

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Karolína Strnadová

Dotčené orgány ve stavebním řízení

Diplomová práce

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

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : [10. 12. 2023]

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 172 558 znaků včetně mezer.

Karolína Strnadová

V Praze dne 10. 12. 2023

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za jeho cenné rady a připomínky, které mi pomohly při vypracování diplomové práce. Svě rodině rovněž velice děkuji za podporu, které se mi dostávalo po celou dobu mého studia.

Obsah

<i>Úvod</i>	<i>1</i>
1 Stavební řízení dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb.	3
1.1 Účastníci stavebního řízení	4
1.2 Žádost o stavební povolení	7
1.2.1 Přílohy k žádosti o stavební povolení	8
1.2.2 Přezkoumání podané žádosti	10
1.3 Zahájení stavebního řízení	13
1.4 Námitky účastníků řízení	16
1.5 Stavební povolení	17
2 Dotčené orgány	19
2.1 Činnost dotčených orgánů	20
2.2 Vyjádření dotčených orgánů	22
2.3 Soudní ochrana proti vyjádření dotčených orgánů	23
3 Úkony dotčených orgánů ve stavebním řízení	27
3.1 Závazná stanoviska dotčených orgánů	27
3.2 Zákon č. 183/2006 Sb.	31
3.2.1 Vázanost dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem	31
3.2.2 Fikce souhlasného závazného stanoviska	33
3.2.3 Koordinované závazné stanovisko	35
3.2.4 Rozpor mezi závaznými stanovisky	38
3.3 Zákon č. 283/2021 Sb.	39
3.3.1 Základní změny ve vyhlášeném znění	40
3.3.2 Organizační integrace dotčených orgánů	42
3.3.3 Dotčené orgány v novele	43
3.4 Závazná stanoviska na úseku ochrany životního prostředí	44
3.4.1 Vztah k zákonu č. 283/2021 Sb.	45
3.4.2 Důvody hlavních změn	46
3.4.3 Vztah k novele zákona č. 283/2021 Sb.	49

4	<i>Komparace modelů organizace dotčených orgánů</i>	50
4.1	Model dle zákona č. 183/2006 Sb.	50
4.2	Model organizační integrace dotčených orgánů	53
4.3	Model procesní integrace v oblasti životního prostředí	55
	<i>Závěr</i>	59
	<i>Seznam zkratek</i>	64
	<i>Seznam použitých zdrojů</i>	65
	<i>Abstrakt</i>	70
	<i>Abstract</i>	71

Úvod

Postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení je tématem v poslední době hojně diskutovaným a dalo by se říci, že i poněkud kontroverzním. Stavební zákon prošel v krátké době velkým množstvím zásadních změn, přičemž právě postavení dotčených orgánů a jimi (nejen ve stavebním řízení) vydávané úkony jsou předmětem diskuse polarizující odbornou veřejnost. A právě mnohost rozdílných názorů a recentní radikální změny v oblasti veřejného stavebního práva mě motivovaly k výběru tématu diplomové práce, jelikož problematiku postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení považuji za teoreticky i prakticky významnou. Vzhledem ke komplikovanosti stavebního řízení, velkému množství častých změn a nejednotnosti názorů, jak vyřešit jeho klíčové problémy, je dle mého názoru na místě tomuto tématu více porozumět, rozebrat protichůdné názory a pokusit se o nalezení kompromisního přístupu.

Na úvod je vhodné zmínit, že diplomová práce nese název *Dotčené orgány ve stavebním řízení*, jelikož je dle platné a účinné právní úpravy, stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, územní řízení odděleno od stavebního řízení. Dle nové úpravy stavebního zákona č. 283/2021 Sb., která nabude účinnosti dne 1. 1.2024 se ovšem bude již jednat o *řízení o povolení záměru*, jež bude zahrnovat dosavadní územní a stavební řízení. S touto změnou přijde i změna ve vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, která se doposud vydávala zvlášť v územním a zvlášť ve stavebním řízení. Dle nové právní úpravy se budou dotčené orgány, vzhledem k existenci jednotného řízení o povolení záměru, vyjadřovat jen jednou.

Mým cílem je čtenáři mimo jiné představit různé úpravy stavebního zákona a zákonů souvisejících, se zaměřením na dotčené orgány a jimi vydávané úkony. Stěžejní část práce je z tohoto důvodu zaměřena na ustanovení upravující úkony dotčených orgánů ve stavebním řízení, která je završena komparativní částí. Vzhledem ke komplikovanosti právní úpravy stavebního řízení a dotčených orgánů začínám nejprve jejich rozborem, v jehož rámci se zaměřím na některá diskutabilní ustanovení, jež podrobím hlubší analýze. Teprve poté považuji za vhodné se již blíže soustředit na úkony dotčených orgánů ve stavebním řízení, kde se, po obecné úvodní kapitole, práce bude věnovat jejich podrobnější analýze dle různých právních úprav. Načež následuje poslední část, která, na základě části předchozí, identifikuje tři hlavní modely organizace dotčených orgánů ve stavebním řízení a porovnává je ze dvou naproti sobě stojících hledisek – z hlediska rychlosti řízení a z hlediska ochrany dotčených veřejných zájmů. V poslední části se soustředím především na témata, kterým jsem se blíže věnovala obecněji ve třetí části. Konečným cílem práce je najít takový model, který neúměrně neupřednostňuje rychlost řízení před ochranou dotčených veřejných zájmů a naopak.

První část je věnována stavebnímu řízení dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Práce nejprve pojednává o účastnících stavebního řízení, dále o podání žádosti o stavební povolení, zahájení stavebního řízení, námitkách účastníků a konečně se věnuje stavebnímu povolení.

Část druhá pojednává o dotčených orgánech a seznamuje čtenáře v obecné rovině s tímto pojmem, s činností dotčených orgánů a blíže se zabývá vyjádřením vydávaným dotčenými orgány, včetně soudní ochrany proti němu.

Třetí část se již věnuje úkonům dotčených orgánů ve stavebním řízení. Nejprve čtenáře blíže seznámím se závaznými stanovisky dotčených orgánů, kterými se dále budu zabývat již ve vztahu k rozdílným právním úpravám. Konkrétně bude především pojednáno o tématech, jež považuji za relevantní ve vztahu ke čtvrté, komparativní, části práce. Jmenovitě je třetí část věnována úpravě podle **i)** stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, **ii)** nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění a ve znění zákona č. 152/2023 Sb., a v poslední řadě úpravě závazných stanovisek na úseku ochrany životního prostředí, kde se podrobněji zabývám důvody hlavních změn, které s sebou přináší **iii)** zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Z vyjmenovaných právních úprav jsem v poslední, čtvrté, části vyvodila tři hlavní modely organizace dotčených orgánů, kterými jsou **i)** model dle zákona č. 183/2006, ve znění pozdějších předpisů, který počítá s existencí dotčených orgánů oddělených od stavebních úřadů, **ii)** model dle zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění, spočívající v organizační integraci dotčených orgánů do státní stavební správy a nakonec **iii)** model procesní integrace v oblasti ochrany životního prostředí dle zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Při psaní diplomové práce budu především vycházet z platné a účinné právní úpravy a z vyhlášeného a novelizovaného znění nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Dále ze související judikatury, literatury a důvodových zpráv či odborných článků.

Co se metodiky psaní diplomové práce týče, k představení základních témat a k jejich podrobnějšímu rozboru bude využita metoda deskriptivní a analytická. Metoda komparativní bude použita v poslední části při porovnávání jednotlivých úprav.

Diplomová práce odpovídá právnímu stavu ke dni 22. 10. 2023.

1 Stavební řízení dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Pro lepší pochopení role dotčených orgánů ve stavebním řízení, je na místě si tyto pojmy nejprve vymežit. Z tohoto důvodu je první část práce věnována stavebnímu řízení dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., jelikož se jedná o platnou a účinnou právní úpravu v době psaní této práce.

V obecné rovině upravuje stavební zákon č. 183/2006 Sb. tři hlavní režimy provádění staveb. Od nejjednodušší po nejsložitější se jedná o **i)** tzv. volný režim¹ - jenž upravuje situace, kdy není vyžadováno stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, **ii)** ohlášení² stavebnímu úřadu a konečně **iii)** podání žádosti ke stavebnímu povolení,³ které je, až na zákonné výjimky, vyžadováno u staveb všeho druhu. Vzhledem k tomu, že u staveb vyžadujících stavební povolení proběhne stavební řízení vždy, je právě tento režim náplní této části. Existují ovšem i další alternativy, které stavební povolení nahrazují, jsou jimi: **iv)** veřejnoprávní smlouva a **v)** oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.⁴ Rozsah této práce ovšem neumožňuje se jimi podrobněji zabývat, z tohoto důvodu jsou zde uvedeny pouze pro úplnost.

Základním režimem pro povolování realizace staveb je tedy výše uvedený režim stavebního povolení – jedná se o správní řízení, které se zahajuje pouze na žádost⁵ a jehož výsledkem může být jednak stavební povolení, zastavení řízení,⁶ či rozhodnutí o zamítnutí žádosti.^{7, 8} Stavební řízení je stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. upraveno v § 108 až § 115. Ustanovení § 108 nejprve mimo jiné vymezuje, v jakých případech je stavební povolení vyžadováno, čím ho lze nahradit, nebo kdy se nevydává. Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li stavební zákon nebo zvláštní právní předpis jinak. Na základě tohoto ustanovení ho vyžadují změny staveb uvedených v § 104, jejichž provedení by mělo za následek překročení jejich parametrů. Je-li ovšem stavebníkem u stavebních záměrů podle § 104 namísto ohlášení podána žádost o stavební povolení, stavební úřad ji projedná ve stavebním řízení. Stavební řízení je vedeno také tehdy, jestliže stavební úřad rozhodl usnesením podle § 107, že ohlášený stavební

¹ § 103 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

² § 104 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

³ § 108 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴ ONDRA, M. Provádění staveb a jejich změn. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4. S. 75-76.

⁵ § 44 správního řádu.

⁶ § 66 odst. 1 správního řádu.

⁷ § 51 odst. 3 správního řádu.

⁸ ONDRA, M. Provádění staveb a jejich změn. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4. S. 93.

záměr projedná ve stavebním řízení. Stavební řízení se naopak nevede, je-li podána žádost o stavební povolení u stavebních záměrů podle § 103. Stavební povolení lze nahradit veřejnoprávní smlouvou za podmínek uvedených v § 116 nebo oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora za podmínek uvedených v § 117. Stavební povolení se dále nevydává, pokud je vydáno společné povolení.

Následující kapitoly jsou podrobněji věnovány některým dalším ustanovením upravujícím stavební povolení, konkrétně se soustředím na úpravu **i)** účastníků stavebního řízení, **ii)** žádosti o stavební povolení, včetně jejích příloh a jejího přezkoumání příslušným stavebním úřadem, **iii)** zahájení stavebního řízení, **iv)** námitek účastníků řízení a konečného **v)** stavebního povolení.

1.1 Účastníci stavebního řízení

Stavební zákon č. 183/2006 Sb. nejprve v ustanovení § 109 vymezuje účastníky stavebního řízení, jimiž jsou **i)** stavebník, **ii)** vlastník stavby, na níž má být provedena změna, v případě, že se jedná o osobu odlišnou od stavebníka, dále osoba, která **iii)** je vlastníkem pozemku, na kterém má být stavba provedena a zároveň může být její vlastnické právo k tomuto pozemku přímo dotčeno prováděním stavby - opět v případě, že se jedná o osobu odlišnou od stavebníka, dalším účastníkem řízení je **iv)** vlastník stavby nacházející se na pozemku, na kterém má být tato stavba provedena, a osoba, která má k tomuto pozemku nebo stavbě právo, které odpovídá věcnému břemenu, mohou-li být práva těchto osob prováděním stavby přímo dotčena, dále **v)** vlastník sousedního pozemku nebo vlastník stavby na tomto pozemku, což platí v případě, že může být jeho vlastnické právo k tomuto pozemku nebo stavbě přímo dotčeno prováděním stavby, **vi)** poslední písmeno označuje za účastníka stavebního řízení toho, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.

Co se vztahu mezi ustanovením o účastnících řízení dle stavebního zákona a správního řádu⁹ týče, zde stavební úřad vychází právě z úpravy stanovené stavebním zákonem. Stavební zákon sice odkazuje na použití správního řádu,¹⁰ ale to platí pouze v případech, kdy sám nestanoví úpravu rozdílnou. V případě účastníků řízení se ovšem jedná o úpravu vůči správnímu řádu speciální, a ten se pro ně tudíž neuplatní ani podpůrně.

⁹ § 27 správního řádu.

¹⁰ § 192 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Projevem speciality je kupříkladu neuplatnění ustanovení správního řádu, které se týká rozdělení účastníků na **i)** hlavní¹¹ a **ii)** vedlejší.¹² Stavební zákon přiznává postavení hlavního účastníka dle § 27 odst. 1 správního řádu i osobě, která by ho při pouhém použití správního řádu neměla. Je totiž možné, aby toto právo bylo přiznáno také osobám podle § 109 písm. b) až d) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.¹³ Z hlediska správního řádu by postavení hlavního účastníka měl pouze stavebník, stavební zákon toto postavení ovšem přiznává i dalším osobám, což je projevem jeho speciality vůči správnímu řádu.¹⁴ Okruh účastníků stavebního řízení stanoví stavební úřad.¹⁵ V jeho průběhu může ovšem docházet ke změnám v osobách účastníků, například z důvodu změny vlastnictví nemovitosti, stavební úřad proto musí změny během celého řízení monitorovat a na jejich případný výskyt patřičně reagovat.¹⁶ Novým účastníkům mají být oznamovány veškeré úkony v řízení, je proto úkolem právě stavebního úřadu, aby je o probíhajícím řízení uvědomil.¹⁷

Otázkou zůstává, proč zákonodárce zvolil úpravu, ve které přiznává vlastníku stavby jiné postavení než vlastníku pozemku. Vlastník stavby je osobou, které právo být účastníkem nesporně náleží, vlastníkovu pozemku ovšem nikoliv. Vlastník pozemku musí, na rozdíl od vlastníka stavby, uvést v čem spatřuje přímé dotčení svých práv, pokud by se na stavebním úřadu domáhal postavení účastníka řízení.¹⁸ Pakliže porovnáme jejich účastenství ve stavebním řízení s účastenstvím v územním řízení, zjistíme, že zde je v § 85 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. úprava odlišná. V tomto ustanovení je nesporné že je účastníkem v § 85 odst. 2 písm. a) vlastník pozemku nebo stavby. Komentář k § 85 odst. 2 písm. a) stavebního zákona uvádí následující: „*Už jen z principu musí být vlastník pozemku nebo stavby účastníkem, který je záměrem přímo dotčen, jelikož umístění stavby na cizím pozemku je samotným faktem dotčení jeho vlastnického práva k pozemku. Zařazení vlastníka pozemku nebo stavby mezi účastníky územního řízení směřuje především k ochraně vlastnických práv, kdy by vlastník měl vždy vědět, co se s jeho majetkem děje. Z tohoto důvodu musí také být k žádosti o vydání územního rozhodnutí doložen jeho souhlas, a to v případě, že žadatel není sám vlastníkem.*“¹⁹ Z mého pohledu platí to samé pro případ stavebního

¹¹ § 27 odst. 1 správního řádu.

¹² § 27 odst. 2 správního řádu.

¹³ Což plyne z § 112 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., kde je stanoveno, že „účastníky řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu jsou vždy účastníci řízení podle § 109 písm. a) až d).“

¹⁴ Viz § 27 odst. 3 správního řádu.

¹⁵ Účastníkem řízení je ovšem vždy ten, komu takové postavení náleží ze zákona. Viz např. § 84 správního řádu, který dopadá na situace, kdy správní orgán neoznámí rozhodnutí osobě, která byla účastníkem.

¹⁶ Viz § 42 odst. 2 správního řádu.

¹⁷ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 823-829.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Tamtéž.

řízení a podmínky by pro vlastníka pozemku měly být stejné jako v řízení územním, není totiž důvodné, aby zákon stejně nesporné právo nepřiznával vlastníku pozemku také ve stavebním řízení. Tento argument by mohl najít navíc podporu v § 506 občanského zákoníku,²⁰ jenž upravuje princip *superficies solo cedit*, tedy, že součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, včetně staveb zřízených na pozemku a toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.²¹ ²² Pokud se tedy stavba stane součástí pozemku se vším, co je její součástí, neměl by zde být důvod, aby vlastník pozemku prokazoval ve stavebním řízení přímé dotčení svých práv. Jelikož nejen umístění stavby, ale i způsob provedení stavby je zásahem do jeho vlastnického práva k pozemku a zakládá z mého pohledu přímé dotčení jeho práv. Z těchto důvodů hodnotím kladně novou právní úpravu²³ v § 182 písm. c), kde jsou nespornými účastníky řízení o povolení záměru vlastník pozemku nebo stavby.

Účastenství může některým osobám přiznávat i zvláštní právní předpis,²⁴ i v takovém případě bude stavební úřad povinen zkoumat, zda jsou splněny podmínky, které těmto osobám přiznávají postavení účastníka stavebního řízení.²⁵

Úkolem stavebního úřadu je tudíž nejprve stanovit okruh účastníků stavebního řízení. Jeho prvním krokem je stanovení účastníků, kterým právo být účastníkem náleží bezesporu. Dále zkoumá splnění podmínek účastenství těch účastníků, jejichž právo je přímo dotčeno provedením stavby, a těch, kterým právo k účastenství náleží na základě ustanovení zvláštního zákona. Tím ovšem nemusí být okruh účastníků stavebního řízení vyčerpán. Dalším úkolem stavebního úřadu je průběžná kontrola, zda nedochází v průběhu řízení ke změnám v osobách účastníků. Pokud k těmto změnám dojde, je úřad povinen je kontaktovat a o probíhajícím řízení informovat. Osobě domáhající se svého práva na účast ovšem toto právo po důkladném zhodnocení stavebním úřadem příslušet vždy nemusí. V případě této alternativy je stavební úřad povinen rozhodnout o tom, že určitá osoba není účastníkem, formou usnesení, které musí být z jeho strany řádně zdůvodněno.^{26,27}

²⁰ Zákon č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., *občanský zákoník*, ve znění pozdějších předpisů.

²² I z tohoto principu existují ovšem výjimky, které najdeme například v § 506 odst. 2 občanského zákoníku. Součástí pozemku kupříkladu nebude stavba se samostatným účelovým určením, kterou může být např. stavba metra.

²³ Stavební zákon č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁴ Např. zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁵ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 465-470.

²⁶ § 28 správního řádu.

²⁷ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 825.

1.2 Žádost o stavební povolení

Po stanovení okruhu účastníků stavebního řízení je cílem této kapitoly rozebrat další ustanovení stavebního zákona č. 183/2006 Sb., upravující žádost o stavební povolení.²⁸ Stavebník musí žádost o stavební povolení podat na příslušném formuláři,²⁹ čímž zahajuje stavební řízení.³⁰ Co se obsahových náležitostí žádosti týče,³¹ ta musí především obsahovat identifikační údaje o stavebníkovi, tedy o příslušné fyzické či právnické osobě, například jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu u osob fyzických a název, identifikační číslo a sídlo u osob právnických.³² Dalšími údaji jsou informace **i)** o pozemku, **ii)** základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, **iii)** údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět a **iv)** vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru na své nemovitosti. U dočasné stavby je rovněž potřeba uvést dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění.³³

Co když ovšem nastane situace, že žadatel nepodá žádost o stavební povolení na zákonem stanoveném formuláři? V takovém případě by se dle Nejvyššího správního soudu jednalo sice o žádost vadnou, taková skutečnost by ovšem nevylučovala způsobilost této žádosti zahájit stavební řízení. V praxi by uvedená situace znamenala, že má stavební úřad povinnost žadatele o stavební povolení vyzvat k doplnění žádosti, zatímco za tímto účelem řízení na potřebnou dobu přeruší k odstranění vad žádosti, jak plyne z § 111 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu.³⁴ Nejvyšší správní soud ovšem připouští také existenci opačného názoru v odborné literatuře, podle něhož žádost o stavební povolení či o vydání územního rozhodnutí, jež není podána na předepsaném formuláři, představuje úkon, který není vůbec možné považovat za žádost způsobilou zahájit správní řízení, a stavební úřad by tedy měl podle správního řádu³⁵ věc usnesením odložit.^{36, 37}

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu hodnotím kladně a přikláním se k argumentům podporujícím jeho rozhodnutí, mezi něž patří následující: „*Rovněž výše citovaný komentář*

²⁸ Viz § 110 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

²⁹ § 196 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

³⁰ § 44 správního řádu.

³¹ § 110 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

³² MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 823-829.

³³ § 110 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20.

³⁵ Viz § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu.

³⁶ Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. V Praze: Linde Praha, a. s., 2006. ISBN 80-7201-626-1. S. 214.

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20.

ke správnímu řádu (Vedral, J., op. cit., s. 476-477) uvádí, že některé zákonné úpravy mohou obsahovat odchylky od obecného způsobu zahájení řízení podle § 44 správního řádu a například výslovně stanovit, že správní řízení je zahájeno až dnem, kdy správnímu orgánu dojde bezvadný návrh. Takové případy, které prolamují obecnou zásadu, podle níž je řízení zahájeno podáním žádosti, i když nemá všechny zákonem stanovené náležitosti, však musí být podle citovaného autora výslovně stanoveny zákonem. Rovněž Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by podání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení jiným způsobem než na stanoveném formuláři nemělo mít za následek zahájení správního řízení, musel by tento jiný procesní režim zákon výslovně stanovit (viz nad rámec příkladů uváděných v citovaném komentáři např. § 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), což ovšem § 196 stavebního zákona z roku 2006 ani jiné zákonné ustanovení nečiní. V takovém případě je nutno vycházet z toho, že každý úkon účastníka správního řízení má být v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzován podle svého obsahu, nikoliv formy. Je-li tedy z obsahu podání zjevné, že jím účastník žádá o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, je třeba ho za takovou žádost považovat, byť není podána na stanoveném formuláři. Jedná se tedy o žádost sice vadnou, ale přesto způsobilou zahájit správní řízení.³⁸

1.2.1 Přílohy k žádosti o stavební povolení

Za určitých okolností mohou být součástí žádosti také následující přílohy. Pro případ, že žadatel není vlastníkem pozemku nebo stavby a není zároveň oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, musí být součástí žádosti souhlas dle § 184a stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tedy souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Dále může být součástí žádosti územní rozhodnutí či veřejnoprávní smlouva, která jej nahrazuje anebo územní souhlas, pokud je jejich vydání stavebním zákonem vyžadováno a nevydal je stavební úřad příslušný k povolení stavby.³⁹ K tomu, aby bylo možné věc řádně posoudit a projednat, je nutné, aby byly uvedené podklady stavebníkem přiloženy s doložkou o nabytí právní moci – pro případ územního rozhodnutí, nebo doložkou o účinnosti v případě veřejnoprávní smlouvy a pro případ územního souhlasu. Tyto podklady jsou ovšem stavebníkem přikládány pouze v případě, že nebyly vydány stavebním úřadem příslušným k povolení stavby.⁴⁰

³⁸ Tamtéž.

³⁹ § 110 odst. 2, písm. b) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 829-839.

Je-li ve stavebním řízení potřeba postupovat v souladu s dotčenými orgány, je stavebník povinen opatřit i všechna jejich závazná stanoviska. Tuto povinnost upravují zvláštní právní předpisy a stavební zákon, který stavebnímu úřadu ukládá součinnost s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy dle zvláštních právních předpisů. O dotčených orgánech a jejich závazných stanoviscích bude pojednáno podrobněji v dalších částech.

Stavební úřad je také povinen zkoumat, zda jsou splněny požadavky týkající se příjezdu ke stavbě a jejího technického vybavení. Povinností stavebníka je, aby stavebnímu úřadu prokázal možnost řádného užívání stavby po jejím dokončení i z hlediska existence pozemní komunikace, po které bude zajištěn bezpečný a právním předpisům odpovídající přístup ke stavbě. Z tohoto důvodu jsou povinnou součástí žádosti stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.⁴¹

Další přílohou je projektová dokumentace, k jejímuž zpracování má oprávnění projektant.⁴² Dokumentace obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení a dokladovou část.⁴³

Vzhledem k tomu, že stavební úřad vykonává v různých fázích výstavby kontrolní prohlídky, je v poslední řadě povinnou přílohou i návrh plánu kontrolních prohlídek stavby. Stavební úřad má povinnost provést kontrolní prohlídku stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení nebo v plánu kontrolních prohlídek stavby (jakkoli je praxe v tomto ohledu poněkud odlišná). Stavební úřad ve stavebním povolení na základě plánu kontrolních prohlídek stavby doloženého k žádosti o stavební povolení stanoví, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby. Pro účely efektivního výkonu stavebního dozoru je stavebnímu úřadu ovšem přiznáno právo provést kontrolní prohlídku také v dalších případech.⁴⁴

Stavební úřad je tedy v souladu s § 133 a § 134 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. oprávněn provádět *„kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů*

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Viz § 158 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 115 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴³ § 110 odst. 2, písm. e) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁴ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2012. [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpw62zrl4za&tocid=nnptembrgjpw62zrl4za>>.

stavebního řádu potřebné.⁴⁵ Na základě § 132 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., podle kterého „stavební úřady vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících z tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení“,⁴⁶ je stavební úřad oprávněn provádět kontrolní prohlídky staveb ve veřejném zájmu, kterým se rozumí například požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu nebo aby byla užívána jen k povolenému účelu a zároveň neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí a další zákonem chráněné zájmy.⁴⁷ Na základě § 152 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., je povinností stavebníka, aby při provádění stavby, které vyžadovalo stavební povolení, ohlašoval stavebnímu úřadu fáze výstavby podle plánu kontrolních prohlídek stavby a zároveň umožnil provedení kontrolní prohlídky.⁴⁸

Nejčastěji budou kontrolní prohlídky staveb ovšem v praxi realizovány z vlastního podnětu stavebního úřadu či z podnětu dotčených osob (např. sousedů), není také vyloučeno, aby podnět k provedení prohlídky vzešel od dotčeného orgánu, střežícího dotčené veřejné zájmy chráněné příslušným právním předpisem.⁴⁹

Dle následujících odstavců § 110 se projektová dokumentace předkládá ve dvojnásobném vyhotovení a pokud stavebník není zároveň vlastníkem stavby, připojí jedno vyhotovení navíc. Trojnásobné vyhotovení stavebník předloží také v případě, není-li obecní úřad v místě stavby stavebním úřadem. Projektová dokumentace musí být k žádosti o stavební povolení připojena vždy, zároveň má být vypracována osobou k tomu oprávněnou. Pokud tomu tak není (žadatel dokumentaci nepřipojí nebo jí nevypracuje oprávněná osoba), stavební úřad žádost vůbec nebude projednávat a řízení usnesením zastaví.

1.2.2 Přezkoumání podané žádosti

Poté, co stavebník podá žádost o stavební povolení k příslušnému stavebnímu úřadu, je tento úřad povinen žádost prozkoumat. Ověřuje zejména projektovou dokumentaci, a to z několika následujících hledisek. Zkoumá, zda je i) zpracována v souladu s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem, případně s veřejnoprávní smlouvou, která územní

⁴⁵ § 133 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁶ § 132 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁷ § 132 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁴⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 823-829.

⁴⁹ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2012. [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpw62zrl4za&tocid=nnptembrgjpw62zrl4za>>.

rozhodnutí nahrazuje nebo **ii)** s územním souhlasem, a v některých případech i **iii)** její soulad s územně plánovací dokumentací a dále **iv)** zda je projektová dokumentace úplná a přehledná. Stavební úřad zkoumá také zajištění příjezdu ke stavbě nebo včasné vybudování technického, případně jiného vybavení na základě zvláštního právního předpisu. Je také potřeba ověřit, zda žadatelem předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány.⁵⁰

Stavební úřad musí dále zkoumat dopady užívání stavby na zákonem chráněné zájmy.⁵¹ Nesmí například docházet k uvolňování látek nebezpečných pro zdraví a životy osob a zvířat, k uvolňování nebezpečných částic a emisí nebezpečných záření (například ionizujících), nesmí docházet k ohrožování životního prostředí a zdravých životních podmínek nevhodným nakládáním s odpady a další. Budoucí vlivy navrhované stavby jsou zkoumány již v předcházejícím územním řízení a požadavky na řešení těchto otázek musí být proto obsaženy v územním rozhodnutí. Dokumentace stavby má obsahovat nejen popis vlivů užívání stavby na životní prostředí, na okolní stavby a pozemky, ale také konkrétní návrh řešení stavby zajišťující jejich ochranu, tedy případnou ochranu životního prostředí, okolních staveb a pozemků.⁵²

Poté, co stavební úřad žádost ze všech zákonných hledisek přezkoumá, může dojít v některých případech k závěru, že obsahuje vady. Stavební úřad zkoumá žádost z hlediska její úplnosti a dostatečnosti a pokud zjistí, že trpí vadami, neobsahuje-li požadované náležitosti, vyzve stavebníka k jejímu doplnění a k tomuto účelu řízení přeruší.⁵³ Nedostatkem žádosti se rozumí jednak **i)** nepředložení zákonem stanovených podkladů, ale také **ii)** jejich neúplnost, což se týká i přiložené projektové dokumentace. Požadavky na odstranění vad žádosti je stavební úřad povinen formulovat konkrétně, včetně přesných ustanovení právních předpisů, ze kterých jednotlivé požadavky vyplývají.⁵⁴ Stavební úřad může řízení pro neodstranění vad žádosti zastavit, a to na základě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, což je ovšem možné pouze, „*pokud předcházející výzva k doplnění náležitostí žádosti byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby z ní žadatel mohl zjistit, zda listiny, které k žádosti již přiložil, požadavku správního orgánu vyhovují, nevyhovují či vyhovují jen částečně, a v jakém směru tedy mají být dle správního orgánu doplněny. Prostá citace právního předpisu obsahujícího výčet povinných příloh žádosti bez zohlednění skutečnosti, že žadatel již některé z požadovaných listin předložil, není*

⁵⁰ § 111 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁵¹ § 111 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁵² MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 840-846.

⁵³ § 111 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu.

⁵⁴ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 840-846.

dostačující.“⁵⁵ Což je dle mého soudu jistě usnadněním pro stavebníka, kterému je tudíž jasné, co je přesně potřeba změnit a proč, čímž není řízení zbytečně dále prodlužováno v důsledku případných nejasností. Uvedené je také v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, přičemž jedním z prvků této zásady je také požadavek právní jistoty, jež lze v této souvislosti vykládat tak, aby bylo jednoznačné, jaké listiny má žadatel předložit. Požadavek by správním orgánem měl být navíc formulován způsobem, aby mu průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na něj podle své vůle reagovat.⁵⁶

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval také otázkou, zda je možné v rámci řízení o povolení stavby posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací a došel k závěru, že nikoliv, neboť byla tato otázka již posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací byl tedy již konstatován vydáním územního rozhodnutí. Opačný postup by představoval nepřípustný zásah do práv účastníků stavebního řízení nabytých v dobré víře.⁵⁷ Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „[n]ení myslitelné, aby stavební úřad v pozdějších fázích procesu zpochybnil pravomocné územní rozhodnutí na základě skutečností, které nastaly až po jeho vydání. Účinky územního rozhodnutí jsou závazné nejen pro adresáty tohoto rozhodnutí, ale též pro správní orgány, přičemž zákon neposkytuje žádnou možnost, jak by stavební úřad mohl v řízení o povolení stavby účinky tohoto rozhodnutí zvrátit, změnit jej či snad konstatovat jeho nezákonnost. (...) Přezkoumával-li by následně stavební úřad v rámci stavebního řízení soulad stavby s nově přijatým územním plánem, přiznal by de facto územnímu plánu retroaktivní účinek, neboť by jeho použitím zpochybňoval zákonnost již vydaného (a pravomocného) územního rozhodnutí.“⁵⁸ Souhlasím s Nejvyšším správním soudem, neboť je i dle mého názoru v uvedeném případě potřeba upřednostnit takový postup, jenž nezasahuje do již nabytých práv účastníků v dobré víře. V obecné rovině se ovšem přikláním k právní úpravě umožňující stavebnímu úřadu komplexnější posouzení žádosti. Takovou úpravu by měl přinést zákon č. 283/2021 Sb., který nahradí dnes oddělené územní a stavební řízení jednotným řízením o povolení záměru, jež je dle mého názoru smysluplnější také vzhledem ke složitosti stávající právní úpravy obsahující aktuálně velké množství povolovacích procesů (podle druhu povolované stavby).

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Viz § 2 odst. 3 správního řádu.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139.

1.3 Zahájení stavebního řízení

K zahájení stavebního řízení dochází dnem, kdy žádost o stavební povolení došla věcně a místně příslušnému stavebnímu úřadu.⁵⁹ Jedním z účinků doručení žádosti je počátek běhu lhůty dle § 112 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který stanoví, že by měl úřad rozhodnout bez zbytečných odkladů, nejdéle do 60 respektive 90 dnů, pokud by se jednalo o zvláště složitý případ. Po doručení žádosti stavebnímu úřadu dojde k jejímu přezkumu, úřad bude tudíž na základě § 111 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. zkoumat žádost o stavební povolení ze všech zákonných hledisek. Pokud zjistí, že není třeba již nic doplnit a žádost je úplná, bez vad a nedostatků, bude postupovat podle § 112 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Zaprvé, oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi⁶⁰ a dotčeným orgánům hájícím veřejné zájmy na základě zvláštních právních předpisů, zahájení stavebního řízení.⁶¹ Oznámení musí stavební úřad učinit nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které může spojit s ohledáním na místě, je-li to účelné. Vzhledem k tomu, že se jedná o zákonnou lhůtu, bude její případné nedodržení považováno za nezákonnost postupu správního orgánu.⁶²

Co se navrhování důkazů a jiných návrhů stran účastníků stavebního řízení po jeho zahájení týče, obecně platí dle § 36 odst. 1 správního řádu oprávnění účastníků navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, usnesením může ovšem správní orgán prohlásit dokdy mohou účastníci tyto návrhy činit. Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení uvádí: „obecně jsou dle § 36 odst. 1 spr. ř. účastníci oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Pokud chce správní orgán aplikovat koncentraci řízení jako výjimku z tohoto pravidla, musí tak vůči účastníkům řízení učinit jasným, zřetelným a zákonným způsobem.“⁶³

Stavební zákon č. 183/2006 Sb. se ovšem v § 112 od správního řádu odchyluje a stanoví k uplatňování námitek lhůtu. Stavební úřad upozorní dotčené orgány a účastníky řízení, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto a zároveň účastníky upozorní na podmínky pro jejich uplatňování.⁶⁴ Úprava ve stavebním zákoně je sice v souladu se zásadou koncentrace řízení, ale tato zásada nesmí být upřednostňována před zásadou legality, kterou najdeme v § 89 odst. 2

⁵⁹ § 110 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s § 44 odst. 1 správního řádu.

⁶⁰ Viz § 109 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁶¹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 846-851.

⁶² Tamtéž.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018-38.

⁶⁴ Viz § 114 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

správního řádu, jež stanoví, že napadené rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, musí být odvolacím správním orgánem přezkoumáno z hlediska jejich souladu s právními předpisy. Ke střetu těchto dvou principů se vyjádřil Nejvyšší správní soud následovně: „*Správní řád v § 3 stanoví zásadu materiální pravdy, nevyplývá-li ze zákona něco jiného. Zásada formální pravdy je tedy výjimkou a jako taková musí být vykládána restriktivně. Touto perspektivou musí být rovněž posuzován střet § 82 odst. 4 a § 89 odst. 2 spr. ř. V pochybnostech se uplatní výklad, který zásadu koncentrace omezuje.*“⁶⁵ Což znamená, že při posuzování souladu odvoláním napadeného rozhodnutí s právními předpisy a při posuzování souladu řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, rovněž s právními předpisy, není správní orgán vázán námitkami, které jsou v odvolání uvedeny. Tudíž musí jak napadené rozhodnutí, tak předcházející řízení posoudit v celém rozsahu z hlediska souladu s právními předpisy.⁶⁶ Mohou tedy nastat situace, kdy se k závazným stanoviskům, námitkám či důkazům stran dotčených orgánů a účastníků řízení bude přihlížet navzdory koncentraci řízení, před kterou má zásada legality přednost.

Oznámení o zahájení stavebního řízení, včetně dalších písemností, musí být všem účastníkům zákonným způsobem doručeno. Účastníkům řízení a dotčeným orgánům se tyto dokumenty doručují jednotlivě, nejde-li o případ řízení s velkým počtem účastníků.⁶⁷ V případě, že by se stavebního řízení účastnilo více než 30 osob, uplatnila by se pro doručování odlišná pravidla (nestanoví-li zvláštní zákon jinak).⁶⁸

V řízení s velkým počtem účastníků se oznámení o zahájení řízení a další písemnosti v řízení doručují postupem podle § 144 odst. 6 správního řádu. Uvedené ustanovení zákona nám říká, že v takovém případě lze písemnosti doručovat veřejnou vyhláškou. To se ovšem netýká účastníků hlavních⁶⁹ podle § 109 písm. a) až d) stavebního zákona, kterým se doručuje vždy jednotlivě, což platí i o doručování dotčeným orgánům. Rozdílná úprava by platila v případě stavebních záměrů zasahujících do území několika obcí. V této situaci budou, v řízení s velkým počtem účastníků, oznámení o zahájení řízení a další písemnosti doručovány vždy veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 3 správního řádu. Tato úprava ovšem neplatí pro účastníky řízení podle § 109

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018–38.

⁶⁶ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S. 502.

⁶⁷ § 112 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁶⁸ § 144 odst. 1 správního řádu.

⁶⁹ § 27 odst. 1 správního řádu.

písm. a) až d) stavebního zákona a v případě doručování dotčeným orgánům, těm budou písemnosti doručovány opět jednotlivě.⁷⁰

Účastníci řízení podle § 109 písm. e) a f) stavebního zákona se v případě řízení s velkým počtem účastníků v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech neoznačují uvedením jmen, příjmení a adres bydliště, respektive názvem a sídlem v případě právnických osob.⁷¹ Tito účastníci budou naopak identifikováni označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí přímo dotčených vlivem záměru.⁷²

Stavební úřad může, za podmínek stanovených zákonem, upustit jak od ohledání na místě, tak od ústního jednání. Tento postup bude zpravidla použit v případech, které bude stavebním úřadem možné vyhodnotit jako jednoznačné a bezkonfliktní. Ohledání na místě nebude potřeba, pokud jsou stavebnímu úřadu dobře známé poměry na staveništi. Od ústního jednání může upustit v případě, že jsou mu dostatečně známy všechny potřebné poměry týkající se stavby. Při upuštění od ústního jednání určí stavební úřad lhůtu, jež nesmí být kratší než 10 dnů, během kterých mají účastníci řízení prostor uplatnit své námitky nebo důkazy a dotčené orgány mohou uplatnit závazná stanoviska. I pro tyto případy upozorní stavební úřad dotčené orgány a účastníky řízení na existenci koncentrační zásady a nebude tedy přihlížet k takovým závazným stanoviskům či námitkám, které by byly uplatněny po stanovené lhůtě,⁷³ což ovšem neplatí v případech, kdy bude uplatňována zásada legality, jež má před zásadou koncentrace přednost.⁷⁴

Stavební zákon stanoví dále speciální lhůty, které je stavební úřad povinen dodržet. V případech, kdy lze rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem (v jednoduchých věcech) musí stavební úřad rozhodnout bez zbytečného odkladu.⁷⁵ Na základě § 1 odst. 2 správního řádu, má tato speciální úprava přednost před obecnou úpravou lhůt, jež je zakotvena ve správním řádu.⁷⁶ Bez zbytečného odkladu je tudíž stavební úřad povinen rozhodnout v případech, kdy jsou všechny podklady předložené stavebníkem úplné a není třeba jejich dalšího doplňování. Limitem je lhůta 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení a v případech zvláště složitých může rozhodnout nejdéle ve lhůtě do 90 dnů.⁷⁷

⁷⁰ § 112 odst. 1 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁷¹ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 846-851.

⁷² § 112 odst. 1 *in fine* stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁷³ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 846-851.

⁷⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018-38.

⁷⁵ § 112 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁷⁶ § 71 správního řádu.

⁷⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 846-851.

1.4 Námitky účastníků řízení

V průběhu stavebního řízení mohou jeho účastníci uplatňovat námitky, které jsou prostředkem hájení jejich práv. Námitky mohou být uplatněny proti **i)** projektové dokumentaci, **ii)** způsobu provedení a užívání stavby nebo **iii)** požadavkům dotčených orgánů. Uvedené námitky mohou být ovšem uplatněny pouze za podmínky přímého dotčení účastníkovra vlastnického práva nebo jeho práva založeného smlouvou provést stavbu či opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Pokud by chtěla uplatnit námitky osoba, jež je účastníkem řízení dle zvláštního právního předpisu, může tak učinit pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá.⁷⁸ Účastník řízení musí ve svých námitkách uvést skutečnosti, které jeho postavení jako účastníka řízení zakládají a důvody podání námitek. Takto je zákonem stanoven rozsah námitek, který s sebou nese i důsledky v případě překročení tohoto rozsahu, pokud by totiž byly podány námitky překračující zákonný rozsah, nepřihlíželo by se k nim.⁷⁹

Dalším limitem k uplatnění námitek ve stavebním řízení jsou námitky, které mohly být uplatněny již dříve, tedy v předchozích fázích.⁸⁰ Pokud by se účastník řízení pokusil namítat dotčení svých práv, k jejichž uplatnění došlo nebo mohlo dojít již při **i)** územním řízení, **ii)** pořizování územně plánovací dokumentace nebo při **iii)** vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo při **iv)** vydání územního opatření o asanaci území, mělo by to opět za následek, že ani k těmto námitkám stavební úřad nebude přihlížet.⁸¹

Přestože je úkolem stavebního úřadu posoudit soulad projektové dokumentace s územně plánovací dokumentací, nemůže stěžovatel namítat takové skutečnosti, které mohly být uplatněny prostřednictvím odvolání či žaloby proti územnímu rozhodnutí. V průběhu stavebního řízení se uplatňuje zásada koncentrace, která brání stěžovateli domáhat se takových práv, která měla a mohla být uplatněna v rámci územního řízení.⁸²

Samozřejmě dochází i k situacím, kdy stavební úřad vyhodnotí uplatněné námitky jako přípustné. V případě splnění podmínek v ustanovení § 114 odstavce 1 a 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., bude stavební úřad nejprve postupovat tak, aby mohlo dojít k dohodě mezi účastníky řízení. K tomu úřad zpravidla využije fázi ústního jednání, ve které účastníky nejdříve

⁷⁸ Takovým účastníkem může být např. spolek. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26.

⁷⁹ § 114 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁸⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 853-858.

⁸¹ § 114 odst. 2 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012 č. j. 9 As 10/2012-22.

seznámí s namítanými skutečnostmi a dále jim dá prostor se ke všem námitkám vyjádřit a nalézt řešení. Pokud k dohodě mezi účastníky nedojde, je na stavebním úřadu, aby námitky sám posoudil a vyhodnotil jejich důvodnost. Při hodnocení bude stavební úřad vycházet jednak **i)** ze shromážděných závazných stanovisek, **ii)** z obecných požadavků na výstavbu, nebo **iii)** z rozhodnutí dotčených orgánů či **iv)** technických norem.⁸³ Důležité je, aby o všech podmínkách pro uplatnění námitek byli účastníci řízení vždy poučeni v oznámení o zahájení řízení.⁸⁴

1.5 Stavební povolení

Zákonné náležitosti stavebního povolení najdeme mimo jiné v § 115 stavebního zákona, ve správním řádu, konkrétně v § 68 a § 69 a ve vyhlášce č. 503/2006 Sb., kde jsou upraveny v § 18c. Stavební povolení je konstitutivní správní rozhodnutí, které stavebníka opravňuje provést stavbu.⁸⁵ Navrhovaná stavba může být ovšem uskutečněna pouze za určitých podmínek stanovených stavebním úřadem, který tímto zabezpečí například ochranu veřejných zájmů, dodržování obecných požadavků na výstavbu nebo technických norem.⁸⁶

Předmět stavebního povolení by měl být dostatečně vymezen, což ovšem neznamená, že musí být přesně do každého detailu popsán. Stavební povolení ani nemusí obsahovat přesný odkaz na projektovou dokumentaci. Pokud stavba není ve stavebním povolení dostatečně vymezena, může tento nedostatek být nahrazen popisem stavby v rámci závazných podmínek pro její provedení. Nedostatečné vymezení stavby ovšem nemůže být v plném rozsahu nahrazeno pouhým odkazem na projektovou dokumentaci.⁸⁷

Stavební zákon dále upravuje podmínky uložení zkušebního provozu. Tato povinnost bude nejčastěji plynout z požadavku dotčeného orgánu. Stavební úřad může stavebníkovi uložit provedení zkušebního provozu u staveb, které obsahují technologické zařízení, a to v případě, že je u nich potřeba ověřit například způsobilost k bezpečnému užívání. Stavebník je dále na základě § 152 odst. 3 písm. c) stavebního zákona povinen zajistit, aby na stavbě nebo staveništi byla vždy k dispozici ověřená dokumentace stavby. Vzhledem k této povinnosti zašle stavební úřad, po dni nabytí právní moci stavebního povolení, stavebníkovi ověřenou projektovou dokumentaci stavby.⁸⁸

⁸³ § 114 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁸⁴ § 114 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

⁸⁵ § 115 stavebního zákona, ve spojení s § 67 a násl. správního řádu.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012 č. j. 9 As 74/2012–39.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175.

⁸⁸ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 858-866.

Ustanovení § 115 odst. 4 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. omezuje platnost stavebního povolení na 2 roky, což znamená, že stavba musí být do dvou let ode dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, zahájena. Hlavním smyslem tohoto ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu, aby bylo se stavbou započato v aktuálním čase. Plynutí času s sebou nese některé nežádoucí účinky, kterým se dá takto předejít. Nemůže tímto způsobem například dojít k situaci, že by bylo možné postavit stavbu po deseti či dvaceti letech od získání stavebního povolení, což by s sebou neslo riziko, že se v té době již mohly zásadním způsobem změnit například podmínky v území nebo požadavky na projektovou dokumentaci.⁸⁹ Před uplynutím lhůty lze ovšem ke stavebnímu úřadu podat odůvodněnou žádost o prodloužení stavebního povolení, ke které Nejvyšší správní soud podotýká, že *„rozhodnutí ve věci žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení je výsledkem samostatné a poměrně široké správní úvahy stavebního úřadu podmíněné žádostí stavebníka. Nejedná se o pokračování či prodloužení stavebního řízení, které bylo ukončeno vydáním pravomocného stavebního povolení, přestože je jasné, že probíhá ve věcné souvislosti a časové návaznosti na pravomocné stavební povolení. Je proto nezbytné z takového stavebního povolení vycházet, a to i s ohledem na požadavek právní jistoty a tzv. presumpci správnosti správních aktů (...).“*^{90, 91}

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012 č. j. 9 As 74/2012–39.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ ONDRA, Martin. *Provádění staveb a jejich změn*. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4. S. 115–118.

2 Dotčené orgány

V obecné rovině vymezuje dotčené orgány § 136 odst. 1 správního řádu, podle tohoto ustanovení se jedná o orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření. Postavení dotčených orgánů (viz § 136 odst. 2 správního řádu) mají také územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, k tomuto ustanovení se vyjádřil také Nejvyšší správní soud, dle kterého je § 136 odst. 2 správního řádu „*v podstatě subsidiární k § 27, který vymezuje okruh účastníků řízení. Jinak řečeno, bude-li předmětem správního řízení věc, která se týká práva územního samosprávného celku na samosprávu, a nebude-li v tomto řízení územní samosprávný celek účastníkem řízení, bude mít postavení dotčeného orgánu*“⁹²

Předchozím správním řádem⁹³ nebyla problematika postavení dotčených orgánů nijak upravena, český právní řád obsahoval pouze jejich dílčí úpravu, a to v zákonech zvláštních. Chybělo tudíž například ustanovení obsahující postavení dotčených orgánů, či jejich oprávnění a povinnosti, což vedlo v konečném důsledku zákonodárce k přijetí úpravy obecné, kterou nyní nacházíme v již zmíněném § 136 správního řádu. S obecnou úpravou však nezmizela související ustanovení upravující dotčené orgány ve zvláštních zákonech, ty se nyní nachází v poměru speciality k ustanovení § 136 správního řádu.

Dotčené orgány mohou svými zákonnými oprávněními a povinnostmi ovlivňovat průběh a výsledek správního řízení, což je staví do pozice jednoho ze subjektů správního řízení. Nevyskytují se však v každém řízení vedeném správním orgánem (nejsou tedy subjekty hlavními), jak tedy poznáme, že dotčený orgán v konkrétním případě oním subjektem konkrétního správního řízení bude? Předně půjde o řízení, ve kterém je dotčen veřejný zájem, jehož ochranu má určitý správní orgán zajistit, z čehož také získal své pojmenování jakožto dotčeného orgánu. V některých řízeních navíc není výjimkou potřeba zajištění většího množství veřejných zájmů, jejichž ochrana může (ale nemusí) spadat do působnosti vícero orgánů veřejné správy. Nástroji k ochraně veřejných zájmů jsou příkladmo již zmíněná závazná stanoviska či vyjádření, jež jsou pro tento účel dotčenými orgány vydávána. Pakliže bude zvláštním zákonem stanovena povinnost správního orgánu vydat pro určité řízení závazné stanovisko ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, nebo vyjádření, za účelem ochrany dotčených veřejných zájmů, bude tento správní orgán subjektem daného správního řízení v postavení dotčeného orgánu, a to bez nutnosti výslovného označení tohoto správního orgánu jakožto dotčeného orgánu. Naopak pouhé označení správního

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.

⁹³ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

orgánu jako dotčeného orgánu ve zvláštním zákoně nebude dostačující k tomu, aby byl v určitém řízení subjektem chránícím veřejný zájem, nedisponoval by totiž v takovém případě prostředkem ochrany veřejného zájmu.⁹⁴ Současně je proto nutné zvláštním zákonem stanovit i způsob realizace pravomoci tohoto „dotčeného orgánu“, například již zmíněnou povinností vydat závazné stanovisko. Opačná situace by vedla k jednání orgánu veřejné správy mimo jeho pravomoc a působnost, čímž by se pohyboval *praeter legem*, což je v demokratickém právním státě nepřípustné.⁹⁵

A právě provádění staveb je činností, která s sebou přináší střet mnoha veřejných zájmů. Na jedné straně je zde zájem stavebníka na provedení stavby, na straně druhé se nachází rozdílné veřejné zájmy, které jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. K efektivní ochraně těchto veřejných zájmů slouží právě závazná stanoviska jednotlivých dotčených orgánů, která jsou poté nutnou součástí podkladů v případě režimu stavebního povolení (o kterém pojednávala první část této práce). Seznam zvláštních předpisů chránících veřejné zájmy je značně rozsáhlý, demonstrativně se jedná například o úseky **i)** ochrany přírody a krajiny **ii)** ochrany vod **iii)** ochrany ovzduší **iv)** ochrany lesa nebo **v)** posuzování souladu s územně plánovací dokumentací, **vi)** mírové využívání jaderné energie a další.⁹⁶

V této části je dále pojednáváno nejprve obecněji o činnosti dotčených orgánů a následně podrobněji o jednom z jejich úkonů, konkrétně o vyjádření dotčených orgánů. Vydávání závazných stanovisek je ponecháno další části této práce, jež pracuje s několika různými právními úpravami v této oblasti a následně je mezi sebou porovnává.

2.1 Činnost dotčených orgánů

Dotčené orgány se při výkonu své činnosti musí mimo jiné řídit zásadami činnosti správních orgánů, jež najdeme v počátečních ustanoveních správního řádu.⁹⁷ Uvedené zásady jsou promítnuty do některých povinností a oprávnění, která nalezneme v ustanovení § 136 správního řádu. Mezi jejich povinnosti patří poskytování všech informací důležitých pro řízení správnímu orgánu vedoucímu řízení, nebude-li tím porušena povinnost dle zvláštního zákona. Uvedené ustanovení reflektuje zásadu vzájemné spolupráce správních orgánů nacházející se v § 8 správního řádu. Zmíněnou „povinností dle zvláštního zákona“ může být například povinnost k ochraně

⁹⁴ Vztahoval by se na něj pouze § 136 správního řádu.

⁹⁵ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2020. [online]. [cit. 2023-10-10]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: < https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1 >.

⁹⁶ ONDRA, Martin. *Provádění staveb a jejich změn*. Praha: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4. S. 75-76.

⁹⁷ Konkrétně v § 2 až § 8 správního řádu.

utajovaných informací dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací.⁹⁸ K povinnostem dotčeného orgánu se v souvislosti s jeho postavením ve správním řízení vyjádřil také Nejvyšší správní soud, dle kterého, „*dotčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zauímají postavení sui generis; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán, neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy.*“⁹⁹

Dotčené orgány jsou oprávněny v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru nahlížet do spisu a obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu (pokud jsou pro výkon jejich působnosti podstatné). K ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se mají dotčené orgány vyjadřovat, a to v případě, je-li to potřebné k plnění jejich úkolů nebo pokud si to vyhradily. Těmito „ostatními podklady“ jsou myšleny takové, jež pocházejí od jiných původců, než jsou dotčené orgány. Dalším oprávněním, uvedeným v § 136 odst. 4 *in fine*, je podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, takový podnět ovšem může učinit kdokoliv, jelikož přezkumné řízení zahajují správní orgány z moci úřední, jak je uvedeno v § 94 odst. 1 správního řádu.¹⁰⁰

Zásadu vzájemné spolupráce správních orgánů v § 8 správního řádu odráží také další odstavec § 136 zmiňující možnost správního orgánu vedoucího řízení a dotčených orgánů v mezích jejich působnosti činit společné úkony (s výjimkou vydání rozhodnutí, tato činnost náleží výlučně správnímu orgánu, který řízení vede). Příkladem se může jednat o společné obstarání podkladu pro vydání závazného stanoviska nebo vyjádření dotčeného orgánu, jenž je zároveň podkladem pro vydání rozhodnutí ve věci. Dále může být v řízení před správním orgánem využito výsledků úkonu dotčených orgánů (například důkaz či jiný podklad jím získaný), což je projevem další zásady činnosti správních orgánů, kterou najdeme v § 6 správního řádu zakotvující princip rychlosti a hospodárnosti. Podmínkou pro výše zmíněné učinění společného úkonu, jakož i pro

⁹⁸ ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J., KOPECKÝ, M., KOPECKÝ, P., MALAST, J., POUPEROVÁ, O., STAŠA, J. *Správní řád: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2022. [online]. [cit. 2023-9-22]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: < <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/437/1/2>>.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126.

¹⁰⁰ ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J., KOPECKÝ, M., KOPECKÝ, P., MALAST, J., POUPEROVÁ, O., STAŠA, J. *Správní řád: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2022. [online]. [cit. 2023-9-22]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: < <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/437/1/2>>.

využití výsledku úkonu dotčeného orgánu je souhlas správního i dotčeného orgánu a skutečnost, že tím nemůže být účastníkům řízení způsobena újma na jejich právech.¹⁰¹

2.2 Vyjádření dotčených orgánů

Jak již bylo řečeno v úvodu této části, vydávají dotčené orgány závazná stanoviska nebo vyjádření, jež jsou podkladem konečného rozhodnutí správního orgánu. O závazných stanoviscích bude podrobněji pojednáváno v dalších částech práce, jelikož právě ta jsou součástí podkladů ve stavebním řízení. Na tomto místě bych se tudíž podívala na druhou formu činnosti dotčeného orgánu, tedy na vyjádření, konkrétně na jejich zákonné vymezení a v další kapitole na možnosti soudní ochrany proti nim.

Problematiku vyjádření upravuje správní řád v části čtvrté *Vyjádření, osvědčení a sdělení* (v § 154 až § 158 správního řádu), která bývá teorií správního práva označována také jako *tzv. jiné úkony* (nebo úkony dle části čtvrté správního řádu). Veřejná správa se navenek často realizuje v pomocných či podpůrných formách, může na sebe brát podobu stanovisek, posudků, sdělení, souhlasů, vyjádření apod., které představují výsledky správní činnosti, jež nelze podřadit pod správní rozhodnutí nebo jinou formu činnosti (tou může být kupříkladu veřejnoprávní smlouva, právní předpis či opatření obecné povahy). Jedná se tedy o samostatnou skupinu forem či výstupů správní činnosti, jde o „něco jiného“, z čehož plyne i jejich označení jako *tzv. jiné úkony*.¹⁰² K čemuž se shodně vyjadřuje také judikatura Ústavního soudu, dle které „[p]osudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi *tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy*.“¹⁰³

K jiným úkonům se rovněž vyjadřuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Jiným úkonem je například odložení věci¹⁰⁴ nebo stanovisko Ministerstva zdravotnictví o schválení vakcinační akce na základě § 5a odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, jež „*nesplňuje znaky opatření obecné povahy. Jedná se formálně i materiálně o odborné stanovisko, které je vydáváno podle ustanovení části čtvrté správního řádu z roku 2004, které umožňuje, aby příslušná humánní léčiva byla předmětem reklamy, a samo o sobě nezasahuje práva a povinnosti*

¹⁰¹ Tamtéž.

¹⁰² POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S 768.

¹⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. ÚS 158/99.

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

spotřebitelů.“¹⁰⁵ Dalším příkladem může být potvrzení o finanční způsobilosti dle § 4a odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění účinném do 31. 5. 2012, které není správním rozhodnutím, ale osvědčením podle § 154 správního řádu z roku 2004.¹⁰⁶

Předchozí správní řád¹⁰⁷ neobsahoval téměř žádnou úpravu vydávání, potažmo nápravy těchto tzv. jiných úkonů, když obsahoval pouze ustanovení odkazující na přiměřené použití ustanovení o základních pravidlech řízení při vydávání osvědčení, posudků, vyjádření, doporučení a jiných podobných opatření.¹⁰⁸ Nynější správní řád naopak obsahuje mimo jiné jejich zákonné vymezení, jedná se o vyjádření, osvědčení, ověření a sdělení. „*Tímto výčtem však není okruh jiných úkonů vyčerpán. Pojmy užívané v právních předpisech nejsou zcela jednotné a pro zařazení určitého úkonu správního orgánu do uvedeného režimu není rozhodující jeho formální označení, ale materiálněprávní účinky, které jsou s takovým úkonem spojeny. Může se jednat o stanoviska, informační úkony, posudky, registrace, souhlasy, doporučení, vyrozumění apod.*“¹⁰⁹ Stran správního orgánu bude vždy potřeba zkoumat, zda konkrétní úkon zakládá, mění, ruší či autoritativně potvrzuje určitý právní vztah. Pokud tomu tak není a konkrétní úkon nesplňuje formálně ani materiálně znaky jiné formy činnosti, mohlo by se jednat o tzv. jiný úkon. Jak ovšem uvidíme dále, i judikatura prochází v tomto ohledu vývojem a úkony, jež byly dříve považovány za tzv. jiné úkony, mohou být pozdější judikaturou považovány za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.¹¹⁰

2.3 Soudní ochrana proti vyjádření dotčených orgánů

Dalším tématem, na které se na tomto místě zaměřím, je problematika soudní ochrany proti úkonům dle části čtvrté správního řádu, mezi které patří také vyjádření dotčených orgánů. Tzv. jiné úkony nejsou považovány za rozhodnutí, která by v určité věci zakládala, měnila nebo rušila práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašovala, že taková osoba práva anebo povinnosti má či nemá, nejsou tedy rozhodnutími ve smyslu § 9 ani § 67 odst. 1 správního řádu. Tuto formu by měly pouze v případě, že by jim byla zvláštním zákonem

¹⁰⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 3 Ao 7/2011-48.

¹⁰⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2013, č. j. 10 A 77/2011-78.

¹⁰⁷ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

¹⁰⁸ Viz § 3 odst. 5 tamtéž.

¹⁰⁹ FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2020. [online]. [cit. 2023-10-10]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: < https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1 >.

¹¹⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, v porovnání s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76.

propůjčena. V každém případě bude tedy třeba zkoumat možnost, zda nenaplnují materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.¹¹¹

Příkladem mohou být souhlasy vydávané stavebním úřadem, zejména dle § 98, § 106, § 122, § 127a a § 128 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., jež jsou dle Nejvyššího správního soudu rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.¹¹² Čímž byl (v důsledku změny zákonné úpravy) změněn původní závěr rozšířeného senátu, dle kterého „[s]ouhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.“^{113, 114}

Pokud ovšem materiální znaky pro tyto účely v konkrétní situaci nenaplnují znaky rozhodnutí, přichází v úvahu další možnosti ochrany. Pro případ, že je tzv. jiný úkon samostatně nenapadnutelný žalobou a představuje-li zároveň závazný podklad pro konečné rozhodnutí, přichází v úvahu aplikace ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního. V ostatních případech je možné se bránit tzv. zásahovou žalobou na základě § 82 soudního řádu správního, dle tohoto ustanovení je aktivně legitimován každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.¹¹⁵

Jak je to ovšem s ochranou proti nečinnosti při vydávání úkonů dle části čtvrté správního řádu? Na tuto otázku dává částečnou odpověď § 79 soudního řádu správního, upravující žalobní legitimaci toho, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.¹¹⁶ Žalobce se poté může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Tento „režim“ platí ovšem

¹¹¹ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace*. V Praze: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2021-10-10]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&tocid=nnptembrgzpw62zsl4zq>>.

¹¹² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

¹¹³ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

¹¹⁴ POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář. 2. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S. 768–769.

¹¹⁵ Tamtéž.

¹¹⁶ Viz § 80 odst. 3 správního řádu.

pouze pro jeden z tzv. jiných úkonů – osvědčení. Jak již bylo zmíněno, je „zbytkovou“ obranou proti úkonům dle části čtvrté zásahová žaloba. Její aplikovatelnost v případě nečinnosti správního orgánu, v našem případě na nečinnost při vydávání tzv. jiných úkonů, prošla v judikatuře správních soudů vývojem, jež vyústil v nynější možnost použití zásahové žaloby také na nezákonnou nečinnost, spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.¹¹⁷

Počáteční judikatura Nejvyššího správního soudu umožňovala použití zásahové žaloby pouze při splnění následujících podmínek: „*Faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo "zásahem" ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.*“¹¹⁸ Závažným problémem ovšem byly případy nečinnosti správního orgánu, jež neprovedl některý z tzv. jiných správních úkonů (vyjma osvědčení, viz výše), častým případem bylo kupříkladu neprovedení záznamu do katastru nemovitostí. V takovém případě se dle uvedené judikatury nebylo možné bránit žalobou proti rozhodnutí ani žalobou nečinnostní nebo zásahovou žalobou. Což by ovšem znamenalo nepřípustný zásah a omezení ústavního rámce práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy zaručeného především čl. 36 Listiny.¹¹⁹

Slovy rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu: „*Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout*

¹¹⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

¹¹⁹ FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů*. V Praze: Právní rozhledy, 2011, č. 16, S. 575-581. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgfpaxa4s7ge3f6427gu3tk&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

ze soudní ochrany uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících.“¹²⁰ Tyto úvahy vedly rozšířený senát mimo jiné k názoru, že je nutno věcný rozsah tří základních žalob v řízení podle soudního řádu správního v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv či povinnosti byl podroben účinné soudní kontrole.¹²¹ Z čehož v konečném důsledku plyne, že může být zásahem také nezákonná nečinnost správního orgánu, jak bylo řečeno výše. Uvedený názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu hodnotím velice kladně, především vzhledem ke skutečnosti, že počáteční judikatura s sebou nesla značné omezení práv na soudní ochranu v této oblasti.

¹²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

¹²¹ Tamtéž.

3 Úkony dotčených orgánů ve stavebním řízení

Po vymezení pojmů *stavební řízení* a *dotčené orgány* je úkolem třetí části rozebrat úkony dotčených orgánů ve stavebním řízení. V obecné rovině vydávají dotčené orgány závazná stanoviska nebo vyjádření, která jsou podkladem rozhodnutí správního orgánu¹²² a jejich úkolem ve stavebním řízení je právě vydávání závazných stanovisek,¹²³ což je důvodem, proč se práce nyní bude zabývat podrobněji pouze závaznými stanovisky dotčených orgánů.

Nejprve bude o závazných stanoviscích pojednáno v obecné rovině, vyjádřím se kupříkladu k obsahovým náležitostem, k přítomnosti podmínek v závazných stanoviscích nebo k § 149 správního řádu. Následuje pojednání o závazných stanoviscích dle zákona č. 183/2006 Sb., konkrétně o vázanosti dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem, problematice fikce souhlasného závazného stanoviska, koordinovaných závazných stanoviscích a v poslední řadě o řešení případných rozporů mezi závaznými stanovisky navzájem. Poté se práce podrobněji zaměří na akty dotčených orgánů dle zákona č. 283/2021 Sb. V první řadě se budu zabývat jeho vyhlášeným zněním, nastíním základní změny, které měl nový stavební zákon přinést a k některým se vyjádřím pro úplnost také podrobněji. Dále se již budu zabývat pouze dotčenými orgány dle stavebního zákona č. 283/2021, nejprve jejich původně zamýšlenou integrací do soustavy nové státní stavební správy a následně jejich postavením v novelizovaném znění nového stavebního zákona, jež nabude účinnosti od 1. 1. 2024. Poslední kapitola této části je blíže věnována závazným stanoviskům na úseku ochrany životního prostředí, konkrétně v souvislosti s přijetím zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Blíže se soustředím na důvody, jež vedly zákonodárce k přijetí nové právní úpravy, a to ve vztahu k novému stavebnímu zákonu v jeho vyhlášeném znění a důvody hlavních změn v oblasti ochrany životního prostředí, uvedené je pro úplnost následováno pojednáním o závazných stanoviscích a úseku ochrany životního prostředí v novele nového stavebního zákona.

3.1 Závazná stanoviska dotčených orgánů

V obecné rovině je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.¹²⁴ K tomu, aby mohlo být stavební povolení vydáno, je nezbytné, aby bylo zároveň vydáno i souhlasné závazné stanovisko, jehož obsah je závazný pro výrokovou část stavebního povolení. K zamítnutí žádosti

¹²² § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu.

¹²³ § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

¹²⁴ § 149 odst. 1 správního řádu.

o stavební povolení naopak dochází automaticky – tedy bez provádění dalšího dokazování, v případě vydání záporného závazného stanoviska.¹²⁵ Obsahové náležitosti závazných stanovisek upravuje správní řád,¹²⁶ podle něhož závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. Závazná stanoviska mohou dále obsahovat požadavky či podmínky, které jsou stanoveny dotčenými orgány, v takovém případě je úkolem stavebního úřadu, aby zajistil jejich plnění nebo případnou součinnost dotčeným orgánům příslušným kontrolovat dodržování těchto podmínek.¹²⁷

Některé zvláštní zákony upravující zmocnění k vydání závazných stanovisek dotčenými orgány ovšem s přítomností podmínek v závazných stanoviscích výslovně počítají, zatímco jiné nikoliv. Příkladem ustanovení obsahujících podmínku jako součást závazného stanoviska jsou například § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů nebo § 12 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Opakem je např. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů či § 56 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb. o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, které žádné podmínky nezmiňují. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. v § 4 odst. 6 výslovně k vydávání podmínek dotčené orgány nezmocňuje, pouze konstatuje možnost kontroly jejich dodržování, jsou-li dotčenými orgány takové podmínky stanoveny. Lze tudíž konstatovat, že na možnost stanovit v závazných stanoviscích podmínky musí odkazovat zvláštní právní předpis, což je v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy¹²⁸ a čl. 2 odst. 2 Listiny.^{129, 130} Explicitně se k této problematice postaví nový zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku v § 6 odst. 2 písm. c). Toto ustanovení, upravující náležitosti jednotného environmentálního stanoviska, jasně stanoví, že *„závazná část jednotného environmentálního stanoviska kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem dále obsahuje podmínky pro povolení záměru, je-li jednotné environmentální stanovisko souhlasné a umožňují-li stanovení podmínek jiné právní předpisy.“* V případě vydání jednotného environmentálního stanoviska bude tedy přímo ze zákona postaveno na jisto, že dotčené orgány mohou ukládat podmínky pouze v případě výslovného zmocnění zákonem, což z mého pohledu jistě přinese minimálně větší zpřehlednění v této oblasti a větší míru jistoty pro dotčené orgány.

¹²⁵ § 149 odst. 6 správního řádu.

¹²⁶ § 149 odst. 2 správního řádu.

¹²⁷ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 829-839.

¹²⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹²⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

¹³⁰ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 33-48.

O závazných stanoviscích podrobněji pojednává § 149 správního řádu, jehož první dva odstavce znějí následovně. „(1) Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. (2) Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“ Nyní se na uvedené ustanovení zákona podíváme podrobněji.

Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. Vzhledem k charakteru závazných stanovisek se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze závazná stanoviska považovat za závazná rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, tedy zda mohou zakládat, měnit, rušit, či závazně určovat práva a povinnosti a zda jsou samostatně přezkoumatelná dle § 65 soudního řádu správního. Podle jeho závěru „závazná stanoviska vydaná dle § 149 SpŘ... nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 SpŘ ani § 65 SŘS, 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 LPS umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 SŘS.“¹³¹ Komentář k tomuto ustanovení dále uvádí, že „důvodem je skutečnost, že závazné stanovisko nemá žádné přímé právní účinky, které by jej přibližovaly ke správnímu rozhodnutí. Závazné stanovisko představuje tzv. jiný úkon vydávaný obecně podle části čtvrté, s procesními odchylkami uvedenými v komentovaném ustanovení.“¹³²

Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. V praxi to pro stavební řízení znamená, že bez kladného vyjádření dotčeného orgánu nelze stavební povolení vydat, jak je uvedeno v § 149 odst. 6 správního řádu, tedy „jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“ K následkům nerespektování dotčeným orgánem vymezených podmínek v závazném stanovisku se vyjádřil Městský soud v Praze následovně. „Ze shora uvedených skutečností vyplývá, že stavební úřad při vymezení podmínek pro umístění stavby nerespektoval závazné stanovisko dotčeného orgánu, (...).

¹³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

¹³² POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S. 738.

Prvostupňové rozhodnutí je tedy v rozporu s (...) ustanovením § 149 odst. 1 správního řádu. I když tato skutečnost nebyla žalobcem namítána v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, bylo na žalovaném, aby v souladu s ustanovením 89 odst. 2 věta první správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy i bez uplatněné odvolací námitky a zabýval se tedy i shora uvedeným rozporem mezi podmínkami stanovenými v závazném stanovisku a v napadeném přezkoumávaném rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud tak neučinil, zatížil řízení podstatnou vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť závazné stanovisko dotčeného orgánu nebylo respektováno. ¹³³ Na jedné straně musí tedy stavební úřad respektovat závazné stanovisko dotčeného orgánu. Na straně druhé tak ovšem nesmí učinit, aniž by věděl, proč dotčený orgán takto rozhodoval. „*Správní orgán, který řízení vede, musí závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu z roku 2004 posoudit. Posouzení přitom nepodléhá odborná stránka stanoviska ve smyslu její správnosti (to by popíralo samotný smysl závazných stanovisek). Správní orgán, který řízení vede, je však oprávněn (a povinen) zabývat se úplností, určitostí a srozumitelností závazného stanoviska, jakož i tím, zda se správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení. Není-li závazné stanovisko v tomto ohledu v souladu s právními předpisy, nelze žádost bez dalšího podle § 149 odst. 3 správního řádu z roku 2004 zamítnout.*“ ¹³⁴

Závazná stanoviska musí obsahovat nejen závaznou část, ale i její odůvodnění. Dotčený orgán v závazné části uvede **i)** řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, dále **ii)** ustanovení zákona zmocňující dotčený orgán k vydání závazného stanoviska, a nakonec uvede **iii)** další ustanovení právních předpisů na kterých je založen obsah závazné části. V odůvodnění musí být uvedeny důvody obsahu závazné části, podklady a úvahy při hodnocení a výkladu právních předpisů. ¹³⁵

Pro úplnost je dle mého názoru potřeba zmínit úpravu závazných stanovisek v jednotlivých zákonech. Ve zvláštních zákonech se můžeme setkat například se závaznými stanovisky, která jsou nazvána jako **(a)** závazný posudek či **(b)** souhlas a stále se jedná o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. ¹³⁶ Což potvrzuje také judikatura Nejvyššího správního soudu. ¹³⁷

¹³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2015, č. j. 6 A 17/2015-87.

¹³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84

¹³⁵ § 149 odst. 2 správního řádu.

¹³⁶ ONDRA, M. *Provádění staveb a jejich změn*. V Praze: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4. S. 77.

¹³⁷ Srov. Rozsudek nejvyššího Správního soudu ze dne 6. listopadu 2008, čj. 5 As 40/2008-52, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, čj. 2 As 41/2008-77.

V obecné rovině slouží závazná stanoviska jako závazný podklad pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu. Dochází tedy k jejich subsumpci ve výsledném rozhodnutí, a zároveň je povinností stavebního úřadu uvést, jak se s těmito závaznými stanovisky vypořádal¹³⁸ a co z nich dovodil pro své konečné rozhodnutí.¹³⁹

3.2 Zákon č. 183/2006 Sb.

Následující body budou pojednávat o dotčených orgánech blíže z hlediska stavebního zákona č. 183/2006 Sb., konkrétně se zaměřím na některá ustanovení § 4 zákona, jenž se závazným stanoviskům dotčených orgánů věnuje. Cílem této kapitoly je čtenáře blíže seznámit obecně s některými tématy, která jsou dle mého soudu relevantní z pohledu ochrany veřejných zájmů na jedné straně a rychlosti a jednoduchosti řízení na straně druhé. Z těchto svou hledisek bude totiž další část práce *Komparace modelů organizace dotčených orgánů* stavební zákon č. 183/2006 Sb. posuzovat. V této kapitole jde tedy především o seznámení se se základními pojmy, včetně některých úskalí, která mohou následující instituty v praxi přinášet.

V první řadě se budu věnovat vázanosti dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem, další bod bude pojednávat o institutu tzv. fikce souhlasného závazného stanoviska, následovat bude problematika vydávání koordinovaných závazných stanovisek a kapitola bude zakončena řešením rozporů mezi závaznými stanovisky.

3.2.1 Vázanost dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem

V případě, že dotčený orgán již v předchozích etapách vydal závazné stanovisko (např. při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při umístění a následném povolování stavebního záměru), je jím vázán také v etapách následujících. Stavební zákon tímto v § 4 odst. 4 klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, aby věnovaly pozornost každému záměru od začátku do konce a nepřicházely v konečných fázích s novými požadavky, kterými by řízení o povolení záměru vracely zas o krok zpět do předchozích fází povolovacího procesu.¹⁴⁰

Přestože obecně platí, že je dotčený orgán svým předchozím závazným stanoviskem vázán, stavební zákon nevylučuje vydání tzv. závazného stanoviska navazujícího. Navazující závazné stanovisko může být ovšem vydáno pouze při splnění alespoň jedné ze dvou následujících podmínek. První podmínkou je výskyt nových skutečností, a to za předpokladu, že tyto nemohly

¹³⁸ Viz § 68 odst. 3 správního řádu.

¹³⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2014, čj. 8 A 113/2012-151.

¹⁴⁰ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S 41.

být uplatněny dříve a jedná se o takové skutečnosti, jimiž se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno. Druhou alternativou jsou takové skutečnosti, které vyplynuly z podrobněji pořízené územně plánovací dokumentace, z podrobnějších podkladů pro rozhodnutí, či jiného úkonu stavebního úřadu. V případě nesplnění těchto podmínek se k navazujícímu závaznému stanovisku nepřihlíží. Slovy Nejvyššího správního soudu, „*toto ustanovení zakotvuje princip návaznosti závazných stanovisek. To znamená, že o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky. (...) Kontinuita závazných stanovisek pak znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách. Měnit je mohou pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území.*“¹⁴¹ Za platnosti právní úpravy do roku 2006 se totiž v praxi často stávalo, že dotčený orgán změnil dodatečně své závazné stanovisko, které původně uplatňoval v územním nebo stavebním řízení. Požadoval kupříkladu splnění dalších podmínek, například v rámci dosavadního kolaudačního řízení, aniž by ovšem byla splněna alespoň jedna ze dvou podmínek uvedených výše.¹⁴²

Na tomto místě bych zmínila dva judikáty Nejvyššího správního soudu, související s vázaností dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem. První z nich se zabýval situací, zda změna projektové dokumentace ke stavbě zakládá automatický požadavek na vydání nových závazných stanovisek, přičemž Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že nikoliv. Takový požadavek by byl dle jeho rozhodnutí porušením zásady procesní ekonomie správního řízení.¹⁴³ V takovém případě musí proto stavební úřad vždy individuálně posoudit potřebu vydání nových závazných stanovisek (případně kterých), nebo může dojít k závěru, že postačí závazná stanoviska původní.¹⁴⁴

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda lze závazná stanoviska vydaná pro účely územního řízení znovu použít pro účely řízení stavebního a došel k závěru, že nikoliv. Závazná stanoviska jsou totiž vydávána v jednom případě pro účel umístění stavby a v případě druhém pro účel provedení stavby, obě řízení mají tedy odlišný předmět. Z čehož také plyne, že nemohou být dotčenými orgány vydávána taková závazná stanoviska, která by byla použitelná v obou typech řízení zároveň. Pro účely každého řízení jsou totiž stavebníkem předkládány odlišné informace a podklady nutné pro rozhodnutí dotčených orgánů.¹⁴⁵ To se má ovšem změnit s novým

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32.

¹⁴² MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2013. [online] [cit. 2023-9-1]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/9000/1/2#pa_1>.

¹⁴³ Viz § 6 správního řádu.

¹⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015, č. j. 6 As 49/2015-41.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.

stavebním zákonem č. 283/2021 Sb., jenž zavádí jednotné řízení o povolení záměru. To znamená, že již nebude procesně odděleno umístění a povolování staveb, a zároveň přestane existovat velké množství povolovacích procesů pro různé druhy staveb, které stavební zákon č. 183/2006 Sb., obsahoval. Z tohoto hlediska je dle mého názoru stavební zákon č. 183/2006 Sb., poměrně složitý a jednotné řízení o povolení záměru jistě přinese jeho nutné zjednodušení. Pro stavebníka to znamená, že bude probíhat pouze jedno řízení o povolení záměru, ke kterému budou vydávána závazná stanoviska jako k celku. To bude z mého pohledu vyvíjet mimo jiné větší tlak na dotčené orgány, aby věnovaly každému záměru patřičnou pozornost od začátku až do konce.

3.2.2 Fikce souhlasného závazného stanoviska

Novela stavebního zákona č. 403/2020 Sb.,¹⁴⁶ zavedla fikci souhlasného závazného stanoviska pro případ nevydání závazného stanoviska dotčeným orgánem v zákonem stanovené lhůtě. Institut fikce je dle důvodové zprávy k novele¹⁴⁷ prostředkem ochrany před nečinností veřejné správy, lišící se od opatření proti nečinnosti dle správního řádu¹⁴⁸ v tom, že v případě fikce nastávají důsledky nečinnosti přímo ze zákona. Fikce souhlasného závazného stanoviska je dle zákonodárce výsledkem uplatnění tzv. koncentrační zásady (která ovšem nemá přednost před zásadou legality, viz dále). Přestože dle mého soudu převažuje jejím zavedením zájem na tom, aby bylo řízení urychleno a závazné stanovisko za každou cenu vydáno (i bez odborného posouzení předmětné věci dotčeným orgánem), mělo by být uplatnění tohoto institutu dle důvodové zprávy v praxi výjimkou. Jelikož stát ani orgány veřejné správy nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, která je zajišťována mimo jiné právě prostřednictvím závazných stanovisek.¹⁴⁹

Jak bylo řečeno výše, zmiňuje zákonodárce, že je zavedení institutu fikce souhlasného závazného stanoviska v souladu se zásadou koncentrace. Je ovšem důležité mít na paměti, že tato zásada nesmí být upřednostňována před zásadou legality,¹⁵⁰ která před ní má přednost. Slovy J. Vedrala: „*Fikce jako právní institut ve správním právu je chápána jako jeden z možných způsobů ochrany proti nečinnosti správních orgánů, a tedy prostředek k naplnění zásady rychlosti*

¹⁴⁶ Zákon č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁴⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁴⁸ § 80 správního řádu.

¹⁴⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁵⁰ Těmito zásadami se zabývá bod 1.1.4 v souvislosti s uplatňováním námitek dle § 112 správního řádu.

vyřizování věci bez zbytečných průtahů (obecně § 6 odst. 1 správního řádu). Zásada rychlosti ale nemá přednost před zásadou legality, která je jakousi "hlavní" zásadou činnosti správních orgánů a prostřednictvím fikce správního úkonu nelze "legalizovat" stav odporující právním předpisům.¹⁵¹ Pro případ, že nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, upravuje § 4 odst. 10 stavebního zákona č. 183/2006 Sb. (v souladu se zásadou legality) pravomoc nadřízeného správního orgánu vydat nové závazné stanovisko, kterým to původní ruší. Nadřízený orgán je ve vydání nového závazného stanoviska časově limitován, může ho vydat nejpozději do 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. Důvodem je dle důvodové zprávy¹⁵² právní jistota a z mého pohledu zřejmě také snaha neprodlužovat řízení o povolení záměru – institut fikce souhlasu má jistě za účel řízení naopak zrychlit.

Problematická je ovšem skutečnost, že nebude takové závazné stanovisko s největší pravděpodobností přezkoumatelné soudem v rámci konečného rozhodnutí. Přezkumem (nejen) závazných stanovisek se zabývá § 75 odst. 2 soudního řádu správního,¹⁵³ dle kterého přezkoumává soud v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí a pokud byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá i jeho zákonnost, pokud soudní řád správní neumožňuje napadnout takový úkon (který je závazným podkladem) samostatnou žalobou. Takovými závaznými úkony jsou dle důvodové zprávy¹⁵⁴ typicky závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu. Soud je tedy povinen posuzovat v rámci žaloby proti správnímu rozhodnutí i zákonnost závazných stanovisek, která jsou podkladovými úkony. Na souhlasné závazné stanovisko vydané na základě fikce ovšem nelze aplikovat v plném rozsahu § 149 odst. 2 správního řádu, jelikož v jeho případě mohou být naplněny pouze požadavky závazné části závazného stanoviska.¹⁵⁵ V souhlasném závazném stanovisku vydaném na základě fikce bude tedy chybět odůvodnění dotčeného orgánu, jelikož ten se věcí vůbec nezabýval. Otázkou tedy zůstává, jak (a jestli vůbec) bude soud posuzovat zákonnost závazného stanoviska vydaného na

¹⁵¹ VEDRAL J., *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*. ASPI, 2021. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z:

<<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/300021/1/2?rem=zavazna%20stanoviska%20dotceny%20organu>>.

¹⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁵³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵⁴ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P., *Soudní řád správní*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2023-9-1]. Dostupné z:<<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>>.

¹⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

základě fikce, která nastává ze zákona a není tudíž dotčeným orgánem nijak posuzována. Jinak by to mělo dle mého názoru být pro případ zrušení souhlasného závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem, který jej nahradí vlastním rozhodnutím. Na takové rozhodnutí by již § 149 odst. 2 správního řádu měl být aplikován v plném rozsahu a takové závazné stanovisko by tudíž mělo být přezkoumatelné na základě § 75 odst. 2 soudního řádu správního.

Z mého pohledu je fikce souhlasného závazného stanoviska problematickým institutem, jelikož nevidím žádné nástroje, které by zajistily, aby bylo jeho využití v praxi výjimkou, a to vzhledem k tomu, že nastupuje přímo ze zákona marným uplynutím lhůty. Nadřízený správní orgán sice může vydat závazné stanovisko nové, pokud by se tohle ovšem stalo běžnou praxí, nijak by se tím řízení neurychlilo – spíše naopak. Navíc nebude s největší pravděpodobností možné takové závazné stanovisko nijak přezkoumávat v rámci konečného rozhodnutí, záleží ovšem na tom, jak se k otázce fikce závazného stanoviska a k jeho následnému přezkumu soudem, postaví judikatura.

3.2.3 Koordinované závazné stanovisko

Základem pro koordinovaná závazná stanoviska je § 4 odst. 7 stavebního zákona, který umožňuje stavebníkovi zažádat, při splnění zákonných podmínek, pouze o jedno koordinované závazné stanovisko, namísto toho, aby podával jednotlivé žádosti o závazná stanoviska zvlášť. Předpokladem vydání koordinovaného závazného stanoviska je výkon funkce dotčených orgánů jedním orgánem veřejné správy a předpoklad, že si požadavky na ochranu jednotlivých dotčených veřejných zájmů neodporují. Dle komentáře ke stavebnímu zákonu je koordinované závazné stanovisko „*správní úkon učiněný dotčeným orgánem příslušným na základě několika zvláštních právních předpisů k téže věci, například k posouzení dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, která je připojována k žádosti. Zahrnuje požadavky na ochranu všech veřejných zájmů, které dotčený orgán hájí podle všech dotčených zvláštních zákonů. Slouží k provázání všech uplatňovaných požadavků v dané věci tak, aby nebyly duplicitní, částečně se nepřekrývaly nebo si neprotiřečily*“.¹⁵⁶ V praxi se s koordinovanými závaznými stanovisky můžeme setkat především na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností nebo na úrovni úřadů krajských. Na ochraně veřejných zájmů se v těchto případech podílejí specializované odbory v rámci uvedených úřadů.¹⁵⁷

¹⁵⁶ MACHAČKOVÁ, Jana. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 33–48.

¹⁵⁷ BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNÍČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges,

Pokud jsou splněny zákonné podmínky, je povinností dotčeného orgánu koordinované závazné stanovisko vydat. Žadatel v takovém případě nemá povinnost obcházet jednotlivé organizační útvary dotčeného orgánu a bude mu vydáno jedno koordinované stanovisko na základě jím podané žádosti.¹⁵⁸ Otázkou ovšem zůstává, jaké jsou případné následky nevydání koordinovaného závazného stanoviska. Dle V. Petrmichla „*porušení povinnosti vydat koordinované závazné stanovisko není procesní vadou, jež by měla vliv na obsahovou stránku jednotlivých závazných stanovisek. Zmíněné porušení povinnosti vydat koordinované závazné stanovisko proto nemůže mít žádné důsledky pro obsahovou stránku jednotlivých závazných stanovisek, tím méně pak pro zákonnost výsledného rozhodnutí dle § 149 SpŘ.*“¹⁵⁹

Další otázka, která v souvislosti s koordinovanými závaznými stanovisky připadá v úvahu je, kdo v rámci úřadu zajistí, že si závazná stanoviska nebudou vzájemně odporovat, aby mohlo být koordinované závazné stanovisko vydáno? Odpověď na tuto otázku najdeme zpravidla ve vnitřních předpisech příslušného úřadu. Úřad tuto pravomoc svěří některému ze svých útvarů a ten bude mít za úkol shromažďovat „dílčí“ závazná stanoviska a vydá je (při splnění podmínek) jako jedno koordinované závazné stanovisko.¹⁶⁰ Tato činnost se nazývá „koordinací“ a útvar nebo organizační složka, která jí provádí je tzv. „koordinátor“, který je touto činností pověřen vnitřním předpisem – organizačním řádem. U obecních úřadů se může jednat například o starostu, tajemníka nebo vedoucího příslušného odboru. Pro případ, že pravomoc neupravuje organizační řád, bude k vydání koordinovaného závazného stanoviska příslušný starosta. Praktické ovšem je, aby vnitřní předpis pravomoc k vydání koordinovaného závazného stanoviska upravoval a pověřil touto činností jeden z odborů obecního úřadu – nejlépe ten, jenž vykonává obdobné koordinační funkce nebo odbor u kterého je předpokládána největší frekvence vydávání závazných stanovisek. Obdobně bude koordinace probíhat na krajském úřadu, kde bude koordinátorem podle vnitřního předpisu například ředitel úřadu nebo vedoucí příslušného odboru či oddělení. V případě absence úpravy vnitřním předpisem bude vždy příslušný k vydání koordinovaného závazného stanoviska ředitel krajského úřadu.¹⁶¹

2020. [online]. [cit. 2023-9-11]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/135/1/2#pa_1>.

¹⁵⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

¹⁵⁹ PETRMICHL, V. *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. Právní rozhledy, 2021, č. 15-16, S. 543-550. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpaxa4s7ge2v6mjw15zv6njugm&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=se arch>>.

¹⁶⁰ MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2013. [online] [cit. 2023-9-1]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/9000/1/2#pa_1>.

¹⁶¹ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S 42.

Na otázku, zda lze jednotlivá závazná stanoviska, tvořící koordinované závazné stanovisko, přezkoumat v přezkumném řízení, nám odpovídá § 149 odst. 8 správního řádu. Ten stanoví, že lze nezákonné závazné stanovisko v přezkumném řízení, ke kterému je příslušný nadřízený správní orgán, změnit či zrušit. Jak je to ovšem s různou příslušností k přezkumu jednotlivých závazných stanovisek tvořících koordinované závazné stanovisko? Dle komentáře ke stavebnímu zákonu, přezkoumá každý nadřízený orgán tu část koordinovaného závazného stanoviska spadající do jeho působnosti.¹⁶² V takovém případě může nastat situace, že nadřízený správní orgán některé z „dílčích“ závazných stanovisek zruší a toto závazné stanovisko již nebude v souladu s dalšími „dílčími“ závaznými stanovisky. V případě, že je přezkumným orgánem zrušena oddělitelná část koordinovaného závazného stanoviska (tedy jedno ze závazných stanovisek tvořících koordinované závazné stanovisko) a ve zbývající části zůstanou právní účinky koordinovaného závazného stanoviska zachovány, příslušný správní orgán vydá závazné stanovisko na základě zvláštního zákona pouze v konkrétní věci – prvoinstanční orgán vydá nové, samostatné, závazné stanovisko, namísto toho, které bylo nadřízeným orgánem zrušeno.¹⁶³ Takto ovšem může být závazných stanovisek v přezkumném řízení zrušeno více a v konečném důsledku (v extrémním případě) by mohlo dojít až ke zrušení celého koordinovaného závazného stanoviska a k vydání samostatných závazných stanovisek, které nemusí být ve vzájemném souladu. Soulad jednotlivých „dílčích“ závazných stanovisek bude poté zkoumat ve stavebním řízení stavební úřad, který bude muset dále řešit případné rozpory, o jejichž řešení blíže pojednává následující bod.

Posledním tématem, kterým se budu na tomto místě zabývat je uplatnění institutu fikce závazného stanoviska (o kterém bylo pojednáno v předchozím bodě) v případě vydání koordinovaného závazného stanoviska. Dle J. Vedrala se fikce na koordinované závazné stanovisko nevztahuje, jelikož fikce nastává *ex lege* a může tedy být vázána pouze na právně jednoznačné skutečnosti, mezi které patří např. marné uplynutí lhůty pro vydání závazného stanoviska. Naopak nemůže být vázána na nejednoznačnou skutečnost – na otázku, zda jsou či nejsou požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů ve vzájemném rozporu. To ovšem zřejmě neplatí pro jednotlivá závazná stanoviska, která mají koordinované závazné stanovisko tvořit, u těchto „dílčích“ závazných stanovisek by fikce naopak nastat mohla.¹⁶⁴

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ MINISTERSTVO KULTURY. *Přezkum koordinovaného závazného stanoviska*. 2012. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/prezkum-koordinovaneho-zs-709.ppt>.

¹⁶⁴ VEDRAL J., *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*. ASPI, 2021. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/300021/1/2?rem=zavazna%20stanoviska%20dotceny%20organu>>.

3.2.4 Rozpor mezi závaznými stanovisky

Vzhledem k tomu, že v průběhu celého stavebního řízení dochází ke střetu různých veřejných zájmů, lze předpokládat, že bude docházet k rozporům, které mohou bránit v rozhodnutí ve věci. Stavební zákon proto nezapomíná ani na situace, kdy dojde k rozporu mezi stavebním úřadem na jedné straně a dotčenými orgány na straně druhé nebo mezi závaznými stanovisky jednotlivých dotčených orgánů navzájem. Pokud některá z uvedených situací nastane, odkazuje stavební zákon na ustanovení § 136 v souvislosti s § 133 správního řádu. Stěžejní je § 136 odst. 6 správního řádu, jenž odkazuje na přiměřené použití ustanovení o řešení sporů o příslušnost, kterým je § 133 správního řádu. Rozpor tudíž bude řešit například nejbližše společně nadřízený správní orgán a pokud žádný takový není, dopadá projednání sporů na ústřední správní úřady.¹⁶⁵ Pro případ selhání tzv. dohodovacího řízení (mezi ústředními správními úřady) je nutné bez zbytečného odkladu předložit zprávu o jeho průběhu k řešení vládě, jak je stanoveno v § 136 odst. 6 správního řádu, neaplikuje se zde tudíž ustanovení § 133 odst. 3 *in fine*, dle kterého mají ústřední správní úřady podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

Otázkou je, v jaké lhůtě lze již hovořit o bezvýslednosti dohodovacího řízení, jinými slovy, do kdy má být předložen rozpor mezi ústředními správními úřady k vyřešení vládě. V úvahu připadá 15denní lhůta uvedená v § 133 odst. 3 věty druhé správního řádu, vzhledem ke skutečnosti, že § 136 odst. 6 správního řádu odkazuje na přiměřené použití § 133 správního řádu. S možnou odpovědí na tuto otázku přichází V. Petrmichl, který se k použití 15denní lhůty vyjadřuje následovně: „Vzhledem ke skutečnosti, že předložení rozporu vládě je nutno vnímat jako krajní řešení a s přihlédnutím k tomu, že dohodovací řízení je vytyčeno touto značně krátkou dobou, lze patrně v odůvodněných případech akceptovat i delší časový prostor pro projednání rozporu (zejména s přihlédnutím k tomu, že ústřední správní úřad musí vyžádat a prostudovat spisový materiál, zvážit další postup a navrhnout řešení. Praxe ústředních správních úřadů však inklinuje k neformálním smířcím procedurám, předcházejícím formalizovanému řešení rozporu), ovšem zjevně neomezený, po dobu řešení rozporu neběží lhůty pro vydání rozhodnutí (dle ust. § 136 odst. 6 SpŘ *in fine* s odkazem na ust. § 133 odst. 6 SpŘ). Ani bližší pravidla pro dohodovací řízení nejsou právními předpisy stanovena (bližší podrobnosti by měly upravovat organizační řády ústředních správních úřadů)(...)“¹⁶⁶

¹⁶⁵ MACHAČKOVÁ, J. *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-558-9. S. 44.

¹⁶⁶ PETRMICHL V., *Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu*. ASPI, SpP., 2019, č. 7, S. 347. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/270458/1/2?rem=zavazna%20stanoviska%20dotceny%20organu>>.

V obecné rovině se rozpory týkají především obsahu závazných stanovisek vydávaných jednotlivými dotčenými orgány. Správní orgán vydávající konečné rozhodnutí prověřuje jednotlivá závazná stanoviska právě z hlediska jejich obsahu, zkoumá jejich zákonnost a konfrontuje je s námitkami účastníků. Obsah závazných stanovisek je totiž závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu, který ho nemůže převzít do svého rozhodnutí, aniž by se jím blíže zabýval. V úvahu tedy připadají situace, ve kterých **i)** správní orgán (např. stavební úřad) dojde k odlišnému závěru, než dotčený orgán a nesouhlasí s obsahem závazného stanoviska nebo **ii)** stavební úřad zjistí, že závazná stanoviska vydaná jednotlivými dotčenými orgány nejsou zcela v souladu. Pokud by nastala jedna z těchto situací, nelze závazná stanoviska zahrnout do výrokové části správního rozhodnutí. Jak má ovšem tyto situace stavební úřad dále řešit? Odpověď najdeme v § 5 správního řádu, dle kterého se správní orgán nejprve pokusí o smírné vyřešení sporu, pokud konkrétní rozpor smírně vyřešit lze a umožňuje to povaha projednávané věci.¹⁶⁷ V případě nenaplnění předpokladů ke smírnému postupu se bude postupovat dle § 136 odst. 6 správního řádu, jak bylo rozebráno výše.

3.3 Zákon č. 283/2021 Sb.

Tato kapitola má za cíl sledovat dynamiku změn nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., který mění v průběhu psaní této práce velice rychle svou podobu v mnoha relevantních oblastech. Pokusím se vzít v potaz všechny důležité změny v oblasti dotčených orgánů včetně jejich odůvodnění zákonodárcem a zhodnotit jejich možný dopad na stavební řízení. V následující (čtvrté) části se změnám budu již věnovat z pohledu ochrany veřejných zájmů na jedné straně a z pohledu rychlosti a jednoduchosti řízení na straně druhé.

Vzhledem k rozsahu změn nového stavebního zákona, se tato kapitola nejprve krátce zabývá některými základními změnami, které nový stavební zákon přinesl ve svém vyhlášeném znění ze dne 30. července 2021. Dále jsou v ní vymezeny cíle nového stavebního zákona, ve vyhlášeném znění, a některé důvody, které zákonodárce k těmto změnám vedly. Následující body se již věnují úpravě dotčených orgánů v řízení o povolení záměru, a to nejprve z pohledu vyhlášeného znění zákona a následně dle jeho novelizovaného znění.¹⁶⁸ Novela nového stavebního zákona, která byla předložena Ministerstvem pro místní rozvoj opět mění postavení dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska a odkládá či ruší některé změny, se kterými nový stavební zákon počítal.

¹⁶⁷ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7. S. 61–62.

¹⁶⁸ Ve znění zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

3.3.1 Základní změny ve vyhlášeném znění

Nový stavební zákon ve svém vyhlášeném znění předpokládal zejména následující změny: **i)** vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu, Specializovaného stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů jako správních úřadů, tedy vytvoření nové soustavy státní stavební správy, **ii)** silnější postavení územních samospráv na úseku územního plánování, **iii)** vznik jednoho řízení o povolení záměru – územní řízení již nemělo být od stavebního řízení odděleno, **iv)** omezení systémové podjatosti na úrovni krajů a obcí, **v)** změny týkající se opravných prostředků - povinný apelační princip, což v praxi znamená, že nadřízený úřad bude v případě podaného opravného prostředku povinen ve věci rozhodnout, **vii)** úplnou digitalizaci stavební agendy, např. nástrojů územního plánování nebo projektové dokumentace a **viii)** integraci kompetencí dosavadních dotčených orgánů do krajských stavebních úřadů – tato změna je pro účely diplomové práce stěžejní a bude jí proto blíže věnován následující bod této kapitoly. Novelizované znění nového stavebního zákona ovšem od některých navrhovaných změn upouští. Příkladem nevznikne nová soustava státní stavební správy, ale zůstane z velké části zachován smíšený model povolování staveb a namísto Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu vznikne nový Dopravní a energetický stavební úřad.

Na tomto místě bych se krátce vyjádřila ke zmíněné problematice systémové podjatosti. Vyhlášené znění novely nám zavedením nové státní stavební správy slibovalo odstranění systémové podjatosti na úrovni obcí a krajů. Zde ovšem vyvstává otázka, zda se její riziko pouze nepřesune na úroveň státu. V této souvislosti bych zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se zabýval otázkou systémové podjatosti územních samosprávných celků a konstatoval, že „*tzv. systémová podjatost úředníků územně samosprávného celku [...] nemůže nastat při rozhodování orgánu tohoto celku v jeho samostatné působnosti, a proto není vůbec na místě ji posuzovat.*“¹⁶⁹ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že lze systémovou podjatost územně samosprávného celku posuzovat jedině v případě, kdy rozhoduje v přenesené působnosti, zde totiž „*využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy; orgány územně samosprávných celků (obecní a krajské úřady) jsou „najaty“ k tomu, aby pro stát a jeho jménem vykonávaly některé jeho pravomoci (státní správu) namísto něj. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu, nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, neboť ten pouze vystupuje jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů.*“¹⁷⁰ I. Pospíšil

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63.

¹⁷⁰ Tamtéž.

k výše uvedenému judikátu uvádí následující: „*Judikát je založen na tom, že je přirozené, že celek prosazuje svůj vlastní zájem. Ale stát přece také prosazuje svůj vlastní zájem, který je zájmem veřejným. Pokud by prosazoval jiný zájem, pak jde o otázku nikoli systémové podjatosti, ale případně právě onoho širšího konceptu vnějších důvodů podjatosti. Pokud se například prokáže, že ministr tzv. tlačí na úředníka, aby rozhodl určitým způsobem, pak už to není otázka systémové podjatosti, ale podjatosti tohoto konkrétního úředníka, který se ocitl pod vnějším tlakem nadřízeného.*“¹⁷¹ Nejvyšší správní soud svůj postoj dále zdůvodňuje tím, že do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu územního samosprávného celku a jeho občanů, samospráva je tedy vykonávána v zájmu tohoto celku. Samospráva je dále reprezentována svými politickými představiteli, kteří řídí její orgány, čímž jsou uskutečňovány jejich politické vize. Z mého pohledu jsou tyto argumenty použitelné také v případě státu, který jedná ve svém zájmu a v zájmu občanů, stát reprezentují jeho političtí představitelé, kteří řídí jeho orgány a uskutečňují tak své politické vize. Z uvedeného vyplývá, že nový stavební zákon v jeho vyhlášeném znění pravděpodobně mohl systémovou podjatost na úrovni obcí a krajů odstranit. Otázkou ovšem zůstává, zda je řešení systémové podjatosti opravdu tak jednoduché, že by se dalo na úrovni obcí a krajů vyřešit jednoduše přesunem správního řízení do samostatné působnosti.

Obecně bylo dle důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu cílem nové úpravy posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavební správy, ke které mělo dojít současně se změnou procesního postavení dotčených orgánů. Procesní postavení dotčených orgánů mělo být novým stavebním zákonem sice upozaděno, což ovšem nemělo zároveň vést k oslabení ochrany veřejných zájmů. Zákonodárce k novému zákonu uvedl, že „*Ize tedy shrnout, že by nový stavební zákon měl vést ke změnám na úseku územního plánování a k zavedení jednoho povolovacího řízení vedeného specializovaným stavebním úřadem s následným účinným a efektivním soudním přezkumem.*“¹⁷²

V návaznosti na volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021,¹⁷³ přišly s novou vládou také změny nového stavebního zákona. V tuto chvíli¹⁷⁴ byly přijaty již dvě novely nového stavebního zákona, a to zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon

¹⁷¹ POSPÍŠIL I., *Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu*. Právní prostor. 2019. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>>.

¹⁷² Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu.

¹⁷³ Sdělení č. 372/2021 Sb., Sdělení Státní volební komise o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 8. a 9. října 2021.

¹⁷⁴ Dne 2. července 2023.

č. 283/2021 Sb., stavební zákon a zákon č. 152/2023 Sb. Novelizovanému znění nového stavebního zákona v oblasti dotčených orgánů je podrobněji věnován poslední bod této kapitoly.

3.3.2 Organizační integrace dotčených orgánů

Dle důvodové zprávy byl dosavadní způsob vyjadřování dotčených orgánů, tedy včetně vydávání závazných stanovisek, závažným problémem. Tento problém měl spočívat především **i)** ve velkém počtu dotčených orgánů, **ii)** v roztržitosti právní úpravy, která závazná stanoviska upravuje ve velkém množství zvláštních zákonů a **iii)** v tom, že dotčené orgány navíc vydávají úkony v různých formách – ve formě závazných stanovisek, stanovisek, rozhodnutí nebo vyjádření. Právě mnohosti právních předpisů je přičítána časová náročnost povolovacích řízení, jelikož tyto kladou další z mnoha požadavků jak na stavebníky, tak na stavební úřady za účelem ochrany veřejných zájmů.

Roztržitost právní úpravy byla podle zákonodárce projevem fragmentizace spočívající v tom, že v oblasti veřejného stavebního práva v České republice realizuje dílčí působnost na tomto úseku větší počet dotčených orgánů. Cílem rekodifikace bylo tyto problémy řešit, nový stavební zákon měl docílit „*maximální možné integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb a zvýšení právní jistoty vlastníků nemovitostí a dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí.*“¹⁷⁵ Jedním z nástrojů k dosažení těchto cílů měla být integrace většiny dotčených orgánů do státní stavební správy. Integrace se měla týkat těch dotčených orgánů, které dosud vydávaly závazná stanoviska podléhající samostatným přezkumům. Konečným „*cílem rekodifikace je identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah obecných státem chráněných veřejných zájmů v oblasti stavebního práva a ty pak chránit a vzájemně poměřovat přímo v povolovacím řízení vedeném stavebním úřadem, nikoli ve vzájemně izolovaných, paralelně vedených procesech vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, jak je tomu dnes.*“¹⁷⁶

Nový stavební zákon měl dle mého názoru zcela legitimní cíl – zjednodušit, zefektivnit a zrychlit správní procesy v oblasti povolování staveb. Nepanuje však shoda na tom, zda byly k tomuto cíli zvoleny nejvhodnější a nejdostupnější prostředky, a zda je tato změna opravdu nutná a převážily by výhody, o kterých zákonodárce v důvodové zprávě k novému stavebnímu zákonu hovoří. Otázkou totiž zůstává, zda by integrace dotčených orgánů do státní stavební správy byla

¹⁷⁵ Tamtéž.

¹⁷⁶ Tamtéž.

snadno realizovatelným krokem a zda by zároveň poskytovala garanci ochrany veřejných zájmů minimálně na stejné úrovni jako doposud. Dle nové úpravy měla vzniknout zcela nová státní stavební správa, která by posuzovala soulad záměru s jednotlivými veřejnými zájmy v rámci své rozhodovací činnosti – v rámci řízení o povolení záměru. Nevydávala by se tedy již (až na výjimky)¹⁷⁷ žádná závazná stanoviska.

3.3.3 Dotčené orgány v novele

S volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2021 přichází ovšem i změna názoru na nový stavební zákon. Novela nového stavebního zákona č. 152/2023 Sb., přináší několik zásadních změn nového stavebního zákona, mezi nimiž jsou i klíčové změny v oblasti dotčených orgánů. V obecné rovině je novelou zachován spojený model výkonu veřejné správy a nedojde ani k integraci dotčených orgánů do státní stavební správy, jak bylo původně plánováno. Dále má vzniknout nový Dopravní a energetický stavební úřad¹⁷⁸ namísto původně zamýšleného Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu. Nový stavební zákon bude ve svém novelizovaném znění použitelný částečně pro určité typy staveb již od 1. 1. 2024, jako celek bude ovšem použitelný až od 1. 7. 2024, přestože zákon jako takový nabude účinnosti již od 1. 1. 2024.¹⁷⁹

S přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku se bude nově závazným stanoviskem rozumět také jednotné environmentální stanovisko.¹⁸⁰ Dále se ze zákona vypouští slova „koordinované vyjádření“, jelikož se podle zákonodárce „*nejedná o samostatnou právní formu podkladového aktu podle správního řádu, ale o druh vyjádření ve smyslu § 176 stavebního zákona. Není proto nutné samostatně uvádět ve výčtu podkladových aktů koordinované vyjádření, neboť z textu ustanovení by pak bylo možné nesprávně usuzovat, že jde o svébytnou právní formu, resp. zvláštní formu odlišnou od vyjádření. Koordinované vyjádření je vyjádřením, stejně tak i koordinované závazné stanovisko, které se do návrhu zákona doplňuje, není svébytným úkonem*

¹⁷⁷ Na otázku, které agendy dotčených orgánů měly být integrovány do státní stavební správy najdeme odpověď v zákoně č. 284/2021 Sb., vyhlášené znění, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Dočteme se zde, že neměla být například z části integrována agenda orgánů státní památkové péče, což plyne z nového § 30a, jenž měl být doplněn do zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Podle tohoto ustanovení by byl stavební úřad orgánem státní památkové péče s postavením dotčeného orgánu pouze v řízeních dle zvláštních právních předpisů, která se dotýkají nemovitosti, která není kulturní památkou, ale vyskytuje se v ochranném pásmu.

¹⁷⁸ DOPRAVNÍ A ENERGETICKÝ STAVEBNÍ ÚŘAD. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://desu.gov.cz>>.

¹⁷⁹ MÁCHA A., *Jak je to s účinností nového stavebního zákona?* Právní rozhledy, 2023, č. 12, S. 439. [online] [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxa4s7gez6427gqzto&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

¹⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

*správního orgánu, ale typem závazného stanoviska. Vše, co právní úprava stanoví pro vyjádření nebo závazné stanovisko, platí i pro koordinované vyjádření nebo koordinované závazné stanovisko.*¹⁸¹

Následující změna se týká oblasti součinnosti dotčených orgánů s orgány veřejné správy. Novela zákona tímto v § 18 odst. 1 stanoví jejich vzájemnou součinnost explicitně. Jedná se o konkretizaci § 8 odst. 2 správního řádu, který hovoří o vzájemné spolupráci správních orgánů v zájmu dobré správy, návrhvatel tímto chce zdůraznit důležitost této spolupráce. Je podle něho *„nutné v návrhu zákona zdůraznit a stanovit, že postupy podle stavebního zákona nelze realizovat bez součinnosti všech orgánů veřejné správy chránících dotčené veřejné zájmy.*¹⁸² Dle mého názoru by si každý správní orgán měl osvojit základní zásady činnosti správních orgánů, jež jsou uvedené v § 2 až § 8 správního řádu. Stavební zákon by tedy měl buď pro úplnost explicitně zdůraznit všechny zásady, které se týkají činnosti správních orgánů dle stavebního zákona, anebo by neměl uvádět jmenovitě žádnou a nechat to na správním řádu, aby nedošlo k mylné představě, že je jedna ze zásad důležitější než ostatní.

Pro případ rozporu mezi závaznými stanovisky svěřuje novela stavebnímu úřadu projednávání protichůdných závazných stanovisek.¹⁸³ Dle důvodové zprávy je cílem, *„aby např. záměr nebyl z hlediska všech dotčených orgánů přípustný, avšak jejich podmínky fakticky znemožňovaly realizaci záměru. Navrhuje se proto stanovit odkazem na správní řád postup projednání rozporů a protichůdných vyjádření a závazných stanovisek.*¹⁸⁴ Uvedené ustanovení je dle mého soudu konkretizací § 5 správního řádu, jež upravuje smírné odstranění rozporů správním orgánem.

3.4 Závazná stanoviska na úseku ochrany životního prostředí

S novelou nového stavebního zákona přichází také další zákon, který s ním úzce souvisí, zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, jenž dává vzniknout takzvanému jednotnému environmentálnímu stanovisku (dále jen „JES“). JES je z mého pohledu jakýmsi kompromisem mezi novým stavebním zákonem¹⁸⁵ zamýšlenou integrací dotčených orgánů do státní stavební správy a zachováním dotčených orgánů jakožto ochránců veřejného

¹⁸¹ Tamtéž.

¹⁸² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony [online]. [cit. 2022-06-11]. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636>>.

¹⁸³ § 18 odst. 2 zákona č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

¹⁸⁴ Tamtéž.

¹⁸⁵ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve vyhlášeném znění.

zájmu, jak předpokládá novela nového stavebního zákona.¹⁸⁶ Jedná se totiž o závazné stanovisko nahrazující správní úkony nacházející se nyní v různých zákonech upravujících ochranu životního prostředí. Namísto několika správních úkonů (většinou závazných stanovisek) bude tedy vydán správní úkon jeden, a to orgánem ochrany životního prostředí, který by se měl vykazovat dostatečnou odborností. Právě nedostatek odbornosti a nedostatečná garance ochrany veřejných zájmů (zde zájmu na ochranu životního prostředí) vedla zákonodárce mimo jiné k přijetí tohoto zákona.

Následující kapitoly se zabývají důvody nové právní úpravy ve vztahu k novému stavebnímu zákonu v jeho vyhlášeném znění a důvody hlavních změn, které se zákonem o jednotném environmentálním stanovisku přicházejí. Existenci JES je přizpůsobena i novela nového stavebního zákona, tudíž je ustanovením tohoto zákona, která jej berou v potaz, práce věnována v posledním bodě. Vycházím v této kapitole zejména z důvodové zprávy k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku¹⁸⁷ a z důvodové zprávy k novele nového stavebního zákona.¹⁸⁸

3.4.1 Vztah k zákonu č. 283/2021 Sb.

Jak již bylo řečeno, nový stavební zákon má ve svém vyhlášeném znění za cíl zrychlit stavební řízení. Za tímto účelem navrhl mimo jiné integraci značné části působnosti dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska (která tímto hájí veřejné zájmy) do kompetence orgánů nové státní stavební správy. Nově by tak do oblasti působnosti stavebního úřadu spadala kupříkladu i ochrana v oblasti životního prostředí, stavební úřad by se na základě nového stavebního zákona stal mimo jiné orgánem ochrany přírody, orgánem ochrany zemědělského půdního fondu nebo orgánem posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁸⁹

Dle důvodové zprávy k zákonu o jednotném environmentálním stanovisku představují některá ustanovení nového stavebního zákona v jeho vyhlášeném znění značná rizika. Ta jsou spatřována jednak v úrovni ochrany veřejných zájmů, tak v samotném procesu povolování záměrů stavebními úřady. *„Soustava orgánů státní stavební správy má být čistě státní, neboť stavební zákon v oblasti své působnosti odstraňuje tzv. spojený (smíšený) model veřejné správy. Tento krok byl vnímán jako značně kontroverzní v průběhu celého legislativního procesu k novému*

¹⁸⁶ Zákon č. 152/2023 Sb.

¹⁸⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

¹⁸⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

¹⁸⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

stavebnímu zákonu, zejména při projednávání vládního návrhu v Parlamentu (příznačné v této souvislosti je, že Senát zaujal k návrhu zákona jednohlasně vyjádřené zamítavé stanovisko)¹⁹⁰

Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy je spatřována jako značně problematická a přinášející negativa v oblasti ochrany veřejných zájmů. Novým stavebním zákonem ve vyhlášeném znění se podle důvodové zprávy založila dvoukolejnost a nesystémovost veřejných zájmů, které byly dosud hájeny dotčenými orgány. V případě integrovaných agend má být ochrana konkrétního veřejného zájmu rozdělena mezi dotčený orgán a stavební úřad, podle toho, zda půjde o záměr podle stavebního zákona či nikoli. „Např. na úseku ochrany zemědělského půdního fondu došlo k integraci na úrovni obce s rozšířenou působností – ve vztahu k záměrům povolovaným podle stavebního zákona tak bude orgánem ochrany zemědělského půdního fondu stavební úřad, ovšem ve vztahu k jiným záměrům jím zůstává obec s rozšířenou působností. Především však hrozí riziko potenciálního oslabení ochrany veřejných zájmů v konkrétních případech, zejména v důsledku nedostatečného odborného zázemí na straně stavebních úřadů.“¹⁹¹ Obavy o ochranu veřejného zájmu byly již mnoha subjekty vyjádřeny v připomínkovém řízení, nebyly ovšem v průběhu následného projednávání nijak rozptýleny. Zákonodárce má z těchto důvodů za to, že otázce zajištění a vybudování nové soustavy státní stavební správy nebyla v průběhu legislativního procesu k novému stavebnímu zákonu věnována patřičná pozornost, co se zejména personální stránky týče.¹⁹²

3.4.2 Důvody hlavních změn

Jedním z důvodů pro přijetí zákona o jednotném environmentálním stanovisku je navrácení rozhodovací pravomoci stavebním úřadům na lokální úrovni, tedy zachování současného stavu, ve kterém je rozhodováno těmi úřady, jež nejlépe znají prostředí, ve kterém má být záměr povolen. Jedná se tedy o reakci na, novým stavebním zákonem zamýšlený, model nové státní stavební správy, kde by tuto kompetenci vykonávaly Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady.¹⁹³ JES bude vydáváno Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem zemědělství, krajskými úřady, obecními úřady obcí s rozšířenou působností nebo újezdními úřady.¹⁹⁴ Dle nynější právní úpravy – dle jednotlivých zákonů z oblasti ochrany životního prostředí, jsou výkonem státní správy pověřeny ve většině případů právě obecní úřady

¹⁹⁰ Tamtéž.

¹⁹¹ Tamtéž.

¹⁹² Tamtéž.

¹⁹³ § 15 zákona 283/2021 Sb., stavebního zákona, vyhlášené znění.

¹⁹⁴ § 11 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

obcí s rozšířenou působností¹⁹⁵ nebo úřady krajské.¹⁹⁶ Úprava v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku tedy nijak dramaticky výkon státní správy v této oblasti nemění a ponechává rozhodování na orgánech ochrany životního prostředí, tedy na orgánech odborných.¹⁹⁷

Velké zjednodušení pro stavebníka přinese vydání pouze jediného závazného stanoviska v oblasti životního prostředí namísto vydání vícero správních úkonů na základě jednotlivých právních předpisů v této oblasti. Dle dosavadní právní úpravy si stavebník musel sám obstarávat jednotlivá závazná stanoviska, což je časově náročné, a navíc to vyžaduje podrobnou znalost právní úpravy, aby stavebník zjistil, jaká závazná stanoviska bude potřebovat a kde je získá. JES nahradí správní úkony, které se nyní nachází v různých zákonech z oblasti životního prostředí, kterými jsou **i)** zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), **ii)** zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, **iii)** zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, **iv)** zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, **v)** zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, **vi)** zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, **vii)** zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), **viii)** zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů a **ix)** zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, **x)** zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.¹⁹⁸ JES bude mít podobu závazného stanoviska¹⁹⁹ a je dle navrhované právní úpravy aplikovatelné na všechny záměry podléhající stavebnímu zákonu,²⁰⁰ nehledě na to, zda se jedná o záměry vyžadující EIA²⁰¹ či nikoliv.

Další zjednodušení přináší úprava žádosti o JES. Bude o něho moci požádat jednak **i)** stavebník, a to před řízením o povolení záměru, pokud o něj ovšem nezažádá, učiní tak

¹⁹⁵ Viz např. § 77 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁶ Viz např. § 13 odst. 1) písm. b) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

¹⁹⁸ § 2 odst. 1 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

¹⁹⁹ Viz § 149 správního řádu.

²⁰⁰ § 4 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁰¹ Vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

ii) stavební úřad u příslušného správního orgánu sám.²⁰² JES bude také vydáváno u záměrů podléhajících režimu EIA, i zde nahradí jednotlivé správní úkony, které jsou doposud vydávány dotčenými orgány zvlášť. Stavebník bude mít opět na výběr, zda o JES zažádá po vydání stanoviska EIA nebo naopak v jeho rámci – tato varianta znamená, že JES bude zároveň stanoviskem EIA, které nahradí.²⁰³

Výhody v zavedení JES vidím především v tom, že již nebude třeba vydávat na úseku ochrany životního prostředí vícero správních úkonů. Aktuálně dochází často k situaci, že je pro povolení záměru potřeba několik úkonů dotčených orgánů, o které musí stavebník žádat zpravidla zvlášť, správní úkony nemusí navíc být vždy ve vzájemném souladu a celý povolovací proces se může značně protáhnout.²⁰⁴ Proto je, i z mého pohledu, zavedení JES, tedy koncentrace všech potřebných správních úkonů a vydání jednoho konečného správního úkonu ve formě závazného stanoviska, krokem k přehlednějšímu a časově méně náročnému stavebnímu řízení.

Další výhodou je dle mého názoru větší spolupráce mezi stavebníkem, stavebním úřadem a dotčeným orgánem (vydávajícím JES). Stavebník bude mít do budoucna na výběr, zda bude o vydání JES žádat sám, a to předtím, než bude vedeno řízení o povolení záměru podle stavebního zákona, anebo zda nejprve podá žádost ke stavebnímu úřadu, který si následně o vydání JES zažádá u příslušného orgánu. Celá komunikace mezi stavebníkem, stavebním úřadem a dotčeným orgánem bude dle návrhu zákona probíhat elektronickou cestou – pomocí portálu stavebníka.²⁰⁵ Portál stavebníka bude do budoucna umožňovat především **i)** „činit digitální úkony vůči stavebnímu úřadu a dotčenému orgánu, který činí úkony podle jiného právního předpisu sloužící jako podklad pro vydání rozhodnutí v řízení podle tohoto zákona,“²⁰⁶ **ii)** „podávat žádosti vlastníku veřejné dopravní nebo technické infrastruktury a poskytovat vyjádření vlastníka veřejné dopravní nebo technické infrastruktury,“²⁰⁷ **iii)** „vkládat údaje a dokumenty do národního geoportálu územního plánování, do evidence stavebních postupů, do evidence elektronických dokumentací a do digitální mapy veřejné správy, poskytovat je a odkazovat na ně.“²⁰⁸

Do budoucna by se tímto měla výrazně zlepšit komunikace a zjednodušit interakce mezi stavebníkem, stavebním úřadem a dotčeným orgánem. Což bude platit nejen pro JES, ale také

²⁰² Shodně s § 184 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁰³ Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

²⁰⁴ Tamtéž.

²⁰⁵ § 268 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁰⁶ § 268 odst. 1 písmeno a) zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁰⁷ § 268 odst. 1 písmeno b) zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²⁰⁸ § 268 odst. 1 písmeno c) zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

v případě vydávání ostatních závazných stanovisek, jak je uvedeno v § 268 novely nového stavebního zákona.

3.4.3 Vztah k novele zákona č. 283/2021 Sb.

Novela nového stavebního zákona²⁰⁹ přizpůsobuje nový stavební zákon změnám v oblasti ochrany životního prostředí a přináší mimo jiné změnu v oblasti dotčených orgánů a v jejich, novým stavebním zákonem²¹⁰ předpokládané, integraci.

Jednou ze změn, které se zavedením institutu JES souvisí, je vypuštění právní úpravy § 201 až § 210,²¹¹ tedy ustanovení upravujících řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. „Navrhovaná úprava zasahuje do ustanovení o řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, tedy řízení, jehož předmětem jsou záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Navrhovaná právní úprava reaguje na zavedení jednotného environmentálního stanoviska tak, že stavební úřady již nebudou příslušným orgánem provádějícím posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice.“²¹² Nová úprava tedy z části vrací posuzování vlivů na životní prostředí v řízení o povolení záměru do nynějšího stavu, kdy je platný stavební zákon č. 183/2006 Sb. V tomto okamžiku mají kompetence ve zmíněné oblasti specializované orgány – například MŽP,²¹³ nový stavební zákon měl tyto kompetence svěřit stavebním úřadům a novela nového stavebního zákona na to reaguje tím, že je opět navrácí orgánům specializovaným.²¹⁴

Zachovány tudíž budou pouze postupy podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí²¹⁵ a podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku,²¹⁶ čímž by mělo dle zákonodárce dojít ke zjednodušení a zpřehlednění těchto postupů. Zachování spojeného modelu stavebního řízení s posuzováním vlivů je dle zákonodárce nadbytečné, jelikož řízení o vydání JES bude řízení o povolení záměru vždy předcházet a z praxe plyne, že je řízení s posouzením vlivů institutem využívaným jen výjimečně. Stávající postup je navíc pro mnohé investory a stavebníky velmi procesně náročný a komplikovaný.²¹⁷

²⁰⁹ Zákon č. 152/2023 Sb.

²¹⁰ Zákon č. 283/2021 Sb., vyhlášené znění.

²¹¹ Tamtéž.

²¹² Tamtéž.

²¹³ § 20 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

²¹⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

²¹⁶ Zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

²¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

4 Komparace modelů organizace dotčených orgánů

Třetí část práce pojednávala o *úkonech dotčených orgánů ve stavebním řízení*, a to dle stávajícího platného a účinného stavebního zákona č. 183/2006 Sb., nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění, novelizovaného znění nového stavebního zákona a konečně dle zákona č. 148/2023, o jednotném environmentálním stanovisku.

Z těchto čtyř zákonů plynou z mého pohledu tři hlavní modely organizace dotčených orgánů ve stavebním řízení, o kterých bude v dalších kapitolách této části podrobněji pojednáváno. Prvním z nich je model dle zákona č. 183/2006 Sb., spočívající v existenci dotčených orgánů vydávajících různá závazná stanoviska, která si stavebník musí obstarávat. K tomuto modelu se částečně vrací také novelizované znění zákona č. 283/2021 Sb., který se z části²¹⁸ navrácí k tzv. smíšenému modelu veřejné správy. Druhá kapitola pojednává o modelu dle nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění, který spočívá v organizační integraci dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy. Touto integrací by o dotčených veřejných zájmech bylo rozhodováno v rámci řízení o povolení záměru stavebním úřadem, nedocházelo by tedy (až na výjimky) k vydávání závazných stanovisek jako podkladových úkonů v rámci řízení o povolení záměru. Poslední kapitola pojednává o procesní integraci dotčených orgánů v oblasti životního prostředí, kterou přináší zákon o jednotném environmentálním stanovisku. Třetí model by mohl být jakýmsi kompromisem mezi předchozími dvěma modely, mohl by být zároveň inspirací pro zákonodárce v dalších oblastech práva nebo dokonce jedním z nutných kroků ke zrychlení a zjednodušení řízení o povolení záměru, za současné efektivní ochrany dotčených veřejných zájmů.

V této části je kladen důraz na představení pozitivních a negativních aspektů, jež z mého pohledu každá z úprav přináší. Hlavními východisky při jejich hodnocení jsou na jedné straně dotčené veřejné zájmy a na straně druhé zájem stavebníka na rychlosti a jednoduchosti řízení. Cílem je najít takový model organizace dotčených orgánů, který by příliš nezvýhodňoval ochranu veřejných zájmů před rychlostí řízení a naopak.

4.1 Model dle zákona č. 183/2006 Sb.

Úprava ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., se vyznačuje především existencí dotčených orgánů hájících veřejné zájmy odděleně od stavebních úřadů vedoucích řízení o povolení stavby. Stavebník je povinen si závazná stanoviska jednotlivých dotčených orgánů pro územní i stavební

²¹⁸ Nově vznikne specializovaný Dopravní a energetický stavební úřad.

řízení²¹⁹ pořídit sám, což v praxi z jeho pohledu znamená povinnost být dostatečně informován ohledně množství závazných stanovisek, která musí stavebnímu úřadu předložit jako součást žádosti o stavební povolení. Dotčených orgánů vydávajících závazná stanoviska přitom může být pro jedno stavební povolení několik, jejich množství se liší kupříkladu podle toho, i) kde bude budoucí stavba umístěna – pokud by se nacházela v památkové zóně, památkové rezervaci nebo v ochranném pásmu, bude jedním z dotčených orgánů obecní úřad obce s rozšířenou působností,²²⁰ nebo ii) dle jejich plánovaného využití – pokud by účelem stavby bylo používat ji jako útulek pro zvířata, byla by jedním z dotčených orgánů krajská veterinární správa,²²¹ záleží zkrátka na tom, kolik veřejných zájmů je plánovanou stavbou dotčeno.

Takto zvolená organizace dotčených orgánů spočívající v jejich specializaci a oddělení od orgánů stavební správy je jistě zárukou ochrany veřejných zájmů, což je z mého pohledu pozitivum vzhledem ke skutečnosti, že je při povolování stavby posuzováno někdy značné množství protichůdných zájmů, ať už veřejných nebo zájem stavebníka na dokončení jím zamýšleného záměru. Velké množství dotčených orgánů a potřeba pořizování závazných stanovisek jsou ovšem také skutečností jdoucí z mého pohledu k tíži žadatele a jsou jedním z faktorů prodlužujících stavební řízení. Stavebník se musí řídit někdy velkým množstvím zvláštních zákonů, které upravují úkony dotčených orgánů navíc nejednotně – někdy jako závazná stanoviska jindy pouze jako stanoviska či rozhodnutí nebo vyjádření. Jednotlivé úkony dotčených orgánů navíc nemusí být ve vzájemném souladu, což může řízení opět zkomplikovat a prodlužovat.

Stavební zákon z tohoto důvodu obsahuje instituty, jež mají stavební řízení zjednodušit a zrychlit, blíže se jimi v obecné rovině zabývala třetí část práce, na tomto místě se k nim vyjádřím pouze z pohledu ochrany veřejných zájmů a rychlosti a jednoduchosti stavebního řízení.

Prvním z nich je vázanost dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem. Toto ustanovení má dotčené orgány „donutit“, aby záměr, pokud možno, posuzovaly jako jeden celek a řízení nebylo zpomalováno a komplikováno dodatečnými závaznými stanovisky, kterými by se v průběhu řízení měnily podmínky. Ochrana veřejných zájmů je naopak zajištěna možností vydat za splnění zákonných podmínek závazné stanovisko navazující. Z mého pohledu je kontinuita vydávání závazných stanovisek dobrým řešením vedoucím k větší pozornosti a komplexnějšímu posuzování záměrů dotčenými orgány a v konečném důsledku ke zrychlení řízení při zachování možnosti posoudit komplexně všechny veřejné zájmy. Další zjednodušení pro

²¹⁹ Dnes známe již jen jedno řízení o povolení záměru namísto územního a stavebního řízení.

²²⁰ § 29 odst. 2 písm. b) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

²²¹ § 49 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

stavebníka v této oblasti přináší nový stavební zákon č. 283/2021, o němž pojednává další kapitola této části.

Stavební zákon č. 183/2006 Sb. obsahuje v § 4 odst. 9 další ustanovení urychlující stavební řízení, a to fikci souhlasného závazného stanoviska, nastupující ze zákona po marném uplynutí lhůty k vydání závazného stanoviska dotčeným orgánem. Na jedné straně rozumím potřebě předejít nečinnosti veřejné správy, pokud dotčený orgán závazné stanovisko nevydá je fikce souhlasu velkým zjednodušením pro stavebníka, v jehož zájmu je řízení urychlit, v čemž mu zákonodárce vyšel vstříc mimo jiné právě možností vydání souhlasných závazných stanovisek. Na druhé straně je ovšem veřejný zájem na odborném posouzení záměru stran dotčeného orgánu. To je sice částečně umožněno pravomocí nadřízeného správního orgánu vydat závazné stanovisko nové, ale pokud by se tento postup měl stát běžnou praxí, docházelo by z mého pohledu naopak k prodlužování řízení o povolení stavby. Zákonodárce sice akcentuje, že má být využití fikce v praxi výjimkou, ale nevidím zde žádné mechanismy, které by tuto výjimečnost zajistily. Problematické z pohledu zájmu veřejného, je podle mého názoru také možná nepřezkoumatelnost závazného stanoviska vydaného na základě fikce soudem v rámci konečného rozhodnutí. Z těchto důvodů mám za to, že je jeho zavedením příliš upřednostněna zásada koncentrace před zásadou legality, což je stav jistě všeobecně nežádoucí a měla by *de lege ferenda* být nalezena jiná cesta zaručující převahu zásady legality.

Zjednodušení pro stavebníka by měla také přinést existence koordinovaných závazných stanovisek. Z mého pohledu jsou koordinovaná závazná stanoviska zjednodušením pro žadatele, kterému stačí podat pouze jednu žádost příslušnému úřadu (namísto několika). Navíc je výhodou existence koordinátora posuzujícího soulad jednotlivých dílčích závazných stanovisek, které mají být součástí konečného koordinovaného závazného stanoviska. Nemohu se tedy například zcela ztotožnit s názorem V. Petrmichla, že „[k]oordinovaná závazná stanoviska z hmotněprávního hlediska v podstatě nemají žádnou přidanou hodnotu, jde o prostou sumarizaci dílčích závazných stanovisek, jejíž význam nelze přeceňovat.“²²² Dle mého názoru jsou i přes své nedostatky přeci jen pozitivním krokem vstříc zjednodušení právní úpravy stavebního zákona.

Výše nastíněný model organizace dotčených orgánů se z mého pohledu snaží v obecné rovině efektivně chránit dotčené veřejné zájmy a zároveň poskytovat různé nástroje usnadňující žadateli práci. Úprava však v konečném důsledku svou roztržitostí a komplikovaností rychlost

²²² PETRMICHL, V. *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. Právní rozhledy, 2021, č. 15-16, S. 543-550. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpaxa4s7ge2v6mjw15zv6njugm&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

řízení na úkor ochrany veřejných zájmů upozadňuje. Na tato negativa radikálním způsobem reaguje nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., ve svém vyhlášeném znění. Ten měl za cíl naopak stavební řízení zrychlit a dotčené orgány integrovat do nové státní stavební správy, a to možná i na úkor veřejného zájmu, který dotčené orgány mají za úkol hájit.

4.2 Model organizační integrace dotčených orgánů

Nový stavební zákon v jeho vyhlášeném znění usiloval o odstranění roztržitosti veřejného stavebního práva spočívající ve velkém množství dotčených orgánů vydávajících úkony v různých formách, jejichž kompetence je navíc upravena v mnoha různých právních předpisech. Tuto roztržitost se zákonodárce rozhodl odstranit zavedením jediného povolovacího řízení – řízení o povolení záměru, které mělo být vedeno jediným specializovaným stavebním úřadem a mimo jiné i integrací dotčených orgánů do nové státní stavební správy a zrušením závazných stanovisek. Ochrana veřejných zájmů by tedy byla poskytována v rámci jednoho řízení (a jednoho úřadu).

Zastánci konceptu „*jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko*“ upozorňují na skutečnost, že integrací agend dotčených orgánů mělo dojít především k zásadnímu zjednodušení, sjednocení a zrychlení výkonu státní stavební správy. Vzhledem k novelizaci nového stavebního zákona, která tento model upustila, poukazují na návrat „podkladových razítek“ a na to, že „[n]ěkteré podkladové akty budou mít navíc i nadále své další vnitřní podkladové akty, takže např. pro závazné stanovisko orgánu státní památkové péče (byť bude samo o sobě integrováno do koordinovaného závazného stanoviska ORP) se bude i nadále vyžadovat podkladové vyjádření Národního památkového ústavu. Pro posouzení otázek dopravní dostupnosti a obslužnosti (které je samo o sobě integrováno do kompetence stavebního úřadu) se bude vyžadovat podkladové vyjádření Policie ČR apod. Reálně tedy bude razítek v různých formách ještě více.“²²³ Dle mého názoru by bylo jistě ideální, kdyby si stavebník pro celé řízení o povolení záměru musel obstarat pouze jedno razítko, kdyby nemusel „obcházet“ větší množství dotčených orgánů a podávat žádosti ke každému zvlášť a nemusel navíc čekat na vyřešení případných rozporů. Nový stavební zákon ve vyhlášeném znění přišel s teoreticky ideálním modelem pro stavebníka, nelze ovšem odhlížet od jeho negativních aspektů.

Mezi kritiky zákona upozorňujícího na jeho nedostatky patří P. Svoboda, který mimo jiné upozorňuje na skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj uzavřelo za účelem přípravy návrhu nového stavebního zákona dohodu s Hospodářskou komorou, jež je zájmovým svazem

²²³ KORBEL, F., BURYAN, J., KRUPOVÁ, D., POTMĚŠIL, M., *Nový stavební zákon anebo co z něj (z) bude*. Bulletin advokacie, 2023, č. 5, S. 9-14. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpweyk7gvpxgzsz&groupIndex=0&rowIndex=0>>.

podnikatelů sdružujícím mimo jiné největší tuzemské stavební korporace. Příprava nového stavebního zákona tak dle jeho názoru vznikala „v prostředí klientelismu a závažného střetu soukromých zájmů se zájmy veřejnými“. Dále zmiňuje negativní důsledky integrace dotčených orgánů do státní stavební správy, v jejímž rámci jsou veřejné zájmy chráněny specializovanými úředníky (namísto dotčených orgánů) prostřednictvím jejich neformálních a nezávazných názorů. Zmínění úředníci jsou podřízeni vedoucímu stavebního úřadu, z čehož plyne jejich vázanost jeho příkazy (v souladu se zákonem o státní službě). „Tím bude procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený vedoucím (ředitelem), podle potřeby změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být příslušný k ochraně toho či onoho zvláštního veřejného zájmu podle zvláštního zákona.“ Další negativa spatřuje P. Svoboda ve vzniku dvou soustav správních orgánů v oblasti životního prostředí a památkové péče. Jedna soustava s hlavou Nejvyššího stavebního úřadu a druhá s hlavou Ministerstva životního prostředí (případně Ministerstva zemědělství či Ministerstva kultury). Nové státní stavební úřady mají v tomto modelu hájit zájmy životního prostředí a některých aspektů památkové péče v souvislosti s umístěním a prováděním staveb, kdežto orgány životního prostředí a památkové péče mají hájit tyto zájmy ve všech ostatních případech.²²⁴

Dle V. Petrmichla nelze rovněž přehlédnout, že vytvořením nové státní stavební správy, spočívající v horizontální koncentraci agend do jednotné soustavy stavebních úřadů v čele s ústředním stavebním úřadem, je upozaděna taktéž problematika řešení rozporu mezi dotčenými orgány. Dle jeho názoru se novým stavebním zákonem přenášejí pravidla pro rozhodování do sféry mimoprocenálních interních procedur a tím se v konečném důsledku neoslabuje jen ochrana veřejných zájmů, nýbrž také transparentnost rozhodování jako celku.²²⁵

Z mého pohledu je navržená integrace velkým zjednodušením pro stavebníka, kterému tímto odpadne potřeba obstarávat si závazná stanoviska (či jiné úkony) dotčených orgánů. Takto koncipovaná právní úprava se ovšem soustředí příliš na zjednodušení řízení o povolení záměru a upozaduje naopak potřebu efektivně chránit veřejné zájmy. Jedná se tudíž o model stavící příliš do popředí zájem žadatele na rychlém a jednoduchém řízení o povolení záměru, což je dle mého soudu nepřijatelné, pokud nebude zároveň garantovat účinnou ochranu všech dotčených veřejných zájmů.

²²⁴ SVOBODA P., *Nový stavební zákon a ochrana veřejných zájmů v území*. Masarykova demokratická akademie.

²²⁵ PETRMICHL V., *Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu*. ASPI, SpP., 2019, č. 7, S. 347. [online]. [cit. 2023-10-13].

Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/270458/1/2?rem=zavazna%20stanoviska%20dotceny%20organu>>.

Na kritiku nového stavebního zákona reagovala novela nového stavebního zákona, která částečně navrácí postavení dotčených orgánů do stavu před novým stavebním zákonem – vrací se částečně k modelu dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., a částečně se inspiroje modelem dle nového stavebního zákona v jeho vyhlášeném znění, například zavedením jednotného environmentálního stanoviska.

4.3 Model procesní integrace v oblasti životního prostředí

S novelou nového stavebního zákona přichází také zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Jak již bylo řečeno, jedná se z mého pohledu o jakési kompromisní řešení mezi zachováním jednotlivých dotčených orgánů mimo soustavu stavební správy a jejich integrací do nové státní stavební správy. Tímto kompromisem je procesní integrace v oblasti ochrany životního prostředí. Což znamená zachování orgánu vydávajícího závazné stanovisko, bude se však jednat o závazné stanovisko jediné, sdružující vícero závazných stanovisek v oblasti životního prostředí.

V současnosti (za platnosti a účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb.) platí, že si stavebník musí pořídit jednotlivá závazná stanoviska na úseku ochrany životního prostředí zvlášť, jejich množství se může lišit například podle toho o jaký druh záměru se jedná a na jakém území se záměr nachází. Tento model je jistě v souladu s nutností chránit efektivně všechny veřejné zájmy, jelikož jsou jednotlivá závazná stanoviska posuzována a vydávána specializovanými úřady. Nevýhodou je ovšem časová náročnost pro stavebníka, která se s tímto modelem pojí – jak bylo blíže rozebráno v předešlých kapitolách.

Opakem současného modelu je integrace dotčených orgánů do státní stavební správy (dle zákona č. 283/2021 ve vyhlášeném znění). Úprava dotčené orgány (až na výjimky)²²⁶ ruší a oblast veřejného zájmu je ponechána k rozhodování stavebním úřadům. Takto navržená integrace je naopak ve prospěch rychlosti řízení – stavebník si nemusí obstarávat žádné podkladové úkony dotčených orgánů, jelikož je vše řešeno v rámci jediného úřadu. Upozaděna je ovšem dle kritiků této úpravy oblast veřejného zájmu, jelikož není garantována odbornost pracovníků stavebního úřadu ve všech relevantních oblastech, které nyní posuzují dotčené orgány formou závazných stanovisek (a dalších správních úkonů).

Procesní integrace v oblasti životního prostředí sjednocuje jednotlivé úkony dotčených orgánů (které jsou nyní vydávány podle několika právních předpisů viz bod 3.4.2) v úkon jeden,

²²⁶ Na otázku, které agendy dotčených orgánů měly být integrovány do státní stavební správy najdeme odpověď v zákoně č. 284/2021 Sb., vyhlášené znění, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

v jedno závazné stanovisko na úseku ochrany životního prostředí. Zachovává tedy specializovaný dotčený orgán chránící veřejné zájmy podobně jako tomu bylo doposud, ale zjednodušuje stavebníkovi práci tím, že namísto několika úkonů bude potřebovat úkon pouze jeden.

Na tomto místě bych se v souvislosti s rychlostí řízení a ochranou dotčených veřejných zájmů podívala na některé lhůty, které v zákoně o jednotném environmentálním stanovisku najdeme. Obecně je dle § 5 zákona o jednotném environmentálním stanovisku orgán příslušný k vydání JES povinen vydat JES bez zbytečného odkladu, nejpozději do 60 dnů ode dne podání úplné žádosti a je-li příslušným orgánem obecní úřad obce s rozšířenou působností, je povinen vydat jednotné environmentální stanovisko nejpozději ve lhůtě pro vydání koordinovaného závazného stanoviska podle stavebního zákona. Šedesátidenní lhůta může být navíc prodloužena o dalších 30 dní, a to například ve zvlášť složitých případech.²²⁷ V rámci této lhůty si může příslušný orgán vyžádat vyjádření od správního orgánu podle jiného právního předpisu. „*Shledá-li příslušný orgán, že pro vydání jednotného environmentálního stanoviska potřebuje s ohledem na povahu žádosti a vyžadovanou odbornost získat vyjádření jiného správního orgánu, a sice toho, který by byl příslušný k vydání samostatného správního úkonu v situaci, kdy by záměr nepodléhal vydání jednotného environmentálního stanoviska, zašle mu bez zbytečného odkladu žádost za účelem vydání vyjádření.*“²²⁸ Vyjádření musí být správním orgánem příslušným dle jiného právního předpisu vydáno bez zbytečného odkladu a nejpozději do konce lhůty, kterou stanoví sám příslušný orgán vydávající jednotné environmentální stanovisko.²²⁹

Dotčené orgány mají obecně dle nového stavebního zákona v jeho novelizovaném znění třicetidenní lhůtu k vydání závazného stanoviska od jeho doručení.²³⁰ Tato lhůta může být prodloužena až o 30 dní, a to „*jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Lhůtu podle odstavce 1 může dotčený orgán prodloužit také z důvodu, pro který lze prodloužit lhůtu pro vydání jednotného environmentálního stanoviska podle zákona o jednotném environmentálním stanovisku, jde-li o koordinované závazné stanovisko, které zahrnuje jednotné environmentální stanovisko.*“^{231,232} V případě koordinovaného závazného

²²⁷ § 5 odst. 2 zákona č. 148/2023 SB., o jednotném environmentálním stanovisku.

²²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

²²⁹ § 4 odst. 2 zákona č. 148/2023 SB., o jednotném environmentálním stanovisku.

²³⁰ § 178 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²³¹ § 178 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²³² Platí obdobně dle § 149 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že „*Správní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ.*“

stanoviska, které zahrnuje JES, lze lhůtu prodloužit navíc v případě, že je s ohledem na okolnosti záměru potřeba obstarat další podklady.²³³

Zde vyvstává otázka, proč zvolil zákonodárce 30denní lhůtu pro koordinované závazné stanovisko (včetně toho, které zahrnuje JES) a pro JES vydávané na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zatímco pro JES podle § 5 odst. 1 věty první (např. pro krajské úřady) zvolil 60denní lhůtu. Z ustanovení § 178 stavebního zákona²³⁴ ve spojení s § 5 zákona o jednotném environmentálním stanovisku plyne, že má být koordinované závazné stanovisko (včetně toho, které zahrnuje JES) vydáno ve třicetidenní lhůtě. Pro koordinované závazné stanovisko zahrnující JES podle § 5 odst. 1 věty první zákona o jednotném environmentálním stanovisku bude zřejmě pro JES platit 60denní lhůta a pro zbylá stanoviska 30denní lhůta podle § 178 stavebního zákona. Tato úprava bude pravděpodobně dopadat i na fikci závazného stanoviska, kdy bude jeho část mimo JES fiktivní již po 30 dnech, zatímco zbylá část nikoliv.

Z mého pohledu by ovšem bylo pro zjednodušení namístež úpravy těchto lhůt sjednotit. Upřednostnila bych 60denní lhůtu, a to vzhledem k tomu, že koordinované závazné stanovisko nahrazuje více závazných stanovisek, a je tudíž dle mého názoru také časově náročnější, stejně jako vydání JES. Navíc vydání koordinovaného závazného stanoviska, které toto JES zahrnuje se mi zdá o to více časově náročné a zasloužilo by si také 60denní lhůtu k jeho vydání.

Nyní rozeberme výše uvedené z pohledu rychlosti řízení a ochrany veřejných zájmů. Lhůta 60 dní se na první pohled může jistě zdát příliš dlouhá, jdoucí proti snaze o zrychlení řízení o povolení záměru. Z mého pohledu je ovšem pochopitelné, že pokud chceme, aby jeden orgán vydával závazné stanovisko, které doposud vydávalo větší množství dotčených orgánů a zároveň chceme zachovat stejnou kvalitu rozhodování, musíme tuto lhůtu orgánu vydávajícímu JES prodloužit (z původních 30 dní²³⁵ na 60²³⁶). Vzhledem k tomu, že si tento orgán může navíc vyžádat vyjádření od jiného správního orgánu v této lhůtě,²³⁷ je třeba brát v potaz i čas, který jiný správní orgán potřebuje k vydání takového vyjádření. Šedesátidenní lhůta je dle mého názoru vykompenzována pro žadatele tím, že stavebník ušetří čas, který by jinak strávil obstaráváním jednotlivých závazných stanovisek. Z časového hlediska si tudíž myslím, že převažují v konečném důsledku pro stavebníka pozitiva a zároveň nedochází k upozadění dotčených veřejných zájmů, jelikož je správnímu orgánu zákonem garantován dostatek času k vydání závazného stanoviska.

²³³ § 5 odst. 2 zákona č. 148/2023 SB., o jednotném environmentálním stanovisku.

²³⁴ Zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²³⁵ § 149 odst. 4 správního řádu.

²³⁶ § 5 odst. 1 zákona č. 148/2023 SB., o jednotném environmentálním stanovisku.

²³⁷ Ve lhůtě 60 dní.

Dalším institutem kompenzujícím délku řízení je fikce souhlasu závazného stanoviska, který se až na výjimky²³⁸ uplatní i v případě JES. Pro fikci stále platí stejná pravidla, kterými se blíže zabýval bod 3.1.2 *Fikce souhlasného závazného stanoviska*. Jedná se dle mého názoru o institut příliš upřednostňující rychlost řízení před ochranou veřejných zájmů, jak bylo blíže pojednáno v kapitole 4.1 *Model dle zákona č. 183/2006 Sb.*

Na závěr se krátce vrátím k vyjádření správních orgánů příslušných podle jiných právních předpisů.²³⁹ Tato vyjádření jsou dle § 4 odstavce 4 zákona o jednotném environmentálním stanovisku vyloučena z přezkumu podle § 156 odst. 2 správního řádu. To, že nepodléhají přezkumu je dle mého názoru logické vzhledem k tomu, že je vyjádření těchto správních orgánů pouze fakultativní – orgán příslušný k vydání JES není totiž povinen si o takové vyjádření zažádat (žádost zašle pouze v případě potřeby, kterou sám posoudí) a konečná odpovědnost za správnost a zákonnost je právě na něm. Kdyby navíc byla jednotlivá vyjádření přezkoumatelná, mohlo by to řízení o povolení záměru dále prodlužovat a komplikovat, což není cílem tohoto institutu.²⁴⁰

Z výše uvedených důvodů tudíž považuji JES za jakousi střední cestu mezi dvěma předchozími modely. Považuji jej, vedle koordinovaných závazných stanovisek, za institut, který má potenciál stavební řízení zrychlit a zjednodušit. Nezapomíná ovšem také na dotčené veřejné zájmy, jež jsou hájeny specializovanými orgány, které svou odborností přinášejí záruku jejich efektivní ochrany.

²³⁸ Viz § 178 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2024.

²³⁹ Viz § 4 odst. 2 zákona o jednotném environmentálním stanovisku.

²⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Závěr

Diplomová práce je věnována postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení. Uvedené téma jsem zvolila především z důvodu jeho aktuálnosti a také vzhledem k recentním změnám, které jsou stále předmětem odborné diskuse. Cílem bylo čtenáři přiblížit některá diskutabilní ustanovení, představit základní změny v oblasti dotčených orgánů ve stavebním řízení, které přinesl nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. a jeho následná novela, včetně zákonů souvisejících, a v konečném důsledku rozdílné úpravy zhodnotit a porovnat.

Dotčené orgány plní ve stavebním řízení (od 1. 1. 2024 „řízení o povolení záměru“) důležitý úkol jakožto ochránci veřejného zájmu, jejich existence s sebou ovšem nese i určitá úskalí, a to především v souvislosti s rychlostí stavebního řízení. Předmětem kritiky je například úprava závazných stanovisek dotčených orgánů napříč velkým množstvím zvláštních zmocňujících zákonů, které navíc mnohdy obsahují rozdílnou terminologii. Její sjednocení by jistě zjednodušilo stavební řízení, což by přivítal mimo jiné žadatel o stavební povolení, jenž si závazná stanoviska musí podle nynější právní úpravy, za platnosti a účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., obstarávat sám. Ne vždy se ve zvláštních zákonech totiž setkáme explicitně s pojmem „závazná stanoviska“, přestože se o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu jedná, ale jsou v zákoně pojmenována jinak, což potvrzuje také judikatura Nejvyššího správního soudu. Další komplikací může být také možný vzájemný rozpor mezi závaznými stanovisky, který může vzniknout v důsledku střetu různých veřejných zájmů při jejich vydávání.

Výše zmíněná úprava vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů přispívá dle jejich kritiků k prodlužování stavebního řízení, a právě jeho urychlení inspirovalo zákonodárce k přijetí nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění. Nový stavební zákon se problematiku rychlosti řízení snažil řešit radikálně, a to tím, že dotčené orgány (až na výjimky) zcela zrušil, dal vzniknout nové soustavě státní stavební správy, jež by závazná stanoviska vydávala v rámci jednotného řízení o povolení záměru. Tímto mělo být řízení o povolení záměru urychleno a stavebník by si nemusel obstarávat jednotlivá závazná stanoviska dotčených orgánů, neboť by bylo vše řešeno v rámci jednoho úřadu.

Ani nový stavební zákon ovšem neunesl nátlak jeho kritiků a s novou vládou došlo k novelizaci nového stavebního zákona zákonem č. 152/2023 Sb. Podle stávající vlády nezaručovalo vyhlášené znění nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., jeho integrací dotčených orgánů do nové státní stavební správy, efektivní ochranu veřejných zájmů, jelikož odňalo rozhodování orgánům specializovaným, které rozhodovaly mimo jiné na lokální úrovni s dostatečnou znalostí místních podmínek. Vyhlášené znění zákona tedy dostatečně nezaručovalo

odbornost jím předpokládané státní stavební správy a ohrožovalo tím efektivní ochranu veřejných zájmů.

Komplikovaná a často kritizovaná právní úprava stavebního zákona plyne z mého pohledu především z naproti sobě stojící potřeby řízení o povolení záměru na jedné straně zrychlit a potřeby efektivní ochrany veřejných zájmů na straně druhé. Současná úprava podle mého názoru upřednostňuje, existencí specializovaných dotčených orgánů a roztržštěností právní úpravy, ochranu veřejných zájmů před rychlostí řízení, naproti tomu měl nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění za cíl řízení o povolení záměru výrazně zrychlit, což naopak ochranu veřejných zájmů příliš upozadilo.

Možné řešení tohoto problému přináší nový zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, který zavádí jednotné environmentální stanovisko na úseku ochrany životního prostředí, čímž nahrazuje několik závazných stanovisek v této oblasti, jež jsou nyní vydávána na základě několika právních předpisů. Tímto je zachováno vydání závazného stanoviska odborným orgánem a zároveň odpadne potřeba stavebníka si na úseku ochrany životního prostředí obstarávat větší množství závazných stanovisek. Dle mého názoru přináší jednotné environmentální stanovisko hledané kompromisní řešení, které bude v řízení o povolení záměru dostatečně respektovat potřebu odborného posouzení dotčených veřejných zájmů a zároveň umožní řízení zrychlit vydáním jediného rozhodnutí namísto rozhodnutí několika.

Diplomová práce měla nejprve za cíl rozbor právní úpravy stavebního řízení a dotčených orgánů se zaměřením na některá diskutabilní ustanovení, což je náplní prvních dvou částí práce. V nichž se mimo jiné u účastníků stavebního řízení soustředím například na problematiku rozdílných úprav postavení vlastníka stavby a vlastníka pozemku, přičemž je vlastníkem stavby osobou, které právo být účastníkem nesporně náleží, vlastníkovi pozemku ovšem nikoliv. Dle mého názoru by ovšem mělo být stejně nesporné právo zákonem přiznáno rovněž vlastníkovi pozemku, jak je tomu v řízení územním, a to také vzhledem k zásadě *superficies solo cedit*. Z těchto důvodů hodnotím kladně nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který v řízení o povolení záměru považuje za účastníky řízení, kterým právo být účastníkem nesporně náleží, vlastníka stavby i pozemku. V části druhé se podrobněji zabývám například nynější úpravou tzv. jiných úkonů, kterou hodnotím, s ohledem na rozebranou judikaturu, jako nejednoznačnou, vedoucí jistě k situacím, kdy sám správní orgán nemá za určitých okolností jistotu, dle jakého ustanovení má správní úkon vydat. *De lege ferenda* by tudíž dle mého soudu bylo na místě sjednocení a zjednodušení právní úpravy v této oblasti.

Dalším cílem bylo bližší pojednání o úkonech dotčených orgánů ve stavebním řízení, a to nejprve obecně a poté podrobněji v jednotlivých právních úpravách. Čemuž se věnuji v části

třetí, jež nejprve vymezuje závazná stanoviska dotčených orgánů obecněji a v následujících kapitolách podrobněji z pohledu **i)** stavebního zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, **ii)** nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění, **iii)** novely nového stavebního zákona ve znění zákona č. 152/2023 Sb. a konečně **iv)** zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Při své podrobnější analýze jednotlivých institutů v této části jsem čtenáře blíže seznámila s vybranými tématy, jež jsou relevantní z pohledu ochrany veřejných zájmů na jedné straně a rychlosti a jednoduchosti řízení na straně druhé, a to především z toho důvodu, že z těchto hledisek jsou zákony v další, komparativní, části posuzovány.

V třetí části jsem se mimo jiné zabývala problematikou vázanosti dotčeného orgánu jeho dříve vydaným závazným stanoviskem, rozebírala jsem zde například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, ve kterém došel k názoru, že nelze použít závazná stanoviska vydaná pro účely územního řízení pro účely řízení stavebního, což se ovšem změní s novým stavebním zákonem, který zavádí jednotné řízení o povolení záměru. V této souvislosti jsem dospěla k závěru, že zavedením jednotného řízení o povolení záměru dojde ke zjednodušení řízení a k efektivnější ochraně dotčených veřejných zájmů. A to vzhledem k aktuálnímu velkému množství povolovacích procesů pro různé druhy staveb a ke složitosti stávajícího stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Navíc bude v budoucnu díky nové právní úpravě vyvíjen větší tlak na dotčené orgány, aby věnovaly každému záměru patřičnou pozornost od začátku až do konce.

Dále jsem se zabývala kontroverzním institutem, jímž je fikce souhlasu závazného stanoviska, který považuji v konečném důsledku za problematický a *de lege ferenda* bych jej z právní úpravy závazných stanovisek vynechala. Jedná se z mého pohledu o institut příliš upřednostňující rychlost řízení na úkor ochrany veřejných zájmů. Za prvé totiž není nijak zajištěno, že bude jeho uplatnění pouze výjimkou, jelikož fikce souhlasu nastává marným uplynutím lhůty přímo ze zákona. Za druhé z právní úpravy nyní plyne, že takto vydané souhlasné závazné stanovisko nebude přezkoumatelné v rámci konečného rozhodnutí, jelikož neobsahuje odůvodnění.

Pozitivně naopak hodnotím existenci koordinovaných závazných stanovisek, které žadateli umožňují podat pouze jednu žádost namísto několika.

U novelizovaného znění nového zákona č. 283/2021 Sb., jsem se zastavila například u původní verze novely do připomínkového čtení, jež obsahovala taxativní výčet druhů aktů dotčených orgánů, od kterého finální verze zákona upustila. Původní navrhované ustanovení považuji za dobrý krok vstříc sjednocení nyní roztržité terminologie, který mohl vést *de lege ferenda* nejen ke sjednocení ve stavebním zákoně, ale potenciálně také v zákonech zvláštních.

Následně jsem si kladla za cíl identifikovat tři hlavní modely organizace dotčených orgánů ve stavebním řízení a porovnat je ze dvou naproti sobě stojících hledisek, a to z hlediska rychlosti řízení na jedné straně a z hlediska ochrany dotčených veřejných zájmů na straně druhé. Tento cíl je naplněn v části čtvrté, na jehož základě hodnotím model dle zákona č. 183/2006 Sb. jako upřednostňující ochranu veřejných zájmů na úkor rychlosti a jednoduchosti řízení. Přestože přichází s instituty, které mají stavební řízení zjednodušit a zrychlit, považuji za efektivní pouze existenci koordinovaného závazného stanoviska. Druhý model organizační integrace dotčených orgánů, podle nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., ve vyhlášeném znění, přišel z mého pohledu s velice ambiciózním nápadem, který by významně zrychlil řízení o povolení záměru, to ovšem v konečném důsledku s největší pravděpodobností na úkor ochrany dotčených veřejných zájmů, jež příliš upozaduje.

V závěru je tato práce věnována modelu procesní integrace v oblasti životního prostředí, jež zároveň naplňuje její poslední cíl, kterým bylo najít takový model organizace dotčených orgánů v řízení o povolení záměru, který by byl jakýmsi kompromisem mezi potřebnou ochranou dotčených veřejných zájmů a s tím související nutností posuzovat tuto oblast specializovanými dotčenými orgány a potřebou řízení o povolení záměru zrychlit. Takovým modelem je dle mého názoru právě model procesní integrace dotčených orgánů v oblasti životního prostředí, který zavádí zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. S tímto modelem je z mého pohledu dobré pracovat i v dalších oblastech mimo ochranu životního prostředí, což se již dnes děje například v podobě koordinovaných závazných stanovisek, která byla dle mého názoru možnou inspirací vedoucí k přijetí právní úpravy jednotného environmentálního stanoviska.

V souvislosti s rychlostí řízení a ochranou veřejných zájmů jsem se zde zabývala například zákonodárcem zvolenou šedesátidenní lhůtou k vydání jednotného environmentálního stanoviska. Ta je z mého pohledu dostatečně dlouhá na to, aby byla zachována stejná kvalita rozhodování a je vykompenzována výhodou pro stavebníka, jenž si nemusí obstarávat více závazných stanovisek. Šedesátidenní lhůtu bych ovšem čekala také u JES, které je vydávané na úrovni obecního úřadu obce s rozšířenou působností a u ustanovení upravujícím koordinované závazné stanovisko, které (stejně jako jednotné environmentální stanovisko) zahrnuje několik závazných stanovisek, a může navíc nově zahrnovat také jednotné environmentální stanovisko, což ho v takovém případě může činit ještě časově náročnějším.

Postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení prošlo za krátkou dobu výraznou transformací, kdy bylo nejprve od jejich existence s příchodem nové státní stavební správy zcela upuštěno. Tento model sice neustál tlak jeho kritiků, dal ovšem vzniknout novému modelu procesní integrace v oblasti životního prostředí, který má, vedle koordinovaných závazných

stanovisek, potenciál řízení o povolení záměru nejen zjednodušit, ale také zrychlit a zároveň nechává rozhodování na orgánech specializovaných, které s nejvyšší mírou pravděpodobnosti dokážou všechny dotčené veřejné zájmy hájit nejefektivněji.

Seznam zkratk

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

správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., *správní řád*, ve znění pozdějších předpisů

soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon o jednotném environmentálním stanovisku – Zákon č. 148/2023 Sb., *o jednotném environmentálním stanovisku*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 152/2023 Sb. - Zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

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

POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-804-7.

ONDRA, M. *Provádění staveb a jejich změn*. V Praze: Leges, 2020. Praktik (Leges). ISBN 978-80-7502-411-4.

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

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ, S., PRŮCHA, P., PŮČEK, P., STUDNIČKA, M., VAŠÍKOVÁ, J., VEČEŘOVÁ, J. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges, 2020. [online]. [cit. 2023-9-11]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/135/1/2#pa_1>.

POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2012. [online]. [cit. 2023-10-10]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpw62zrl4za&tocid=nnptembrgjpw62zrl4za>>.

FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2020. [online]. [cit. 2023-10-10]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/258/1/2#pa_1>.

ADAMUSOVÁ, Z., BALOUNOVÁ, J., KOPECKÝ, M., KOPECKÝ, P., MALAST, J., POUPEROVÁ, O., STAŠA, J. *Správní řád: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2022. [online] [cit. 2023-9-22]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/13/437/1/2>>.

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. V Praze: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2021-10-10]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzw62zsl4zq&tocid=nnptembrgzw62zsl4zq#>>>.

FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností v případě tzv. jiných správních úkonů*. V Praze: Právní rozhledy, 2011, č. 16, S. 575-581. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrgfpw4s7ge3f6427gu3tk&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

PETRMICHL, V. *Závazná stanoviska ve stavební úpravě po 1. 1. 2021*. Právní rozhledy, 2021, č. 15-16, S. 543-550. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpaxa4s7ge2v6mjwl5zv6njugm&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

MALÝ, S. *Stavební zákon: Komentář*. V Praze: Wolters Kluwer, 2013. [online] [cit. 2023-9-1]. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/9000/1/2#pa_1>.

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P., *Soudní řád správní*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. [online]. [cit. 2023-9-1]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/documentview.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq&rowIndex=0>>.

VEDRAL J., *K fikci závazného stanoviska podle novely stavebního zákona*. ASPI, 2021. [online]. [cit. 2023-10-11]. Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/300021/1/2?rem=závazná%20stanoviska%20dotčených%20orgánů>>.

PETRMICHL V., *Koordinovaná správní rozhodnutí a řešení rozporu*. ASPI, SpP., 2019, č. 7, S. 347. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.aspi.cz/products/lawText/7/270458/1/2?rem=závazná%20stanoviska%20dotčených%20orgánů>>.

POSPÍŠIL I., *Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu*. Právní prostor. 2019. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>>.

DOPRAVNÍ A ENERGETICKÝ STAVEBNÍ ÚŘAD. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://desu.gov.cz>>.

MÁCHA A., *Jak je to s účinností nového stavebního zákona?* Právní rozhledy, 2023, č. 12, S. 439. [online] [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpxa4s7gez6427gqzto&groupIndex=0&rowIndex=0&refSource=search>>.

KORBEL, F., BURYAN, J., KRUPOVÁ, D., POTMĚŠIL, M., *Nový stavební zákon anebo co z něj (z) bude*. Bulletin advokacie, 2023, č. 5, S. 9-14. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgnpweyk7gvpngxzz&groupIndex=0&rowIndex=0>>.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu stavebního zákona. Sněmovní tisk 1008. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2017-2021* [online]. [cit. 2022-06-09]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony [online]. [cit. 2022-06-21]. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636>>.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a některé další související zákony [online]. [cit. 2022-06-11]. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCD9C8636>>.

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 183/2006 Sb., *stavební zákon*, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 283/2021 Sb., *stavební zákon*.

Zákon č. 71/1967 Sb., *o správním řízení* (správní řád).

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

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

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

Zákon č. 166/1999 Sb. *o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

Zákon č. 148/2023 Sb., *o jednotném environmentálním stanovisku*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 334/1992 Sb., *o ochraně zemědělského půdního fondu*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., *o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., *o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., *o ochraně ovzduší*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 224/2015 Sb., *o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, (zákon o prevenci závažných havárií)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 62/1988 Sb., *o geologických pracích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2001 Sb., *o pohřebnictví a o změně některých zákonů*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 541/2020 Sb., *o odpadech*, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 284/2021 Sb., *kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona*, vyhlášené znění.

Zákon č. 412/2005 Sb., *o ochraně utajovaných informací*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1995 Sb., *o regulaci reklamy*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 403/2020 Sb., *kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací*, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 166/1999 Sb., *o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 195/2022 Sb., *kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb.*

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. ÚS 158/99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2015, č. j. 6 As 49/2015-41.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012 č. j. 1 As 107/2012-139.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012 č. j. 9 As 10/2012-22.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012 č. j. 9 As 74/2012-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011-175.

Rozsudek nejvyššího Správního soudu ze dne 6. listopadu 2008, č. j. 5 As 40/2008-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009, č. j. 2 As 41/2008-77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 8 As 306/2018-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 Aps 3/2006-54.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, č. j. 3 Ao 7/2011-48.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2013, č. j. 10 A 77/2011-78.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna 2014, č. j. 8 A 113/2012-151.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2015, č. j. 6 A 17/2015-87.

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu.

Důvodová zpráva k zákonu č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Sdělení č. 372/2021 Sb., Sdělení Státní volební komise o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 8. a 9. října.

MINISTERSTVO KULTURY. *Přezkum koordinovaného závazného stanoviska*. 2012. [online]. [cit. 2023-10-13]. Dostupné z: <https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/prezkum-koordinovaneho-zs-709.ppt>.

SVOBODA P., *Nový stavební zákon a ochrana veřejných zájmů v území*. Masarykova demokratická akademie.

Dotčené orgány ve stavebním řízení

Abstrakt

Tématem diplomové práce je problematika postavení dotčených orgánů ve stavebním řízení. Práce má za cíl čtenáře především seznámit s úpravou dotčených orgánů ve stavebním zákoně a v dalších souvisejících zákonech, následně z rozdílných úprav vyvodit modely organizace dotčených orgánů ve stavebním řízení a závěrem najít model kompromisní, který umožňuje dotčeným orgánům plnit efektivně jejich funkci jakožto ochránců veřejného zájmu a zároveň neupozadňuje rychlost řízení. Diplomová práce obsahuje vedle úvodu a závěru čtyři části, které na sebe logicky navazují.

První část je věnována obecně stavebnímu řízení podle platného a účinného stavebního zákona č. 183/2006 Sb., přičemž se podrobněji zabývá účastníky stavebního řízení, podáním žádosti o stavební povolení, zahájením stavebního řízení, námitkami účastníků stavebního řízení a stavebním povolením.

Druhá část se obecněji zabývá dotčenými orgány, jejich činnostmi, vyjádřením a soudní ochranou proti vyjádření dotčených orgánů. První dvě části mají, vzhledem ke komplikovanosti právní úpravy, za cíl podrobnější právní rozbor se zaměřením na některá problematická ustanovení.

Třetí část se již věnuje úkonům dotčených orgánů ve stavebním řízení, a to nejprve obecněji a následně podrobněji. Konkrétně jejich úpravě ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb., dále ve stavebním zákoně č. 283/2006 Sb., a to nejprve v jeho vyhlášeném znění a následně ve znění novely č. 152/2023 Sb. a v poslední řadě v zákoně č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

Na základě třetí části jsou následně vyvozeny tři modely organizace dotčených orgánů ve stavebním řízení, kterými jsou: model dle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., model organizační integrace dotčených orgánů a model procesní integrace v oblasti životního prostředí, které jsou ve čtvrté části porovnávány ze dvou protichůdných hledisek, z hlediska rychlosti řízení na jedné straně a ochrany dotčených veřejných zájmů na straně druhé.

Závěrem je konstatováno, že model procesní integrace v oblasti životního prostředí jako jediný neupřednostňuje neúměrně rychlost řízení před ochranou veřejných zájmů a naopak, je tudíž oním kompromisním modelem.

Klíčová slova: veřejné stavební právo, dotčené orgány, závazná stanoviska

Respective authorities in the construction procedure

Abstract

The topic of this thesis is the status of the respective authorities in construction proceedings. Its aim is to introduce the reader to the regulation of respective authorities in the Building Act and other related laws, then draw models of organisation of the respective authorities in the construction procedure from different legal regulations and finally find a compromise model which enables the respective authorities to perform their function as protectors of the public interest effectively, without compromising the speed of the construction process itself. In addition to the introduction and conclusion, the thesis contains four parts that logically follow each other.

The first part is devoted to the construction procedure in general, according to the valid and effective Building Act No. 183/2006 Coll., and deals in more detail with the participants in the construction procedure, the submission of an application for a building permit, the commencement of the construction procedure, the objections of the participants in the construction procedure and the building permit itself.

The second part deals generally with the respective authorities, their activities, their comments and judicial protection against those comments. Given the complexity of the legislation, the first two parts aim at a more detailed legal analysis, focusing on some problematic provisions.

The third part deals with acts of the respective authorities in the construction procedure, first in general and then in more detail. Specifically, their regulation in the Building Act No. 183/2006 Coll., then in the Building Act No. 283/2006 Coll., first in its promulgated version and then as amended by Act No. 152/2023 Coll., and lastly in Act No. 148/2023 Coll., on the Unified Environmental Statement.

On the basis of the third part, three models of organisation of the respective authorities in the construction procedure are then derived, which are: the model in Act No. 183/2006 Coll., the model of the organisational integration of the respective authorities and the model of procedural integration in the environmental field, which are compared in the fourth part from two opposing points of view. On the one hand in terms of speed of the construction procedure, on the other hand in terms of protection of the public interests concerned.

Finally, it is concluded that the model of procedural integration in the environmental field is the only one that does not disproportionately favour the speed of the construction procedure over the protection of public interests and vice versa and is therefore a compromise model.

Keywords: public construction law, authorities concerned, binding opinions