišné, a to podle rozdílného vymezení ve zvláštních zákonech. Závazná stanoviska mohou totiž být buď podkladem vydávaného finálního rozhodnutí, anebo mohou sama zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti určitým subjektům. V případě, že práva nebo povinnosti zakládají, mění nebo ruší, se jedná o závazná stanoviska, která mají formu rozhodnutí podle § 67 SprŘ. Určující kritérium pro rozlišení formy daného závazného stanoviska, je podle judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), možné nalézt v objektivně vymezeném samostatném předmětu řízení.⁴⁶ Závazná stanoviska podle § 149 odst. 1 SprŘ nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení, a proto jsou „pouze“ podkladem pro vydání finálního rozhodnutí v jiném „hlavním“ řízení. Forma závazného stanoviska má významný dopad na možnost a vhodných výběr opravných prostředků, které slouží k zajištění obrany žadatele. Zatímco proti závazným stanoviskům, které mají formu rozhodnutí, lze podat odvolání a dále se úspěšně bránit ve správním soudnictví žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, proti závazným stanoviskům vydaných ve formě ve smyslu § 149 odst. 1 SprŘ, lze obranu zajistit až odvoláním, proti finálnímu rozhodnutí, jehož je závazné stanovisko podkladem. Zároveň je v obou případech možné nezákonné závazné stanovisko přezkoumat v přezkumném řízení (§ 149 odst. 5 SprŘ a § 94 SprŘ).

V rámci odvolacího řízení a přezkumného řízení vydává nadřízený správní orgán dotčeného orgánu úkon, kterým potvrzuje nebo mění závazné stanovisko (§ 149 odst. 4 SprŘ). Judikatura dovozuje, že se jedná o úkon, který je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.⁴⁷⁴⁸ V rozsudku NSS ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127 dokonce dochází soudci NSS k názoru, že i rozhodnutí, kterým se končí přezkumné řízení, není rozhodnutím, ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „SŘS“), ačkoliv je tak označuje zákon (§ 149 odst. 5 SprŘ), ale závazným stanoviskem. V posuzovaném případě je zkoumána možnost

⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-121.

⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30.

⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, čj. 6 As 64/2012-21.

samostatného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, ve kterém se zkoumá zákonnost závazného stanoviska vydaného dle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, tedy závazného stanoviska, které se „*nikterak neprojevuje v právní sféře stěžovatele, neboť samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jeho práva nebo povinnosti*“⁴⁹ a tedy jedná se o závazné stanovisko v pravém slova smyslu. Rozhodnutím v přezkumném řízení se toto závazné stanovisko mění, nebo ruší. Pokud nemá přezkoumávané závazné stanovisko schopnost působit do právních poměrů účastníka řízení, nemůže dle NSS mít ani rozhodnutí vydané v přezkumném řízení také účinky, protože pouze mění obsah závazného stanoviska, tedy nezakládá, nemění ani nezrušuje práva nebo povinnosti, a proto má formu závazného stanoviska. Ačkoliv považuji uvedený závěr za výrazně se odchylojící od znění zákona, musím uznat, že vychází z logických argumentů a jsem zvědavý, jestli NSS bude tuto judikaturu následovat i v budoucích letech.

Jedním ze základních principů při uplatňování závazných stanovisek je princip kontinuity obsažený v ustanovení § 4 odst. 4 StavZ. Dotčené orgány jsou vázány dříve vydanými závaznými stanovisky a mohou se od nich odchýlit pouze v případě, že se podmínky v území výrazně změnilly, nebo vyšly najevo nové skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve. Princip kontinuity platí nejen pro územní řízení, ale je uplatňován již při pořizování územně plánovací dokumentace a zůstává aktuální i v řízeních stavebních. Tento požadavek klade na dotčené orgány zvýšené požadavky, protože musí věnovat pozornost jednotlivým záměrům již v počátečních fázích jejich projednání.⁵⁰

Dotčené orgány typicky stanovují určité podmínky pro realizaci daného záměru, a pokud stavební úřad žádosti vyhovuje, pak tyto podmínky reflektuje do znění výrokové části územního rozhodnutí. Ve smyslu ustanovení § 4 odst. 6 StavZ jsou

⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2016, čj. 10 As 97/2014-127.

⁵⁰ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 38.

dotčené orgány nadány pravomocí kontrolovat dodržování takto vymezených podmínek.

V případech, kdy je podle více zvláštních zákonů příslušný k vydání závazného stanoviska tentýž orgán veřejné správy, vydá namísto několika závazných stanovisek takzvané koordinované závazné stanovisko, ve kterém zohlední všechny dotčené veřejné zájmy, jejichž ochranu zajišťuje (§ 4 odst. 7 StavZ). Koordinované závazné stanovisko není možné vydat v případě, že jsou požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů ve vzájemném rozporu. Průběh projednávání protichůdných závazných stanovisek je řešen v rámci kapitoly 3.8.

3.4 Účastníci územního řízení

Stavební zákon obsahuje v ustanovení § 85 speciální úpravu okruhu účastníků územního řízení, a tento taxativní výčet není možné rozšiřovat o další osoby, které by vydávaným rozhodnutím mohli být dotčeny podle obecné právní úpravy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek KS v Brně ze dne 9. 2. 2012, čj. 29 A 21/2011-35). Stavební zákon vychází z pozitivní definice účastníků řízení obsažené v ustanovení § 85 odst. 1 a 2 a negativně také vymezuje, kdo účastníkem řízení není (odst. 3). Některým pozitivně definovaným účastníkům řízení stavební zákon poskytuje širší procesní oprávnění. Důvodem tohoto rozlišení je odlišný hmotněprávní poměr k danému záměru a míra jejich dotčení. Tuto skupinu účastníků označuji v této práci jako „zvýhodnění“.

Kromě kategorizace podle stavebního zákona je důležité vymezit kategorie účastníků, definované stavebním zákonem, jak jsou děleny podle správního řádu. Od tohoto rozlišení se odvíjí rozdílná procesní práva a určité instituty fungují odlišným způsobem.

Ustanovení § 27 SprŘ rozlišuje účastníky hlavní (esenciální), o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje (odst. 1), a účastníky vedlejší (fakultativní), kteří mohou být vydávaným rozhodnutím přímo dotčeni (odst. 2). V případě, že zvláštní zákon (v našem případě stavební zákon) obsahuje vlastní úpravu, mají

takto vymezení účastníci postavení účastníků podle odst. 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že mají nebo nemají právo nebo povinnost, pak mají postavení účastníků podle odst. 1 (§ 27 odst. 3 SprŘ). Esenciální účastníci jsou podle správního řádu zvýhodněni zvláštními právy, která posilují jejich postavení.

Níže se zabývám jednotlivými skupinami, jak je vymezuje stavební zákon, a popisuji, jaké postavení tyto skupiny zauímají z hlediska správního řádu a zda jde o „zvýhodněné“ účastníky z hlediska stavebního zákona.

První skupinu představuje žadatel o vydání územního rozhodnutí, který je bezesporu hlavním i „zvýhodněným“ účastníkem řízení. Stává se jím podáním žádosti příslušnému stavebnímu úřadu, neboť okamžikem doručení žádosti je zahájeno územní řízení (§ 44 odst. 1 SprŘ), a to bez nutnosti splnění jakýchkoliv dalších podmínek. Osoba žadatele může v určitých případech způsobit rozšíření okruhu účastníků i o osoby, na které se rozhodnutí pro společenství práv s žadatelem musí vztahovat, např. manžel pro věci ve společném jmění nebo podílový spoluvlastník.⁵¹

Správní řád poskytuje hlavním účastníkům výhradní práva, jejichž popis je níže uveden. Nejedná se o vyčerpávající výčet, ale o zdůraznění některých práv, která jsou důležitá z hlediska územního řízení. Jako první příklad můžeme uvést, že v případě, že hlavní účastník požádá, aby ústní jednání bylo konáno veřejně, stavební úřad mu vyhoví, pokud tím nemůže být způsobena újma ostatním účastníkům (§ 49 odst. 3 SprŘ). Dále například povinnost stavebního úřadu označit všechny hlavní účastníky ve výrokové části rozhodnutí, resp. právo účastníků být ve výrokové části označeni (§ 68 odst. 2 SprŘ). Postavení hlavního účastníka má také vliv na počátek běhu lhůty pro podání odvolání v případě, že stavební úřad účastníkovi rozhodnutí neoznámí. Zatímco pro vedlejší účastníky platí ustanovení § 84 odst. 1 SprŘ a odvolání mohou podat ve lhůtě do 30 dnů ode

⁵¹ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 348.

dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděli a nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu účastníkovi, kterému správní orgán rozhodnutí oznámil. Hlavním účastníkům je nutné rozhodnutí oznámit a v případě, že jim oznámeno není, lhůta pro podání odvolání ani nezačne běžet. Výhodu mají hlavní účastníci, také v případě, když nadřízený orgán uplatňuje opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 SprŘ. Hlavním účastníkům je třeba oznámit postup nadřízeného orgánu podle odstavce 4, zatímco ostatní účastníky o tom nadřízený orgán vyrozumí veřejnou vyhláškou (§ 80 odst. 6 SprŘ). A konečně podmínkou nabytí právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu je oznámení tohoto rozhodnutí esenciálním účastníkům (§ 91 odst. 1 SprŘ).

Postavení účastníka řízení má také bezesporu obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn (§ 85 odst. 1 písm. b) StavZ). Obdobně jako žadatel se obec stává účastníkem řízení bez potřeby splnit další podmínky. *Obec je navíc účastníkem územního řízení vždy bez ohledu na to, zda navrhovaná stavba je stavbou veřejně prospěšnou [viz § 2 odst. 1 písm. k)], či nikoliv, zda se jedná o stavbu, která se svým charakterem (účelem), umístěním, způsobem provedení atd. může jakkoliv dotknout důležitých zájmů obce, případně v jaké míře, či nikoliv.*⁵²

Nejednotně je však v komentářové literatuře řešeno její postavení z hlediska správního řádu. Podle Roztočila má obec postavení vedlejšího účastníka řízení.⁵³ Bohužel však tento názor není v publikaci blíže odůvodněn. Komentář S. Malého přiznává obci postavení esenciálního účastníka řízení s ohledem na obdobné členění, do dvou odstavců, jako je tomu ve správním řádu.⁵⁴

Jak je popsáno výše určení, jestli jde o hlavního nebo vedlejšího účastníka podle správního řádu, je závislé na skutečnosti, zda mu rozhodnutí zakládá, mění nebo

⁵² MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 151.

⁵³ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 349.

⁵⁴ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 150.

ruší práva nebo povinnosti, případně prohlašuje, že právo či povinnost má anebo nemá. V případě obce se domnívám, že k žádné takové skutečnosti nedochází, a proto má podle mého názoru obec postavení účastníka vedlejšího. Uvažovaným právem, které by zřejmě mohlo být založeno, změněno nebo zrušeno, je právo obce na vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů (§ 35 odst. 2 OZř). K jeho realizaci má však obec dostatek odlišných nástrojů. Zejména má v oblasti územního plánování možnost vydávat územně plánovací dokumentaci, ve které může být toto právo s dostatečnou intenzí realizováno.

Stavební zákon poskytuje obci, oproti některým jiným účastníkům, navíc určitá práva. V případě řízení s velkým počtem účastníků se obci doručuje jednotlivě, a nikoliv veřejnou vyhláškou (§ 87 odst. 1 StavZ), dále u záměrů, které zasahují do území několika obcí, je třeba obci také doručovat jednotlivě (§ 87 odst. 3 StavZ) a konečně právo na doručení územního rozhodnutí jednotlivě, a to v případě, že probíhá řízení s velkým počtem účastníků (§ 92 odst. 3 StavZ).

Další skupinu účastníků představují vlastníci pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem a ten, kdo má jiné věcně právo k tomuto pozemku nebo stavbě (§ 85 odst. 2 písm. a) StavZ). Komentářová literatura zaujímá jednotný názor a označuje tuto skupinu účastníků jako účastníky vedlejší.⁵⁵⁵⁶ Dovolím si s tímto závěrem v některých případech nesouhlasit a nabídnu jiný pohled na postavení těchto účastníků. Podrobný rozbor pravidla, podle kterého se určí, zda jde o účastníka hlavního nebo vedlejšího, je již uveden u předchozí skupiny účastníků - u obce, a proto se pustím rovnou do konkrétní analýzy účastnictví podle § 85 odst. 2 písm. a) StavZ.

Ve všech případech územních rozhodnutí dochází, dle mého názoru, k výrazné změně vlastnického práva. Modifikuje se totiž jeho samotný obsah. Například

⁵⁵ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 152.

⁵⁶ Machačková, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926. str. 335.

rozhodnutím o umístění stavby na určitém pozemku se vlastnické právo k danému pozemku rozšiřuje právě o právo umístit danou stavbu. Naopak u rozhodnutí o ochranném pásmu, kterým se například zakazuje stavební činnost v daném pásmu, je část vlastnického práva omezována a vlastnické právo zužováno. Vlastnické právo je také měněno rozhodnutím o dělení nebo scelování pozemků, i když se „pouze“ upravuje vymezení a hranice pozemků. V těchto případech tedy dle mého názoru nejde o „pouhé“ dotčení vlastnického práva, ale o jeho změnu ve smyslu § 27 odst. 3 SprŘ.

Podporu této konstrukce nacházím také při použití teologického výkladu, když uvažuji o smyslu silnějšího procesní postavení účastníků, které mají k věci větší hmotněprávní vztah. Územní rozhodnutí jsou rozhodnutí *in rem*, tedy sledují osud dané věci. Velice významná jsou tím pádem nikoliv pouze pro osoby, kterým byla vydána, žadatele, ale také pro osoby, které jsou jejich vlastníky. Výše uvádím, že žadatel je bezesporu hlavním účastníkem a za pomoci logického pravidla *ad minus ad maius*, docházím k závěru, že by tím pádem také vlastník měl být v postavení účastníka hlavního.

Předposlední skupinu účastníků představují osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo pozemkům může být územním rozhodnutím přímo dotčeno (§ 85 odst. 2 písm. b) StavZ). Vznik účastenství těchto osob je tedy vázán na dvě podmínky: existenci vlastnického nebo jiného věcného práva k sousední nemovitosti a možnosti přímého dotčení daného práva vydávaným rozhodnutím. Zákon používá neurčitých právních pojmů a nechává tak na stavebních úřadech a soudech, aby tyto pojmy vykládaly individuálně podle konkrétní situace. Protože jsou sousedské vztahy zdrojem mnohých sporů, nalezneme v této oblasti širokou judikaturu. Tato judikatura představuje pro stavební úřady a správní soudy určité mantinely, jak by měli v konkrétních případech postupovat. Vždy je však na příslušném stavebním úřadu, jak danou situaci vyhodnotí a zda přizná určité osobě postavení účastníka řízení či nikoliv.

Pojem sousední stavba nebo pozemek je nutné vykládat ve světle nálezů Ústavního soudu. V nálezu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 Ústavní soud ruší legální definici pojmu sousední nemovitost, jak jej definoval stavební zákon z roku 1976. Pojem sousední nemovitost je ve zrušeném ustanovení definován, jako pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona a stavby na těchto pozemcích. Ústavní soud dochází k závěru, že konkrétním vymezením tohoto pojmu je správnímu orgánu odebrána možnost zacházet, jako s účastníkem řízení, také s osobami, které sice nemají společnou hranici s pozemkem, jehož se předmětné řízení týká, ale daným rozhodnutím mohou být očividně přímo dotčeny na svých vlastnických právech. Shledává, že dochází k porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, protože je dané osobě odepřeno právo obrátit se na nezávislý soud a žádat přezkoumání daného rozhodnutí. Zkoumání otázky, zda určitá osoba může být vydávaným rozhodnutím dotčena a má se tedy stát i účastníkem řízení, je dle názoru Ústavního soudu třeba vyřešit v každém případě individuálně s přihlédnutím k povaze záměru a jeho nežádoucím dopadům.⁵⁷ V nálezu ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III ÚS 609/04 Ústavní soud doplňuje svůj postoj a judikuje, že ustanovení týkající se okruhu účastníků je nutné vykládat extenzivně a neomezovat se pouze na tzv. „mezující“ sousedy.

Ohledně pojmu „přímé dotčení“ je bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu. Ve svých rozsudcích specifikuje, co lze považovat za potenciální „přímé dotčení“ a co už naopak ne. *„Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, pachem, prachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod. tj. různými imisemi (§ 127 odst. 2 OZ). (...) Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.“*⁵⁸ Kromě těchto evidentních a zřejmých zásahů se podle další judikatury NSS může jednat o „přímé dotčení“ například v případě

⁵⁷ Nález ÚS ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., N 43/17 SbNU 303.

⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111.

zhoršení výhledu na historické panorama města⁵⁹, zvýšení dopravy na komunikaci, kterou s určitou pravděpodobností budou používat budoucí návštěvníci nákupního centra⁶⁰ a dokonce i narušení duchovního poslání památného místa^{61,62}. Nejednoznačné případy nastávají v případě výrazného zhoršení, nebo úplného odejmutí stávajícího výhledu, nebo tvrzení o snížení tržní hodnoty nemovitosti.⁶³

Pokud stavební úřad dojde k závěru, že určitá osoba může být rozhodnutím přímo dotčena, jedná s ní jako s účastníkem řízení. V případě, že se určitá osoba přihlásí a požaduje, aby s ní bylo jednáno jako s účastníkem řízení, postupuje stavební úřad podle ustanovení § 28 odst. 1 SprŘ. Tedy, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom vydá stavební úřad usnesení proti, kterému může tato osoba podat odvolání. V evidentních případech, kdy není pochyb o tom, že určitá osoba není účastníkem řízení, není potřeba vydávat toto usnesení a stačí vydat sdělení. Je tomu tak v případech, kdy není třeba provádět skutková dokazování, nebo dochází pouze k aplikaci ustanovení zákona přesně upravující okruh účastníků řízení.⁶⁴

Stavební úřad však musí vždy provést potřebná šetření a nemůže osoby, které tvrdí, že mohou být rozhodnutím dotčeny „odbýt“ tvrzením, že je zjištění potřebných skutečností příliš nákladné a pro řízení neekonomické, a to i přes to, že okruh dotčených osob může být velice široký.⁶⁵

Z hlediska posouzení této skupiny účastníků (podle § 82 odst. 2 písm. b) StavZ) se přikláním k názoru, že se ve smyslu správního řádu jedná o účastníky vedlejší

⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68.

⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126.

⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, čj. 1 As 46/2007-150.

⁶² Roztočil A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 354.

⁶³ Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111.

⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39.

⁶⁵ op. cit. sub 61.

(§ 27 odst. 2 SprŘ), protože jim územní rozhodnutí nezakládá, nemění nebo neruší jejich práva nebo povinnosti, ale jejich práv a povinností se „pouze“ dotýká. Stavební zákon na tuto skupinu účastníků odkazuje v ustanovení § 87 odst. 3 a uvádí, že je třeba tyto účastníky v řízeních, kde se doručuje veřejnou vyhláškou, identifikovat, a to označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí.

Poslední skupinu účastníků tvoří osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis (§ 85 odst. 2 písm. c) StavZ). Zvláštním právním předpisem, který těmto osobám právo účastnictví stanoví, jsou například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále „ZOPK“), zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „ZPVŽP“) a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Tyto zákony zakládají právo účastnit se územního řízení subjektům soukromého práva, typicky spolkům, a to při splnění několika podmínek. Základní podmínka je u všech těchto zákonů vyjádřena obdobně a je spatřována v účelu daného spolku, resp. jiné osoby soukromého práva. Cílem a hlavním posláním spolku musí být ochrana hodnot a veřejného zájmu, který sleduje daný zákon. Další podmínky jsou jednotlivými zákony určeny odlišně.

Spolky, dříve označované jako občanská sdružení, mají možnost podat žádost o poskytování informací o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 ZOPK). Tato žádost je platná jeden rok a může být podána opakovaně. Díky tomuto nástroji je pak občanům zajištěna možnost účasti na územním řízení, a tím i ochrana jejich společných zájmů. Do řízení se mohou přihlásit ve lhůtě do osmi dnů od oznámení o zahájení řízení. Zákon o ochraně přírody stanoví odlišný režim pro určení okamžiku oznámení o zahájení řízení než správní řád. Dnem oznámení se rozumí buďto doručení písemného vyhotovení, nebo, a to mnohem častěji, první den zveřejnění oznámení o zahájení řízení na úřední desce správního orgánu za podmínky, že je umožněn dálkový přístup (§ 70 odst. 3 ZOPK). Obdobnou úpravu obsahuje i vodní zákon. Odlišnou

úpravu nalezneme v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož nedávná novela může zapojení spolků na řízení, coby účastníků řízení, poměrně komplikovat.

Kromě výše uvedené základní podmínky, požaduje aktuální znění ZPVŽP, aby osoba vznikla alespoň před třemi roky ode dne zveřejnění informace o vedení navazujícího řízení (územního řízení), resp. ode dne rozhodnutí, že daný záměr nebude podle ZPVŽP posuzován, nebo se musí jednat o osobu, kterou podporuje svými podpisy alespoň dvě stě osob (§ 3 písm. i) odst. 2) ZPVŽP). Tato osoba se musí o účast v navazujícím řízení písemně přihlásit, a to do třiceti dnů od zveřejnění informace o zahájení navazujícího řízení, které se vždy vede jako řízení s velkým počtem účastníků. ZPVŽP označuje tyto osoby jako „dotčenou veřejnost“ a konstruuje zajímavé právo, kterým tyto osoby disponují. V případě, že dotčená veřejnost nebyla účastníkem řízení v prvním stupni, může přesto proti vydanému rozhodnutí podat odvolání (§ 9c odst. 4 ZPVŽP). Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se dále může bránit i žalobou podle SŘS a soud o ní dokonce musí rozhodnout do devadesáti dnů ode dne, kdy mu žaloba došla (§ 9d odst. 2 ZPVŽP). Ve spojitosti s tímto lze připomenout, že záměry posuzované podle tohoto zákona vyžadují vždy také, a to bezvýjimečně, vydání územního rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 odst. 4 StavZ).

Mimo zvláštní práva, která uvádím u jednotlivých skupin, disponují účastníci územního řízení řadou „klasických“ oprávnění, pomocí kterých mohou účinně hájit své zájmy v územním řízení a které vychází ze správního řádu. Účastníci mají právo nahlížet do spisu (§ 38 odst. 1 SprŘ), činit z něj kopie (§ 38 odst. 4 SprŘ), navrhopat důkazy (§ 50 SprŘ), nechat se zastoupit (§ 33 SprŘ), aby jim bylo rozhodnutí oznámeno (§ 72 SprŘ), podat proti rozhodnutí odvolání (§ 81 SprŘ), v případě nečinnosti správního orgánu žádat o uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 SprŘ) a další. Za nejpodstatnější oprávnění založená stavebním zákonem lze označit právo podat vůči navrhovanému záměru námítky, které je detailně rozebráno v kapitole 3.7.

Současně s právy vznikají účastníkům územního řízení také určité povinnosti, jejichž smyslem je zajistit hladký proběh řízení a dosažení cíle řízení, tedy vydání územního rozhodnutí. Jako příklad lze uvést institut zastoupení na základě zákona a opatrovnictví, kdy jsou procesně nezpůsobilý účastníci zastoupeni zákonnými zástupci, resp. opatrovníky (§ 32 SprŘ). Dále jsou účastníci povinni poskytovat veškerou potřebnou součinnost při zajišťování podkladů řízení (§ 50 odst. 2 SprŘ) a s tím spojené oprávnění správních orgánů vynucovat formou pořádkových pokut plnění určitých povinností (§ 62 SprŘ). A konečně i povinnost respektovat vydaná rozhodnutí, která jsou vykonatelná a v právní moci (§ 73 odst. 2 SprŘ).

3.5 Žádost o vydání územního rozhodnutí

Územní řízení se zahajuje podáním žádosti věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu; řízení je zahájeno dnem, kdy žádost dojde příslušnému orgánu (§ 44 odst. 1 SprŘ). Tato žádost musí mít předepsané obsahové náležitosti, které jsou uvedeny v ustanovení § 86 odst. 1 StavZ a k žádosti je třeba také připojit přílohy uvedené v ustanovení § 86 odst. 2 StavZ. Kromě obecných náležitostí vyžadovaných správním řádem (§ 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 SprŘ) obsahuje žádost základní údaje o navrhovaném záměru, označení pozemků, resp. staveb, kterých se záměr týká a označení osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám, pokud mohou být územním rozhodnutím přímo dotčeny (§ 86 odst. 1 StavZ). Stavební úřad podanou žádost posoudí a vyhodnotí, zda splňuje předepsané požadavky. V případě, že má žádost nedostatky, usnesením řízení přeruší a vyzve žadatele k jejich odstranění (§ 86 odst. 5 StavZ). Poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 39 odst. 1 SprŘ) a poučí ho o následcích jejich neodstranění (§ 45 odst. 2 StavZ). Lhůta k odstranění není stavebním zákonem ani správním řádem přesně určena a je na úvaze stavebního úřadu, aby posoudil konkrétní situaci, vady žádosti a

dalších okolnosti a o její délce sám rozhodl.⁶⁶ Okamžik zahájení územního řízení je významný zejména pro běh lhůty pro vydání rozhodnutí. Přerušением řízení se běh této lhůty staví a lhůta začne opět běžet až odstraněním vytykánych nedostatků. V případě, že žadatel neodstraní nedostatky, které brání pokračování v řízení, stavební úřad podle § 66 odst. 3 SprŘ územní řízení usnesením zastaví. Tato skutečnost, však nebrání žadateli podat žádost novou a stavební úřad ji opět posoudí. V procesu odstraňování vad žádosti je úlohou stavebního úřadu, aby pomáhal žadatelům činit korektní a úplná podání. Tato koncepce vychází z cílů a principů soudobého vnímání veřejné správy, jako služby veřejnosti. Bohužel se v praxi poměrně často setkáváme s opačným chováním úředníků, které musí být vyvažováno odbornou pomocí zkušených právníků a v konečném důsledku působí zvýšení nákladů pro realizaci staveb a jiných záměrů. Výše uvedená usnesení se oznamují pouze žadateli a je proti nim, ve smyslu § 76 odst. 5 SprŘ, přípustné odvolání, které však nemá odkladný účinek.

Žádost se podává na předepsaných formulářích, které upravuje vyhláška č. 503/2006 Sb. a její přílohy. V závislosti na typu územního rozhodnutí jsou náležitosti žádosti a formuláře vymezeny podle příloh k této vyhlášce: příloha č. 1 – o umístění stavby, č. 2 – o změně využití území, č. 3 – o změně vlivu užívání stavby na území, č. 4 – o dělení nebo scelování pozemků a č. 5 – o ochranném pásmu. V případě, že žadatel nepodá žádost v uvedeném formátu, je řízení zahájeno i přes to a stavební úřad má povinnost vyzvat žadatele k odstranění vad (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20).⁶⁷

Žadatel také musí k žádosti připojit přílohy vyžadované stavebním zákonem (§ 86 odst. 2 StavZ). První přílohou je doklad, který prokazuje vlastnické právo žadatele, nebo smlouvu či doklad o právu požadovaný záměr na pozemcích či stavbách realizovat. Tuto přílohu žadatel nemusí připojovat v případě, že jsou

⁶⁶ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 342.

⁶⁷ Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M. Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015, komentář k § 86.

tyto skutečnosti ověřitelné v katastru nemovitostí dálkovým způsobem. Dokladem o právu realizovat daný záměr mohou být například správní rozhodnutí, vydaná podle dříve platného zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny. Těmito rozhodnutími vznikala věcná břemena, která nejsou evidována, ani zapisována do katastru nemovitostí a jejichž obsahem je právo provést stavby; zpravidla určitý soubor staveb technické infrastruktury.⁶⁸ Jestliže žadatel nemá vlastnické právo nebo nedoloží smlouvu nebo jiný doklad o právu provést daný záměr, postačí, když připojí souhlas vlastníka předmětné nemovitosti (§ 86 odst. 3 StavZ). V případě, že lze danou nemovitost vyvlastnit, není tato příloha vyžadována.

Další přílohou žádosti o územní rozhodnutí jsou závazná stanoviska, případně rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady vydávané podle zvláštních zákonů. Stavební zákon neupravuje okruh dotčených orgánů a podle současné právní úpravy je na žadateli, aby zjistil a obstaral všechna potřebná závazná stanoviska. Tento nelehký úkol však může vyřešit pomocí územně plánovací informace, o kterou může žadatel ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) StavZ požádat příslušný stavební úřad. V územním řízení se zhodnocují všechny potenciálně dotčené veřejné zájmy, a proto v případě, že žadatel nepřiloží určité závazné stanovisko, stavební úřad řízení usnesením přeruší a vyčká jeho vydání. Výjimku tvoří koordinované závazné stanovisko a závazné stanovisko správního orgánu, který je příslušný k vydání územního rozhodnutí, které není k žádosti třeba přikládat (§ 86 odst. 2 písm. b) StavZ). Koordinované závazné stanovisko vydává dotčený orgán v případě, že je podle několika zvláštních zákonů příslušný k vydání závazného stanoviska a zahrnuje ochranu všech dotčených veřejných zájmů chráněných zvláštními zákony.

Žadatel musí dále doložit stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, na které je navrhovaný záměr napojován. Vlastníci této

⁶⁸ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 343-344.

infrastruktury mohou, na rozdíl od dotčených orgánů, zmocnit nebo smluvně převést toto oprávnění na správce a provozovatele veřejné dopravní a technické infrastruktury.⁶⁹ Stanoviska obsahují možnosti a způsoby případného napojení záměru na danou infrastrukturu a reflektují dotčená ochranná a bezpečnostní pásma.

V případě, že je zřejmé, že záměr bude klást nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, může žadatel k žádosti připojit také plánovací smlouvu. Smlouva řeší vybudování nové, nebo úpravu stávající veřejné infrastruktury a její obsahové náležitosti jsou upraveny v příloze č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Pokud ji žadatel nepřiloží a v průběhu řízení stavební úřad zjistí její potřebnost, vyzve jej v přiměřené lhůtě k jejímu předložení a řízení ve smyslu § 88 StavZ přeruší. Nepředložení této smlouvy je závaznou procesní překážkou a znamená zastavení územního řízení.

Posledním podkladem k žádosti o vydání územního rozhodnutí je dokumentace pro vydání územního rozhodnutí (§ 86 odst. 2 písm. e) StavZ). Podrobnou úpravu obsahu a rozsahu této dokumentace nalezneme ve vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb a jejích přílohách. Tato dokumentace se skládá z pěti částí: průvodní zprávy, souhrnné technické zprávy, situačních výkresů, výkresové dokumentace a dokladové části. Je důležité upozornit, že rozsah a obsah jednotlivých částí je přizpůsobován druhu a významu stavby nebo zařízení a podmínkám v území, ale uvedenou strukturu je nutné dodržet i v jednodušších případech.⁷⁰ Důraz na odbornost sledujeme v požadavku, že dokumentace musí být zpracována autorizovaným projektantem ve smyslu § 158 odst. 1 StavZ, tedy osobou, která získala oprávnění k výkonu této činnosti podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě).

⁶⁹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804305. str. 214.

⁷⁰ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 346.

Vysoký standart odpovídá i odpovědnosti projektanta, který je odpovědný za správnost, celistvost a úplnost vypracované dokumentace, a to s důrazem na ochranu veřejných zájmů a jejich koordinaci. Při tvorbě dokumentace spolupracuje a je v součinnosti s příslušnými orgány územního plánování a dotčenými orgány (§ 159 odst. 1 StavZ). Dodržení zásady odbornosti je zajištěno ustanovením § 86 odst. 5 StavZ. Pokud není dokumentace zpracována autorizovanou osobou, stavební úřad řízení, bez předchozí výzvy k odstranění nedostatků, zastaví.

Kromě požadavků stavebního zákona je před realizaci významných záměru třeba vyhovět také požadavkům zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stavební zákon umožňuje posoudit tyto požadavky současně s vedením územního řízení, a to podle § 91 StavZ.

3.6 Zahájení řízení, doručování a průběh řízení

Jak je výše uvedeno, územní řízení je zahájeno dnem podání žádosti věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu. O této skutečnosti je stavební úřad povinen informovat všechny jemu známé účastníky řízení (§ 47 odst. 1 SprŘ). V závislosti na typu vedeného řízení může stavební úřad splnit tuto povinnost dvěma způsoby. V případě, že jde o „klasické“ řízení, tedy řízení s počtem účastníků do 30 osob, doručuje jim oznámení o zahájení řízení jednotlivě. Pokud se však jedná o řízení s velkým počtem účastníků, více než 30 osob, doručuje stavební úřad oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou. Účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) StavZ a dotčeným orgánům musí vždy doručovat jednotlivě (§ 87 odst. 1 StavZ). Požadavek na jednotlivé doručování vlastníkům pozemků a stavem, kteří nejsou žadateli, je u rozsáhlých záměrů, typicky liniových staveb, přijímán s ohledem na administrativní náročnost a náklady na jednotlivé doručování poměrně negativně.⁷¹ Úkolem stavebního úřadu je zajistit oznámení o vedení územního řízení všem

⁷¹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804305. str. 218.

účastníkům, o kterých se stavební úřad dozví, a to nejen na začátku řízení, ale s ohledem na ustanovení § 47 odst. 2 SprŘ i v jeho průběhu. Tato povinnost vyplývá ze základních zásad správního řízení – zákonnosti, součinnosti a hospodárnosti.⁷² Kromě doručování nabízí zákon možnost zveřejnit oznámení o zahájení řízení také na úřední desce správního orgánu (§ 47 odst. 3 SprŘ). Ve světle judikatury NSS se jedná o možnost, a nikoliv povinnost správního orgánu, která představuje jakýsi informační nadstandard.⁷³

Spolu s oznámením o zahájení řízení nařídí stavební úřad ústní jednání, které se nesmí konat dříve než 15 dnů od doručení oznámení o jeho konání. Je-li to účelné, zpravidla když je třeba účastníky seznámit s konkrétním záměrem v terénu, spojí stavební úřad ústní jednání s ohledáním na místě⁷⁴. Pokud jsou poměry v území stavebnímu úřadu dobře známé a žádost obsahuje dostatečné podklady pro posouzení záměru, může od konání ústního jednání upustit. V takovém případě je nutné stanovit lhůtu, ve které mohou účastníci řízení uplatnit své námitky a dotčené orgány mohou uplatnit závazná stanoviska. Tato lhůta nesmí být kratší než 15 dnů (§ 87 odst. 1 StavZ).

Ústní jednání se koná zpravidla neveřejně. Zákon však uvádí případ, kdy může stavební úřad nařídít konání veřejného ústního jednání. Je tomu tak u záměrů, ke kterým vydal příslušný správní orgán stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě umístování záměrů v území, pro které není vydán územní plán je nařízení veřejného ústního jednání obligatorní (§ 87 odst. 2 StavZ). Veřejnost se o zahájení řízení může dozvědět jednak z veřejné vyhlášky, kterou stavební úřad vyvěsí minimálně 30 dnů před konáním veřejného ústního jednání a jednak z informace, kterou vyvěsí žadatel na místě určeném stavebním úřadem. Tímto místem je

⁷² MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 354.

⁷³ Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51.

⁷⁴ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 354.

zpravidla lokalita, kde je záměr umisťován, nebo jiné místo, které je veřejnosti dobře přístupné a lépe poslouží účelu veřejnost o záměru informovat. Informace obsahuje termín konání veřejného ústního jednání a žádost o vydání územního rozhodnutí, včetně grafického znázornění navrhovaného záměru, ze které si potenciální účastníci řízení a veřejnost mohou učinit úsudek o dopadech záměru na jejich práva a okolí. Nesplněním této povinnosti se žadatel vystavuje riziku opakování veřejného ústního jednání, avšak za podmínky, že byl některý z účastníků územního řízení nevyvěšením informace zkrácen na svých právech. Zákon formuluje vyvratitelnou právní domněnku ke splnění této povinnosti a je na stavebním úřadu, resp. účastníku řízení, aby prokázal, že žadatel uvedenou povinnost nesplnil (§ 87 odst. 2 StavZ). K této konstrukci lze poznamenat, že prokazování negativní skutečnosti je obecně v právním odvětví poměrně komplikované.

Speciální úpravu doručování můžeme nalézt u záměrů, které zasahují do území více obcí. Oznámení o zahájení řízení a další úkony se doručují vyvěšením na úředních deskách příslušných obecních úřadů, na kterých se záměr umisťuje. Stavební úřad písemnost, nejpozději v den, kdy ji sám vyvěsil, zašle obcím úřadům a ty ji na dobu nejméně 15 dnů vyvěsí na úřední desce (§ 25 odst. 3 SprŘ). Pro určení okamžiku doručení, je však právně významné „pouze“ vyvěšení na úřední desce stavebního úřadu, který řízení vede (§ 87 odst. 4 StavZ). Patnáctým dnem po vyvěšení (počítáno až ode dne následujícího po dni vyvěšení) se písemnost považuje za doručenu, a to bez ohledu na to, zda konec lhůty připadá na sobotu, neděli nebo svátek. Na běh této lhůty se totiž nevztahuje ustanovení § 40 SprŘ, jelikož nejde o lhůtu, která je určena k provedení určitého úkonu v řízení, ale okamžik doručení.⁷⁵ U všech případů doručování veřejnou vyhláškou zároveň platí, že písemnost musí být kromě vyvěšení písemného vyhotovení umožněn také dálkový přístup k dokumentu, na internetu.

⁷⁵ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 355.

Od okamžiku zahájení řízení začíná stavebnímu úřadu běžet lhůta pro vydání územního rozhodnutí. Tato lhůta je upravena odlišně od obecné úpravy správního řádu a podle § 87 odst. 4 StavZ má stavebním úřad povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení řízení.⁷⁶ Ve zvlášť složitých případech, zejména při posuzování záměrů, ke kterým je vydáváno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, činí tato lhůta 90 dnů (§ 87 odst. 4 StavZ). Stanovení delší lhůty (srov. § 71 odst. 1 a 3 SprŘ) vychází ze složitosti a komplexnosti územního řízení, ve kterém se zohledňuje řada veřejných a soukromých zájmů, jejichž posouzení klade na úřednický aparát vysoké odborné nároky.

Stavební úřad ve věci postupuje v souladu s ustanovením § 6 SprŘ bez zbytečných průtahů a míří k cíli řízení, k vydání územního rozhodnutí, resp. k zamítnutí žádosti. Na procesní průběh řízení mají vliv některé zákonem předpokládané skutečnosti, na které stavební úřad reaguje mimo jiné přerušением nebo zastavením řízení. Řízení stavební úřad zastaví, pokud nastane některá ze skutečností uvedených v § 66 odst. 1 SprŘ. Důvody přerušení řízení jsou uvedeny v ustanovení § 64 odst. 1 a 2 SprŘ a v ustanoveních § 86 a § 88 StavZ. Přerušení řízení má vliv na běh lhůty pro vydání územního rozhodnutí. Tato lhůta po dobu přerušení řízení neběží. V případě, že stavební nevydá ve stanovené lhůtě územní rozhodnutí, stává se nečinným. Ochranu proti nečinnosti stavebního úřadu zajišťuje nadřízený správní orgán, příslušný krajský úřad, který jakmile se o ní dozví, učiní z moci úřední některé z opatření proti nečinnosti, uvedená v § 80 odst. 4 SprŘ (§ 80 odst. 1 SprŘ). Pro účastníky řízení je významné, že po uplynutí lhůty k vydání územního rozhodnutí, mohou podat žádost o uplatnění těchto opatření (§ 80 odst. 3 SprŘ). Touto žádostí se nadřízený orgán musí zabývat a také o ni odůvodněně rozhodnout.

⁷⁶ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 174.

3.7 Námitky, závazná stanoviska a připomínky

Posouzení navrhovaného záměru je koncentrováno v rámci ústního jednání, které má povahu námitkového a připomínkového řízení.⁷⁷ Dotčené orgány chrání veřejné zájmy formou závazných stanovisek, účastníci řízení hájí své soukromé zájmy formou námitek a veřejnost uplatňuje vůči záměru připomínky. Všechny výše uvedené subjekty pak v souladu s koncentrační zásadou musí jednotlivé úkony učinit nejpozději do konání ústního jednání, jinak se k nim nepřihlíží (§ 89 odst. 1 StavZ). Smyslem zásady koncentrace je zamezit zbytečným průtahům v řízení a ve vztahu k základním zásadám správního řízení je konkrétním projevem zásady hospodárnosti. Koncentrační zásada se vztahuje také k procesu vydávání územního nebo regulačního plánu, ve kterém bylo o námitkách nebo závazných stanoviscích již rozhodnuto, k takovým námitkám nebo závazným stanoviskům nemůže být v územním řízení přihlíženo (§ 89 odst. 2 StavZ). Jedná se o slabší projev zásady koncentrace, než jak je tomu ve stavebním řízení, kde nemohou být uplatněny nejen námitky a závazná stanoviska, o kterých bylo rozhodnuto, ale ani námitky a závazná stanoviska, která mohla být v předcházejících řízeních a procesech uplatněna (§ 114 odst. 2 StavZ). V případě, že stavební úřad upustí od konání ústního jednání, stanoví lhůtu pro uplatnění námitek, závazných stanovisek a připomínek, která nesmí být kratší než 15 dnů. K pozdě uplatněným úkonům stavební úřad opět nepřihlíží, ale v případě zmeškání tohoto úkonu je možné ve smyslu § 41 SprŘ požádat o prominutí zmeškání jeho podání, a to ve lhůtě do 15 dnů od dne, kdy pominula překážka bránící úkon učinit, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy měl být úkon proveden.

Závazným stanoviskům a jejich formě se věnuji v kapitole 3.3 a nyní pouze doplním, že některé zvláštní zákony upravují kromě závazných stanovisek také stanoviska. Stanoviska představují jeden z podkladů pro vydání územního

⁷⁷ MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197. str. 72.

rozhodnutí a nejsou svým obsahem pro jeho vydání plně závazná. Na rozdíl od závazných stanovisek se od nich může stavební úřad odchytil, avšak za podmínky, že svůj odlišný postup řádně odůvodní.⁷⁸ Zvláštní zákony používají k označení závazných a „obyčejných“ stanovisek nejednotnou terminologii, což může v praxi působit potíže. Doporučuji tedy věnovat pozornost formě daného (závazného) stanoviska, jak je zvláštním zákonem stanovena a nespoléhat na obecné znalosti o této tematice. Konkrétně upozorňuji na zákon o pozemních komunikacích (§ 16 odst. 2 a § 44 odst. 1) a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 9a odst. 3).

Účastníci řízení mají při projednávání záměru významné postavení, které se projevuje hlavně právem uplatnit vůči navrhovanému záměru námitky. Učinit tak mohou stejně jako dotčené orgány do konce ústního jednání, resp. ve lhůtě určené stavebním úřadem v případě, že je od ústního jednání upuštěno. Stavební úřad je povinen všechny jemu známé účastníky o tomto právu poučit (§ 89 odst. 5 StavZ). Kromě lhůty je třeba podat námitky ve formě vyžadované ustanovením § 37 odst. 2 SprŘ, doplněném o náležitosti podle § 89 odst. 3 StavZ. Účastník řízení uvede hlavně skutečnosti, které zakládají jeho postavení účastníka řízení a důvody, pro které námitky podává. Je důležité upozornit, že neúplné, či vadné námitky stavební úřad nepřezkoumává a nevyzývá účastníka k jejich opravě jako u vadné žádosti, ale vůbec k nim nepřihlíží.⁷⁹

Účastníci řízení mohou podávat pouze námitky, které se týkají jejich soukromých práv a zájmů, resp. veřejných zájmů, které podle jejich stanov hájí a které mohou být vydávaným územním rozhodnutím přímo dotčeny (§ 89 odst. 4 StavZ). Rozlišení vychází z rozdílných skupin účastníků územního řízení, kteří hájí různé zájmy; konkrétně jsou vymezeny v kapitole 3.4. Účastníci řízení, kterým je účast na řízení založena zvláštními zákony, tak mohou hájit pouze takové zájmy, které

⁷⁸ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 366.

⁷⁹ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 367.

vychází z daného zákona. Například spolky účastníci se řízení na základě § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mohou uplatňovat jen takové námítky, které souvisejí s ochranou přírody a krajiny, jak je vymezena v ustanoveních § 1 a 3 výše uvedeného zákona.⁸⁰ Naopak vlastníci pozemků a staveb v daném území, kde je záměr umístován, mohou ve světle rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103 namítat i nesoulad záměru s územně plánovací dokumentací. Územně plánovací dokumentace neslouží jen k ochraně veřejného zájmu v obecné rovině, ale také k ochraně práv a oprávněných zájmů konkrétních vlastníků pozemků a staveb, které se v daném území nachází.⁸¹

V souvislosti uplatněním těchto námitek lze upozornit na skutečnost, že stavební úřad má ze zákona povinnost zkoumat soulad navrhovaného záměru s územně plánovací dokumentací, a to i v případě, že na nesoulad není námítkami účastníků upozorněn. V případě, že stavební úřad soulad s územně plánovacími dokumenty nezkontroluje, nebo ji aplikuje chybně, mají účastníci řízení právo namítat tento nesoulad v odvolacím řízení, ačkoliv ho nenamítali v řízení před stavebním úřadem.⁸² Dokonce i v případě, že odvolatel nenamítá nesoulad navrhovaného záměru s územně plánovací dokumentací, odvolací správní orgán je povinen napadené rozhodnutí přezkoumat i mimo rozsah odvolacích námitek s právními předpisy z úřední povinnosti. Tato povinnost vyplývá z revizního principu uplatňovaném v odvolacím řízení podle § 89 odst. 2 SprŘ, přičemž podle § 90 písm. a) stavebního zákona stavební úřad je povinen v územním řízení zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací.

K nejčastějším námitkám patří omezování práv dotčených vlastníků sousedních pozemků a staveb, které se projevuje hlavně možným vznikem imisí a které také bývá často důvodem vzniku sousedských sporů. Imise mohou mít různou podobu: zastínění sousední nemovitosti, obtěžování kouřem vypouštěným z nevhodně umístěného komína, zhoršení dopravní dostupnosti, resp. zvýšené množství

⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

⁸¹ Rozsudku NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103.

⁸² Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 4. 2009, čj. 9 Ca 125/2007-53.

dopravy, narušování soukromí sousedů a další. Kromě imisí se v územním řízení můžeme setkat s námitkami ohledně nevhodnosti záměru pro dané území, upozornění na nejrůznější negativní důsledky vyvolané umístěním záměru, rozporování práva žadatele záměr do území umístit a další.

Pro správné určení, jakým procesním postupem má stavební úřad při posuzování námitek postupovat, je třeba rozlišovat:

- a) námitky veřejnoprávní
- b) námitky občanskoprávní
 - a. týkající se obsahu vlastnického práva (imise)
 - b. týkající se existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva.

Stavební zákon zakládá pravomoc stavebnímu úřadu k posouzení občanskoprávních námitek, pokud nepřekračují jeho působnost (§89 odst. 6 StavZ) a stanoví tak velice široké oprávnění stavebnímu úřadu, když přesouvá část rozhodovací pravomoci soudů v občanskoprávních sporech na správní orgány. Zajímavé je zejména určení, který orgán je příslušný k rozhodování o občanskoprávních námitkách. Určujícím kritériem zde je, zda se daná námitka týká existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva, nebo nikoliv, přičemž panuje shoda ohledně určení, co se rozumí existencí nebo rozsahem vlastnického práva. J. Spáčil teoretizuje a úmyslně formuluje absurdní příklad, který následně vyvrací: „*námitka, že stavba zastíní sousední pozemek nad míru přirozenou poměrům, může být považována za námitku týkající se existence práva zastínit sousední pozemek nebo naopak práva nebýt sousední stavbou zastiňován.*“⁸³ Ustanovení § 89 odst. 6 StavZ však není možné vykládat extenzivně, ale je naopak nutné jej vykládat restriktivně. Zákonodárce jistě

⁸³ Spáčil, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkající se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 9/2010. str. 306.

neměl v úmyslu založit pravomoc k rozhodování o těchto sporech při umisťování staveb soudu, ale stavebnímu úřadu.⁸⁴ K vymezení pravomoci a působnosti stavebního úřadu si můžeme pomoci také úvahou nad úkoly a cíli územního plánování, resp. územního rozhodování a úkolem soudu v této oblasti. „*Povolování a umisťování staveb je věcí stavebního úřadu a soud nemůže stavbu povolit ani nahrazovat činnost stavebního úřadu zákazem stavby.*“⁸⁵ Bez ohledu na možnost stavebního úřadu posuzovat občanskoprávní námitky, zůstává úlohou soudu posoudit občanskoprávní námitky týkající se existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva. Komentář S. Malého uvádí, že pravomoc soudů je zachována typicky ve dvou případech. Jednak v případech, kdy je zpochybňována samotná existence vlastnického práva, resp. jiného práva na základě, kterého je záměr umisťován (např. nájemního) a jednak v případech sporů o hranice pozemků.⁸⁶ Naopak námitky týkající se možného vzniku rozlišných imisí (stínění, hluk, prach apod.) je plně v kompetenci stavebního úřad.⁸⁷ Pravomoc soudu není v takových případech založena ani, pokud stavební úřad účastníka odkáže přímo na soud.

Stavební zákon se v obou případech kloní ke smírnému řešení sousedských vztahů a upravuje pouze situace, kdy se sousedům dohodnout nepodaří.

O námitkách, které spadající do působnosti stavebního úřadu si stavební úřad učiní úsudek a rozhodne ve věci (§ 89 odst. 6 StavZ). Námitky posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, které jsou upraveny zejména vyhláškou č. 368/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby a vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území a na základě závazných stanovisek a jiných podkladů, které vydávají dotčené orgány.

⁸⁴ Spáčil, J. op. cit. sub 80.

⁸⁵ Spáčil, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkající se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 9/2010. str. 305.

⁸⁶ MALÝ, S., Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852. str. 180.

⁸⁷ Rozsudek NS sp. Zn. 2 Cdo 1889/97, rozsudek NS sp. Zn. 22 Cdo 410/2005.

Námítka, které spadají do pravomoci soudu, je třeba vyřídit jako předběžnou otázku, tak, že stavební úřad může účastníka, který námítka podal vyzvat k podání žaloby k civilnímu soudu ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) SprŘ, zároveň mu k tomu stanovit lhůtu a řízení usnesením přerušit (§ 64 odst. 1 písm. c) SprŘ). Případně jej „pouze“ na možnost podat žalobu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 SprŘ a § 4 odst. 4 SprŘ upozornit a poučit.⁸⁸ Komentářová literatura se rozchází s judikaturou ohledně řešení situací, kdy vyzvaný účastník řízení žalobu ve stanovené lhůtě k soudu nepodá. Macháčková uvádí, že v takovém případě je stavební úřad povinen žádost zamítnout s odkazem na nemožnost si o těchto otázkách učinit vlastní úsudek. NSS zaujímá k této problematice odlišný názor a kontruje určitou teorii elasticity pravomoci k rozhodování o těchto námitkách. Ve svém rozsudku uvádí, že ačkoliv tyto námítka překračují pravomoc stavebního úřadu o nich rozhodnout, v případě, že účastník řízení ve stanovené lhůtě nevyužije možnosti obrátit se k soudu, přechází pravomoc rozhodnout i o námitkách týkajících se existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva zpátky ke stavebnímu úřadu.⁸⁹ Tuto teorii NSS podporuje úvahou o smyslu těchto řízení: *„Účelem stavebního řízení je dospět vždy o nejvhodnější a nejrychlejší cestou k vyřešení všech námitek a sporů, a tím i efektivitě tohoto řízení.“*⁹⁰ Stavební úřad po uplynutí lhůty k podání žaloby pokračuje ve smyslu § 57 odst. 2 SprŘ v řízení.

Domnívám se, že řešení Macháčkové není rozumné a zkusím nastínit svoji úvahu proč. Dle mého soudu nabízí tento výklad poměrně jednoduchou situaci, pro snadné blokování vydání územního rozhodnutí. Účastníci řízení mají bezpochyby možnost zpochybnit například vlastnické právo žadatele a stavební úřad je s touto námitkou musí odkázat na soud, ke kterému už ale účastník ví, že žalobu podávat nebude. Po uplynutí lhůty k podání žaloby, tak zajistí, že stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne – což je stěžejní přijatelný závěr.

⁸⁸ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. str. 180.

⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, čj. 9 As 61/2007-52.

⁹⁰ op. cit. sub 78.

Ačkoliv rozšiřování pravomoci orgánů veřejné správy obecně považují za neefektivní a ohrožující, hodnotím konstrukci NSS jako odůvodněnou, logickou a funkční.

V případech, kdy stavební úřad odkáže účastníka řízení se svou námitkou na soud a není zřejmé, který orgán má pravomoc o věci rozhodnout, předloží soud věc k posouzení konfliktnímu senátu. Tento senát je zřízen na základě zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů a rozhoduje o otázkách kladných nebo záporných kompetenčních sporů o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí mezi soudy, orgány moci výkonné a samosprávnými orgány (§ 1 odst. 1 výše uvedeného zákona).

K problematice občanskoprávních námitek se vyjadřuje usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 7. 2011, čj. Konf 10/2011-7, ve kterém je uvedeno, že k řešení námitek týkajících se *„možného budoucího zhoršení pokojného stavu v místě bydlení v důsledku stavebních úprav sousedních nemovitosti, zejména orientace oken, vstupů, vzdálenosti k sousední nemovitosti, prašnosti a možných poškození sousední nemovitosti v průběhu stavebních úprav“* je věcná příslušnost a pravomoc dána stavebnímu úřadu.⁹¹

Veřejnost může k navrhovanému záměru až do konce veřejného ústního jednání uplatňovat připomínky. Ty musí stavební úřad ve vydávaném územním rozhodnutí podle § 92 odst. 1 StavZ odůvodnit. Veřejnost však nemá postavení účastníka řízení, a proto v případě, že sesouhlasí s vypořádáním svých připomínek, nemůže podat odvolání ani žalobu proti rozhodnutí podle SŘS.⁹²

3.8 Posouzení záměru

Umístování záměrů do území podléhá posouzení stavebního úřadu, který zkoumá podanou žádost z mnoha hledisek. Stavební úřad žádost posuzuje již od jejího

⁹¹ Roztočil A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 371.

⁹² Roztočil A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 372.

podání a zkoumá, zda je vůbec způsobilá k zahájení územního řízení (viz kapitola 3.6). V řízení vyhodnocuje, jestli je umístění záměru vyhovující z hlavně hlediska požadavků uvedených v ustanovení § 90 StavZ. Případný nesoulad může znamenat zamítnutí žádosti, nebo se může promítnout do podmínek územního rozhodnutí, pokud takové podmínky zajistí dostatečnou ochranu chráněných zájmů.

a) S územně plánovací dokumentací:

Stavební úřad zkoumá soulad navrhovaného záměru s vydanou územně plánovací dokumentací, tj. územním plánem a zásadami územního rozvoje (blíže kapitola 1.5). Ačkoliv z dikce zákona přímo nevyplývá, že má být záměr v soulad i s politikou územního rozvoje, lze to dovodit z § 31 odst. 4 StavZ ve spojení s § 90 písm. c) StavZ.⁹³ Územně plánovací dokumentace představuje obecný rámec uspořádání daného území a územní rozhodování na ní přímo navazuje, když v konkrétních případech dochází k reálné aplikaci těchto pravidel do podoby územních rozhodnutí. Podle rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98 se žádost na vydání územního rozhodnutí posuzuje podle právního a skutkového stavu v době jeho vydání. Pokud tedy došlo od podání žádosti ke změně územně plánovací dokumentace, je třeba zkoumat soulad žádosti již s touto nově přijatou územně plánovací dokumentací.⁹⁴ V případě, že územní rozhodnutí není v územně plánovací dokumentaci v souladu, nemusí to nutně znamenat jeho nezákonnost. Podle rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 7 As 41/2008-103 působí nezákonnost pouze taková odchylka, která je v rozporu se závaznou částí územně plánovací dokumentace nebo pokud popírá smysl a limity využití území, jak je územně plánovací dokumentací vymezena.⁹⁵

⁹³ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 375.

⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98.

⁹⁵ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 374.

b) S úkoly a cíli územního plánování:

Dále stavební úřad zkoumá soulad navrhovaného záměru s úkoly a cíli územního plánování (blíže kapitola 1.4), zejména s charakterem území a požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území (§ 90 písm. b) StavZ). To platí zejména pro případy, kdy územní plán pro dané území není vydán. V každém individuálním případě je třeba zkoumat, jaké konkrétní hodnoty území má a posoudit, zda navrhovaný záměr může tyto hodnoty ohrozit, či dokonce přímo narušit. Pod urbanistickými hodnotami si můžeme představit stávající podobu zástavby (např. uliční čáry, výška a tvar budov, použité materiály apod.), procento zastavěnosti, podíl zeleně, funkční využití staveb a další.⁹⁶

c) S požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území:

Obdobně jako při posuzování občanskoprávních námitek, postupuje stavební úřad i z hlediska zkoumání navrhovaného záměru. Vyhodnocuje, zda záměr odpovídá požadavkům stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, zejména požadavkům na využití území (§ 90 písm. c) StavZ). V této souvislosti lze upozornit na výklad pojmu obsažného v ustanovení § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., týkající se vymezení pozemků, stanovování podmínek jejich využití a umístování staveb na ně. Ustanovení stanoví, že tyto činnosti mohou s ohledem na souvislosti a charakter území být prováděny pouze, pokud nezhoršují „kvalitu prostředí a hodnotu území“, což lze dle A. Roztočila považovat za náhradu požadavku na „pohodu bydlení“, jak jej vyjadřovala předchozí právní úprava (§ 8 odst. 1 in fine vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu).⁹⁷ K tomuto ustanovení lze připomenout rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116, dle kterého mají správní orgány pojem

⁹⁶ MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. str. 183.

⁹⁷ Roztočil, A. in: Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. str. 375.

„pohoda bydlení“ posuzovat jak z objektivního hlediska, které je tvořeno souhrnem činitelů a vlivů, přispívajících k zdravému a vhodnému bydlení pro všechny uživatele, zejména kvalitou životního prostředí (hladina hluku, čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně a další), tak i ze subjektivního hlediska, které však nesmí vybočovat v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.⁹⁸

d) *S požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu:*

Dále je třeba posoudit, zda je navrhovaný záměr v souladu s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Stavební zákon upravuje specifický postup v řízení v případě, že záměr klade nové požadavky na infrastrukturu, resp. vyžaduje úpravu stávající infrastruktury (bližší v kapitole 3.6).

e) *S požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů a ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení:*

Poslední kategorií posuzovaných kritérií představují požadavky zvláštních právních předpisů a ochrana práv účastníků řízení (§ 90 písm. e) StavZ). V územním řízení je kladen důraz na koordinaci veřejných zájmů, kterou zajišťuje stavební úřad, jehož úkolem je zajistit správné vymezení okruhu dotčených orgánů. Uplatněná závazná stanoviska vytváří určité mantinely pro případné povolení navrhovaného záměru, které se projevují stanovením podmínek, za kterých lze záměr do území umístit. V případě, že je dáno negativní závazné stanovisko, stavební úřad bez dalšího žádost zamítne⁹⁹, což je konkrétním vyjádřením zásady procesní ekonomie a rychlosti řízení. Žadatel nemůže samostatně napadnout odvoláním (natož správní žalobou) negativní závazné stanovisko. Může se odvolat jedině proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti (zde z důvodu negativního závazného stanoviska coby

⁹⁸ Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116.

⁹⁹ Srov. § 149 odst. 3 správního řádu

podkladového aktu).¹⁰⁰ V této souvislosti upozorňuji na odlišný postup v odvolací řízení, ve smyslu § 149 odst. 4 SprŘ, kdy si odvolací orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který závazné stanovisko vydal.

Běžně se praxi setkáme s případy, kdy dochází k rozporu mezi jednotlivými závaznými stanovisky, resp. stanovisky a také k rozporům mezi názorem správního orgánu, který řízení vede a závaznými stanovisky. Jak je uvedeno výše stavební úřad má povinnost promítnout podmínky závazných stanovisek do výroku územního rozhodnutí, avšak nesmí k této povinnosti přistupovat slepě. V případě těchto rozporů je třeba před vydáním územního rozhodnutí tyto rozpory projednat a vyřešit. Stavební úřad by se měl prvně podle ustanovení § 5 SprŘ pokusit o smírné řešení sporu¹⁰¹, a pokud to povaha věci neumožňuje postupovat podle ustanovení § 4 odst. 8 StavZ, které odkazuje na správní řád, kde je řešení těchto sporů upraveno v ustanovení § 136 odst. 6, které stanoví, že se postupuje *„přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů (...) bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.“*. Vznikne-li takový rozpor, předloží správní orgány věc nejblíže nadřízenému správnímu orgánu a nemají-li společný nadřízený správní orgán, pak tento rozpor projednávají příslušné nadřízené ústřední správní orgány.¹⁰² Ústřední správní orgány projednají rozpor v dohodovacím řízení, a pokud je dohodovací řízení bezvýsledné, předloží věc k řešení vládě, která o rozporu rozhodne.

Úlohou stavební úřadu je také zajistit účastníkům řízení možnost bránit svá práva v územním řízení. Tato povinnost se projevuje zejména správným určením

¹⁰⁰ Srov. § 149 odst. 4 správního řádu

¹⁰¹ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013, str. 41.

¹⁰² Srov. § 133 odst. 2 SprŘ

okruhu účastníků řízení a posouzením uplatněných námitek, včetně řádného odůvodnění zvoleného řešení.

3.9 Vydání rozhodnutí

Cílem územního řízení je zhodnocení navrhovaného záměru a v pozitivním smyslu i vydání územního rozhodnutí. V závislosti na jednotlivých typech územních rozhodnutí se mění i obsah vydávaného rozhodnutí. Základní strukturu však mají tyto rozhodnutí stejnou, a sice obsahují výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku (§ 67 odst. 1 SprŘ). Ve výrokové části stavební úřad schvaluje umístění navrhovaného záměru a stanoví také závazné podmínky pro jeho realizaci, zejména pro projektovou přípravu stavby. Jednotlivá územní rozhodnutí mají rozlišný obsah, který blíže upravuje vyhláška č. 503/2006 Sb.

V části odůvodnění stavební úřad popíše úvahy a podklady, které jej k vydání územního rozhodnutí vedly. Svůj postup má povinnost řádně odůvodnit a popsat, jak dospěl k danému rozhodnutí. Nedodržené této procedury by znamenalo porušení základních procesních požadavků na výkon veřejné správy, vyjádřené zejména v čl. 36. odst. 1 Listiny základních práv a svobod. NSS formuluje v rozsudku ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80 minimální požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí, kde se posuzuje otázka, zda uplatněné námítka souvisí se zájmy, které hájí občanské sdružení (spolek). Zatímco v případě námitek, které se evidentně zájmů, které občanské sdružení hájí, netýkají, stačí stručné uvedení důvodů, proč se stavební úřad námitkami nezabýval, v případě námitek, které nelze jednoznačně vyloučit, je stavební úřad povinen se námitkami podrobně zabývat a považuje-li je za irelevantní, musí tento závěr dostatečně odůvodnit.¹⁰³

J. Plos ve svém komentáři uvádí, že v praxi stavebních úřadů se bohužel stále velice často setkáváme s nepřehlednými a neuspořádanými výroky a také s vnitřně neprovázanými argumenty odůvodnění, které neosvětlují, jakým

¹⁰³ Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

způsobem stavební úřad ke svým závěrům dospěl. Důsledkem této nekvalitní práce je četné napadání územních rozhodnutí odvoláním, které bývá ve většině případů úspěšné. „*Je-li v ustálených demokraciích s vyspělou strukturou veřejné správy četnost takto vrácených rozhodnutí zcela marginální (cca do 10 %), pak v České republice se pohybuje až do 80 %.*“¹⁰⁴

Územní rozhodnutí má omezenou dobu platnosti a platí pouze po dobu 2 let od nabytí právní moci, ledaže stavební úřad stanoví dobu delší (nejdéle však 5 let).¹⁰⁵ V odůvodněných případech může stavební úřad lhůtu na základě žádosti prodloužit; v rámci řízení o prodloužení doby platnosti mohou být uplatněny závazná stanoviska, námitky i připomínky ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení tohoto řízení (§ 93 odst. 3 StavZ). Doba platnosti je zároveň lhůtou pro zahájení další navazující agendy. Například pro podání žádosti o stavební povolení, resp. ohlášení dané činnosti, využití území pro stanovený účel, uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující stavební povolení a další. V důsledku těchto úkonů, resp. činností, pak územní rozhodnutí nepozbývá platnosti (§ 93 odst. 4 StavZ).

¹⁰⁴ PLOS, J. Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]. Praha: Grada, 2013. ISBN 9788024738659. str. 109.

¹⁰⁵ Ustanovení § 93 odst. 1 StavZ.

4 Alternativy územního rozhodnutí

4.1 Územní souhlas

Územní souhlas představuje alternativu územního rozhodnutí a lze jej vydat v případech uvedených v § 96 odst. 1 a 2 StavZ. Obecně lze říci, že územní souhlas může být použit při umísťování jednoduchých záměrů, které nekladou zvýšené nároky na okolí a nemají ani zvýšený negativní vliv na okolí.¹⁰⁶ Tyto záměry mohou být následně prováděny bez ohlášení a stavebního povolení (§ 103 StavZ), nebo je k jejich realizaci nanejvýš potřeba ohlášení stavebnímu úřadu ve smyslu § 104 StavZ. Pro vydání územního souhlasu se vyžaduje souhlas všech vlastníků sousedních nemovitostí (s jedinou výjimkou stanovenou v § 96 odst. 3 písm. d) in fine StavZ) a jeho vydání je možné pouze za panující bezkonfliktnosti z hlediska dotčených veřejných zájmů.

Z procesního hlediska je zajímavé se zastavit u formy územního souhlasu, která před novelou stavebního zákona, provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., nebyla posuzována jednotně. Komentářová a odborná literatura se klonila k názoru, že územní souhlas je úkonem podle části čtvrté správního řádu.¹⁰⁷

Nejvyšší správní soud však ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, judikoval, že územní souhlas je rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu. Svoji argumentaci opřel o materiální posouzení územního souhlasu, jakožto individuálního správního aktu, který zasahuje do práv zúčastněných subjektů. V návaznosti na posouzení formy tohoto úkonu dospěl k závěru, že odvolání je

¹⁰⁶ MACHAČKOVÁ, J. in: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. str. 424.

¹⁰⁷ Macháčková uvádí, že územní souhlas má formu jiného úkonu a že se na jeho vydání vztahuje část čtvrtá správního řádu.¹⁰⁷ Stejný závěr lze najít v publikaci od autorů Průcha a Marek, kteří poznamenávají, že tento institut má oporu ve čtvrté části správního řádu.¹⁰⁷ A i další autoři jako např. S. Malý dochází ke shodnému názoru.¹⁰⁷ Dále uvádí, že se na proces vydání územního souhlasu nevztahují část druhá a třetí.

proti územnímu souhlasu přípustné. Stejně tak i následně žaloba proti rozhodnutí odvolacího orgánu.¹⁰⁸

Podle L. Jemelky nebyl tento rozsudek přijat odbornou veřejností bez výhrad.¹⁰⁹ Někteří autoři jako např. F. Dienstbier přijali závěr Nejvyššího správního soudu a aplikovali jej i na další případy „souhlasů“ podle stavebního zákona.¹¹⁰ Jiní se s touto argumentací neztotožnili a měli vůči rozhodnutí výhrady. Zejména namítali, že nepovažují územní souhlas za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a nesouhlasili s výkladem, že proti územnímu souhlasu lze podat odvolání.¹¹¹

Jasnější situaci přineslo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, v němž byla povaha souhlasů podle stavebního zákona posouzena rozšířeným senátem. *„Souhlasy vydávané podle stavebního zákona z roku 2006 jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.“*¹¹²

Tento právní závěr posléze potvrdila i novelizace § 96 StavZ, provedená zákonem č. 350/2012 Sb., která do odstavce 4 doplnila stěžejní čtvrtou větou: *„Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“* Tím vyloučila použitelnost ustanovení o správním řízení na postup při vydávání územního souhlasu.

Dnes lze uzavřít, že úprava územního souhlasu obsažená ve stavebním zákoně nalézají subsidiární podporu v části čtvrté správního řádu. Přezkoumat jej lze v rámci přezkumného řízení anebo se proti němu lze bránit žalobou proti

¹⁰⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76.

¹⁰⁹ JEMELKA, L. Princip subsidiarity správního řádu. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074004797. str. 256.

¹¹⁰ SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část - (vybrané kapitoly). Praha: Leges, 2011. Student (Leges). ISBN 9788087212806. str. 235.

¹¹¹ JEMELKA, L. op. cit. sub 104.

¹¹² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76.

nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního.¹¹³

4.2 Regulační plán

Regulační plán se na rozdíl od zásad územního rozvoje a územního plánu vydává pouze pro vybranou plochu kraje nebo obce, a to pouze v případech, kdy tak stanoví zásady územního rozvoje, případně územní plán.¹¹⁴ Pro dané území „stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí“ (§ 61 odst. 1 StavZ). Regulační plán může nahradit územní rozhodnutí, a to za předpokladu, že stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. Výjimku z této možnosti tvoří záměry, které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí (§ 61 odst. 2 StavZ), ty musí být projednány v rámci územního řízení a povoleny pouze příslušným územním rozhodnutím.

4.3 Veřejnoprávní smlouvy

Další alternativu k územnímu rozhodnutí představuje možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 78a StavZ. Umožnění uzavřít veřejnoprávní smlouvu namísto vydání územního rozhodnutí je projevem moderního přístupu ke správnímu právu, který preferuje rovné postavení mezi subjekty správního práva nad nadřazený a vrchnostenský způsob výkonu veřejné správy. Přibližuje se tak soukromoprávním vztahům, avšak s důležitými odchylkami.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy připadá v úvahu namísto územních rozhodnutí o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území. Lze doporučit přistoupit k návrhu takové smlouvy pouze v případech, kdy pro realizaci daného záměru panuje určité pozitivně konsenzuální prostředí. Žadatel musí zajistit kromě veškerých podkladů, které jsou potřeba k vydání územního rozhodnutí i souhlasy účastníků řízení, kteří by byli účastníky

¹¹³ Op. cit. sub 99.

¹¹⁴ Dienstbier, F. in: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges). ISBN 9788087576489. str. 223.

územního řízení. V návrhu o uzavření veřejnoprávní smlouvy označí smluvní strany, formuluje náležitosti výroku územního rozhodnutí, včetně promítnutí podmínek vycházejících ze závazných stanovisek dotčených orgánů a odůvodní soulad záměru s požadavky § 90 StavZ (§ 78a odst. 2 StavZ).

Veřejnoprávní smlouvy najdou oporu v části páté správního řádu a je důležité upozornit na možnost jejich přezkumu do 1 roku od jejich účinnosti, a to z moci úřední v přezkumném řízení (§ 78a odst. 9 StavZ). Strany veřejnoprávní smlouvy mohou dát podnět k přezkumnému řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu pro jeho zahájení dozvěděly (§ 165 odst. 1 SprŘ).

4.4 Sdělení

Poslední alternativou k územnímu rozhodnutí je sdělení stavební úřadu, které může být vydáno namísto územního rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků v případě, že jsou podmínky pro dělení nebo scelování pozemků dány regulačním plánem, rozhodnutím stavebního úřadu, nebo rozhodnutím podle zvláštního právního předpisu (§ 82 odst. 3 StavZ). Zvláštním zákonem na základě, kterého je možné vydat sdělení, je zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, který umožňuje pozemkovému úřadu provádět komplexní pozemkové úpravy v území a zabezpečovat tak racionální hospodaření vlastníků daných pozemků a další cíle tohoto zákona (§ 2 výše uvedeného zákona). Stavební úřad nemusí v těchto případech vydávat územní rozhodnutí a postačí vydání sdělení, které je úkonem podle části čtvrté správního řádu, podle § 154 SprŘ. To neplatí, pokud je rozhodování v území podmíněno územní studií nebo regulačním plánem (§ 82 odst. 3 StavZ).

Závěr

Územní plánování představuje jednu z nejvýznamnějších oblastí pro udržitelný rozvoj lidstva a je zřejmé, že v budoucích letech bude tato oblast podrobena tlaku ze strany soukromých subjektů. Územní rozhodování je v současné chvíli klíčovým institutem, díky kterému je zajištěna vyváženost a ochrana veřejných a soukromých zájmů v daném území. Současná právní úprava poskytuje poměrně solidní základ pro ochranu veřejných zájmů sledovaných stavebním zákonem a dalšími zvláštními zákony. Na druhou stranu se jedná o proces, který je pro svoji komplexnost natolik složitý, že působí řadu aplikačních problémů, a to nejen účastníkům řízení, ale i zaměstnancům stavebních úřadů. Z těchto a dalších důvodů je vyvíjen tlak na zjednodušení a zrychlení celého procesu umístování staveb. V době vypracování této práce je projednáván návrh novely stavebního zákona, který mimo jiné prosazuje právě zjednodušení a zrychlení procesu povolování staveb do území a lze tedy jen doufat, že se zákonodárcům podaří nastavit taková pravidla, aby nebyly na úkor zrychlení ohroženy důležité architektonické, urbanistické a kulturní hodnoty území a byla i nadále dostatečně zajištěna ochrana životního prostředí.

Stávající právní úprava přináší problematické instituty, které jsem v této práci popsal, k jejich řešení jsem nastínil odbornou veřejností a judikaturou zastávané názory, doplnil vlastní interpretaci a nyní si k některým dovolím nabídnout úvahy *de lege ferenda*. Zejména mně zaujal institut účastenství, kterému, dle mého názoru, není v odborné literatuře věnován dostatečný prostor. Osoby, kterým je účastenství založeno podle stavebního zákona jsem kategorizoval na účastníky hlavní a vedlejší, jak je dělí správní řád a na „zvýhodněné“ a „základní“ podle stavebního zákona. Tyto závěry navrhuji doplnit do znění stavebního zákona, do závorky za uvedenou kategorii účastníků řízení (např. § 85 odst. 1 písm. a) žadatel (§ 27 odst. 1 SprŘ)). V poznámce pod čarou může být čtenář navíc upozorněn, formou odkazu, na důležitá „zvýhodněná“ oprávnění, jimiž daná kategorie účastníků řízení podle stavebního zákona disponuje.

Pozornost jsem věnoval také námitkám účastníků řízení a procesnímu postupu stavebního úřadu, jak vyřídit občanskoprávní námitky. Nyní je postup stavebního úřadu dovozován z judikatury, a proto bych uvítal přehlednější a jasnější znění zákona, které přesně stanoví, jak má stavební úřad postupovat.

Zastavil jsem se také u formy závazných stanovisek a možností jejich přezkumu. Zde doporučuji, aby v celém právním řádu bylo sjednoceno označení pro závazná stanoviska a stanoviska a dále, aby v právních předpisech bylo používáno pojmu rozhodnutí pouze v případech, kdy se jedná o rozhodnutí v pravém slova smyslu. Závěrem jsem od územního řízení odlišil proces vydávání územního souhlasu a uvedl všechny možnosti, jak lze územní rozhodnutí nahradit pomocí jiných institutů.

Obecně lze k územnímu řízení poznamenat, že umisťování staveb do území představuje v České republice pouze jednu část z celého procesu, kterým musí žadatel projít, než může stavbu postavit a začít využívat. Z pohledu žadatele tak představuje povolování staveb v ČR poměrně rozsáhlý a často i několik měsíců (let) dlouhý proces. Přitom by však zřejmě šlo nastavit jednodušší a efektivnější způsob zohlednění všech veřejných a soukromých zájmů při realizaci staveb. Sloučením územního, stavebního a kolaudačního řízení do jednoho komplexního řízení by, dle mého názoru, mohlo zajistit výše zmíněnou efektivitu. Situace by byla usnadněna účastníkům řízení, kteří by mohli (museli) uplatnit veškeré (jak územní, tak stavební) námitky najednou, stavebním úřadům, by se jistě snížili náklady spojené s vedením řízení, zejména s doručováním a dalšími procesními úkony, dotčené orgány by vydávaly pouze jedno komplexní závazné stanovisko namísto několika a odvolací orgány a soudy by v důsledku této změny přezkoumávaly pouze jedno rozhodnutí.

Závěrem uvádím, že územní řízení je tematika, která obsahuje řadu aplikačně obtížných a nejednotně řešených ustanovení a apeluji na normotvůrce, aby v procesu tvorby právních norem byla zajištěna větší účasti jednotlivých subjektů, které se na výsledku územního řízení podílejí, zejména příslušných

správních orgánů, účastníky zastupujících organizací a také soudů. Je velice nevhodné, aby, ačkoliv je znění zákona poměrně jednoznačné, docházely soudy k odlišnému výkladu, než jeho znění. Pro adresáty veřejné správy je totiž nadmíru nežádoucí pohybovat se v prostředí, kde není zajištěna dostatečná právní jistota.

Seznam zkratk

Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
KS	Krajský soud
MS	Městský soud
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
SprŘ	zákon č. 503/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
StavZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
ÚPD	územně plánovací dokumentaci
ÚS	Ústavní soud
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZPVŽP	zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Seznam použité literatury a pramenů

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 246/2001 Sb., o požární prevenci, ve znění pozdějších předpisů

Narizení Rady zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10 ze dne 27. 5. 2016

Aarhuská úmluva, mezinárodní smlouva č. 124/2004 Sb. m. s.

Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, Espoo, mezinárodní smlouva č. 91/2001 Sb. m. s.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí

Literatura

HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, D. a kol., Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

JEMELKA, L. Princip subsidiarity správního řádu. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 9788074004797.

MACHAČKOVÁ, J. a kol.: Stavební zákon: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice komentované zákony. ISBN 9788074004926.

MALÝ, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 9788073579852.

MAREČEK, J. a kol. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 9788073804305.

MAREK, K. a PRŮCHA, P. Nové stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 9788021044197.

PLOS, J. Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]. Praha: Grada, 2013. ISBN 9788024738659.

POTĚŠIL, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M. Stavební zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015.

PRŮCHA, P. a KLIKOVÁ, A. Veřejné stavební právo. Brno: Masarykova univerzita, 2014. ISBN 9788021070622.

SPÁČIL, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkající se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. Právní rozhledy. 9/2010.

ROZTOČIL, A. a kol. Stavební zákon: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckovy komentáře. ISBN 9788074004629. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 9788073804145.

SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo: zvláštní část - (vybrané kapitoly). Praha: Leges, 2011. Student (Leges).

SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 9788073804145.

Judikatura

Rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2011, čj. 2 As 102/2010-100

Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2012 čj. 9 As 37/2011-73

Rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-121

Nález ÚS ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb., N 43/17 SbNU
303

Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68.

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126

Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, čj. 1 As 46/2007-150

Rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111

Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39

Rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51

Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103

Rozsudek MS v Praze ze dne 20. 4. 2009, čj. 9 Ca 125/2007-53

Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80

Rozsudek NS sp. Zn. 2 Cdon 1889/97, rozsudek NS sp. Zn. 22 Cdo 410/2005

Rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, čj. 9 As 61/2007-52

Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98

Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116

Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80

Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76

Další

Důvodová zpráva k nařízení Rady zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10 ze dne 27. 5. 2016

Chroboczková, M. a Lešková, D. Dotčené orgány v procesu územního plánování, internetová prezentace, Ústav územního rozvoje, aktualizované ke dni 14. 12. 2016

Abstrakt

Název diplomové práce: Územní řízení

Tato práce se zabývá územním řízením, ve kterém jsou vydávána územní rozhodnutí, která představují jeden z realizačních nástrojů územního plánování. Cílem práce je zmapovat proces územního řízení a nastínit problematické aspekty relevantní právní úpravy. Kromě relevantních právních předpisů vychází autor z komentářové a učebnicové literatury a judikatury s důrazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

V úvodu nejprve vymezuje základní pojmy a zařazuje téma do právního kontextu a zabývá se úkoly a cíli územního plánování, jakož i jednotlivými koncepčními a realizačními nástroji. V druhé části popisuje jednotlivé druhy vydávaných územních rozhodnutí a případy, kdy je zapotřebí jejich vydání a naopak případy, kdy lze záměry do územní umísťovat bez územních rozhodnutí. Třetí, nejobsáhlejší část práce se věnuje nejvýznamnějším institutům územního řízení a analyzuje současnou právní úpravu se zaměřením na její aplikačně problematická ustanovení. Zejména se věnuje problematice účastenství, jak ji upravuje stavební zákon, způsobům doručování a projednávání občanskoprávních námitek účastníků řízení. Dále jsou v této části zmíněny náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a je popsán procesní postup; od zahájení územního řízení, přes možné procesní úkony jako přerušování a zastavení řízení až po posouzení záměru a vydání územního rozhodnutí. Poslední, čtvrtá část práce je věnována alternativám územního rozhodování a situacím, kdy lze tyto alternativy použít. Konkrétně je rozebrán hlavně institut územního souhlasu, který je vydáván procesně jednodušším způsobem, než jak jsou vydávána územní rozhodnutí. Závěr práce obsahuje shrnutí práce, subjektivní zhodnocení autora a doporučení k případné změně zákona *de lege ferenda*.

Abstract

Thesis title: Procedure of application for a planning permission

This diploma thesis deals with the planning permission proceedings, which is a proceeding to render the planning permission that is one of all instruments of land-use planning. The aim of this thesis is to cover the planning permission proceedings and to outline problematic aspects that are relevant in legal regulations. Beside relevant legal regulations the author results from literature and jurisdiction above all of the Highest Administrative Court of the Czech Republic.

In introduction defines basic terms and subsume the topic into legal context and covers the goals and aims of land-use planning, as well as individual conceptual and realization instruments. In second chapter describes individual types of planning permissions and cases, when they are needed and on the contrary, cases, when it is possible to place projects into land without these planning permissions. Third and the most comprehensive part of the thesis dedicates to the most important institutes of the planning proceedings and analysis actual legal regulation, focusing provisions that can be problematic to apply correctly. Especially deals with the positions of juristic persons as defined in Building act, ways of delivering and proceeding of discussion of civil protests of juristic persons. Next, in this part, there are mentioned requirements of application form of planning permission and the planning proceeding is described; beginning with initiation of the proceeding, continuing with variant process operations as stay of proceeding and discontinuance of proceeding and closing with examination of the project and rendering the planning permission. Lastly, the fourth part of this thesis manages alternatives to planning permissions and situations when can be used. In the concrete the institute of planning agreement is analyzed, because the foregoing proceedings is plainer than planning permission proceeding. The conclusion contains summarizing of the thesis, subjective point of view of the author and suggestion to possible improvements in legislation *de lege ferenda*.

Klíčová slova

Územní řízení, územní plánování, účastníci územního řízení

Keywords

Procedure of application for a planning permission, land-use planning, juristic persons of planning permission proceeding