

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Studijní obor: Právo



**ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI**

Soudní judikatura ve věcech stavebních

vedoucí diplomové práce

JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.

autor

Ing. Martin Tůma

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2011/2012

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Ing. Martin TŮMA**
Osobní číslo: **R06341**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Soudní judikatura ve věcech stavebních**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod [metoda zpracování zvoleného tématu]
2. Územní plánování
3. Stavební řád
4. Správní delikty
5. Závěr [úvahy de lege ferenda]

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **60**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**


Seznam odborné literatury:

- DOLEŽAL, Jiří a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha 2006.
- MALÝ, Stanislav: Nový stavební zákon s komentářem. Praha 2007.
- PLOS, Jiří: Nový stavební zákon s komentářem pro praxi. Praha 2007.
- VEDRAL, Josef: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha
- MIKULE, Vladimír a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha 2004.
- Soudní judikatura ve věcech správních. Ročník I.-V. Rok 1998-2002.
- Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Ročník I.-IX. Rok 2003-2011.
- MAZANEC, Michal, KŘENKOVÁ, Jitka: Přehled judikatury z oblasti stavebního práva. Praha 2008.
- www.nssoud.cz


Vedoucí diplomové práce: **JUDr. et PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D.**
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **3. prosince 2010**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2012**


Prof. JUDr. Květoslav Růžička, CSc.
děkan




JUDr. et PhDr. Jan Malást
vedoucí katedry

V Plzni dne 20. října 2011

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Soudní judikatura ve věcech stavebních vypracoval samostatně na základě vlastních zjištění a materiálů, které uvádím v seznamu použité a citované literatury.

V Českých Budějovicích 12.3.2012

Martin Tůma

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. et PhDr. Petru Kuchynkovi, Ph.D. za jeho odborné vedení a věcné připomínky ke zpracování této práce. Dále děkuji mé rodině, přátelům a kolegům za psychickou podporu.

OBSAH

OBSAH.....	1
I. ÚVOD.....	9
I.1. Metodika zpracování tématu	9
II. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ.....	12
II.1. Úvod do územního plánování	12
II.2. Politika územního rozvoje (PÚR)	13
II.3. Územně plánovací dokumentace (ÚPD).....	16
II.3.1. ÚPD obecně	16
II.3.2. Územně plánovací dokumentace pořízené dle starého stav. zákona	19
II.3.3. Zásady územního rozvoje (ZÚR)	21
II.3.4. Územní plán (ÚP)	24
II.3.5. Proces pořizování územního plánu	26
II.3.6. Námitky proti územně plánovací dokumentaci a její soudní přezkum.....	28
II.3.7. Ukončení platnosti územně plánovací dokumentace.....	32
II.3.8. Stavby veřejně prospěšné.....	32
II.3.9. Zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury – exkurz.....	37
II.4. Územní rozhodnutí.....	38
II.4.1. Účastenství v územním řízení.....	40
II.4.2. Účast občanských sdružení v územním řízení	44
II.4.3. Vypořádání námitek účastníků v územním řízení	47
II.4.4. Imateriální imise a míra přiměřená poměrům.....	49
II.4.5. Pohoda bydlení	52
II.4.6. Snížení tržní ceny nemovitosti.....	53
II.5. Územní souhlas	54

III.	STAVEBNÍ ŘÁD	55
III.1.	Obecně.....	55
III.2.	Ohlášení stavby	56
III.2.1.	Právní kvalifikace ohlášení stavby.....	56
III.2.2.	Ohlášení stavby v rozporu se zákonem.....	58
III.2.3.	Územně plánovací informace (ÚPI) a její vztah k ohlášení stavby	60
III.3.	Stavební povolení	61
III.4.	Povolení odstranění stavby.....	62
III.5.	Nářizení odstranění stavby	63
III.6.	Výjimky.....	65
III.7.	Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem	68
III.8.	Autorizovaný inspektor	69
IV.	SPRÁVNÍ DELIKTY	72
IV.1.	Obecně.....	72
IV.2.	Přestupky	72
IV.3.	Správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob	73
IV.4.	Ukládání sankcí	73
IV.5.	Soudní výklad k některým správním deliktům podle stavebního zákona	74
IV.6.	Vada v řízení před správním orgánem a její relevance pro soudní přezkum	75
IV.7.	Okamžik zahájení stavby.....	76
V.	ZÁVĚR	78
VI.	SUMMARY	81
	SEZNAM POUŽITÉ A CITOVANÉ LITERATURY	82

Seznam použitých zkratk:

ČSN	česká technická norma ¹⁾
NSS	Nejvyšší správní soud
Obč.Z.	zákon č. 40/1960 Sb., občanský zákoník
PÚR	politika územního rozvoje
RP	regulační plán
s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Stav.Z.	zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon
ÚP	územní plán
ÚPD	územně plánovací dokumentace
ÚPI	územně plánovací informace
ÚP VÚC	územní plán velkého územního celku
ZÚR	zásady územního rozvoje

Seznam obrázků:

číslo	název	strana	zdroj
Obrázek 1	Systematika územního plánování	13	vlastní
Obrázek 2	Funkční vztah některých nástrojů územního plánování a vzájemná hierarchie podkladů pro rozhodování v území	17	vlastní
Obrázek 3	Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy stanovený Nejvyšším správním soudem	18	vlastní
Obrázek 4	Způsoby povolení stavby podle stavebního řádu	55	vlastní

¹⁾ původně zkratka ČSN znamenala Československá státní norma

I. ÚVOD

I.1. Metodika zpracování tématu

Ve všeobecném povědomí široké veřejnosti je rozšířena vědomost, že před zahájením stavební činnosti je potřeba získat stavební povolení. Stejně tak je obecně známa skutečnost, že kompetentním orgánem k vydání stavebního povolení je stavební úřad. Mnozí též tuší, že rozhodným dokumentem pro budoucí rozvoj konkrétního území každé obce je územní plán a zamýšlená stavební činnost by měla být s tímto plánem v souladu. Zde ovšem znalosti z oblasti stavebního práva pro mnohé zpravidla končí.

Úkolem této diplomové práce ovšem není popularizace stavebního práva pro laickou veřejnost. Tato práce si klade za cíl zmapovat judikaturu v oblasti stavebního práva a rozvést myšlenky z odůvodnění soudních rozhodnutí, které svou povahou přesahují rámec řešené otázky. Z povahy zadání vyplývá, že podkladem pro zpracování této diplomové práce jsou především jednotlivé judikáty, a to zejména Nejvyššího správního soudu a popřípadě též Ústavního soudu. Před vlastním ponořením se do jednotlivých judikátů považuji za nezbytné uvést stručný úvod do problematiky.

Stěžejním pramenem stavebního práva je tzv. stavební zákon, tj. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen "stavební zákon" nebo též "nový stavební zákon"). Stavební právo je podoblastí práva správního, proto se pochopitelně uplatní i obecné předpisy správního práva. Vedle stavebního zákona se proto v řízeních před správními orgány subsidiárně používá správní řád.²⁾ Proceduru soudního přezkumu správních rozhodnutí upravuje soudní řád správní. Oblast stavebního práva dále upravují vůči stavebnímu zákonu speciální zákony jako třeba zákon o pozemních komunikacích, vodní zákon, zákon o požární ochraně atd.; celkově lze hovořit řádově o desítkách zákonů, které dílčím způsobem dotvářejí právní rámec pro stavební právo jako celek i pro jednotlivé stavby. Nad všemi zákony pak stojí ústavní zákony, mezinárodní smlouvy a obecné právní principy. Nelze ovšem zapomenout, že stavba je především technické dílo a proto existuje řada prováděcích předpisů (vyhlášek) ke stavebnímu zákonu (a stejně tak k zákonům vůči stavebnímu zákonu speciálních), které specifikují požadavky zpravidla technického charakteru. Formou opatření obecné povahy je pak vydávána územně plánovací dokumentace. Za pramen stavebního práva lze jen stěží označit technické normy ČSN, nicméně jednotlivá ustanovení prováděcích

²⁾ zákon č. 500/2004 Sb., ohledně přestupků se subsidiárně uplatní též zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb.

vyhlášek právě na tyto normy hojně odkazují.³⁾ A jsou to právě normy ČSN, které stanoví konkrétní podrobnosti technického charakteru pro každou jednotlivou stavbu.

Jak vyplývá z výše uvedeného, stavební právo představuje relativně svébytné právní odvětví, které vedle tradičních a důvěrně známých institutů společných pro více oborů správního práva zahrnuje i mnohá specifika. Svou povahou stavební právo představuje směsici právních a ryze technických požadavků. Tato kombinace dvou zcela odlišných vědních oborů činí oblast stavebního práva obtížně uchopitelnou, a to jak pro právníky na straně jedné, tak i pro stavební inženýry na straně druhé. Je zjevné, že stavební právo se dotýká zejména věcí nemovitých, tedy pozemků a staveb. Rozloha zemského povrchu je však omezená a není možné ji nijak zvětšovat, přičemž právě tento zemský povrch je také prostor kde všichni žijeme. Proto je nezbytné ke způsobu využití zemského povrchu přistupovat nanejvýš obezřetně a nedopustit neřízenou výstavbu bez veřejnoprávní regulace. Je potřeba si uvědomit, že zemský povrch tedy půda, je především nenahraditelným přírodním zdrojem. Každá lokalita na zemském povrchu je jedinečnou přičemž tuto jedinečnost zohledňuje územně plánovací dokumentace.

Soustavný tlak stavebníků (developerů) na rozvoj stavební výroby opakovaně naráží na regulativy stanovené právními předpisy, které jsou zosobňované dotčenými orgány na jedné straně a nesouhlasná stanoviska dotčených osob a případně též občanských sdružení na straně druhé. V tomto prostředí pak působí v roli arbitra stavební úřady, které ovšem zpravidla nemají kapacity ani dostatečnou odbornost pro posouzení právních nároků a oprávněných zájmů zúčastněných stran. Vzniká tak široký prostor pro nalézání práva ve správním soudnictví. Garance možnosti nezávislého posouzení správních rozhodnutí soudem je naplněním jednoho ze základních principů právního státu.

I v kontinentálním systému pozitivního práva je přijímán princip, že právo je dotvářeno soudy. Právě judikatura těchto soudů má nezpochybnitelný jednotící charakter pro výklad práva. Hoetzel ve své monografii v roce 1937 na toto téma trefně konstatoval, že fakticky platí to právo, jak je nalézá praxe a nikoliv, jak je psáno v zákonech.⁴⁾ S ohledem na skutečnost, že nový stavební zákon je účinný relativně krátkou dobu (cca 5

³⁾ právní statut technických norem ČSN vymezuje § 4 zákona č. 22/1997 Sb., tak že česká technická norma není obecně závazná, stavební zákon stanoví, že mají-li být použity, musí být veřejně přístupné - to ovšem zpravidla nejsou: k tomuto nález pléna Ústavního soudu ze dne 26.5.2009 č.j. Pl. ÚS 40/08; k závaznosti norem ČSN rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2010 č.j. 2 As 69/2010 - 122

⁴⁾ Hoetzel, Jiří: Československé správní právo, str. 48

let), lze konstatovat, že i předmětná judikatura je aktuální a do jisté míry ještě ne zcela vyvinutá. Ze stejného důvodu jsou ke zvolenému tématu omezené zdroje v podobě ucelených přehledů judikatury, komentářů či monografií. Mnohde lze pochopitelně čerpat i z judikatury, která se váže k předchozí právní úpravě, nicméně některé instituty jsou natolik nové, že nezbývá než pozorovat, jak si s jejich aplikací poradila stavebněsprávní praxe.

Pro pochopení souvislostí, považuji za nezbytné v jednotlivých částech této práce před započítím vlastní práce s judikaturou popsat zákonnou úpravu, z níž ostatně judikatura musí vycházet. K vybraným institutům stavebního práva pak chci citovat a rozvést závěry vyřčené soudy, neboť právě soudní judikatura je tématem této diplomové práce. Je samozřejmé, že citovat lze pouze ze zdrojů dostupných. Současně je nutno si přiznat, že zadání práce je poněkud široké, a proto se zdaleka nedostane na všechny otázky, které splňují podmínky zadání a zasluhovaly by pozornost. U některých institutů se proto omezím pouze na jejich pojmenování a popřípadě stručné představení. Z hlediska přehlednosti budou pasáže přímých citací judikátů v textu odlišeny kurzívou.

II. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

II.1. Úvod do územního plánování

Existuje mnoho různých definic územního plánování. Stavební zákon legální definici tohoto pojmu nezavádí, omezuje se v § 19 pouze na stanovení cílů územního plánování. Pro představu uvedu jednu z definic, jak ji nabízí doktrína: územní plánování je trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů, zaměřená na naplňování cílů a úkolů územního plánování, za použití jeho základních nástrojů, kterými jsou územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí. Uvedené nástroje územního plánování mají rozdílnou míru právní závaznosti, proceduru pořizování i způsob spoluúčasti správních orgánů a občanů na jejich vytváření.⁵⁾ Územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území.⁶⁾

Pro snazší pochopení uvedu ještě jednu poněkud zjednodušující definici, totiž že podstatou územního plánování je dohoda všech, kteří v území žijí, využívají ho nebo chtějí využívat o pravidlech a budoucím způsobu jeho využití.⁷⁾

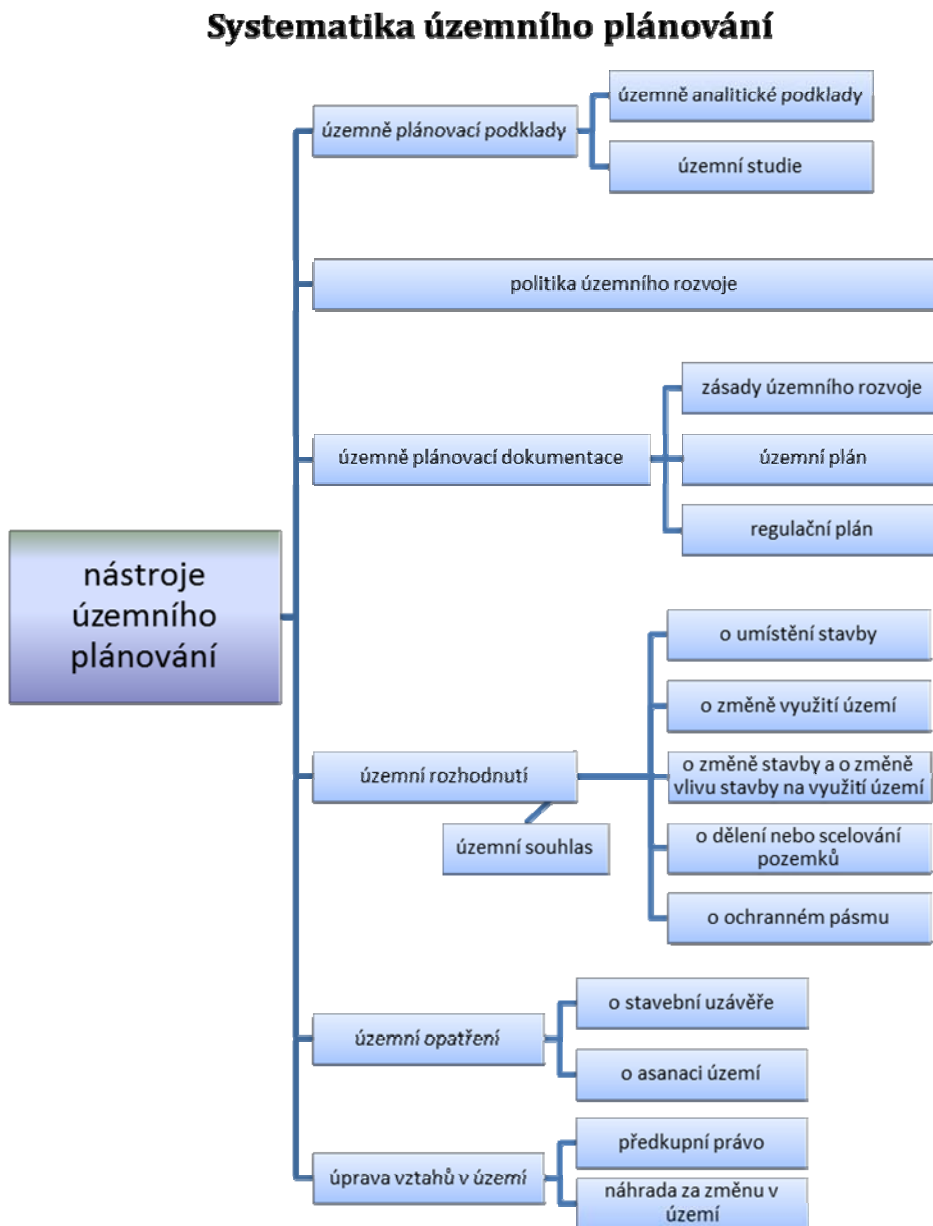
Jak uvedeno výše je závazným podkladem pro rozhodování v území územní plán. Ten je ovšem jen jednou dílčí částí územně plánovací dokumentace, která je jedním z nástrojů územního plánování, tak jak tyto pojmy definuje stavební zákon. Systematiku územního plánování se pokusím objasnit na následujícím schématickém obrázku.

⁵⁾ srovnej Tunka, Martin, Obsah územně plánovací dokumentace, str. 23

⁶⁾ Potěšil, L. a kol.: Stavební zákon - online komentář, komentář k § 18

⁷⁾ viz též Bártová, H., Růžička, M., Územní plánování a doprava, str. 26

Obrázek 1



II.2. Politika územního rozvoje (PÚR)

Politika územního rozvoje je jedním z nástrojů územního plánování. Cílem PÚR je stanovit priority a koncepční záměry územního rozvoje v celorepublikových a současně též v mezinárodních souvislostech. Svou povahou je velmi blízká územně plánovací dokumentaci nicméně zákonodárce ji mezi ni nezahrnul. Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj pro celé území státu (ve spolupráci s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji) a schvaluje ji vláda. PÚR

představuje základní dokument, jež je výchozím podkladem pro veškerou navazující územně plánovací činnost.

PÚR je v našem právním řádu relativně nový institut, byla zavedena až s účinností nového stavebního zákona, tj. od 1.1.2007. Předchozí právní úprava s dokumentem upravujícím cíle na celostátní úrovni dosud nepracovala. Důvodem k zakotvení PÚR v novém stavebním zákoně byl mimo jiné požadavek na transpozici evropské směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.⁸⁾ Ministerstvo pro místní rozvoj zpracovává každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje. Na základě této zprávy rozhodne o její aktualizaci popřípadě zpracování nového návrhu.

Politiku územního rozvoje schvaluje vláda České republiky usnesením, přičemž informaci o jejím schválení zveřejňuje ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.⁹⁾ Politika územního rozvoje je nadřazená veškeré územně plánovací dokumentaci. Její nadřazenost je možno jednoznačně dovodit z dikce ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona. Tento odstavec stanoví, že PÚR je závazná jak pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace tak i pro rozhodování v území.

Určité pochybnosti nastaly ohledně právní povahy PÚR. Skutečností, že zákonodárce nezahrnul PÚR mezi územně plánovací dokumentaci se zabýval ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59 Nejvyšší správní soud. Ve svých závěrech shledává některé podstatné odlišnosti mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje. Předmětem sporu v projednávané věci bylo předně řešení otázky, zda je možné PÚR podrobit soudnímu přezkumu dle § 101a s.ř.s. tj. v režimu soudního přezkumu opatření obecné povahy. NSS se totiž již opakovaně vyjádřil, že k otázce zda se jedná o opatření obecné povahy či nikoliv je potřeba vždy přistupovat materiálně.¹⁰⁾

Opatření obecné povahy představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů. Normativních právních aktů tj. abstraktních aktů na jedné straně a individuálních právních aktů tj. konkrétních aktů na straně druhé.¹¹⁾ Za zmínku stojí dále úvaha o povaze opatření obecné povahy učiněná NSS: *Opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Na*

⁸⁾ směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES tzv. SEA směrnice (Strategic Environmental Assessment) smyslem je posouzení možných vlivů již ve fázi strategického plánování pro konkrétní území, tedy v době, kdy jsou všechny možnosti ještě relativně otevřené.

⁹⁾ aktuálně platnou Politiku územního rozvoje České republiky 2008 schválila vláda České republiky na svém jednání dne 20. července 2009, usnesením číslo 929.

¹⁰⁾ viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98

¹¹⁾ srovnej náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 č.j. Pl. ÚS 14/07

půdorysu této právní úpravy pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou tedy konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska přípustnosti podaného návrhu je nutné současné splnění obou uvedených znaků.¹²⁾

V případě politiky územního rozvoje ovšem spatřuje NSS vymezení předmětu za nedostatečně konkrétní. Navzdory jistým shodným znakům mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje dospěl NSS k závěru, že PÚR soudnímu přezkumu nepodléhá. Jinými slovy že PÚR není opatřením obecné povahy. Současně soud vyslovil myšlenku, že PÚR je svou povahou určena především orgánům veřejné správy a jedná se tudíž o interní předpis, který však svou povahou může ovlivnit též konkrétní soukromé subjekty. K možným pochybnostem, zda nedojde tímto rozhodnutím k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) se NSS vyjádřil tak, že adresátům náleží právo domáhat se soudního přezkumu u jednotlivých dílčích stupňů územně plánovací dokumentace. V případě, že by některé cíle územního plánování byly vymezeny v PÚR příliš konkrétně, nebyla by PÚR v této části závazná pro pořízení územně plánovací dokumentace (z povahy věci se tím rozumí zejména zásad územního rozvoje). Politika územního rozvoje tudíž není opatřením obecné povahy nejen ve formálním smyslu, nýbrž jím není ani ve smyslu materiálním. Rozhodujícím v tomto posouzení je především míra abstrakce tohoto aktu, který je právě natolik obecný, že ho již lze považovat za ryze abstraktní akt.

Předmětem politiky není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. Politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu a to vše v potřebné míře obecnosti.

Na základě shora předestřených úvah Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy, neboť z

¹²⁾ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009 - 59

formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s.ř.s.¹³⁾

Tento právní názor následně v usnesení ze dne 2.11.2010 č.j. Pl. ÚS 5/10 potvrdil Ústavní soud. Ústavní soud ve věci projednání ústavní stížnosti dále rozvinul názor NSS tak, že *právě intenzita podrobnosti je klíčová pro posouzení naplnění podmínky konkrétnosti v. obecnost předmětu regulace. Míra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je - ve srovnání např. se zásadami územního rozvoje - tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace (ve smyslu protikladu ve vztahu ke "konkrétnosti" předmětu regulace). Co jiného, nežli určení ve stanoveném období "požadavků na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech" a "strategie a základních podmínek pro naplňování těchto úkolů", by mělo být považováno za obecné. Dovedeno ad absurdum, existoval by zde pouze předmět regulace konkrétní (neboť stěží si lze představit méně podrobnou regulaci), proč by podmínka konkrétnosti předmětu regulace ztrácela rozumný smysl.¹⁴⁾*

II.3. Územně plánovací dokumentace (ÚPD)

II.3.1. ÚPD obecně

Dalším z nástrojů územního plánování je územně plánovací dokumentace. Předně je potřeba si přiznat, že legální definici tohoto pojmu nenalezneme. Stavební zákon se ve výkladovém ustanovení § 2, omezuje pouze na jmenný výčet toho, co se rozumí územně plánovací dokumentací, a to:

1. zásady územního rozvoje;
2. územní plán;
3. regulační plán.

Obecně můžeme o ÚPD konstatovat, že se jedná o souhrnné pojmenování, jímž rozumíme podklady podléhající schvalovacímu procesu příslušným orgánem veřejné moci, závazné pro rozhodování v konkrétním území, zpracované pro různě rozlehlá území s úměrně tomu odpovídající mírou rozlišovací schopnosti. Zásady územního rozvoje stanovují zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požá-

¹³⁾ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č.j. 9 Ao 3/2009 - 59

¹⁴⁾ nález pléna Ústavního soudu ze dne 2.11.2010 č.j. Pl. ÚS 5/10

davky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření. Územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (urbanistickou koncepci), uspořádání krajiny, jakož i koncepci veřejné infrastruktury. Regulační plán v řešené ploše stanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí, přitom vždy stanovuje podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury; regulační plán nahrazuje v řešené ploše (nikoli však v nezastavěném území) ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území.¹⁵⁾ Pro vyjádření vzájemné provázanosti nástrojů územního plánování včetně ÚPD poslouží následující obrázek.

Obrázek 2



Nový stavební zákon pro vydávání územně plánovací dokumentace obligatorně stanoví formu opatření obecné povahy – to platí jak pro zásady územního rozvoje, tak pro územní plán tak i pro regulační plán¹⁶⁾). Opatření obecné povahy samo nemůže stanovit povinnosti, ale může u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah.

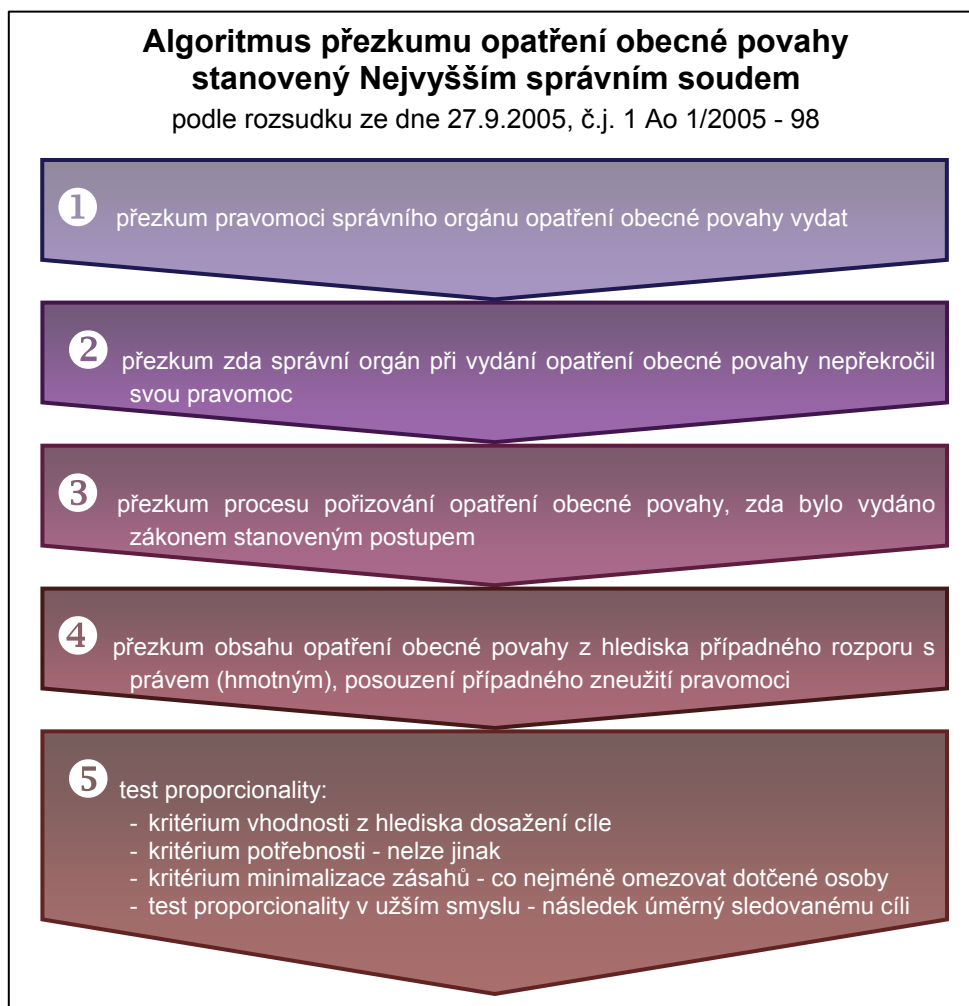
¹⁵⁾ Hendrych, D. a kol.: Právní slovník, komentář k heslu Územně plánovací dokumentace

¹⁶⁾ viz stavební zákon - zásady územního rozvoje § 36 odst. 4, územní plán § 43 odst. 4, regulační plán § 62 odst. 1

Jako smíšený právní akt nemůže plnit ani funkci právního předpisu tj. bezprostředně zavazovat ani nemůže plnit funkci rozhodnutí, jehož obsah by bylo možno bezprostředně vynutit.¹⁷⁾

Přezkum opatření obecné povahy přísluší podle pouze soudům. Od zavedení tohoto institutu do praxe byl příslušným soudem Nejvyšší správní soud, který již v roce 2005 stanovil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy.¹⁸⁾ Tento algoritmus je používán dodnes, pro ilustraci postupu soudu jsou jednotlivé kroky algoritmu stručně popsány ve schématickém obrázku. Do počátku roku 2012 byl k řízení o zrušení opatření obecné povahy příslušný Nejvyšší správní soud, v současné době jsou po novele s.ř.s. k tomuto řízení příslušné soudy krajské.¹⁹⁾ Je nepochybné, ty že ve svých rozsudcích budou čerpat právě z judikatury NSS.

Obrázek 3



¹⁷⁾ Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní, str. 395

¹⁸⁾ viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98

¹⁹⁾ § 101c s.ř.s. byl změněn novelou č. 303/2011 Sb., s účinností od 1.1.2012

II.3.2. Územně plánovací dokumentace pořízené dle starého stavebního zákona

Přestože od nabytí účinnosti nového stavebního zákona uplynulo již několik let, stále se ještě v oblasti územního plánování můžeme setkat s institutem starého stavebního zákona (tj. dnes již neplatného zákona č. 50/1976 Sb.). V této souvislosti může být matoucí zejména pojem územní plán velkého územního celku (dále též ÚP VÚC). ÚP VÚC byl zpracováván pro vymezené území více obcí, popřípadě okresů. Dnes účinný stavební zákon s tímto stupněm ÚPD již nepočítá. Úkoly tohoto stupně územně plánovací dokumentace dnes víceméně přebraly zásady územního rozvoje, které se zpracovávají výhradně pro celé území kraje (respektive pro území hlavního města Prahy). Zbylé dva stupně územně plánovací dokumentace tj. územní plán (obce) a regulační plán zůstaly zachovány shodně i v novém stavebním zákoně.

Podstatným rozdílem, který možná nemusí být patrný na první pohled, je ovšem odlišná právní povaha "nové" územně plánovací dokumentace. Zatímco v současnosti je veškerá ÚPD pořizována výhradně formou opatření obecné povahy (viz výše) podle starého stavebního zákona byly územní plány obcí (potažmo regulační plány) vydávány formou obecně závazné vyhlášky obce. V případě územních plánů velkých územních celků obecně závaznou vyhláškou kraje, a ještě dříve též formou sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ve Sbírce zákonů.

Ohledně právní formy územně plánovací dokumentace za účinnosti nového stavebního zákona a především jejího soudního přezkumu se vyvíjel právní názor.²⁰⁾ Nejvyšší správní soud dne 30.5.2007 k tomuto judikoval, že navzdory jistým materiálním znakům územní plány podle starého stavebního zákona nejsou opatření obecné povahy a nepodléhají tudíž soudnímu přezkumu dle § 101a s.ř.s. Z odůvodnění rozsudku: *Počínaje dnem 1. 1. 2007 jsou územní plány podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vydávány formou opatření obecné povahy (srov. § 43 odst. 4 citovaného zákona), a lze je tedy přezkoumávat v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s.ř.s. Územní plán vydaný před tímto datem však opatřením obecné povahy navzdory svým materiálním znakům*

²⁰⁾ srovnej též Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád. Komentář, str. 619

není, protože žádný zákon v té době účinný nestanovil, že by územní plány měly a mohly být vydávány ve formě opatření obecné povahy.²¹⁾

Následně ovšem dne 19.11.2008 Ústavní soud v plénu rozhodl v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí NSS v podobném případě²²⁾, rozhodl, že určujícím znakem není forma, jakou byl územní plán vydán (v daném případě šlo o územní plán velkého územního celku), ale účinnost správního řádu (z. 500/2004 Sb.). Tento zákon, který zavádí v obecné rovině opatření obecné povahy do českého právního řádu (§ 171), se zde uplatní subsidiárně. Územní plány vydané formou obecně závazné vyhlášky ovšem za účinnosti tohoto zákona jsou tudíž po materiální stránce opatřením obecné povahy. A jako takové proto podléhají soudnímu přezkumu dle § 101a s.ř.s. *Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejno-právní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.²³⁾*

Následně Ústavní soud tento právní názor ještě více rozvinul v nálezu IV ÚS 2087/07 ze dne 29.3.2010. *Při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je dle náhledu Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Tomuto materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy pak odpovídá též novela stavebního zákona č. 191/2008 Sb., podle které se obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.²⁴⁾*

Současnou existenci územních plánů vydaných formou opatření obecné povahy a formou obecně závazných vyhlášek upravují také přechodná ustanovení ve stavebním

²¹⁾ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007 č.j. 4 Ao 1/2007 - 43

²²⁾ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 č.j. 3 Ao 1/2007 - 44

²³⁾ náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 č.j. Pl. ÚS 14/07

²⁴⁾ náleží Ústavního soudu ze dne 29.3.2010 č.j. IV ÚS 2087/07

zákoně. V případě územních plánů velkých územních celků uložil stavební zákon krajským úřadům povinnost pořídit zásady územního rozvoje do 31.12.2009, přičemž k tomuto datu pozbyly platnosti územní plány velkých územních celků. Možno konstatovat, že k dnešnímu dni se již mnohým krajským úřadům podařilo ZÚR vydat. Územní plány obcí a regulační plány schválené před 1.1.2007 lze do 31. prosince 2015 podle nového stavebního zákona upravit, jinak pozbývají platnosti.²⁵⁾

Dřívější územně plánovací dokumentace rozlišovala pojmy závazná a směrná část územního plánu. Jejich odlišnost spočívala právě v jejich závaznosti (směrná část měla doporučující charakter). Dnešní úprava již s těmito pojmy nepracuje, proto nepovažují za nutné se jimi více zabývat. Lze důvodně předpokládat, že s časovým odstupem od nabytí účinnosti nového stavebního zákona budou postupně platné územní plány vydané formou obecně závazné vyhlášky ubývat.

II.3.3. Zásady územního rozvoje (ZÚR)

Svou pozornost nyní zaměříme na územně plánovací dokumentaci pořízenou a vydanou dle nového stavebního zákona. Nástrojem územního plánování pro řešení otázek nadmístního významu jsou zásady územního rozvoje. ZÚR jsou základním koncepčním dokumentem a nástrojem koordinace rozvoje kraje a územně plánovací činnosti obcí. Pořizovány jsou výhradně pro území kraje. Tento nástroj územního plánování byl zaveden s účinností nového stavebního zákona a svou povahou navazuje na územní plány velkého územního celku. Proces pořizování zásad územního rozvoje se řídí správním řádem. ZÚR mají formu opatření obecné povahy. Pořizovatelem je příslušný krajský úřad, vydání přísluší zastupitelstvu kraje.

Význam zásad územního rozvoje spočívá v tom, že přebírají a zpřesňují cíle stanovené v politice územního rozvoje a současně zohledňují specifické místní podmínky v daném území. Současně též koordinují územní plány jednotlivých obcí, především tím, že vymezují plochy a koridory nadmístního významu. Přehledný výklad vztahu jednotlivých nástrojů územního plánování provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20.4.2011: *Uvedené instituty (myšleno politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán) jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jež se zabývá otázkami územního plánování na*

²⁵⁾ § 188 odst. 1 stavebního zákona

úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořízuj pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce.²⁶⁾

V tomto rozsudku byla dále rozvedena hierarchie jednotlivých institutů a způsob, jakým je zajištěn soulad nástrojů územního plánování na různých úrovních. Mezi jednotlivými nástroji je vztah podřízenosti, za použití principu "z velkého do malého" ²⁷⁾; tj. politika územního rozvoje je závazná pro zásady územního rozvoje, zásady územního rozvoje jsou závazné pro územní plány. Hierarchií územního plánování se rozumí postupné zpřesňování vizí a záměrů od formulace strategie a koncepce využití území až po vlastní rozhodování o umístění staveb. Účelem ÚPD vyššího stupně je koordinace jednotlivých zájmů v území a předcházení kolizím, které by případně mohly znemožnit realizaci zájmů nadmístního významu.

Možná nás napadne otázka, není-li zobrazení některých staveb ve třech různých dokumentech nadbytečné, a zda bychom si tudíž za těchto okolností nevystačili pouze s jediným dokumentem (lépe řečeno jednou úrovní dokumentu). Tato úvaha se ovšem neubírá správným směrem, neboť jen územní plán na úrovni obce může zohledňovat specifika každé konkrétní lokality. V zásadách územního rozvoje se objevují výhradně plochy a koridory nadmístního významu, a proto je ploch a koridorů, které se objevují v územně plánovací dokumentaci duplicitně minimum. Přesto, či spíše právě proto, je naprosto nezbytné, aby územně plánovací dokumentace na lokální úrovni tj. územní plány a případně i regulační plány beze zbytku přebíraly a pouze zpřesňovaly vymezení ploch a koridorů nadmístního významu.

Obecně se k problematice závaznosti ZÚR ve vztahu k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne

²⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2011 č.j. 6 Ao 1/2011 - 74

²⁷⁾ princip "z velkého do malého" se uplatňuje zejména v geodézii; smyslem je nejprve stanovit celkovou kostru, která je následně rozvíjena a doplňována

18.1.2011. *Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojitým smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymežit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymežit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymežit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení. Tento závěr plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování.²⁸⁾*

V judikované věci šlo o umístění plochy, která svými dopady přesahuje rámec řešeného území. Nejvyšší správní soud v řešené věci konstatoval, že výhradně kraj může rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, a to výhradně v zásadách územního rozvoje. Právo vymežit plochy a koridory nadmístního významu, s nimiž zásady územního rozvoje nepočítají, tudíž nepřísluší obcím v územním plánu. To vyplývá mimo jiné i z definice plochy nadmístního významu, tj. plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obce mají omezené možnosti jak vstupovat do procesu pořizování územně plánovací dokumentace sousední obce. Vymezila-li obec ve svém územním plánu plochu, která svými dopady má nadmístní charakter, pak tak učinila v rozporu se stavebním zákonem. Soud dále vyjádřil kritéria, jimiž se řídí posuzování skutečného významu plochy.

Pro potřeby posouzení nadmístního významu je třeba tyto lokality posoudit komplexně podle toho, zda tvoří jeden celek z hlediska materiálního, a to i přesto, že napadený územní plán je formálně rozčlenil na více ploch. Při tom je nutné zohlednit jak hledisko místní (tedy relativní souvislost a vzájemnou návaznost lokalit), tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení nadmístního významu určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné.²⁹⁾

Povinností pořizovatele je, aby při pořizování územně plánovací dokumentace, sám posoudil soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Kontrolní funkci v procesu

²⁸⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2011 č.j. 1 Ao 2/2010 - 185

²⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2011 č.j. 1 Ao 2/2010 - 185

schvalování vykonává nadřízený orgán, který rovněž posuzuje soulad návrhu (popřípadě též konceptu) a k věci vydává své stanovisko.³⁰⁾ Zjistí-li nadřízený orgán nesoulad, předloží zastupitelstvu obce (kraje) návrh na zamítnutí návrhu. Nad vzájemnou provázaností nástrojů územního plánování se NSS již v jiném judikátu zamýšlel takto: *Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které musejí být vzájemně souladné (...). Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořizovateli nadřízený orgán posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu, zjistí-li, že návrh/koncept je v rozporu s nadřazenou dokumentací, předloží zastupitelstvu obce nebo kraje, jež návrh dokumentace schvaluje, návrh na jeho zamítnutí. Dalším projevem závaznosti nadřazených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat.*³¹⁾

II.3.4. Územní plán (ÚP)

Územní plán je základní koncepční dokument obce k usměrňování jejího územního rozvoje. O pořízení a vydání územního plánu rozhoduje v samostatné působnosti zastupitelstvo obce.³²⁾ Účelem územního plánu je velmi zjednodušeně řečeno stanovit koncepci rozvoje obce za současného respektování stávajících hodnot, zejména uspořádání vlastního sídelního útvaru a jeho vazeb na okolí. S tímto účelem se pojí předpoklad jisté trvanlivosti územního plánu a stanovení určité dlouhodobé koncepce rozvoje území. Je smutnou realitou, že jakkoliv jsou ušlechtilé cíle vytčené při pořizování územního plánu, je intenzivní a soustředěný tlak investorů ve výstavbě natolik silný, že územní plány jsou předmětem častých změn.

Nejvyšší správní soud k pořizování územního plánu jednou poznamenal: *Výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a*

³⁰⁾ zajištění souladu ZÚR s PÚR zejména § 31 odst. 4, § 36 odst. 5, § 38 odst. 2, § 40 odst. 1, § 41 odst. 4 zajištění souladu ÚP se ZÚR potažmo s PÚR zejména § 48 odst. 5, § 51 odst. 2, § 53 odst. 4 a 6, § 54 odst. 2 a 5 zajištění souladu vydaného RP s ÚP a ZÚR zejména § 43 odst. 5, § 68 odst. 1 a 3

³¹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2011 č.j. 6 Ao 1/2011 - 74

³²⁾ srovnej DOLEŽAL, J. a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, str. 108

vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé.³³⁾

Úkolem územního plánu je řešení prostorových souvislostí rozvoje území v rozsahu jedné obce. ÚP pouze vymezuje plochy a koridory a nezabývá se otázkami přesné lokalizace jednotlivých staveb. Řešení takových detailů na úrovni územního plánu je nežádoucí, jejich řešení je předmětem územního řízení popřípadě regulačního plánu.³⁴⁾

Nejvyšší správní soud k cílům a úkolům územního plánu dovodil toto: *Jeho posláním je zabývat se organizací území z hlediska všech jeho funkčních složek v jejich vzájemných vztazích.(...) Územně plánovací dokumentace je zároveň výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními a jejím cílem je účelné uspořádání území, uchování všech jeho hodnot a stanovení pravidel pro jeho rozvoj. Tvorba územního plánu tak není ani právní otázkou, neboť k jeho vyřešení je třeba znalostí technicko - odborného rázu; proto případnou neúčelnost či nevhodnost územního plánu nelze ani podřazovat pod odpovědnost právní, neboť jde o odpovědnost politickou. Územní plán je opatřením směřujícím do budoucna, a je proto normou pro budoucí vývoj oblasti.³⁵⁾*

Problém může nastat v situaci, kdy jsou jednotlivé stupně územně plánovací dokumentace ve vzájemném rozporu. Tato situace může nastat v případě, kdy jsou vydány "nové" zásady územního rozvoje s nově vymezeným koridorem či plochou, zatímco územní plány nejsou dosud uvedeny do souladu. Stavební zákon na tuto situaci pamatuje: do doby uvedení územního plánu do souladu s následně vydanou nadřazenou dokumentací, nelze rozhodovat podle těch částí územního plánu, které jsou v rozporu.³⁶⁾ Zákon již ovšem neříká, jak postupovat v případě, že je podána žádost o umístění stavby nadmístního, která je souladná se ZÚR, nicméně rozporná s územním plánem. Je nutno si připomenout, že zásady územního rozvoje mají omezenou rozlišovací schopnost. Především lze problém spatřovat v tom, že stavba nadmístního významu (a jiná se v ZÚR ani neobjevuje) zpravidla ovlivňuje i své bezprostřední okolí a vyvolává potřebu výstavby řady podmiňujících staveb (typicky přeložky komunikací). Tyto podrobnosti ovšem ZÚR neřeší a v započatém územním řízení již není prostor například pro posouzení a zhodnocení možných alternativ. V takovém územním řízení by mohl být účelově obcházeno pořízení změny územního plánu. Vzhledem k tomu, že pořízení

³³⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.2.2009 č.j. 2 Ao 4/2008 - 88

³⁴⁾ srovnej TUNKA, Martin: Obsah územně plánovací dokumentace, str. 55

³⁵⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.4.2008 č.j. 7 As 57/2007 - 98

³⁶⁾ § 54 odst. 5 stavebního zákona

změny územního plánu je poměrně složitý proces, je tato představa pro stavebníky nepochybně lákavá.

II.3.5. Proces pořizování územního plánu

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce nebo na návrh, přičemž osoby oprávněné podat návrh jsou taxativně vymezeny v § 44 stavebního zákona. Pořízení územního plánu (nebo jeho změna) je poměrně složitý proces. Před samotným vydáním územního plánu do procesu na různé úrovni vstupuje několik subjektů. Pro lepší pochopení souvislostí při pořizování územního plánu považují za nezbytné objasnit některá pojmenování činných subjektů a stupňů při pořizování územního plánu. Bližší popis pořizování územně plánovací dokumentace záměrně činím ve vztahu k územnímu plánu, neboť setkání právě s ním je obecně vzato více pravděpodobné. Ve vztahu k zásadám územního rozvoje lze o následujícím textu konstatovat, že *mutatis mutandis* platí v zásadě totéž, kde orgány obce jsou nahrazeny orgány kraje.

navrhovatel = orgán veřejné správy, občan obce nebo fyzická či právnická osoba, která má vlastnické nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce a navrhuje (žádá) pořízení územního plánu nebo jeho změny,

pořizovatel = příslušný obecní úřad pořizující územně plánovací dokumentaci, zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností; tento obecní úřad (nebo též úřad územního plánování) vykonává v přenesené působnosti územně plánovací činnost úředníkem splňujícím kvalifikační požadavky (tzv. zvláštní odborná způsobilost viz zákon č. 312/2002 Sb.³⁷), pořizovatel plní roli administrátora celého procesu³⁸),

projektant = fyzická osoba oprávněná podle zvláštního právního předpisu k projektové činnosti ve výstavbě (tzv. autorizovaný architekt viz zákon č. 360/1992 Sb.³⁹),

návrh na pořízení územního plánu = podání směřované k příslušnému obecnímu úřadu, v němž podatel navrhuje a odůvodňuje pořízení územního plánu nebo jeho změny, návrh po formální stránce posuzuje pořizovatel a v případě jeho úplnosti ho se svým stanoviskem předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce,

³⁷) zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

³⁸) srovnej DOLEŽAL, J. a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, str. 125

³⁹) zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

zadání územního plánu = dokument zpracovaný pořizovatelem, v němž jsou stanoveny cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu nebo jeho změny; schvaluje ho zastupitelstvo obce, přičemž samotnému schválení předchází zveřejnění návrhu zadání s možností uplatnit své požadavky (týká se dotčených orgánů) nebo podat připomínky (týká se veřejnosti),

koncept územního plánu = fakultativní stupeň zpracovaný projektantem, o jehož případném zpracování rozhoduje zastupitelstvo obce již v návrhu zadání; hlavním účelem konceptu je zejména posouzení a porovnání možného variantního (alternativního) řešení; je-li pořizován, pak pořizovatel vždy nařídí veřejné projednání konceptu, zde je možno podávat stanoviska či připomínky; po projednání konceptu pořizovatel ve spolupráci se zastupitelstvem zpracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu

návrh územního plánu = dokument zpracovaný projektantem na základě schváleného zadání nebo schválených pokynů pro zpracování územního plánu a popřípadě i na základě projednání konceptu územního plánu. Návrh územního plánu musí být veřejně projednán, na veřejném projednání mají dotčené osoby poslední možnost podávat své námítky a dotčené osoby připomínky, dotčené orgány mohou uplatnit své stanovisko.⁴⁰⁾ Po jeho veřejném projednání posuzuje návrh územního plánu krajský úřad. Pořizovatel následně vyhodnotí výsledky a je-li to nutné, zajistí úpravu návrhu územního plánu (pak se opakuje veřejné projednání). V opačném případě pořizovatel předloží návrh územního plánu zastupitelstvu obce ke schválení.

vydání územního plánu = akt, ke kterému je v samostatné působnosti příslušné zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo nemá možnost do předloženého návrhu nijak zasahovat, pouze jej může vrátit k přepracování anebo zamítnout.

Při pořizování územního plánu jsou volenými zástupci často přijímána strategická rozhodnutí. S ohledem na kontinuitu rozvoje obce je vysoce žádoucí v rámci možností respektovat dosavadní územně plánovací dokumentaci.

⁴⁰⁾ k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.9.2010 č.j. 1 Ao 3/2010 - 161: *Pokud pořizovatel opomene vyzvat některý z dotčených orgánů státní správy k uplatnění stanoviska (...) avšak následně po vydání změny územního plánu toto opomenutí odstraní tím, že si vyžádá dodatečné stanovisko, z něhož vyplývá, že opomenutý orgán s přijatým řešením souhlasí, jedná se zpravidla o nepodstatnou procesní vadu, která není důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.*

Územní plán působí do budoucna, nikoliv zpětně. Byl-li určitý záměr nebo činnost povolen podle předchozího územního plánu, neznamená schválení nového územního plánu povinnost od záměru nebo činnosti upustit.

II.3.6. Námitky proti územně plánovací dokumentaci a její soudní přezkum

Proti územnímu plánu (a shodně jistě platí i proti zásadám územního rozvoje a regulačnímu plánu) lze v průběhu jeho pořizování brojít v zásadě dvěma způsoby. Buďto formou námitek, anebo připomínek. Ohledně procesní úpravy a rozlišení námitek a připomínek proti územnímu plánu judikoval NSS takto: *Úprava obsažená v § 52 odst. 2 a 3 a § 53 odst. 1, větě první, stavebního zákona rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojít proti návrhu územního plánu, a to námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby. Pokud jsou tedy výhrady proti návrhu změny územního plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. Rozdílné intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků rovněž odpovídá rozdílný následný způsob vypořádání se s nimi. Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek vyžaduje shora citované ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona, ve spojení s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu, vydání samostatného rozhodnutí o nich.⁴¹⁾*

Tento judikát dobře ilustruje rozdílné právní postavení subjektů, jejichž hmotná práva mohou být územním plánem přímo zasažena a ostatních osob, které sice mohou mít v daném území různé zájmy, nicméně jejichž práva mohou být zasažena méně intenzivněji. Podávat námitky proti územnímu plánu proto přísluší jen taxativně vymezenému okruhu dotčených osob, kterými jsou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem

⁴¹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010 č.j. 5 Ao 4/2010 - 29

veřejně prospěšné stavby nebo opatření a zástupce veřejnosti.⁴²⁾ Možnost brojit proti opatření obecné povahy u soudu ovšem přísluší daleko širšímu okruhu osob, ačkoliv i zde byly pochybnosti. Zákon upravující aktivní legitimaci k podání žaloby proti opatření obecné povahy je soudní řád správní.⁴³⁾ Nutno si ovšem přiznat, že zákonná úprava tohoto typu řízení před správním soudem nebyla vždy zcela jednoznačná. Důkazem toho budiž rozporná judikatura NSS, lépe řečeno zcela odlišný právní názor dvou různých jeho senátů. Podle prvního senátu byli aktivně legitimováni ti, kdo tvrdí dotčení na svých právech, bez ohledu formální vlastnictví nemovitosti. Jinými slovy 1. senát poukazoval na skutečnost, že z textu zákona nevyplývá, jaká práva musí být k aktivní legitimaci dotčena, zda se jedná výhradně o právo vlastnické nebo postačí právo nájmu, anebo jen porušení procesních práv. Zúžení žalobní legitimace potenciálních navrhovatelů na pouhé tvrzené porušení hmotných práv, které prosazoval 2. senát, nemělo podle názoru prvního senátu oporu v soudním řádu správním. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se přiklonil k argumentaci 2. senátu a z hlediska aktivní procesní legitimace obsáhle vyjádřil takto:⁴⁴⁾ *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s.ř.s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s.ř.s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. (...) Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...)*

⁴²⁾ institut zástupce veřejnosti upravuje § 23 Stav.Z., jedná se o osobu (fyzickou či právnickou), která je zmocněna přesně stanoveným počtem osob (ve vztahu k počtu obyvatel obce) k uplatnění věcně shodné připomínky k návrhu či konceptu územně plánovací dokumentace

⁴³⁾ § 101a odst. 1 s.ř.s.

⁴⁴⁾ srovnej usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 2.4.2009 č.j. 1 Ao 1/2009 - 94

Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdili navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.), nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.⁴⁵⁾

Výše citované usnesení je zcela zásadní neboť poměrně přesně vymezilo pravidla aktivní procesní legitimace pro soudní přezkum opatření obecné povahy. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud rovněž zaujal stanovisko, že k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části dle § 101a s.ř.s. není aktivně legitimován nájemce nemovitosti v regulovaném území.

Rozšířený senát tak vymezením okruhu osob aktivně legitimovaných k podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy v podstatě navázal na okruh osob uvedených v § 52 odst. 2, resp. § 39 odst. 2 věta první stavebního zákona, jimž je umožněno v procesu pořizování a schvalování územního plánu (zásad územního rozvoje) podávat námítky, s mírným rozšířením na subjekty, jejichž nemovitosti se sice nenacházejí uvnitř řešeného území, u nichž však vzhledem k charakteru opatření přijatých v rámci územního plánu (zásad územního rozvoje) lze ve výjimečných případech předpokládat dopad srovnatelný s dopadem na zákonem vymezenou skupinu.

V již jednou výše citovaném rozsudku ze dne 18.1.2011 se soud rovněž zabýval možnostmi brojit proti opatření obecné povahy u soudu osobami, které nepodaly námítky proti tomuto v době jeho přípravy. Jinými slovy zda lze zpětně prominout pasivitu těchto osob a umožnit jim uplatnění stejných procesních práv, jaká bez pochyby přísluší osobám, které o svá práva dbaly. Ve shora vzpomínaném usnesení rozšířený senát tuto problematiku přímo neřeší, nicméně z jeho argumentace lze dovodit, že by se muselo jednat o skutečnost nebo zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. NSS k věci zaujal toto stanovisko, že *pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti*

⁴⁵⁾ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120

*přijátého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (vigilantibus iura).⁴⁶⁾ Soud v tomto rozsudku sice zcela nevyločil možnost, že bude zprvu pasivní žalobce úspěšný u soudního přezkumu, nicméně muselo by se jednat o takový zájem, který by převážil nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Tento názor soud ještě rozvedl v rozsudku ze dne 7.10.2011: *Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.*⁴⁷⁾ Z odůvodnění rovněž vyplynulo, že odborná úvaha ve smyslu vážení důležitých veřejných zájmů a ochrany vlastnictví žalobců, aniž by takovou úvahu předtím provedl příslušný správní orgán, by byla ze strany soudu v rozporu s ústavní dělbou moci a právem na samosprávu.*

V případě občanských sdružení Nejvyšší správní soud shledal, že nemají aktivní legitimaci k vyvolání soudního přezkumu opatření obecné povahy, neboť nemají žádná hmotná práva, která by mohla být dotčena: *Občanská sdružení zaměřená na ochranu přírody a krajiny nemají žádná hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem či zásadami územního rozvoje přímo dotčena, ani jim zvláštní právní předpis nepřiznává v procesu přijímání územního plánu či zásad územního rozvoje nějaké speciální postavení. Občanská sdružení zde mohou pouze podávat připomínky bez nároku na jejich vypořádání v rozhodnutí o námitkách, s výjimkou případů uvedených v § 23 stavebního zákona.*⁴⁸⁾

⁴⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2011 č.j. 1 Ao 2/2010 - 185

⁴⁷⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2011 č.j. 6 Ao 5/2011 - 43

⁴⁸⁾ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2012 č.j. 2 Ao 9/2011 - 71

Ve shora citovaném usnesení – odmítnutí žaloby, se NSS rovněž vyjádřil, že aktivní procesní legitimaci nezakládá ani blízký osobní vztah či odborný zájem fyzické osoby o danou lokalitu.

II.3.7. Ukončení platnosti územně plánovací dokumentace

Starý stavební zákon neznal institut ukončení platnosti územně plánovací dokumentace bez jejího nahrazení úpravou novou. Obce sice ÚPD vůbec nemusely mít pořízenou, ovšem v případě že se tak stalo, nebylo možno se jí neřídít. Na této skutečnosti nic nezmění ani pokročilý stupeň rozpracovanosti nové ÚPD.⁴⁹⁾ Shodný závěr lze učinit i ve vztahu k ÚPD podle nového stavebního zákona. Není žádná zákonem stanovená lhůta, po jejímž uplynutí by se územně plánovací dokumentace stala neplatnou. Přestože pořizovatel má povinnost po 4 letech pravidelně předkládat zastupitelstvu obce zprávu o uplatňování územního plánu, není s případným nesplněním této povinnosti spojena žádná sankce neplatnosti. Ve vztahu k dokumentaci podle starého stavebního zákona ovšem stavební zákon stanoví, že územní plány obcí a regulační plány pozbývají platnosti 31.12.2015, nebudou-li upraveny podle nového stavebního zákona. Územně plánovací dokumentace ještě starší (z dob ještě federálních) již platnosti pozbyla. Toto ustanovení dopadalo zejména na územní plány velkých územních celků.⁵⁰⁾

II.3.8. Stavby veřejně prospěšné

Ve věci územního plánování zpravidla budí největší emoce umístění dopravních staveb. Důležitou okolností je mimo jiné i to, že tyto stavby jsou zpravidla označeny jako veřejně prospěšné. Stavební zákon veřejně prospěšnou stavbou rozumí stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci. Vedle veřejně prospěšných staveb zná stavební zákon ještě veřejně prospěšná opatření, kterými se rozumí opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, rovněž vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Jednoznačná deklarace konkrétního koridoru či plochy, jako místa pro umístění veřejně prospěšné stavby (zařízení) má značný hmotněprávní i procesněprávní význam. Z hlediska procesního toto vymezení ovlivní práva vlastníků dotčených pozemků nebo

⁴⁹⁾ Věstník Ministerstva pro místní rozvoj 4/2000 in Mazanec, Křenková, str. 599

⁵⁰⁾ § 187 resp. 188 stavebního zákona

staveb v rámci procesu pořizování územního plánu. Zákon vlastníky těchto pozemků nebo staveb zvýhodňuje oproti ostatním účastníkům tím, že mohou proti územnímu plánu podávat námitky⁵¹⁾, zatímco ostatním přísluší pouze právo uplatnit připomínky (o námitce pořizovatel územního plánu meritorně rozhoduje, o připomínce nikoliv, k jejich odlišení viz výše). Z hlediska hmotného práva se pak jedná o zásah do majetkové sféry tím, že schválením územního (regulačního) plánu vzniká státu (popřípadě kraji nebo obci) předkupní právo⁵²⁾ na pozemky a stavby určené k umístění veřejně prospěšné stavby nebo opatření. Současně je vymezení veřejně prospěšné stavby nebo zařízení v územně plánovací dokumentaci jedním z nezbytných předpokladů pro případné zahájení řízení o vyvlastnění. Smyslem tohoto ustanovení je předcházet spekulacím s pozemky určenými pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, a to na rozdíl od úpravy titulů pro vyvlastnění pro všechny druhy staveb.⁵³⁾

Omezení vlastnického práva musí být v souladu s ústavními principy: veškerá omezení vlastnických práv vyplývající z územního plánu musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu) (...) Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.⁵⁴⁾

Vymezení koridorů a ploch nadmístního významu je jedním z klíčových úkolů pořizovatele zásad územního rozvoje, přičemž tento krok nemůže být nahrazen rozhodováním na nižším stupni územně plánovací dokumentace. Česká republika je vázána mezinárodními smlouvami o účasti veřejnosti na rozhodování v území (zejm. Aarhuská úmluva – viz dále). Účast veřejnosti ovšem může být účinná pouze tehdy, kdy je ještě otevřeno více alternativ. Je proto vhodné nalézt odpověď na otázku, kdy má veřejnost ještě reálnou možnost aktivně ovlivnit konkrétní podobu zejména ploch a koridorů. Na

⁵¹⁾ § 52 odst. 2 stavebního zákona

⁵²⁾ viz § 101 stavebního zákona, fakticky se toto předkupní právo objeví v katastru nemovitostí na základě žádosti stavebníka, a to až po vydání územního rozhodnutí

⁵³⁾ srovnej Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář. str. 270

⁵⁴⁾ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120

pohled jednoduchou odpověď dává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2010: *Zásady územního rozvoje zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí.*⁵⁵⁾ Není tím vyloučena ani možnost provést toto posouzení v rámci pořizování územního plánu, nicméně v rámci projednání konkrétního záměru je již na posouzení synergických vlivů záměru na životní prostředí poněkud pozdě. Zejména možnost posouzení variant je již v rámci územního řízení nemožná, neboť je projednávána právě ta jediná varianta, která je navrhnutá žadatelem (dispoziční zásada).

Proto výše uvedený závěr NSS není důvod nijak zpochybňovat. Zodpovědné vyhodnocení vlivů záměru implicitně předpokládá vpracování a posouzení více variant. Ani to ovšem není podle zákona nezbytnou podmínkou. *Zákon neukládá povinnost u všech koridorů nadmístního významu plánovat tyto koridory ve variantách. Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty. Z napadeného opatření obecné povahy jasně vyplývá, že při plánování dotčeného koridoru se pořizovatel zabýval úvahou o možných variantách s tím, že jednu zvolil a ostatní vyloučil, přičemž svou volbu dostatečně odůvodnil.*⁵⁶⁾

Plocha nadmístního významu je zpravidla vyhrazena pro strategicky významnou a zpravidla rozsáhlou zástavbu (rozloha 50 ha i více). V případě koridorů nadmístního významu se jedná o liniové stavby zpravidla veřejně prospěšné. Nutno si přiznat, že část veřejnosti zpravidla nemá zájem o umístění takovýchto ploch či koridorů, neboť se jedná o stavby, které mohou mít i značně negativní dopady na život obyvatel a potažmo i životní prostředí.

Koridory nadmístního významu představují zejména dopravní stavby, a dále též stavby energetické přenosové soustavy. Zejména v případě nových dopravních staveb je situace z hlediska "přání lidu" poněkud specifická – obecně všichni chtějí, aby se nové silnice stavěly, ovšem nikoliv v blízkosti jejich sídla. Praxe přináší nespočet případů, kdy vedle většiny tichých příznivců dopravních staveb existuje i několik jejich hlasitých odpůrců.

Bohužel v územním plánování nelze vyhovět všem. Mají-li být při utváření území chráněna dostatečně účinně práva soukromá i veřejná, musí být územní plánování především dialogem, rozpravou vedenou mezi všemi subjekty, které zájmové území

⁵⁵⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 - 644

⁵⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 - 43

obývají i těmi které jej spravují.⁵⁷⁾ Také se ovšem říká, že politika je umění možného;⁵⁸⁾ a nutno si přiznat, že rozhodnutí o tom kudy povede dálnice či tranzitní železniční koridor, je především politickým rozhodnutím. Jakkoliv lze souhlasit s ušlechtilou myšlenkou účasti veřejnosti na rozhodování v území, je konečné rozhodnutí vždy věcí volených zástupců, kteří by za své rozhodnutí také měli nést případnou odpovědnost. Pokud bychom připustili možnost, že občanská iniciativa by měla k dispozici právní nástroje, jak politickým představitelům účinně zabránit ve vymezení ploch a koridorů v územně plánovací dokumentaci, dostali bychom se do stavu, kdy by veškerý další rozvoj území byl fakticky znemožněn.

Otázka toho, komu opatření obecné povahy prospěje a komu ublíží, je častou námitkou při procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Námitka s tímto obsahem byla použita i řízení před NSS ve věci soudního přezkumu zásad územního rozvoje hlavního města Prahy ve vztahu k rozšíření Letiště Ruzyně. Přestože ZÚR hlavního města Prahy byly v dotčené části zrušeny, s námitkou tohoto obsahu se NSS neztotožnil. *Nejvyšší správní soud se naopak v návaznosti na svou předchozí judikaturu nemůže ztotožnit s námitkou navrhovatelů, že napadené opatření obecné povahy porušuje rovný přístup k různým obyvatelům a že provádí nepřipustnou volbu, kdo bude plánovaným rozšířením letiště více poškozen a kdo méně. Tuto obecnou výtku Nejvyšší správní soud musí v souladu se svou judikaturou i s podstatou územního plánování odmítnout. Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací odpůrce spočívající v tom, že v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že*

⁵⁷⁾ viz PLOS, Jiří: Nový stavební zákon s komentářem pro praxi, str. 30

⁵⁸⁾ autorství tohoto výroku je připisováno Otto von Bismarckovi, prvnímu německému kancléři

Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.⁵⁹⁾

Je běžným jevem, že koridory veřejně prospěšných staveb jsou v ÚPD vymezeny víceméně shodně po dobu desítek let. Výstavba se opakovaně odkládá, s poukazem na nedostatek veřejných finančních prostředků. V průběhu doby se pak mění pouze název a forma jednotlivých dokumentů, nicméně trasa budoucí liniové stavby zůstává neměnná. Tento stav jistě není žádoucí z toho hlediska, že dlouhodobě chybí stavby důležité pro rozvoj regionu. Nicméně z hlediska ztotožnění veřejnosti s územně plánovací dokumentací se jedná o stav, který není na škodu, ačkoliv setkat se můžeme i s tvrzením přesně opačným.

V praxi jsem se setkal s případem, kdy v územním řízení o umístění stavby dálnice (D3) vlastníci rodinných domů namítali, že územně plánovací dokumentace je neaktuální a nezohledňuje současný stav využití území. Skutečný stav byl takový, tito lidé dobrovolně využili pro stavbu svých rodinných domů pozemky v blízkosti vymezeného koridoru pro budoucí dálnici. Přiznejme si, že plánovaná poloha dálnice dlouhodobě determinuje lukrativitu i cenu pozemků. Pokud bychom přijali za svou teorii nespokojených vlastníků rodinných domů, popřeli bychom logiku i základní principy územního plánování. To, že dotčení vlastníci vyvíjí tlak na odsun stavby "o kus dál" kde z jejich úhlu pohledu bude škodit méně, je jistě lidsky pochopitelné. Nelze ovšem opomenout, že jakékoliv jiné řešení (je-li vůbec technicky možné) zatíží jiné vlastníky, jejichž vlastnické právo požívá stejné právní ochrany.

Z nejrůznějších příčin pochopitelně může vyvstat potřeba řešit vztahy v území novým koridorem (nebo plochou) v lokalitě, kde s tím nikdo předtím nepočítal. Přestože se takové řešení může zdát po technické anebo i ekonomické stránce výhodné, vždy je potřeba vážit i psychologické dopady na obyvatelstvo. Zejména je nezbytné mít na paměti, že informace o tom, jaký konkrétní dům musí ustoupit ve prospěch veřejně prospěšné stavby, je pro dotčené vlastníky (v tomto smyslu se hodí nazývat je spíše obyvateli), bez nadsázky informací velmi krutou.

⁵⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011 č.j. 6 Ao 6/2010 - 103

S odkazem na výše uvedené se hodí zopakovat, že imanentní vlastností územního plánování by měla být dlouhodobá stabilita a udržitelnost navrženého řešení. Přestože jsou jednotlivé dokumenty v územním plánování schvalovány volenými představiteli, měla by být přijímána pouze taková strategická rozhodnutí, která jsou oproštěna od politických vlivů. Stejně tak se hodí zopakovat i to, že je velmi žádoucí informovat a nejlépe též vtáhnout veřejnost do procesu územního plánování. Jediným účinným prostředkem jak přesvědčit dotčenou veřejnost o správnosti navrženého řešení je opakované a trpělivé vysvětlování podpořené věcnými argumenty.

II.3.9. Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury – exkurz

Čelní představitelé moci výkonné jsou si dobře vědomi potřeby rozvoje sítě především dopravní infrastruktury. Současně si nelze nevšimnout těžkostí, jež provází jednotlivá správní řízení, která podle zákona předchází řádnému povolení dopravních staveb (jmenovitě: pořizování zásad územního rozvoje, pořizování územního plánu nebo jeho změn v jednotlivých obcích, územní řízení o umístění stavby, stavební povolení, jež jsou vydávána jednotlivými speciálními stavebními úřady dle charakteru stavby). Na všech těchto stupních je prostor pro uplatnění námitek (přípomínek), podání odvolání (ve správních řízeních) a možnost žaloby ve správním soudnictví. Tímto využitím všech dostupných (řádných i mimořádných) prostředků opravných prostředků se několika jedincům efektivně daří brzdit další rozvoj dopravní infrastruktury. V souvislosti s tímto, ne zcela uspokojivým stavem, byl přijat zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Z důvodové zprávy se dozvídáme, že tento zákon byl původně iniciativou poslanců, kteří chtěli urychlit výstavbu silnice R35, nicméně během projednávání v Poslanecké sněmovně byl text zákona zevšeobecněn.

Ustanovení tohoto zákona ovšem nejsou v praxi příliš využívána. Přesto má tento zákon povahu speciálního předpisu vůči stavebnímu zákonu, a proto se krátce zmíním o ustanoveních, jimiž upravuje proces povolování pro stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Především je potřeba zdůraznit, že se vztahuje pouze na stavby umístěvané v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci; a dále pak

energetické stavby, zřizované ve veřejném zájmu podle energetického zákona⁶⁰), které nejsou s v rozporu PÚR nebo ZÚR. Z ustanovení tohoto zákona je významné především procesní omezení spočívající v zkrácení lhůty pro podání žaloby k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí, a to na polovinu. Stejně je zkrácena rovněž lhůta pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí soudu o podané žalobě (viz § 1 odst. 5).

Dále zákon č. 416/2009 Sb. umožňuje spojovat územní řízení se stavebním, k jehož vedení by byl věcně příslušný speciální stavební úřad. Rovněž tento zákon stanoví podmínky, při jejichž splnění lze urychlit zahájení řízení o vyvlastnění pozemku potřebného pro uskutečnění stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Možnost spojit řízení je ovšem jen teoretická (přesněji řečeno v praxi nepoužitelná), neboť stavebníkem dopravních staveb je zpravidla Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD) nebo Správa železniční dopravní cesty (SŽDC). ŘSD jako státní příspěvková organizace zřízená Ministerstvem dopravy ČR, jejímž předmětem činnosti je výkon vlastnických práv státu k pozemkům tvořícím dálnice a silnice I. třídy, ovšem nemůže vykupovat jiné pozemky, než na kterých je dopravní stavba umístěna. Jinými slovy prostor pro výkup pozemků nastává právě v čase mezi pravomocným územním rozhodnutím o umístění stavby a podáním žádosti o stavební povolení. Podobná je situace i v případě SŽDC, byť tato organizace vznikla přímo ze zákona. Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury proto budí jisté rozpaky. Jednotlivá problematická ustanovení tohoto zákona však dosud nebyla podrobena soudnímu přezkumu.

II.4. Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je jedním z nástrojů územního plánování. Stavební zákon rozlišuje 5 druhů územních rozhodnutí. Zároveň stanoví, že umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze výhradně na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.⁶¹) Současně je v zákoně zakotvena univerzalita územního rozhodování ve prospěch obecného stavebního úřadu. Zákonodárce tak svěřuje veškeré rozhodování v území jedinému orgánu.⁶²) To samo o sobě předpokládá jistou míru odpovědnosti a současně také umožňuje koordinaci veškerých zájmů na využití daného území. V zákonem stanovených případech lze územní rozhodnutí nahradit územním souhlasem. Netřeba

⁶⁰) zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

⁶¹) § 76 odst. 1 stavebního zákona

⁶²) viz § 15 Stav.Z., srovnej též Potěšil, L. a kol.: Stavební zákon - online komentář, komentář k § 15

zdůrazňovat, že závazným podkladem pro rozhodování v území je platná územně plánovací dokumentace. NSS také dovodil, že v *územním řízení o umístění stavby se posuzuje vhodnost umístění stavby i z hlediska jejich důsledků v území, zejména z pohledu jejího navrhovaného využití, výšky, hmoty, orientace k okolním stavbám anebo odstupů od hranic sousedních pozemků a staveb.*⁶³⁾

Z principu univerzality územního rozhodování obecnými stavebními úřady ovšem existují některé výjimky. V první řadě jsou to situace, kdy sám stavební zákon stanoví, že územní rozhodnutí (ani územní souhlas) se nevyžaduje; jedná se o taxativní výčet spíše drobných staveb uvedený v § 79 a dále též sjezdy z pozemních komunikací nebo stavební úpravy a udržovací práce.⁶⁴⁾ Stavební zákon také stanoví, kdy se územní rozhodnutí nevydává. Tak tomu je zejména v případech, že je pro území vydán regulační plán, a to v rozsahu v jakém nahrazuje příslušná územní rozhodnutí. Na území vojenských újezdů vykonává pravomoci stavebního úřadu (tj. včetně vydávání územních rozhodnutí, újezdní úřad.⁶⁵⁾

Ve velmi specifických případech mohou ústřední orgány (ministerstva) umístit stavby bez předchozího územního rozhodnutí nebo souhlasu v uzavřených prostorech existujících staveb.⁶⁶⁾ Ohledně stanovení dobývacího prostoru nebo umístění skladu výbušnin pod povrchem je příslušným úřadem k vydání územního rozhodnutí báňský úřad.⁶⁷⁾ O ochranném pásmu nemovité kulturní památky vydává územní rozhodnutí orgán památkové péče.⁶⁸⁾ Územní rozhodnutí se dále nevydává pro plán společných zařízení v rámci pozemkových úprav.⁶⁹⁾ V neposlední řadě stavební zákon připouští nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou.⁷⁰⁾ Územní rozhodnutí ani územní souhlas též není potřeba v případě ohlášení jednoduché stavby podle § 104 stavebního zákona- k tomu viz dále.

⁶³⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2011 č.j. 9 As 35/2011 - 170

⁶⁴⁾ § 80 odst. 3 respektive § 81 stavebního zákona

v případě sjezdů z pozemních komunikací byl zákonodárce natolik důsledný, že se objevují jak v § 79 odst. 3 písm. n), tak i v § 80 odst. 3 Stav.Z.

⁶⁵⁾ újezdní úřad viz § 16 odst. 1 stavebního zákona

⁶⁶⁾ působnost ústředních orgánů v uzavřených prostorech existujících staveb viz § 16 odst. 3 stavebního zákona, jedná se zejména o stavby pro obranu a bezpečnost státu, stavby pro účely Vězeňské služby a stavby týkající se nakládání s radioaktivními surovinami

⁶⁷⁾ § 27 zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) respektive § 31 zákona č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

⁶⁸⁾ § 17 zákona č. 20/1987 o státní památkové péči

⁶⁹⁾ § 12 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech

⁷⁰⁾ § 78 odst. 3 stavebního zákona

Přestože, jak patrně výše, existuje celá řada výjimek, k vydání územní rozhodnutí je zpravidla věcně příslušný obecný stavební úřad. Z psychologického hlediska je vhodné podotknout, že vydání územního rozhodnutí je všemi zúčastněnými subjekty považováno za významný milník v procesu povolování stavby. Z procesního hlediska předchází vydání územního rozhodnutí správní řízení s některými specifiky oproti řízení dle správního řádu.⁷¹⁾ Na rozdíl od územního či regulačního plánu, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, je územní rozhodnutí individuální správní akt, který zcela konkrétně upravuje poměry konkrétních adresátů. Ve výrokové části územního rozhodnutí stavební úřad zpravidla stanoví podmínky pro další přípravu a realizaci záměru.

II.4.1. Účastensství v územním řízení

V procesu územního řízení představuje základní problém správné vymezení konkrétního okruhu účastníků řízení. Úprava okruhu účastníků územního řízení je úpravou komplexní, vymezení okruhu účastníků podle správního řádu (§ 27) se v územním řízení nepoužije.⁷²⁾ Zde stanoví, že účastníky jsou především žadatel a také obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. O těchto účastnících není pochybností. V dalším odstavci téhož paragrafu pak zákon stanoví, které další osoby jsou účastníky řízení.

Pojetí okruhu účastníků řízení v textu zákona reflektuje starší nálezný pléna Ústavního soudu č.j. Pl. US 19/99 ze dne 22. března 2000. V tomto řízení o ústavní stížnosti Ústavní soud zrušil novelizaci tehdy účinného stavebního zákona, která zavedla legální definici pojmu "sousední pozemky a stavby na nich"; a to jako pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona, a stavby na těchto pozemcích.⁷³⁾

Takto technicky jednoznačné vymezení pojmu "soused" by nepochybně ulehčilo práci úředníkům na stavebních úřadech a patrně by tak přispělo k rychlosti i hospodárnosti řízení. Současně by ovšem toto vymezení účastníků územního řízení odepřelo jiným skutečně dotčeným osobám právo uplatnit své oprávněné námitky.

⁷¹⁾ asi největším specifickým územního řízení je doručování písemností veřejnou vyhláškou, byl-li v území vydán územní nebo regulační plán (a to bez ohledu na počet účastníků), dalším významným specifickým pak je obligatorní veřejné jednání

⁷²⁾ srovnej Kopecký, Martin: K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení in Právní rozhledy 23/2009, str. 843-847

⁷³⁾ § 139 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., tj. starého stavebního zákona, ve znění účinném do 21.4.2000 (ve znění novely č. 83/1998 Sb.

Napadené ustanovení tím, že vymezuje pojem "soused" přímo v zákoně, bere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické.

Ústavní soud si je vědom možných interpretačních problémů v tom směru, "až kam" – do jaké šíře či vzdálenosti – mohou tzv. sousední pozemky, pokud nebude platit podmínka společné hranice, sahat. Nezbyvá však než konstatovat, že posouzení této otázky bude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů), a to jak na úrovni rozhodovací praxe stavebních úřadů, tak na úrovni rozhodování o přezkoumávání těchto rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Samotná náročnost takového posuzování nemůže však být dostatečným důvodem pro postup opačný, který by spočíval (a tak tomu de lege lata je) v koncipování legální definice, která nebude sice činit žádné interpretační problémy, nicméně její existence může zužovat prostor pro ochranu ústavně zaručených práv.⁷⁴⁾

Z judikatury tedy jasně vyplynulo, že myšlenka zákonodárce o zcela přesné a technicky snadno dohledatelné vymezené účastníků řízení, nebyla správná. Ústavní soud shledal, že účastenství v řízení je potřeba vždy posuzovat materiálně. K tomuto závěru se ve svých rozsudcích hlásí též Nejvyšší správní soud, který jej nadále rozvíjí.⁷⁵⁾

Stanovení okruhu účastníků řízení je povinností správního orgánu, který věc projednává v prvním stupni. K účastenství v územním řízení je nezbytné současně splnit dvě podmínky: za první existence vlastnického nebo jiného věcného práva a za druhé možnost přímého dotčení tohoto práva. Zatímco ověření existence vlastnického práva komplikace zpravidla nepůsobí, splnění druhé podmínky je již značně komplikované. Klíčovou otázku představuje výklad pojmu „přímé dotčení“.

Co se rozumí přímým dotčením, obsáhle vyložil Nejvyšší správní soud takto: „*Přímým dotčením*“ *nutno rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těmi, kdo tato práva mají. Rozhodnutí o umístění stavby je jedním z*

⁷⁴⁾ náleží pléna Ústavního soudu ze dne 22.3.2000 č.j. Pl. US 19/99

⁷⁵⁾ např. v rozsudku ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 67/2008-111: v uvedeném rozsudku NSS rozhodl, že při poměřování hospodárnosti řízení a administrativní náročnosti posouzení okruhu možných účastníků řízení nemůže převážít hledisko procesní ekonomie. V posuzované věci stavební úřad stanovil jako kritérium pro účastenství v řízení hranici 400 m od stavby, přičemž stěžovatelova nemovitost se nacházela až za touto hranicí.

příkladů správního rozhodnutí in rem, tedy rozhodnutí, jež se primárně týká určité věci a vytváří veřejnoprávní poměry mezi určitou věcí a jejím „okolím“, jež je tvořeno jinými věcmi (pozemky či stavbami). Úvaha o tom, že určitý pozemek, příp. určitá stavba, je již natolik vzdálen od pozemků, na kterých má být stavba umístěna, že jeho přímé dotčení nepřipadá v úvahu, pak musí být podložena skutkovými zjištěními vycházejícími z analýzy vzájemné vzdálenosti uvedených pozemků, povahy umísťované stavby, příp. pozemku či stavby potenciálně dotčených, a dalších relevantních okolností, na základě nichž lze usoudit, zda dotčení připadá v úvahu.⁷⁶⁾

Přímé dotčení se pak posuzuje vždy ve vztahu k aktuálnímu způsobu využití pozemku. Možné dotčení budoucí zástavby, která není konkrétně podložena typicky vydaným územním rozhodnutím, nelze uvažovat. K tomuto se vyjádřil Vrchní soud v Praze dne 31. 8. 2000 takto: *Stavební úřad zkoumá možnost vlivu umísťované stavby na sousední pozemek podle skutečného stavu a podle stávajícího využití v době rozhodování. Nemůže přihlížet k ničím nepodloženému záměru zástavby sousedního pozemku ani k případnému budoucímu využití k účelu, který by předpokládal změnu charakteru pozemku.*⁷⁷⁾ Přestože se toto vymezení váže ještě ke starému stavebnímu zákonu, není zde dán důvod pochybovat o jeho platnosti ani dnes. Dokladem toho budiž současná judikatura NSS, která na rozsudek pražského Vrchního soudu opakovaně odkazuje.

Územní řízení se zahajuje výhradně podáním žádosti. Správní řád stanoví žadateli povinnost identifikovat v žádosti jemu známé další účastníky řízení (§ 45 odst. 1). Běžná praxe je taková, že stavební úřady tento seznam účastníků vyžadují (nakonec tento seznam je vyžadován dle bodu VIII. typizovaného formuláře k žádosti o umístění stavby.⁷⁸⁾ K tomuto postupu byl před nedávnem vydán zajímavý judikát NSS č.j. 1 As 84/2011 - 137 ze dne 19.10.2011. Přestože se judikovaná věc vůbec netýkala stavebního zákona, závěry vyslovené v odůvodnění lze aplikovat obecně. V judikované věci správní orgán nejprve vyzval žadatele k doplnění žádosti o vymezení známých účastníků řízení, žadatel ovšem výzvu nesplnil a správní orgán následně s odkazem na § 66 správního řádu řízení zastavil. Městský soud v Praze se ovšem s tímto postupem správního orgánu neztotožnil, rozhodnutí zrušil a následnou kasační stížnost správního orgánu NSS zamítl. Citace z odůvodnění: *I kdyby tedy žadatelé označili jim známé*

⁷⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008 č.j. 1 As 16/2008 - 48

⁷⁷⁾ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31.8.2000 č.j. 7 A 89/98 - 35

⁷⁸⁾ příloha č. 3 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření

účastníky řízení, správní orgán by byl povinen toto jejich tvrzení prošetřit a případně okruh účastníků řízení upravit dle vlastních právních závěrů (...) jestliže žadatelé účastníky řízení neoznačili vůbec, nikterak to nebránilo projednání jejich žádosti, byť si samozřejmě lze představit, že tímto postojem žadatelé stěžují žalovanému jeho úlohu správně stanovit okruh účastníků řízení.⁷⁹⁾ Podobnou úvahu vyslovil též Vedral ve svém komentáři ke správnímu řádu.⁸⁰⁾

V případě územního řízení je na místě hovořit spíše o dotčených pozemcích nežli o účastnících samotných, nicméně je nepochybné, že povinnost žadatele tyto osoby označit, není vymahatelná.

Výše uvedená úvaha beze zbytku platí pro účastníky (vlastníky pozemku), které zkráceně můžeme nazvat sousedy (v tom smyslu, že na předmětných pozemcích se stavba jako taková vůbec neumísťuje). V případě účastníků, kteří jsou vlastníky pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr přímo uskutečněn⁸¹⁾, již jisté pochybnosti existují. Z povahy věci je pro řádný výkon správní činnosti nezbytné, aby tito účastníci byli jednoznačně identifikováni již v podané žádosti (respektive aby byly jednoznačně identifikovány parcelní čísla pozemků, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn). Kdybychom připustili opačný závěr, dostali bychom se do kolize se zásadou dispoziční, tedy že z takto podané žádosti by nebylo patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Technicky si nelze představit situaci, že by povinnost určit pozemky (potažmo vlastníky pozemků) na nichž má být stavba umístěna, připadla na stavební úřad, a to pouze podle přiložené projektové dokumentace. Tento logický závěr potvrzuje vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, která jednoznačně ukládá zpracovateli dokumentace povinnost uvést označení pozemku (jeho druh a parcelní číslo). Zdánlivě banální úvahy o tom, zda má stavební úřad právo po žadateli požadovat soupis dotčených pozemků, nabývají na významu zejména u liniových staveb, kde se pracuje s řádově stovkami pozemků (v podobě parcel) napříč několika katastrálních území.

Vlastní úvaha stavebního úřadu o způsobu stanovení okruhu účastníků územního řízení je pak obligatorní součástí odůvodnění územního rozhodnutí. Stavební úřad při této úvaze musí zvažovat i pozemky či stavby na pozemcích, které se stavebním pozemkem

⁷⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011 č.j. 1 As 84/2011 - 137

⁸⁰⁾ Vedral, Josef: Správní řád. Komentář, str. 313

⁸¹⁾ § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona

sice přímo nesousedí, které ovšem pro svou blízkost mohou vzhledem k povaze zamýšlené stavby, zejména s ohledem na její velikost, účel, očekávané doprovodné účinky jejího budoucího užívání apod., být touto stavbou "přímo dotčeny"; a tedy "materiálně" mají povahu pozemků sousedících.⁸²⁾

Ohledně možnosti následného soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu judikoval Nejvyšší správní soud toto: *aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*⁸³⁾

II.4.2. Účast občanských sdružení v územním řízení

Stavební zákon přiznává účastenství v územním řízení také osobám, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis. Takovým předpisem je zákon o ochraně přírody a krajiny, který přiznává právo účasti ve správních řízeních občanským sdružením.⁸⁴⁾ Možnost účasti ve správním řízení je odrazem závazků vyplývajících pro Českou republiku z tzv. Aarhuské úmluvy, která přiznává veřejnosti právo účasti na rozhodování.⁸⁵⁾ Touto cestou jsou posilovány základní lidská práva v oblasti životního prostředí. Aarhuská úmluva jednak přiznává právo na informace o životním prostředí, a dále dává možnost dotčené veřejnosti podílet se na rozhodování, které se týká životního prostředí. Ústavní soud i Nejvyšší správní soud opakovaně judikují, že Aarhuská úmluva není samovykonatelná (jako pramen mezinárodního práva veřejného) či přímo účinná.⁸⁶⁾

Základní myšlenka o účasti veřejnosti na rozhodování je nepochybně správná. Veřejnost, která v dané lokalitě žije nelze přehlížet. Bude-li investor autoritativně vnucovat komunitě žijící v místě stavby technicky dokonalé řešení, se kterým ovšem místní nesouhlasí, logicky narazí na odpor. Ideálním stavem je, podaří-li se veřejnost zapojit do konstruktivní diskuze již v rané fázi rozhodování o záměru (nejlépe při pořizování zásad územního rozvoje). Tento stav je v praxi naprosto výjimečný.

⁸²⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2011 č.j. 7 As 54/2011 - 85

⁸³⁾ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005 - 97

⁸⁴⁾ zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

⁸⁵⁾ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva, podepsána dne 25. června 1998 na 4. ministerské konferenci Evropské Hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu, v České republice vyhlášena dne 29.10.2004 pod č. 124/2004 Sb.m.s.

⁸⁶⁾ poprvé byl tento názor vysloven v usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2007 č.j. IV. ÚS 1791/07, podrobnější výklad viz nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 č.j. Pl. ÚS 14/07

Právo účasti ve správních řízeních přiznává zákon o ochraně přírody a krajiny těm občanským sdružením nebo jejich organizačním jednotkám, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Pro přiznání účasti občanského sdružení v řízení musí být kumulativně splněny podmínky: předem podat věcně a místně specifikovanou žádost o informování o všech zahajovaných řízeních a oznámit svou účast písemně do 8 dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Z první věty vyplývá správnímu orgánu povinnost tuto informaci občanskému sdružení podat (přednostně před ostatními účastníky řízení). Je škoda, že se v této souvislosti dosud patrně žádný soud nezabýval souladem tohoto ustanovení se zásadou rovného procesního postavení účastníků řízení. Čím se ovšem Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval, je otázka okruhu námitek, které může občanské sdružení uplatnit: *Účast občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny.*⁸⁷⁾

Je běžným jevem, že občanská sdružení jsou zakládána zcela účelově, a to k zablokování konkrétní stavby (např. silničního obchvatu). To je samo o sobě zcela legitimní, nicméně představitelé vystupující jménem těchto sdružení často zapomínají, že jeho prostřednictvím mohou s úspěchem uplatnit pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud k této problematice konstantně judikuje takto: *Námitky ekologického občanského sdružení je vždy nutno posuzovat právě s přihlédnutím k zájmům, které toto sdružení ve správním řízení hájí. Je-li sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející. Takové občanské sdružení by se totiž z pozice ochránce přírody a krajiny dostávalo do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních.*⁸⁸⁾

Judikatura se dále vyvíjí a v nedávném rozsudku NSS dospěl k závěru, že správní orgán nemá povinnost se zabývat námitkami občanského sdružení, které věcně nesouvisí s

⁸⁷⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, č.j. 3 As 8/2005 - 118

⁸⁸⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2010, č.j. 7 As 2/2009 - 80

ochranou přírody a krajiny: *S námitkami občanského sdružení, které své postavení účastníka správního řízení odvozuje z § 70 odst. 3 o ochraně přírody a krajiny, je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů, které občanské sdružení ve správním řízení hájí, tj. pokud souvisejí s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezena citovaným zákonem (srovnej zejména § 1 až § 3 citovaného zákona). V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky uplatněné občanským sdružením těchto zájmů netýkají.*⁸⁹⁾

Z citovaných judikátů vyplývá hmotněprávní omezení okruhu námitek v řízení před správním orgánem. Zajímavou otázkou bylo, zda se občanské sdružení může podle zákona o ochraně přírody a krajiny zúčastnit pouze územního řízení, anebo i jiných správních řízení. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval ve vztahu ke stavebnímu řízení dle § 109 stavebního zákona, přičemž v předmětném rozsudku jednoznačně vyslovil názor, že ano. *Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.*⁹⁰⁾ Odepření účasti v řízení by bylo popřením zásady *lex specialis derogat legi generali*. Na tomto tvrzení nemohla nic změnit ani novela zákona o ochraně přírody a krajiny, která výslovné ustanovení o poměru speciality zrušila.⁹¹⁾

Směrem k občanským sdružením si neodpustím jednu kritickou poznámku. Je častým úkazem, že čelní představitelé občanských sdružení se cítí být nadány pravomocí jakéhosi "práva veta" ke všem stavebním záměrům, ale i k činnosti správních orgánů obecně. Bohužel možnosti vystupovat ve jménu ochrany přírody a krajiny proti veškerým zamýšleným aktivitám, je občanskými sdruženími často zneužíváno a v jistém úhlu ohledu lze jejich počínání bez nadsázky označit jako vydírání. V podobném smyslu se adresu občanských sdružení vyjádřil i Nejvyšší správní soud *že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila*

⁸⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, č.j. 7 As 2/2011 - 52

⁹⁰⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 č.j. 5 As 41/2009 - 91

⁹¹⁾ § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 30.11.2009 (tj. do novely 349/2009 Sb.)

Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.

*dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých. Tuto roli má plnit i stěžovatel v případě svého účastenství ve stavebním řízení.*⁹²⁾ Občanské sdružení tedy může ve světle tohoto rozsudku plnit roli jakéhosi "advokáta veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny".

Sluší se též připomenout, že občanské sdružení účastníci se územního řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny mají právo podat žalobu proti územnímu rozhodnutí (resp. proti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí) podle § 65 odst. 2 s.ř.s. V takovém případě mohou ovšem v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv.⁹³⁾

Ochranu přírody a krajiny ve správním řízení primárně nezajišťují občanská sdružení. V oblasti ochrany životního prostředí vykonává svou působnost soustava správních orgánů na úseku ochrany životního prostředí. Z hlediska posouzení vlivu stavby na životní prostředí je rozhodným dokumentem tzv. EIA⁹⁴⁾. Posudek EIA je nezbytnou součástí žádosti o vydání územního rozhodnutí v případě záměru podléhajícího posouzení. Seznam záměru podléhajícího posouzení nebo zjišťovacímu řízení je dán přílohou k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Není cílem této práce podat vyčerpávající informaci o posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Uvedu zde pouze podstatnou odlišnost mezi posudky SEA a EIA, které jsou zdánlivě podobné – zatímco první z nich posuzuje koncepci rozvoje ve fázi územního plánování, druhý se váže již ke konkrétnímu záměru před vydáním územního rozhodnutí.

K problematice ochrany přírody a krajiny se hodí ještě jedna krátká úvaha. Náš právní řád zná celou řadu nástrojů pro ochranu přírody a krajiny, zatímco ochrana života a zdraví osob je poněkud opomíjena. Jinými slovy např. dopravní stavbu je snadnější umístit do blízkosti lidských sídel než do prostoru lesního komplexu. Odpověď na to proč tomu tak je a je-li to správné necht' si učiní každý sám.

II.4.3. Vypořádání námitek účastníků v územním řízení

Těžištěm výroku územního rozhodnutí je vypořádání námitek a připomínek. Stavební zákon stanoví pro uplatnění námitek a připomínek v územním řízení koncentrační

⁹²⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, č.j. 7 As 2/2011 - 52

⁹³⁾ srovnej Potěšil, L. a kol., Stavební zákon - online komentář, komentář k § 85

⁹⁴⁾ Směrnice Evropské rady o posuzování vlivů některých projektů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment) tzv. směrnice EIA (č. 85/337/EEC), transpozice v českém právním řádu zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí; výše uvedená směrnice byla s účinností od 2.1.2012 zrušena a nahrazena Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

zásadu, a to že je lze uplatnit nejpozději při veřejném ústním jednání. Veřejné ústní jednání je obligatorní součástí procesu, je-li to vhodné, může být spojeno i s místním šetřením.

Terminologický rozdíl mezi námitkou a připomínkou nespočívá v její závažnosti. Námitku může uplatnit pouze účastník řízení, zatímco připomínku kdokoliv. O námitce stavební úřad rozhoduje ve výroku, připomínka je vypořádána pouze v rámci odůvodnění rozhodnutí. Stavební úřad nerozhoduje ani o námitce občanskoprávní povahy, o této si učiní úsudek a rozhodne věci (vyjma námitky ohledně existence vlastnických práv).

Námitky proti umístění stavby mohou být různé. O povaze námitek rozhoduje pochopitelně druh umísťované stavby a charakter okolní zástavby. Obecně lze námitky rozdělit na technické a občanskoprávní. O technické námitce rozhoduje stavební úřad podle obecných požadavků na výstavbu a příslušných technických norem. V případě námitek občanskoprávních je situace komplikovanější. Judikatura zde zpravidla hovoří o imisích, často imateriálních imisích, jimiž se konkrétně rozumí např. škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod, oslňování a zastínění nebo možné obtěžování pohledem či omezení výhledu do krajiny. Současný stavební zákon k této problematice stanoví, že stavební úřad si o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky, učiní úsudek a rozhodne ve věci; toto neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.⁹⁵⁾ Implicitně tak zákon ukládá stavebnímu úřadu pokusit se o dohodu, nicméně přiznejme si, že k té skutečně dojde jen zřídkakdy.

Z hlediska časových vazeb je nutné připomenou, že při projednání žádosti o umístění stavby stavební úřad zásadně nepřihlíží k námitkám směřujícím k imaginárnímu využití pozemku. *Stavební úřad v územním řízení (...) zkoumá možnost vlivu umísťované stavby na sousední pozemek podle skutečného stavu a podle stávajícího využití v době rozhodování. Nemůže přihlížet k ničím nepodloženému záměru zástavby sousedního pozemku ani k případnému budoucímu využití pozemku, který by předpokládal změnu charakteru pozemku.*⁹⁶⁾

⁹⁵⁾ viz § 89 odst. 5 Stav.Z., obdobně též pro stavební řízení § 114 odst. 3 Stav.Z.

⁹⁶⁾ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31.8.2000, č.j. 7 A 89/98-35 in Mazanec, Křenková str. 64

II.4.4. Imateriální imise a míra přiměřená poměrům

Vraťme se nyní k námitkám občanskoprávním. Jejich povahou se zabýval zvláštní senát v kompetenčním sporu; ačkoliv je judikát z listopadu roku 2011, byl předmětem přezkumu ještě starý stavební zákon.

Občanskoprávní námitky vznesené účastníky ve stavebním řízení lze rozdělit na dvě skupiny. Do první náleží námitky, které překračují pravomoc stavebního úřadu nebo spolupůsobících orgánů státní správy, typicky jde o námitky zpochybňující vlastnické právo, jeho rozsah, námitky vydržení či existence věcného břemene; stavební úřad zde má pouze povinnost pokusit se o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Pokud k dohodě nedojde, má stavební úřad pravomoc učinit si o námitce úsudek sám. Pokud by však námitka v případě její oprávněnosti znemožnila uskutečnit požadované opatření, nebo ho umožnila jen v jiné míře či formě, je stavební úřad povinen odkázat příslušného účastníka řízení (namítatele) na soud a stavební či jiné řízení přerušit, o těchto námitkách může s konečnou platností rozhodnout pouze soud. Druhou skupinou námitek jsou takové, které nepřekračují pravomoc stavebního úřadu, a ten je proto povinen o nich rozhodnout; typicky se jedná o námitky směřující proti přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (tj. námitky budoucích imisí), stavební úřad je povinen o nich rozhodnout na základě právní úpravy - stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů či jiných obecně závazných předpisů.⁹⁷⁾

Judikatura ve věci imisí rozlišuje dva věcné termíny a to přípustná míra a míra přiměřená poměrům. Přesněji řečeno "míra přiměřená poměrům" je pojem z občanského zákoníku.⁹⁸⁾ Pojem přípustná míra se v souvislosti s negativními účinky a vlivy stavby poprvé objevuje v § 8 vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu.⁹⁹⁾ V judikatuře se tyto termíny v souvislosti se stavebním zákonem se

⁹⁷⁾ usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 9.11.2011 č.j. Konf 63/2011 - 5

⁹⁸⁾ znění § 127 občanského zákoníku:

Vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesmí ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek.

Obč.Z. je v tomto znění od roku 1991, dříve podobnou definici obsahoval § 130a, a to od roku 1988

⁹⁹⁾ znění § 8 odst. 2 vyhlášky 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu:

Negativní účinky a vlivy staveb a jejich zařízení, zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, ořesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod, oslňování a zastínění nesmí zhoršovat životní prostředí ve stavbách a v okolí jejich dosahu nad přípustnou mírou. Splnění těchto požadavků se prokazuje výsledky měření.

objevují již u Nejvyššího soudu v 90. letech, nicméně tehdy byly považovány za totožné.¹⁰⁰⁾ Tento obšírný výklad pojmů včetně jejich historického vývoje považují za nezbytný z hlediska pochopení rozsahu kompetencí řešení sousedských sporů při povolování staveb.

Úprava podle starého stavebního zákona přikazovala odkázat účastníky k vyřešení sporu před soudem, ti tak ovšem učinit nemuseli a věc se vracela oklikou zpět k rozhodování stavebnímu úřadu.¹⁰¹⁾ Dnešní zákonná úprava tuto možnost stavebnímu úřadu zachovává, nicméně již to není obligatorní povinností stavebního úřadu. Vraťme se nyní k pojmům "přípustná míra" a "míra přiměřená poměrům". Jejich vzájemný vztah chápe Nejvyšší správní soud takto: *Jako rozhodné kritérium pro určení míry a intenzity potenciálního či alespoň tvrzeného zásahu je tzv. „přípustná míra“ podle stavebně technických předpisů (...), kterou je třeba v případě občanskoprávních námitek vznesených ve stavebním řízení rozumět i „míru přiměřenou poměrům“ v intencích § 127 odst. 1 občanského zákoníku. Překračuje-li tvrzený zásah míru přiměřenou poměrům, překračuje vždy zároveň i přípustnou míru.*¹⁰²⁾

Z uvedené judikatury nepřímo vyplývá, že přípustnou měrou je míra přípustná podle právních předpisů popřípadě technických norem, a jedná se posouzení ryze objektivní, zatímco míra přiměřená poměrům zohledňuje i specifika ve vztahu k jednotlivým subjektům. Lze tedy zjednodušeně konstatovat, že ochrana před překročením přípustné míry je ochranou veřejnoprávní, zatímco ochrana před překročením míry přiměřené poměrům má povahu spíše soukromoprávní. Čistě technicky vzato, při posuzování přípustné míry se můžeme "opřít" o konkrétní příslušný předpis (technickou normu), což ovšem při posouzení míry přiměřené poměrům nelze. *Právně významným obtěžováním (imisi) může být i takové obtěžování, které sice nepřekračuje limity stanovené*

¹⁰⁰⁾ např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.12.1999 č.j. 2 Cdon 1889/97-175

¹⁰¹⁾ viz § 137 starého stavebního zákona; z judikatury: za „klasické“ občanskoprávní námítky se obecně považují námítky zpochybňující vlastnické právo nebo jeho rozsah, typicky např. pokud se týkají sporu o hranice pozemku. Avšak i v případě námitek, které svým charakterem pravomoc stavebního úřadu překračují, nelze (...) bez dalšího konstatovat, že pravomoc stavebního úřadu zde vůbec není dána. Jinými slovy tyto námítky svým charakterem pravomoc stavebního úřadu zcela doslova vzato jen „přesahují“, tzn., že pravomoc stavebního úřadu zabývat se jimi dána sice a priori je, a vyplývá přímo ze zákona, ale není-li zde vůle účastníků řízení k dohodě, pak pravomoc autoritativně o námitkách tohoto typu rozhodnout patří soudu (a to pouze tehdy, využijí-li účastníci této možnosti a návrh k civilnímu soudu ve lhůtě stavebním úřadem jim k tomu určené sami podají). Neučiní-li tak, pak se pravomoc opět „vrací“ stavebnímu úřadu, a to již v plné míře, tzn., že stavební úřad je již oprávněn o těchto námitkách sám rozhodnout. Tento souběh pravomocí, resp. jejich „přelévání“, či dalo by se také říci jistá elasticita, je vysvětlitelná tím, že účelem stavebního řízení je dospět vždy co nejehospodárnější a nejrychlejší cestou k vyřešení všech námitek a sporů, a tím i k efektivitě tohoto řízení – citace z rozsudku NSS ze dne 23.4.2008, č.j. 9 As 61/2007-52

¹⁰²⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2008, č.j. 9 As 61/2007-52

*obecně závazným právním předpisem, ale překračuje míru obvyklou v daném místě, a to s přihlédnutím k míře dané v jiných obdobných místech.*¹⁰³⁾ Mohou tedy nastat případy, kdy záměr sice vyhoví přípustné míře, ovšem nikoliv již míře přiměřené poměrům. Přeneseným důsledkem je pak to, že nevyhoví ani oné míře přípustné, neboť při uvažované jednotě práva nevyhoví právě občanskému zákoníku.

Dnes se již pojem přípustná míra v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu výslovně neobjevuje.¹⁰⁴⁾ Pouze § 133 stavebního zákona dává stavebnímu úřadu pravomoc zkoumat zda, provozem nebo prováděním stavby není nad přípustnou míru obtěžováno okolí. Tím narážíme na další odlišnost při posuzování dotčení sousedských práv soudem a správním orgánem. Zatímco správní orgány jsou povinny ověřit účinky budoucího užívání stavby (pro futuro), soudy se mohou věcně zabývat narušením práv již reálně existujícím. *V řízení podle stavebního zákona lze uplatnit všechny námitky vycházející z vlastnických práv k pozemkům a stavbám, tedy i námitky obsahově odpovídající §127 odst.1 Obč.Z. Na rozdíl od tohoto ustanovení, které poskytuje ochranu proti imisím již nastalým, se v řízení podle stavebního zákona lze domáhat ochrany proti imisím hrozícím (budoucím, očekávaným).*¹⁰⁵⁾ Nelze po soudu žádat, aby stavebníkovi zakázal provést stavbu – to patří do pravomoci stavebního úřadu. Soudní ochrana proti imisím není preventivní ale represivní. Posouzení imateriálních imisí již v rámci stavebního řízení je žádoucí též z toho důvodu, že zřízení stavby je finančně nákladné, a nebylo by správné připustit, aby řádně povolená stavba musela být odstraněna jen proto, že se dodatečně zjistí, že obtěžuje.¹⁰⁶⁾

Skutečnost, že pojem přípustná míra v současnosti již není jmenovitě uveden v textu žádného prováděcího předpisu, na situaci v zásadě nic nemění. Stále zde existují technické předpisy, jejichž dodržení je stavební úřad povinen zkoumat a vedle toho musí vždy subjektivně posoudit konkrétní specifika daného případu. Stále tudíž může nastat situace, kdy záměr vyhoví dle příslušné vyhlášky či technické normy ovšem nikoliv již dle obecného ustanovení občanského zákoníku. Mezi pravomocí stavebního

¹⁰³⁾ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.8.2007 č.j. 22 Cdo 2808/2007

¹⁰⁴⁾ vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby dnes stanoví, že stavba musí být navržena a provedena tak, (...) aby neohrožovala životní prostředí nad limity obsažené v jiných právních předpisech

¹⁰⁵⁾ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2003 č.j. 22 Cdo 572/2003,

ve věci imateriálních imisí se podobná argumentace objevuje též ve straších judikátech např.: usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.3.2002, č.j. 22 Cdo 1902/2001 in Mazanec, Křenková str. 1185,

srovnej též usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 9.11.2011 č.j. Konf 63/2011 - 5

¹⁰⁶⁾ srovnej Spáčil, Jiří: Projednání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona in Právní rozhledy 9/2010, str. 305-308

úřadu a soudu existují mnohé rozdíly, ve vztahu k imisím se zde hodí vyzdvihnout argumentaci jednoho ze starších judikátů: *Soud neřeší otázku vzájemné vzdálenosti staveb nebo vzdálenosti staveb od hranice pozemku, což přísluší stavebnímu úřadu, ale jen posuzuje, zda zjištěné skutečnosti odůvodňují poskytnutí ochrany podle § 127 Obč.Z. Soud nepřiznává ochranu jakémukoliv ohrožení vlastnických práv, ale jen za předpokladu, že zásah do vlastnického práva dosahuje určitého stupně tj. obtěžování nad míru přiměřenou poměrům.*¹⁰⁷⁾

Závěrem si k imateriálním imisím dovolím krátkou úvahu. Jakkoliv zní výše predestreaná argumentace soudu logicky, dostáváme se její aplikací do poněkud svízelné situace – stavební úřad má v souladu s § 127 Obč.Z. posoudit možné budoucí dotčení nad míru přiměřenou poměrům, při tomto se ovšem nemůže opřít jen o normy technického charakteru, neboť občanský zákoník sám je také normou. Jak má stavební úřad fakticky provést posouzení budoucích imisí, zdali nepřesáhnou míru přiměřenou poměrům, když předmětná stavba zpravidla ještě neexistuje a opřít se o technické normy nepostačuje. Ve věci imateriálních imisí tak správná aplikace práva stavebními úřady klade v první řadě velmi náročné požadavky na představitost úředníků. Jako daleko závažnější ovšem vnímám skutečnost, že aktuální výklad práva současně balancuje na hraně zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, neboť požadavek kladoucí vyšší nároky než exaktně stanoví prováděcí předpis, by mohl být žadatelem oprávněně vnímán jako projev svévole správního orgánu.

II.4.5. Pohoda bydlení

Pohoda bydlení je další v soudní i správní praxi běžně používaný pojem, který ovšem nemá přesně definovaný svůj obsah.¹⁰⁸⁾ K výkladu tohoto pojmu přistupovat z hlediska jednak subjektivního, kdybychom pohodou bydlení chápali vnitřní spokojenost daných osob. S tímto pojetím pohody bydlení si ovšem ve sporných případech nevystačíme, proto soudní vyložila teorii založenou na objektivních kritériích tak, že *pohodou bydlení lze rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních*

¹⁰⁷⁾ srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.3.2001 č.j. 22 Cdo 2617/99, in Mazanec, Křenková, str. 1187

¹⁰⁸⁾ termín "pohoda bydlení" byl zaveden dnes již neúčinnou vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu, nicméně tento termín nedefinovala, jen stanovila, že umístěním staveb nesmí být narušena (viz § 4 odst. 1 resp. § 8 odst. 1 této vyhlášky)

podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech.¹⁰⁹⁾ Z výše citovaného rozsudku dále vyplynulo, že intenzitu narušení jednotlivých činitelů je potřeba zkoumat ve vzájemných souvislostech a s ohledem na místní specifika dané lokality. Správní orgán se ovšem při posouzení pohody bydlení nemůže zcela oprostít od subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, může dotknout. Způsob života pochopitelně nesmí podstatně vybočovat z obecných standardů.¹¹⁰⁾

II.4.6. Snížení tržní ceny nemovitosti

V souvislosti s narušením pohody bydlení se často objevuje také námitka snížení tržní ceny nemovitosti. Tato námitka je zcela jistě svým charakterem občanskoprávní, a v meritu jí správní orgán posuzovat nemůže. Nicméně Nejvyšší správní soud k této námitce zaujal stanovisko, že *má-li vlastník nemovitosti za to, že by určité využití okolního území (např. zástavbou určitého charakteru) mohlo způsobit snížení hodnoty jeho nemovitosti, musí si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považuje pro sebe za přijatelnou. V rámci územního řízení - a stejně tak i v rámci stavebního řízení či řízení o dodatečném povolení stavby - je sice stavební úřad oprávněn a povinen posoudit námitku snížení tržní ceny sousedních nemovitostí, avšak činí tak jen z pozice nástrojů stavebního zákona, tedy zejména z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy. (...) má-li žalobce snížení ceny jeho nemovitosti za jednoznačné, může se domáhat náhrady mimo rámec územního plánování a řízení o dodatečném povolení stavby na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod za přiměřeného užití § 102 stavebního zákona, včetně ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně v občanském soudním řízení.*¹¹¹⁾

¹⁰⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2006 č.j. 2 As 44/2005 - 116

¹¹⁰⁾ srovnaj rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2011 č.j. 2 As 89/2011 - 217

¹¹¹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011 č.j. 1 As 56/2011 - 133

Příznějme si, že výše uvedené námitky působí nemalé komplikace zejména stavebníkům a správním orgánům. Pro právní stát je ovšem nezbytné, aby se osoby, které se cítí být dotčeny na svých právech, mohly obrátit na soud, který o jejich právech nestranně rozhodne. Tito kverulanti tak vlastně pomáhají dotvářet právo a přispívají tak k vymezení přesných hranic použitelnosti jednotlivých právních institutů.

II.5. Územní souhlas

Územní souhlas je institut, který umožňuje umístit stavbu podstatně zjednodušeným způsobem, než je tomu v případě územního rozhodnutí. Jedná se o alternativu, kterou lze použít pouze u "bezproblémových" staveb, a to co se týká jednak kladných stanovisek dotčených orgánů a dále výslovným souhlasem dotčených osob. Současně zákon jeho využití omezuje na vyjmenované druhy staveb, zjednodušeně řečeno se jedná o stavby, u nichž se nepředpokládá významný negativní vliv na okolí.

Tento institut je v praxi hojně využíván, přesto nebylo vždy zcela vyjasněné, jaké má tento institut právní postavení ve vztahu k jeho přezkumu. Přestože zákonodárce měl zřejmě zájem, aby se nejednalo o správní rozhodnutí, soudní judikatura dovodila pravý opak.¹¹²⁾ *Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s.ř.s.*¹¹³⁾ Rozhodným kritériem pro chápání územního souhlasu jako rozhodnutí v materiálním smyslu je pro NSS jeho způsobilost zasáhnout práva dotčených osob. Na tom nic nemění ani předchozí písemný souhlas dotčené osoby. Jiné správní úkony se naopak vyznačují tím, že nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob. Tento judikát je bez nadsázky možné označit za převratný ve vztahu k právní povaze územního souhlasu a v jistém ohledu popírá samotný smysl tohoto institutu. Nicméně obdobné případy, které by argumentaci Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu mohly více rozvinout, se dosud neobjevily. Současně zde lze vystopovat zřejmou analogii se souhlasem s ohlášením stavby – viz dále.

¹¹²⁾ srovnej Potěšil, L. a kol.: Stavební zákon - online komentář, komentář k § 96

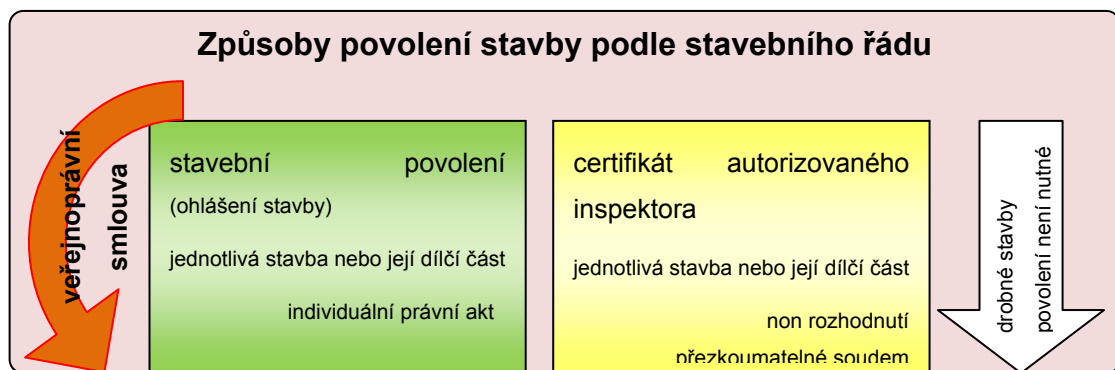
¹¹³⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, č.j. 1 As 92/2008 - 76

III. STAVEBNÍ ŘÁD

III.1. Obecně

Dělení procesu povolování staveb na části územního plánování a stavebního řádu má u nás svou mnohaletou tradici. Stejně jako u územního plánování ani u stavebního řádu neposkytuje stavební zákon legální definici tohoto pojmu. V případě stavebního řádu nestanoví zákon dokonce ani jeho cíle a úkoly. Z povahy věci ze zřejmé těžištěm stavebního řádu je již samotná realizace stavby. Historicky a v kontextu stavebního zákona lze stavební řád charakterizovat jako soubor nástrojů na ochranu veřejných zájmů při povolování, provádění a užívání staveb, jakož i při jejich odstraňování.¹¹⁴⁾ Část stavebního zákona nazývaná stavební řád v sobě zahrnuje úpravu procesu povolování staveb, užívání staveb a odstraňování staveb. Způsoby povolení ilustruje následující obrázek.

Obrázek 4



Povolením stavby se rozumí vydání stavebního povolení a následně i obligátního štítku "stavba povolena". Stavební povolení je posledním krokem nutným k legitimnímu zahájení vlastní stavební činnosti. Rozdíl mezi umístěním stavby a povolením stavby není po technické stránce zcela hmatatelný. Spočívá v tom, že územní rozhodnutí posuzuje záměr především ve vztahu ke konkrétnímu území a jeho harmonickému rozvoji a přitom vychází zejména z územního plánu, ale též z obecných požadavků na využívání území. Z procesního hlediska je územní řízení specifické tím, že je přímo zákonem předepsané jako veřejné. V rámci územního rozhodnutí může stavební úřad stanovit podmínky pro další přípravu stavby. V řízení o povolení stavby (stavební řízení) pak stavební úřad posuzuje soulad s vydaným územním rozhodnutím, zkoumá

¹¹⁴⁾ viz Hegenbart, M., Sakař B. a kol.: Stavební zákon, Komentář, str. 3

soulad stavby s obecnými (technickými) požadavky na výstavbu a zabývá se budoucí realizací stavby dle předloženého projektu. Ve stavebním řízení se rovněž posuzují účinky budoucího užívání stavby.¹¹⁵ Umístěním stavby (její velikostí nebo odstupovými vzdálenostmi) se stavebním úřad již nezabývá, neboť o tom již bylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Projektová dokumentace ke stavebnímu řízení je podrobnější, řešeny jsou konkrétní technické detaily. Stavební řízení je neveřejné. Stavební zákon pochopitelně umožňuje obě řízení spojovat, ačkoliv právě kombinace veřejné a neveřejné formy jednání působí organizační potíže.

Další díl stavebního řádu představuje úpravu povolení užívání stavby. Užíváním stavby se rozumí předání stavby do užívání veřejnosti, tedy že stavba je dokončená a není životu nebezpečná. V širším povědomí je pro tento proces rozšířen termín kolaudace.

Odstraňování staveb je také věnován samostatný díl v části stavebního řádu. Stavby mohou být odstraňovány buďto dobrovolně tedy z vlastní vůle vlastníka anebo nuceně, a to tehdy ohrožují-li život nebo zdraví anebo byly postaveny bez stavebního povolení popřípadě v rozporu s ním (tzv. černé stavby). Zákon dává vlastníkům černých staveb možnost žádat o jejich dodatečné povolení a tito vlastníci této možnosti nezdědka využívají.

III.2. Ohlášení stavby

III.2.1. Právní kvalifikace ohlášení stavby

Stavební zákon taxativním výčtem vymezuje stavby, k jejichž provedení postačí ohlášení stavebnímu úřadu. Podobně stavební zákon vymezuje i stavby, k jejichž provedení není potřeba stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Jedná se o stavby co do rozsahu jednoduché či drobné. V případě staveb ohlašovaných zavedl nový stavební zákon institut tzv. souhlasu mlčky; ten nastane v případě, že stavební úřad po ohlášení stavby po dobu 40 dní "mlčí".

Soudní judikatura ohledně tohoto institutu nebyla a dosud není dosud jednotná. Jádrem nesouladu je jak právní kvalifikace souhlasu samého, tak především otázka jeho soudního přezkumu. Situaci nejlépe vykresluje citace z usnesení druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.7.2011 č.j. 2 As 86/2010 - 62, kterým tento senát postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Na vysvětlenou se hodí dodat, že

¹¹⁵) srovnej Sládeček, V., Pouperová, O. a kol.: Správní právo – zvláštní část, str. 256

úpravu "souhlasu mlčky" znal už starý stavební zákon, viz § 57 odst. 2 v posledním znění před jeho zrušením¹¹⁶).

V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 - 54 a ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 - 65 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle starého stavebního zákona. Pro případ souhlasu podle stavebního zákona z r. 2006 byl tento názor převzat v rozsudku ze dne 13. 5. 2011, č. j. 7 As 89/2010 - 84, v němž je uvedeno, že souhlas je rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti stavebníkovi a dotýkající se právní sféry jiných osob. Dále zde soud uvádí, že souhlas vydaný v rozporu s právními předpisy může být důvodem pro zrušení v odvolacím či mimo odvolacím řízení.

Oproti tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80 soud vyloučil, že akceptace ohlášení stavebních úprav je nezákonným zásahem. Nikoli však proto, že by šlo o rozhodnutí, ale proto, že sdělení stavebního úřadu dopadá jen na ohlašovatele a ostatní subjekty se proti němu mohou bránit prostředky soukromého práva. Stejný právní názor je opakován také v rozsudku ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008 - 86, kde je uvedeno, že sdělení vydané podle § 57 odst. 2 starého stavebního zákona je individuálním správním aktem vydaným v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a má přímé účinky výhradně na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady pouze zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany. V rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 As 10/2009 - 86, jehož předmětem bylo zrušení sdělení o ohlášení a zastavení řízení ve věci stavebních úprav, NSS vyslovil názor, že případy ohlášených staveb, které tomuto režimu neměly podléhat, jsou řešitelné postupem podle § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. V rozsudku ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 As 7/2008 - 100 byl s odkazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a na názory odborníků na stavební právo zaujat názor, že sdělení stavebního úřadu k ohlášení stavby není správním rozhodnutím, ale jiným opatřením. Nápravy takového nesprávného opatření lze dosáhnout výhradně cestou nápravy nesprávných opatření podle zákona o obcích. Z těchto rozsudků lze tedy dovodit, že souhlas s ohlášením stavby rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není.¹¹⁷)

¹¹⁶) Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: Stavební zákon v teorii a praxi, str.134

¹¹⁷) srovnej usnesení 2. senátu NSS o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 20.7.2011, č.j. 2 As 86/2010 - 62

Bohužel k datu zpracování této pasáže diplomové práce (tj. 26.2.2012) rozšířený senát dosud ve věci nerozhodl. Je nevhodné předjímat rozhodnutí soudu, a proto tato otázka zůstane v této práci nezodpovězena.

III.2.2. Ohlášení stavby v rozporu se zákonem

Dalším sporným bodem ve věci ohlašovaných staveb je otázka jak naložit s ohlášením stavby, která není uvedena ve výčtu staveb, pro které ohlášení postačí. Účelem institutu ohlášení stavby je především umožnit stavebníkům získání oprávnění pro plánovanou stavební činnost administrativně jednoduchým způsobem. Ve vztahu ke klasickému stavebnímu řízení je tento postup rychlejší a také hospodárnější. Zákon umožňuje povolení staveb formou ohlášení pouze v těch případech, kdy vzhledem k rozsahu, charakteru a účelu stavby není důvodný zdlouhavý proces, za účelem zajištění ochrany veřejného zájmu. Na rozdíl od úpravy územního souhlasu ovšem tento postup není vyhrazen jen pro tzv. bezkolizní případy a jeho uplatnění je vázáno pouze na nižší požadavky veřejnoprávního charakteru. Je proto nevyhnutelné, že dochází při ohlašování staveb i ke sporům soukromoprávního charakteru. Otázka sjednocení pohledu na právní povahu souhlasu s ohlášenou stavbou je nezbytná i z hlediska způsobu správního i soudního přezkumu. Nutno vzpomenout, že stavební zákon sám o sobě nedává stavebním úřadům možnost odložit či zakázat ohlášenou stavbu z důvodu námitek soukromoprávního charakteru. Stejně tak stavební úřady nemají možnost ani zjevně kolizní případy řešit v režimu stavebního řízení a námitkami se věcně zabývat.

Stávající úprava, kdy zákon pouze přiznává právo vlastníka sousedního pozemku oznámit své případné námitky do 15 dnů ode dne informování stavebnímu úřadu (§ 104 odst. 1 Stav.Z.), je bez nadsázky zcela nedostatečná. Především se nabízí otázka, zdali by snad bez tohoto ustanovení dotčená osoba obdobné právo neměla? A především pak zákon už vůbec neupravuje postup stavebního úřadu jak s těmito námitkami naložit. V praxi je na tyto námitky reagováno zpravidla sdělením, kde jsou vysvětleny důvody nevyhovění námitkám. I kdyby ovšem stavební úřad námitky shledal důvodné, pak mu zákon stejně nedává žádnou možnost jak stavbu nepovolit (pro ryze soukromoprávní námitky).

Institut ohlášení stavby vychází z principu, že omezování svobodného výkonu vlastnického nebo obdobného práva veřejnoprávními požadavky, lze jen takovou měrou, jakou to vyžaduje právě ochrana veřejného zájmu. V případě jednoduchých staveb (ve smyslu

taxativního vymezení dle stavebního zákona) se závažné dotčení veřejného zájmu nepředpokládá. Souhlasem s provedením ohlášené stavby (bez ohledu na to zda byl vydán písemně či mlčky) získává stavebník veřejné subjektivní právo provést stavbu. Ani zde ovšem příslušná ustanovení stavebního zákona, kterými je institut ohlášení staveb upraven, neposkytují zcela jednoznačný výklad. Další otázkou bylo (a osobně se domnívám, že stále je), jak naložit s ohlášením stavby, která je pro ohlášení zjevně nepřípustná (není jednoduchá a vyžaduje posouzení dotčení veřejného zájmu). Nejvyšší správní soud k tomuto problému zaujal stanovisko v rozsudku 7 As 10/2009 - 86 ze dne 25.6.2009. V tomto rozsudku dospěl NSS k závěru, že lze i ohlášení těchto staveb odložit usnesením podle § 107 stavebního zákona (text zákona volí poněkud nešťastnou formulaci, ze které tento závěr explicitně nevyplývá). Mimo to ovšem Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že stavebník má právo zahájit stavbu po marném uplynutí lhůty pro fikci souhlasu, a to bez ohledu na to o jakou stavbu se jedná a zda stavba podléhá režimu stavebního povolení.

V důsledku takto vzniklého souhlasu mohou jistě vzniknout stavby, jejichž vznik by jinak, v řádném stavebním řízení či v řádném režimu ohlašovacím, nebyl připuštěn. Může k tomu dojít např. záměrnou nečinností stavebního úřadu v důsledku ilegální koordinace postupu mezi stavebníkem a příslušným pracovníkem stavebního úřadu. (...) Navíc ilegální koordinace postupu mezi stavebníkem a příslušným úředníkem bude mít nezřídka povahu jednání naplňujícího znaky trestného činu, takže i hrozba odsouzení za trestný čin bude napomáhat prevenci takových nežádoucích jednání.¹¹⁸⁾

Tento závěr ovšem může teoreticky vést až k absurdním závěrům neboť skutečnosti, že v režimu ohlášení lze s konečnou platností povolit všechny stavby, může být snadno zneužito. "Opomenutím" pracovníka stavebního úřadu, byť s hrozbou trestního stíhání, tak může být povoleno kupříkladu i kontroverzní obchodní centrum. Jedinou zákonnou pojistkou proti takovému postupu *praeter legem* tak zůstává pouze proces územního rozhodování, který cestou konkludentního souhlasu obejít nelze.

¹¹⁸⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2009, č.j. 7 As 10/2009 - 86

III.2.3. Územně plánovací informace (ÚPI) a její vztah k ohlášení stavby

K institutu ohlášení stavby se do jisté míry váže také tzv. územně plánovací informace.¹¹⁹⁾ Zákon stanoví, že je-li záměr v souladu s ÚPI není již potřeba územní rozhodnutí ani územní souhlas (v zastavěném území bez potřeby nové infrastruktury). Při podrobném prostudování textu § 104 odst. 1 bychom mohli snadno nabýt dojmu, že územně plánovací dokumentace je tudíž nezbytnou součástí ohlášení stavby.¹²⁰⁾ Tento závěr lze snadno dovodit z toho, že zákon předpokládá soulad ohlášené stavby právě s touto informací, přičemž pokud žádná takové není, nelze shledat ani soulad. Tento výklad také přijaly za svůj mnohé stavební úřady. Krajský úřad Jihočeského kraje, coby odvolací orgán ve svých rozhodnutích dokonce vyslovil názor, že územně plánovací informace je nejjednodušší formou územního rozhodnutí.

Zaměřme se nyní na právní povahu vlastní územně plánovací informace. Stavební zákon výslovně uvádí, že se jedná o předběžnou informaci, s odkazem na § 139 správního řádu. Vedral spatřuje v předběžné informaci institut pro zajištění vyšší míry předvídatelnosti rozhodování, respektive postupů správního orgánu.¹²¹⁾ Přiznejme si, že závěr, že by ÚPI mohla založit vznik práv a povinností je poněkud absurdní.

Vraťme se ovšem k její potřebnosti ve vztahu k ohlášení stavby. Do ustálené praxe stavebních úřadů vznesl rozruch rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16.6.2009. V tomto rozsudku soud vyslovil myšlenku, že předběžná informace je kvalifikovanou formou pomoci správního orgánu občanům, a je tedy věcí každého, zda ji využije či nikoliv. *Absence územně plánovací informace proto logicky nemůže důvodem pro vydání zákazu ohlášené stavby ve smyslu § 107 stavebního zákona, neboť stavbu z územního hlediska posoudí stavební úřad ex officio. Jinými slovy stavební úřad mimo jiné ex officio zkoumá, zda je ohlášená stavba v souladu s tím, co by jinak býval byl uvedl v územně plánovací informaci, pokud by o ni před ohlášením stavby stavebník požádal.*¹²²⁾ Po zveřejnění uvedeného judikátu došlo k razantní změně v chápání ÚPI a lze konstatovat, že dnes je z ní ve vztahu k ohlášeným stavbám již "mrtvý" institut.

¹¹⁹⁾ viz § 21 stavebního zákona

¹²⁰⁾ srovnej MALÝ, Stanislav: Nový stavební zákon s komentářem, str. 188

¹²¹⁾ srovnej Vedral, Josef: Správní řád. Komentář, str. 762

¹²²⁾ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16.6.2009 č.j. 52 Ca 15/2009 - 40

III.3. Stavební povolení

Stavební povolení je rozhodnutí vydané ve správním řízení. Vedle územního rozhodnutí představuje druhé a poslední rozhodnutí, které je potřeba získat před legálním zahájením stavby. Výše uvedené platí za předpokladu, že pro realizaci stavby nepostačí ohlášení, nebyla posouzena autorizovaným inspektorem, stavebník neuzavřel se stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu anebo stavba nevyžaduje ingerenci stavebního úřadu vůbec (viz § 103 Stav.Z.). Ve všech ostatních případech je potřeba získat před zahájením stavby stavební povolení. Získání stavebního povolení tedy představuje subjektivní veřejné právo provést stavbu. Řízení o vydání stavebního povolení zpravidla navazuje na územní rozhodnutí a dovolím si tvrdit, že jeho vedení je v jistých ohledech jednodušší, a to proto, že právě v územním řízení se již podařilo "vychytat" mnohé nedostatky.

U stavebního povolení se hodí znovu vrátit k občanským sdružením. O jejich účasti ve stavebním řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil, že toto právo mají o tom, viz kapitola II.4.2. Ve vztahu ke stavebnímu povolení uvedu citaci z rozsudku, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval možným dotčením zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení: *Obecně lze souhlasit s městským soudem, žalovaným i osobou zúčastněnou na řízení, že nový stavební zákon přenesl těžiště rozhodování o realizaci záměru do územního řízení. Přesto se mu nepodařilo koncentrovat rozhodování o všech námitkách týkajících se vlivu stavby (včetně vlivů přípravy, provádění a provozu stavby) na životní prostředí do územního řízení. Něco takového ostatně není ani reálně možné. Koncepce § 114 stavebního zákona vychází z předpokladu, že námitky týkající se ochrany veřejných zájmů byly vypořádány již v územním řízení, nebo dokonce výstupech územně plánovací činnosti, o čemž svědčí odst. 2 tohoto ustanovení. Tak tomu ovšem u takto velkých staveb téměř nikdy není. O některých námitkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto formálním způsobem tak, že se do územního rozhodnutí včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povoloovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (event. odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námitky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního. Občanským sdružením tedy musí*

*být z logiky věci umožněno, aby se mohly účastnit toho řízení, v němž skutečně dojde k vypořádání jejich námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu.*¹²³⁾

Stavební úřad nemá právo jako podmínku pro provedení stavby stanovit povinnost provést anebo odstranit jinou stavbu, než o kterou stavebník sám požádá. Tento závěr lze dovodit z následující citace: *Pokud k tomu krajský úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že "Stavební úřad toto prohlášení stavebníků nemůže zakotvit do výroku rozhodnutí, neboť nemůže jednu stavbu podmiňovat stavbou druhou", jedná se o závěr, s nímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Povinnost odstranit stavební úpravy v případě realizace stavby na pozemku stěžovatelů není mezi podmínky vydání stavebního povolení zahrnuta, a ani být nemůže, neboť stanovením podmínky, která by při splnění určitých předpokladů pro futuro ukládala povinnost odstranit povolenou stavbu, by stavební úřad překročil zákonný rámec upravený v § 66 stavebního zákona.*¹²⁴⁾

III.4. Povolení odstranění stavby

Povolením odstranění stavby se rozumí její chtěné odstranění, tedy o vůli vlastníka. Plynutí času je zcela přirozenou skutečností, která se projevuje na stavebně technickém stavu každé stavby. Stejně tak je zcela přirozené, že stavby zestárnou až na hranici své životnosti či potřeby. Pak již obecně není důvod tyto stavby nadále udržovat, výjimku představují stavby chráněné podle zákona o státní památkové péči.¹²⁵⁾

Zákon v případě záměru dobrovolného odstranění stavby ukládá vlastníkovu povinnost ohlásit tento záměr stavebnímu úřadu. Ten má možnost reagovat sdělením, že k odstranění stavby bude třeba povolení a současně určit jaká doklady bude vyžadovat doplnit (viz § 128 Stav.Z.). Pokud ovšem stavební úřad 30 dnů na ohlášení nereaguje, vzniká ze zákona vlastníkovu právo stavbu odstranit (fikce souhlasu). Aplikace tohoto ustanovení zpravidla nepůsobí zásadní problémy, což je nepochybně dáno dobrovolnou povahou odstranění. Z praktického hlediska si dovoluji konstatovat, že zákonodárce opomenul možnost, kdy vlastník stavby podá žádost formálně vadnou. Pak má stavební úřad jedinou možnost, a to sdělit že vyžaduje doplnění žádosti a vést o věci řízení, což je přinejmenším nevhodné.

¹²³⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.6.2011, č.j. 1 As 6/2011 – 347

¹²⁴⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009, č.j. 7 As 61/2008 - 135

¹²⁵⁾ zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

Po právní stránce vznikl ohledně dobrovolného odstranění stavby zajímavý spor, kdy vlastník stavby chtěl stavbu odstranit, ovšem s tím nesouhlasila osoba, která se odstraněním cítila dotčena. Konkrétně se jednalo o souseda přes ulici, který se cítil jako ochránce veřejného zájmu za zachování stavby. Stavební úřad na ohlášení odstranění stavby nereagoval, a tudíž nastal souhlas fikcí. Věcí se zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž judikoval, že *s ohledem na ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) jako jednoho ze základních lidských práv nelze až na výjimky dané důležitým zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji odstranit, ať již z jakýchkoli důvodů.*¹²⁶⁾ NSS tudíž jednoznačně upřednostnil soukromé právo vlastníka na zničení věci před bezdůvodnou veřejnoprávní regulací a formalizovaným úředním postupem, to vše za předpokladu, že stavba není památkově chráněna. Závěrem k dobrovolnému odstranění staveb se hodí dodat, že povolením k odstranění stavby nevzniká vlastníkovu povinnost stavbu skutečně odstranit.

III.5. Nařízení odstranění stavby

Zahájení stavby bez pravomocného stavebního povolení je relativně častým jevem, jehož motivy mohou být různé. Nejčastějším a snad i částečně pochopitelným důvodem je zájem na co nejrychlejší zahájení stavby. Takto nedočkaví stavebníci jsou si zpravidla dobře vědomi svého přestupku proti stavebnímu zákonu a jsou ztotožněni i s povinností uhradit sankci. Současně jsou si také vědomi možnosti žádat o dodatečné povolení stavby, přičemž jim tento postup přijde vhodnější či dokonce výhodnější. Těmto úvahám lze dát částečně za pravdu pouze v tom směru, že při dodatečném povolování stavby se upouští od územního řízení, respektive soulad se záměry územního plánování je nezbytnou podmínkou dodatečného povolení stavby a zkoumá se tedy v rámci tohoto řízení.

Stavební úřady ovšem mají povinnost postupovat vůči stavbám bez platného stavebního povolení striktně a bez ohledu na povahu těchto staveb zahájit řízení o odstranění stavby. V případě, že nedojde k vydání dodatečného povolení, je povinností stavebního úřadu zajistit odstranění stavby. K ilustraci výše uvedeného citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Veřejné právo stavební zcela jednoznačně stanoví jako primární povinnost správního úřadu v případě, že zjistí existenci stavby či zařízení postavené bez stavebního povolení

¹²⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2010 č.j. 7 As 54/2010 - 121

či ohlášení, takovou stavbu odstranit. Není přitom rozhodné, zda je stavba svou povahou bezpečná, vhodná, je dlouhodobě užívána apod. Jedinou možností, jak se odstranění stavby jako opatření na úseku veřejného práva stavebního vyhnout, je splnění zákonem předvídaných podmínek. Tedy těch, které směřují k dodatečnému povolení stavby.¹²⁷⁾

Při povolování již existující stavby, byť jde o stavbu tzv. černou, se v praxi lze jen stěží bránit psychologickému tlaku ve smyslu "když už to tady jednou stojí, tak to raději povolíme". Zákon ovšem žádné úlevy vůči takovýmto stavbám nezná a nutno si přiznat, že posuzování věci v duchu výše citovaného, by bylo v hrubém rozporu se zásadou *nemo turpitudinem suam allegare potest*. Ba právě naopak lze v zákoně vystopovat určité vyšší nároky, kladené na dodatečně povolované stavby. Například z hlediska rozsahu předložené dokumentace již v případě dodatečného povolení nehraje roli, o jakou stavbu se jedná co do jejího rozsahu. Pro všechny stavby je nezbytné předložit doklady v rozsahu jako pro vydání stavebního povolení. Na tomto místě je možno odkázat na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, č.j. 1 As 46/2006 - 75: *Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).¹²⁸⁾*

Zákon stavebnímu úřadu nedává možnost upustit od zahájení řízení o odstranění stavby, prováděné či provedené bez povolení. Přesněji řečeno zde není prostor pro aplikaci správního uvážení. *Důkazní břemeno při prokazování souladu nepovolené stavby s veřejným zájmem leží výlučně na stavebníkovi, což lze ostatně považovat i za logické, neboť zákonem předpokládaný stav byl porušen právě počínáním stavebníka, a lze tedy nepochybně po něm spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho počínání nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů.¹²⁹⁾*

¹²⁷⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2006, č.j. 6 As 67/2006 - 79

¹²⁸⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2007, č.j. 1 As 46/2006 - 75, obdobná argumentace též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2010 č.j. 8 As 7/2010 - 99

¹²⁹⁾ rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29.11.2001, č.j. 29 Ca 62/2001 - 24, in Soudní judikatura ve věcech správních 3/2002, str. 239-243

Zajímavá otázka vyvstala, když stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, následně ovšem shledal, že stavba byla řádně povolena. Logickým se za daných okolností zdálo být zastavení řízení, nicméně NSS shledal, že k tomu správní orgán nemá oporu v zákoně. Nejvyšší správní soud nalezl řešení, že správní orgán vydá rozhodnutí o nenařizení odstranění stavby. *Přikazuje-li stavební zákon úřadu nařídít odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu anebo v rozporu s ním, lze dovodit, že pokud dospěje stavební úřad k závěru opačnému, a to že se nejedná o „černou“ stavbu, je oprávněn učinit výrok, kterým odstranění stavby nenařídí.*¹³⁰⁾

Závěrem k "černým stavbám" se hodí uvést, že tyto nemohou být legalizovány pouhým plynutím času. K tomuto se v roce 1998 vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové v řízení o odstranění stavby, která byť fakticky existovala 30 let, nebyla povolena: *nepovolená stavba zůstává tak dlouho nepovolenou, dokud nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena nebo dokud nebyla odstraněna.*¹³¹⁾

III.6. Výjimky

Častým jevem u staveb realizovaných bez stavebního povolení je zjištění, že jsou umístěny v rozporu s obecnými požadavky na využívání území (typicky tím, že nejsou splněny vyhláškou stanovené odstupové vzdálenosti.¹³²⁾ V těchto případech je nezbytné před případným dodatečným povolením stavby vést řízení o výjimce z příslušných ustanovení vyhlášky.

Ustanovení výše uvedené vyhlášky jsou převážně technického charakteru, přičemž empiricky stanovená regulativa pochopitelně nemohou plně zohledňovat jedinečnost lokality. Stavební zákon obecně vzato udělení výjimky připouští ovšem jen za současného splnění těchto požadavků:

- 1) prováděcí předpis udělení výjimky v daném případě výslovně připouští,
- 2) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby
- 3) řešením bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

¹³⁰⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2011, č.j. 5 As 30/2011 - 93

¹³¹⁾ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20.10.1998 č.j. 31 Ca 250/97-23 in Mazanec, Křenková, Přehled judikatury z oblasti stavebního práva s. 384

¹³²⁾ vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, zejména § 25

Z právního hlediska je důležité znát charakter vydaného rozhodnutí a především možnosti jeho soudního přezkumu. Judikatura Nejvyššího správního soudu se v tomto ohledu dlouho vyvíjela, přičemž postupně dospěla ke dvěma zcela protichůdným kvalifikacím: jedna linie prosazovala názor, že rozhodnutí o výjimce je rozhodnutím předběžné povahy a vztahuje se na něj kompetenční výluka podle § 70 písm. b) s.ř.s., druhá linie zastávala názor, že se o rozhodnutí předběžné povahy nejedná, neboť rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky je plnohodnotné rozhodnutí, které je způsobilé skutečného dotčení práv účastníků řízení a kompetenční výluka se tudíž neuplatní.¹³³⁾

Pro ilustraci uvádím citaci z rozsudku 9. senátu NSS ze dne 18.7.2007 hovořícího ve prospěch rozhodnutí předběžné povahy: *rozhodnutí stavebního úřadu o povolení či nepovolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu, jakož i případné rozhodnutí odvolacího orgánu v dané věci, jsou rozhodnutími předběžné povahy a jako taková jsou vyloučena z přezkumu ve správním soudnictví. (...) Ve své podstatě má rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu charakter rozhodnutí o předběžné otázce, přičemž obecně platí, že rozhodnutí o předběžné otázce je vždy rozhodnutím předběžné povahy.*¹³⁴⁾ Právní názor vyslovený v tomto rozsudku byl následně převzat do několika dalších skutkově obdobných případů posuzovaných NSS.¹³⁵⁾ Dalším argumentem používaným v odůvodnění ve prospěch vyloučení řízení o výjimce ze soudního přezkumu byla neopodstatněná partikularizace příslušného územního, stavebního či jiného řízení jako celku, která by v konečném důsledku vedla k prodloužení tohoto řízení.

Zcela opačný názor ve věci výjimek začal Nejvyšší správní soud prosazovat po vydání rozsudku rozšířeným senátem č.j. 2 Afs 186/2006 - 54 ze dne 27.10.2009. V tomto rozsudku se rozšířený senát zabýval povahou rozhodnutí správce daně o zřízení zástavního práva. Přestože tato problematika zdánlivě vůbec nesouvisí s výjimkami podle stavebního zákona, opak je pravdou. V uvedeném rozsudku totiž rozšířený senát zavedl tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, na něž dopadá kompetenční výluka dle § 70 písm. b) s.ř.s. Tento test se sestává ze tří podmínek, které musejí být splněny kumulativně. Jedná se o podmínku časovou, kdy rozhodnutí předběžné povahy musí

¹³³⁾ srovnej Vopálka, V. a kol.: Sodní řád správní, str. 164 a n.

¹³⁴⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2007, č.j. 9 As 46/2007 - 54

¹³⁵⁾ např. rozsudky NSS ze dne 30.8.2007, č.j. 2 As 79/2006 - 86, ze dne 23.10.2007, č. j. 2 As 7/2007 - 67 nebo ze dne 20.5.2009, č. j. 7 As 29/2009 - 58

předcházet rozhodnutí konečnému, podmínku věcnou, která předpokládá, že konečné rozhodnutí rozhodne též o vztazích zatímně upravených rozhodnutím předběžným a konečně podmínku osobní, která určuje, že adresátem předběžného i konečného rozhodnutí musí být tatáž osoba.

Tomuto testu podrobil 1. senát NSS rozhodnutí o povolení výjimky, přičemž dospěl k závěru, že nevyhoví již podmínce časové. Jedná se tudíž o rozhodnutí konečné. *Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení). Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující. Může sice nastat situace, kdy budou některé části rozhodnutí o výjimce obsahově převzaty do rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezbavuje rozhodnutí o výjimce samostatné právní existence. Podobně pokud je kupříkladu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby předmětem následného přezkumu ve správním soudnictví a je pro svoji nezákonnost zrušeno, tato skutečnost nemá žádný dopad na platnost předchozího rozhodnutí o povolení či nepovolení výjimky.*¹³⁶⁾ Dalším argumentem ve prospěch umožnění soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce ihned, který první senát v odůvodnění uvedl je skutečnost, že stavebník by musel zpracovat projektovou dokumentaci v souladu s negativním rozhodnutím o výjimce, následné rozhodnutí v územním řízení podrobit soudnímu přezkumu a zde se teprve dovolat případné nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Současně soud podotkl, že ustanovení o kompetenčních vylukách má být vykládáno restriktivně a v případě pochybností má být soudní přezkum umožněn.

První senát NSS dokonce neváhal nazvat protichůdné rozhodnutí osmého senátu ze dne 26.5.2010 č.j. 8 As 58/2009 - 73 ojedinělým excesem. Nutno podotknout, že stejně právní hodnocení povahy rozhodnutí o výjimce judikoval též 9. senát dne 21.7.2010 č.j. 6 As 5/2009 - 102. Tato rozhodnutí mají společné to, že byly vydány po zavedení testu rozhodnutí předběžné povahy.

Lze shrnout, že výklad zákona o kompetenční vyluce ze soudního přezkumu pro řízení o výjimce podle stavebního zákona, je již překonaný. Rozhodnutí o výjimce je tedy

¹³⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2010, č.j. 1 As 77/2010 - 95

správním aktem se všemi náležitostmi, které s konečnou platností určí, zda vlastník pozemku je oprávněn určitým způsobem využít svůj pozemek ke stavbě. Na tento judikát shodou okolností navázal opět 1. senát v dalším rozhodnutí: *řízení o výjimce je konečným rozhodnutím ve vztahu k odstupovým vzdálenostem staveb, proto je na stavebním úřadu, aby v souladu se zásadou subsidiarity právě v tomto řízení případně stanovil přiměřené podmínky pro stavebníka, které by přispěly k ochraně práv dotčených vlastníků. Bude převážně na dotčených vlastnících, aby v součinnosti se stavebním úřadem a se stavebníkem v tomto ohledu formulovali své požadavky.*¹³⁷⁾ Správním názorem 1. senátu se následně ztotožnil i 4. senát dne 28.7.2011 v rozsudku č.j. 4 Ads 87/2011 – 134.

V řízení o výjimce (a tím spíše je-li vedena výjimka o stavbě již existující) musí být respektována práva dotčených osob; správní orgány mají za povinnost náležitě zvažovat a zdůvodnit zda *povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců, nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru.*¹³⁸⁾ Dále k výjimce NSS judikoval, že *výjimku z obecných požadavků na výstavbu je možné udělit tehdy, bude-li stavba splňovat další kritéria stanovená právními předpisy, zejm. bude-li řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Při rozhodování správního orgánu o povolení výjimky je zde prostor pro správní uvážení; možnost pro udělení výjimky však není neomezená. Výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena.*¹³⁹⁾ Soud se v tomto rozsudku také zmínil o postupu jak se vypořádat s nesouhlasem souseda s udělením výjimky. Především se stavební úřad pokusí o dohodu mezi účastníky a nebude-li tato uzavřena, rozhodne s respektem k vlastnickému právu a právu na ochranu soukromí. Za podstatný závěr, byť vyřčený nepřímo, považují skutečnost, že stavební úřad může rozhodnout o udělení výjimky i proti vůli souseda; to vše za předpokladu přezkoumatelného odůvodnění.

III.7. Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem

Vydání jak územního rozhodnutí, tak i stavebního povolení je zpravidla podmíněno vydáním souhlasných stanovisek dotčených orgánů (např. orgán ochrany životního

¹³⁷⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011, č.j. 1 As 69/2011 - 176

¹³⁸⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.2.2005, č.j. 4 As 33/2003-106

¹³⁹⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011, č.j. 1 As 69/2011 - 176

prostředí, požární bezpečnosti, veřejné zdraví atd.). V těchto závazných stanoviscích dotčené orgány posuzují stavbu z hlediska dodržení požadavků dle zvláštních právních předpisů a nezřídka též stanoví podmínky pro umístění respektive provedení stavby. Povinností stavebního úřadu je převzít tyto podmínky do výrokové části rozhodnutí, jímž povoluje stavbu. Tato úprava (subsumpce správních aktů) a je obsažena ve správním řádu. Otázky vyvolává možnost přezkumu vydaného závazného stanoviska. Situaci poněkud komplikuje skutečnost, že v jednotlivých zákonech je forma vydávání stanovisek upravena různě.

Závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími. (...) Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí.¹⁴⁰⁾ Otázka přezkumu závazných stanovisek nebyla dlouho uspokojivě vyřešena, dnes lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011. Zde NSS vyslovil sjednocující názor, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s.ř.s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s.ř.s.¹⁴¹⁾

Vedle závazných stanovisek coby podkladu pro vydání rozhodnutí pak právní předpisy znají též stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, která mohou zasáhnout do subjektivních práv. Tato stanoviska proto také podléhají samostatnému přezkumu soudnímu i správnímu.

III.8. Autorizovaný inspektor

Nový stavební zákon přinesl jednu podstatnou novinku do procesu povolování staveb. Jedná se o zavedení soukromoprávního prvku do stavebního řízení, a to v podobě osoby autorizovaného inspektora. Stavební zákon pro tento smluvní vztah užívá poněkud zavádějící název zkrácené stavební řízení. Požadavky, které je nutné splnit před jmenováním autorizovaným inspektorem, jsou natolik náročné, že by se jím měl stát

¹⁴⁰⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009 - 150

¹⁴¹⁾ rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, č.j. 2 As 75/2009 - 113

pouze skutečný odborník v oblasti stavebního práva. Cílem zavedení tohoto institutu bylo především urychlení procesu povolení, realizace a užívání vybraných staveb a do jisté míry i odlehčení práce stavebních úřadů. Vztah mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem vzniká na základě smlouvy o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést. Výsledkem úspěšné kontroly je pak vydání certifikátu, kterým autorizovaný inspektor stvrzuje, navrhovaná stavba může být provedena. Stavebnímu úřadu se tato skutečnost pouze oznámí. Je vhodné zdůraznit, že služeb autorizovaného inspektora může stavebník využít až ve stavebním řízení, jinými slovy pro účely územního rozhodnutí touto cestou obejít stavební úřad nelze.

Samotná úprava procesu posouzení stavby ve zkráceném stavebním řízení předpokládá krom uzavření smlouvy mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem také zajištění souhlasných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení. Současně stavba nesmí být označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení. Tyto osoby pak mohou projevit své námitky, přičemž povinností inspektora je se pokusit tyto námitky vypořádat. Pokud se mu to ovšem nepodaří, zajistí vypořádání námitek u stavebního úřadu. Vlastní právo stavby (a současně i překážka věci rozhodnuté) vznikne stavebníkovi až teprve oznámením stavby stavebnímu úřadu spolu s vydaným certifikátem. Až do okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje pouze soukromoprávní vztah mezi inspektorem a stavebníkem a vrchnostenským aktem se stává teprve okamžikem předložení stavebnímu úřadu, k čemuž však samozřejmě nemusí vůbec dojít. Právní úprava zkráceného stavebního řízení se však jeví jako ne zcela dostatečná, především ve vztahu k jakémukoliv přezkumu.

Právní povahou aktu vydání certifikátu se již zabýval Nejvyšší správní soud. V prvním rozsudku, k tomuto tématu NSS vyložil toto: *Postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti.*¹⁴²⁾

Povahou certifikátu autorizovaného inspektora se zabýval též Vedral. Ten nabízí pohled, že právo stavebníka provést stavbu ověřenou autorizovaným inspektorem vzniká přímo ze zákona, tedy nikoliv *ex actu* na základě certifikátu, a to okamžikem,

¹⁴²⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2010, č.j. 9 As 63/2010-111

kdy stavebník oznámí stavebnímu úřadu (se všemi náležitostmi, které zákon požaduje) svůj záměr provést stavbu.¹⁴³⁾ V tomto okamžiku vzniká stavebníkovi veřejné subjektivní právo provést stavbu, ovšem jen za předpokladu že splní i ostatní zákonem stanovené podmínky. Pokud některou z těchto podmínek nesplní, právo provést stavbu vzniknout nemůže, neboť nebude splněna hypotéza dle § 117.

Další rozsudek NSS, který se dané problematiky týkal, na předchozí rozsudek logicky navázal. Předmětem sporu bylo, zda je povinností stěžovatele proti postupu ve zkráceném stavebním řízení podat před žalobou ve správním soudnictví odvolání k nadřízenému správnímu orgánu. K tomu soud uvedl, *že podle ustálené judikatury mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních. (...) Základním atributem právního státu je totiž požadavek, podle něhož veřejná moc může činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje. V této logice musí platit, že kompetence odvolacího orgánu plyne přímo z konkrétního zákonného ustanovení, anebo přinejmenším je dovoditelná z obecných zákonných ustanovení, zasazených do konceptu celkového fungování veřejné správy. Tak tomu však v daném případě není. Certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení (§ 117 stavebního zákona z roku 2006) není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu; lze proti němu přímo podat žalobu ke správnímu soudu.*¹⁴⁴⁾

Ohledně povahy certifikátu autorizovaného inspektora se dá předpokládat brzká změna zákonné úpravy, směřující k jeho využití zejména pro bezkonfliktní případy, a to při současném zajištění ochrany práv osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení.¹⁴⁵⁾

¹⁴³⁾ Vedral, Josef, Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu, ASPI ID LIT37153CZ

¹⁴⁴⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2011, č.j. 2 As 37/2011 - 81

¹⁴⁵⁾ viz Velká novela stavebního zákona, Právní rozhledy 3/2012, příloha Legislativa, str. II, nebo též Právní zpravodaj 53/2012, zdroj: Beck on-line

IV. SPRÁVNÍ DELIKTY

IV.1. Obecně

Správní delikt je jedním z druhů právních deliktů, který jako pojem není legálně definován. Literatura považuje za delikt protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.¹⁴⁶⁾ Správní delikty jsou tradičně děleny na přestupky a jiné správní delikty. Stavební zákon v § 178 – 183 definuje skutkové podstaty správních deliktů, přičemž při stanovení konkrétních druhů správních deliktů rozlišuje mezi těmi, kterých se může dopustit pouze (nepodnikající) fyzická osoba (přestupky) a těmi, jejichž pachatelem jsou právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby (jiné správní delikty). Uvedené rozlišení má významné dopady, a to jak po stránce hmotněprávní, tak i procesněprávní. Právnická osoba se nemůže dopustit přestupku, neboť nelze hovořit o vlastní vůli právnické osoby jako celku; jde vždy o jednání fyzických osob, jejichž jednání se právnické osobě přičítá.¹⁴⁷⁾ Delikty fyzických osob podnikajících nazývá literatura hybridními (smíšenými) správními delikty. Dopustit se jich mohou jak právnické osoby, tak podnikající fyzické osoby. Zavinění se u nich nezkoumá, stejně jako u správních deliktů právnických osob. Jedná se tedy o objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění a k jejich projednání se použije správní řád.¹⁴⁸⁾

IV.2. Přestupky

Definici pojmu přestupek nalezneme v zákoně o přestupcích¹⁴⁹⁾. Přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba, a to pouze taková, která splňuje jednak obecné znaky (např. věk a přičetnost) a současně typové znaky (tj. znaky skutkové podstaty). Aby protiprávní jednání bylo přestupkem, je potřeba současně naplnit znaky jak formální tak i materiální. K tomuto jen stručně z rozsudku NSS *je třeba každý konkrétní přestupek posuzovat nejen z toho hlediska, zda po formální stránce naplňuje skutkovou podstatu, ale i z hlediska materiálního korektivu. Zákon o přestupcích materiální korektiv vyjadřuje v § 2 odst. 1 slovy "... (zaviněné) jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem*

¹⁴⁶⁾ viz Hendrych, Dušan a kol.: Správní právo, str. 447

¹⁴⁷⁾ srovnej argumentaci použitou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2006 č.j. 5 As 4/2005 - 92

¹⁴⁸⁾ srovnej Horzinková, E., Fiala, Z.: Správní právo hmotné, str. 173

¹⁴⁹⁾ § 2 odst. 1 zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postizitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

společnosti".¹⁵⁰⁾ U přestupků se vždy zkoumá subjektivní odpovědnost. Stavební zákon nestanoví požadavek úmyslného zavinění, tudíž postačí zavinění z nedbalosti.¹⁵¹⁾ Ovšem zavinění je vždy potřeba prokázat, jinak se o přestupek nemůže jednat. NSS se touto otázkou zabýval v rozhodnutí ze dne 22.3.2005: *Jestliže uživatelé stavby byli v dobré víře v právní stav kupované nemovitosti a nevyšly najevo žádné pochybnosti o tom, že stavba není zkolaudována, chybí zavinění jako znak skutkové podstaty přestupku.*¹⁵²⁾

IV.3. Správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob

Právní úprava skutkových podstat správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob podle stavebního zákona, je až drobné odchylky shodná s právní úpravou přestupků. Odlišnost spočívá zejména v tom, že některých správních deliktů se může dopustit pouze stavební podnikatel. V případě správních deliktů právnických osob se nepoužije zákon o přestupcích, zejména se zde uplatní objektivní odpovědnost. Stavební zákon stanoví liberační důvod, kdy právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.¹⁵³⁾

U správního deliktu se tedy neprokazuje zavinění, nicméně je potřeba vždy prokázat naplnění skutkové podstaty. K tomuto se vyjádřil NSS takto: *objektivní odpovědnost právnické osoby za správní delikt neznámá, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty správního deliktu objektivní stránka spočívající v "příkázání" nebo "dovolení" zákonem sankcionovaného jednání, je třeba pro uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.*¹⁵⁴⁾ V případě uplatnění liberačního důvodu leží důkazní břemeno na povinném.

IV.4. Ukládání sankcí

Vedle postupů žádoucích pomatuje stavební zákon i na situace, kdy dochází k narušení předpokládaného pořádku. Subjektu porušující předpisy tak vzniká sekundární povin-

¹⁵⁰⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2005, č.j. 7 As 18/2004 - 48

¹⁵¹⁾ srovnej Potěšil, L. a kol., Stavební zákon - online komentář, komentář k § 178

¹⁵²⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2005, č.j. 5 As 24/2004 - 59

¹⁵³⁾ § 182 odst. 1 stavebního zákona

¹⁵⁴⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, č.j. 4 As 28/2006 - 65

nost strpět sankci, kterou je ve správním právu typicky pokuta. Stavební zákon stanoví pro přestupky i správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob shodné výše pokut. Z hlediska ukládání sankcí v podobě pokud nelze nezmínit náleží pléna Ústavního soudu ze dne 13.8.2002 č.j. Pl. ÚS 3/02, který dovedil zákaz tzv. likvidačních pokut. V dané věci šlo o pokutu, která by byla uložena při dolní hranici zákonného rozmezí, byla svou povahou zjevně nepřiměřené majetkovým poměrům. Z argumentace soudu: *Zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby umožňovala alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry delikventa, v daném případě tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl.*¹⁵⁵⁾ V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil předmětné ustanovení stavebního zákona. Odrazem tohoto výkladu budiž i současné znění stavebního zákona, které stanoví výhradně horní hranici sazby pokut. Druhou stranou mince tohoto nálezu ústavního soudu je pak skutečnost, že se v odvoláních a žalobách proti rozhodnutí správního orgánu o pokutě pravidelně objevuje účelové tvrzení o její likvidační povaze.

IV.5. Soudní výklad k některým správním deliktům podle stavebního zákona

V této části práce se zaměřím na soudní judikaturu, která se váže ke stavebnímu právu v oblasti správních deliktů. Nutno si přiznat, že v této oblasti není judikatura NSS příliš rozvinutá a v jednotlivých judikátech je hojně odkazováno na příklady z oblasti práva daňového. Jedním z problémů, které považuji za vhodné rozvést je stanovení okamžiku, od kterého běží lhůta pro projednání přestupku. To může činit problém zejména u trvajících přestupků, kterým může být například užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí. NSS dovedil, že *za trvajícím správním delikt lze považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu – v daném případě*

¹⁵⁵⁾ náleží pléna Ústavního soudu ze dne 13.8.2002 č.j. Pl. ÚS 3/02, v projednávané věci šlo provozovnu kadeřnictví v rodinném domě, provozované v rozporu se stavebním zákonem, proto byla uložena pokuta 500 tis. Zákonné rozmezí pro výši pokuty dle tehdy platného § 106 odst. 3 starého stavebního zákona bylo 500 tis. až 1 milion.

*tedy do okamžiku nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí nebo ukončení užívání stavby.*¹⁵⁶⁾ Je možno zde vystopovat zřetelnou paralelu s právem trestním.

Obdobně NSS určil též rozhodný okamžik pro běh lhůty pro projednání trvajících přestupku. *Půjde-li proto o přestupkové řízení zahajované z úřední povinnosti (ex offa), což je obecné pravidlo, je oním mezníkem den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku v souladu s § 73 odst. 1 zákona o přestupcích; podle citovaného ustanovení je totiž občan obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. To znamená, že zahajuje-li se přestupkové řízení ex offa, stává se podezřelý ze spáchání přestupku obviněným právě okamžikem zahájení řízení, konkrétně doručením oznámení o zahájení řízení, které může být spojeno rovněž s dalšími úkony (např. s předvoláním k ústnímu jednání podle § 74), protože tímto byl vůči němu učiněn první procesní úkon. (...) pokud je po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajících delikt trvá i nadále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. Existuje zde sice totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které delikt (přestupek) trvá a za které je sankce ukládána.*¹⁵⁷⁾

IV.6. Vada v řízení před správním orgánem a její relevance pro soudní přezkum

Tato otázka se netýká pouze správního trestání, lze ji vztáhnout na rozhodovací činnost správních orgánů obecně, nicméně právě v otázkách správního trestání možné vady řízení před správním orgánem nabývají na relevanci. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v rozšířeném senátě takto: *v první řadě platí, že vada řízení před správním orgánem je pro soudní přezkum relevantní pouze tehdy, mohla-li mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. To znamená, že musí existovat alespoň teoretická možnost, aby procesní pochybení mělo vliv na přezkoumávané rozhodnutí. Taková možnost ovlivnění rozhodnutí však může nastat z povahy věci pouze tam, kde vada předchází vydání napadeného rozhodnutí, a nikoliv tam, kde správní orgán nejprve rozhodl, a teprve poté porušil některé ustanovení procesního předpisu.*¹⁵⁸⁾

¹⁵⁶⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2005, č.j. 5 A 164/2002 - 44

¹⁵⁷⁾ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.6.2011, č.j. 9 As 101/2010 - 101

¹⁵⁸⁾ rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j. 6 A 76/2001 - 96

Na tento judikát navázal rozšířený senát v usnesení ze dne 15.1.2008, kde se zabýval náležitostmi rozhodnutí o správním deliktu: *V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen - to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (...). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.¹⁵⁹⁾*

IV.7. Okamžik zahájení stavby

Sporným může být ve vztahu ke správnímu trestání určení přesného okamžiku, od kterého je stavba již považována za započatou. To má pro správní trestání svůj význam zejména ve vztahu k posouzení, zda již došlo k zahájení nepovolené stavby. Pojem zahájení stavby totiž není v zákoně definován, nicméně mnohokrát se jím zabývala judikatura. V rozsudku ze dne 25.11.2004 dospěl Městský soud v Praze k závěru, že *zahájením stavby se rozumí takové práce, které jsou prováděny a směřují jednoznačně k realizaci stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace.*¹⁶⁰⁾ V rozsudku ze dne 24.9.2008 Nejvyšší správní soud dovodil, že zahájením stavby není skrývka ornice ani vytýčení stavby, neboť se jedná pouze o přípravné práce směřující k provedení stavby.¹⁶¹⁾ Zahájením stavby se tedy rozumí okamžik započetí prací, které směřují jednoznačně k provedení stavby (uskutečnění stavebního díla).

¹⁵⁹⁾ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006 - 73

¹⁶⁰⁾ rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.11.2004 č.j. 10 Ca 171/2003 - 96

¹⁶¹⁾ srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.9.2008 č.j. 3 As 17/2008 - 68

Současná judikatura tak navazuje na rozhodovací praxi předválečného Nejvyššího správního soudu, podle které se pojmem zahájení stavby *rozumějí všechny ony práce, jichž k zřízení nové budovy je zapotřebí a jež projevují se fyzicky nějakou změnou na staveništi samém*¹⁶²). Okamžik zahájení stavby ovšem nelze zaměňovat s okamžikem vzniku stavby jako samostatné věci ve významu občanskoprávním. Zároveň je při posouzení otázky, kdy dochází k zahájení stavby, je potřeba vždy vycházet z konkrétních okolností případu a z charakteru stavby.

¹⁶²) nález předválečného Nejvyššího správního soudu ze dne 16.9.1933 č.j. 15625/33, Boh. A 10712/1933

V. ZÁVĚR

Tématem této práce byla soudní judikatura ve věcech stavebních. Přiznejme si, že toto téma je podstatně širší než by se na první pohled mohlo zdát. Odrazem širše zadaného tématu je také celkové pojetí celé práce. Nebylo technicky možné zahrnout veškerou judikaturu, která by vyhovovala zadání, neboť by to nevyhnutelně vedlo k jedné ze dvou zcela nežádoucích situací. Buďto by práce byla povrchní a podobala by se spíše stručnému přehledu anebo by svým rozsahem několikanásobně překročila parametry diplomové práce.

Při výsledném zpracování jsem, co se týče rozsahu a pojetí práce zvolil řešení, které jsem považoval za nejvhodnější. Podrobně rozebrány a doplněny citacemi z judikatury jsou proto pouze vybrané oblasti stavebního práva, přičemž zohledněna je zejména judikatura aktuální. Témata, o nichž je podrobně pojednáno jsem volil na základě vlastních zkušeností z praxe. Kritériem výběru bylo množství sporných otázek, které vzbuzuje aplikace jednotlivých institutů a současně též pestrost odpovědí, které nabízejí soudy. Instituty, jež jsou vyčerpávajícím způsobem popsány v literatuře, jsou proto v této práci jen stručně představeny (např. stavební povolení). Ne zcela žádoucím výsledkem tohoto pojetí práce je skutečnost, že jsou jednotlivé její části ve vzájemném nepoměru co do rozsahu.

Jak vyplývá z předešlého odstavce, těžištěm práce jsou judikáty, které poskytují výklad sporných otázek z oblasti stavebního práva. První a nejobsáhlejší část práce se týká nástrojů územního plánování. Zejména jsem se zaměřil na ty nástroje územního plánování, které jsou relativně nové, tedy spojené s účinností nového stavebního zákona. Se zavedením opatření obecné povahy do praxe vyvstalo mnoho otázek, k jejichž řešení byl v tomto konkrétním případě povolán Nejvyšší správní soud. Lze konstatovat, že právě k územně plánovací dokumentaci se judikatura překotně vyvíjela a věřím, že se v této práci podařilo její podstatné milníky zachytit. Do části nazvané územní plánování jsou zahrnuty také kapitoly o stavbách veřejně prospěšných. Touto problematikou se profesně zabývám jako pracovník stavebního úřadu v Českých Budějovicích. Ve vztahu ke stavbám veřejně prospěšným proto mohou čtenáři nalézt několik postřehů z praxe.

Další část práce je věnována stavebnímu řádu. V této části jsem se nejvíce do hloubky věnoval problematice ohlašování staveb. Právě ohlašování staveb a fiktivní souhlas

mlčky považují za nejspornější bod celého stavebního zákona. Důkazem nejednotnosti pohledu odborníků na tuto problematiku budiž bohatá soudní judikatura k tomuto tématu. Nezůstala opomenuta ani problematika výjimek a odstraňování staveb. Představena byla rovněž činnost autorizovaného inspektora. Závěrečná část práce je pak věnována správním deliktům. Jistě neprávem je tato partie pojata velmi stručně, nicméně věřím, že i tato část má čtenáři co nabídnout.

V současné době je připravována rozsáhlejší novela stavebního zákona, toho času ve fázi obecné rozpravy v Poslanecké sněmovně. Z předloženého textu návrhu zákona lze dovodit záměr zjednodušit některé procesní postupy a také snaha omezit možnost obstrukčního jednání ze strany občanských sdružení za současného umožnění dotčené veřejnosti jako celku se podílet na rozhodování. S těmito cíli se v zásadě ztotožňuji, přesto se jistě nepodaří rozptýlit všechny pochybnosti o smysluplnosti právní úpravy.

De lege ferenda právě ve zjednodušení administrativní zátěže vidím správnou cestu, kterou by se měl další vývoj ubírat. Neustálým navyšováním počtu dokladů, které je potřeba získat před legálním započítáním stavebních aktivit, se státní správa pouze odcizuje veřejnosti. Mnohá ustanovení stavebního zákona jsou pak vnímány jako nadbytečné a obecně klesá důvěra v činnost státní správy. Bez nadsázky si přiznejme, že jednotlivé předpisy, které regulují stavební právo, mnohdy nejsou známy ani samotným úředníkům na příslušných úřadech. Právní úprava by proto měla stanovit především jednoznačné principy a zohlednit též skutečnost, že většina staveb je tzv. bezkonfliktních.

Z hlediska územního plánování je nezbytný otevřený dialog orgánů státní správy a dotčené veřejnosti. Klíčem, kterým lze předejít mnoha nedorozuměním při plánování staveb nadmístního významu, je včasné informování veřejnosti o plánovaném záměru, které bude podepřené věcnými argumenty. Patrně i přesto zůstane vždy určitá skupina osob a priori odmítající všechna smysluplná řešení v konkrétním území. Nelze ovšem připustit, aby tito jedinci měli právní nástroje, jak dlouhodobě upírat možnost rozvoje území obce potažmo kraje.

Závěrem mohu konstatovat, stavební právo tvoří svébytnou oblast práva správního a pochopení vzájemných souvislostí si žádá hlubší studium. Tato práce poskytuje přehled aktuálních závěrů, které oblasti stavebního práva dovodila soudní judikatura. Právě studium jednotlivých judikátů, které dotváří výkladový rámec jednotlivých institutů,

může napomoci pochopit problematiku jako celku. Stavební právo vždycky bude oblastí, kde se střetávají exaktní technické předpisy a právo v širším slova smyslu. Smyslem veřejnoprávní regulace nemůže být snaha tyto dvě zcela odlišné vědní disciplíny od sebe oddělit. Cílem stavebního práva by mělo být nalézání prostoru pro uplatnění technických norem, a to za současného respektování objektivního práva i soukromých a veřejných práv subjektivních.

VI. SUMMARY

The primary goal of this thesis was to investigate judicial decisions in the field of the spatial planning and building regulations. In the Czech Republic a new Building Act has become effective from January 2007. It was a significant change which brought a wide range of questions to be solved by courts. This thesis covers the most important conclusions of decisions dedicated to the building code especially from the Supreme Administrative Court of the Czech Republic.

Because of the amount of courts' conclusions the finally work is more concerned in particular issues while the others are just briefly mentioned. The first part contains the chapters of the spatial planning and defines its objectives and area of application. In this part are thoroughly explained the provisions of general character used in the spatial planning and their judicial review. The first part of the thesis also describes the problems with public purpose construction planning, particularly highways. The second part is dedicated to the building regulations, building permit process and a structure removing. In the rest of this work the administrative delicts are shortly introduced.

However in Czech legal system is judge-made law not accepted as a source of law, every single judgment provides an interpretation of legislation. In general the study of judicial decision can offer the path to understanding application problems. In fact the law is not written in a code or a statute. It is derived from the reasons given by judges for their decisions.

SEZNAM POUŽITÉ A CITOVANÉ LITERATURY

BÁRTOVÁ H., RŮŽIČKA M.: *Územní plánování a doprava*, 1. vydání, Praha: ABF – nakladatelství ARCH, edice Stavební právo, 2008, 128 s., ISBN 978-80-86905-48-8

BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M.: *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*, 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2006, 308 s.

ISBN 80-7201-579-6

DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, 703 s. ISBN 80-7201-626-1.

DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., SEDLÁČKOVÁ, V., SKLENÁŘ, T., TUNKA, M., VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Prováděcí předpisy k novému stavebnímu zákonu s poznámkami*. Praha: Linde, 2007, 330 s. ISBN 978-80-7201-656-3.

DOLEŽAL, J., MAREČEK, J., VOBOŘIL, O.: *Stavební zákon v teorii a praxi, úplné znění zákona s komentářem a prováděcí předpisy*, 7. vydání. Praha: Linde, 2002, 1006 s. ISBN 80-7201-343-2

HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 504 s. ISBN 978-80-7400-044-7

HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2

HENDRYCH, Dušan a kol.: *Právní slovník*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, online [cit. 2012-03-01]. <<http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam>>

HOETZEL, Jiří: *Československé správní právo. Část všeobecná*, 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937, 508 s.

HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z.: *Správní právo hmotné. Obecná část*, 1. vydání. Praha: Leges, 2010, 208 s., ISBN 978-80-87212-55-4

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s., ISBN 978-80-7400-401-8

KOPECKÝ, Martin: *K vymezení okruhu účastníků územního a stavebního řízení*. Právní rozhledy 23/2009, 17. ročník. Praha: C. H. Beck, str. 843-847, ISSN 1210-6410

- MALÝ, Stanislav: *Nový stavební zákon s komentářem*, Praha: ASPI, 2007, 748 s. ISBN 978-80-7357-249-5
- MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J.: *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*, 1. vydání, Praha: ASPI, 2008, 1472 s. ISBN 978-80-7357-296-9
- PLOS, Jiří: *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*, 1. vydání. Praha: Grada 2007, 672 s. ISBN 978-80-247-1586-5
- POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: *Stavební zákon - online komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, online [cit. 2012-03-03]. <<http://www.beck-online.cz/legalis/document-view.seam>>
- Právní rozhledy*: Praha: C. H. Beck, 1993- , 1. - 20. ročník (do čísla 3), ISSN 1210-6410
- SKULOVÁ, Soňa, a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6
- SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol.: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*, Praha: Leges, 2011, Edice Student, 416 s. ISBN 978-80-87212-80-6
- Soudní judikatura ve věcech správních*: Praha: Codex Bohemia později ASPI, 1998-2002, 1. - 5. ročník, ISSN 1212-0073
- SPÁČIL, Jiří: *Projednání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona*. *Právní rozhledy* 9/2010, 18. ročník. Praha: C. H. Beck, str. 305-308, ISSN 1210-6410
- TUNKA, Martin: *Obsah územně plánovací dokumentace*, 1. vydání, Praha: ABF – nakladatelství ARCH, edice Stavební právo, 2003, 191 s., ISBN 80-86165-34-5
- VEDRAL, Josef: *Správní řád. Komentář*, 1. vydání. Praha: Bova Polygon, 2006, 1042 s. ISBN 80-7273-134-3
- VEDRAL, Josef: *Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu*. Původní nebo upravené texty pro ASPI, 2011, ASPI ID LIT37153CZ, systém ASPI, cit. [2012-02-16]
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Soudní řád správní. Komentář*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, 338 s. ISBN 80-7179-864-9

Seznam použitých a citovaných judikátů

nález předválečného Nejvyššího správního soudu ze dne 16.9.1933 č.j. 15625/33,
Boh. A 10712/1933

rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20.10.1998 č.j. 31 Ca 250/97-23

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.12.1999 č.j. 2 Cdon 1889/97 - 175

nález pléna Ústavního soudu ze dne 22.3.2000 č.j. Pl. US 19/99

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31.8.2000 č.j. 7 A 89/98 - 35

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.3.2001 č.j. 22 Cdo 2617/99

rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29.11.2001, č.j. 29 Ca 62/2001 - 24

nález pléna Ústavního soudu ze dne 13.8.2002 č.j. Pl. ÚS 3/02

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8.4.2003 č.j. 22 Cdo 572/2003

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.11.2004 č.j. 10 Ca 171/2003 - 96

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.2.2005, č.j. 7 As 18/2004 - 48

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.2.2005, č.j. 4 As 33/2003-106

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2005, č.j. 5 A 164/2002 - 44

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2005, č.j. 5 As 24/2004 - 59

rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.7.2005, č.j. 6 A
76/2001 - 96

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27.9.2005, č.j. 1 Ao 1/2005 - 98

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, č.j. 3 As 8/2005 - 118

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.1.2006 č.j. 5 As 4/2005 - 92

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2006 č.j. 2 As 44/2005 - 116

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.11.2006, č.j. 6 As 67/2006 - 79

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2007, č.j. 1 As 46/2006 - 75

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2007 č.j. 3 Ao 1/2007 - 44

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.3.2007, č.j. 4 As 28/2006 - 65

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2007 č.j. 4 Ao 1/2007 - 43

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2007, č.j. 9 As 46/2007 - 54

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.8.2007 čj. 22 Cdo 2808/2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.8.2007, č.j. 2 As 79/2006 - 86

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2007, č. j. 2 As 7/2007 - 67

usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2007 č.j. IV. ÚS 1791/07

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006 - 73

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.4.2008 č.j. 7 As 57/2007 - 98

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2008, č.j. 9 As 61/2007-52

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008 č.j. 1 As 16/2008 - 48

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.9.2008 č.j. 3 As 17/2008 - 68

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 6 As 7/2005 - 97

nález pléna Ústavního soudu ze dne 19.11.2008 č.j. Pl. ÚS 14/07

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.2.2009 č.j. 2 Ao 4/2008 - 88

usnesení 1. senátu o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 2.4.2009 č.j. 1 Ao 1/2009 - 94

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2009, č. j. 7 As 29/2009 - 58

nález pléna Ústavního soudu ze dne 26.5.2009 č.j. Pl. ÚS 40/08

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.6.2009, č.j. 5 As 67/2008 - 111

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2009, č.j. 7 As 10/2009 - 86

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 1 Ao 1/2009 - 120

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2009, č.j. 7 As 61/2008 - 135

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.10.2009, č.j. 9 As 21/2009 – 150

rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2009 č.j. 2 Afs 186/2006 - 54

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, čj. 9 Ao 3/2009 - 59
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.2.2010, č.j. 7 As 2/2009 - 80
nález Ústavního soudu ze dne 29.3.2010 č.j. IV ÚS 2087/07
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2010, čj. 8 Ao 2/2010 - 644
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 č.j. 5 As 41/2009 - 91
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.8.2010, č.j. 9 As 63/2010-111
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2010 č.j. 7 As 54/2010 - 121
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010 č.j. 5 Ao 4/2010 - 29
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.8.2010 č.j. 8 As 7/2010 - 99
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.9.2010 č.j. 1 Ao 3/2010 - 161
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.9.2010, č.j. 1 As 77/2010 - 95
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2010 č.j. 2 As 69/2010 - 122
nález pléna Ústavního soudu ze dne 2.11.2010 č.j. Pl. ÚS 5/10
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.1.2011 č.j. 1 Ao 2/2010 - 185
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.2.2011 č.j. 6 Ao 6/2010 - 103
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2011 č.j. 6 Ao 1/2011 - 74
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, č.j. 7 As 2/2011 - 52
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1.6.2011, č.j. 1 As 6/2011 - 347
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.6.2011, č.j. 9 As 101/2010 - 101
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2011 č.j. 7 As 54/2011 - 85
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011 č.j. 1 As 56/2011 - 133
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2011, č.j. 1 As 69/2011 - 176
usnesení 2. senátu NSS o postoupení věci rozšířenému senátu ze dne 20.7.2011, č.j. 2
As 86/2010 - 62
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2011, č.j. 5 As 30/2011 - 93
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2011 č.j. 9 As 35/2011 - 170

rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.8.2011, č.j. 2 As 75/2009 - 113

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.10.2011 č.j. 6 Ao 5/2011 - 43

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.10.2011 č.j. 1 As 84/2011 - 137

usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 9.11.2011 č.j. Konf 63/2011 - 5

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2011 č.j. 2 As 89/2011 - 217

usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2012 č.j. 2 Ao 9/2011 - 71

Při zpracování této diplomové práce byl k vyhledávání jednotlivých judikátů a práci s nimi použit software ASPI, © Wolters Kluwer ČR, a. s. není-li přímo v odkaze pod čarou uveden jiný zdroj.

Citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na webových stránkách <www.nssoud.cz>.

Citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na webových stránkách <[www.nalus/usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)>.

Citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na webových stránkách <www.nsoud.cz>.

Seznam použitých a citovaných právních předpisů

zákony a ústavní zákony:

- č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) *(již neplatí)*
- č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
- č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
- č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
- č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
- č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
- č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky
- č. 254/2000 Sb., vodní zákon
- č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
- č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- č. 500/2004 Sb., správní řád
- č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

vyhlášky:

- 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu *(již neplatí)*
- č. 137/1998 Sb., o obecných požadavcích na výstavbu *(již neplatí)*

č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření

č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby

Vyhlášené mezinárodní smlouvy:

č. 124/2004 Sb.m.s., Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva

předpisy Evropského společenství (Evropské unie)

Směrnice Evropské rady č. 85/337/EEC, o posuzování vlivů některých projektů na životní prostředí, tzv. směrnice EIA (*již neplatí*)

Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí tzv. SEA směrnice

Není-li v textu práce uvedeno jinak, odkazuje se na právní předpisy ve znění účinném ke dni uzávěrky této práce (tj. 10.3.2012), popřípadě na poslední znění před zánikem jejich platnosti.