

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O. P. S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**SPRÁVNÍ ŘÁD A STAVEBNÍ ZÁKON
VYBRANÁ PROBLEMATIKA STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ**

Autor práce: Alena Vlasáková

Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě

Forma studia: Kombinovaná

Vedoucí práce: JUDr. Jozef Bandžak

Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

2010

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích ke studijním účelům.

.....
vlastnoruční podpis autora bakalářské práce

Děkuji vedoucímu bakalářské práce JUDr. Jozefu Bandžakovi za cenné rady,
připomínky a metodické vedení práce.

OBSAH

ÚVOD	6
1. METODIKA A CÍL BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	8
2. HISTORIE A VÝVOJ SPRÁVNÍHO PRÁVA	9
2.1. Historie správního práva.....	9
2.2. Vývoj právních úprav správního řízení	10
2.3. Systematika zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu	12
2.4. Základní zásady činnosti správních orgánů.....	14
3. DĚJINY ČESKÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA.....	17
3.1. Celkové shrnutí vývoje stavebního práva	17
3.2. Stavební právo v Habsburské monarchii.....	20
3.3. Základy českého stavebního práva	21
4. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ.....	26
4.1. Účastníci správního řízení.....	26
4.1.1. Účastníci řízení dle z. č. 71/1967 Sb., správního řádu	27
4.1.2. Účastníci řízení dle z. č. 500/2004 Sb., správního řádu	28
4.2. Účastníci stavebního řízení.....	30
4.2.1. Stavebník jako účastník stavebního řízení.....	30
4.2.2. Ostatní účastníci stavebního řízení.....	30
4.2.3. Osoby, jež nejsou na základě zákona účastníky řízení.....	31
4.3. Práva účastníka správního řízení.....	32
5. DORUČOVÁNÍ ÚČASTNÍKŮM STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ	36
5.1. Historie doručování	36
5.2. Doručování do domovní schránky	37

5.2.1. Doručování do vlastních rukou	37
5.2.2. Doručování veřejnou vyhláškou	39
5.3. Doručování do datové schránky.....	39
5.3.1. Historie	39
5.3.2. Datová schránka.....	40
5.3.3. Popis účelu a systému doručování.....	41
6. KOMPARACE SPRÁVNÍHO ŘÁDU A STAVEBNÍHO ZÁKONA.....	43
6.1. Postavení správního řízení v režimu stavebního zákona	43
6.2.1. Obecná úprava správního řádu.....	44
6.2.2. Použití správního řádu v řízeních podle stavebního zákona.....	44
ZÁVĚR	49
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	51
SEZNAM ZKRATEK	53
ABSTRAKT.....	54
ABSTRACT.....	55

ÚVOD

Tématem předkládané práce je vybraná problematika stavebního řízení v návaznosti na správní řád. Volba tohoto tématu byla ovlivněna praktickou potřebou znalosti a orientace v této oblasti.

Stavební činnost provází lidské společenství téměř od počátku jeho existence a je výsledkem bytostné potřeby člověka zabezpečit se stavbou obydlí proti vnějším negativním vlivům. Stavební činnost je však i jistou hodnotou vypovídající o kulturnosti národa. Řízení procesu předcházejícího umístění staveb je posláním veřejné správy na stavebním úseku.

Uplatňování právní úpravy stavebního zákona je vždy založeno na existenci veřejného zájmu a jeho aplikace je průmětem mnohostranných vztahů při jeho aplikaci vznikajících. Správní řízení provádějí orgány veřejné správy, které při výkonu své pravomoci postupují dle určitých zásad správního řízení, což souvisí se subsidiární působností správního řádu vůči stavebnímu zákonu. Při těchto řízeních se vždy přednostně použije procesní úprava upravená zvláštním zákonem, za podpůrného použití správního řádu jako obecného procesního předpisu. Je tedy možné konstatovat, že ustanovení správního řádu má vůči stavebnímu zákonu subsidiární povahu a vztahuje se na řízení vždy, není – li zákonem stanoveno jinak.

Hlavním zájmem této práce je přehled vývoje správního práva a stručný popis dějin práva stavebního, problematika účastníků stavebního řízení a doručování. Od 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který zásadním způsobem změnil průběh správního řízení. Tento zákon je doprovázen změnovým zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, rovněž s účinností od 1. 1. 2006. Ke dni 1. 1. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), což znamenalo počátek nové etapy vývoje na úseku veřejného stavebního práva. V souvislosti s tímto novým stavebním zákonem doznalo stavební řízení v mnoha oblastech podstatných změn.

Nový správní řád upravuje veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřujících navenek za podmínky, že není tato činnost upravena speciálním právním předpisem. Základním pramenem právní úpravy stavebního řízení je bez pochyb Ústava České republiky¹. Tento zákon obsahuje právní normy nejvyšší právní síly a stanoví, že žádný zákon, zákonné opatření ani podzákonný právní předpis jako předpisy nižší právní třídy nesmí být svými ustanoveními s těmito normami v rozporu. V souvislosti s postupem stavebních úřadů v rámci stavebních řízení nebo při vydávání jiných opatření je zde také povinnost dodržovat čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod², který stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [on line]. Praha: Sbírka zákonů České republiky, ročník 1993, částka 1, ze dne 28. 12. 1992, [cit. 2010-02-10]. Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1993/sb01-93.pdf>>.

² Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod [on line]. Praha: Sbírka zákonů České republiky, ročník 1993, částka 1, ze dne 28. 12. 1992, [cit. 2010-02-10]. Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1993/sb01-93.pdf>>.

1. METODIKA A CÍL BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Cílem předkládané práce je nastínit problematiku správního řízení v režimu stavebního zákona se zaměřením na podrobnou analýzu vývoje právní úpravy správního práva a stavebního řízení. Práce bude pojednávat o rozdílu mezi obecným a zvláštním správním řízením, o použitelnosti obecné právní úpravy správního řádu v řízeních podle stavebního zákona. V souladu s oficiálním zadáním se budu zabývat jednotlivě i ve vzájemné komparaci historií a vývojem správního práva a stavebního práva, až po jejich současný stav. S ohledem na vybraný obsah mé práce ponechávám stranou rozbor všech typů správních řízení v režimu stavebního zákona a zaměřím se na definici účastníků stavebního řízení, na jejich postavení v průběhu správního řízení v režimu stavebního zákona a rovněž se budu věnovat problematice doručování úředních dokumentů.

Ke své práci jsem použila analýzu psaných dokumentů – vyhledala jsem a prostudovala literaturu vztahující se k tématu bakalářské práce. Snažila jsem se shrnout danou problematiku a vybrat ty nejpodstatnější fakta a ta, která by nejlépe vystihovala náplň mé práce. V závěru práce jsem provedla evaluaci (vyhodnocení) všech poznatků, které jsem ve své práci použila.

2. HISTORIE A VÝVOJ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Vývoj právní úpravy správního řízení probíhal především s rostoucím významem ideje právního státu a požadavků ochrany jednotlivce proti nezákonným zásahům správy. Právní úprava správního řízení má u nás dlouholetou tradici, nový správní řád je již pátým v pořadí na území našeho státu. Sledování vývoje charakteristických rysů jednotlivých právních úprav správního řízení je jistě cestou k snadnějšímu pochopení a správnému výkladu dnešní právní úpravy. Institut obecného správního řízení u nás vznikl takřka společně s naším osamostatněním a představoval jednu z mála kodifikací v našem správním právu. Význam prvních kodifikací správního řízení na našem území ještě umocňovala skutečnost, že v mnoha okolních státech byla teprve ve stavu úvah, teoretických diskusí a přípravných prací.

2.1. Historie správního práva

V moderním pojetí je správní právo pojmem poměrně mladým. V transformujícím se státě byla veřejná správa v rukou šlechty nebo určitých korporací (města, university, cechy, atd.) a v době panovnického absolutismu podléhala výlučně panovníku. Prakticky se nerozlišovaly věci soudní a věci správní a nebyl ani odlišen proces soudní od procesu správního.

V 17. a 18. století se projevil vliv teorií o dělbě moci a vznikl na soudech nezávislý systém správních úřadů. Mezníkem ve vývoji správního práva v českých zemích byl rok 1867, kdy byla v Rakousku pro příštích 50 let ustavena parlamentní monarchie, ústavním zákonem určena občanská práva, položen ústavní základ pro zřízení Říšského soudu a správního soudu a na ústavní rovině formulován princip oddělení soudnictví a správy. Od té doby je správní právo skutečným právem jak ve smyslu objektivním, tak ve smyslu subjektivním. Člověk již není poddaným, ale občanem v právním vztahu ke státu, správní předpisy jsou předpisy právními, správní akt je aktem právním, stát se svými úřady je vázán právem stejně jako občan.

2.2. Vývoj právních úprav správního řízení

Historické kořeny úpravy správního řízení na území dnešní České republiky leží již v období rakouské monarchie a souvisí se vznikem správního soudnictví. Roku 1875 vešel v platnost rakouský zákon o správním soudu, na jehož činnost navázal v roce 1918 československý Nejvyšší správní soud.

Prvním kodifikovaným předpisem upravujícím obecné řízení správní na území bývalého Československa bylo vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení).

V období po druhé světové válce byly na našem území přijaty tyto kodifikované úpravy správního řízení: vládní nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních a vládní nařízení č. 91/1960 Sb.. Poté následovala první zákonná úprava procesního správního práva, která byla provedena až v roce 1967. Tehdy byl přijat zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.³ Na rozdíl od dřívějších kodifikací správního řízení byl zákon č. 71/1976 Sb., o správním řízení přijat ve formě zákona, čímž byly překonány představy o tom, že by si pravidla správního procesu měla upravovat sama správa pouze formou podzákonných nařízení. Zákon čítal 85 paragrafů, což oproti předchozí právní úpravě představovalo podstatný nárůst o téměř 50 paragrafů.

Právě pro vztah správního řádu a zvláštních právních předpisů měla sehrát významnou roli skutečnost, že byl správní řád přijat ve formě zákona. Odchyly od jeho úpravy totiž napříště bylo možné stanovovat opět pouze zákonem, jiným právním předpisem pouze v případech, že to správní řád přímo připouštěl. A právě zde se zcela zřetelně ukázalo přehnané očekávání autorů zákona i odborné veřejnosti ohledně zákonné formy správního řádu. Správní řád totiž možnost odchylné úpravy jakýmkoliv zvláštním předpisem stanovil velmi široce. Jednalo se celkem o cca dvacet otázek, mezi nimi i tak zásadních pro postavení účastníka, jako byly například:

- přiznání postavení účastníka řízení dalším osobám dle § 14 odst. 2 správního řádu,
- stanovení dalších případů doručování veřejnou vyhláškou dle § 18 odst. 3 a § 26 odst. 1 správního řádu,

³ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha, 2007, s. 94.

- stanovení koncentrace řízení, určení případů obligatorního konání ústního jednání, případně jeho veřejnosti dle § 21 správního řádu,
- stanovení lhůty k provedení úkonu dle § 27 odst. 1 správního řádu,
- stanovení odlišné lhůty pro vydání rozhodnutí dle § 49 odst. 2 správního řádu,
- stanovení odlišné lhůty pro podání odvolání dle § 54 odst. 2 správního řádu,
- možnost vyloučení odkladného účinku odvolání dle § 55 odst. 2 správního řádu.

Navíc v některých případech zůstaly i po nabytí účinnosti správního řádu 1. ledna 1968 účinné dřívější zvláštní úpravy správního řízení, provedené „pouhými“ podzákonými právními předpisy, a to i nad rámec zmocnění ve správním řádu. Nejvýraznější situace byla v tomto ohledu u předpisů daňových, obdobná, byť v menším rozsahu byla situace v oblasti správy stavební a jinde.⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že tento zákon postupně přestal vyhovovat praxi na některých úsecích veřejné správy. To se ve větší míře projevilo zejména po roce 1990. Ve zvláštních zákonech byly stanoveny speciální procesní úpravy, které v řadě odvětví veřejné správy vytěsnily správní řád z používání (např. právní úprava stavebního zákona, která byla v řadě směrů modernější než obecná úprava ve správním řádu). Správní řád přestal plnit roli obecné normy správního procesu. Důvodem vzniku velkého množství zvláštních procesních úprav bylo i to, že stručný a v některých směrech mezerovitý správní řád nevyhovoval potřebě upravit složité společenské vztahy při respektování principu právní jistoty a ústavní zásady zákonnosti v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vzniklo také množství nedůvodných odchylek ve zvláštních zákonech od správního řádu a mezi zvláštními zákony navzájem. Odchylná procesní úprava ale nebyla ve všech případech vynucena pouze specifickou povahou daného správního řízení, ale často šlo o důsledek jistých zákonitostí legislativního procesu a absence cílené koordinace zvláštních právních úprav ve vztahu ke správnímu řádu.

Dne 24. června 2004 se Parlament České republiky usnesl na nové úpravě správního řízení. Tento zákon č. 500/2004 Sb., správní řád nabytí účinnosti dnem 1. ledna 2006 a zrušil tak do té doby platný zákon č. 71/1976 Sb., o správním řízení.

⁴ BENEDA, I. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc, 2007, s. 428 – 429.

Nový správní řád neupravuje pouze vydávání správních rozhodnutí, ale rovněž vydávání osvědčení, vyjádření, sdělení. Nově obsahuje podrobnou úpravu veřejnoprávních smluv a vyřizování stížností a jako úplně nový institut zavádí vydávání opatření obecné povahy. I nadále správní řád slouží jako subsidiární norma pro zvláštní předpisy.

2.3. Systematika zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu

Oproti původnímu správnímu řádu nový zákon výrazným způsobem rozšířil svou působnost. Týká se to jak právních vztahů, na které se používá, tak i okruhu správních orgánů, na které dopadá. Tato koncepce je výrazem ústavní zásady vyjádřené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle které veřejnou moc lze vykonávat pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Změna v koncepci správního řádu se pak odráží v jeho systematice.

Část první zákona „Úvodní ustanovení“ (§ 1 až 8 správního řádu) se zabývá vymezením působnosti, která již byla stručně popsána a dále definuje základní zásady činnosti správních orgánů.

Část druhá a třetí správního řádu upravuje tzv. „formální správní řízení“. Tedy správní řízení, kde se rozhoduje o právech nebo povinnostech fyzických a právnických osob. Jedná se o správní řízení, které bylo obsahem původního správního řádu.

Část druhá s názvem „Obecná ustanovení o správním řízení“ (§ 9 až 129 správního řádu) obsahuje většinu nejčastěji užívaných ustanovení v „běžných“ správních řízeních.

Do části třetí, označené jako „Zvláštní ustanovení o správním řízení“ (§ 130 až 153 správního řádu) byla vyčleněna úprava některých speciálních procesních institutů, jejichž využití je omezeno na omezený okruh správních řízení. Toto rozdělení ovšem vedlo v řadě případů k oddělení vzájemně souvisejících ustanovení, týkajících se stejných nebo logicky navazujících procesních institutů a situací – například úpravy příslušnosti správních orgánů (§ 10 a 11 správního řádu) a jejich změn (§ 131 a 132 správního řádu), resp. sporů o věcnou příslušnost (§ 134), dále ustanovení

o dokazování (§ 51 až 56 správního řádu) a o zajištění důkazu (§ 138 správního řádu) nebo ustanovení o odvolání (§ 81 až 93 správního řádu) a rozkladu (§ 152 správního řádu); v následujícím textu jsou proto tato ustanovení vykládána společně. Některá ustanovení obsažená v třetí části se budou užívat jen na základě odkazu ve zvláštním zákoně (například § 139 správního řádu – předběžná informace, § 140 správního řádu – sporné řízení, § 145 správního řádu – řízení s předstihem žádosti atd.). Pro aplikaci části druhé a třetí je nutné zdůraznit, že správní řád je subsidiárním právním předpisem. To znamená, že se uplatní v situacích, kdy neexistuje speciální právní úprava řízení. Nejprve se použije speciální právní úprava, např. stavební zákon nebo přestupkový zákon, a teprve jestliže tyto určitou část řízení neupravují, je nutné postupovat podle správního řádu.

Část čtvrtá správního řádu (§ 154 až 158 správního řádu) se podle svého názvu vztahuje na vyjádření, osvědčení a sdělení správních orgánů (a podle znění § 154 správního řádu kromě toho ještě na „provádění ověření“). Ve skutečnosti jde ale o obecnou úpravu všech postupů správních orgánů, pokud nejsou z působnosti správního řádu vyloučeny a pokud nejsou správními řízeními ve formálním smyslu ani nesměřují k vydání opatření obecné povahy nebo se netýkají veřejnoprávních smluv.

V části páté (§ 159 až 170 správního řádu) je obsažena obecná úprava veřejnoprávních smluv. V § 159 odst. 1 správní řád definuje veřejnoprávní smlouvu jako „dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“. Veřejnoprávní smlouva může být uzavřena, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis, buď mezi správními orgány, nebo i mezi správním orgánem a soukromým subjektem. Jedná se o nový institut, kterým bude možné podle nového stavebního zákona účinného od 1. 1. 2007 nahradit například stavební povolení. Při postupu podle části páté správního řádu se kromě v ní obsažených ustanovení dále použijí obdobně ustanovení části první (obecné zásady), přiměřeně ustanovení části druhé (obecná ustanovení o správním řízení) a „nestanoví-li tento zákon jinak“, pak rovněž přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení, vyjmenovaných v § 170 správního řádu. Podle § 182 odst. 2 správního řádu se ustanoveními správního řádu řídí i veřejnoprávní smlouvy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; vznik těchto smluv, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.

V části šesté (§ 171 až 174 správního řádu) správní řád upravuje institut opatření obecné povahy. Podle důvodové zprávy k zákonu se jedná o zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému okruhu osob, který leží na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem. Opatřením obecné povahy se tedy přímo nezakládají, neruší ani nemění konkrétní práva a povinnosti, ale mohou jím být ovlivněny zájmy konkrétních osob. I pro řízení o vydání opatření obecné povahy se kromě části šesté použijí obdobně ustanovení části první a přiměřeně části druhé (viz § 174 odst. 1 správního řádu).

Část sedmá správního řádu – společná, přechodná a závěrečná ustanovení (§ 175 až 183 správního řádu) – obsahuje mimo jiné v § 175 správního řádu úpravu stížností „proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany.“ Tato úprava nahrazuje vyhlášku č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících, zrušenou k 1. 1. 2006 nařízením vlády č. 370/2005 Sb. Dále jsou v této části obsažena ustanovení, doplňující obecné vymezení rozsahu působnosti správního řádu (§ 177 až 180 správního řádu), ustanovení vymezující pojem „nadřízený správní orgán“ (§ 178 správního řádu), přechodná ustanovení týkající se řízení a jiných postupů správních orgánů, započatých před nabytím účinnosti nového správního řádu (§ 179 až 182 správního řádu) a konečně rušící zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (původní správní řád).

Část osmá (§ 184 správního řádu) stanovila vstup správního řádu v účinnost dnem 1. 1. 2006.

2.4. Základní zásady činnosti správních orgánů

Základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu (§ 2 až 8 správního řádu) se díky mnohem širší věcné působnosti nového správního řádu vztahují nejen na klasické správní řízení, na veškerou činnost (působnost) orgánů veřejné správy, na kterou se nový správní řád vztahuje, tedy i na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté, na veřejnoprávní smlouvy podle části páté, na vydávání opatření obecné povahy podle části šesté a rovněž na vyřizování stížností (§ 175 správního řádu).

Jedná se o principy, které obsahují obecné povinnosti správních orgánů a osob s cílem vytvořit podmínky pro řádný výkon veřejné správy. Tyto zásady vycházejí z obecných požadavků na kvalitu postupů a činností veřejné správy.

- Zásada zákonnosti (legality) - § 2 odst. 1 správního řádu - jedná se o povinnost správního orgánu i dalších subjektů postupovat v řízení v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána a které jsou inkorporované do právního řádu.
- Zásada zneužití správního uvážení - § 2 odst. 2 správního řádu - má chránit účastníky řízení před případným zneužitím moci ze strany správních orgánů. Ukládá se jim, aby při své činnosti používaly svou pravomoc pouze k těm účelům a v tom rozsahu, jak jim byla zákonem svěřena.
- Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů - § 2 odst. 3 správního řádu - podle principu dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Správní úřad dbá na vyváženost mezi tím, co je účelem rozhodnutí a tím, jak nepříznivý zásah do práv dotčených osob může toto rozhodnutí vyvolat. Správní orgán musí konat tak, aby svým postupem a použitými právními prostředky nad potřebnou míru nezasahoval do oprávněných zájmů dotčených osob.
- Zásada souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem - § 2 odst. 4 správního řádu - správní orgány mají povinnost postupovat tak, aby chránily veřejný zájem a povinnost dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (snaha o sjednocení rozhodovací praxe)
- Zásada materiální pravdy - § 3 správního řádu - zásada zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Správní orgán je povinen zjistit pravdivý stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro rozhodnutí.
- Zásada veřejné správy jako služby - § 4 správního řádu - veřejná správa je službou veřejnosti a proto každý, kdo plní úkoly správního orgánu se musí chovat zdvořile

k dotčeným osobám a podle možností jim vycházet vstřícně (poskytnout poučení, uvědomit o učiněných úkonech).

- Zásada smírného vyřízení věci - § 5 správního řádu - pokud to připouští povaha věci, mohou účastníci mezi sebou uzavřít smír (dohodu), jehož platnost schválí správní orgán, který zváží možnosti smíru mezi účastníky a předloží jim je k posouzení.
- Zásada rychlosti a hospodárnosti - § 6 správního řádu - povinnost vyřídit věc bez zbytečných průtahů a ve stanovených lhůtách, možnost účastníků použít ustanovení o ochraně proti nečinnosti. Je nutné postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, úřad si zajistí dostupné podklady sám.
- Zásada rovnosti a nestrannosti - § 7 správního řádu - rovnost dotčených osob při uplatnění procesních práv, zákaz diskriminace, nepodjatost úředníků.
- Zásada spolupráce správních orgánů - § 8 správního řádu - zajištění koordinovaného postupu správních orgánů, v zájmu dobré správy, vzájemný soulad všech postupů, které probíhají současně.

Katalog základních zásad obsahuje vedle klasických zásad správního řízení řadu moderních zásad evropského procesního správního práva, které v našem právním řádu dosud výslovně vyjádřeny nebyly (např. omezená diskreční pravomoc, zásada proporcionality a další).⁵

Některé tradiční zásady správního řízení nejsou v textu zákona přímo samostatně zařazeny, ale vyplývají z příslušných zákonných ustanovení. Jsou to např. zásada oficiality a zásada dispoziční nebo zásada písemnosti, kterou stavební zákon modifikuje zásadou ústnosti, zásada neveřejnosti, modifikovaná zásadou veřejnosti, zásada dvouinstančnosti, zásada jednotnosti řízení, která je modifikovaná v řízeních podle stavebního zákona zásadou koncentrace řízení, zásada vyšetřovací a zásada projednací, zásada volného hodnocení důkazů a další.

⁵ VOPÁLKA, V. *Nový správní řád*. Praha, 2005, s. 56.

3. DĚJINY ČESKÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

3.1. Celkové shrnutí vývoje stavebního práva

Ve středověku neexistovala mimo města prakticky žádná větší omezení pro stavebníka, pokud stavěl na svém pozemku, ač se vyskytovaly určité typy staveb podléhajících více či méně formálnímu souhlasu panovníckému (pevnostní stavby, kláštery, atd.), příslušného biskupství či řádu (kostely, kláštery, apod.). Odlišná situace byla s ohledem na koncentraci obyvatel ve středověkých městech. Zde platila intenzivnější regulace, všeobecně zažitá omezení či zákazy i pro stavebníka stavějícího na svém měštišti. Omezení byla dvojího charakteru – jednak požárně bezpečnostního, obecně bezpečnostního a hygienického, jednak i s ohledem zabránit zásahu do práv souseda. Obec si vyhrazovala právo na udělení či neudělení stavebního souhlasu. Tento trend poměrně dlouho platil bez dalších velkých změn od první písemné kodifikace na našem území (brněnská právní kniha kolem roku 1353) po několik století. Nejvýznamnější právní sbírka Pavla Kristiána Klatovského z Kolína (platná pro většinu měst od roku 1579) byla především upřesněním. Městské stavební právo bylo velmi konzervativní a prakticky se nezměnilo do 18. století.

Po třicetileté válce směřoval vývoj k důslednějšímu odstranění požárně nebezpečných míst cestou propracování preventivních opatření v tzv. požárních řádech, které jako první vznikaly ve větších městech, tj. měly jen lokální platnost. Zprvu měly charakter seznamu bezpečnostních opatření. Až na výjimky neobsahovaly tyto řády zákazy a příkazy dotýkající se bezprostředně podoby domu či jeho konkrétní části. Výjimkou byl požadavek zvýšení komínů, stavby zděných komínů, vyzdění zdí a štítů fungujících jako požární, někdy i zákaz půdních obytných komor či požadavek na taškovou střechu.

Prvním systematickým krůčkem státu bylo, bylo v rámci tereziánských reforem postupné vydání požárních řádů. Od této doby vývoj směřoval k důslednějšímu odstranění požárně nebezpečných míst cestou důkladnějšího propracování požárně bezpečnostních (preventivních) opatření v požárních řádech vydávaných nově již s širší – zemskou platností. Nejstarší řád se zemskou působností – venkovský moravský řád z roku 1751 – je vlastně nejradikálnější – zakazoval dřevěné stavby, jasně

přikazoval stavbu cihlových komínů. Ostatní body prakticky korespondují s českými požárními řády (pro města a venkov) vydanými v roce 1755. Kromě řady preventivních opatření jsou v požárním řádu pro pražská města uváděna určitá zakázaná řešení konstrukcí (například zákazy dřevěných pavlačí) či řešení příkázání s požadovanými parametry či jednoduchým návodem (stavby požárních zdí přesahující určitou mírou nad střechu, průlezné komíny stanovených rozměrů, typy nespalných krytin, požární opatření na půdě, zaklenutí dílen, aj.). Varianta pro český venkov, která vyšla po několika měsících, je střídma a deklarativního charakteru (hlavní doporučení zděných komínů a stavění domů dle možnosti z nespalných materiálů, ponechávání mezery mezi domy i stavba sušáren mimo obce).

S nástupem Josefa II. dochází v oblasti stavebního práva k dalšímu posunu. Nová redakce požárního řádu byla doplněna řadou dalších dílčích nařízení. Samotné požární řády vydané v habsburských zemích v letech 1782 – 1786 jsou si velmi blízké. Spektrum uváděných požadavků se sice o mnoho nerozšířilo (zákaz dřevěných schodů na půdu, zaklenuté chlévy, aj.), jednotlivé články jsou pregnantněji formulovány. Hlavní změna nastala v jiném ohledu. V padesátých letech náležela do první kategorie sídel vyžadujících větší nároky na požární bezpečnost a obecně stavby jen Praha (nepočítáme-li opětovně potvrzený radikální zákaz dřevěných staveb na Moravě), v osmdesátých letech k ní přibyla již i ostatní města a městečka. V řádech pro venkov došlo ke značnému rozšíření a upřesnění nařízení. Řádům byl společný nový požadavek na zákaz stavění bez vrchnostenského povolení.

Některá dílčí nařízení vysloveně předznamenala další vývoj – od roku 1787 byl vyžadován projekt, byly povinné okapy, byly regulovány stavby hospodářských objektů s intenzivním topením (pekárny, kovárny, sušárny). Dokumentem, který předběhl dobu, je stavební řád pro nově založená pevnostní města Terezín a Josefov (1782), na jehož formulaci se podíleli vzdělaní vojenští inženýři.

Samotný přelom 18. a 19. století mnoho nového nepřinesl. Metodologickou novinkou rozhodně nebyl ještě pražský stavební řád z roku 1815 (ač jeho nejpozoruhodnějším požadavkem byla snaha o kontrolu stavby prostřednictvím stavebního řízení). Posun ve vývoji lépe dokumentují spíše některé lokální stavební řády, zvláště českolipský (1820). Nejvýraznějším počinem bylo pro Čechy platné

vydání zákazu dřevěných staveb roku 1816. Zde je jasně patrný vídeňský původ opatření, které bylo psáno bez důkladné znalosti místních poměrů. Ve výsledku přispělo nařízení velkým dílem ke konci dřevěných staveb především v nížinných oblastech, kde nebyly (na rozdíl od hor) výjimky udělovány.

První stavební řád – český z roku 1833 – je pozoruhodný z několika aspektů. Ve srovnání s jinými prakticky soudobými texty habsburské monarchie se jedná o mnohem propracovanější dokument shrnující veškeré stránky stavby. Charakteristická je větší tolerance k dřevěným stavbám, což je důsledek konfrontace s realitou v horských oblastech. Pevné místo si vydobýlo celé stavební řízení. Stavební řád se tak stal dobrým základem pro stavební produkci v dalších desetiletích.

Morava mezitím rovněž vydala své inovované stavební řády. Výraznější je brněnský řád z roku 1828, stavební řád pro moravský venkov z roku 1835 je jen editací českého řádu. Počínaje dvacátými lety se však začala objevovat celá řada technologických novinek, na něž musely inovované předpisy reagovat. Český stavební řád z roku 1845 přihlížel k novinkám (např. k tzv. kulatým či ruským, tj. úzkým tahovým komínům) i dalším změnám týkajících se požadavků na předkládaný projekt.

V Čechách se vyznačovala vždy jedna oblast – jižní Čechy (a zde rožmberská a později schwarzenberská doména) jistými rysy „státu ve státě“. Je až překvapivé, že se tento trend přímo manifestačně projevoval právě v požárních a stavebních nařízeních – zdejší situace předbíhala vývoj v jiných částech Čech. Již ve středověku se zde vůbec poprvé v Čechách prováděly požární prohlídky, Schwarzenbergové jako první na konci 17. století přikazovali stavět zděné komíny a kuchyně. V polovině 18. století vyžadovali stavbu zděných domů. Vlastně se u nich (opět jako prvních) projevila nejdříve renesance dřevěných staveb.

Úroveň stavebního práva v Čechách a na Moravě v porovnání s okolními zeměmi do poloviny 19. století stagnovala, a to zvláště v Čechách. Porovnání vynikne především ve vztahu k blízkým Drážďanům. Tento trend však platí i při srovnání s jinými hospodářsky dobře rozvinutými oblastmi habsburské monarchie v čele se sídelní Vídní, kde je patrný výrazný tlak na stavební bezpečnost. Na Moravě se musela výstavba více opírat o zdejší stavební materiál – hlínu – a o více jak padesát let dříve

zde byla zakázána výstavba dřevěných domů oproti Čechám. Vyrovnavání je patrné až od josefínských opatření a zvláště a zvláště od cca dvacátých či spíše třicátých let 19. století. V druhé polovině 19. století lze hovořit spíše již o unifikaci. Dopad některých nařízení rozhodně nelze přeceňovat. V druhé polovině 18. století dílem chyběly i patřičné mechanismy umožňující vymáhání jejich dodržování. Zvláště české gubernium si tak pomáhalo opakovaným vydáváním jednoho příkazu či předpisu, s několikaletým odstupem ilustrovaným konkrétním tragickým případem, ke kterému došlo v důsledku neplnění starší normy. Nařízení však směřovala ke vzniku jistého trendu, který postupně převážil. Situace se změnila cca od druhého desetiletí 19. století. Vymáhání předpisů napomohla řada vlivů, například i nový trestní řád (1803) pamatující na řadu přestupků. Dislokování státní úředníci (krajští inženýři) měli lepší přehled o poměrech v terénu. Prakticky od cca čtyřicátých let 19. století (s místními odchylkami) lze hovořit o sice zjednodušeném, ale kompletním stavebním řízení. Tento trend byl utvrzen již na počátku druhé poloviny 19. století.

Ve druhé polovině 19. století došlo ke dvěma vlnám nového koncipování stavebních řádů. První byl stavební řád z roku 1864 pro Čechy, který byl v upravené a aktualizované podobě vydán roku 1869 i pro Moravu. Druhou vlnu zahájil roku 1886 pražský stavební řád (o rok později rozšířený i na Plzeň a České Budějovice). Pro český venkov vyšel upravený roku 1889. Moravská města i venkov získaly nové předpisy roku 1894. Morava sice zcela vycházela z českých řádů, dle potřeby je však aktualizovala a díky tomu s některými přístupy přicházela jako první. Toto je nejvíce patrné na nápadném usnadnění výstavby továren, kde se zásadně přesunula odpovědnost na stavebníka. Pozoruhodné pražské systematické nové zpracování stavebního řádu na samém konci 19. století již skončilo jen v zásuvce, a tak stavební řády platily po celou první republiku.⁶

3.2. Stavební právo v Habsburské monarchii

Stavební kultura v jednotlivých částech habsburské monarchie byla značně rozdílná. Na jedné straně stála velká sídelní města, na druhé straně byly některé odlehlé oblasti, například v Haliči či v Tyrolech. Každá oblast měla své poněkud specifické problémy se stavem zástavby. Formulování českých i moravských stavebních předpisů

⁶ EBEL, M. *Dějiny českého stavebního práva*. Praha, 2006, s. 237 – 239.

bylo vždy konfrontováno s vídeňskými vzory, jen ve výjimečných případech se vzory z jiných měst (Linec aj.). Pro řadu oblastí habsburské monarchie byly české a moravské předpisy spíše inspiračním zdrojem.

Zvláště v rámci tereziánsko – josefínských reforem se snažil stát sjednotit právo včetně požárně – stavebních předpisů. Vídeňský dvůr proto mnohdy rozesílal dvorské dekrety s předpisy i tohoto typu, které zemská gubernia pouze intimovala.

Vývoj ve Vídni, přestože zde vznikala na dvorských úřadech celá řada předpisů a nařízení určených pro česká a moravská města i vesnice, se v mnoha aspektech lišil od vývoje v Čechách a na Moravě. Přímo příznačným jevem, u nás zcela nemyslitelným, byla silná cenová reglementace prakticky všeho – dotýkala se všech cen výrobků i služeb a samozřejmě se promítala i do cen veškerých stavebních prací i materiálů. Obdobný trend svázání předpisů a nařízení lze doložit i u dalších stránek vídeňského života. Vídeň měla svůj požární řád (minimálně) od roku 1617, ten byl průběžně aktualizován (1639, 1666, 1688, 1759, 1782, 1817), od roku 1631 zde probíhaly požární prohlídky ve všech domech včetně privilegovaných.⁷

3.3. Základy českého stavebního práva

Základy stavebního práva mají na území České republiky bohatě zakořeněnou tradici. Počátek právní úpravy stavební činnosti je zpravidla spojován s obdobím 18. a 19. století, kdy zásady pro stavby byly nejprve vydány dvorskými dekrety (např. dvorským dekretem byl v r. 1782 vydán řád pro výstavbu pevnosti Terezín, Josefov a Cheb), poté dekrety guberniálními a koncem 19. století zákony říšskými, zemskými a rozhodnutími na komunální úrovni. Za předchůdce veřejnoprávní regulace stavební činnosti bývají pokládány tzv. požární řády z druhé poloviny 18. století. Snahy o regulaci stavební činnosti na území současného státu však sahají až do středověku, kde docházelo k úpravě otázek majetkových a ochrany proti požárům válečným událostem.

⁷ EBEL, M. *Dějiny českého stavebního práva*. Praha, 2006, s. 233.

Zřejmě nejstarší dochovaný stavební řád v českých zemích je městský stavební řád pro město Jihlavu z roku 1270. Ve středověku byla ochrana veřejných zájmů potlačena ve prospěch zájmů soukromých.

V novodobé historii českého stavebního práva lze rozlišit pět základních vývojových etap. První, nejdelší, trvala od roku 1886 do konce čtyřicátých let dvacátého století. Druhá etapa trvala pouhých 9 let, a to od 1949 do roku 1958. Třetí etapa byla ohraničena léty 1958 až 1976 a čtvrtá etapa probíhala od roku 1976 do 2006.⁸ Současná právní úprava je pátou vývojovou etapou a je účinná od 1. 1. 2007.

První etapa sledovaného období byla charakteristická nesourodostí a decentralizací stavebních řádů. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku platilo celkem pět stavebních řádů. Pro Prahu, Plzeň a České Budějovice platil zákon ze dne 8. 1. 1886 č. 40 z. z. Pro zbývající území Čech platil zákon ze dne 8. 1. 1889 č. 5 z. z., tzv. český stavební řád pro venkov. Pro území Moravy byly přijaty současně dne 16. 6. 1894 dva stavební řády. Jeden působil na území měst Brna, Olomouce, Jihlavy a Znojma a jejich obce předměstské (č. 63 z. z.). Pod působnost druhého spadaly ostatní moravské obce (č. 64 z. z.). Pátý stavební řád, který byl vydán dne 2. 6. 1883 pod č. 26 z. z., platil na celém území Slezska. Významným doplňkem stavebních řádů byly zákony o stavebním ruchu, které byly vydávány od roku 1919 téměř každý rok a obsahovaly značné úlevy po stránce technické i procesní.

Význam stavebních řádů z r. 1886 a let následujících spočíval v založení základních principů veřejného stavebního práva v moderním pojetí a stanovení pravidel pro povolování a ohlašování staveb a jejich změn, vymezily zásady pro dohled nad prováděním staveb a jejich kolaudací. Stavební řády platily v novelizované podobě až do konce 40. let 20. století. Po celou dobu platnosti byl zákon jediným předpisem upravujícím meritorně tyto otázky a vedle toho ještě řešil technické náležitosti staveb a konečně stanovil i působnost a pravomoc stavebních úřadů a upravil správní trestání za přestupky ve věcech stavebních.⁹ První stavební novela proběhla v době německé okupace vládním nařízením č. 109/1942 Sb., o změně stavebních řádů, které upravilo některé dílčí otázky.

⁸ DOLEŽAL, J., aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha, 2006, s. 22.

⁹ DOLEŽAL, J., aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha, 2006, s. 23.

Druhá etapa byla započata přijetím nové zákonné úpravy - nových předpisů stavebního práva, a to zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí a vyhlášky Ministerstva stavebního průmyslu č. 709/1950 Ú. L., o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby. Tato úprava přinesla kvalitativně nový pohled na možnosti záměrného uspořádání zájmového prostoru a zakotvila pojem územní plánování jako nástroj pro komplexní řešení území namísto dřívějších urbanistických metod (plány polohy, regulační a zastavovací plány). Vydáním nových předpisů stavebního práva došlo navíc k oddělení technických požadavků ze zákona a k jejich úpravě v prováděcí vyhlášce, která současně obsahovala podrobnější úpravu stavebního řízení.

Počátek třetí vývojové etapy spadá do druhé poloviny 50. let. V tomto období došlo k formálnímu rozdělení zákonné úpravy územního plánování a stavebního řádu v důsledku přijetí zákona č. 84/1958 Sb., o územním plánování a zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Ve věci stavebního řízení přinesly příslušné předpisy dvě zásadní změny. Předně zavedly namísto tradičního pojmu „stavební povolení“ nové označení „rozhodnutí o přípustnosti stavby“ a v souladu se speciálními předpisy o dokumentaci staveb, které v mezidobí mezi rokem 1950 a 1958 vznikly, začaly rozlišovat podmínky stavebního řízení u staveb občanů a staveb organizací. Tato dualita trvala i za platnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a jeho prováděcích předpisů a skončila až schválením novely stavebního zákona zákonem č. 262/1992 Sb., a vyhlášky č. 378/1992 Sb., která mění a doplňuje vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu.

Nejrazantněji do podoby veřejného stavebního práva zasáhl zákon č. 262/1992 Sb., kterým se změnil a doplnil stavební zákon, zejména v následujících směrech:

- vymanil územní plánování z područí národohospodářského plánování,
- zařadil do stavebního zákona základní pravidla ES pro použití výrobků pro stavby,
- upravil některé skutkové postaty správního trestání ve výstavbě,

- zcela změnil základní pravidla pro vyvlastňování pozemků, staveb a práv k nim v souladu s novým ústavním pořádkem.¹⁰

Čtvrtá etapa byla zahájena vydáním zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Tento stavební zákon bylo možné charakterizovat jako „moderní kodexovou úpravu“,¹¹ neboť spolu se třemi prováděcími vyhláškami soustřeďoval převážnou většinu norem veřejného stavebního práva. Tento právní předpis prošel od dob svého vzniku mnoha změnami, z nichž nejvýznamnější byly provedeny po roce 1989 jako reakce na změnu společensky – politických poměrů v zemi.

Další významné změny, které jsou s ohledem na jejich rozsah označovány jako tzv. „velká novela“ stavebního zákona, proběhly v roce 1998. Novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb. zjednodušila proces územního plánování a stavební řízení, rozšířila okruh stavebních činností spadajících pod režim ohlášení a v neposlední řadě zpřísnila postihy za porušení povinností stanovených stavebním zákonem. Od data účinnosti velké novely, tj. 1. 7. 1998, byl stavební zákon ještě několikrát novelizován a jeho text neušel ani zásahům Ústavního soudu ČR. Konkrétně se jednalo o nálezy Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., který zrušil § 139 písm. c) stavebního zákona pro rozpor s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť účastnit se na řízení dle stavebního zákona smí nejen vlastníci pozemků, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem řízení, ale i vlastníci jiných sousedních pozemků (tzv. nemezujících). Dalším zásahem zákonodárce byl nálezy č. 95/2000 Sb., kterým zrušil ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona. Důvodem byla skutečnost, že vlastník pozemku, který nebyl účastníkem kolaudačního řízení, je tak vlastně vyloučen ze správního řízení, a tedy i z práva na soudní ochranu, což bylo Ústavním soudem označeno za pochybení, které má ústavní rozměr. Mimo to vydal Ústavní soud ještě dva nálezy, kterými zrušil dolní hranice pro rozmezí pokut v § 106 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Nálezy č. 405/2002 Sb. zrušil půlmilionovou dolní hranici rozmezí pokut v § 106 odst. 3 a následně nálezy č. 300/2004 Sb. zrušil dvěstětisícovou dolní hranici rozmezí pokut v § 106 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁰ DOLEŽAL, J., aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha, 2006, s. 25.

¹¹ Tamtéž

Jak jsem v úvodu této kapitoly zmínila, pátá etapa byla zahájena přijetím nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., jehož věcný záměr existoval již od roku 2001. Dne 20. prosince 2005 schválila Poslanecká sněmovna vládní návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu, který obsahuje celou řadu nových institutů a představuje zásadní změny na úseku veřejného stavebního práva. Dnem 1. 1. 2007 nabyl nový stavební zákon účinnosti. Důvodem pro radikální řešení byla již několik let přetrvávající potřeba přizpůsobit regulaci stavební činnosti podmínkám tržního hospodářství, za nimiž původní předpisy, byť mnohokrát novelizované, zaostávali. Nejčastěji byla kritizována vleklost a složitost stavebního řízení. Další námitky směřovaly např. vůči značnému rozsahu subjektivního posuzování svěřeného úředníkům, které mohlo být zdrojem chybných rozhodnutí či korupčních příležitostí.

Nový stavební zákon byl připravován řadu let s cílem zjednodušit řízení a postupy při povolování staveb a usnadnit tak stavebníkům, stavebním firmám, ale i stavebním úřadům jejich práci. Již po několika měsících uplatnění v praxi se ukázalo, že některé přístupy, jež původně měli znamenat usnadnění výstavby, se jeví jako problematické, když proces výstavby naopak významně komplikují. Ve prospěch nového stavebního zákona je třeba uvést, že došlo ke zpřesnění některých pojmů a k zavedení zcela nových institutů stavebního řádu jako např. opatření proti průtahům při pořizování územního plánu, vyčlenění institutu vyvlastnění do samostatného zákona, zpřesnění pravomocí stavebního dozoru.

4. ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Subjekty správního řízení jsou na jedné straně těchto procesních správně právních vztahů správní orgány, kterým přísluší ve správním řízení rozhodovat, a na straně druhé ti, jichž se mají týkat účinky správních rozhodnutí, jako účastníci správního řízení. U správních orgánů je vždy třeba řešit otázku jejich příslušnosti k předmětnému řízení (věcnou, funkční a místní), a u účastníků, nejsou – li navrhovateli takového řízení, jejich vztah k předmětné věci.¹²

4.1. Účastníci správního řízení

Správním řízením označujeme proces, ve kterém se uplatňují zvláštní zákonem stanovené postupy rozhodování správních orgánů. Tyto postupy jsou stanoveny k naplnění účelu správního řízení, kterým je tvorba a vydání rozhodnutí v konkrétní věci (např. stavební povolení).¹³

Základní procesní práva a povinnosti účastníků správního řízení jsou zakotveny v Ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Základní procesní právo být účastníkem řízení (neboli základní procesní právo na účastenství v řízení) je v ústavním pořádku ČR zčásti výslovně vyjádřeno v čl. 36 odst. 1 Listiny (ve formulaci „každý se může domáhat ... svého práva.“) a v čl. 38 odst. 2 věta první Listiny (ve formulaci „každý má právo aby jeho věc byla projednána ... v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům“). Podstata tohoto principu záleží v tom, že každá osoba, které má být určeno rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo jejichž práv nebo povinností se takové rozhodnutí může přímo dotknout (dotčená osoba v ústavně determinovaném smyslu), má právo na to, aby v uvedeném postupu (řízení) měla postavení účastníka, které je zaručeno zákonem a respektováno orgánem, jenž postup vede.

Procesní pravidla platná pro toho, kdo se domáhá ochrany, jsou kodifikována zejména v občanském soudním řádu, zákoně o organizaci Ústavního soudu a řízení před ním, soudním řádu správním a správním řádu. Podmínky a podrobnosti dále upravuje čl. 36 odst. 4 ú. z. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, který pojednává

¹² SVOBODA, I. *Základy správního práva a veřejné správy*. Ostrava, 2008, s. 71.

¹³ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha, 2007, s. 93.

o právech na soudní a jinou ochranu a současně je v něm zakotveno právo každého domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Jiným státním orgánem v daném smyslu je každý státní, nebo jiný orgán, kterému je zákonem svěřeno ve stanoveném rozsahu chránit tímto způsobem práva jednotlivce, tedy i stavební úřady a jiné orgány rozhodující v řízeních podle speciálního zákona. Každý kdo může být subjektem nějakého práva je implicitně nositelem práva na soudní nebo jinou ochranu. V dané souvislosti Listina základních práv a svobod rozšířila právo na soudní ochranu i o otázku správního soudnictví, kdy se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.¹⁴

Účastníkem správního procesu mohou být jen fyzické nebo právnické osoby. Předpokladem při vymezení rozsahu způsobilosti fyzických osob se zpravidla v řízeních ve věcech správních vychází z ustanovení § 8, odst. 1 občanského zákoníku, který stanoví, že způsobilost fyzické osoby vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti vzniká v plném rozsahu zletilostí. Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Právnické osoby jsou vedle fyzických osob druhým subjektem práva a tedy druhým možným účastníkem správních řízení. K podrobnější specifikaci právnických osob se dále odkazuje k ustanovení § 18, odst. 2 občanského zákoníku.

4.1.1. Účastníci řízení dle z. č. 71/1967 Sb., správního řádu

Správní řád obsahoval též vymezení účastníků řízení, tedy osob, vůči nimž byla v případě správního řízení vykonávána veřejná správa (§ 14). Status účastníka měl takovým osobám současně zabezpečit základní procesní práva jako prostředky k ochraně práv hmotných (samozřejmě v intencích socialistické společnosti).

Zákon obsahoval čtyři definice (kategorie) účastníků řízení, nebo přesněji čtyři skutečnosti, které určitým osobám zajišťovali status účastníka řízení. Účastníkem správního řízení byl:

- ten, o jehož právech, právem hájených zájmech nebo povinnostech mělo být v řízení jednáno (typicky osoba, které byla na její žádost povolována nějaká

¹⁴ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha, 2007, s. 128.

činnost, nebo naopak osoba, která měla být – zpravidla z moci úřední – uložena nějaká povinnost apod.),

- ten, jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohly být rozhodnutím přímo dotčeny (např. vlastník pozemku, na němž byla jiné osobě povolována nějaká činnost),
- ten, kdo tvrdil, že mohl být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen (dokud případně nebyl prokázán opak – jednalo se o tradiční institut tzv. tvrzeného účastníka, kdy samo tvrzení osoby zakládalo její účastenství, nejen povinnost správního orgánu s ní určitým způsobem jednat),
- ten, komu postavení účastníka řízení přiznával zvláštní právní předpis.

Pokud šlo o procesní práva a povinnosti účastníků správního řízení, správní řád nerozlišoval, z jakého právního titulu ta která osoba je účastníkem řízení. Okruh jejich práv a povinností byl tedy v zásadě stejný. Tak všichni účastníci řízení měli například právo činit podání, navrhopvat důkazy a jejich doplnění, být přizván k ústnímu jednání, účastnit se jej a klást zde svědkům a znalcům dotazy, nahlížet do spisu, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, atd. Všem účastníkům se též doručovalo zásadně stejným způsobem. Pokud zákon stanovil výjimky z pravidla stejného rozsahu práv účastníků řízení, byly tyto výjimky dány výhradně povahou určitého úkonu nebo jinou zvláštností situace (např. oznamování zahájení řízení a vůbec doručování veřejnou vyhláškou neznámým účastníkům nebo účastníkům neznámého pobytu - § 18 odst. 3 a § 26 odst. 1 správního řádu), nikoliv úmyslem zákonodárce činit mezi jednotlivými kategoriemi účastníků jakékoliv rozdíly. To ostatně odpovídalo procesní rovnosti v základních principech řízení. Procesní způsobilost účastníka správního řízení byla dána (§ 15 správního řádu) byla dána rozsahem jeho způsobilosti k právním úkonům.¹⁵

4.1.2. Účastníci řízení dle z. č. 500/2004 Sb., správního řádu

Základním obecně závazným právním předpisem veřejného práva procesního je zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení ve znění pozdějších předpisů (správní řád), který obsahuje obecnou definici účastníků řízení. Z ustanovení § 27 a 28 správního řádu lze stanovit následující skupiny osob jakožto obecně definovaných účastníků řízení.

¹⁵ BENEDA, I., aj. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc, 2007, s. 401 – 402.

V případě, že se jedná o řízení zahájené z moci úřední, jsou účastníky:

- osoby, jimž rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší právo anebo povinnost, nebo prohlašuje, že právo nebo povinnost mají anebo nemají (§ 27 odstavec 1 písmeno b) správního řádu),
- další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odstavec 2 správního řádu).

V případě řízení zahájeného na základě žádosti, je účastníkem:

- žadatel a další dotčené osoby, na které se vztahuje rozhodnutí správního orgánu např. mají společná práva a povinnosti s žadatelem (§ 27 odstavec 1 písmeno a) správního řádu),
- další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odstavec 2 správního řádu).

Podle § 27 odst. 3 správního řádu jsou pak účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Tyto zákony často upravují okruh účastníků odlišně od správního řádu, v některých případech se pak úprava obsažená ve správním řádu vůbec nepoužije.

V souladu s ustanovením § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může být účastníkem také občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech stanovených zákonem účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno a v tomto případě má postavení účastníka řízení. V souladu s požadavky Aarhuské úmluvy má občanské sdružení jako účastník řízení také právo na soudní ochranu.

Účastníkem řízení vždy bude dle § 28 odst. 1 správního řádu také osoba, která tvrdí, že účastníkem je, až do doby, než se prokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem řízení, vydá správní orgán usnesení. K rozhodnutí je příslušný správní orgán, který vede řízení a rozhodování o účastenství není důvodem k přerušování řízení.

4.2. Účastníci stavebního řízení

Účastníci stavebního řízení jsou taxativně vyjmenováni v § 109 stavebního zákona. Je nutné říci, že stavební zákon nemá ustanovení o procesní způsobilosti, proto se použije subsidiárně ustanovení § 28 správního řádu, které řeší procesní způsobilost a vymezuje ji však nepřímo odkazem na obecné předpisy hmotného práva, konkrétně § 8 a 9 občanského zákoníku.

4.2.1. Stavebník jako účastník stavebního řízení

Stavebníkem se podle § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona rozumí osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo jde o jejího právního zástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti. Stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby.

4.2.2. Ostatní účastníci stavebního řízení

Dalším účastníkem stavebního řízení bude vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce, není-li stavebníkem, nepůjde-li o společenství vlastníků jednotek v řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku. Sem bude spadat také například pronajímatel, který na základě smlouvy se svým nájemcem mu umožní nebo mu na základě nájemní smlouvy uloží provést stavební nebo udržovací práce v jeho domě. V takovém to případě budou oba účastníky řízení, nájemce, čili stavebník, bude účastníkem stavebního řízení podle §109 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, a pronajímatel bude účastníkem podle tohoto ustanovení.¹⁶

Dále bude účastníkem řízení vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem. Bude účastníkem v případě, kdy bude nájemce pozemku mít se stavitelem uzavřenou soukromoprávní smlouvu, např. smlouvu o budoucí kupní smlouvě.

¹⁶ Malý, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha :ASPI, a.s.,2007, s. 235

Účastníkem stavebního řízení dále bude vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena. V tomto případě jde o kombinaci dvou předchozích kategorií.

Dále bude účastníkem vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Přímo dotčení sousedé jsou ti, kteří mohou být dotčeni na svých právech a nezáleží na tom, jde-li o pozemky mající společnou hranici s pozemkem, na kterém se stavba bude realizovat. Nebude-li ale jeho právo přímo dotčeno, nemusí jej stavební úřad přizvat.

Účastníkem stavebního řízení budou i osoby mající k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, které může být navrhovanou stavbou přímo dotčeno. Věcná břemena upravuje § 151 písm. n) až p) občanského zákoníku. I zde platí, že sousedním pozemkem se nebude myslet jen ten, který má společnou hranici.

Nakonec je účastníkem stavebního řízení společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu, tj. zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, a to v takových stavebních řízeních, které se týkají domu nebo společných částí domu anebo pozemku. V případě, že společenství vlastníků jednotek podle zvláštního právního předpisu nemá právní subjektivitu, je účastníkem stavebního řízení vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.¹⁷

4.2.3. Osoby, jež nejsou na základě zákona účastníky řízení

Stavební zákon ve svém § 109 odst. 2 stanoví, že účastníky nejsou nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku. Tvrdí-li taková osoba, že je účastníkem řízení, stavební úřad ji vyrozumí o tom, že podle zákona takové postavení v řízení nemá. Usnesení se v takovém případě nevydává.

Tvrdí-li někdo, že je účastníkem řízení, musí být za něj považován do té doby, než se prokáže opak. O tomto rozhodne stavební úřad usnesením podle ust. § 28 odst. 1

¹⁷ DOLEŽAL, J., aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha, 2006, s. 212 - 213.

správního řádu. Odvolání proti takovému usnesení nemá odkladný účinek. Rozhodování o účastenství osoby ve stavebním řízení není důvodem k jeho přerušení.

Stavebního řízení se také neúčastní občanská sdružení a obec, která se účastnila územního řízení. Je nutné zmínit, že předchozí právní úprava stavebního zákona, tj. zákon č. 50/1976 Sb., jako účastníky stavebního řízení občanská sdružení obsahovala, avšak osoby mající k pozemku a stavbám jiné právo odpovídající věcnému břemenu podle staré právní úpravy účastníky nebyly.

4.3. Práva účastníka správního řízení

Všichni účastníci správního řízení jsou si v procesních právech rovni. Nový správní řád sice uvádí v § 7 správního řádu pouze to, že „dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení“. S ohledem na ustanovení Listiny základních práv a svobod a obecné zásady právního státu je však nutno trvat na tom, že kromě výslovně stanovených a přesně vymezených případů jsou si všichni účastníci rovni. To mimo jiné znamená, že se můžete v rámci řízení vyjadřovat ke všem otázkám a skutečnostem, které považuje za důležité a jsou předmětem řízení.

Pro účastníky správních řízení mají důležitý význam jejich práva, která jim umožňují v průběhu správního řízení účinně chránit své zájmy, případně zájmy veřejné.

Jde zejména o následující tzv. procesní práva:

- právo být informován o zahájení řízení (§ 47 odst. 1 správního řádu) - zahajuje-li se řízení na návrh, je navrhovatel povinen zpravidla již ve svém návrhu uvést účastníky budoucího řízení, pokud jsou mu známi. Stanovení úplného okruhu účastníků je však povinností správního orgánu. Ten je současně povinen oznámit zahájení řízení všem účastníkům, kteří jsou mu známi. Oznámení se většinou doručuje účastníkům osobně, tj. poštovní zásilkou a do vlastních rukou. Pouze v některých případech lze účastníkům podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu oznámit zahájení řízení pouze prostřednictvím veřejné vyhlášky (např. při řízení s velkým počtem účastníků - § 144 správního řádu, nebo tam kde to stanoví zvláštní předpis – např. § 87 odst. 1 stavebního zákona; podle § 47 odst. 3 však úřad může

ve všech případech, kdy zahájení řízení oznamuje jinými způsoby, zároveň oznámení zveřejnit na úřední desce).

- právo na „přiměřené poučení“ o svých právech a povinnostech, „je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“ (§ 4 odst. 2 správního řádu).
- právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí (§ 36 odst. 1 správního řádu) - správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy; správní orgán buď důkazy přijme, nebo v konečném rozhodnutí uvede důvody, proč tak neučinil. Pokud se s takto navrženými důkazy správní orgán vůbec nevypořádá, jde o nesprávný úřední postup.
- právo vyjádřit v řízení své stanovisko a právo žádat poskytnutí informací o řízení (§ 36 odst. 2 správního řádu).
- právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům (§ 36 odst. 3 správního řádu) - správní orgán by měl účastníkům oznámit ukončení shromažďování podkladů rozhodnutí. Po tomto oznámení by již podklady pro rozhodnutí neměly být dále doplňovány, v opačném případě musí správní orgán opět vyzvat účastníky k novému vyjádření se k nim.
- právo nahlížet do spisu a to i v případě, že je rozhodnutí již v právní moci (§ 38 odst. 1 správního řádu) - s tím je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu).
- právo disponovat žádostí (§ 45 odst. 4 správního řádu) - žadatelem může v průběhu řízení zúžit předmět své žádosti nebo ji vzít zpět. Toto právo však nelze uplatňovat v době od vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně do zahájení odvolacího řízení.
- právo účastnit se ústního jednání a být o jeho konání informován s nejméně pětidenním předstihem (§ 49 odst. 1 správního řádu) - účastník podle uvedený

v § 27 odst. 1 písm. má kromě toho právo navrhnout, aby jednání bylo veřejné; správní orgán je povinen tomuto návrhu vyhovět s výjimkou případu, kdy by tím mohla být způsobena újma jiným účastníkům (§ 49 odst. 3 správního řádu).

- právo zvolit si zmocněnce (§ 33 správního řádu) a společného zmocněnce (§ 35 správního řádu) - v téže věci může mít účastník pouze jednoho zmocněnce. Správní řád výslovně stanoví, v jakém rozsahu může být zmocnění uděleno, a to k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, pro celé řízení, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu (podpis na této plné moci musí být úředně ověřen). Účastníci mají právo zvolit si také společného zmocněnce – tuto skutečnost oznámí správnímu orgánu s uvedením identifikace společného zmocněnce a jeho adresy. Toto oznámení musí podepsat všichni účastníci, které společný zmocněnec zastupuje – tyto podpisy nemusí být úředně ověřeny.
- právo namítat podjatost úředních osob (§ 14 odst. 2 správního řádu) - poměrně nelogicky toto ustanovení stanoví, že k námitce podjatosti se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. Přitom však je podjatost jako taková vždy důvodem k vyloučení úřední osoby z rozhodování.
- právo na doručení stejnopisu rozhodnutí do vlastních rukou (§ 72 odst. 1 správního řádu) a právo na vydání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 69 odst. 4 správního řádu) - správní orgán je povinen vydat účastníkovi řízení na jeho žádost stejnopis rozhodnutí nebo stejnopis pouze výrokové části rozhodnutí. Na tom nic nemění ani to, že takové rozhodnutí již bylo účastníkovi řízení doručeno nebo že je již v právní moci.
- právo na vyznačení doložky právní moci nebo vykonatelnosti na stejnopisu rozhodnutí (§ 75 odst. 2 správního řádu).
- právo podat proti rozhodnutí odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu), případně rozklad (§ 152 správního řádu) a právo vzít podané odvolání či rozklad zpět

(§ 81 odst. 3 správního řádu) - odvolání jednou vzaté zpět nelze podat znovu, ani tehdy, pokud lhůta pro podání odvolání dosud neuplynula.

- právo vyjádřit se k podaným odvoláním jiných účastníků (§ 86 odst. 2 správního řádu).
- právo podat proti rozhodnutí žalobu (§ 65 a násl. z. č. 150/2002Sb., soudního řádu správního) - podmínkou je vyčerpání řádných opravných prostředků (odvolání, případně rozklad) a tvrzení, že došlo k porušení práv žalobce. Žalobu může účastník podat do dvou měsíců od doručení rozhodnutí o odvolání.
- právo dát podnět k provedení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu) - tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci. Přezkumné řízení nelze zahájit, jestliže od právní moci rozhodnutí uplynul více než 1 rok (§ 96 odst. 1 správního řádu).
- právo podat žádost o obnovu řízení (§ 100 odst. 2 správního řádu) - tuto žádost může účastník podat do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dověděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Žádost o obnovu řízení lze podat u kteréhokoli správního orgánu, který ve věci rozhodoval.
- právo domáhat se ochrany před nečinností správního orgánu, pokud uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 3 a § 71 z. č. 500/2004 Sb., správního řádu). V rámci ochrany před nečinností se účastník dále může domáhat vydání tzv. mezitímního rozhodnutí nebo rozhodnutí v části věci (§ 148 správního řádu).
- právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, proti němuž zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany (§ 175 odst. 1 správního řádu).

5. DORUČOVÁNÍ ÚČASTNÍKŮM STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ

5.1. Historie doručování

Podle úřední instrukce z roku 1855 se doručovalo prostřednictvím doručovatelů úřadu, prostřednictvím pošty nebo prostřednictvím představených obce. V úředním místě mají doručování včas obstarávat služebníci okresního úřadu. Doručování v okrese mimo úřední místo obstarávala pošta. Doručování mimo úřední místo, pokud místo doručení nebylo od úředního místa příliš vzdáleno a s úředním místem nemělo přímé poštovní spojení, obstarávali představení obce (viz. ust. § 106 úřední instrukce).

Doručení učiněná poštou se vykazovala v poštovních denících (Postjournalen), jiná doručení se zapisovala do knihy doručení a doručovacích archů (viz. ust. § 107 alinea první a druhá úřední instrukce).

Edikty a jiná vynesení okresního úřadu, která se mají veřejně vyhlásit, mají služebníci úřadu přibít na úřední tabuli nebo jinde, kde se tak obvykle činí, nebo na místě podle rozhodnutí okresního úřadu.

Prostřednictvím správních úřadů se doručovaly také soudní výnosy na základě císařského patentu obsahujícího soudní instrukci, podle níž mohl soud k doručování v soudním okrese i mimo soudní okres využít okresní úřad nebo mohl za tím účelem dožádat okresní úřad jakožto okresní soud (viz. ust. § 213 císařského patentu č. 81/1853 ř. z., o vnitřním uspořádání a jednacím řádu veškerých soudních úřadů).

Úřední zásilky dopravované poštou, které adresát od doručovatele nepřijal, mají být odevzdány příslušným úřadům, aby tyto mohly vykonat doručení způsobem exekucním a aby zároveň vymohli poštovní poplatek (viz. ministerské nařízení č. 762 ze dne 29. 1. 1874 o donuceném dodávání úředních listin, viz též výnos poštovní direkce v Čechách č. 35403 ze dne 5. 2. 1878).¹⁸

¹⁸ BENEDA, I., aj. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc, 2007, s. 132 – 133.

5.2. Doručování do domovní schránky

Základní součástí úkonů směřujících k zajištění zdárného průběhu správního řízení je doručování. Pojednává o něm podrobně §19 a následující správního řádu. Podrobně je zde popsáno, kdo, jak a na jakou adresu jsou písemnosti doručovány.

Písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. V zákonem stanovených případech může být písemnost doručena prostřednictvím:

- obecního úřadu, jemu na roveň postaveného správního orgánu,
- policejního orgánu příslušného podle místa doručení,
- obecní policie, je – li k řízení příslušný orgán obce,
- provozovatele poštovních služeb, kdy správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.¹⁹

5.2.1. Doručování do vlastních rukou

Do vlastních rukou se doručuje i písemnost, u níž hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem. Jestliže je písemnost doručena jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem, písemnost je považována za doručenu jen v případě, že adresát písemnosti její převzetí od příjemce uzná nebo že je z jeho postupu v řízení zjevné, že mu bylo doručeno. Je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo, že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo. Nelze-li doručení prokázat, je nutno doručit opakovaně. Písemného dokladu o doručení nebo dodání však není zapotřebí, je-li z postupu účastníka v řízení zjevné, že mu bylo doručeno, a je-li možné v řízení pokračovat i bez tohoto dokladu. Doručovatelé jsou oprávněni zjišťovat totožnost adresáta a osob, které jsou za něj oprávněny písemnost převzít. Tyto osoby jsou povinny na výzvu doručovatele předložit průkaz totožnosti. Provádí-li doručovatel úkony podle tohoto

¹⁹SVOBODA, I. *Základy správního práva a veřejné správy*, Ostrava, 2008, s. 76.

zákona, má postavení úřední osoby a povinnosti nositele poštovního tajemství podle zvláštního zákona.²⁰

Doručování fyzickým osobám se provádí tak, že se primárně písemnost doručuje na adresu pro doručování, dále na adresu trvalého pobytu a ve věcech podnikání do místa podnikání. Prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může požádat o prominutí zmeškání úkonu.

Doručování právnickým osobám bylo v minulosti prováděno tak, že se písemnost doručuje na adresu pro doručování, nebo na adresu jejího sídla anebo sídla její organizační složky.²¹ Zákon též podrobně upravoval způsob uložení včetně dalších souvisejících lhůt. Nebyl-li v případě doručování do vlastních rukou adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle zákona, písemnost byla uložena u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručovalo jejich prostřednictvím. Pak byl adresát vyzván vložení oznámení o neúspěšném pokusu o doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Současně mu bylo sděleno, kde, od kdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena nevyzvedl, písemnost byla vložena do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo a považována za doručenou. Pouze pokud to reálně nebylo možné nebo pokud takový postup vyloučil správní orgán, vracela se zásilka obsahující písemnost zpět odesílajícímu správnímu orgánu.

V současné době má v souladu se zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, každá právnická osoba zřízenou datovou schránku, jejímž prostřednictvím je doručováno.

²⁰ SVOBODA, I. *Základy správního práva a veřejné správy*, Ostrava, 2008, s. 77.

²¹ Tamtéž.

5.2.2. Doručování veřejnou vyhláškou

Osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje v souladu s § 25 správního řádu veřejnou vyhláškou. Doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje. Na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenu. V případě odmítnutí převzetí písemnosti účastníkem, po poučení o právních důsledcích z toho plynoucích, se písemnost považuje za doručenu dnem, kdy došlo k neúspěšnému pokusu o doručení.

5.3. Doručování do datové schránky

5.3.1. Historie

Od roku 2000, kdy byl zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů zaveden do českého právního řádu elektronický podpis, trvají snahy, aby komunikace s orgány veřejné moci a mezi těmito orgány mohla probíhat nejen v listinné, ale i v elektronické podobě. Bohužel, díky resortní roztržitosti a odlišným zájmům a mnoha jiným faktorům, byla problematika podávání a doručování elektronickou cestou, ale i cestou „klasickou“ v ČR upravena všelijak, jen ne jednotně a srozumitelně. Truchlivý stav vymahatelnosti práva v České republice byl dán mimo jiné i neskutečnými problémy okolo doručování účastníkům řízení, zejména v případech kdy některý z nich nemá zájem, aby mu bylo doručeno. Tato situace byla sice kritizována, ale dlouho bez výsledku. Rozdílné úpravy, které jsou dnes zahrnuty ve správním řádu, trestním řádu, zákonu o správě daní a poplatků a v mnoha dalších právních předpisech, si vyžadovali nezbytné sjednocení, a to nejlépe formou zvláštního právního předpisu. Ten měl především odstranit rozdíly mezi jednotlivými úpravami v otázce náhradního doručování, ukládání, lhůt či doručování na úřední desce, a především pak zavést snadnou, byť bezpečnou variantu doručování elektronickou cestou účastníkům řízení. Proto byla již od roku 2006 připravována v gesci Ministerstva spravedlnosti taková změna doručování a podávání

v českém právním řádu, která by odstranila kritizovanou nejednotnost, roztržitost a kazuistické úpravy.

V letech 2007 až 2008 byl díky spolupráci Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra zpracován návrh zákona, který vycházel z principů výše uvedeného návrhu a orientoval se na doručování prostřednictvím nového kanálu – datových schránek. Návrh zákona vláda předložila sněmovně 28. 2. 2008 a dne 19. 8. 2008 byl zákon vyhlášen ve sbírce zákonů.

V České republice byly datové schránky zavedeny zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, účinného od 1. července 2009. Tento zákon byl poté několikrát novelizován, a to zákony č. 190/2009 Sb. (poměrně rozsáhlé změny), 219/2009 Sb. (jen doplnění odkazu na zákon o advokacii) a č. 227/2009 Sb. (pouze nahrazení slov „ekonomický subjekt“ slovem „osoba“). Prováděcími předpisy jsou především vyhláška č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek, a vyhláška č. 193/2009 Sb., o stanovení podrobností provádění autorizované konverze dokumentů.²²

5.3.2. Datová schránka

Datová schránka je v českém právním řádu od roku 2009 definována jako elektronické úložiště speciálního typu zřízené podle příslušného zákona, které je určeno k doručování elektronických dokumentů od orgánů veřejné moci a k provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci. Ze zákona musí být datová schránka zřízena každému orgánu veřejné moci, každé podnikající fyzické nebo právnické osobě a některým dalším typům subjektů; ostatní fyzické a právnické osoby mají právo nechat si datovou schránku bezplatně zřídit. Orgány veřejné moci jsou povinny posílat dokumenty adresátům přednostně do datové schránky, mají-li ji zřízenou, a vzhledem k právní fikci doručení tak mají subjekty, jimž schránka byla zřízena, de facto povinnost si z ní dokumenty vyzvedávat. Datová schránka je aktivována prvním přihlášením, avšak všechny schránky zřízené ze zákona jsou automaticky i bez přihlášení zpřístupněny od

²² SMEJKAL, V. *Datové schránky v právním řádu ČR*. Praha, 2009, s. 24 - 25.

1. 11. 2009. Česká republika je údajně prvním státem na světě, kde je používání datové schránky pro orgány veřejné moci a podnikající subjekty takto povinné.²³

5.3.3. Popis účelu a systému doručování

Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej jinému orgánu veřejné moci doručuje prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě nebo pokud z bezpečnostních důvodů není mezi těmito orgány zavedena jiná forma elektronické komunikace. Pokud orgán veřejné moci doručuje fyzické osobě, podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která má zpřístupněnu svou datovou schránku, doručuje jí prostřednictvím datové schránky, pokud to umožňuje povaha dokumentu a pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Pokud jde však o úkon, pro nějž speciální právní předpis připouští doručení prostřednictvím datové schránky, řídí se pořadí způsobů doručování tímto speciálním předpisem.

Soukromé osoby (fyzická osoba, podnikající fyzická osoba, právnická osoba) mají právo činit úkony vůči orgánům veřejné moci prostřednictvím datové schránky, avšak není to jejich povinnost, a to ani pokud jde o osoby, jimž byla datová schránka zřízena povinně ze zákona.

Po novele jsou datové schránky určeny také k „dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob prostřednictvím datových schránek“. Od 1. 1. 2010 je možno prostřednictvím datových schránek i mezi soukromými osobami zasílat faktury nebo obdobné žádosti o zaplacení a od 1. 7. 2010 i ostatní písemnosti. Podmínkou pro to, aby bylo možno osobě soukromého práva dodávat zprávy do datové schránky, je její vlastní žádost o umožnění takového doručování. V případě doručování mezi soukromými osobami se ale neuplatní fikce doručení, jako je tomu v případě, že jde o datovou zprávu zaslou orgánem veřejné moci. Příslušný dokument je doručen až okamžikem, kdy jeho převzetí potvrdí odesílateli adresát prostřednictvím své datové schránky.

²³ *Co jsou to datové schránky?* [online]. 2009 [cit. 2010-03-09]. Dostupný z [www: <http://mvcr.cz/clanek/co-jsou-datove-schranky.aspx>](http://mvcr.cz/clanek/co-jsou-datove-schranky.aspx).

Dokument (datová zpráva), který je dodán do datové schránky je považován za doručení v okamžiku přihlášení do datové schránky oprávněnou osobou. Obdobně jako u listovních zásilek funguje fikce doručení: nepřihlásíte-li se do datové schránky ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty. Za určitých okolností bude možné požádat o prominutí zmeškání úkonu např. z důvodu dočasné nepřítomnosti. Doručení dokumentu má stejné právní účinky, jako doručení do vlastních rukou.

Podstatnou náležitostí systému je, že každý dokument (úkon) je potvrzován doručenkou, která však potvrzuje doručení do datové schránky adresáta, nikoliv její přečtení nebo vyzvednutí.

6. KOMPARACE SPRÁVNÍHO ŘÁDU A STAVEBNÍHO ZÁKONA

6.1. Postavení správního řízení v režimu stavebního zákona

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zrcadlově § 192 stavebního zákona stanoví pravidlo, podle něhož se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Je tak stanovena subsidiarita správního řádu, což znamená, že se vždy přednostně použije procesní úprava stavebního zákona a teprve v otázkách stavebním zákonem neupravených se podpůrně použije úpravy obsažené ve správním řádu.

Stavební zákon neupravuje postupy a procesy úplně. Vychází ze správního řádu, navazuje na úpravu v něm obsaženou a upravuje tak pouze odchylky, které jsou nutné vzhledem ke specifické povaze řešených vztahů. Odchylky se týkají např. vymezení účastníků řízení, náležitostí žádosti, náležitostí jednotlivých rozhodnutí, zahájení a průběhu správního řízení atd.

Právní úprava řízení v režimu stavebního zákona je součástí veřejného stavebního práva a jako takové je snad nejtypičtějším případem zvláštního režimu správního řízení s poměrně silně zastoupenou procesní úpravou odchýlnou od obecné úpravy správního řádu.²⁴ Vzhledem k subsidiární funkci právní úpravy správního řízení ve správním řádu, je třeba nejprve pojednat o obecné úpravě správního řízení. Rovněž je třeba osvětlit i jiné úkony správních orgánů obsažené ve správním řádu, než je rozhodování ve správním řízení, neboť na postupy správních orgánů se podle nového stavebního zákona aplikuje mnohem větší počet ustanovení správního řádu, než tomu bylo podle předchozího správního řádu i stavebního zákona.

²⁴ KLIKOVÁ, A., aj. *Stavební právo*. Praha, 2005, s. 36.

6.2.1. Obecná úprava správního řádu

Obecná úprava je obsažena v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu. Těžištěm úpravy je správní řízení, tedy postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Správní řízení je tedy procesem aplikace hmotného správního práva. Je to procesními normami správního práva upravený postup správních orgánů, jehož cílem je, ve vždy konkrétní věci, vydání správního rozhodnutí jakožto individuálního správního aktu. Součástí tohoto postupu je dále i řízení přezkumné a řízení exekuční.

Obecné úpravy správního řádu bude použito např. v případě zastupování účastníků, přezkoumání správních rozhodnutí, exekučního řízení (především výkon rozhodnutí provedením náhradního výkonu v § 119 správního řádu a výkon rozhodnutí spočívající ve vyklizení v § 121 správního řádu), ustanovení o dotčených orgánech (§ 136 správního řádu), rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem (§ 149 správního řádu), řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu), doručování veřejnou vyhláškou (§ 25 správního řádu) či řízení na místě (§ 143 správního řádu). Například v ust. § 9 správního řádu je také definováno správní řízení, v § 67 správního řádu pak správní rozhodnutí atd.

6.2.2. Použití správního řádu v řízeních podle stavebního zákona

Správní řád také v § 2 až 8 upravuje základní zásady činnosti správních orgánů, které se podle § 177 odst. 1 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon sám neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Základní zásady nesmí být opomenuty v průběhu žádného správního řízení a ani při jiných činnostech uskutečňovaných v režimu stavebního zákona. Nerespektováním některé ze základních zásad může dojít k rozporu se zákonem a rozhodnutí vydané v takovém řízení může být postíženo procesními vadami.

Správního řádu se také podpůrně použije v případech již zmíněných institutů:

- Tzv. jiné úkony správních orgánů – takovými úkony jsou např. kolaudační souhlas, územní souhlas, souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby apod.

- Veřejnoprávní smlouva – stavební zákon počítá v § 116 s možností uzavřít veřejnoprávní smlouvu mezi stavebním úřadem a stavebníkem na místo územního rozhodnutí nebo stavebního povolení.
- Opatření obecné povahy – v územním plánování má formu opatření obecné povahy územní opatření o stavební uzávěře a asanaci území, dále také územně plánovací dokumentace (územní plán, regulační plán, zásady územního rozvoje). Jde o případy, pro které není vhodná forma právního předpisu ani správního rozhodnutí. U této formy je dána možnost přezkumného řízení či obnovy řízení podle správního řádu a také soudní kontrola podle soudního řádu správního, který v § 101 a násl. upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (příslušný je Nejvyšší správní soud).²⁵ Podle dosavadní právní úpravy, kdy se počítalo s vydáním právního předpisu, byla možná v podstatě jen tzv. abstraktní kontrola ústavnosti Ústavním soudem.

Z výše uvedeného lze lehce nabýt dojmu, že vztah mezi stavebním zákonem jako speciálním právním předpisem a správním řádem jako obecným právním předpisem je zcela jednoznačný, protože speciální právní předpis má přednost před obecným právním předpisem. Praxe je však jiná a vzájemná provázanost mezi oběma předpisy je mnohem složitější. A v některých konkrétních případech je velice složité správně vybrat, zda se použije ustanovení z obecného právního předpisu či ustanovení ze speciálního právního předpisu.

Důležitým momentem, kdy se v průběhu stavebního řízení vedeného podle stavebního zákona použije správní řád, je případ, kdy předložená žádost o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení není úplná. V takovém případě stavební úřad vyzve žadatele k doplnění žádosti v určitém termínu a územní nebo stavební řízení usnesením přeruší. Usnesení o přerušení řízení vydává stavební úřad právě dle § 64 odst. 1 správního řádu. Přerušení územního řízení je obecně upraveno správním řádem, a vzhledem k vyčerpávajícím možnostem zejména ve vazbě na výzvu k odstranění nedostatků žádosti a řešení předběžných otázek nemá stavební zákon speciální úpravu s výjimkou, kdy záměr klade takové požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, že jej nelze dle § 88 stavebního zákona bez vybudování

²⁵ KADEČKA, S. *Správní řád*. Praha, 2006, s. 406 – 407.

příslušných nových staveb a zařízení nebo úpravy stávajících realizovat. Pro stavební řízení neupravuje problematiku přerušení řízení stavební zákon vůbec s výjimkou, kdy např. nejsou v projektové dokumentaci dodrženy obecné požadavky na výstavbu, pak stavební úřad vyzve stavebníka v souladu s § 111 odst. 3 stavebního zákona k odstranění uvedených nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. Protože ve speciální právní úpravě není stanoven postup, využije se postup stanovený v obecném právním předpisu, tedy ustanovení § 64 odst. 1 správního řádu.

Obdobné použití správního řádu se využije při vydávání územního souhlasu podle § 96 stavebního zákona nebo souhlasu s ohlášením stavby podle § 106 stavebního zákona. Stavební zákon v těchto případech řeší pouze to, co má obsahovat žádost o vydání územního souhlasu nebo souhlasu s ohlášením, resp. co má obsahovat územní souhlas nebo souhlas s ohlášením stavby, ale již neřeší procesní postup pro vydání těchto souhlasů. A proto když např. není žádost úplná, pomůže stavební úřad stavebníkovi s odstraněním nedostatků podání v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu. V případě, kdy žádost nebude ve stanoveném termínu doplněna a žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, postupuje stavební úřad podle správního řádu a řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c správního řádu zastaví.

Jako další využití správního řádu bych dále zmínila část pátou správního řádu, která řeší veřejnoprávní smlouvy. V § 116 odst. 1 stavebního zákona je uvedeno, že se souhlasem dotčených orgánů může stavební úřad uzavřít se stavebníkem veřejnoprávní smlouvu o provedení stavby nebo terénních úprav, která nahradí stavební povolení a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije. Tedy stavební zákon nám říká, že veřejnoprávní smlouvu lze použít místo stavebního povolení, ovšem procesní postup je opět stanoven ve správním řádu, i přes to, že náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy stanoví prováděcí předpis, kterým je v tomto případě vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Tyto náležitosti však pro uzavření veřejnoprávní smlouvy nestačí, a proto opět musíme nahlédnout do správního řádu, který řeší obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, např. jaké druhy veřejnoprávních smluv lze uzavřít, kdo a s kým může veřejnoprávní smlouvu uzavřít, samotné uzavírání veřejnoprávní smlouvy, přezkoumání veřejnoprávní smlouvy a její změny, apod.

Jako poslední věc propojení správního řádu, jako obecného právního předpisu a stavebního zákona jako speciálního právního předpisu, bych zmínila podání žádosti, kde je např. pro vydání územního rozhodnutí v § 86 odst. 1 stavebního zákona uvedeno, že žádost o vydání územního rozhodnutí obsahuje kromě „obecných náležitostí“ základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje pozemků a staveb. Podobná formulace je rovněž v § 110 odst. 1 stavebního zákona, kde je uvedeno, že žádost o stavební povolení obsahuje kromě „obecných náležitostí“ základní údaje o požadovaném záměru a identifikační údaje o pozemcích a stavbách. Obecné náležitosti jsou taxativně vymezeny v § 37 odst. 2 správního řádu, např. z každé žádosti nebo podání musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje, dále podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. V § 86 odst. 6 stavebního zákona stavebním zákonu je dále uvedeno, že obsahové náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejich příloh stanoví prováděcí právní předpis (v tomto případě se jedná se o podzákonný právní předpis konkrétně o přílohu č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření), ve kterém jsou stanoveny jak náležitosti a obsah žádosti, tak seznam možných příloh k žádosti. Obdobně je to řešeno i pro žádost o vydání stavebního povolení, kde je odkaz na prováděcí právní předpis zakotven v § 110 odst. 5 stavebního zákona (v tomto případě se jedná o podzákonný právní předpis konkrétně o přílohu č. 2 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona), ve kterém jsou stanoveny jak náležitosti a obsah žádosti, tak seznam možných příloh k žádosti.

I když ustanovení § 1 správního zákona a § 192 stavebního zákona vypadají díky své jednoduchosti a krátkosti zcela jednoznačně a bezkonfliktně, je praxe zcela opačná a v některých případech je velice složité pro správní orgán posoudit, zda v konkrétním případě, použije ustanovení speciálního právního předpisu, anebo obecného právního předpisu, protože v některých případech se buď oba předpisy překrývají, nebo konkrétní problém neřeší ani jeden z předpisů. A proto v takovýchto složitých případech záleží na odborné zdatnosti jednotlivých úředníků, kteří konkrétní případ řeší, jestli vyberou to správné konkrétní ustanovení příslušného právního předpisu.

Takže i když by to v praxi mělo znamenat, že správní řád řeší obecný postup stavebního úřadu při povolování a ohlašování staveb, a stavební zákon potom řeší samotné rozhodování, mohou se objevit i situace, ve kterých se pro procesní postup využije správní řád (např. usnesení o přerušení stavebního řízení) a pro rozhodování ve věci se využije stavební zákon (např. stavební povolení).

ZÁVĚR

V této práci jsem na úvod připomněla postavení řízení v režimu stavebního zákona a uvedl jsem, že věda správního práva člení správní řízení na obecné a zvláštní správní řízení, kde zvláštním správním řízením podle stavebního zákona je mj. řízení stavební.

Dále jsem se zabývala historií a vývojem dějin správního práva a vývojem právních úprav správního řízení až po jeho současnou úpravu, vč. nastínění systematiky zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a základních zásad činnosti správních orgánů z něj vyplývajících.

Rozebrala jsem rovněž dějiny stavebního práva a provedla celkové shrnutí vývoje stavebního práva. Nastínila jsem rovněž vývoj stavebního práva v Habsburské monarchii a podrobněji se zabývala základy českého stavebního práva resp. jeho jednotlivým vývojovým fázím od počátků až po jeho v současnosti platnou úpravu, s vyzdvihnutím těch nejpodstatnějších a pro stavební právo průlomových právních předpisů s důrazem na poslední – pátou – vývojovou fázi, charakterizovanou dnešním stavebním zákonem.

Dále jsem se zabývala vybranou problematikou stavebního řízení, konkrétně účastníky řízení, které stavební zákon upravuje jinak než správní řád. Stavební zákon jakoby „konkretizuje“ účastníky podle správního řízení. Rozebrala jsem rozdíl v účastnictví při řízeních vedených podle těchto dvou zákonů. Změnou v okruhu účastníků provedenou novým stavebním zákonem se dle mého názoru zlepšilo stavební řízení. Tím, že někteří účastníci podle zákona č. 50/1976 Sb. už nejsou podle nyní platného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. účastníky řízení se řízení zjednodušilo, zúžil se okruh těch, kteří mohou podávat námitky, což vede nepochybně k rychlejšímu vyřízení žádosti o stavební povolení.

Další kapitolu mé práce jsem věnovala problematice doručování oznámení a písemností účastníkům řízení. Popsala jsem jak doručování do vlastních rukou, tak použití doručování veřejnou vyhláškou a nakonec i nejaktuálnější formu doručování – a to doručování prostřednictvím datových schránek. Datové schránky představují

v oblasti doručování písemností zásadní změnu, díky které je doručování rychlejší a efektivnější.

V poslední části práce jsem provedla komparaci správního řádu a stavebního zákona a vyjmenovala několik základních odlišností při řešení konkrétních úkonů podle jednotlivých zákonů.

Oblast státní správy na úseku stavebního řádu upravuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a k němu příslušná prováděcí právní úprava. Vždy je tendence při nové úpravě či novelizacích srovnávat předchozí úpravu s úpravou stávající a především posoudit, jakým způsobem se tato nová úprava osvědčila či neosvědčila v praxi. Cílem této práce ale nebylo hodnotit jednotlivé právní úpravy či snad je porovnávat. Smyslem práce bylo po stránce teoretické zmapovat na podkladu historického vývoje správního a stavebního práva problematiku účastenství ve správních řízeních v komparaci s účastenstvím v řízeních vedených podle stavebního zákona a problematiku doručování oznámení a ostatních písemností ve správních řízeních obecně, a to především z hlediska právních aspektů, tzn. s odkazy na příslušnou právní úpravu.

Jako prameny pro čerpání zdrojů informací jsem využila nejen vlastní praxi na úseku stavebního řádu a oba výše jmenované právní předpisy, ale i odborné články či informace ze školení s tematikou územního plánování a stavebního řádu, které prováděli zaměstnanci ministerstva pro místní rozvoj, v rámci průběžného vzdělávání úředníků stavebních úřadů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literární zdroje

1. BENEDA, I., aj. *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918 – 2005)*. Olomouc: Periplum, 2007. 445 s. ISBN 978-80-86624-45-7.
2. DOLEŽAL, J., aj. *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde Praha a.s., 2006. 703 s. ISBN 80-7201-626-1.
3. EBEL, M., *Dějiny českého stavebního práva*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH. 2006, 256 s. ISBN 978-80-86905-21-1.
4. HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, a. s., 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
5. KADEČKA, S. *Správní řád*. Praha, 2006, s. 406 – 407.
6. KLIKOVÁ, A., aj. *Stavební právo*. Praha: Linde Praha, a. s., 168 s. 2005. ISBN 80-7201-514-1.
7. MALÝ, S. *Nový stavební zákon s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007. 748 s. ISBN 978-807357-249-5.
8. SMEJKAL, V. *Datové schránky v právním řádu ČR*. Praha, 2009. 176 s. ISBN 978-80-86284-78-1.
9. SVOBODA, I., *Základy správního práva a veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008, 205 s., ISBN 978-80-87071-76-2.
10. SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2007, 359 s., ISBN 978-80-7201-676-1.
11. VOPÁLKA, V. *Nový správní řád. Zákon č. 500/2004 Sb.* Praha: ASPI a.s., 2005, 556 s., ISBN 978-80-7357-109-9.

Elektronické zdroje

1. *Co jsou to datové schránky?* [online]. 13.11.2009 [cit. 2010-03-09]. Dostupný z WWW: <<http://mvcr.cz/clanek/co-jsou-datove-schranky.aspx>>.
2. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* [on line]. Praha: Sbírka zákonů České republiky, ročník 1993, částka 1, ze dne 28. 12. 1992, [cit. 2010-02-10]. Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1993/sb01-93.pdf>>.

3. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*[on line]. Praha: Sbírka zákonů České republiky, ročník 1993, částka 1, ze dne 28. 12. 1992, [cit. 2010-02-10]. Dostupné na WWW:
<<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1993/sb01-93.pdf>>.

SEZNAM ZKRATEK

aj.	a jiné
atd.	a tak dále
apod.	a podobně
č.	číslo
čl.	článek
ES	Evropské Společenství
mj.	mimo jiné
např.	například
násl.	následující
popř.	popřípadě
ř. z.	říšský zákon
Sb.	Sbírka (zákona)
str.	strana
tj.	to je
tzv.	tak zvané
tzn.	to znamená
ust.	ustanovení
Ú. 1.	Úřední listina
ú. z.	ústavní zákon
vl. nař.	vládní nařízení
z. z.	zemský zákon

ABSTRAKT

VLASÁKOVÁ, A. *Správní řád a stavební zákon – vybraná problematika stavebního řízení: bakalářská práce*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2010. 54 s. Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Jozef Bandžak.

Klíčová slova: stavební zákon, správní řád, účastníci řízení, doručování.

Předkládaná práce pojednává o vybrané problematice stavebního řízení v návaznosti na správní řád a současně poskytuje přehled historie a vývoje správního práva a stručný popis dějin práva stavebního. Práce shrnuje historii a vývoj dějin správního práva a vývoj právních úprav správního řízení až po jeho současnou úpravu. Jsou zde rozebrány rovněž dějiny stavebního práva, provedeno celkové shrnutí vývoje stavebního práva, stručně popsán vývoj stavebního práva v Habsburské monarchii a podrobněji rozebrány základy českého stavebního práva resp. jeho jednotlivé vývojové fáze. Dále práce pojednává o vybrané problematice stavebního řízení, konkrétně o účastnících řízení, které stavební zákon upravuje jinak než správní řád. Rozebírá rozdíl v účastnictví při řízeních vedených podle správního řádu a řízeních vedených podle stavebního zákona. Další kapitola je věnována problematice doručování oznámení a písemností účastníkům řízení. Je zde podrobně rozebráno doručování do vlastních rukou, doručování veřejnou vyhláškou i doručování prostřednictvím datových schránek. Poslední část práce je komparací správního řádu a stavebního zákona s tím, že je zde vyjmenováno několik základních odlišností při řešení konkrétních úkonů podle jednotlivých zákonů. Jako prameny pro čerpání zdrojů informací byla využita nejen vlastní praxe na úseku stavebního řádu a oba výše jmenované právní předpisy, ale i odborné knihy, články či informace ze školení s tematikou územního plánování a stavebního řádu, které prováděli zaměstnanci ministerstva pro místní rozvoj, v rámci průběžného vzdělávání úředníků stavebních úřadů.

ABSTRACT

VLASÁKOVÁ, A. *Rules of Administrative Procedure and Building Law – Selected building management issues*. České Budějovice: The College of European and Regional Studies, o. p. s., 2010. 54 p. Supervisor: JUDr. Jozef Bandžak

Key words: building law, rules of administrative procedure, participants of the procedure, delivery.

The thesis deals with selected building management issues, in reference to the rules of administrative procedure, as well as providing an overview of the history and development of administrative law and a brief description of the history of building law. The work summarizes the history and development of administrative law and the development of legal regulations to rules of administrative procedure as of today. Also broken down in terms of this thesis is the history of building law, as well as a complete overview of the building law development, brief description of building law development in the Habsburg Monarchy and a detailed view of the foundations of Czech building law, or its individual development phases. The thesis continues with selected building management issues, specifically regarding participants, regulated by the building law differently than by the rules of administrative procedure. It analyzes the difference in participation in procedures lead according to the rules of administrative procedure and procedures lead according to the building law. The following chapter is devoted to the issue of delivering notices and documents to participants of the procedure. It provides a detailed description on personal deliveries, public regulation deliveries as well as deliveries via data boxes. The final segment of the work compares the rules of administrative procedure and the building law by pointing out several fundamental differences for resolving specific tasks according to individual acts. Information sources for the thesis included not only personal practice in the building law sector and of the above mentioned legal regulations, but also technical publications, articles or information obtained from training on zoning and planning and building regulations, conducted by employees of the Ministry for Local Development, in terms of the progressive education movement for building office officials.