



Občanův průvodce územním a stavebním řízením (po novele stavebního zákona)

2019



Občanův průvodce územním a stavebním řízením

(po novele stavebního zákona)

Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Arnika – Centrum pro podporu občanů
Praha, 2019





Občanův průvodce po územním plánu (po novele stavebního zákona)

Vydalo Centrum pro podporu občánů sdružení Arnika

Praha 2019

Autoři: JUDr. Petr Svoboda, Ph. D., Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

Grafická úprava obálky: typonaut.cz

Více informací: <http://arnika.org/ucastverejnosti>

ISBN: 978-80-87651-52-0

OBSAH

Seznam použitých zkratké.....	4
Výkladový slovník pro územní a stavební řízení	5
1. Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí.....	8
2. Jak se rozhoduje o území obce.....	7
2.1. Co předchází územnímu řízení	7
2.1.1. Územní plánování.....	8
2.1.2. EIA	8
2.1.3. Kácení dřevin a územní řízení	8
3. Územní řízení.....	9
3.1. Zahájení územního řízení.....	9
3.2. Účastníci územního řízení.....	11
3.3. Práva účastníků řízení	13
3.3.1. Právo uplatnit námítky podjatosti úředníka	13
3.3.2. Právo nahlížet do správního spisu.....	15
3.3.3. Právo účastnit se ústního jednání	16
3.3.4. Právo vyjádřit v řízení své stanovisko (námítky) a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a právo navrhopat důkazy	17
3.3.5. Právo na odůvodnění.....	21
3.3.6. Právo bránit se proti nečinnosti	21
3.4. Závazná stanoviska a podkladová rozhodnutí v územním řízení	22
3.5. Územní rozhodnutí.....	24
3.6. Jak se bránit proti územnímu rozhodnutí.....	25
3.7. Co mohou dělat spolky	26
3.8. Varianty územního řízení	26
3.9. Jiné způsoby umístování staveb	26
3.9.1. Územní souhlas.....	26
3.9.2. Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje územní rozhodnutí	27
3.9.3. Regulační plán	28
4. Povolování staveb	29
4.1. Stavební povolení a stavební řízení.....	29
4.1.1. Zahájení stavebního řízení, žádost, podklady.....	30
4.1.2. Oznámení o zahájení stavebního řízení.....	30
4.1.3. Účastníci stavebního řízení	31
4.1.4. Průběh stavebního řízení.....	31
4.1.5. Stavební povolení	32
4.2. Ohlášení stavebního záměru: souhlas s ohlášeným stavebním záměrem	33
4.3. Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby	34
5. Černé stavby a jak se proti nim bránit	35
6. Jde se k soudu	36
6.1. Jak na podání žaloby.....	36
6.2. Kolik to stojí.....	37
6.3. Musím mít advokáta?.....	37

6.4.	Může podat žalobu spolek, i když se neúčastnil řízení?.....	38
7.	Společné otázky	40
7.1.	Počítání lhůt.....	40
7.1.1.	Co se stane, když lhůtu zmeškáte?	41
7.2.	Co je úřední deska	41
7.3.	Je dobré mít datovou schránku?.....	42
7.4.	Právo na informace	42
7.5.	Je spolek totéž co sdružení?.....	43
7.6.	Obec v územním a stavebním řízení.....	43
7.6.1.	Orgány obce	43
7.6.2.	Postavení obce jako účastníka řízení	44
7.6.3.	Jsem občan obce.....	44
7.6.3.1.	Práva občana obce.....	44
7.7.	Odpovědnost úředníků za nesprávné rozhodování	45
7.8.	Ombudsman.....	46
8.	Zdroje.....	47
9.	Doporučené webové stránky.....	48
10.	Výběr z dalších publikací Arniky.....	49

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

NSS – Nejvyšší správní soud

Stavební zákon nebo StavZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu¹

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

SprŘ – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád²

EIA – posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

ZEIA – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

ZochPř – zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

.....
¹ Metodické příručky Ústavu územního rozvoje jsou k dispozici zde <https://www.uur.cz/default.asp?ID=20>

² Metodické výklady Ministerstva vnitra ke správnímu řádu jsou dostupné zde <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-informace-o-spravnim-radu.aspx>

VÝKLADOVÝ SLOVNÍK PRO ÚZEMNÍ A STAVEBNÍ ŘÍZENÍ³

Správní řízení – jedná se o proces, ve kterém úřady vydávají různá rozhodnutí, usnesení, povolení a podobně. Je upraven správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.). Správním řízením je také územní řízení nebo stavební řízení podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.).

Stavební úřad – je to správní úřad, který rozhoduje v územním řízení nebo ve stavebním řízení. Řeší i jiné otázky spojené s umístováním a povolováním staveb.

Dotčené orgány – jedná se o správní úřady, kterým je svěřena ochrana různých oblastí – např. ovzduší, životního prostředí, vod, půdy nebo třeba lidského zdraví. V územním nebo stavebním řízení vydávají závazná stanoviska, kterými mají právě tyto zájmy chránit a stanovit podmínky, za kterých může být stavba povolena.

Územní rozhodnutí – jedná se o výstup celého územního řízení. Na jeho základě je možné stavbu umístit na konkrétní pozemek. Je to běžné správní rozhodnutí, je možné se proti němu odvolat i podat žalobu.

Stavební povolení – jedná se o výstup stavebního řízení. Na jeho základě je možné stavbu začít budovat. Je to běžné správní rozhodnutí, je možné se proti němu odvolat i podat žalobu.

Posuzování vlivů – jde o zvláštní proces, ve kterém jsou posuzovány vlivu některých významných záměrů na životní prostředí. Je veřejný, každý může podávat připomínky. Výsledkem je závazné stanovisko, které je podkladem pro územní rozhodnutí nebo stavební povolení (územní a stavební řízení jsou tzv. navazující řízení, tj. navazující na proces EIA).

Územní plán – je dokument, který určuje, jak může a má být využito území obce. Ukazuje, kde v obci nebo městě smí být bytová zástavba, kde nemocnice, školy a domovy pro seniory, kde parky a zeleň, kde silnice a kde obchody a kde průmyslové provozy. Územní plán nebo jeho změna se pořizuje za účasti veřejnosti a je možné jej napadnout u soudu „žalobou“. Územní plán není správním rozhodnutím, ale tzv. opatřením obecné povahy.

Žaloba – proti územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení je možno podat žalobu. Nejříve se ale musí uplatnit všechny jiné možné opravné prostředky. Proti stanovisku, které je výsledkem procesu EIA lze podat žalobu až společně s žalobou proti územnímu rozhodnutí, pokud bylo stanovisko podkladem v územním řízení.

Proti územnímu plánu je také možno využít podání k soudu – neříká se mu žaloba, ale návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Navazující řízení – územní nebo stavební řízení (a jiná řízení), které navazuje na proces EIA.

.....
3 Slovník územního rozvoje je k dispozici zde <https://www.uur.cz/default.asp?ID=3790>

1. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA ROZHODOVÁNÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Zjistili jste, že se ve vaší obci má postavit třicet nových rodinných domů nebo nové bytovky? Nebo má za vaším domem vyrůst skladovací hala nebo třeba průmyslová zóna? Nenechávejte všechno jenom na úřadech, zapojte se i vy do rozhodování o tom, jak má vypadat místo, kde žijete.

Účast veřejnosti na rozhodování má velký význam. Především má pomáhat veřejné správě, aby byly chráněny veřejné zájmy. Občané kontrolují i samotnou veřejnou správu, svojí přítomností v řízeních napomáhají tomu, aby se při povolování stavby dodržovaly právní předpisy.

Po novele stavebního zákona, která začala platit od začátku roku 2018, se situace pro občany zkomplikovala. Spolky už nemohou být účastníky územních ani stavebních řízení a jejich roli museli převzít vlastníci sousedních nemovitostí – třeba bytů nebo domů. Občané budou muset hledat různé cesty, jak se dozvědět co nejvíce informací o územním řízení nebo o vydávání stavebních povolení a budou muset vynaložit značné úsilí, aby se mohli vyjádřit k tomu, co se jich může silně dotknout.

Účast veřejnosti na rozhodování o životním prostředí se kromě účasti v územním a stavebním řízení odvíjí na různých úrovních. Může jít zejména o:

- územní plánování;
- posuzování vlivů na životní prostředí;
- právo na informace;
- o petice nebo shromažďování se na demonstracích;
- účast na fungování obce;
- kontrola veřejné správy prostřednictvím podávání stížností;
- právo obrátit se na soud.

2. JAK SE ROZHODUJE O ÚZEMÍ OBCE

○ tom, jak bude vypadat území obce a jak se obec bude rozvíjet, se rozhoduje především v rámci územního plánování a pak v konkrétních územních řízeních. Stavební řízení již nejsou z tohoto pohledu tak důležitá. To podstatné se zkrátka děje dříve, než přijedou bagry. Pokud se občané chtějí zajímat o to, jak to bude s jejich obcí nejen tento rok, ale třeba za dvacet nebo čtyřicet roků, je třeba, aby byli bdělí a sledovali, co se v obci může stát.

Je důležité si uvědomit, že občané nejsou jednotlivě informováni – nikdo z obce nebude občanům posílat maily, SMS a už vůbec ne doporučené dopisy. To platí dokonce i tehdy, pokud může v konkrétním rozhodnutí dojít třeba k zásahu do majetku. Proto je základem pro to, abyste se mohli do rozhodování zapojit, získat včas potřebné informace. Je důležité chodit na zasedání zastupitelstva, nebo alespoň sledovat zápisy z jednání radních a zastupitelů. Dobrým zvykem aktivního občana je pravidelné sledování úřední desky.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Základním zákonem, který upravuje územní plánování a územní a stavební řízení je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Významné jsou i tzv. zvláštní zákony. Ty upravují kupř. ochranu veřejného zdraví, ochranu ovzduší, ochranu zemědělského půdního fondu, ochranu přírody a krajiny, ochranu vod a podobně. Jednotlivé orgány, které mají tyto složky na starosti, pak vystupují v územním plánování i v územním řízení jako tzv. dotčené orgány.⁴

V čele obce stojí starosta, nejdůležitějším orgánem je zastupitelstvo a výkonným orgánem je rada.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- Sledujte web obce.
- Sledujte úřední desku (obec má povinnost vést ji i online).
- Sledujte, o čem jednají radní a zastupitelé.
- Ptejte se.



PTÁTE SE:

Jak funguje obec?

Z pohledu právníka jsou obce „veřejnoprávní korporace“. Znamená to, že jsou právníckými osobami, mají svůj majetek, o který se musí starat, mají svoje území, které spravují a jsou řízeny volenými představiteli. Obce vystupují v mnoha různých vztazích – jsou samosprávami a mohou například uzavírat kupní smlouvy, když rozhodují o svém majetku; zajišťují, aby měla obec územní plán a vystupují jako účastníci územních řízení. Kromě toho jim ale stát svěřil i jinou agendu – státní správu. Obce proto mají i svoji „druhou kolej“ – mají úřady jako je kupř. stavební úřad. Tato provázanost činí obcím nejen jeden problém. (Viz blíže u systémové podjatosti).

2.1

Co předchází územnímu řízení

Jak jsme napsali, územní řízení není jediným procesem, ve kterém se rozhoduje o tom, jak bude obec vypadat a co se kde postaví. Největší vliv na podobu obce má územní plán (k územnímu plánování jsme vydali samostatnou brožuru). Pokud má v obci nebo v její blízkosti vést dálnice, nebo se zde plánuje spalovna, setkáte se ještě s dalším procesem – s posuzováním vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) se týká jen těch největších staveb – většina těch, které se staví ve městech (jako např. bytové domy nebo administrativní budovy), procesem EIA vůbec neprochází. Také k procesu EIA máme zpracovanou vlastní publikaci.

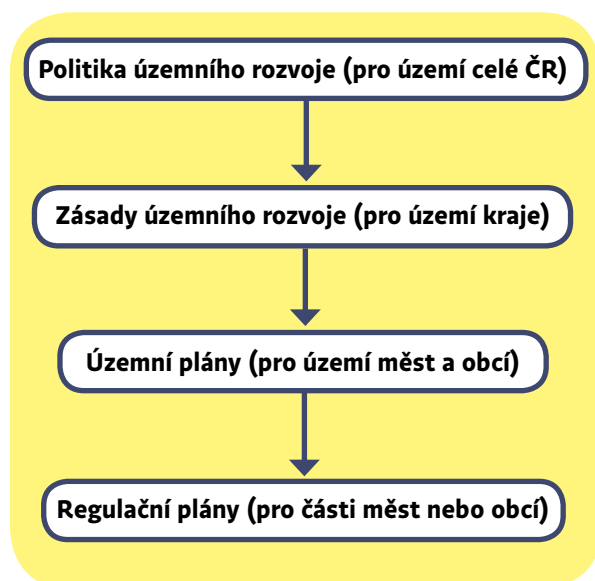
S umístováním velkých staveb také velmi často souvisí kácení stromů. V této publika-

⁴ Blíže k dotčeným orgánům kupř. v publikaci *Principy a pravidla územního plánování* <https://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

ci se věnujeme jen základním souvislostem. Podrobnosti si můžete přečíst v naší další samostatné publikaci Občanův průvodce procesem EIA.⁵

2.1.1 Územní plánování

Územní plánování je proces, ve kterém se rozhoduje o využití jednotlivých ploch v obci nebo městě. Neříká nic o tom, kde budou stát konkrétní budovy, ale co je možné, nebo co naopak možné není na jednotlivých pozemcích postavit. V obci vymezuje pozemky, na kterých má stát škola, pozemky, kde mohou stát rodinné domy, kde mohou být kanceláře, nebo kde musí zůstat zeleň. V rámci územního plánování se pořizuje několik různých dokumentů. Vždy platí, že dokument, který stojí níže, nesmí být v rozporu s tím výše postaveným:



Do přípravy těchto nástrojů územního plánování se mohou zapojit občané. Je ale třeba sledovat úřední desku obce nebo kraje – jinde se nedozvíte, že se právě něco děje třeba s územním plánem. U územních plánů musí občané sledovat i jejich změny. Právě prostřednictvím častých změn územních plánů může dojít k tomu, že se na území obce povolí zcela nový záměr jako je třeba velká hala nebo rozsáhlé administrativní centrum.

⁵ Dostupná na www.arnika.org

K ZAPAMATOVÁNÍ:

Územní plánování je základním nástrojem pro rozhodování o rozvoji obce. Je upraveno zákonem č. 183/2006 Sb. (stavební zákon). Do územního plánování se mohou zapojit občané i jejich spolky.

2.1.2 EIA

Proces posuzování vlivů na životní prostředí je upraven zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o specifický způsob zjištění toho, zda konkrétní (větší záměr) má dopad na životní prostředí a zdraví obyvatel. Výstupem EIA je závazné stanovisko (pokud proces proběhne celý a záměr je posouzen), které je nezbytným podkladem pro územní řízení. V případě, že proběhne proces EIA, mohou se navazujícího (územního) řízení účastnit i spolky.

K ZAPAMATOVÁNÍ:

Posouzení vlivů se netýká každého projektu, ale jen vybraných záměrů s nejzávažnějšími předpokládanými dopady. Spolky se mohou účastnit řízení, která navazují na proces EIA.⁶

2.1.3 Kácení dřevin a územní řízení

Kácení dřevin je upraveno zákonem č. 114/1992 Sb. Po novele tohoto zákona (§ 8) se už nevydává o kácení stromů správní rozhodnutí v případech, kdy je kácení dřevin požadováno kvůli výstavbě. Jestliže mají být stromy pokáceny proto, aby namísto nich mohla vyrůst nějaká stavba, vydává příslušný úřad jen závazné stanovisko, které je podkladem pro územní

⁶ K průběhu procesu EIA jsme pro vás připravili speciální publikaci s názvem Občanův průvodce po procesu EIA. Dostupný na www.arnika.org

řízení a je „obsaženo“ v územním rozhodnutí. Proti takovému závaznému stanovisku se lze bránit až v odvolání proti územnímu rozhodnutí.

Pokud má dojít ke kácení dřevin, které ale není spojeno s žádným navazujícím stavebním záměrem, probíhá klasické správní řízení. To probíhá i tehdy, pokud by se stavební záměr nepovoloval v územním řízení, ale kupř. jen územním souhlasem.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Spolky se už nemohou účastnit správních řízení, ve kterých by se vydávalo povolení ke kácení dřevin, jestliže na rozhodování o kácení navazuje územní řízení. Orgán ochrany přírody vydává jen závazné stanovisko. Spolky se pak neúčastní ani územního řízení (pokud by nešlo o územní řízení, které navazuje na proces EIA).

3. ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

3.1

Zahájení územního řízení

Územní řízení se zahajuje na žádost žadatele – stavebníka. Územní řízení je zahájeno dnem, ve kterém žadatel podá (doručí) žádost věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu. Žadatel musí žádost podat na formuláři, uvést v ní všechny stanovené náležitosti a přiložit k ní zákonem stanovené podklady (přílohy).

Žadatel musí k žádosti o vydání územního rozhodnutí doložit zejména tyto podklady:

- i) *dokumentaci* stavby; jde o obsáhlý technický popis a soubor nákrešů budoucího záměru, který je klíčový pro pochopení parametrů a vlivů budoucí stavby na území;
- ii) *souhlas* vlastníka předmětného pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, není-li žadatel sám jeho vlastníkem a nemá-li k uskutečnění záměru na cizím pozemku ani odpovídající věcné břemeno – služebnost nebo právo stavby. Tento souhlas je soukromoprávním jednáním (úkonem) podle občanského zákoníku, nejde tedy o stanovisko či závazné stanovisko dotčeného správního orgánu;
- iii) *kladná stanoviska* vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, tzn. jejich souhlasy s napojením budoucí stavby na pozemní komunikaci, na vodovod, kanalizaci, elektrické vedení, plynovod atd. I tato stanoviska (souhlasy) jsou soukromoprávními jednáními (úkony) podle občanského zákoníku a nikoli stanovisky či závaznými stanovisky vydávanými dotčenými správními orgány podle správního řádu;
- iv) (podkladová) *závazná stanoviska*, popřípadě *podkladová rozhodnutí*, vydávaná dotčenými správními orgány podle zvláštních zákonů, nicméně v obecném režimu správního řádu. V nich dotčené správní orgány (např. orgán ochrany přírody, vodoprávní úřad, orgán státní správy lesů, orgán požární ochrany či orgán ochrany veřejného zdraví) posuzují záměr z hledisek zvláštních veřejných zájmů, které jsou příslušné chránit podle „svých“ příslušných zvláštních zákonů, např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona, lesního zákona, zákona o požární ochraně či zákona o ochraně veřejného zdraví apod. Mezi závaznými stanovisky mají v územním řízení zvláštní význam tyto dva druhy:

- a) *závazné stanovisko* orgánu územního plánování (tj. obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v Praze Magistrátu hl. m. Prahy) podle § 96b StavZ o tom, zda záměr, který je vymezen v dokumentaci a je předmětem územního řízení, je v souladu s územním plánem. Tuto klíčovou otázku územního řízení si tak již zásadně nemůže posuzovat stavební úřad sám, ale musí ji posoudit orgán územního plánování, který za tím účelem na žádost žadatele vydává stavebnímu úřadu toto zvláštní závazné stanovisko;
- b) *závazné stanovisko* příslušného orgánu k posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 9a ZEIA; toto závazné stanovisko je výsledkem procesu EIA.

V případě, že žádost nemá všechny náležitosti nebo k ní nejsou přiloženy všechny podklady, stavební úřad musí žadatele vyzvat, aby svoji žádost doplnil a poučit ho, v jakých směrech ji má doplnit. Musí mu k tomu určit přiměřenou lhůtu a usnesením přerušit řízení. V územním řízení pak pokračuje, pokud žadatel žádost doplní. V opačném případě stavební úřad usnesením zastaví řízení.

Protože v územním řízení jsou kromě žadatele zpravidla i další účastníci, musí stavební úřad oznámit zahájení územního řízení. Dělá to formou sdělení, ve kterém zpravidla též nařídí ústní jednání na určitý den, čas a místo, a to zpravidla na místě budoucího záměru: to se nazývá ohledání na místě a jde o jeden z hlavních důkazů prováděných v územním řízení.

Podle převažujícího výkladu i správní praxe stavební úřady oznamují zahájení územního řízení ostatním účastníkům až poté, co je žádost se všemi podklady (přílohami) kompletní a bezvadná a může být tedy věcně projednána. Ostatní účastníci, tedy zejména sousedé a spolky, tak nemají zákonem zaručenou možnost, jak se dozvědět o zahájení územního řízení dříve, tedy již v době, kdy sice byla podána žádost, ale územní řízení je přerušeno a žadatel shání potřebné podklady, zejména závazná stanoviska. Díky tomuto výkladu se tak ostatní

účastníci územního řízení dozví o zahájení územního řízení zpravidla až poté, co již jsou všechna potřebná závazná stanoviska vydána. A díky tomu zpravidla nemají šanci u dotčených správních orgánů ovlivnit obsah vydávaných závazných stanovisek.

Oznámení o zahájení územního řízení musí stavební úřad doručit všem účastníkům řízení, tedy i sousedům. V případě, že v územním řízení není více než 30 účastníků (tzn. že je v něm nejvýše 30 účastníků), je stavební úřad povinen doručit jim oznámení „jednotlivě“, tzn. adresovanou zásilkou, tedy zpravidla poštovní zásilkou nebo datovou zprávou do jejich datové schránky. V případě, že je v územním řízení více než 30 účastníků, a jde tedy o tzv. řízení s velkým počtem účastníků, stavební úřad doručuje oznámení o zahájení územního řízení sousedům veřejnou vyhláškou. To znamená, že pouze vyvěsí příslušné sdělení (oznámení) na své úřední desce a současně na svých internetových stránkách v sekci „úřední deska“ (někdy se tato sekce internetových stránek nepřesně nazývá „elektronická úřední deska“). Na obou těchto médiích musí příslušné oznámení viset 15 dnů, přičemž patnáctým dnem se považuje za doručené. Žadateli, obci a vlastníkovi předmětného pozemku musí stavební úřad i v řízení s velkým počtem účastníků doručit oznámení o zahájení územního řízení jednotlivě, adresně.

Pro doručování oznámení o zahájení územního řízení spolkům platí odlišná, zvláštní úprava, stanovená v § 9b ZEIA. Od 1.1.2018 se již spolky mohou účastnit jen těch územních řízení, jejichž předmětem jsou „velké záměry“ posuzované z hlediska vlivů na životní prostředí (EIA). Jinými slovy, spolky mohou být účastníky již jen tzv. navazujících (územních) řízení, tedy těch, která navazují na proces EIA, v němž se vydává tzv. závazné stanovisko EIA. V rámci těchto navazujících územních řízení je stavební úřad podle § 9b ZEIA povinen zveřejnit na své úřední desce nejen oznámení o zahájení územního řízení, jak bylo výše popsáno, ale i upozornění, že se jedná o „velký záměr“ posuzovaný v procesu EIA, a především „informaci o možnostech dotčené veřejnosti účastnit se“ daného navazujícího územního řízení. Toto oznámení, včetně všech souvisejících upozornění a informací, musí být vyvě-

šeno na úřední desce stavebního úřadu po dobu 30 dnů. A v této třicetidenní lhůtě se může do územního řízení písemným oznámením přihlásit i spolek jako tzv. dotčená veřejnost, a to za podmínek stanovených v § 3 písm. i) ZEIA (k tomu viz níže). Pokud spolek tyto podmínky splňuje a v uvedené třicetidenní lhůtě se přihlásí do územního řízení, získává v takovém územním řízení postavení účastníka se všemi procesními právy.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- územní řízení se zahajuje na žádost
- zpravidla se o zahájení řízení dozvíte na úřední desce (vždy, když je v řízení více než 30 účastníků)
- spolky jsou účastníky jen těch územních řízení, která navazují na proces EIA

3.2

Účastníci územního řízení

Okruh účastníků územního řízení, tzn. těch dotčených osob, které mají v územním řízení procesní práva a povinnosti a mohou tak svými procesními úkony ovlivnit průběh územního řízení, vymezuje stavební zákon výčtem v § 85. Obecné vymezení účastníků správního řízení v § 27 SprŘ, zejména v § 27 odst. 2 SprŘ, podle něhož jsou účastníky též „další dotčené osoby“, se nepoužije. Důsledkem toho je zejména to, že nájemci pozemků, staveb či bytových nebo nebytových jednotek, kteří by jinak byli „dalšími dotčenými osobami“ podle § 27 odst. 2 SprŘ, nejsou účastníky územního řízení.

Stavební zákon v § 85 rozděluje účastníky územního řízení do dvou skupin:

- účastníci podle § 85 odst. 1, jimiž jsou:
 - žadatel;
 - obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn; obec v tomto postavení vystupuje v samostatné působnosti (na rozdíl od jejího postavení při rozhodování obecního stavebního úřadu, kdy vystupuje v přenesené působnosti, tj.

státní správě) a v územním řízení má hájit důležité místní zájmy občanů obce a území obce, v územním řízení za ni v tomto postavení rozhoduje (zejména o kladném či záporném stanovisku v územním řízení, popř. o odvolání proti rozhodnutí) zpravidla rada, popřípadě zastupitelstvo, pokud si to vyhradí;

- účastníci podle § 85 odst. 2, jimiž – s jistým zjednodušením – jsou:
 - vlastník předmětného pozemku (či stavby), na kterém má být záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem;
 - vlastník sousedního pozemku (či stavby), pokud jeho vlastnické právo k „sousednímu“ pozemku (či stavbě) „může být“ územním rozhodnutím „přímo dotčeno“ – pro tuto skupinu účastníků je používá označení „soused“. Pojem „sousední“ pozemek vykládá judikatura široce tak, že zahrnuje nejen pozemky, které mají společnou hranici s předmětným (dotčeným) pozemkem (tzv. mezující pozemky), ale i pozemky vzdálenější.⁷ Pojem „přímé dotčení“ na vlastnickém právu k sousednímu pozemku či stavbě pak judikatura vykládá tak, že zahrnuje i vlivy z imisí (rušivých vlivů) budoucí stavby, jako je hluk, prach, stín, světlo, omezení či znehodnocení výhledu apod.⁸

⁷ N 43/2000, sv. 17 (Pl. ÚS 19/99).

⁸ S 1641-NSS 8/2008 (1 As 16/2008-48): „*Neurčitý právní pojem »přímo dotčen na vlastnickém právu« může být naplněn i při dotčení vlastníka zvýšenou hlukovou hladinou nebo jiným znečištěním způsobeným intenzitou dopravy v důsledku rozhodnutí o umístění velkoskladu, který bude zásobován denně příjezdějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti jeho nemovitosti.*“ S 2479-NSS 1/2012 (2 As 49/2007-191): „*Účastníkem územního řízení je i vlastník sousední nemovitosti, pokud změnou krajinného rázu v důsledku umístění navrhované stavby může být dotčen na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na příznivé životní prostředí, konkrétně právo na to, aby (krajinné) poměry v území, v němž se jeho majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.*“

V případě, že předmětný nebo sousední pozemek anebo stavba (dům) je v bytovém spoluvlastnictví podle § 1158 a násl. OZ, pak může v územním řízení vystupovat v postavení účastníka:

- a) nejen vlastník jednotky, tj. bytu nebo nebytového prostoru, pokud se projednáváný záměr může přímo dotknout jeho vlastnického práva k jednotce (což je typické);
- b) ale i společenství vlastníků jednotek (SVJ) podle § 1194 a násl. OZ, pokud se projednáváný záměr může přímo dotknout vlastnického práva ke společným částem domu, např. ke střeše, obvodovým zdem apod.⁹, jejichž správu SVJ podle zákona zajišťuje.

Nad rámec vymezený v § 85 StavZ pak okruh účastníků územního řízení rozšiřuje jednak zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, jednak zákon o hlavním městě Praze.

ZEIA v § 9c odst. 3 a 4 ve spojitosti s § 3 písm. i) bod 2 považuje za účastníky územního řízení, pokud navazuje na proces EIA, též tzv. „dotčenou veřejnost“, konkrétně „právnícké osoby soukromého práva“, tedy zejména spolky, a to při splnění dále stanovených podmínek. Jak jsme již zmínili výše, spolky mohou být od 1.1.2018 účastníky již jen těch územních řízení, která navazují na proces EIA, tedy jejich předmětem je nějaký „velký záměr“, který podléhá posuzování v procesu EIA; taková územní řízení se podle § 3 písm. g) ZEIA označují jako „navazující řízení“. Od 1.1.2018 se spolky již nemohou účastnit ostatních územních řízení, tzn. těch, která se sice (i) dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny či životního prostředí, ale (ii) vedou se k záměrům, které nepodléhají posuzování v procesu EIA.

9 Srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 212/2016-55. Srov. též rozsudek NSS č. j. 4 As 149/2013 – 31: „Společenství vlastníků se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení ..., byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek.“

Podmínky, za kterých může být spolek (či jiná právnická osoba soukromého práva) účastníkem navazujícího územního řízení, jsou tyto:

- a) podle stanov je jeho předmětem činnosti ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví,
- b) jeho hlavní činností není podnikání nebo samostatná výdělečná činnost,
- c) vznikl alespoň 3 roky přede dnem, kdy stavební úřad na své úřední desce zveřejnil (vyvěsil) oznámení o zahájení navazujícího územního řízení, nebo (alternativně) – pokud vznikl před kratší dobou – ho podporuje svými podpisy nejméně 200 osob na tzv. podporující podpisové listině (za bližších podmínek stanovených v § 9e ZEIA), a
- d) podáním písemného oznámení se přihlásil stavebnímu úřadu do 30 dnů ode dne, kdy stavební úřad na své úřední desce zveřejnil (vyvěsil) oznámení o zahájení navazujícího územního řízení na úřední desce.

ZHMP pak v § 18 odst. 1 písm. h) stanoví, že v hlavním městě Praze je účastníkem územního řízení též městská část hlavního města Prahy v rámci svého území.

Ohledně vymezení účastníků územního řízení je pak důležité ještě ustanovení § 28 *správního řádu*: „Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. ...“ Toto ustanovení dává opomenutému účastníkovi územního řízení¹⁰ právo se do územního řízení „přihlásit“ podáním, které musí mít náležitosti podle § 37 SprŘ.¹¹ Pokud se opo-

10 Opomenutý účastník je ten, kdo sice podle zákona účastníkem je, protože splňuje všechny zákonem stanovené znaky účastníka (např. je vlastníkem „sousedního“ pozemku a jeho vlastnické právo k pozemku „může být“ záměrem „přímo dotčeno“), ale stavební úřad s ním jako s účastníkem chybně nejedná.

11 Srov. např. S 1657-NSS 9/2008 (2 As 8/2008-39), S 3288-NSS 11/2015 (9 As 222/2014-147).

menutý účastník tímto způsobem do územního řízení přihlásí, musí stavební úřad vydat usnesení o tom, zda je, či není účastníkem, tedy zda ho za účastníka považuje či nikoli. Je-li pak takové usnesení záporné, tzn. určuje, že účastníkem není, pak takový (domnělý) účastník může usnesení napadnout odvoláním k nadřízenému správnímu orgánu, zpravidla tedy ke krajskému úřadu. Pokud následně odvolací správní orgán v odvolacím řízení svým rozhodnutím změnil napadené usnesení stavebního úřadu tak, že domnělý účastník je opravdu účastníkem, a pokud mezitím stavební úřad již vydal územní rozhodnutí, může takový opomenutý účastník podat odvolání proti územnímu rozhodnutí do 15 dnů ode dne, kdy mu bylo oznámeno rozhodnutí o jeho odvolání. V takovém případě se vede odvolací řízení, i když popřípadě bylo vydané územní rozhodnutí považováno za pravomocné a byla na něm třeba i (chybně) vyznačena doložka právní moci.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Význam rozdělení účastníků územního řízení do uvedených skupin a podskupin spočívá v tom, že (i) „sousedé“ podle § 85 odst. 2 písm. b) StavZ, (ii) spolky podle § 9c odst. 3 a 4 ZEIA a (iii) městská část hl. m. Prahy mají *omezená procesní práva* zejména při doručování písemností od stavebního úřadu, jde-li o územní řízení s velkým počtem (více než 30) účastníků. Jak již bylo výše vysvětleno, stavební úřad jim v průběhu takového územního řízení nedoručuje oznámení, rozhodnutí, ani jiné písemnosti jednotlivě (tj. adresně) jako ostatním účastníkům územního řízení, ale zpravidla jen formou veřejné vyhlášky, tzn. na své úřední desce. Sousedé a spolky tak musejí pro tyto případy průběžně sledovat úřední desku stavebního úřadu, aby jim doručení jednotlivých písemností týkajících se územního řízení neuniklo. Doporučuje je sledovat úřední desku nejlépe jednou za týden, nejméně však jednou za 14 dnů.

3.3

Práva účastníků řízení

Účastníci mají v územním řízení tato důležitá procesní práva:

- 1) Být informován o zahájení řízení (k tomu viz výše)
- 2) Uplatnit námitku podjatosti úředníků
- 3) Nahlížet do spisu
- 4) Účastnit se ústního jednání
- 5) Vyjádřit v řízení své stanovisko k věci, zejména námitky, a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí
- 6) Navrhovat důkazy
- 7) Bránit se proti nečinnosti
- 8) Podat odvolání nebo jiný opravný prostředek
- 9) Podat žalobu

K některým z nich se vyjádříme podrobněji.

3.3.1

Právo uplatnit námitku podjatosti úředníka

Každý účastník má právo vědět, kdo je v probíhajícím územním řízení tzv. oprávněnou úřední osobou. Tou je úředník či více úředníků (typicky vedoucí odboru nebo oddělení) a vedle něho jeden či více referentů, kteří jsou oprávněni činit v daném řízení úkony, tedy například oznámit zahájení řízení, nařídit a vést ústní jednání a vydat rozhodnutí. Účastník se může dozvědět, kdo je oprávněnou úřední osobou v dané věci dvěma způsoby. Buď zajde na úřad nahlédnout do správního spisu, kde o tom musí být záznam – zpravidla bývá hned na obálce spisu. Anebo může o tuto informaci úřad požádat a úřad je povinen mu bez zbytečného odkladu sdělit jméno, příjmení a služební postavení oprávněné úřední osoby.

Na základě získané informace pak může účastník zvážit, zda oprávněná úřední osoba není z řízení vyloučena pro podjatost, přesněji řečeno z toho důvodu, že o ní „lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti“ (§ 14 SprŘ).

Pokud tady taková pochybnost (tedy jen možnost či riziko) objektivně existuje, může účastník „bez zbytečného odkladu“, kdy se o tom dozvěděl, podat tzv. námitku podjatosti. V ní musí uvést všechny konkrétní skutečnosti, na základě kterých pochybuje o nepodjatosti úředníka. O této námitce rozhoduje formou usnesení tzv. představený, což je služebně nadřízený vůči danému úředníkovi. V případě, že představený usnesením námitce podjatosti nevyhoví, může účastník podat proti usnesení odvolání. O něm rozhoduje nadřízený správní orgán, tedy zpravidla krajský úřad. Pokud představený či odvolací orgán námitce podjatosti vyhoví, určí za vyloučeno osobu bezodkladně jinou (nepodjatou) oprávněnou úřední osobu. Pokud námitka podjatosti směřuje přímo proti vedoucímu daného úřadu, například proti starostovi, který nad sebou již nemá žádného nadřízeného, pak rozhoduje o námitce nadřízený správní orgán, tedy zpravidla krajský úřad. V takovém případě je situace komplikovanější v tom, že jsou vyloučeni i všichni ostatní zaměstnanci takového úřadu. Z toho důvodu musí nadřízený správní orgán (krajský úřad) usnesením pověřit stavební úřad sousední obce, aby dané územní řízení vedl místo původního stavebního úřadu.

Zvláštním případem podjatosti (přesněji řečeno: pochybností o nepodjatosti) je tzv. **systemové riziko podjatosti všech úředníků** (obecního) stavebního úřadu. To může nastat zejména tehdy, pokud obecní úřad určité obce rozhoduje v určitém územním řízení, ve kterém ta samá obec je buďto přímo žadatelem (stavebníkem), anebo jiným účastníkem takového řízení. Může jí ale též o případy, kdy žadatelem či jiným účastníkem územního řízení je obchodní společnost nebo příspěvková organizace založená, zřízená či ovládaná danou obcí. Jde tedy o případy, kdy určitá obec prostřednictvím svého obecního úřadu rozhoduje více či méně ve vlastní věci. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení č. j. 1 As 89/2010-119 dovodil, že tato situace sama o sobě není důvodem pro vyloučení všech úředníků obecního úřadu, ale musí být zjištěny (prokázány) ještě další konkrétní skutečnosti, který nasvědčují tomu, že zaměstnanci obecního úřadu by mohli být při postupu a rozhodování v územním řízení ovlivněni, tedy např. že starosta, radní či zastupitelé vystupují aktivně

(např. v médiích) ve prospěch záměru, který je předmětem žádosti obce, anebo „za určitých okolností již jen samotný politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede“ (k tomu srov. rozsudek NSS č. j. As 89/2010 – 152).

Uvedené usnesení NSS č. j. 1 As 89/2010-119, které je vcelku rozumné a střízlivé, se však pokusil podivným způsobem zvrátit zákonodárce. Novelizací správního řádu, provedenou zákonem č. 176/2018 Sb., vložil s účinností od 1.11.2018 do § 14 nový odstavec 2 tohoto znění: *„Úřední osoba není vyloučena ..., pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovní právním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.“* Tento text vyvolává výkladové pochybnosti. Podle našeho názoru – mj. díky nešikovné formulaci – nic nemění na závěrech výše citovaného usnesení NSS. Znamená totiž, že samotný služební (pracovní právní či jiný obdobný) poměr či vztah k obci nebo kraji není důvodem pro vyloučení úředníka stavebního úřadu. Ale ve spojení s dalšími podezřelými okolnostmi, které má na mysli cit. usnesení NSS a které ve výsledku vedou k překročení tzv. kritické míry systémového rizika podjatosti, může být důvodem pro systémovou podjatost, a tím i pro vyloučení úředníka. Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb. však nabízí jiný (podle našeho názoru nepřiměřeně rozšiřující a chybný) výklad: *„Pokud ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo územního samosprávného celku, není existence služebního poměru nebo pracovní právního nebo jiného obdobného vztahu úřední osoby, která o věci rozhoduje, ke státu nebo k tomuto územnímu samosprávnému celku, důvodem systémové podjatosti, nemůže být (vzhledem k logickému argumentu a maiori ad minus) překročena kritická míra systémového rizika podjatosti ani přistoupením další skutečnosti, která by jinak (neplatila-li by výchozí podmínka) mohla být důvodem systémové podjatosti. Jinými slovy řečeno splnění této výchozí podmínky vylučuje, aby další skutečnosti (např. jevy v politické nebo mediální sféře, zájem vlivných osob na výsledku řízení), které přímo nebo nepřímo souvisejí s existencí daného vztahu úřední osoby ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, byly důvo-*

dem systémové podjatosti.“ S tímto výkladem nesouhlasíme a domníváme se, že soudy budou mít tendenci vykládat § 14 i s novým odstavcem 2 „po staru“. V opačném případě by bylo ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu v rozporu se základním právem účastníků na nestranný správní orgán, které je podle judikatury ÚS i NSS zaručeno v čl. 36 odst. 1 Listiny (k tomu srov. např. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 1062/08, ale i výše cit. usnesení NSS).



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- Účastník může uplatnit námitku podjatosti úředníka, který v územním řízení rozhoduje
- Podjatost může nastat např. tehdy, když by úředník rozhodoval o územním rozhodnutí související s podnikáním jeho manželky
- Zvláštní situací je tzv. riziko systémové podjatosti – kdy mohou být podjatí všichni úředníci na stavebním úřadu

3.3.2

Právo nahlížet do správního spisu

Právo nahlížet do spisu znamená, si ho celý prolistovat a prostudovat si všechny písemnosti v něm obsažené. S tímto právem je spojeno jednak právo pořizovat si ze spisu bez omezení výpisy a jednak právo pořizovat si s určitým omezením kopie (§ 38 SprŘ). Právo pořizovat si kopie jednotlivých písemností ze spisu pak může účastník vykonávat sám s pomocí vlastních technických prostředků (např. digitálním fotoaparátem nebo příručním scannerem), anebo může požádat správní orgán, aby mu on pořídil kopie (na kopírce); v tomto druhém případě může správní orgán po účastníkovi požadovat úhradu nákladů (v řádu jednotek korun), nikoli však správní poplatek ve výši 30,- Kč (ačkoli se tato správní praxe někdy vyskytuje, je nezákonná).

Stavební zákon ve svém § 168 odst. 2 StavZ stanoví toto zvláštní omezení práva požadovat kopii „dokumentace stavby“: „Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud ža-

datel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.“ Toto ustanovení může svádět k výkladu, podle něhož účastník územního řízení má právo na kopii dokumentace stavby jen tehdy, má-li k tomu souhlas od pořizovatele dokumentace. Takový výklad by ovšem nepřiměřeně omezoval základní právo účastníků „vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí“ podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dokumentace stavby je natolik složitým souborem, že jeho prosté studium na místě či výpisy z jednotlivých částí (zejména výkresů) nemohou účastníkovi umožnit, aby zformuloval smysluplné vyjádření či námitky, resp. stanovisko k věci. Soused či spolek jakožto účastník řízení pak v praxi samozřejmě souhlas pořizovatele dokumentace nikdy nezíská. Převažující část judikatury i správní praxe proto vykládá toto ustanovení restriktivně v tom smyslu, že se nevztahuje na účastníky probíhajícího územního řízení, tedy před nabytím právní moci územního rozhodnutí, pokud si pořizují kopie dokumentace stavby sami svými technickými prostředky.¹²

V souladu s tímto výkladem tak stavební úřady v průběhu územního řízení k uvedenému ustanovení stavebního zákona de facto nepřihlížejí a dovolují účastníkům pořizovat si kopie z dokumentace stavby v zásadě neomezeně. Je však třeba upozornit, že část starší judikatury a tu a tam ještě i správní praxe některých stavebních úřadů vykládá uvedené ustanovení stavebního zákona doslovně a neumožňuje účastníkům pořizovat kopie z dokumentace stavby.¹³ Takovou praxi je však třeba považovat za nezákonnou. Každopádně však ve všech případech, kdy stavební úřad odepře účastníkovi nahlédnout do spisu, a to do jakékoli části a z jakéhokoli důvodu, je povinen o tom vydat usnesení. Na základě toho má účastník následně právo bránit se proti takovému usnesení odvoláním k nadřízenému správnímu orgánu. Pokud je pak posléze vydáno územní rozhodnutí, může se účastník dále bránit odvoláním proti samot-

¹² Srov. zejména rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 241/2011-69. Podobně: rozsudek KS v Hradi Králové č. j. 30 A 4/2015-70 či rozsudek KS v Praze č. j. 48 A 13/2016-40.

¹³ Srov. např. rozsudek KS v Ústí nad Labem č. j. 59 A 97/2010-27.

nému územnímu rozhodnutí, a popřípadě poté i správní žalobou k soudu, a jako odvolací či žalobní důvod uvést, že územní rozhodnutí bylo vydáno v řízení, v němž byl nezákonně zkrácen na svém právu nahlížet do správního spisu a v důsledku toho i na svém právu řádně se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí a k věci samé.

Účastník může zajít na stavební úřad nahlédnout do správního spisu v zásadě jen v úředních hodinách, které bývají zpravidla v pondělí a ve středu, jinak jen na základě předchozí domluvy s příslušným úředníkem. Pro jistotu však vždy z praktických důvodů doporučujeme, aby účastník nejprve na stavební úřad zavolal a domluvil se s příslušným úředníkem, kdy přijde nahlížet do správního spisu.

Z JUDIKATURY

„Ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které opravňuje stavební úřad poskytnout žadateli kopii dokumentace stavby pouze se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo se souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nedopadá na účastníka běžícího stavebního (případně územního) řízení. Tomuto účastníku je stavební úřad povinen pořídit kopii dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu z roku 2004.“ (Rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 241/2011-69).

3.3.3

Právo účastnit se ústního jednání

Ústní jednání nařizuje stavební úřad, a to zpravidla v oznámení o zahájení územního řízení, jinak v samostatném oznámení o nařízení ústního jednání. Toto oznámení se doručuje stejně jako ostatní písemnosti v územním řízení, tzn. zpravidla adresovanou zásilkou, v řízení s velkým počtem účastníků sousedům a spolkům veřejnou vyhláškou (na úřední desce). Účastníci se tedy dozvědí o tom, zda je nařízeno ústní jednání, popřípadě na který den a hodinu a na jakém místě, právě z příslušného oznámení. Toto oznámení musí být doručeno účastníkům nejméně 15 dnů

předem. Zpravidla v této lhůtě by proto měli účastníci zajít na stavební úřad nahlédnout do správního spisu, aby získali všechny podstatné informace a podklady o záměru a o probíhajícím územním řízení.

Ústní jednání není v zásadě povinné. Stavební úřad je povinen ho nařídit ve dvou případech:

- a) „je-li to účelné“; přitom „účelné“ to není, pokud jsou stavebnímu úřadu „dobře známy poměry v území“ a „žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru“. V takovém případě může stavební úřad od ústního jednání upustit.
- b) pokud v území není vydán územní plán.

Stavební úřad „upustí od ústního jednání“ tak, že to výslovně uvede v oznámení o zahájení územního řízení. V takovém oznámení pak musí určit lhůtu nejméně 15 dnů, počítanou od doručení takového oznámení, do kdy mohou účastníci uplatnit své námítky.

Pokud stavební úřad nařídí ústní jednání, může (ale nemusí) ho spojit s ohledáním na místě, neboli s tzv. místním šetřením, jak se dříve říkalo. V takovém případě se ústní jednání koná zpravidla na pozemku budoucí stavby, takže účastníci musí počítat s tím, že se bude jednat v terénu a podle místa a počasí se na to patřičně připravit. Doporučujeme, aby si účastníci na ústní jednání s sebou vzali digitální fotoaparát, popřípadě i diktafon, a pořizovali si vlastní fotografie, popřípadě i zvukové záznamy, pokud možno s vědomím úředníka, který ústní jednání vede. Judikatura dovolila, že pořizování fotografií i zvukových záznamů při ústním jednání účastníkem je v zásadě přípustné, protože to zákon nezakazuje a slouží to „k ochraně práv nebo právem chráněných“ účastníka (§ 88 odst. 1 OZ).¹⁴

Účastníci se na ústním jednání prokazují dokladem totožnosti (občanským průkazem nebo cestovním pasem). Mají právo se v průběhu jednání ústně vyjádřit, popřípadě i navrhnout důkazy. Účastník se může jednání zúčastnit i se svým zástupcem, který se

¹⁴ Srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 37/2009-94 nebo rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 20/2014-88.

rovněž prokazuje dokladem totožnosti. Plnou moc může účastník v takovém případě udělit i na místě jednání ústně do protokolu.

Úředník, který za stavební úřad ústní jednání vede, je povinen průběh ústního jednání, vyjádření účastníků, jejich návrhy, jakož i provádění jednotlivých důkazů (zejména ohledání místa) zaznamenat do protokolu (§ 49 SprŘ). Účastníci musejí dávat pozor na to, aby úředník správně a úplně zaprotokoloval všechny podstatné informace, které byly zjištěny v průběhu ústního jednání, zejména jejich vyjádření a důkazní návrhy, neboť to, co není zaprotokolováno, lze později zpravidla jen obtížně prokázat. V případě, že úředník protokoluje nepřesně nebo neúplně, může účastník nejprve neformálně úředníka požádat, aby text protokolu doplnil nebo opravil. A pokud mu úředník nevyhoví, má účastník právo žádat, aby úředník zaznamenal do protokolu jeho námitku proti obsahu protokolu. Každý účastník má právo protokol podepsat. Svým podpisem potvrzuje za sebe správnost a úplnost protokolu.

Z JUDIKATURY

„Správní řád z roku 1967 nezakazoval účastníku správního řízení poříditi si zvukový záznam průběhu ústního jednání. Pořizování zvukových záznamů ústního jednání totiž nijak neupravoval ani ve vztahu ke správnímu orgánu, ani ve vztahu k účastníkům řízení či jiným zúčastněným osobám. To však neznamenalo, že pro nedostatek právní úpravy bylo takové jednání účastníka řízení bez dalšího nepřípustné, respektive zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy). Jen v pořizování zvukového záznamu výpovědi svědka v průběhu ústního jednání účastníkem správního řízení, k němuž svědek nedal souhlas, nelze bez dalšího spatřovat rušení pořádku jednání hrubým způsobem ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu z roku 1967 odůvodňující vykázaní účastníka správního řízení z místa jednání a pokračování v jednání v jeho nepřítomnosti.“ (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.03.2010, čj. 5 As 37/2009 – 94)

3.3.4

Právo vyjádřit v řízení své stanovisko (námitky) a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a právo navrhopat důkazy

Nejdůležitějším právem účastníka v územním řízení je právo vyjádřit se. Toto právo mají účastníci ve dvou ohledech.

Za prvé: právo vyjádřit se k věci. Účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko k věci, která je předmětem řízení, tzn. k projednávanému záměru (§ 36 odst. 1 SprŘ). V rámci toho pak mají právo uplatnit vůči záměru námitky (§ 89 StavZ), tedy konkrétní skutečnosti (fakta) nebo argumenty (tj. vlastně názory), ať již právní, nebo věcné (odborné), směřující proti záměru.

S tímto právem je pak nedílně spojeno právo navrhopat důkazy k prokázání tvrzených skutečností (tzv. skutkových tvrzení, popřípadě rovnou správnímu orgánu určité důkazy předložit (§ 36 odst. 1 SprŘ). Důkazy, typické pro územní řízení, mohou být zejména tyto:

- listinné důkazy; sem řadíme i odborná vyjádření či stanoviska soukromých expertů, např. inženýrů, přírodovědců, vědeckých společností,
- znalecké posudky, tj. posudky vypracované znalcem zapsaným do seznamu znalců, který vede Ministerstvo spravedlnosti,
- fotografie, obrazové nebo zvukové záznamy,
- svědecké výpovědi.



PŘÍKLAD

Účastník (spolek) předloží stavebnímu úřadu vyjádření vědecké společnosti či vysokoškolského experta, popř. znalecký posudek, který zpochybňuje nebo vyvrací závaznou část nebo odůvodnění závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, např. orgánu ochrany přírody nebo orgánu státní správy lesů. Účastník je oprávněn nechat si v územním řízení vypracovat znalecký posudek a předložit jej poté stavebnímu úřadu jako důkaz. Podle

*judikatury má takový znalecký posudek stejný procesní význam jako znalecký posudek vypracovaný znalcem, kterého ustanoví oficiálně stavební úřad podle § 56 SprŘ.*¹⁵

Stavební úřad není návrhem účastníka na provedení určitého důkazu vázán. Ale v zásadě ho musí provést, pokud jsou splněny 3 podmínky: (i) navržený důkaz prokazuje skutečnost, která je důležitá pro územní řízení, (ii) byl získán zákonným způsobem a (iii) není nadbytečný. V opačném případě správní orgán může důkazní návrh odmítnout.

Za druhé: Právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Účastníci mají dále právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí (§ 36 odst. 3 SprŘ), tzn. zejména k závazným stanoviskům dotčených správních orgánů a dále k důkazům, které jsou jako takové součástí spisu (typicky listiny a znalecké posudky) anebo které byly provedeny při ústním jednání (typicky svědecká výpověď nebo ohledání pozemku či stavby na místě) a byl o nich sepsán protokol (§ 49 SprŘ); ten rovněž musí být ve spise.

V souvislosti s právem účastníků vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí je třeba vysvětlit, co se rozumí „podkladem“ a co „důkazem“. Správní řád používá jednak užší pojem „důkazy“ (§ 51), jednak širší pojem „podklady pro vydání rozhodnutí“ (§ 50 odst. 1 SprŘ). Rozdíl je v tom, že podklady pro vydání rozhodnutí zahrnují kromě důkazů i žádost žadatele (stavebníka), různé návrhy žadatele a dalších účastníků a především podklady od dotčených správních orgánů, tedy zejména jejich závazná stanoviska.

Pro námitky účastníků (a podle judikatury i pro návrhy na provedení důkazů) platí v územním řízení dvě důležité zásady – zásada koncentrace řízení a zásada parcializace námitek

Zásada koncentrace řízení (§ 89 odst. 1 a 2

¹⁵ Srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 206/2014-48: Znalecký posudek předložený účastníkem je přípustným důkazem ve správním řízení a provádí se stejně jako posudek znalce, kterého ustanovil správní orgán.

StavZ) znamená pro námitky účastníků dvojitý omezení – první je časové a druhé je věcné.

Časové omezení: K námitkám a důkazním návrhům, které účastník neuplatnil nejpozději do konce ústního jednání, popřípadě nejpozději do konce lhůty určené v oznámení o zahájení územního řízení, pokud se ústní jednání nenařizuje, stavební úřad ani odvolací správní orgán nepřihlížejí, tzn. že se jimi nemusejí zabývat (§ 89 odst. 1 StavZ). Nepřihlížejí tak zejména k námitkám a důkazním návrhům, které účastník uplatnil až v odvolání. Z této zásady však judikatura dovodila významnou výjimku: „*Porušení z právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, učiněna v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námitkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat.*“¹⁶

Věcné omezení: Účastník nemůže v územním řízení uplatnit námitky k věcem (otázkám), které již byly (popřípadě mohly být) rozhodnuty při vydání územního plánu (§ 89 odst. 2 StavZ). To znamená, že účastník územního řízení nemůže v námitce uplatnit zejména to, že způsob využití určité plochy nebo regulativ stanovený pro určitou plochu v územním plánu by měl být jiný, vhodnější, než je v platném územním plánu. Tyto otázky již byly definitivně rozhodnuty schválením (vydáním) územního plánu.

Zásada parcializace námitek (§ 89 odst. 3 až 5 StavZ) znamená, že jednotlivé skupiny účastníků (tj. obec, sousedé a spolky) nemohou uplatňovat námitky v plném rozsahu, tedy ke všem možným otázkám (aspektům) projednávaného záměru, ale jen ve vymezení rozsahu, a to jen k otázkám, které jsou důležité pro ochranu jejich práv nebo zájmů (§ 89 odst. 4 StavZ). Stavební úřad je však o tomto omezení musí jasně poučit již v oznámení o zahájení územního řízení.

- Obec může uplatňovat jen námitky směřující „k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce“.

¹⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94.

- Soused může uplatňovat jen námitky směřující proti projednávanému záměru „v rozsahu, jakým může být její (vlastnické) právo přímo dotčeno“.
- Spolek může uplatňovat námitky „pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá“, tedy zejména veřejný zájem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví (§ 3 písm. i) ZEIA).



PŘÍKLAD

Obec či soused zpravidla nemůže v územním řízení uplatňovat námitky směřující k ochraně bobra evropského. Spolek, který podle svých stanov chrání přírodu, krajinu a životní prostředí, zpravidla nemůže uplatnit námitku týkající se požadavků na oslunění nebo vnitřní výšku bytů v budoucím bytovém domě, popřípadě požadavků na ochranu kulturních památek.

Veřejnoprávní a občanskoprávní námitky

Z hlediska obsahu může účastník namítat rozpor záměru se zákony a jinými právními předpisy ve dvou rovinách. Za prvé z hlediska předpisů veřejného práva, zejména stavebního zákona, prováděcích vyhlášek ke stavebnímu zákonu, územního plánu, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně veřejného zdraví, zákona o ovzduší, zákona o státní památkové péči, zákona o požární ochraně apod. – **tzv. veřejnoprávní námitky**. Za druhé z hlediska předpisů soukromého práva, zejména občanského zákoníku – **tzv. občanskoprávní** (či soukromoprávní) námitky.

Pokud jde o veřejnoprávní námitky, účastník by měl v územním řízení ověřit záměr zejména z těchto hledisek:

- zda je v souladu s územním plánem, zejména se způsobem využití dané plochy a se stanovenými regulativy, tj. s podmínkami pro využití dané plochy; v tomto směru je třeba (i) porovnat podobu a rozsah záměru, jak je vymezen

a popsán v dokumentaci pro územní řízení, s textovou a grafickou částí územního plánu, a (ii) ověřit závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b StavZ;

- zda jsou ve spise všechna závazná stanoviska od všech dotčených správních orgánů, jejichž působnosti podle zvláštních zákonů se záměr nějak dotýká, dále zda jsou tato závazná stanoviska stále platná a zda jsou jasně, srozumitelně a logicky odůvodněna podle těch zákonných ustanovení, na jejichž základě byla vydána.



PŘÍKLAD

Závazné stanovisko k zásahu do biotopu chráněných živočichů či rostlin podle § 56 ZOchrPř musí zdůvodnit, jaké jsou konkrétní naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na umístění stavebního záměru a proč převažují nad ochranou přirozeného vývoje nebo biotopu zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů (§ 56 ZOchrPř).

Občanskoprávní námitky pak mohou být dvojího druhu:

Za prvé: námitky týkající se existence nebo rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva. V námitkách tohoto druhu účastník (zpravidla soused) namítá, že žadatel (stavebník):

- a) nemá vůbec potřebné vlastnické nebo jiné věcné právo (služebnost nebo právo stavby), které by ho opravňovalo umístit stavbu nebo její část (např. i připojení na komunikaci, vodovodní nebo kanalizační přípojku) na určitém pozemku, popřípadě že stavebnímu úřadu nepředložil potřebný souhlas vlastníka předmětného pozemku podle § 184a StavZ; typická námitka tohoto druhu spočívá v tom, že určitá osoba tvrdí, že je ve skutečnosti ona (a nikoli žadatel) vlastníkem předmětného pozemku, a to z důvodu neplatné kupní smlouvy nebo

- odstoupení od kupní smlouvy;
- b) nemá potřebné vlastnické nebo jiné věcné právo k předmětnému pozemku, popřípadě souhlas vlastníka předmětného pozemku, v dostatečném rozsahu, tzn. že chce zčásti stavět na cizím pozemku a nemá k tomu ani věcné právo ani souhlas vlastníka pozemku; typická námitka tohoto druhu spočívá v tom, že soused tvrdí, že hranice mezi jeho pozemkem a předmětným pozemkem z důvodu vydržení ve skutečnosti vede jinak, a sice tak, že předmětný pozemek je ve skutečnosti menší a žadatel (stavebník) chce ve skutečnosti budoucí stavbu umístit na pozemku souseda.

Námítky tohoto druhu jsou v územním řízení pro žadatele takřikajíc „fatální“. Stavební úřad totiž není oprávněn posoudit jejich důvodnost sám a musí účastníky, zde zpravidla toho, kdo takovou námitku vznesl, vyzvat, aby v určené lhůtě podali u civilního soudu žalobu o určení vlastnického práva, a musí za tím účelem přerušit územní řízení. Poté, co civilní soud pravomocně rozhodne o tom, kdo a v jakém rozsahu je vlastníkem předmětného pozemku, může stavební úřad pokračovat v územním řízení. Pokud ale vyzvaný účastník žalobu v určené lhůtě nepodá, stavební úřad si podle převažujících názorů může (musí) o otázce existence a rozsahu vlastnického nebo jiného věcného práva učinit úsudek sám, a to přednostně podle údajů v katastru nemovitostí, jinak podle dostupných důkazů, a pokračovat v územním řízení.¹⁷

Za druhé: námítka týkající se obsahu vlastnického práva, zejména námítka tzv. imisí podle § 1013 občanského zákoníku. Jedná se především o námítka, ve kterých soud namítá, že budoucí stavba ho bude „v míře nepřiměřené místním poměrům“ podstatně omezovat v obvyklém užívání jeho pozemku nebo stavby kouřem, prachem, světlem nebo naopak stínem, hlukem, vibracemi, ale také i pohledem jeho uživatelů. Některé z těchto účinků (imisí) regulují i veřejnoprávní předpisy. Tak například hlukové limity stanoví nařízení vlády k provedení zákona o ochraně veřejného zdra-

ví, ale jednotně, a tedy stejně pro celé území ČR. Význam občanskoprávních námitek imisí podle § 1013 OZ je v tom, že soused může namítat, že účinky budoucí stavby – ačkoli jinak odpovídají veřejnoprávním předpisům a normám – neodpovídají „místním poměrům“.¹⁸ Např. velký obchodní sklad splňuje všechny normy podle veřejnoprávních předpisů, ale je nepřiměřený místním poměrům malé venkovské obce. Anebo velký bytový dům postavený nevhodně uprostřed čtvrti malých rodinných domů bude nepřiměřeně obtěžovat vlastníky sousedních rodinných domů tím, že z jeho oken ve vyšších patrech budou budoucí uživatelé vidět přímo do zahrad svých sousedů, budou je tedy „v míře nepřiměřeně místním poměrům“ obtěžovat pohledem (tzv. imise pohledem), ačkoli požadavky stavebně právních předpisů ohledně vzdálenosti mezi stavbami budou jinak dodrženy.¹⁹

Z JUDIKATURY

„Proti zastínění lze brojit občanskoprávní námitkou opírající se o právní úpravu imisí bez ohledu na to, zda byl překročen příslušný limit stanovený technickými předpisy a také bez ohledu na to, zda je příslušný normativní požadavek vůbec stanoven. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „[m]ěřítkem posouzení budoucích imisí přitom nejsou jen obecné technické předpisy, ale také soukromoprávní úprava sousedských práv, dle které bylo jak za dřívější, tak současné právní úpravy třeba zvážit, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům (...) Je přitom nasnadě, že míra přiměřená místním poměrům nemusí odpovídat limitům, které pro přípustnost imisí stanovují veřejnoprávní předpisy.“ (srov. rozsudek NSS ... čj. 9 As 68/2016-34, a judikaturu v něm citovanou).“ (Rozsudek NSS č. j. 8 As 218/2016-61.)

.....
¹⁸ Srov. např. rozsudek NSS č. j. 8 As 218/2016-61.

¹⁹ Srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 97/2013-40: „Požadavek žalobkyně, aby vlastník sousední nemovitosti odstranil (§ 129 odst. 3 stav. z.) stavební úpravy (zde terasu umístěnou nad úroveň stávající ohradní zdi přímo na hranici sousedního pozemku), jež umožňují ve vysoké míře zasahovat do dlouhodobě zavedené úrovně soukromí v daném místě, je oprávněný ...“

.....
¹⁷ Srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 61/2007-52.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Všechny námitky tzv. imisí si musí stavební úřad posoudit v územním řízení sám, nemůže účastníky vyzývat, aby za tím účelem podávali určovací či jinou žalobu k civilnímu soudu. Reálná praxe většiny stavebních úřadů je však bohužel taková, že při posuzování občansko-právních námitek sousedů vycházejí prakticky výlučně z veřejnoprávních předpisů a právní úpravu imisí v § 1013 občanského zákoníku, a tedy i nějaké posuzování „míry přiměřené místním poměrům“, ignorují. Praktická vymahatelnost sousedských práv podle občanského zákoníku je tak v územním řízení poměrně zofalá.

3.3.5

Právo na odůvodnění

Právo účastníků vyjádřit v řízení své stanovisko (námitky), vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, popřípadě i navrhnout důkazy, musí mít ze strany stavebního úřadu odezvu – zpětnou vazbu. Tato zpětná vazba má v územním řízení podobu odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SprŘ). Stavební úřad proto musí v odůvodnění rozhodnutí jasně, logicky a srozumitelně vysvětlit především tyto věci:

- proč neprovedl účastníkem navržený důkaz v případě, že účastník navrhl provedení určitého důkazu, ale stavební úřad jeho návrhu nevyhověl;
- jak zhodnotil ty důkazy, které provedl, a jak zhodnotil ostatní podklady pro vydání rozhodnutí, zejména závazná stanoviska, a to především v případě, že jsou ve vzájemném rozporu; pak musí uvést, kterým vzájemně rozporným důkazům či podkladům dal přednost a proč;
- jak se vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům pro rozhodnutí.

V případě, že stavební úřad opomenul v odůvodnění rozhodnutí vůbec reagovat na některý důkazní návrh, důkaz nebo námitku účastníka, jedná se o vadu správního řízení. A v případě, že šlo o důkazní návrh, důkaz

nebo námitku, které byly důležité pro posouzení věci a mohly mít vliv na zákonnost nebo správnost vydaného rozhodnutí, ať již je to územní rozhodnutí, nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti, je to důvod ke zrušení rozhodnutí nadřízeným (odvolacím) správním orgánem nebo soudem na základě odvolání nebo správní žaloby účastníka (§ 89 odst. 1 SprŘ, § 76 odst. 1 písm. c) SŘS).

3.3.6

Právo bránit se proti nečinnosti

Ode dne, kdy žadatel (stavebník) podal žádost a kdy tedy bylo zahájeno územní řízení, začne stavebnímu úřadu běžet lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci, tzn. lhůta, během které musí vydat buď územní rozhodnutí, nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Zásadně platí lhůta 60 dnů, ve zvláště složitých případech lhůta 90 dnů. Nicméně v případě, že žádost nemá všechny zákonem stanovené náležitosti (vadná žádost), především k ní nejsou přiloženy všechny zákonem stanovené podklady, zejména závazná stanoviska od všech dotčených správních orgánů, stavební úřad je povinen žadatele vyzvat k doplnění žádosti a usnesením přerušit územní řízení (§ 86 odst. 4 StavZ). V takovém případě však lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci neběží, a to již ode dne podání vadné žádosti.²⁰ Usnesení o přerušování řízení se oznamuje jen žadateli, a proto jen on se proti němu může odvolat; ostatní účastníci řízení se proti němu odvolat nemohou. Stavební úřad pokračuje v řízení až poté, co žadatel žádost řádně doplní o všechny požadované náležitosti, zejména podklady, a to v souladu s výzvou stavebního úřadu. O tom, že v územním řízení pokračuje, musí stavební úřad učinit záznam do správního spisu a musí o tom vyrozumět účastníky sdělením. V záznamu do spisu i ve sdělení musí stavební úřad uvést den, od kdy opět pokračuje v řízení, aby bylo jasné, od kdy začala běžet lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci.

V případě, že stavební úřad nevydá rozhodnutí ve věci v zákonem stanovené lhůtě 60 nebo 90 dnů, dopouští se nezákonné nečinnosti v podobě tzv. průtahů v řízení

²⁰ Srov. rozsudek NSS č. j. 5 Ans 4/2012-20.

(§ 80 odst. 1 SprŘ). V takovém případě se může každý účastník bránit podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu, tedy zpravidla ke krajskému úřadu (§ 80 odst. 3 SprŘ). Tato žádost (tzv. žádost proti nečinnosti) je jakousi obdobou odvolání. Účastník v ní může požadovat, aby nadřízený správní orgán uplatnil jedno ze čtyř možných opatření: (i) přikázat nečinnému orgánu, aby vydal rozhodnutí ve věci, (ii) prodloužit mu zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci, (iii) převzít věc a rozhodnout namísto nečinného orgánu neboli tzv. atrakce, nebo (iv) pověřit vedením řízení a vydáním rozhodnutí sousední stavební úřad neboli tzv. delegace. Ve správní praxi se nejčastěji využívá opatření (i) nebo (ii), popřípadě jejich kombinace, tedy prodloužení lhůty a přikázání rozhodnout v prodloužené lhůtě. Celkově je to tedy slabý „měkký“ nástroj proti průtahům v řízení, ale je lepší než nic. V případě, že stavební úřad nevydá rozhodnutí ve věci ani v prodloužené lhůtě, může účastník, který předtím podal žádost proti nečinnosti, podat žalobu proti nečinnosti ke krajskému správnímu soudu (§ 79 SŘS).

3.4 Závazná stanoviska a podkladová rozhodnutí v územním řízení

Územní řízení není jen součinností stavebního úřadu s účastníky, kteří v řízení hájí svá práva či zájmy, ale též *součinností s dotčenými správními orgány*, které v souvislosti s územním řízením chrání různé zvláštní veřejné zájmy podle příslušných zvláštních zákonů, a za tím účelem vydávají buď (podkladová) závazná stanoviska, popřípadě (podkladová) rozhodnutí, bez kterých stavební úřad nemůže vydat územní rozhodnutí (§ 4 odst. 2 StavZ, § 136 SprŘ).

Odpověď na otázku, jaká veškerá závazná stanoviska nebo podkladová rozhodnutí, podle jakých zákonů a od jakých dotčených orgánů, musí žadatel v určitém územním řízení k určitému záměru obstatat a předložit stavebnímu úřadu, nenalezneme ve stavebním zákoně, ale v tzv. zvláštních zákonech.

Z hlediska ochrany práv sousedů a spolků jsou z těchto zvláštních zákonů nejdůležitější zákony z oblasti práva životního prostředí, zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, lesní zákon, vodní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a další.

Závazná stanoviska a podkladová rozhodnutí jsou *shodné* (či podobné) v těchto ohledech:

- i) jsou nezbytným *podkladem* pro vydání územního rozhodnutí. To znamená, že stavební úřad bez nich nemůže vydat územní rozhodnutí, ale musí žadatele vyzvat k doplnění žádosti, určit mu k tomu lhůtu a přerušit za tím účelem územní řízení. Pokud by žadatel v určené lhůtě nepředložil stavebnímu úřadu ani jediné (poslední, zbývající) závazné stanovisko nebo podkladové rozhodnutí, které je k danému záměru nutné předložit podle nějakého zvláštního zákona, stavební úřad nemůže vydat územní rozhodnutí a musí podle povahy věci buď žadateli prodloužit lhůtu k doplnění chybějící závazného stanoviska nebo podkladového rozhodnutí, nebo usnesením zastavit územní řízení;
- ii) jsou pro stavební úřad právně *závazná*.

To znamená dva důsledky:

- a) pokud (byť jen jediný) dotčený správní orgán vydá v územním řízení *záporné* (negativní) podkladové rozhodnutí (tzn. rozhodnutí o zamítnutí žádosti) nebo záporné (negativní) závazné stanovisko (tzn. nesouhlas) k projednávanému záměru, musí stavební úřad ukončit opatřování podkladů pro rozhodnutí (dokazování) a musí územní řízení ukončit vydáním rozhodnutí o zamítnutí žádosti (§ 50 odst. 4 a § 149 odst. 4 SprŘ);
- b) pokud je podkladové rozhodnutí nebo závazné stanovisko *kladné* (tzn., že povoluje záměr, popř. vyjadřuje záměrem souhlas), ale stanoví určité *podmínky* pro umístění záměru z hlediska příslušného zvláštního zákona, pak jsou tyto podmínky právně

závazné. V případě podkladového rozhodnutí jsou závazné přímo pro žadatele. V případě závazného stanoviska jsou závazné pro stavební úřad, který je však následně musí převzít (tzn. opsat) do výrokové části územního rozhodnutí, v důsledku čehož se po právní moci územního rozhodnutí stanou závaznými i pro žadatele;

- iii) správní orgán (ať již stavební úřad, nebo dotčený správní orgán) je vydává zpravidla *na žádost* žadatele (stavebníka), a tedy nikoli z vlastní úřední moci. Je to tedy sám žadatel, kdo si musí všechna podkladová rozhodnutí a závazná stanoviska u příslušných dotčených správních orgánů sám iniciovat a obstarat;
- iv) musí obsahovat – kromě závazné části – též *odůvodnění*, které je podobné jako odůvodnění u rozhodnutí, jen trochu stručnější (§ 149 odst. 2 SprŘ).

Mezi závazným stanoviskem a podkladovým rozhodnutím jsou však také podstatné rozdíly:

- i) *Podkladové rozhodnutí* vydává dotčený správní orgán v samostatném správním řízení. V tomto správním řízení mohou být kromě žadatele i další účastníci řízení (typicky sousedé či spolky), kteří zásadně mohou podat proti (samotnému) podkladovému rozhodnutí samostatné odvolání k nadřízenému správnímu orgánu. Žadatel tak musí absolvovat dvě správní řízení: (a) nejprve správní řízení u dotčeného správního orgánu o vydání podkladového rozhodnutí a poté (b) územní řízení u stavebního úřadu o vydání územního rozhodnutí.
- ii) Naproti tomu *závazné stanovisko* nevydává dotčený správní orgán v (samotném) správním řízení, ale pouze v jednoduchém, méně formalizovaném postupu v rámci územního řízení. V rámci územního řízení o vydání územního rozhodnutí, které vede stavební úřad s účastníky územního řízení, se tak vede ještě další, méně formalizované „řízení“ o vydání závazného stanoviska.

To však není „správním řízením“. Proto v něm nejsou žádní účastníci, ale jen „dotčené osoby“ ve smyslu § 2 odst. 3 SprŘ, přičemž ve správní praxi dotčené správní orgány považují za dotčenou osobu zpravidla jen žadatele („stavebníka“), takže v řízení o vydání závazného stanoviska zpravidla jedná jen s ním, ale nikoli např. se sousedy či se spolky (tato rozšířená správní praxe je nesprávná). Protože závazné stanovisko není (samostatným) rozhodnutím, nemohou proti němu dotčené osoby, resp. účastníci územního řízení, podat samostatné odvolání. Účastníci územního řízení mohou obsah závazného stanoviska napadnout odvoláním jedině tak, že počkají, až stavební úřad na jeho základě vydá rozhodnutí ve věci (ať již územní rozhodnutí, nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti), tedy až převezme obsah závazného stanoviska do výrokové části svého rozhodnutí (§ 149 odst. 5 SprŘ). V takovém případě pak odvolací správní orgán musí předložit odvolání správnímu orgánu, který je nadřízený dotčenému správnímu orgánu, a musí si od něj vyžádat potvrzení nebo změnu napadeného závazného stanoviska (což je rovněž závazné stanovisko). Na základě toho pak odvolací správní orgán může rozhodnout o odvolání, přičemž je vázán obsahem potvrzujícího nebo měnícího závazného stanoviska, které vydal správní orgán nadřízený dotčenému správnímu orgánu.

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny vydávají *orgány ochrany přírody* zejména tato rozhodnutí, která mají povahu *podkladových rozhodnutí*, pokud jsou vydávána ve vazbě na navazující územní řízení, zpravidla územní řízení o umístění stavby:

- i) rozhodnutí o povolení územní výjimky (§ 43 ZOchrPř),
- ii) rozhodnutí o povolení druhové výjimky (§ 56 odst. 1 ZOchrPř).

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny vydávají *orgány ochrany přírody* zejména tato *závazná stanoviska*, která jsou podkladem

pro vydání územního rozhodnutí v územním řízení:

- i) k zásahu do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2 ZOchrPř),
- ii) ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru (§ 8 odst. 6 ZOchrPř),
- iii) ke změně krajinného rázu (§ 12 odst. 2 ZOchrPř),
- iv) k některým činnostem ve zvláště chráněných územích (§ 44 odst. 1 ZOchrPř),
- v) k zásahu do evropsky významné lokality (§ 45c odst. 2 ZOchrPř),
- vi) závazné stanovisko k povolení druhové výjimky, pokud byl výskyt zvláště chráněného druhu živočicha či rostliny zjištěn až po zahájení územního řízení (§ 56 odst. 6 ZOchrPř)



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- v územním řízení vydávají dotčené orgány závazná stanoviska
- závazné stanovisko musí být řádně odůvodněno
- některé dotčené orgány vydávají i tzv. podkladová rozhodnutí

3.5

Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je správní rozhodnutí, kterým se žadateli zakládá právo umístit určitou stavbu nebo jiný (nestavební) záměr na určitém pozemku. Nejdůležitějším druhem územního rozhodnutí je to o umístění stavby. Tím se povoluje umístění stavby v užším smyslu (tj. novostavby) anebo umístění nástavby nebo přístavby

V územním rozhodnutí o umístění stavby pak stavební úřad:

- a) vymezí stavební pozemek zpravidla odkazem na grafický náčrt;
- b) odkazem na grafický náčrt vymezí budoucí stavbu, a to (i) jednak v ploše (tzn. půdorysným umístěním na pozemku) a (ii) jednak v prostoru (tzn.

vnějším výškovým a prostorovým tvarem stavby);

- c) stanoví druh, účel a zpravidla i základní podmínky pro budoucí kapacitu stavby. Tyto podmínky pak vymezují a omezují projektovou dokumentaci stavby pro stavební povolení;
- d) vymezí koridory a stanoví podmínky pro napojení budoucí stavby na sítě veřejné dopravní a technické infrastruktury, tzn. jednak na veřejně přístupnou pozemní komunikaci a jednak na inženýrské sítě, tj. na kanalizaci, vodovod, elektrické vedení, popřípadě i plynovod a telekomunikační vedení.

V územním rozhodnutí o umístění stavby řeší stavební úřad zpravidla jen ty parametry budoucí stavby, které mají nebo mohou mít nějaké důsledky či vlivy ve vnějším prostoru, tzn. na okolní území. Naopak v něm zpravidla neřeší podrobné vnitřní technické uspořádání stavby z hlediska její technické funkčnosti a bezpečnosti. To posuzuje v rozsahu projektové dokumentace (projektu) zpravidla až v navazujících řízeních, a sice ve stavebním řízení, popřípadě v jeho alternativách, zejména v postupu ohlášení stavebního záměru.



Z JUDIKATURY

„Je-li podle výroku nedílnou součástí územního rozhodnutí ... grafická příloha (situační výkres), musí být taková příloha doručena současně s rozhodnutím také všem účastníkům řízení ... Nestane-li se tak, přičemž grafická příloha byla vyhotovena a ve správním spise fyzicky existuje, porušuje správní orgán ustanovení o doručování a jde tedy o vadu řízení. Správní soud k takovéto vadě, je-li vytýkána správní žalobou, přihlédne jen tehdy, mohla-li mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí...“ S 971-SJS 3/2002 (6 A 74/96-30)

Pokud grafická příloha není účastníkům územního řízení řádně doručena spolu s územním rozhodnutím, které na ni odkazuje, což se ve správní praxi bohužel často děje, má účastník územního řízení právo nahlédnout do pří-

slušného správního spisu u stavebního úřadu a pořídit si kopii grafické přílohy. Upozorňujeme, že je *důležité, aby účastník* (zejména sou- sed či spolek) měl u sebe uschované „svoje“ kopie grafické přílohy územního rozhodnutí, protože tím snižuje riziko, že ve správním spi- se stavebního úřadu dojde později k záměně či manipulaci s grafickou přílohou.

3.6 Jak se bránit proti územnímu rozhodnutí

Účastník řízení má právo podat proti územnímu rozhodnutí odvolání. Odvoláním se domáhá toho, aby zákonnost nebo správnost územního rozhodnutí přezkoumal nadřízený správní orgán, zpravidla krajský úřad.

Odvolání je třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení územního rozhodnutí, a to ke stavebnímu úřadu, tzn. k tomu samému správnímu orgánu, který napadené územní rozhodnutí vydal.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Odvolání se nepodává rovnou k nadřízenému správnímu orgánu, ale ke stavebnímu úřadu.

V případě, že stavební úřad doručuje v územním řízení veřejnou vyhláškou, považuje se za den doručení územního rozhodnutí patnáctý den, který následuje po dni vyvěšení rozhodnutí na úřední desce; den vyvěšení na úřední desce se do běhu této patnáctidenní lhůty nezapočítává. To znamená, že územní rozhodnutí musí nejprve 15 dnů viset na úřední desce, po uplynutí této lhůty se považuje za doručené, a teprve poté začne běžet další patnáctidenní lhůta pro podání odvolání.

V odvolání musí účastník (odvolatel) uvést tyto náležitosti:

- kdo odvolání podává;
- ke kterému orgánu se odvolání podává;
- který orgán o odvolání rozhoduje – tzn. odvolací správní orgán;
- proti kterému rozhodnutí odvolání směřuje; napadené rozhodnutí se

identifikuje zpravidla třemi znaky – (i) orgánem, který ho vydal, (ii) datem vyhotovení rozhodnutí, které je uvedeno v záhlaví rozhodnutí, a (iii) číslem jednacím, popřípadě i spisovou značkou, které jsou rovněž uvedeny v záhlaví rozhodnutí;

- které výroky, popřípadě podmínky z výrokové části, se odvoláním napadají; územní rozhodnutí má zpravidla jeden výrok, ale může mít více podmínek; odvolatel však zpravidla odvoláním napadá celou výrokovou část územního rozhodnutí, protože zpravidla napadá samotné umístění stavebního záměru;
- z jakých důvodů odvolatel považuje napadené rozhodnutí za nezákonné nebo nesprávné (tzv. odvolací důvody), zejména:
 - a) nezákonnost, tzn. rozpor územního rozhodnutí s konkrétními ustanoveními zákona, podzákonného právního předpisu nebo územně plánovací dokumentace (např. územního plánu), nebo
 - b) vady řízení, tzn. vady spočívající v tom, že stavební úřad při vedení územního řízení porušil konkrétní zákonná ustanovení správního řádu nebo stavebního či jiného zákona, které upravují průběh územního řízení či předchozího řízení EIA;
- co odvolatel navrhuje (tzv. petit); odvolatel zpravidla navrhuje, aby odvolací správní orgán zrušil napadené územní rozhodnutí v celém rozsahu a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení;
- datum a podpis odvolatele.

Odvolání lze podat písemně, a to buď přímo do podatelny stavebního úřadu, nebo zaslat poštou – v takovém případě je však třeba podat na poštu příslušnou poštovní zásilku adresovanou stavebnímu úřadu nejpozději poslední den odvolací lhůty. Odvolání je rovněž možné podat elektronicky (e-mailem) s elektronickým podpisem na elektronickou adresu podatelny, anebo formou datové schránky, pokud ovšem má odvolatel zřízenou datovou schránku. V případě, že odvolatel nemá datovou schránku ani elektronický podpis, může podat odvolání prostým e-mai-

lem (tj. bez elektronického podpisu) na elektronickou adresu podatelny, ale v takovém případě musí odvolání zopakovat (tzn. znovu podat) písemně, a to v dodatečné lhůtě 5 dnů.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- proti územnímu rozhodnutí se mohou účastníci odvolat
- obecně platí pro podání odvolání lhůta 15 dnů od doručení územního rozhodnutí
- odvolání se podává u toho stavebního úřadu, který vydal územní rozhodnutí

3.7

Co mohou dělat spolky

S výjimkou územních řízení, která navazují na proces EIA, spolky od 1. 1. 2018 již nemohou být účastníky územních řízení, a to i když se dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny. Novelizace stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. totiž změnila znění klíčového ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, že spolky napříště mohou být účastníky jen správních řízení vedených orgány ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy již nikoli územních, stavebních či jiných správních řízení, vedených stavebními úřady podle stavebního zákona. Spolky se tak již nemohou do územního řízení přihlásit podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak to bylo možné do 31. 12. 2017.

3.8

Variety územního řízení

Překombinovaný stavební zákon vedle „standardního“ územního řízení podle § 84 až 94 StavZ upravuje tyto další varianty územního řízení, ze kterých celkově běžnému občanovi doslova přechází zrak:

- územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (tj. spojené s procesem EIA) podle § 94a až 94i StavZ;
- společné územní a stavební řízení (tj.

spojené se stavebním řízením) podle § 94j až 94p StavZ;

- společné územní a stavební řízení spojené s posouzením vlivů na životní prostředí (tj. spojené se stavebním řízením i procesem EIA) podle § 94q až 94z StavZ;
- zjednodušené územní řízení podle § 95 StavZ.

3.9

Jiné způsoby umístování staveb

Územní rozhodnutí vydávané v územním řízení je základním a nejdůležitějším způsobem, kterým veřejná správa povoluje žadateli umístění určitého stavebního či jiného záměru. Stavební zákon však dovoluje, aby žadatel u stanovených druhů záměrů a za stanovených podmínek požádal o umístění záměru jiným, alternativním a zpravidla i jednodušším způsobem a v jiném procesním režimu, než je územní rozhodnutí a územní řízení. Jde o tyto alternativní způsoby:

- Územní souhlas (§ 96 StavZ).
- Veřejnoprávní smlouva, kterou se nahrazuje územní rozhodnutí, popř. veřejnoprávní smlouva, kterou se nahrazuje současně územní rozhodnutí a stavební povolení (§ 78 odst. 1 a 5 a 78a StavZ).
- Regulační plán (§ 61 odst. 2 a § 78 odst. 2 StavZ)

3.9.1

Územní souhlas

Jedná-li se o méně závažný záměr, který spadá do některé z kategorií vyjmenovaných v § 96 odst. 2 StavZ, povoluje jeho umístění na určitém pozemku stavební úřad formou územního souhlasu. Územní souhlas se vydává ve zjednodušeném postupu, který není územním řízením ani jiným správním řízením podle správního řádu. Proto v něm nejsou žádní „účastníci“, ale jen „dotčené osoby“. Těmi jsou především dotčení sousedé – tj. „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno“. Jde o po-

stup jednoinstanční, takže se v něm nemůže nikdo (ani dotčený soused) odvolat k nadřízenému správnímu orgánu.

Postup vydání územního souhlasu zahajuje oznamovatel oznámením záměru. K oznámení musí doložit zejména souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a souhlasy všech dotčených sousedů. Záměr musí splňovat materiální podmínky stanovené v § 96 odst. 1 StavZ, tedy zejména podmínku, že nevyžaduje závazné stanovisko EIA.

V (kladném) případě, že oznámení obsahuje všechny stanovené formální náležitosti a přílohy a oznámený záměr vyhovuje materiálním hlediskům a podmínkám stanoveným v § 96 odst. 1 a 2 StavZ, stavební úřad vydá územní souhlas; ten je sice jakousi obdobou územního rozhodnutí, ale nemá formu správního rozhodnutí podle správního řádu. To znamená, že z hlediska práva není rozhodnutím.

V opačném (záporném) případě stavební úřad vydá usnesení o tom, že oznámený záměr bude projednán v územním řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné a jeho podstatou je to, že se zjednodušený postup „překlápí“ do (standardního) územního řízení. To se pak již vede s účastníky a s možností odvolacího řízení.

Nezbytnou podmínkou pro vydání územního souhlasu je předchozí písemný souhlas od všech dotčených sousedů se záměrem. Pokud si oznamovatel tyto souhlasy nezajistí a nepřiloží je všechny k oznámení, stavební úřad nesmí vydat územní souhlas a musí vydat usnesení o „překlopení“ do územního řízení.

V případě, že stavební úřad vydá územní souhlas v rozporu s podmínkami stanovenými stavebním zákonem, např. bez souhlasu některých dotčených sousedů nebo v rozporu s územním plánem, nelze se proti němu odvolat. Jsou proti němu možné jen dva poměrně slabé a problematické prostředky obrany:

- i) Podnět k přezkumnému řízení k nadřízenému správnímu orgánu, tj. ke krajskému úřadu. Na základě podnětu má krajský úřad možnost (nikoli však povinnost) zahájit tzv. přezkumné řízení a v rámci něho územní souhlas zrušit pro rozpor se zákonem. Přezkumné řízení však musí být zahájeno nejpozději do 1

roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků, tj. kdy byl doručen oznamovateli. Později to již možné není.

- ii) Žaloba proti zásahu podle § 82 SŘS ke krajskému soudu. Tuto žalobu je třeba podat ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se žalobce (nejčastěji soused) o územním souhlasu dozvěděl, nejpozději však do 2 let, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Judikatura dospěla k poměrně problematickému názoru, že územní souhlas není rozhodnutím, ale zásahem, proto je nezbytné napadnout jej žalobou proti zásahu podle § 82 SŘS, a tedy nikoli žalobou proti rozhodnutí podle § 65 SŘS.²¹



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- Územní souhlas se vydává namísto územního rozhodnutí pro méně závažné záměry
- Podmínkou pro vydání územního souhlasu je písemný souhlas všech dotčených sousedů
- Nelze se proti němu odvolat

3.9.2

Veřejnoprávní smlouva, která nahrazuje územní rozhodnutí

V případě, že žadatel předloží stavebnímu úřadu (i) obdobné podklady jako k žádosti o vydání územního rozhodnutí a navíc i (ii) souhlasy od všech osob, které by jinak byly účastníky územního řízení, zejména souhlasy od všech dotčených sousedů, může uzavřít se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu, kterou se nahradí územní rozhodnutí. V takovém případě, ve kterém jsou všechny zainteresované subjekty zajedno, se územní řízení vůbec nevede a územní rozhodnutí nahrazuje dvoustranná smlouva, uzavřená mezi žadatelem (navrhovatelem smlouvy) a stavebním úřadem

²¹ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 86/2010-76.

(příjemcem smlouvy) a odsouhlasená dalšími dotčenými osobami.

Tuto veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít ohledně v zásadě všech záměrů, které jinak podléhají vydání územního rozhodnutí. Nelze ji však uzavřít ohledně záměrů, které vyžadují závazné stanovisko EIA.

Podmínkou účinnosti smlouvy však je to, že opravdu všechny osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení, připojí k uzavřené veřejnoprávní smlouvě svůj souhlas (§ § 161 odst. 1 a 168 SprŘ). Pokud by, byť jen jediný, dotčený soused svůj souhlas nepřipojil (příčemž to samozřejmě není jeho povinnost), smlouva by sice byla uzavřena, tzn. že by byla platná, ale nenabyla by účinnosti, tzn. že na základě ní by nebylo možné vydat stavební povolení. To se samozřejmě ale v praxi někdy stává.

Pokud by stavební úřad některou z osob, které by jinak byly účastníky územního řízení, opomenul, její souhlas se smlouvou od žadatele (navrhovatele smlouvy) nevyžádal a (chybně) vyznačil na uzavřené veřejnoprávní smlouvě doložku o nabytí účinnosti, může se opomenutá osoba bránit u nadřízeného správního orgánu žádostí podle § 142 SprŘ o určení, že veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti.²²

3.9.3 Regulační plán

Stavební zákon konečně umožňuje, aby za určitých podmínek plnil úlohu jakéhosi „hromadného“ územního rozhodnutí regulační plán, tedy nejnižší kategorie územně plánovací dokumentace vydávaná ve formě opatření obecné povahy obce nebo kraje (§ 61 odst. 2 a § 78 odst. 2 StavZ).

Jedná se o problematický a v praxi naštěstí nepříliš využívaný právní institut. Jeho účel je prostý: velký počet stavebních záměrů se umístí naráz jedním aktem – opatřením obecné povahy, to se přitom vydává v jednom řízení, které se vede bez možnosti odvolání prostřednictvím veřejné vyhlášky hromadně se všemi osobami, které by jinak byly účastníky územního řízení. Tímto postupem se tak žadatel (stavebník) vyhne jednotlivým územním řízením a „komplikaci“ v podobě možných odvolání ze strany ostatních účastníků.²³

22 Srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52.

23 O regulačním plánu podrobněji v naší publikaci „Občanův průvodce po územním plánu“. Dostupná na www.arnika.org

4. POVOLOVÁNÍ STAVEB

Jak jsme již uvedli výše, v územním rozhodnutí nebo jeho alternativách, jako je zejména územní souhlas, stavební úřad řeší zpravidla jen ty parametry budoucí stavby, které mohou mít nějaké vlivy na území. Řeší tedy zejména umístění stavby na pozemku, vnější tvar stavby, její druh a účel a napojení na veřejnou infrastrukturu. Naopak v něm zpravidla neřeší podrobné vnitřní uspořádání stavby. To posuzuje až v následném stavebním řízení, popř. v některém z alternativních postupů, jejichž předmětem je povolení provedení stavby. Ve stavebním řízení či v jeho alternativách, jako je např. postup ohlášení stavby, jsou žadatel (stavebník) i stavební úřad vázáni předchozím územním rozhodnutím (či jiným alternativním územním aktem), takže mohou požádat, resp. povolit jen takový záměr, který je v souladu s územním rozhodnutím.²⁴ Zjednodušeně řečeno, v územním řízení (či jeho alternativách) stavební úřad povoluje umístění stavby a její základní parametry, v následném stavebním řízení (či jeho alternativách) povoluje provedení stavby s jejím podrobným stavebně-technickým řešením.

Základním způsobem, kterým stavební úřad povoluje provedení stavby, je stavební povolení vydávané ve stavebním řízení podle § 108 až 115 StavZ.

Stavební zákon však – podobně jako v úpravě územního rozhodování – dovolu- je, aby žadatel u stanovených druhů záměrů a za stanovených podmínek požádal o povolení k provedení záměru jiným, alternativním a zpravidla i jednodušším způsobem a v jiném procesním režimu. Jde o tyto alternativní způsoby:

- i) ohlášení stavebního záměru (přesněji: souhlas stavebního úřadu s ohlášeným stavebním záměrem neboli tzv. stavební souhlas) podle § 104 až 107 StavZ;
- ii) veřejnoprávní smlouva o provedení stavby, kterou se nahrazuje stavební povolení (§ 116 StavZ);
- iii) oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117 StavZ).

Kromě toho stavební zákon v § 103 vyjmenovává druhy stavebních záměrů, k jejichž provedení není třeba stavební povolení ani jiný z alternativních způsobů povolení stavby. Patří sem např. drobné stavby do 25 m² zastavěné plochy, stavby pro chovatelství, vodovodní či kanalizační přípojky, oplocení či bazény nebo skleníky u rodinných domů či staveb pro rodinnou rekreaci. Tyto druhy stavebních záměrů jsou tedy z hlediska povolování v tzv. volném režimu.

Ale pozor: to, že určitý stavební záměr spadá do tzv. volného režimu podle § 103 StavZ, ještě neznamená, že k němu není třeba územní souhlas. To, zda k němu je třeba územní souhlas, zjistíme z § 79 a 80, v nichž jsou vyjmenovány stavební záměry, k nimž není třeba ani územní souhlas. Okruh těchto stavebních záměrů je podstatně užší než okruh stavebních záměrů podle § 103 StavZ.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- základním způsobem provedení stavby je stavební řízení
- existují zkrácené procesy
 - ohlášení
 - veřejnoprávní smlouva
 - certifikát autorizovaného inspektora

4.1 Stavební povolení a stavební řízení

Zákonná úprava i průběh stavebního řízení jsou z právního hlediska velmi podobné, jako u územního řízení. Většina výkladu, který jsme podali výše k územnímu řízení, je tedy v zásadě obdobně použitelná i na stavebním řízení. V následujících řádcích se pokusíme především stručně upozornit na nejdůležitější zvláštnosti a odlišnosti stavebního řízení oproti územnímu řízení.

²⁴ Srov. § 111 odst. 1 písm. a) a § 106 odst. 1 StavZ.

4.1.1

Zahájení stavebního řízení, žádost, podklady

Stavební řízení se zahajuje na žádost žadatele – stavebníka. Žadatel musí žádost podat na formuláři, uvést v ní všechny stanovené náležitosti a přiložit k ní zákonem stanovené podklady (přílohy).

Žadatel musí k žádosti o vydání územního rozhodnutí doložit zejména tyto podklady:

- i) *projektovou dokumentaci* stavby, zpracovanou projektantem. Jde o podrobnou dokumentaci budoucí stavby, která musí být zpracována na základě a v mezích dokumentace pro územní řízení, musí tedy s ní být v souladu;
- ii) *souhlas vlastníka* předmětného pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, není-li žadatel sám jeho vlastníkem a nemá-li k uskutečnění záměru na cizím pozemku ani odpovídající věcné břemeno – služebnost nebo právo stavby;
- iii) *územní rozhodnutí*. To je základním hlediskem pro stavební řízení: účelem stavebního řízení je především posouzení toho, zda budoucí stavba, vymezená v projektové dokumentaci, je v souladu s územním rozhodnutím a dokumentací pro územní řízení. Jinak řečeno, projektová dokumentace, resp. zamýšlená stavba, musí být v souladu s územním rozhodnutím;
- iv) *kladná stanoviska* vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury. Ta však ve stavebním řízení řeší již jen specifické technické otázky provedení stavby, nikoli tedy že by znovu řešila ty samé otázky umístění stavby, které již byly posouzeny a vyřešeny v územním řízení;
- v) (podkladová) *závazná stanoviska*, popřípadě *podkladová rozhodnutí*, vydávaná dotčenými správními orgány podle zvláštních zákonů. I ta ve stavebním řízení řeší již jen specifické technické otázky provedení stavby;
- vi) *závazné stanovisko* EIA podle § 9a ZEIA. Řada podmínek z tohoto závazného

stanoviska řeší specifické otázky provedení či průběhu provádění stavby. Mimo jiné proto je nezbytným podkladem i pro stavební řízení.

4.1.2

Oznámení o zahájení stavebního řízení

Oznámení o zahájení stavebního řízení musí stavební úřad doručit všem účastníkům stavebního řízení, tedy i sousedům a spolkům.

V případě, že ve stavebním řízení není více než 30 účastníků (tzn. že je v něm nejvýše 30 účastníků), je stavební úřad povinen doručit všem oznámení „jednotlivě“, tzn. adresovanou zásilkou, tedy zpravidla poštovní zásilkou nebo datovou zprávou do jejich datové schránky.

V případě, že je ve stavebním řízení více než 30 účastníků, a jde tedy o tzv. řízení s velkým počtem účastníků, stavební úřad doručuje oznámení o zahájení územního řízení sousedům veřejnou vyhláškou; sousedé proto musí sledovat úřední desku. Stavebníkovi a vlastníkovi předmětného pozemku či stavby pak stavební úřad i v řízení s velkým počtem účastníků musí doručit oznámení o zahájení stavebního řízení jednotlivě, adresně.

Pro doručování oznámení o zahájení stavebního řízení spolkům platí odlišná, zvláštní úprava, stanovená v § 9b ZEIA. Od 1. 1. 2018 již spolky mohou být účastníky jen těch stavebních řízení, jejichž předmětem jsou „velké záměry“ posuzované v procesu EIA, a která tedy „navazují“ na proces EIA, v němž bylo vydáno závazné stanovisko EIA. V rámci těchto tzv. navazujících stavebních řízení je stavební úřad podle § 9b ZEIA povinen zveřejnit na své úřední desce nejen oznámení o zahájení stavebního řízení, jak bylo výše popsáno, ale i upozornění, že se jedná o „velký záměr“ posuzovaný v procesu EIA, a především „informaci o možnostech dotčené veřejnosti účastnit se“ příslušného navazujícího stavebního řízení. Toto oznámení, včetně všech souvisejících upozornění a informací, musí být vyvěšeno na úřední desce stavebního úřadu po dobu 30 dnů. A v této třicetidenní lhůtě se může do stavebního řízení písemným oznámením

přihlásit i spolek jako tzv. dotčená veřejnost, a to za podmínek stanovených v § 3 písm. i) ZEIA. Pokud spolek tyto podmínky splňuje a v uvedené třicetidenní lhůtě se přihlásí do stavebního řízení, získává v něm postavení účastníka se všemi procesními právy.

4.1.3 Účastníci stavebního řízení

Okruh účastníků stavebního řízení vymezuje stavební zákon výčtem v § 109. Obecné vymezení účastníků správního řízení v § 27 SprŘ, zejména v § 27 odst. 2 SprŘ, podle něhož účastníky jsou též „další dotčené osoby“, se nepoužije.

Výčet účastníků stavebního řízení je zhruba podobný jako výčet účastníků územního řízení. Podle § 109 StavZ jsou účastníky stavebního řízení – s jistým zjednodušením – tyto skupiny osob:

- i) stavebník, tj. žadatel;
- ii) vlastník předmětného pozemku nebo stavby – tzn. vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, nebo vlastník stavby na tomto pozemku, mohl by být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno;
- iii) soused – tzn. vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, mohl by být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno;

V případě, že je předmětný nebo sousední pozemek nebo stavby v bytovém spoluvlastnictví, může ve stavebním řízení v postavení účastníka vystupovat jak vlastník dotčené jednotky, tak SVJ v případě dotčení společných částí domu nebo pozemku – tedy zcela obdobně jako v územním řízení (k tomu viz výše).

Ve výčtu účastníků stavebního řízení není obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. To je jeden z hlavních rozdílů oproti vymezení účastníků územního řízení. Je tomu tak zřejmě proto, že ve stavebním řízení se již řeší více či méně jen podrobné technické otázky provedení budoucí stavby, přičemž všechny podstatné otázky, které mají nějaké vlivy na území, a tedy i na samosprávu obce, již byly, či měly být vyřešeny v územním řízení. Ze stejných důvodů není v hl. m. Pra-

ze účastníkem stavebního řízení ani příslušná městská část hl. m. Prahy [viz § 18 odst. 1 písm. h) ZHMP].

Okruh účastníků stavebního řízení naopak rozšiřuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (ZEIA). Ten v § 9c odst. 3 a 4 ve spojitosti s § 3 písm. i) bod 2 považuje za účastníky stavebního řízení, pokud navazuje na proces EIA, též tzv. „dotčenou veřejnost“, konkrétně „právníkové osoby soukromého práva“, tedy zejména spolky, a to při splnění stejných podmínek, jaké jsme vysvětlili výše ve výkladu o účastnících územního řízení.

Od 1. 1. 2018 však již spolky nemohou účastníky ostatních stavebních řízení, tzn. těch, která se sice (i) dotýkají zájmů ochrany přírody a krajiny (viz § 70 odst. 2 ZOchrPř) či životního prostředí, ale (ii) vedou se ohledně záměrů, které nepodléhají posuzování v procesu EIA. Jinak řečeno, ve stavebních řízeních, která se vedou o záměrech nepodléhajících procesu EIA, již spolky nemohou být účastníky.

4.1.4 Průběh stavebního řízení

Pokud jde o

- i) doručování ve stavebním řízení (§ 112 StavZ),
- ii) právo účastníků uplatnit námitku proti podjatosti úředníka (§ 14 SprŘ),
- iii) právo účastníků nahlížet do správního spisu (§ 168 odst. 2 StavZ a § 38 SprŘ),
- iv) nařízení ústního jednání a účast při ústním jednání (§ 112 StavZ a § 49 SprŘ),
- v) práva účastníků vyjádřit ve stavebním řízení své stanovisko (námitky), vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a navrhnout důkazy (§ 114 StavZ a § 36 SprŘ),
- vi) zásadu koncentrace řízení (§ 112 odst. 1 a 114 odst. 2 StavZ),
- vii) zásadu parcializace řízení (§ 114 odst. 1 StavZ),
- viii) právo účastníků na odůvodnění stavebního povolení (§ 115 StavZ a § 68 odst. 3 SprŘ),
- ix) lhůty pro vydání rozhodnutí a prostředky obrany účastníků proti nečinnosti (průtahům) stavebního úřadu

ve stavebním řízení (§ 112 odst. 3 StavZ a § 80 SprŘ),

- x) problematiku závazných stanovisek a podkladových rozhodnutí dotčených správních orgánů (§ 110 odst. 2 a § 111 odst. 1 písm. d) StavZ a § 149 SprŘ),

platí pro stavební řízení obdobně – jen s drobnými odlišnostmi – výklad, který jsme podali výše k územnímu řízení. Podstata a průběh stavebního řízení jsou totiž z právního hlediska upraveny velmi podobně jako územní řízení. Odlišnosti jsou jen dílčí a spočívají např. v těchto institucích:

- stavební úřad je povinen oznámit účastníkům nařízení ústního jednání s předstihem 10 dnů (zatímco v územním řízení s předstihem 15 dnů),
- podobně v případě, kdy upustí od ústního jednání a určí účastníkům lhůtu k uplatnění námitek či důkazních návrhů, musí být tato lhůta dlouhá alespoň 10 dnů (zatímco v územním řízení platí lhůta alespoň 15 dnů).

4.1.5

Stavební povolení

Stavební řízení může skončit v zásadě trojím možným způsobem:

- i) usnesením o zastavení řízení z toho důvodu, že nebyly splněny procesní (formální) podmínky pro věcné (meritorní) posouzení žádosti, zejména, že stavebník přes výzvu stavebního úřadu neodstranil podstatné vady žádosti (§ 111 odst. 3 StavZ);
- ii) rozhodnutím o zamítnutí žádosti, pokud záměr nesplňuje zákonem stanovené (hmotně-právní) podmínky, zejména pokud je v rozporu s územním rozhodnutím, obecnými požadavky na výstavbu, či se závaznými stanovisky nebo podkladovými rozhodnutími dotčených správních orgánů (§ 111 odst. 1);
- iii) stavebním povolením. Stavební povolení zakládá pro stavebníka právo provést (tj. postavit) stavbu vymezenou v projektové dokumentaci.

Ve stavebním povolení stavební úřad:

- a) schvaluje („ověřuje“) projektovou dokumentaci stavby, která se tím stává pro stavebníka závazným podkladem či „návodem“ pro následné fyzické provedení (vybudování) stavby;
- b) stanoví podmínky pro provedení stavby, např. podle závazného stanoviska EIA či dalších závazných stanovisek dotčených správních orgánů anebo podle (obecně jinak jen doporučujících) technických norem²⁵;
- c) může stanovit i podmínky pro budoucí užívání stavby, např. provozní dobu stavby. Tím se stavební povolení stane závazným (a v zásadě i nepřekročitelným) rámcem pro následnou kolaudaci stavby.

Pokud jde o obranu (odvolání) proti stavebnímu povolení, platí obdobně totéž, co jsme výše vysvětlili v rámci výkladu o obraně proti územnímu rozhodnutí.

Z JUDIKATURY

„Ve vztahu k proslunění stěžovatelčiny zahrady konstatuje Nejvyšší správní soud, že sama stěžovatelka (shodně jako krajský soud) uvedla, že pozemek nemá právní normou garantované právo na oslunění. S tím souvisí to, že ani žádná technická norma nemůže být pro oslunění pozemku závazná. České technické normy totiž nemají obecně závazný charakter, jedná se o normy dobrovolné, resp. doporučující. Jejich závaznost bude dána v situaci, kdy je dodržování takové normy vyžadováno právními předpisy, resp. kdy takový předpis na normu výslovně odkáže (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, publ. pod č. 241/2009 Sb., zejm. odst. 48. až 56.).“²⁶

²⁵ K technickým normám srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 40/08, rozsudek NSS č. j. 8 As 218/2016-61.

²⁶ Rozsudek NSS č. j. 8 As 21 8 /2016 – 61, ze dne 16. 5. 2017.

4.2 Ohlášení stavebního záměru: souhlas s ohlášeným stavebním záměrem

Postup ohlášení stavebního záměru se souhlasem stavebního úřadu je z právního hlediska velmi podobný postupu vydání územního souhlasu. Lze tedy říci, že podobně jako stavební řízení tvoří jakousi dvojici s územním řízením, tak postup ohlášení stavebního záměru tvoří dvojici s postupem vydání územního souhlasu.

Chce-li stavebník realizovat méně závažný stavební záměr, který spadá do některého z typů vypočtených v § 104 StavZ, povoluje jeho provedení stavební úřad v rámci ohlašovacího postupu formou souhlasu, kterému se ve správní praxi říká „stavební souhlas“ (aby ho bylo možno odlišit od územního souhlasu). Nejdůležitější z výčtu staveb, které podléhají ohlášení, jsou stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci podle § 104 odst. 1 písm. a) StavZ, a to po novele č. 250/2017 Sb. bez ohledu na to, jak velkou mají zastavěnou plochu.

Zatímco záměry podléhající podle § 96 StavZ územnímu souhlasu nelze z vůle stavebníka projednat v územním řízení, u záměrů podléhajících podle § 104 ohlášení stavby má stavebník naopak možnost zvolit si namísto ohlašovacího postupu stavební řízení, a tedy podat stavebnímu úřadu žádost o stavební povolení (§ 106 odst. 3 StavZ).

Postup ohlášení stavebního záměru (neboli ohlašovací postup) je zjednodušený postup, který není stavebním řízením ani jiným správním řízením podle správního řádu. Nejsou v něm žádní „účastníci“, ale jen „dotčené osoby“. Těmi jsou především dotčení sousedé – tj. „osoby, jejichž vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být prováděním stavebního záměru přímo dotčeno“. Jde o postup jednoinstanční, takže se v něm nemůže nikdo (a tedy ani dotčený soused) odvolat k nadřízenému správnímu orgánu.

Postup zahajuje stavebník ohlášením záměru, které podává stavebnímu úřadu. K ohlášení musí doložit zejména souhlasná závazná

stanoviska dotčených orgánů a souhlasy všech dotčených sousedů.

V (kladném) případě, pokud ohlášení obsahuje všechny stanovené formální náležitosti a přílohy a ohlášený záměr vyhovuje materiálním hlediskům a podmínkám stanoveným v § 104 a § 106, stavební úřad vydá stavební souhlas. Ten má sice obdobné právní účinky jako stavební povolení, ale nemá formu správního rozhodnutí podle správního řádu. To znamená, že z hlediska práva není rozhodnutím.

V opačném (záporném) případě stavební úřad vydá usnesení o tom, že ohlášený záměr bude projednán ve stavebním řízení. Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné a jeho podstatou je to, že se ohlašovací postup „překlápí“ do stavebního řízení. To pak stavební úřad vede se všemi účastníky a samozřejmě i následnou možností odvolacího řízení u nadřízeného správního orgánu.

Podobně jako v postupu vydání územního souhlasu i v ohlašovacím postupu je nezbytnou podmínkou pro vydání stavebního souhlasu předchozí písemný souhlas od všech dotčených sousedů se záměrem. Pokud si ohlašovatel tyto souhlasy nezajistí a nepřiloží je všechny k ohlášení, stavební úřad nesmí vydat stavební souhlas a musí vydat usnesení o provedení stavebního řízení.

V případě, že stavební úřad vydá stavební souhlas v rozporu s podmínkami stanovenými stavebním zákonem, tedy zejména bez souhlasu některých dotčených sousedů anebo v rozporu s územním rozhodnutím či územním souhlasem, nelze se proti němu odvolat. Jsou proti němu možné jen dva poměrně slabé a problematické prostředky obrany:

- i) Podnět k přezkumnému řízení k nadřízenému správnímu orgánu, tj. ke krajskému úřadu. Na základě podnětu má krajský úřad možnost (nikoli však povinnost) zahájit tzv. přezkumné řízení a v rámci něho stavební souhlas zrušit pro rozpor se zákonem. Přezkumné řízení však musí být zahájeno nejpozději do 1 roku ode dne, kdy stavební souhlas nabyl právních účinků, tj. kdy byl doručen oznamovateli. Později to již možné není.
- ii) Žaloba proti zásahu podle § 82 SŘS ke krajskému soudu. Tuto žalobu je třeba podat ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy se

žalobce (nejčastěji soused) o stavebním souhlasu dozvěděl, nejpozději však do 2 let, kdy stavební souhlas nabyl právních účinků. Stavební souhlas se napadá žalobou proti zásahu podle § 82 SŘS, a nikoli žalobou proti rozhodnutí podle § 65 SŘS, neboť, jak již bylo vysvětleno výše ve výkladu o územním souhlasu, judikatura dospěla k závěru, že stavební souhlas není rozhodnutím.²⁷



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- U stavby, která by mohla být jen ohlášena, si může stavebník dobrovolně zvolit, že projde celým řízením pro vydání stavebního povolení
- Je třeba předchozí písemný souhlas dotčených sousedů
- Proti vydanému stavebnímu souhlasu se nelze odvolat

4.3

Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby

Podobně jako u územního rozhodnutí i u povolování staveb umožňuje stavební zákon, aby stavebník – namísto vedení stavebního řízení – uzavřel se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby. Zákonná úprava této veřejnoprávní smlouvy je obsažena v § 116 StavZ a je podobná zákonné úpravě veřejnoprávní smlouvy, kterou se nahrazuje územní rozhodnutí (§ 78a StavZ).

V případě, že žadatel předloží stavebnímu úřadu (i) obdobné podklady jako k žádosti o vydání stavebního povolení a navíc i (ii) souhlasy od všech osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, zejména souhlasy od všech dotčených sousedů, může uzavřít se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby, kterou se nahradí stavební povolení.

Tuto veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít v zásadě ohledně všech záměrů, které jinak

podléhají vydání stavebního povolení. Nelze ji však uzavřít ohledně záměrů, které vyžadují závazné stanovisko EIA.

Podmínkou účinnosti smlouvy je to, že všechny osoby, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, tedy zejména dotčení sousedé, připojí k uzavřené veřejnoprávní smlouvě svůj souhlas (§ 116 odst. 4 a 168 SprŘ). Pokud by některý z dotčených sousedů svůj souhlas nepřipojil, smlouva by nemohla nabýt účinnosti, tzn. že na základě ní by stavebník nemohl začít (legálně) stavět.

Pokud by stavební úřad některou z osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, opomenul, její souhlas se smlouvou od žadatele (navrhovatele smlouvy) nevyžádal a (chybně) vyznačil na uzavřené veřejnoprávní smlouvě doložku o její účinnosti, může se opomenutá osoba bránit u nadřízeného správního orgánu žádostí podle § 142 SprŘ o určení, že veřejnoprávní smlouva nenabyla účinnosti.²⁸ Pokud by v mezidobí stavebník začal stavět, rozestavěl, či případně i dokončil stavbu, šlo by o stavbu nepovolenou („černou“) podle § 129 odst. 1 písm. b) StavZ.



PTÁTE SE:

Co je certifikát autorizovaného inspektora?

Jedná se o zvláštní způsob povolování staveb. Inspektor (soukromá osoba, žádný úřad) uzavře se stavebníkem smlouvu o tom, že zkontroluje jako odborník projektovou dokumentaci. To, že projektovou dokumentaci posoudil a vydal certifikát, že je v pořádku, musí autorizovaný inspektor oznámit stavebnímu úřadu.

K certifikátu musí být obstarány souhlasy osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Certifikát musí být zveřejněn na úřední desce a do 15 dnů je možné podat ze strany těch, kdo by byli účastníky, proti certifikátu námítky. Podání námitek znamená, že se podle certifikátu nemůže postupovat (odkladný účinek). Certifikát a námítky jsou předloženy nadřízenému úřadu a ten rozhodne, jestli je možné podle certifikátu stavět. Proti takovému rozhodnutí nadřízeného úřadu se nelze odvolat,

²⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 86/2010-76.

²⁸ Srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52.

možný prostředkem obrany je žaloba ke správnímu soudu.

Když by nebyly ve lhůtě 15 dnů podány žádné námítky, lze podle něj stavět.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Poté, co stavba získá stavení povolení, souhlas s umístěním stavby nebo certifikát autorizovaného inspektora, musí být zkolaudována. To znamená, že může být užívána. Stavební zákon zná opět několik způsobů, jak dosáhnout toho, aby bylo možné stavbu užívat:

- ohlášení,
- kolaudační souhlas,
- kolaudační rozhodnutí.

Stavební zákon v § 119 odst. 1 přesně uvádí, které okruhy staveb vyžadují kolaudační souhlas, resp. rozhodnutí. Ostatní stavby se nijak neohlašují, stavební úřad stavebník nemusí informovat o tom, že chce stavbu po dokončení začít užívat.

5. ČERNÉ STAVBY A JAK SE PROTI NIM BRÁNIT

Podle českého stavebního práva platí, že pro většinu staveb je zapotřebí povolení, nebo alespoň ohlášení. Zpravidla proto není možné zbudovat stavbu, aniž by o tom stavební úřad věděl. To ovšem neznamená, že všichni stavebníci toto pravidlo dodržují. Černé stavby, tj. stavby, které neprošly řádným procesem, jsou častým problémem. Řízení o odstranění stavby je upraveno v § 129 stavebního zákona.

Pokud se domníváte, že se někde nachází černá stavba, můžete věc nahlásit stavebnímu úřadu. To učiníte prostřednictvím podnětu podaného podle § 42 SprŘ. Pokud se to potvrdí, musí stavební úřad zahájit řízení k odstranění stavby. Stavební úřad vás musí do 30 dnů uvědomit, jak postupoval, nebo bude postupovat. Jestliže by stavební úřad řízení nezahájil, můžete se ještě obrátit na jeho nadřízený orgán s tím, že je stavební úřad nečinný.

Pokud úřad sezná, že se skutečně jedná o černou stavbu a zahájí řízení, poučí stavebníka, že může žádat o tzv. dodatečné povolení stavby. Na tuto žádost má stavebník 30 dní a pokud požádá, musí být řízení o odstranění stavby přerušeno a zahájí se řízení o dodatečném povolení. Pokud jste se měli účastnit územního nebo stavebního řízení, kdyby řádně proběhlo, jste účastníky řízení o dodatečném povolení stavby (jste také účastníky samotného řízení o odstranění stavby).



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Nařídít odstranění stavby je možné i z jiných důvodů, než je to, že se stavba realizovala bez povolení. Podle § 129 odst. 1 stavebního zákona může jít např. o situace, kdy stavba závažným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob.

6. JDE SE K SOUDU

Pokud jste účastníkem řízení nebo stavebníkem a stavební úřad podle Vašeho názoru rozhodl nesprávně a ani v odvolacím řízení nebyla věc napravena, lze se obrátit na soud s žalobou proti danému správnímu rozhodnutí. V této publikaci se nezaměřujeme na soudní kontrolu veřejné správy, proto si dovolíme soudní přezkum popsat jen stručně.

Správní Správní soudnictví je upraveno především v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“).²⁹

6.1 Jak na podání žaloby

Žalobu proti správnímu rozhodnutí, které je výsledkem územního nebo stavebního řízení, může podat ten, kdo byl účastníkem řízení, ze kterého dané rozhodnutí vzešlo. SŘS to v § 65 odst. 1 a 2 formuluje takto:

- Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
- Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Žaloba se podává proti rozhodnutí o odvolání, tj. proti rozhodnutí krajského úřadu (nejčastěji jde o tento orgán, ale třeba v Praze či Brně půjde o magistrát). Žaloba musí být podána ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy nabylo rozhodnutí o odvolání právní moci.

²⁹ Nejvyšší správní soud má popis těchto správních žalob dostupný zde <http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>

Cílem žaloby samozřejmě je, aby bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno. Tomu, co žalobou požadujete, se říká „žalobní petit“. Kromě toho, že správně uvedete, co po soudu požadujete, musíte také žalobu řádně odůvodnit. Musíte uvést, z jakých právních a skutkových důvodů je podle vás napadené rozhodnutí nezákonné.

U územních rozhodnutí a stavebních povolení se může snadno stát, že než soud rozhodne, není rozsudek zapotřebí – stavba už stojí. Jak se říká, vy máte sice pravdu, ale oni mají stavbu. Proto SŘS upravuje také institut, který může této situaci předejít – přiznání odkladného účinku (§ 73 SŘS). Přiznání odkladného účinku musí požadovat žalobce a je možné žalobě takový účinek přiznat, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.³⁰

Ve správním soudnictví často odpadá ústní jednání u soudu. Výsledkem je rozhodnutí soudu – buď rozsudek, nebo usnesení. Rozsudkem se žaloba buď zamítá, nebo se zrušuje rozhodnutí a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu. Usnesením se může žaloba odmítnout – např. kdyby ji podával někdo, kdo k tomu není tzv. legitimován (např. někdo, koho se věc vůbec netýká a jeho práva nemohla být dotčena).

Žaloba se podává u příslušného krajského soudu (v Praze Městský soud) a ten správný krajský soud určíte podle sídla orgánu, který vydal prvostupňové rozhodnutí (tj. stavební úřad, nikoli odvolací orgán – viz § 7 odst. 2 SŘS).

Proti rozhodnutí soudu v prvním stupni

³⁰ V podrobnostech k odkladnému účinku kupř. ČERNÍN, Karel: *Účinná soudní ochrana proti vzniku stavby – Žaloba ve správním soudnictví*, Bulletin advokacie, 4. 8. 2017, dostupný zde <http://www.bulletin-advokacie.cz/zaloba-ve-spravnem-soud?browser=mobi>

je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů od doručení rozhodnutí soudu v prvním stupni (krajského soudu).

6.2

Kolik to stojí

Poplatek za podání žaloby ke krajskému soudu proti správnímu rozhodnutí je 3000,- Kč. Protože se v případě těchto žalob žaluje proti správní úřadu, nehrozí, že v případě prohry budete muset platit protistraně (úřadu) za advokáta a za právní služby. Tyto úřady totiž mají své vlastní zaměstnance s právním vzděláním a má se za to, že ti by měli být schopni hájit zájmy obce (ačkoli si obce často berou externí advokáty). Jinak to může být s menšími obcemi, které nemají aparát.

V případě, že se rozhodnete bránit kasační stížnosti, je poplatek 5000,- Kč. U Nejvyššího správního soudu musíte být zastoupeni advokátem. Pokud prohrávejte, budete si výlohy, stejně jako u soudu prvního stupně, muset uhradit sami. Pokud vyhrávejte, musí vám úřad zaplatit jak advokáta, tak soudní poplatek. Pokud by vám dal za pravdu až Nejvyšší správní soud, musí vám úřad zaplatit i výlohy za řízení u krajského soudu.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Osoba zúčastněná a úhrada nákladů, které vynaložila

Osoba zúčastněná je upravena v § 34 soudního řádu správního. Jsou to například investoři – tedy ti, kdo jsou přímo dotčeni ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného územního rozhodnutí nebo stavebního povolení a ti, kdo mohou být přímo dotčeni zrušením takového rozhodnutí. Musí soudu výslovně oznámit, že budou práva osoby zúčastněné v řízení uplatňovat. Pokud žalujete proti nějakému územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení, měli byste rovnou v žalobě označit ty, kdo podle vás mohou být takovými zúčastněnými osobami. V některých případech by se mohlo stát, že byste hradili náklady, které

vynaložila taková zúčastněná osoba na hájení zájmů u soudu. To by se stalo např. v případě, kdy by takový investor podal kasační stížnost a byl by úspěšný.



Z JUDIKATURY

Teprve kumulativním splněním materiální (dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení) podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s.ř.s. se určitý subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení. Zmešká-li subjekt domáhající se procesního postavení osoby zúčastněné na řízení lhůtu stanovenou soudem podle § 34 odst. 2 věty druhé s.ř.s., nesplní formální podmínku a není osobou zúčastněnou na řízení, což soud vysloví usnesením (§ 34 odst. 4 s.ř.s.). Zmeškání této lhůty lze však z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout (§ 40 odst. 5 s.ř.s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009 – 190).

„Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci a žalovanému bude v těchto případech nutno uvážít, či pozici taková kasační stížnost fakticky podporuje.“³¹

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009-242.)

6.3

Musím mít advokáta?

Advokát je zapotřebí u Nejvyššího správního soudu a u Ústavního soudu – zastoupení je povinné. U krajského soudu advokáta mít nemusíte, ale přesto doporučujeme, abyste se s odborníkem poradili. Územní ani stavební řízení na rozsáhlé záměry není jednoduché a právní úprava je spletitá. Pokud nenapíšete

³¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009-242.

žalobu správně, ohrozí to nejen celý průběh řízení u krajského soudu, ale i možnost bránit se u Nejvyššího správního soudu.

6.4 Může podat žalobu spolek, i když se neúčastnil řízení?

Jak jsme výše vysvětlili, ekologické spolky ztratily díky novelizaci stavebního zákona, provedené zákonem č. 225/2018 Sb., s účinností od 1. 1. 2018 právo na účastenství v územních a stavebních řízeních dotýkajících se zájmů ochrany přírody a krajiny podle § 70 odst. 3 ZOchrPř. Podle názoru některých právních expertů³² to ale neznamená, že ztratily i právo podat k soudu žalobu proti výslednému pravomocnému nezákonnému územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení. Je tomu tak proto, že právo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 SŘS není vázáno na účastenství ve správním řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí. Právo podat tuto žalobu má „každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen ... rozhodnutím správního orgánu“. A je možné dovozovat, že spolek, který tvrdí, že fyzické osoby, které sdružuje, byly zkráceny nezákonným územním rozhodnutím nebo stavebním povolením na svém základním právu na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, může mít právo podat žalobu. Předpokladem však je, že jde o spolek, který se věnuje ochraně přírody či životního prostředí a sdružuje fyzické osoby žijící v oblasti dotčené umístovaným či povolovaným záměrem, přičemž jde o záměr, který může nepříznivě zasáhnout životní prostředí v dané oblasti. Jde sice zatím do jisté míry jen o „experimentální“ názor. Nicméně opírá se o významnou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

V nálezů sp. zn. I. ÚS 59/14 Ústavní soud dovodil, že spolek, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právo podat

.....
³² VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D.: Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3 (45), s. 36-55.

návrh na zrušení územního plánu (nebo jeho části) jakožto opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního. Vysvětlil přitom, že fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. A doplnil, že „zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji ...“

Vzhledem k tomu, že právo podat návrh (jakousi žalobu) na zrušení územního plánu jakožto opatření obecní povahy je v § 101a odst. 1 SŘS vymezeno prakticky shodně jako právo podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v § 65 odst. 1 SŘS, lze uvažovat o tom, že právní názor Ústavního soudu vyslovený ve zmíněném nálezů sp. zn. I. ÚS 59/14, lze obdobně použít i na právo spolků podat žalobu proti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení, ačkoli spolek nebyl účastníkem v územním či stavebním řízení.

Z JUDIKATURY

„Obecnější závěry Ústavního soudu, že environmentální spolky se mohou domáhat nejen ochrany svých procesních práv, ale i práv hmotných, jsou jistě aplikovatelné i ve věcech žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.“ (Právní názor vyslovený „na okraj“, rozsudek č. j. 2 As 30/2015-38 Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2015.)

V případě žaloby spolku, který není účastníkem v územním či stavebním řízení, však jde v první řadě o to, aby se spolek dostal nějakým způsobem (zejména prostřednictvím zákonů o informacích, popřípadě nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu) k informaci, že bylo vydáno územní rozhodnutí či stavební povolení v určité věci, tedy zpra-

vidla ke kopii vydaného rozhodnutí. A pak aby spolek na základě této informace podal proti územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení ve lhůtě 2 měsíců, kdy dostane kopii vydaného územního rozhodnutí či stavebního povolení, a to popřípadě i prvostupňového.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

- Proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení je možné podat žalobu ke správnímu soudu.
 - Žaloba se podává do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o odvolání.
 - Žaloba musí být odůvodněna a musí obsahovat tzv. petit – co žalobce požaduje.
 - Proti rozhodnutí krajského soudu je možno podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu ve lhůtě dvou týdnů.
 - Náklady na soudní poplatek jsou 3000 Kč u krajského soudu, 5000 Kč u Nejvyššího správního soudu.
-

7. SPOLEČNÉ OTÁZKY

7.1

Počítání lhůt

V územním ani stavebním řízení se neobejdete bez toho, abyste museli spočítat lhůtu, kdy máte kupř. podat odvolání nebo kdy měl úřad vydat určité rozhodnutí. Těmto lhůtám se říká „procesní“ a měří se jimi, to, do kdy je třeba udělat určitý úkon. Když je zmeškáte, většinou to má za následek nemožnost ten který úkon učinit – nemůžete třeba podat námitky nebo odvolání.

Pravidla, podle kterých se běh lhůt počítá, najdete ve správním řádu v § 40.

a) Lhůty určené podle dnů (např. určené pro podání odvolání)

Do této lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti, která určuje počátek lhůty.



PŘÍKLAD

Dne 10. 7. 2018 Vám pošta doručila územní rozhodnutí. Pro podání odvolání máte 15 dnů. První den této lhůty začíná běžet následující den poté, co jste dopis převzali – 11. 7. 2018. Odvolání můžete poslat poštou nejpozději do půlnoci 25. 7. 2018 (rozhodující je razítko nebo okamžik, kdy se podání dostalo do datové schránky nebo datum na emailu). Pokud by poslední den lhůty připadl na sobotu, neděli nebo svátek, končí lhůta až následující pracovní den.



PTÁTE SE: Můžu odvolání poslat obyčejným mailem?

Podle § 37 odst. 4 správního řádu platí, že je možno podání (tedy třeba i odvolání) učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Pokud pošlete odvolání jen obyčejným emailem a do 5 dnů jej řádně potvrdíte nebo doplníte, je to v pořádku. Lhůta vám zůstane zachována.

b) Lhůty určené podle týdnů (např. pro podání kasační stížnosti)



PŘÍKLAD

Lhůta začne běžet ve středu 11. 7. 2018 a je dvoutýdenní. Skončí ve středu 25. 7. 2018.

c) Lhůty určené podle měsíců (např. určené k podání žaloby proti územnímu rozhodnutí)



PŘÍKLAD

Lhůta je dvouměsíční a začala běžet 11. 7. 2018. Skončí 11. 9. 2018.

d) Lhůty určené podle let (např. ty určené k uplatnění nároku na škodu)

Všechny lhůty podle písmen b) – d) končí uplynutím téhož dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy začaly běžet. Pokud takový den v měsíci není (třeba září nemá 31. den, končí posledním dnem v daném měsíci, tj. už 30. 9.)



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Začátek běhu lhůty při doručování přes úřední desku

Během územního řízení (a nejen během tohoto řízení) se často doručuje jen veřejnou vyhláškou, a to i těm nejbližším sousedům. Znamená to, že se písemnost (třeba oznámení o zahájení řízení nebo třeba územní rozhodnutí) jen vyvěsí na úřední desce a nikomu se nic neposílá poštou nebo třeba datovou schránkou. Jak běží lhůty, když úřad doručuje veřejnou vyhláškou?

Pokud najdete písemnost na úřední desce, musí na ní být vyznačen den vyvěšení. Pat-

náctým dnem po vyvěšení (opět se počítá až den následující po skutečnosti od které začala lhůta běžet – tj. rozhodující pro počítání lhůty není den vyvěšení samotný, ale den následující po dni vyvěšení) se písemnost považuje za doručenou (pokud byla řádně zveřejněna i na online úřední desce).

Pozor: Týká-li se řízení území více obcí, doručuje se na úřední desce každé z nich. Rozhodující je ale den doručení na desce toho úřadu, který písemnost doručoval – tedy třeba příslušného stavebního úřadu.

7.1.1

Co se stane, když lhůtu zmeškáte?

Obecně platí, že zmeškání lhůty znamená ztrátu možnosti podat odvolání nebo udělat jiný úkon, který byl na tuto lhůtu vázaný. Správní řád ale zná v § 41 zvláštní institut – navrácení v předešlý stav. Jde o to, že vám úřad musí za určitých podmínek prominout zmeškání lhůty.

O toto prominutí musíte požádat do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která vám bránila úkon učinit (třeba jste se vrátili z nemocnice a zjistili jste, co se stalo). Když požádáte o prominutí, je nutné současně s tímto požádáním poslat třeba ono zmeškané odvolání. Nejpozději vám ale může úřad prominout zmeškání úkonu do jednoho roku od okamžiku, kdy měl být řádně učiněn.

Úřad ale nemusí žádosti o prominutí zmeškání úkonu vyhovět. Jde o případ, kdy je zjevné, že by tomu, kdo už rozhodnutí práva nabyl, vznikla větší újma než tomu, kdo žádá o prominutí.

Úřad musí o žádosti rozhodnout usnesením, proti kterému se zase lze bránit odvoláním.

7.2

Co je úřední deska

Úřední deska je velmi důležitá pro každého aktivního občana. Právě na ní musí úřad zveřejňovat oznámení o zahájených řízeních a také v některých případech výsledná rozhodnutí. To platí zejm. pro řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 správního řádu (tím se myslí řízení, kde je účastníků více než 30. V případě, že jde třeba o stavbu bytovky na sídlišti, je to prakticky každé územní řízení.). V těchto řízeních se ani jinak nedoručuje. I když jste dotčeným vlastníkem, nepřijde vám psaní s pruhem, ale vše bude jen na úřední desce.

Na úřední desce se také zveřejňují veškeré informace o pořizování územního plánu. Ani v územním plánování se nic nedoručuje do schránky.

Na úřední desce se také zveřejňují různé veřejné vyhlášky.

Najdete zde také informace o zasedání zastupitelstva (ty ale také obce zveřejňují na svých webech).



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Úřady mají povinnost vést úřední desku fyzickou – tu, kterou najdete obvykle u úřadu. Každá informace, která je vyvěšena na této desce, musí být vyvěšena i na úřední desce na internetu. Pokud by úřad nevyvěsil informaci i na internetu, nepůjde o řádné doručení.

7.3

Je dobré mít datovou schránku?

Pro komunikaci s úřady můžete mít zřízení ověřený elektronický podpis³³ nebo datovou schránku.³⁴ Pokud ji máte, musí vám úřad doručovat skrze tuto schránku. Pokud vám ale doručí klasicky na poštu a vy si psaní vyzvednete, má se za to, že vám bylo řádně doručeno.

I v případě, že máte datovou schránku, může vám být doručováno přes úřední desku.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Zřízení datové schránky pro fyzické osoby, občany, i pro spolky je zdarma. Stačí si zajít na poštu. Seznam držitelů datových schránek najdete online.³⁵

7.4

Právo na informace

Někdy je zapotřebí pro to, abyste mohli podat kvalitní a odůvodněné námitky do územního nebo stavebního řízení, získat různé informace, které mají správní úřady nebo obce. K tomu můžete využít zákony, které upravují právo na informace. Jsou to zákony č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (obecný zákon o právu na informace) a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.³⁶

Žádost o informace stačí poslat obyčejným emailem a do 15 (nebo 30) dnů dostanete odpověď. Oba zákony znají různé výjimky – úřady neposkytují informace osobní nebo třeba ty, které by porušovaly autorské právo. Přesto je možné prostřednictvím žádostí o informace získat celou řadu důležitých podkladů.

³³ <https://www.ceskaposta.cz/sluzby/certifikacni-autorita-postsignum/kvalifikovane-certifikaty>

³⁴ <https://www.datoveschranky.info/zakladni-informace>

³⁵ <https://www.mojedatovaschranka.cz/sds/welcome.do>

³⁶ Více o právu na informace najdete např. na stránkách Ministerstva vnitra, které má celou tuto oblast na starost: <http://www.mvcr.cz/clanek/jak-zadat-o-informace-453908.aspx>

Pokud vám úřad informace nechce poskytnout, můžete buď podat stížnost, nebo v některých případech odvolání.



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Nejste účastníkem řízení, a přesto chcete získat konkrétní správní rozhodnutí nebo třeba nějaké jiné informace ze spisu? Zkuste to přes žádost o informace. Samozřejmě nemusíte získat přístup k celému spisu, může obsahovat řadu informací, které poskytnout nelze (např. výše zmíněné osobní údaje nebo věci, které se týkají obchodního tajemství).



Z JUDIKATURY

„Skutečnost, že v posuzované věci správní orgány nepovažovaly v daných případech stěžovatele za osobu, jež by byla oprávněna k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu, neznamená, že by stěžovatel nemohl požádat o poskytnutí informací (včetně poskytnutí kopií příslušných rozhodnutí) podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Obě úpravy vedle sebe totiž obzvláště, neboť upravují odlišné situace, a to pro odlišný okruh oprávněných osob. Osoby, jež náleží do okruhu osob vymezených v ustanovení § 38 s. ř., mají nárok na v zásadě neomezený přístup do správního spisu, což ovšem nevyklučuje obecné ústavní právo na přístup k informacím z tohoto spisu, které svědčí za podmínek upravených zákonem o svobodném přístupu k informacím každé fyzické či právnické osobě (§ 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Takovéto právo na informace ovšem může být, na rozdíl od práva účastníka řízení či jiné oprávněné osoby podle § 38 s. ř., zcela nebo zčásti omezeno, a to z důvodů zákonem o svobodném přístupu k informacím vymezených. V takovém případě však je správní orgán povinen, tak jako u každé jiné žádosti o informace, vydat o odepření těchto informací správní rozhodnutí, v němž budou důvody odepření konkrétně uvedeny. Zároveň musí být respektováno ustanovení § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, z něhož vyplývá, že případný důvod pro odepření

poskytnutí pouze některých údajů nemůže být důvodem k odepření poskytnutí kopie celého dokumentu, ale toliko důvodem k vyloučení právě těch údajů, na něž se zákonná výjimka z poskytování informací vztahuje. Obsahuje-li požadovaný dokument např. osobní údaje ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, je povinností správního orgánu, nejsou-li jiné zákonné důvody k odepření informace, kopii takového dokumentu (v posuzované věci stavebního povolení nebo ohlášení) žadateli poskytnout, ovšem v anonymizované podobě, tedy v podobě, kde budou na dokumentu uvedené osobní údaje znečitelněny.“

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009., č. j. 1 As 51/2009 – 106.

7.5

Je spolek totéž co sdružení?

Před tím, než platil nový občanský zákoník (1. 1. 2014) existovala občanská sdružení. Ta se podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny účastnila např. územních řízení. V § 70 se pořád používá termín občanské sdružení. To ničemu nevádí podle § 3045 občanského zákoníku, podle kterého se všechna sdružení automaticky přetransformovala na spolky a tam, kde jiné zákony ještě používají staré pojmy, se občanským sdružením samozřejmě myslí spolky (§ 3029 odst. 1 občanského zákoníku).³⁷

³⁷ <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5610/4706>

7.6

Obec v územním a stavebním řízení

7.6.1

Orgány obce

Obce jsou rozdvojené – je jim svěřena samostatná a přenesená působnost. Do té samostatné spadají záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Do samostatné působnosti spadá především to, co je svěřeno zastupitelům a radním (§ 84, 85 a 102 zákona o obcích).

V samostatné působnosti obce vydávají vyhlášky (čeho se mohou vyhlášky týkat říká § 10 zákona o obcích).

Zastupitelstvo

Zastupitelstvo je hlavním orgánem obce a rozhoduje o těch nejdůležitějších otázkách, které jsou obci do samostatné působnosti svěřeny. Jeho pravomoci jsou upraveny zejm. v § 84 zákona o obcích. Zastupitelé si mohou vyhradit i některé otázky, které jsou jinak určeny radě.

Zastupitelstvo vydává obecně závazné vyhlášky.

Jednání zastupitelů jsou veřejná, občané na nich mohou vystupovat a pokládat zastupitelům otázky (v souladu s jednacím řádem).

Rada

Rada je výkonným orgánem obce a její pravomoci jsou upraveny v § 102 zákona o obcích.

Jednání rady bývají neveřejná, jako svoje poradní orgány zřizuje rada různé komise.

V přenesené působnosti obce vydávají nařízení k provedení zákonů V Praze to jsou kupř. Pražské stavební předpisy.

Starosta

Úkolem starosty je zastupovat obec navenek.

Obecní úřad

Přenesená působnost obce je to rozhodování, které na obce přenesl stát – státní správa. Tyto úkoly vykonávají obce jménem státu prostřednictvím obecního úřadu. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu (tato funkce nemusí být v každé obci), a zaměstnanci obce, kteří jsou do obecního úřadu zařazeni. V čele obecního úřadu je starosta.

7.6.2

Postavení obce jako účastníka řízení

V rámci územního řízení vystupuje obec jako účastník. Měla by vždy hájit zájmy občanů obce a zájmy obce jako takové a také veřejný zájem. V Praze je účastníkem řízení i městská část, jejíhož území se rozhodování týká.

Obce také dávají jako vlastníci dopravní a technické infrastruktury (vodovody, kanalizace, silnice, chodníky) svoje stanoviska k žádosti o územní rozhodnutí (ohledně možnosti napojení se na tuto infrastrukturu s novým záměrem). Pokud by se stalo, že by kupř. rozsáhlý developerský záměr vyžadoval takové kapacity infrastruktury, že by ta stávající nedostačovala, může být podmínkou pro vydání rozhodnutí uzavření smlouvy s obcí o výstavbě a financování této nové infrastruktury.

7.6.3

Jsem občan obce

Obce rozhodují o řadě důležitých věcí v tzv. samostatné působnosti – prostřednictvím svých vlastních volených orgánů – zastupitelstev a rad obcí. Podstatnou roli mají v územním plánování a jsou účastníky územních řízení. Obce by vždy měly hájit veřejný zájem, zájmy obce a svých občanů. Je dobré sledovat, co se v obci děje a účastnit se jednání obecního zastupitelstva a vznášet dotazy na členy zastupitelstev. Občané by měli kontrolovat činnost své obce.

Fungování obcí upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a fungování krajů zákon

č. 129/2000 Sb., o krajích. Pro Prahu platí speciální zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. Praha má ještě vlastní vyhlášku – Statut, která řeší rozdělení pravomocí a působnosti mezi hlavní město a jeho městské části (obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. Hl. m. Prahy).³⁸



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem, který má na starosti fungování obcí a krajů. Na jeho webových stránkách je k dispozici řada stanovisek a metodických pomůcek, které se týkají kupř. průběhu zasedání zastupitelstva, jednání radů, povinností při nakládání s obecním majetkem nebo k fungování výborů a komisí.³⁹

7.6.3.1

Práva občana obce

Občanem obce je ten, kdo je občanem České republiky a je v obci hlášen k trvalému pobytu (stejně se právo dívá i na ty, kdo jsou sice cizinci, ale mají v obci trvalý pobyt a podle mezinárodních smlouvy mají podobné postavení jako občané. Jsou to zejm. občané jiného státu EU).

Podle § 16 zákona o obcích mají občané obce starší 18 let celou řadu oprávnění (někteří mají i ti, kdo sice nemají v obci trvalý pobyt, ale vlastní tam nemovitost). Mezi ně patří:

- volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,

³⁸ Zdroj: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/vyhlasaky_a_narizeni/vyhledavani_v_pravnich_predpisech/index.html

³⁹ Metodické materiály jsou dostupné zde <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>. Stanoviska jsou dostupná zde <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-odboru-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx>

- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

7.7 Odpovědnost úředníků za nesprávné rozhodování

Pokud se stalo, že úřad vydal nezákonné rozhodnutí, nebo byl kupříkladu dlouho nečinný, nebo způsobil výrazné průtahy (nesprávný úřední postup) v řízení, může být odpovědný za škodu nebo nemajetkovou újmu (dále budeme psát jen o škodě, ale platí to pro obojí), která tím vznikla. Tyto situace upravuje zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci správním rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Za škodu odpovídají obecní a krajské úřady (jako je kupř. stavební úřad), dále obce nebo kraje a také orgány státu – třeba ministerstva nebo jiné správní úřady.

Důležité pro vznik odpovědnosti za škodu je, aby existovala mezi škodou a nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem skutečně tzv. příčinná souvislost, tj.

aby rozhodnutí bylo přímou příčinou vzniku škody.

Z JUDIKATURY

„K dovolací námitce žalobkyně, že jednala v dobré víře a nemohla předpokládat, že stavební povolení bude zrušeno, lze poukázat především na to, že podle zákona stát neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem zrušení nezákonného rozhodnutí, nýbrž následkem jeho vydání. Odvolací soud (stejně jako soud prvního stupně) zcela správně dovedl, že zrušením nepravomocného stavebního povolení ztratila žalobkyně právo provádět výstavbu, které jím získala. Ušlý zisk ze zamýšleného pronájmu (nárok na náhradu vynaložených nákladů již není předmětem řízení) proto není ve vztahu příčinné souvislosti s nesprávně vyznačenou doložkou právní moci (ta nemožnost dosažení určitého příjmu nezaložila ani na ní nic nezměnila) ani s vydáním rozhodnutí, které bylo zrušeno a které v žalobkyni vyvolalo očekávání, že dosáhne určitého příjmu. Žalobkyně tuto příležitost pozbyla v důsledku zrušení stavebního povolení, tedy v příčinné souvislosti s rozhodnutím, jímž bylo nezákonné rozhodnutí odstraněno. Stát však neodpovídá za škodu, jež vznikla následkem rozhodnutí, jímž bylo vadné rozhodnutí zrušeno, a byl tak napraven nezákonný stav, jak dovozuje ustálená judikatura dovolacího soudu.“ (Usnesení NS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008.)

K ZAPAMATOVÁNÍ:

Nárok na škodu musí včas (do 6 měsíců od uplatnění nároku) škodu nahradit. Když to neudělá, můžete se obrátit na soud. Nárok musíte uplatnit do 3 let od okamžiku, kdy se dozvíte o tom, že škoda vznikla a kdo za ni odpovídá, nejpozději ale do 10 let od okamžiku, kdy bylo nezákonné rozhodnutí doručeno. U nemajetkové újmy je lhůta jen 6 měsíců (namísto 3 let).

7.8 Ombudsman

Pokud se vám zdá, že stavební úřad porušil zákon, máte možnost obrátit se i na veřejného ochránce práv – ombudsmana. Než se na ombudsmana obrátíte, měli byste vyčerpat všechny jiné možnosti – jako je odvolání, stížnost nebo řešení nečinnosti úřadu. Je nutné vědět, že ombudsman nemůže rozhodnutí úřadu zrušit nebo změnit

Veřejný ochránce práv má na svém webu přesný návod k tomu, jak podat stížnost a co k ní připojit, jak nejlépe popsat to, co se stalo.⁴⁰



K ZAPAMATOVÁNÍ:

Veřejný ochránce má databázi svých dřívějších případů. Doporučujeme vám tuto databázi projít. Můžete narazit na případ, který se vašemu podobá a díky tomu najít potřebné argumenty.⁴¹

⁴⁰ Zdroj: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/jak-podat-stiznost/>

⁴¹ Zdroj: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>

8. ZDROJE

1. ČERNÍN, Karel, Účinná soudní ochrana proti vzniku stavby – Žaloba ve správním soudnictví, Bulletin advokacie, 4. 8. 2017, dostupný zde <http://www.bulletin-advokacie.cz/zaloba-ve-spravnem-soud?browser=mobi>
2. VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D.: Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. České právo životního prostředí, 2017, č. 3 (45), s. 36-55.
3. N 43/2000, sv. 17 (Pl. ÚS 19/99).
4. S 1641-NSS 8/2008 (1 As 16/2008-48):
5. Rozsudek NSS č. j. 4 As 212/2016-55.
6. Rozsudek NSS č. j. 4 As 149/2013 – 31
7. S 1657-NSS 9/2008 (2 As 8/2008-39), S 3288-NSS 11/2015 (9 As 222/2014-147)
8. Rozsudek MS v Praze č. j. 5 A 241/2011-69.
9. Rozsudek KS v Hradi Králové č. j. 30 A 4/2015-70 či rozsudek KS v Praze č. j. 48 A 13/2016-40.
10. Rozsudek KS v Ústí nad Labem č. j. 59 A 97/2010-27
11. Rozsudek NSS č. j. 5 As 37/2009-94
12. Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 20/2014-88.
13. Rozsudek NSS č. j. 9 As 206/2014-48:
14. Rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 95/94.
15. Rozsudek NSS č. j. 9 As 61/2007-52.
16. Rozsudek NSS č. j. 8 As 218/2016-61.
17. Rozsudek NSS č. j. 4 As 97/2013-40
18. Rozsudek NSS č. j. 5 Ans 4/2012-20.
19. Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 86/2010-76.
20. Rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52.
21. Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 40/08, rozsudek NSS č. j. 8 As 218/2016-61.
22. Rozsudek NSS č. j. 8 As 21 8 /2016 – 61, ze dne 16. 5. 2017.
23. Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 86/2010-76.
24. Rozsudek NSS č. j. 7 As 100/2014-52
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009-242
26. METODICKÁ POMŮCKA K § 14 ZÁKONA Č. 500/2004 Sb.,
SPRÁVNÍ ŘÁD: SYSTÉMOVÁ PODJATOST, MV ČR, dostupná na
<http://www.mvcr.cz/soubor/metodika-systemova-podjatost.aspx>

9. DOPORUČENÉ WEBOVÉ STRÁNKY

Ministerstvo pro místní rozvoj – www.mmr.cz

System EIA – https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr

Ústav územního rozvoje – www.uur.cz

Otevřená společnost (právo na informace) – www.otevrete.cz

Geoportál (včetně nahlížení do Katastru nemovitostí) – http://geoportal.cuzk.cz/%28S%28anljlyzd0krjuvsdpsh3ijaw%29%29/Default.aspx?head_tab=sekce-00-gp&mode=TextMeta&text=uvod_uvod&menu=01&news=yes&UvodniStrana=yes

Nejvyšší správní soud – www.nssoud.cz

Právní předpisy v aktuálním znění – www.portal.gov.cz

Ministerstvo vnitra – metodiky pro obce a kraje – <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>

Veřejný ochránce práv – www.ochrance.cz

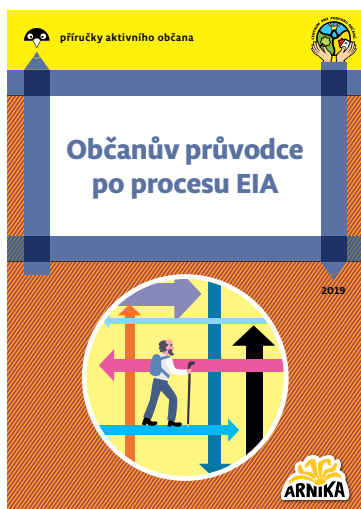
Více o metodách participace – <http://www.participativnimetody.cz/>

10. VÝBĚR Z DALŠÍCH PUBLIKACÍ ARNIKY

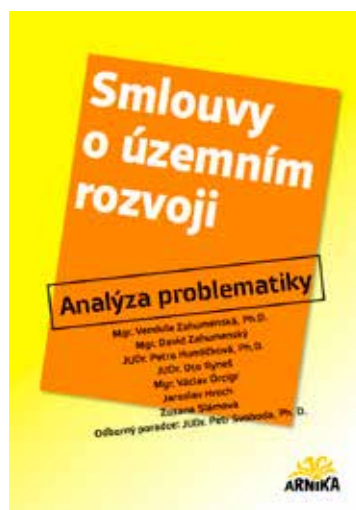


Všechny publikace najdete na www.arnika.org/publikace

Kdo se ptá, ten se dozví:
Právo na informace
v praxi, 2016



Posuzování vlivů
na životní prostředí,
2019



Analýza právní
úpravy smluv
o územním
rozvoji, 2017

**Místo pro život,
nebo jen pro bydlení?**

*Aneb Jak vzniká vnitřní dluh
ve veřejném prostoru*

Případová studie – Jenštejn



Autor:
Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.

ARNIKA
2017

Jenštejn: Místo pro
život, nebo jen pro
bydlení?, případová
studie, 2017



příručky aktivního občana

2019



ISBN 978-80-87651-52-0

