

Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta managementu v Jindřichově Hradci

Bakalářská práce

Lucie Uhlířová

2013



Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta managementu v Jindřichově Hradci

Katedra společenských věd

Správní právo a stavební řízení

Vypracovala:

Lucie Uhlířová

Vedoucí bakalářské práce:

Ing. Karel Přibyl

Tachov
2013

Prohlášení

Prohlašuji, že bakalářskou práci na téma

»Správní právo a stavební řízení«

jsem vypracovala samostatně.

Použitou literaturu a podkladové materiály uvádím
v přiloženém seznamu literatury.

Tachov 2013

_____

podpis studenta

Poděkování

Za cenné rady, náměty, inspiraci, trpělivost a ochotu bych touto cestou chtěla poděkovat vedoucímu mé bakalářské práce **Ing. Karlu Přibylovi**.

Zároveň bych za ochotu a trpělivost ráda poděkovala také paní **Haně Vágnerové**, pracovnici stavebního úřadu Městského úřadu Tachov.

Anotace

Správní právo a stavební řízení

Cílem práce je podat základní informace o správním právu, správním řízením, správním rozhodování, stavebním řízení a o právech a povinnostech osob, které jsou správním řízením a správním rozhodováním dotčeny. Práce je zaměřena na správní řízení týkající se především stavebního řízení a poukazuje na nejasnosti a nepřesnosti, které velmi často vedou ke správním deliktům. V závěru se snaží odhalit nejčastější chyby a předložit návrhy, jak usnadnit postupy správního rozhodování.

březen 2013

Úvod 1

1. Správní právo 3

1.1 Základy správního práva 3

1.1.1 Prameny správního práva 4

1.1.1.1 Systém pramenů správního práva 5

1.1.1.2 Druhy pramenů správního práva 6

1.1.2 Veřejná správa 10

1.1.2.1 Státní správa 11

1.1.2.2 Samospráva 17

1.1.2.3 Ostatní veřejná správa 24

1.2 Správní řízení 25

1.2.1 Pojem správního řízení 25

1.2.2 Správní řád 25

1.2.2.1 Základní zásady činnosti správních orgánů 26

1.2.3 Subjekty správního řízení 31

1.2.3.1 Správní orgány 31

1.2.3.2 Účastníci řízení 32

1.2.3.3 Dotčené orgány 33

1.2.4 Proces správního řízení 34

1.2.4.1 Postup před zahájením řízení 34

1.2.4.2 Zahájení a průběh správního řízení 34

1.2.4.3 Rozhodnutí 36

1.2.4.4 Řádné a mimořádné opravné prostředky 38

1.3 Správní trestání 40

1.3.1 Správní delikty 41

1.3.1.1 Přestupky 42

1.3.1.2 Jiné správní delikty 47

1.3.2 Sankce 48

2. Stavební řízení 51

2.1 Územní plánování 51

2.1.1 Cíle a úkoly územního plánování 51

2.1.2 Orgány územního plánování 53
2.1.3 Nástroje územního plánování 55
2.1.3.1 Územně plánovací podklady 55
2.1.3.2 Politika územního rozvoje 56
2.1.3.3 Územně plánovací dokumentace 57
2.1.3.4 Územní rozhodnutí 59
2.1.3.5 Územní řízení 61
2.2 Stavební řád 68
2.2.1 Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce 70
2.2.1.1 Základní pojmy 70
2.2.1.2 Povolení a ohlášení 70
2.2.1.3 Užívání staveb 75
2.2.2 Správní delikty 78
2.2.2.1 Přestupky 78
2.2.2.2 Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob 79
2.2.3 Správní delikty ve správním obvodu stavebního úřadu Městského úřadu Tachov 79
Závěr 81
Seznam použité literatury a zdrojů 84
Seznam příloh 87

Motto:[1]

Zákon má být stručný, aby si jej
nezkušení lidé snáze zapamatovali.

Seneca Lucius Annaeus

V nejzkaženějším státě je nejvíce zákonů.

Tacitus Publius Cornelius

Úvod

Tato bakalářská práce se zabývá tématem „Správní právo a stavební řízení“. Správní právo je velmi rozsáhlou součástí našeho právního řádu, a tak snaha o přiblížení tohoto rozsáhlého subsystému našeho právního řádu laické veřejnosti by mohla být přínosem. Čistě odborných publikací o správním právu se dá nalézt mnoho, ty ale mají smysl spíše pro odbornou veřejnost nebo pro studenty např. právnických fakult. Proto by se tato práce měla pokusit být srozumitelná pro co nejširší okruh čtenářů.

Oblast stavebního práva a stavebního řízení je oblastí našeho práva, které se nás v konečných důsledcích bezprostředně týká všech. Každý je občanem nějaké obce, a tak by každého mělo zajímat, jak bude jeho obec vypadat, jak bude využíváno její území (to se může dozvědět např. z územního plánu), každý se někdy může dostat do situace, kdy bude potřebovat zrekonstruovat svůj byt nebo rodinný dům, postavit garáž, oplotit pozemek, nebo bude vlastníkem sousední nemovitosti, v případě, že podobný záměr bude chtít provést někdo jiný. Je tedy žádoucí, aby se každý v oblasti stavebního práva alespoň částečně orientoval.

Práce proto podává základní informace o nejdůležitějších pojmech z oblasti správního práva, tedy o správním právu samotném, o pramenech správního práva, správním řízení, správním rozhodování, správním trestání, veřejné správě a o právech a povinnostech osob, které jsou správním řízením a správním rozhodováním dotčeny.

---

[1] Citáty o Spravedlnosti, Zákonech, Soudu a Trestu

V oblasti stavebního práva se práce zaměřuje na správní řízení, které se týká především stavebního řízení, ale také územního plánování a územního rozhodování, a to zejména s ohledem na skutečnost, že nový stavební zákon, který platí od roku 2007, prošel za krátkou dobu své účinnosti celou řadou novelizací, celkem jich proběhlo dvanáct, přičemž poslední novela (zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony), byla velmi rozsáhlá a celou řadu ustavení upravila zcela nově.

V závěru práce poukazuje na problémy, nejasnosti a nepřesnosti, které vedou ve svém důsledku až ke spáchání správních deliktů. Na základě údajů o správních deliktech poskytnutých stavebním úřadem Městského úřadu Tachov odhaluje nejčastější chyby a předkládá návrhy, jak usnadnit postupy správního rozhodování.

1. Správní právo

S pojmy správní právo, správní řízení nebo správní rozhodování se setkal každý z nás. Máme ale představu o tom, do jaké míry tato oblast našeho právního řádu zasahuje do našich životů? Víme, kdy poprvé se stáváme účastníky nějakého správního řízení? Kolik správních řízení „absolvujeme“ za celý náš život? A přitom poprvé se „účastníkem“ správního řízení stáváme všichni záhy po narození, když nám matrika vystavuje rodný list. Pak následuje přijetí do mateřské školy, přijetí do základní školy, vydání občanského průkazu či cestovního pasu, přijetí na střední školu, vydání řidičského průkazu, přijetí na vysokou školu. To jsou správní řízení, která většinou proběhnou bez komplikací a poměrně hladce.

Dalšími správními řízeními jsou např. řízení o přestupku, řízení o přiznání sociální dávky, stavební řízení, řízení o schválení technické způsobilosti jednotlivě dovezeného vozidla, řízení o udělení živnostenského oprávnění, řízení o udělení mezinárodní ochrany (azylu), řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí, řízení o povolení kácení dřevin, řízení o povolení stavby studny… Z tohoto výčtu, který zdaleka není úplný, je zřejmé, že působnost správního práva je velmi široká, a že ovlivňuje téměř všechny oblasti našich životů. Se správním právem se setkáváme jako občané, zaměstnanci, podnikatelé.

1.1 Základy správního práva

„Správní právo je jeden z nejvýznamnějších subsystémů právního řádu, který upravuje postavení a chování subjektů správního práva ve vztazích, které vznikají a uskutečňují se v souvislosti s realizací výkonné moci ve státě v oblasti veřejné správy a je přímo spjato s činností a organizací veřejné správy.“[2] Správní právo je tedy souborem právních norem, které upravují organizaci veřejné správy, její činnost a také vztahy, které při výkonu veřejné správy vznikají mezi jednotlivými subjekty. Správní

[2] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 8

právo je „právním řádem“ veřejné správy, pomocí něhož prosazuje a chrání veřejný zájem. Jedním z charakteristických rysů správního práva je skutečnost, že jednotlivé subjekty nemají ve vztazích rovné postavení (na rozdíl od občanskoprávních nebo obchodněprávních vztahů, kde jsou si subjekty vždy rovny). Jedním ze subjektů je vždy orgán veřejné správy (státní správy nebo samosprávy), jemuž byly zákonem uděleny pravomoci k výkonu státní moci, a který je vždy v nadřazeném postavení nad druhým subjektem.

Zásadami, které je nezbytné při uplatňování správního práva dodržet, jsou:

- *zásada legality (zákonnosti)* – výkon veřejné správy je vázán zákony a jinými obecně závaznými předpisy, které jsou vydávány na základě zákonů a v souladu s nimi; správní orgán tedy může činit pouze to, co mu zákon dovoluje nebo přikazuje,
- *zásada legitimity (oprávnění)* – „vyjadřuje ústavní a následně zákonem specifikované a stanovené oprávnění správního orgánu k výkonu veřejné správy v příslušném zaměření a rozsahu tzn., že pouze příslušný správní orgán (orgán státní správy nebo veřejnoprávní korporace) může vykonávat veřejnou správu.“[3]

Shrneme-li výše uvedené, má každý správní orgán své postavení, pravomoc a působnost danou zákonem a jinými obecně závaznými předpisy a k výkonu veřejné správy musí být ústavou a následně zákonem oprávněn.

1.1.1 Prameny správního práva

Prameny správního práva jsou státem stanovené nebo uznané formy, ve kterých jsou obsaženy normy správního práva, jinak řečeno je pramenem správního práva taková vnější právní norma, ve které je obsaženo obecně závazné pravidlo chování subjektu správního práva (a to jak vykonavatele, tak i adresáta veřejné správy).[4]

---

[3] HEJDA J., PŘIBYL K., *Správní právo*, s. 29

[4] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 33

Správní právo je zásadně právo psané. V případě našeho státu jsou tedy pramenem správního práva (a nejen správního) právní předpisy (normy) – Ústava ČR, Listina základní práv a svobod, ostatní ústavní zákony, mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, zákony a zákonná opatření senátu, nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, nařízení krajů, nařízení a vyhlášky územních správních úřadů, nařízení obcí a obecně závazné vyhlášky krajů a obcí.

1.1.1.1 Systém pramenů správního práva

Systém pramenů správního práva je předmětem úpravy především ústavního práva. „Ústavní (zákonná) úprava těchto forem, subjektů oprávněných k jejich vydávání, procesu tvorby, limitů normotvorné pravomoci a konečně jejich publikace, je silnou zárukou legality. Vymezuje, kde lze právo nalézt, umožňuje adresátům se s ním seznámit i určit, co je právem a co nikoliv, usnadňuje i jeho kontrolu.“[5] Je přesně stanoveno, kdo a za jakých podmínek může zákony, vyhlášky a další právní předpisy vydávat, jak a kde mají být tyto právní předpisy publikovány, ale je například stanoveno i to, že není přípustná zpětná účinnost (tzv. retroaktivita) právních předpisů, vyjma přesně stanovených případů, a že tedy právní předpisy působí do budoucna. Jednotlivé prameny správního práva jsou hierarchicky uspořádané, a to sestupně od pramenů s nejvyšší právní silou.

Nejvyšší postavení mají právní předpisy orgánů zákonodárné moci, tedy Parlamentu ČR. Jsou to Ústava ČR, ústavní zákony a zákony a zákonná opatření senátu. Ústava České republiky spolu s Listinou základní práv a svobod a dalšími ústavními zákony tvoří ústavní pořádek (Čl. 112 Ústavy). Další právní předpisy (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev atd.) jsou tzv. podzákonnými právními předpisy. Musejí mít oporu v ústavě nebo v zákoně a musejí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly.

---

[5] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 41



Obr. 1 – Hierarchické uspořádání právních předpisů v ČR[6]

1.1.1.2 Druhy pramenů správního práva

Ústava ČR – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) – spolu Listinou základních práv a svobod a dalšími ústavními zákony tvoří ústavní pořádek. Obsahuje základní principy demokratického právního státu, např. dělbu a výkon státní moci, postavení člověka vůči státu (práva a povinnosti) apod. Vzhledem k tomu, že se jedná o právní předpis s nejvyšší právní silou, podléhá zvláštnímu režimu schvalování (ke schválení je potřeba 3/5 všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů), zároveň může být změněna pouze ústavním zákonem. To má napomoci k tomu, aby nebylo snadné ústavu měnit (ústava je rigidní = tuhá), což má zvýšit právní jistoty občanů ČR. Ústava ČR má osm hlav – Hlava první – Základní ustanovení, Hlava druhá – Moc zákonodárná, Hlava třetí – Moc výkonná, Hlava čtvrtá – Moc soudní, Hlava pátá – Nejvyšší kontrolní úřad, Hlava šestá – Česká národní banka, Hlava sedmá – Územní samospráva, Hlava osmá – Přechodná a závěrečná ustanovení.

Listina základních práv a svobod – Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České

---

[6] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 36

republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“) – jak vyplývá už ze samotného usnesení, je Listina součástí ústavního pořádku ČR. Vychází z principů právního státu a uznává neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona (preambule Listiny). Listina má šest hlav – Hlava první – Obecná ustanovení, Hlava druhá – Lidská práva a základní svobody, Hlava třetí – Práva národnostních a etnických menšin, Hlava čtvrtá – Hospodářská, sociální a kulturní práva, Hlava pátá – Právo na soudní a jinou právní ochranu, Hlava šestá – Ustanovení společná.

Ostatní ústavní zákony – v současné době je platných zhruba 30 ústavních zákonů, které tvoří spolu s Ústavou a Listinou ústavní pořádek ČR. Další ústavní zákony, které platily na území ČR, byly buď zrušeny, nebo mají v současné době sílu „normálních“ zákonů. Převážná část v současnosti platných ústavních zákonů se týká úpravy státních hranic se sousedními státy (např. ústavní zákon č. 102/1930 Sb., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem, ústavní zákon č. 62/1958 Sb., o konečném vytyčení státních hranic s Polskou lidovou republikou, ústavní zákon č. 74/1997 Sb., o změnách státních hranic se Slovenskou republikou, ústavní zákon č. 76/2004 Sb., o změnách státních hranic s Rakouskou republikou). Další skupinou, co do počtu, jsou ústavní zákony, které měnily stávající ústavní zákony. Součástí ústavního pořádku jsou rovněž zákony upravující poměry po rozdělení Československa (např. ústavní zákon České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky), ale také ústavní zákon o všelidovém hlasování (referendu) o přistoupení ČR k Evropské unii.

Významnými ústavními zákony jsou ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kterým byly zřízeny kraje, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Největší změnu Ústavy přinesl ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České

republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, kterým byla uzákoněna přímá volba prezidenta.[7]

Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR – mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány Parlamentem, a jimiž je ČR vázána. Jsou nadřazeny dalším právním předpisům, a pokud by mezinárodní smlouva a zákon řešily nějakou záležitost odlišně, přednost má mezinárodní smlouva. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR jsou např.[8]:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Úmluva o právech dítěte
- Evropská sociální charta
- Evropská charta místní samosprávy
- Evropská úmluva o státním občanství
- Aarhuská úmluva
- Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie

Zákony a zákonná opatření senátu – tyto právní předpisy jsou „dominujícím vnitrostátním pramenem správního práva.“[9] Zákony musejí projít schvalovacím procesem, jak je stanoveno v Ústavě (ke schválení je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců a nadpoloviční většiny přítomných senátorů, zákon musí být podepsán prezidentem a uveřejněn ve Sbírce zákonů). Změněn nebo zrušen může být zákon pouze jiným zákonem nebo ústavním zákonem. Každý zákon musí být v souladu s Ústavou a Listinou. Každý rok je přijato cca 100 zákonů (102 zákonů v roce 2012, 131 zákonů v roce 2011), přičemž převážná většina z nich mění platné zákony. Není výjimkou, že zákon musí být novelizován ještě dříve, než vstoupí v účinnost, nebo se odhalí ještě před účinností zákona takové nedostatky, že je jisté, že novela bude muset proběhnout. To činí náš právní řád značně nepřehledný, zejména pro laickou

---

7 Seznam ústavních zákonů

8 Prof. Vladimír Sládeček: *Prameny správního práva*

9 HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 62

veřejnost. O tom, nakolik je to způsobeno „neschopností“ našich zákonodárců a nakolik je to záměrem (zájmy různých lobbistických skupin), by se dalo polemizovat (ani jedna z možností však není povzbudivá). Někdy je však zajímavé porovnání návrhu zákona a konečné podoby, ve které je zákon s různými pozměňovacími návrhy schválen. Stejnou právní sílu mají zákonná opatření Senátu, ta jsou však výhradně řešením mimořádných situací v době, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna.

Jak už bylo řečeno výše, jsou zákony hlavním pramenem správního práva. Zákon musí vždy tvořit právní základ každého jednání veřejné správy a jsou vztahy, které lze upravit pouze zákonem, nikoli podzákonnými právními předpisy, to je tzv. výhrada zákona. Nejdůležitějším zákonem je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, o kterém by se dalo říci, že je kodexem činnosti veřejné správy.

Nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, nařízení a vyhlášky územních orgánů státní správy a nařízení krajů a obcí – jsou podzákonné předpisy, které lze vydávat pouze k provedení zákona. Vzhledem k tomu, že není možné vše upravit formou zákona (např. proto, že se podmínky rychle mění a proces přijetí zákona je zdlouhavý), byla přesně určeným subjektům dána možnost za stanovených podmínek vydávat podzákonné právní předpisy. Nařízení vlády vydává vláda k provedení zákona a v jeho mezích (např. nařízení vlády č. 307/2012 Sb., o místní a časové dostupnosti zdravotních služeb, ve znění pozdějších předpisů, nařízení vlády č. 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, ve znění pozdějších předpisů). Zmocněna je k tomu čl. 78 Ústavy.

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny[10] (např. vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška MPSV č. 473/2012 Sb., o provedení

[10] např.: dle § 176 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo vnitra vydá právní předpis k provedení § 79 odst. 4 a 5 tohoto zákona

některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška Národního bezpečnostního úřadu č. 258/1998 Sb., o objektové bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů, nařízení Plzeňského kraje č. 2/2012, o zřízení přírodní památky „Bonětice“, jejího ochranného pásma a vymezení bližších ochranných podmínek, ve znění pozdějších předpisů, nařízení Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje č. 1/2006, kterým se nařizuje vyřazení nebezpečného výrobku z oběhu, nařízení města Tachova č. 2/2007, o vymezení místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost v zimním období). Obce a kraje vydávají nařízení při výkonu státní správy v přenesené působnosti.

Nařízení vlády a vyhlášky ministerstev a vyhlášky ostatních ústředních orgánů státní správy se, stejně jako ústavní zákony, zákony a zákonná opatření Senátu, zveřejňují ve Sbírce zákonů. Nařízení krajů se zveřejňují ve Věstníku právních předpisů kraje. Nařízení a vyhlášky územních orgánů státní správy a nařízení obcí musí být vyvěšeny na úřední desce. Mezinárodní smlouvy se zveřejňují ve Sbírce mezinárodních smluv.

Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů – mohou zastupitelstva obcí a krajů vydávat při výkonu samostatné působnosti, a to pouze na svém území. Toto oprávnění mají na základě ústavy (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obecně závazné vyhlášky musí být v souladu s Ústavou a s Listinou a na ústavnost a zákonnost dohlíží Ministerstvo vnitra ČR. Obecně závaznou vyhlášku může zrušit pouze Ústavní soud. Příkladem může být Obecně závazná vyhláška města Tachov č. 4/2012 o místních poplatcích, Obecně závazná vyhláška Středočeského kraje č. 7/2006 o závazné části územního plánu velkého územního celku Střední Polabí. Obecně závazná vyhláška kraje musí být zveřejněna ve Věstníku právních předpisů kraje, obecně závazná vyhláška obec musí být vyvěšena na úřední desce.

1.1.2 Veřejná správa

Veřejná správa je součástí veřejné moci. „Je souhrnem záměrných činností, kterými se zabezpečují úkoly na jednotlivých vládních úrovních ve veřejném zájmu a je

souhrnem různých výkonných orgánů na jednotlivých vládních úrovních.“[11] Veřejná správa je tedy správa věcí veřejných a ve veřejném zájmu. Úkolem veřejné správy je realizace zákonů, má úzký vztah se správním právem, ale úkolem je rovněž přenos informací uvnitř i vně veřejné správy – např. evidence obyvatel (matrika), evidence podnikatelských subjektů (obchodní rejstřík, živnostenský rejstřík), evidence nemovitostí (katastr nemovitostí) apod. Pokud to tedy shrneme, „úkolem veřejné správy na všech úrovních je realizovat politiku státu, která je zakotvena v zákonech a dalších podzákonných předpisech, na všech úrovních, jak horizontálních tak vertikálních včetně úrovně územní samosprávy.“[12]

„Pro veřejnou správu je pak charakteristické nejen nerovné postavení jejích subjektů, ale i autoritativní rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků, jakož i vynutitelnost správních aktů z této rozhodovací činnosti vzešlých.“[13] Veřejná správa se dělí na státní správu, územní samosprávu a ostatní veřejnou (zájmovou) správu. Státní správu vykonávají orgány státní správy (přímý výkon státní správy), orgány samosprávy v přenesené působnosti (nepřímý výkon státní správy) a fyzické nebo právnické osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen na základě a v souladu se zákonem. Samosprávu vykonávají územně samosprávné celky. Zbylou veřejnou správu vykonávají procesní a zájmové samosprávy.

1.1.2.1 Státní správa

Přímý výkon státní správy

Přímými vykonavateli státní správy jsou orgány státu nebo správní úřady, jako organizační složky státu. Jsou to vláda, ministerstva, jiné správní úřady (s celostátní působností přímo řízené vládou, s celostátní působností řízené ministerstvy, s omezenou

---

[11] KRBOVÁ J, *Veřejná správa*, s. 10

[12] PEKOVÁ J., PILNÝ J., JETMAR M.: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, s. 75

[13] ONDRUŠ R., *Správní řád*, s. 12

působností), veřejné ozbrojené sbory a jiné veřejné sbory, hlava státu a státní úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu (tzv. nezávislé).[14]

Vláda – je vrcholným orgánem výkonné moci (není typickým správním úřadem), skládá se z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů (čl. 67 Ústavy). Rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů (čl. 76 Ústavy). Vláda je odpovědna Poslanecké sněmovně. Předsedu vlády jmenuje prezident a na jeho návrh jmenuje ostatní členy vlády a pověřuje je řízením ministerstev nebo jiných úřadů (čl. 68 Ústavy). Vláda „řídí, koordinuje a sjednocuje činnost ústředních správních úřadů“. [15] Jak už bylo uvedeno v oddíle „1.1.2.2 Druhy pramenů správního práva“, je vláda oprávněna vydávat k provedení zákona a v jeho mezích nařízení vlády (čl. 78 Ústavy). Jako jediný orgán výkonné moci má vláda právo zákonodárné iniciativy, tzn., že může Poslanecké sněmovně podávat návrhy zákonů (čl. 41 odst. 2 Ústavy).

Ministerstva – jsou ústředními správními úřady, v čele stojí ministr. Ministerstva lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem (čl. 79 odst. 3). Tímto zákonem je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstva mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněna (viz oddíl „1.1.2.2 Druhy pramenů správního práva“ – vyhlášky ministerstev k provedení zákona). Ministerstva, mimo jiné, *se dále spolupodílejí na tvorbě státní politiky a rovněž ve své působnosti státní politiku uskutečňují, sledující, zkoumají a analyzují oblast své působnosti a činí opatření k řešení aktuálních otázek, poskytují veřejnosti informace o závažných opatřeních, předkládají vládě podklady pro sestavení státního rozpočtu, připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů, které se týkají jejich působnosti, plní úkoly uložené vládou a připravují podklady pro jednání vlády atd.*[16] Každé ministerstvo „spravuje“ určitou oblast státní správy. Má stanovené pravomoci a působnost.

---

[14] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 126
[15] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 55
[16] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 56

Pro některé speciální a kontrolní činnosti zřizují ministerstva „zvláštní“ správní úřady s celostátní působností, jejichž činnost pak řídí. Tyto správní úřady mají oproti ostatním ústředním správním úřadům s celostátní působností, o nichž bude hovořeno v jednom z následujících odstavců, omezené pravomoci. Nejvýznamnějším rozdílem je, že tyto „zvláštní“ správní úřady nemají pravomoc vydávat právní předpisy. Těmito správními úřady jsou např. Česká inspekce životního prostředí, Česká obchodní inspekce, Česká školní inspekce, Česká zemědělská a potravinářská inspekce, Úřad pro civilní letectví, Státní veterinární správa, Česká správa sociálního zabezpečení a mnoho dalších.

Činnost ministerstev je částečně upravena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, další činnost (pravomoci a působnost) je pak upravena zvláštními zákony. V současné době je zřízeno 14 ministerstev.

Ostatní ústřední správní úřady – jsou to správní úřady s celostátní působností přímo řízené vládou. „Jedná se o ústřední orgány, které vykonávají státní správu ve vysoce specializovaných oblastech, přičemž jejich pravomoci a působnosti jsou stanoveny v samostatných zákonech.[17] V čele stojí vedoucí jmenovaný vládou, popř. prezidentem. Tyto úřady mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Těmito úřady jsou např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Národní bezpečnostní úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže atd.

Územní správní úřady – jsou to správní úřady s omezenou územní působností. Tyto úřady vykonávají státní správu v úzce specializovaném úseku státní správy. „Specializované správní úřady státní správy jsou zřizovány v případech, kdy vzhledem k úzké a vysoce specializované činnosti není vhodné přenášet výkon státní správy na orgány územních samosprávných celků a zároveň z pohledu četností výkonu takové státní správy není účelné vykonávat tuto státní správu v centru na úrovni ústředních

[17] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 59

orgánů státní správy.“[18] Územní působnost těchto úřadů nemusí nutně souhlasit s územním členěním státu. Těmito úřady jsou báňské správy, plavební správy, celní správy, správy národních parků, krajští hygienici, okresní správy sociálního zabezpečení, pozemkové úřady, krajské nebo oblastní inspektoráty (školní, potravinářská apod.), úřady práce, finanční ředitelství a finanční úřady atd. Pravomoci a působnost těchto úřadů stanoví vždy zákon.

Veřejné ozbrojené sbory a veřejné neozbrojené sbory – mohou být vykonavateli státní správy, pokud to zákon stanoví. *Výkon státní správy uskutečňují tyto sbory především ve věcech správního dozoru, a to zpravidla příslušníky těchto sborů, kterým zákon přímo stanovuje jejich povinnosti a oprávnění.*[19] Ozbrojeným sborem je Policie ČR, Vězeňská služba ČR a Celní správa ČR. Neozbrojených sborem je Hasičský záchranný sbor ČR.

Hlava státu – přesto, že je prezident v Ústavě uveden v Hlavě třetí – Výkonná moc – jako jeden z vykonavatelů výkonné moci spolu s vládou, je jeho role diskutabilní. *Vzhledem k tomu, že platnost většiny rozhodnutí prezidenta z oblasti výkonné moci (státní správy) je podmíněna kontrasignací předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, s čímž je spojena odpovědnost vlády za tyto prezidentovi akty, je prezidentova role značně omezená.*[20] Jeho významnou pravomocí je vyhlašování voleb do Parlamentu a do volených orgánů územní samosprávy.

Státní úřady vykonávající státní správu mimo její organizační soustavu (tzv. nezávislé správní úřady) – „tyto úřady jsou sice organizační složkami státu, jsou financovány ze státního rozpočtu (mají zpravidla vlastí rozpočtovou kapitolu), ale nejsou součástí hierarchické soustavy státní správy řízené vládou a ani nejsou vládě či některému ministerstvu (jinému správnímu úřadu) odpovědny. Jejich nezávislost spočívá především v tom, že vláda ani žádný jiný správní nemůže těmto úřadům dávat instrukce či příkazy pro jejich činnost a rozhodování…Většinou ve své působnosti

[18] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 60
[19] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 130
[20] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 131

zahrnují funkce dozoru, rozhodovací a sankční…Vydělením z tradičních hierarchických systémů státní správy mohou získat takové úřady na objektivitě a nestrannosti.“[21] Těmito úřady jsou Úřad pro ochranu osobních údajů a Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

Nepřímý výkon státní správy

Nepřímými vykonavateli státní správy jsou právní subjekty, na které byl zákonem delegován výkon státní správy. „Nejdůležitější případem delegace výkonu státní správy na jiný subjekt veřejné správy je přenesená působnost vykonávaná orgány obcí a krajů jako územních samosprávných celků.“[22] Dle Čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Zákon pak stanoví, který územní celek bude vykonávat státní správu a v jakém rozsahu. Státní správu v přenesené působnosti vykonávají ve správních obvodech obcí a krajů:

- obecní úřady,
- pověřené obecní úřady,
- obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- krajské úřady,
- zvláštní orgány obcí a krajů,
- komise rad obcí.

Po zrušení okresních úřadů v roce 2002 byly obce nově kategorizovány, zejména s ohledem na odbornou náročnost některých agend. Obce byly rozděleny na 3 typy – obce s obecním úřadem (tzv. obce I. typu), obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce II. typu) a obce s rozšířenou působností (tzv. obce III. typu)[23] Toto rozdělení platí pouze pro výkon státní správy, jinak mají obce rovné postavení. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností jsou stanoveny zvláštním zákonem.[24]

---

[21] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 131

[22] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 132

[23] viz § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[24] zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Obce s obecním úřadem – těmto obcím je svěřen základní rozsah výkonu státní správy – úsek evidence obyvatel, voleb, referend, projednávání přestupků atd., někdy také zajišťují agendu matričních úřadů a stavebních úřadů. Správním obvodem pro výkon přenesené působnosti je vždy pouze území obce.

Obce s pověřeným obecním úřadem – tyto obce vykonávají státní správu v přenesené působnosti ve stejném rozsahu jako obce I. typu, navíc je jejich působnost rozšířena ještě o další oblasti státní správy. Nejčastěji je to agenda matričních a stavebních úřadů. Státní správu vykonávají v takové rozsahu, v jakém ho vykonávaly před zrušením okresních úřadů. Na rozdíl od obcí I. typu vykonávají přenesenou působnost v rozsahu, kterou mu svěří zvláštní zákony, a ve správním obvodu, který je určen prováděcím právním předpisem[25] (správní obvod je vymezen územím více obcí).

Obce s rozšířenou působností – vykonávají státní správu ve stejném rozsahu jako obce předchozích dvou typů a navíc na ně byl přenesen výkon státní správy téměř v takovém rozsahu, který před zrušením zajišťovaly okresní úřady (zbývající část byla přenesena na kraje). Obce s rozšířenou působností zajišťují výkon státní správy v oblasti dopravně-správní agend, v oblasti životního prostředí, sociálních věcí, školství, kultury, občanských průkazů, cestovních dokladů, agendu živnostenského úřadu atd. Rovněž správní obvody těchto obcí jsou určeny prováděcí právním předpisem.[26]

Kraje – § 29 zákona č. 129/2000, o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) stanovuje, že orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon. Správním obvodem je vždy území kraje. Krajské úřady v přenesené působnosti kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům obcí.[27] Zároveň vykonává vůči orgánům obcí metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti. Dozor nad výkonem přenesené působnosti krajů vykonávají věcně příslušné ústřední správní orgány (ministerstva).

---

[25] Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

[26] dtto

[27] § 129 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Obce i kraje obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.[28]

Dalšími nepřímými vykonavateli státní správy jsou *zvláštní orgány obcí a krajů* (např. komise pro projednávání přestupků, povodňová komise) nebo *komise rad obcí* (jestliže jim byl svěřen výkon přenesené působnosti).

Poslední skupinou nepřímých vykonavatelů státní správy jsou fyzické nebo právnické osoby, jimž byl výkon státní správy zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona *propůjčen*. „Zpravidla se propůjčení realizuje autorizací nebo koncesí, které mají formu správního aktu. Takovým správním aktem se propůjčuje vrchnostenská pravomoc nebo výkon určité odborné činnosti soukromoprávním subjektům.“[29] Takovými subjekty jsou např. stanice technické kontroly, autorizovaní architekti a technici, metrologická střediska, lesní, vodní, myslivecká, rybářská stráž, stráž ochrany přírody atd.

1.1.2.2 Samospráva

Samosprávu vykonávají územní samosprávné celky. Toto právo jim zaručuje čl. 8 Ústavy. Čl. 99 Ústavy dále stanovuje, že Česká republika je členěna na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obec je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem (čl. 100 Ústavy). Z výše uvedeného je zřejmé, jak silný důraz je kladen na právo na samosprávu, neboť toto právo zaručuje samotná Ústava.

Obce jako samosprávné jednotky vznikly na našem území poprvé v roce 1850 a jako samosprávné celky fungovaly do roku 1945. Po druhé světové válce ztratily obce

---

[28] § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[29] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 135

právní subjektivitu a staly se v podstatě organizačními jednotkami státní moci. V roce byla obnovena právní subjektivita obcí a začal se rozlišovat výkon samostatné a přenesené působnosti.

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce (§ 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Obec je veřejnoprávní korporací, která vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající; obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (§ 2 zákona o obcích). Je to subjekt odlišný od státu. Osobním základem samosprávy obcí jsou občané, kteří mají v obci trvalý pobyt a mají právo zapojovat se do samosprávy obce.[30] Práva občanů upravuje § 16 a § 17 zákona o obcích. Územním základem samosprávy obce je vlastní území obce (územní celek).[31] Obec má jedno nebo více katastrálních území. Ekonomickým základem samosprávy obce je vlastnictví majetku obce a hospodaření obce podle vlastního rozpočtu.[32] První majetek získaly obce po obnově obecního zřízení na základě zvláštního zákona převodem od státu.[33] Hospodaření obce je pak upraveno zákonem o obcích (§ 38 – § 44).

Obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem (§ 7 zákona o obcích). Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 zákona o obcích). Výkon samostatné i přenesené působnosti zajišťují orgány obce. Orgány obce jsou:

---

[30] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 64

[31] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 64

[32] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 65

[33] Zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů
Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)

– zastupitelstvo obce (města, statutárního města),
– rada obce (města, statutárního města),
– starosta obce (města, primátor statutárního města),
– obecní úřad (městský úřad, magistrát statutárního města),
– zvláštní orgány obce (města, statutárního města),
– obecní policie (městská policie).

Zastupitelstvo obce (§ 67 – § 98 zákona o obcích) – je nejvyšší samosprávným orgánem obce a je složen z členů zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce při stanovení počtu členů zastupitelstva přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu (např. při počtu 10 000 až 50 000 obyvatel může mít zastupitelstvo 15 až 35 členů). Členové zastupitelstva jsou voleni ve volbách do obecních zastupitelstev, přičemž volební období trvá čtyři roky.

Pravomocí zastupitelstva obce je schvalovat program rozvoje obce, schvalovat územní plán, schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce, vydávat obecně závazné vyhlášky a mnoho dalšího (pravomoci zastupitelstva upravuje § 84 a § 85 zákona o obcích). Zastupitelstvo obce volí z řad svých členů do funkce starostu a místostarostu (místostarosty), členy rady a členy výborů zastupitelstva obce. Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná. Zastupitelstvo obce může zřídit výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány, vždy musí zřídit finanční a kontrolní výbor. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva.

Rada obce (§ 99 – § 102 zákona o obcích) – je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon (§ 99 zákona o obcích). Radu tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva.

Radě je, mimo jiné, vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanovené zastupitelstvem obce, projednávat a řešit návrhy, připomínky podněty předložené členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat

a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu, stanovit celkový počet zaměstnanců obce, schvalovat organizační řád obecního úřadu, vydávat nařízení obce (přenesená působnost), atd. Pravomoci rady upravuje § 102 zákona o obcích. V obcích, kde se rada nevolí, vykonává většinu jejích pravomocí starosta. Rada obce může zřídit komise jako své iniciativní a kontrolní orgány. Komise je také výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

Starosta obce (§ 103 – § 108 zákona o obcích) – zastupuje obec navenek. Starostu zastupuje místostarosta. Starostu a místostarostu (místostarosty) volí ze svých řad zastupitelstvo obce. Starosta i místostarosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce. Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu. Odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok, plní úkoly zaměstnavatele, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce, pokud není v obci tajemník obecního úřadu, je odpovědný za výkon přenesené působnosti, svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce atd. Pro výkon přenesené působnosti zřizuje zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy.

Obecní úřad (§ 109 – § 111 zákona o obcích) – tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada může zřídit pro jednotlivé činnosti odbory a oddělení a stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce (realizuje usnesení zastupitelstva a rady obce) a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti; vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se vždy zřizuje funkce tajemníka (pokud v obci není zřízena funkce tajemníka nebo není-li tajemník ustanoven, plní jeho úkoly starosta). Tajemník zajišťuje výkon přenesené působnosti (mimo věcí, které jsou svěřeny radě nebo zvláštnímu orgánu obce), plní úkoly uložené zastupitelstvem, radou nebo starostou, stanovuje platy zaměstnancům

obce zařazeným do obecního úřadu, plní úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, vydává spisový, skartační a pracovní řád obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.

Zvláštní orgány obce (§ 106 zákona o obcích) – zřizuje starosta, který jmenuje a odvolává jejich členy. „Zvláštní orgány obce jsou zřizovány pro plnění specifických úkolů obce včetně výkonu přenesené působnosti.“[34] Mohou být zřizovány pro řešení krizových nebo mimořádných situací (např. povodňová komise), nebo pro výkon přenesené působnosti (např. komise pro projednávání přestupků).

Obecní policie (§ 35a odst. 2 zákona o obcích) – může být zřízena obcí. Zřízení a činnost obecní policie upravuje zvláštní zákon[35]. Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou. Obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly stanovené zvláštními zákony, spolupracuje s Policií České republiky, se státními orgány a s orgány územních samosprávných celků (§ 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“). Obecní policii řídí starosta obce nebo jiný člen zastupitelstva zastupitelstvem obce pověřený. Obecní policie je tvořena zaměstnanci obce zařazenými do obecní policie. Úkoly obecní policie upravuje § 2 zákona o obecní policii. Zákon o obecní policii dále upravuje, kdo a za jakých podmínek se může stát strážníkem obecní policie, povinnosti a oprávnění strážníka obecní policie apod.

Kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům obcí provádí Ministerstvo vnitra (dodržování zákonů a jiných právních předpisů); kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí provádí v přenesené působnosti krajské úřady (dodržování zákonů, jiných právních předpisů, usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti) – § 129 zákona o obcích.

---

[34] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 69

[35] Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obecní policii)

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky byly vytvořeny na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tento zákon určuje jednotlivé kraje a jejich územní vymezení. Kraje byly vytvořeny ke dni 1. 1. 2000 (účinnost výše uvedeného zákona). Činnost zahájily kraje v listopadu 2000 po prvních volbách do krajských zastupitelstev.

Postavení a působnost jsou obdobné jako postavení a působnost obcí. Rovněž kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu; kraje vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající; kraje pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 1 zákona o krajích). Kraj spravuje své záležitosti samostatně (samostatná působnost), svěřenou státní správu vykonává jako přenesenou působnost, přičemž při výkonu přenesené působnosti je kraj správním obvodem. Kraj je povinen zabezpečit výkon přenesené působnosti. Kraj při výkonu samostatné a přenesené působnosti chrání veřejný zájem (§ 2 zákona o krajích). Výkon samostatné i přenesené působnosti zajišťují orgány kraje. Orgány kraje jsou:

- zastupitelstvo kraje,
- rada kraje,
- hejtman kraje,
- krajský úřad,
- zvláštní orgány kraje.

Zastupitelstvo kraje (§ 31 – § 55 zákona o krajích) – je nejvyšším samosprávným orgánem kraje a je složeno z členů zastupitelstva kraje, kteří jsou voleni ve volbách do krajských zastupitelstev. Počet členů zastupitelstva je stanoven podle počtu obyvatel kraje (např. při počtu 600 000 až 900 000 obyvatel je to 55 členů). Má obdobné pravomoci jako zastupitelstvo obce, pouze však na „krajské úrovni“ (koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění, schvalovat rozpočet kraje, závěrečný účet kraje a účetní závěrku kraje, vydávat obecně závazné vyhlášky, apod.) Zásadním

rozdílem však je, že zastupitelstvo kraje má zákonodárnou iniciativu – může předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně a může předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem. Zastupitelstvo volí z řad svých členů do funkce hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a členy rady. Zastupitelstvo může zřídit výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány. Povinně zřizuje finanční kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost.

Rada kraje (§ 57 – § 60a zákona o krajích) – je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti, ze své činnosti se odpovídá zastupitelstvu. Ve věcech přenesené působnosti rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon. Radu tvoří hejtman, náměstek (náměstci) hejtmana a další členové rady (všichni jsou voleni zastupitelstvem z řad zastupitelů). Pravomoci rady kraje jsou obdobné jako pravomoci rady obce (zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření, stanovuje počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, do zvláštních orgánů kraje a do organizačních složek, na návrh ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu, vydává nařízení kraje, atd.). Rada zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány komise.

Hejtman kraje (§ 61 – § 64c zákona o krajích) – zastupuje kraj navenek. Je volen zastupitelstvem z řad zastupitelů, stejně jako náměstek hejtmana. Za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu. Mimo jiné jmenuje a odvolává po předchozím souhlasu ministra vnitra ředitele krajského úřadu, na základě zmocnění v zákoně zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány kraje, apod. (další pravomoci jsou upraveny v § 61 zákona o krajích). Hejtmana zastupuje náměstek hejtmana. Na rozdíl od starosty obce a místostarosty obce nejsou hejtman ani náměstci hejtmana začleněni do krajského úřadu.

Krajský úřad (§ 66 – § 70 zákona o krajích) – plní úkoly v samostatné působnosti, které mu ukládá zastupitelstvo a rada, a napomáhá činnosti výborů a komisí, vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu, přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím, provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí, zajišťuje koordinaci výstavby a provozu

informačního systému kompatibilního s informačními systémy veřejné správy, atd. Krajský úřad tvoří ředitel, který stojí v čele, a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Člení se na odbory a oddělení. Za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti je ředitel odpovědný hejtmanovi (další pravomoci a povinnosti ředitele krajského úřadu upravuje § 69 zákona o krajích).

Zvláštní orgány kraje (§ 65 zákona o krajích) – zřizuje hejtman pro výkon přenesené působnosti, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Takovým orgánem je např. bezpečnostní rada kraje[36] nebo povodňová komise kraje.[37]

Kontrolu výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům krajů provádí Ministerstvo vnitra (dodržování zákonů a jiných právních předpisů); kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům krajů provádí věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady (tzn. orgány státní správy, které kontrolují dodržování zákonů, jiných právních předpisů, usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti) – § 86 zákona o krajích.

1.1.2.3 Ostatní veřejná správa

Vykonavateli ostatní veřejné správy jsou orgány profesní a zájmové samosprávy – profesní komory a zájmové komory a společenství, ale také např. veřejné vysoké školy. „Pravomoci a působnost profesních a zájmových veřejnoprávních korporací a jejich samosprávných orgánů stanoví zvláštní zákony…Členové těchto veřejnoprávních korporací volí samosprávné orgány veřejnoprávní korporace.“[38] Členství v profesních komorách je povinné, členství v zájmových komorách a společenstvích je dobrovolné. Příkladem jsou:[39]

---

[36] § 24 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

[37] § 80 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

[38] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 73

[39] viz HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo,* s. 73

- Česká lékařská komora,
- Česká stomatologická komora,
- Česká lékárnická komora,
- Komora veterinárních lékařů České republiky,
- Česká komora architektů,
- Česká advokátní komora,
- Agrární komora České republiky atd.

1.2 Správní řízení

1.2.1 Pojem správního řízení

Správní řízení je 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.[40]

1.2.2 Správní řád

Základním pramenem úpravy správního práva je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006. Tento zákon nahradil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů,[41] a byl přijat hlavně v souvislosti s reformou veřejné správy.

Nový správní řád je oproti předchozímu velmi podrobný, snahou zákonodárců bylo „dát správnímu řízení přesně stanovená pravidla…charakteristická jsou velmi složitá ustanovení právních norem, snažící se co možná nejpřesněji konkrétní správní

---

[40] § 9 správního řádu

[41] Je zajímavostí, že zákon č. 71/1967 Sb. platil celkem 38 let, přičemž poprvé byl novelizován teprve po cca třiceti letech, což je z dnešního pohledu neustálých novelizací téměř neuvěřitelné; na Slovensku je dokonce tento zákon platný dodnes, byť byl samozřejmě několikrát novelizován.

vztah popsat, definovat …“[42]. Na jednu stranu došlo ke zpřesnění postupu orgánů veřejné správy a k odstranění některých nejasností, na druhou se správní řízení stalo složitějším a pro pracovníky veřejné správy náročnějším, a to i s ohledem na skutečnost, že tento zákon aplikují v praxi většinou lidé bez vysokoškolského právnického vzdělání. Laická veřejnost může tuto skutečnost vnímat ještě daleko výrazněji.

Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.[43] Pro tyto orgány zavádí legislativní zkratku „*správní orgán*“.

Správní řád dále vymezuje, že se „tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“[44] (pozitivní vymezení věcné působnosti), a dále že „se nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti“[45] (negativní vymezení působnosti).

1.2.2.1 Základní zásady činnosti správních orgánů

Správní řád v § 2 až § 8 stanovuje základní zásady činnosti správních orgánů. Jde o zásady, které se netýkají pouze správního řízení, ale „působnost základních zásad plně dopadá na všechny formy činnosti veřejné správy, které správní řád upravuje,…“[46] Tyto zásady jsou v podstatě odrazem hodnot, které jsou vyjádřené zejména v Ústavě ČR a v Listině základních práv a svobod. Těmto zásadami jsou:

Zásada legality (zákonnosti) – § 2 odst. 1 správního řádu stanovuje, že „správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (legislativní zkratka

---

[42] ONDRUŠ R., *Správní řád*, s. 10
[43] § 1 odst. 1 správního řádu
[44] § 1 odst. 2 správního řádu
[45] § 1 odst. 3 správního řádu
[46] SKULOVÁ S. a kol., *Správní právo procesní*, s. 47

„právní předpisy“)“[47]. Tato zásada je zakotvena v Ústavě ČR (čl. 2) a v Listině základních práv a svobod (čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Znamená to, že správní orgán může činit pouze to, co mu zákon dovoluje nebo ukládá (přikazuje), na rozdíl od subjektů, které neuplatňují veřejnou moc, a které mohou dělat vše, co jim zákon nezakazuje, a jimž mohou být ukládány povinnosti pouze na základě zákona a v jeho mezích.

Zásada zákazu zneužití správního uvážení – § 2 odst. 2 správního řádu stanovuje, že „správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“[48] „Účelem uvedené zásady je zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita a byla vykonávána řádným, přiměřeným, rozumným způsobem.“[49] Tato zásada je významná hlavně při aplikaci správního uvážení, kdy zákon nestanovuje jediný možný způsob rozhodování a ponechává správnímu orgánu „určitý prostor“ pro rozhodnutí (např. rozhodování o výši sankce za přestupek).

Zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů – § 2 odst. 3 správního řádu stanovuje, že „správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“) a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“[50].

Tato zásada má zvláštní význam a v některých případech je dokonce ochrana dobré víry důvodem k tomu, aby neproběhlo přezkumné řízení nebo obnova řízení (zásada ochrany dobré víry má dokonce přednost i před zásadou legality). Je to v případech, kdy bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu (např. o státním občanství) a žadatel nabyl práv v dobré víře. Pokud tedy správní orgán zjistí, že sice byly splněny podmínky pro obnovu řízení, ale újma, která by vznikla účastníku řízení, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla

---

[47] § 2 odst. 1 správního řádu

[48] § 2 odst. 2 správního řádu

[49] SKULOVÁ S. a kol., *Správní právo procesní*, s. 62

[50] § 2 odst. 3 správního řádu

jinému účastníku nebo veřejnému zájmu, řízení o obnově zastaví. [51] Zrušení či změna nezákonného rozhodnutí by způsobily větší újmu, než jaká vznikne ponecháním rozhodnutí nedotčeným.

Zásada proporcionality (přiměřenosti) – § 2 odst. 3 a 4 správního řádu říká, že správní orgán může zasahovat do „práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“, a že správní orgán dbá, aby řešení „odpovídalo okolnostem daného případu“.[52] Právě podmínka „v nezbytném rozsahu“ vyjadřuje zásadu přiměřenosti. Správní orgán by měl zasahovat do poměrů dotčených osob pouze tak (v minimální možné míře), aby zásah splnil účel. Zásah by měl být přiměřený účelu a řešení by mělo odpovídat okolnostem. Správní orgán by měl při rozhodování posoudit všechny okolnosti a to jak jednotlivě, tak i v jejich vzájemné souvislosti.

Zásada ochrany veřejného zájmu – § 2 odst. 4 správního řádu stanovuje, že „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem“.[53] Veřejný zájem je zájem všech občanů jako celku a jeho ochrana je smyslem existence veřejné správy. *Správní orgán musí chránit veřejný zájem a nemůže jej zaměňovat se zájmem soukromým. V některých případech je konání správního orgánu podmíněno tím, že veřejnému zájmu hrozila vážná újma, nebo to veřejný zájem naléhavě vyžadoval.*[54] Pojem veřejný zájem úzce souvisí s pojmem právního státu, neboť ochrana principů právního státu by měla být prvořadým veřejným zájmem (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy, kde se říká, že „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“[55]).

Zásada legitimního očekávání (předvídatelnosti) – § 2 odst. 4 správního řádu dále stanovuje, že správní orgán dbá, „aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“[56] Správní orgán by neměl

---

[51] JEMELKA L.: *Správní řád – příručka*, s. 71, s. 75

[52] § 2 odst. 3 správního řádu

[53] § 2 odst. 4 správního řádu

[54] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 378

[55] Čl. 1 odst. 1 Ústavy

[56] § 2 odst. 4 správního řádu

v podobných případech aplikovat právo rozdílně, neboť občan by nemohl předvídat postup správního orgánu. V souladu s touto zásadou by měly působit svou metodickou pomocí správní orgány vyšších stupňů (např. krajské úřady vůči obecním úřadům) tak, aby sjednocovaly postupy jednotlivých, jim podřízených, správních orgánů.

Zásada materiální pravdy – § 3 správního řádu stanovuje, že „nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“[57] Správní orgán je povinen, před tím než rozhodne, zjistit skutečný stav věci a to veškerými nezbytnými důkazy, musí přitom však respektovat i zásadu rychlosti a hospodárnosti. „Správní orgán proto nesmí provádět nadbytečné důkazy, které nejsou nezbytně nutné, jen proto, aby vyhověl všem návrhům účastníků řízení nebo aby beze zbytku vyčerpal veškeré možnosti dokazování.“[58] K zásadě materiální pravdy se dále vztahuje § 50 odst. 3 správního řádu, které ve větě druhé říká, že „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“[59]

Tato zásada se uplatňuje např. v řízení o přestupku, kde se při rozhodování o uložení sankce zkoumají a posuzují závažnost přestupku, všechny okolnosti přestupku (jak přitěžující tak polehčující), pohnutky, ale například také osoba a majetkové poměry pachatele (aby sankce nebyla pro pachatele likvidační).[60]

Zásada dobré správy – § 4 odst. 1 správního řádu říká: „Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“ Zároveň § 8 odst. 2 správního řádu říká: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“[61] Tato zásada směřuje zejména k chování úředních osob. Úřední

---

[57] § 3 správního řádu

[58] ONDRUŠ R., *Správní řád,* s. 36

[59] § 50 odst. 3 správního řádu

[60] § 12 odst. 1 zákona o přestupcích

[61] § 4 odst. 1 a § 8 odst. 2 správního řádu

osoby by se měly chovat tak, aby nenarušily věrohodnost a důstojnost správního orgánu, a to i v případě, že se dotčené osoby chovají nepatřičně. Zároveň by se měly k dotčeným osobám chovat vstřícně (pouze je potřeba zachovávat zásadu rovnosti a nestrannosti jednotlivých účastníků).

Zde bych chtěla upozornit na přílohu č. 1 – „Principy dobré správy" – dokument, ve kterém definoval Veřejný ochránce práv principy dobré správy, což je podle mého názoru širší pojetí zásady dobré správy.

Zásada součinnosti s dotčenými osobami – § 4 odst. 2, 3, 4 správního řádu – správní orgán je povinen přiměřeně poučit dotčenou osobu o jejích právech a povinnostech, uvědomit dotčené osoby s dostatečným předstihem o úkonu, který činí, pokud je to potřebné k hájení jejich práv, a umožnit uplatňovat jejich práva a povinnosti, poučit o řádném opravném prostředku.

Zásada subsidiarity (preference smírného odstranění rozporů) – § 5 správního řádu stanovuje, že „pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání věci."[62]

Zásada rychlosti a hospodárnosti řízení – § 6 správního řádu stanovuje, že věc má být vyřízena bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony ve lhůtě stanovené nebo přiměřené, použije se ustanovení o ochraně před nečinností. Správní orgán zároveň postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, dotčené osoby zatěžuje co možná nejméně (např. si zajistí údaje z úřední evidence, kterou sám vede).

Zásada rovnosti a nestrannosti – § 7 správního řádu – všechny dotčené osoby mají stejná procesní práva. Správní orgán postupuje nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob stejný rozsah plnění procesních povinností. Pokud by byla rovnost ohrožena, učiní správní orgán opatření k jejímu zajištění.

Zásada spolupráce ve veřejné správě – § 8 správního řádu – správní orgány zajišťují soulad všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo

---

[62] § 5 správního řádu

povinnostmi dotčené osoby, které má zároveň povinnost upozornit na současně probíhající správní řízení u jiných správních orgánů. To vše slouží k odstranění průtahů a administrativy ve správních řízeních.

1.2.3 Subjekty správního řízení

1.2.3.1 Správní orgány

Správními orgány jsou orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (orgány stanovené zákonem). Jsou to orgány, které vykonávají státní správu přímo i nepřímo. Jsou to orgány, které mohou vést správní řízení, a které mohou vydávat rozhodnutí ve správním řízení. O těchto orgánech bylo podrobněji hovořeno v oddílu „1.1.2.1 Státní správa“.

Aby mohly správní orgány vést správní řízení, musejí k tomu být věcně a místně příslušné.

Věcná příslušnost – § 10 správního řádu – je stanovena zvláštními právními předpisy. Zvláštní zákony stanovují oblasti, v nichž je věcně příslušný úřad povinen vést správní řízení (např. krajský úřad povoluje zvláštní užívání silnic II. a III. třídy, …Obce rozhodují o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací…)

Místní příslušnost – § 11 správního řádu – je určena v řízeních týkajících se činnosti účastníka místem činnosti, v řízeních týkajících se nemovitosti místem, kde se nemovitost nachází, v řízeních týkajících se podnikatelské činnosti fyzické osoby místem podnikání a v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby místem jejího trvalého pobytu.

O konkrétním rozdělení kompetencí jednotlivých odborů či oddělení obecních a krajských úřadů (např. ve věcech občanských průkazů a cestovních dokladů rozhoduje odbor vnitřních věcí, ve věcech řidičský průkazů odbor dopravy, ve věcech stavebního

řízení odbor výstavby a územního plánování apod.) rozhoduje Rada obce (respektive Rada kraje) v organizačním řádu.

1.2.3.2 Účastníci řízení

Účastníky řízení jsou osoby, které stanovené správním řádem, a které se účastní správního řízení. Účastníky správního řízení tedy jsou[63]:

- v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
- v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají;
- účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech,
- účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (např. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů),
- za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak.

V souladu se zásadou rovnosti mají všichni účastníci stejná práva i povinnosti. *Mezi práva účastníků řízení patří činit podání správnímu orgánu, navrhovat důkazy na podporu svých zájmů, navrhovat svědky, podávat stanoviska, požadovat informace, vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí, nahlížet do spisu atd., atd. Mezi povinnosti účastníka řízení patří odstranit nedostatky v podání, poskytovat součinnost, podávat důkazy, předkládat listiny, poskytnout peněžitou i nepeněžitou záruku na splnění povinnosti, dostavit se na předvolání k ústnímu jednání atd.*[64]

---

[63] § 27 odst. 1, 2 správního řádu

[64] HEJDA J., PŘIBYL K.: *Správní právo*, s. 122

1.2.3.3 Dotčené orgány

Dotčenými orgány[65] jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a dále správní orgány a jiné orgány veřejné moci, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Dotčené orgány poskytují správního orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona.

Závazné stanovisko[66] je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Dotčenými orgány mohou být ministerstva, krajské úřady, obecní úřady (odbor životního prostředí obecních úřadů, odbor výstavby a územního plánování obecních úřadů, odbor dopravy a silničního hospodářství atd.), orgány státní památkové péče, hasičské záchranné sbory, dopravní inspektoráty Policie ČR, krajské hygienické stanice, správy chráněných krajinných oblastí, zemědělské a vodohospodářské správy, drážní úřady, správy národních parků apod.

Př.: V řízení o povolení vodního díla – vodovodu – si příslušný správní orgán (tj. vodoprávní úřad) vyžádá závazná stanoviska dotčených orgánů – odboru životního prostředí obecního úřadu (oddělení ochrany přírody a krajiny, oddělení zemědělského půdního fondu apod.), hasičského záchranného sboru atd., a poté v rozhodnutí o povolení tohoto díla stanoví jako podmínku dodržení požadavků uvedených v závazných stanoviscích dotčených orgánů.

Dotčené orgány mají právo nahlížet do spisu a mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Úkolem, resp. povinností dotčených orgánů je hájit a chránit veřejné zájmy. Zmocnění k tomu jim dávají zvláštní právní předpisy.

---

[65] § 136 správního řádu

[66] § 149 správního řádu

1.2.4 Proces správního řízení

Jednotlivé úkony správního řízení jsou prováděny písemně (pokud to správní řád nebo zvláštní zákony umožňují, provede se úkon ústně a do spisu se provede záznam. Správní řízení může vést pouze oprávněná úřední osoba (stanovené organizační řádem). Řízení se vede v českém (popř. ve slovenském) jazyce[67]. Pokud dotčená osoba neovládá český jazyk, má právo na tlumočníka (kterého si hradí, pokud není příslušníkem národnostní menšiny).

Při každém správním řízení se zakládá spis[68], který musí být opatřen spisovou značkou. Součástí spisu jsou podání, protokoly, písemná vyhotovení rozhodnutí, a další písemnosti vztahující se k dané věci. O ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání se sepisuje protokol.[69] Písemnosti doručují správní orgány, které je vyhotovily. Písemnost se doručuje do datové schránky, nebo prostřednictví obecního úřadu, policejního orgánu nebo provozovatele poštovních služeb. Rozhodnutí, předvolání a další písemnosti stanovené zákonem se doručují do vlastních rukou. Další podrobnosti stanovuje § 21 až § 25 správního řádu.

1.2.4.1 Postup před zahájením řízení

Správní orgán přijímá podněty. Pokud byl učiněn úkon, který není žádostí, nebo z něj nelze zjistit, kdo jej učinil, nebo bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán, věc odloží.[70]

1.2.4.2 Zahájení a průběh správního řízení

Zahájení správního řízení upravuje § 44 až § 47 správního řádu. Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy správní orgán žádost obdržel. Pokud podává žádost více

---

[67] § 16 správního řádu
[68] § 17 správního řádu
[69] § 18 správního řádu
[70] § 43 správního řádu

účastníků, je dnem zahájení den, kdy podání učinil poslední účastník. Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Jestliže je účastníků více, je řízení zahájeno oznámením prvnímu z nich.

Správní orgán nařizuje ústní jednání (§ 49 správního řádu), které je v zásadě neveřejné. Pro rozhodnutí shromažďuje správní orgán podklady (§ 50 správního řádu), což jsou návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, i skutečnosti obecně známé. Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu.

V rámci dokazování shromažďuje správní orgán důkazy:

- *důkaz listinou* (§ 53 správního řádu) – povinnost předložit listinu ukládá správní orgán usnesením; za podmínek stanovených zvláštním zákonem může být nahrazena čestným prohlášení nebo svědeckou výpovědí,
- *důkaz ohledáním* (§ 54 správního řádu) – vlastník nebo uživatel věci nebo ten, kdo má věc u sebe, je povinen předložit ji správnímu orgánu nebo strpět ohledání věci na místě; správní orgán může k ohledání přizvat nestranné osoby,
- *důkaz svědeckou výpovědí* (§ 55 správního řádu) – každý, kdo není účastníkem řízení, je povinen vypovídat jako svědek, nesmí však vypovídat o utajovaných informacích a porušit státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti; výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt; svědek musí být správním úřadem řádně poučen,
- *důkaz znaleckým posudkem* (§ 56 správního řádu) – jestliže správnímu orgánu chybí k odbornému posouzení odborné znalosti, ustanoví usnesením znalce.

Pro zajištění účelu a průběhu řízení může správní orgán využít předvolání, předvedení, předběžného opatření, pořádkové pokuty a vykázání z míst konání úkonu.

1.2.4.3 Rozhodnutí

Správní rozhodnutí je nejčastějším výstupem při výkonu veřejné správy a je vrcholem správního řízení. Vydání správního rozhodnutí je jednostranným úkonem. Vydat rozhodnutí může pouze příslušný a oprávněný správní orgán a rozhodnutí musí vycházet ze skutečností, které byly spolehlivě zjištěny. „Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“[71] Rozhodnutí dělíme na:

- *konstitutivní správní rozhodnutí* – rozhodnutí, kterým se zakládají práva nebo povinnosti (ještě neexistující), nebo se jím mění nebo ruší práva nebo povinnosti (již existující), tato rozhodnutí působí vždy do budoucnosti; takovým rozhodnutí je např. rozhodnutí o vydání stavebního povolení, rozhodnutí o udělení řidičského oprávnění, rozhodnutí o odejmutí řidičského oprávnění apod.

- *deklaratorní správní rozhodnutí* – rozhodnutí, která stvrzují, zjišťují a potvrzují existenci nebo neexistenci sporného práva nebo povinnosti, přičemž takové právo nebo povinnost existovaly již v minulosti; příkladem může být rozhodnutí vodoprávního úřadu o rozsahu povinností a oprávnění nebo rozhodnutí o tom, že živnostenské oprávnění ohlášením nevzniklo.

Pokud tedy správní orgán řízení ze zákonem stanovených důvodů nepřeruší (§ 64 a § 65 správního řádu) nebo nezastaví (§ 66 správního řádu), vydá ve věci rozhodnutí. Rozhodnutí se vyhotovuje písemně, pokud není zákonem stanoveno jinak. Musí splňovat obsahové i formální náležitosti, které stanovuje zákon. Rozhodnutí obsahuje tyto obsahové náležitosti[72]:

---

[71] § 67 odst. 1 správního řádu

[72] § 68 správního řádu

Výrok – (§ 68 odst. 2 správního řádu) – rozhodnutí vždy musí obsahovat výrokovou část, která může obsahovat jeden nebo více výroků, ve výroku se uvede předmět řízení, o kterém bylo rozhodováno, právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, účastníci řízení, lhůta a podmínky ke splnění ukládané povinnosti, případně výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání; výroková část musí rovněž obsahovat rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení, pokud je tato povinnost ukládána. Při rozhodování o uložení sankce za správní delikt musí výrok obsahovat rovněž popis skutku (místo, čas a způsob spáchání). Zvláštní zákony mohou stanovit, že výrok musí obsahovat další náležitosti (např. výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat vyslovení viny). Pouze výrok může zakládat, měnit a rušit nebo stvrzovat práva a povinnosti.

Odůvodnění – (§ 68 odst. 3 správního řádu) – v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Pokud se v řízení o žádosti žádosti plně vyhovuje, nemusí rozhodnutí odůvodnění obsahovat. Odůvodnění má poskytovat oporu výroku a nemá být pouze výčtem podkladů pro rozhodnutí, v odůvodnění má hodnotit jednotlivé podklady pro rozhodnutí, a to jasně a logicky. Na základě odůvodnění by měl být účastník řízení schopen vyhodnotit, zda využije opravných prostředků (odvolání).

Poučení o odvolání – (§ 68 odst. 5 správního řádu) – v poučení se uvede, zda je rozhodnutí konečné nebo je možné proti němu podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Rozhodnutí musí poučení obsahovat i v případě, že není přípustné odvolání. Pokud odvolání nemá odkladný účinek, musí to správní orgán do poučení uvést.

Rozhodnutí musí rovněž obsahovat formální náležitosti, a to označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení rozhodnutí, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby, jména a příjmení všech účastníků řízení.

Rozhodnutí musí být vydáno bezodkladně, nejpozději však do 30dnů. Pokud je ve věci nařízeno ústní jednání, místní šetření, prodlužuje se lhůta pro rozhodnutí až na 60 dnů. Je-li zadáno vypracování znaleckého posudku nebo se písemnost doručuje do ciziny, prodlužuje se lhůta pro rozhodnutí o nezbytně nutnou dobu.

Právní moci nabývá rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání (odvolání bylo nepřípustné nebo marně uplynula lhůta pro jeho podání).

1.2.4.4 Řádné a mimořádné opravné prostředky

Proti každému správnímu rozhodnutí mohou být uplatněny opravné prostředky. Nepravomocná rozhodnutí se přezkoumávají řádnými opravnými prostředky – odvoláním a rozkladem. Pravomocná rozhodnutí se přezkoumávají mimořádnými opravnými prostředky – v přezkumném řízení, obnovou řízení a novým rozhodnutím.

Odvolání (§ 81 až § 93 správního řádu) – odvolání lze podat do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Včas podané a přípustné odvolání má odkladný účinek. Odvolání může směřovat pouze proti výroku, nikoli proti odůvodnění. O odvolání rozhodne nadřízení správní orgán, který napadené rozhodnutí potvrdí, změní nebo zruší. V odvolacím řízení nesmí být rozhodnutí změněno v neprospěch odvolatele. Proti rozhodnutí o odvolání se nelze odvolat.

Rozklad (§ 152 správního řádu) – je opravným prostředkem proti rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra, státního tajemníka ministerstva, nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni. O rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu na základě návrhu rozkladové komise. Rozkladová komise má nejméně 5 členů – odborníků, nadpoloviční většina nemůže být zaměstnancem daného ústředního správního úřadu. Předsedu a členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.

Přezkumné řízení (§ 94 až § 99 správního řádu) – slouží k přezkumu pravomocného rozhodnutí. Přezkumné řízení zahajuje nadřízený správní orgán z moci úřední, jsou-li důvodné pochybnosti o souladu rozhodnutí s právními předpisy. Podnět může dát i účastník řízení, tento podnět však není návrhem na zahájení přezkumného

řízení. V přezkumném řízení se posuzují práva nabytá v dobré víře. Pokud by některému z účastníků vznikla zjevně větší újma, než vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení se zastaví, i když je původní rozhodnutí v rozporu s právním předpisem. Pokud je rozhodnutí v rozporu s právními předpisy, nadřízený správní orgán původní rozhodnutí změní, zruší nebo zruší a vrátí k novému projednání.

Obnova řízení (§ 100 správního řádu) – lze provést na základě žádosti účastníka řízení, jestliže se objevily nové skutečnosti nebo důkazy, které existovaly, ale nebyly známy, a proto nemohly být účastníkem uplatněny (např. listiny nalezené při dědickém řízení), nebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud lze předpokládat, že bude rozhodnuto jinak. Obnovu řízení provede správní orgán, který rozhodl v prvním stupni. I v tomto případě se šetří práva nabytá v dobré víře. Žádost může být podána do tří měsíců ode dne, kdy se účastník o důvodech obnovy dozvěděl, nejpozději však do tří let od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí. Z moci úřední se o obnově řízení rozhoduje, pokud bylo rozhodnutí dosaženo trestným činem.

Nové řízení (§ 101 správního řádu) – nové rozhodnutí lze vydat z taxativně vymezených důvodů (např. prominutí zmeškání úkonu z vážného důvodu, vyhovění žádosti, která byla původně zamítnuta apod.). Nové řízení provádí správní orgán v prvním stupni na základě žádosti nebo z moci úřední.

Rozhodnutí ve věci může být vydáno i jinými způsoby, a to formou příkazu nebo dokladu.

Příkaz (§ 150 správního řádu) – může být vydán, je-li skutkové zjištění dostatečné. Užívá se zejména v řízení z moci úřední. Proti příkazu je možné podat odpor, a to ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení se považuje za zahájené dnem podání odporu. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Nebyl-li podán odpor proti příkazu, nabývá příkaz právní moci. Příkaz obsahuje stejné náležitosti jako rozhodnutí.

Doklad (§151 správního řádu) – pokud správní orgán zcela vyhovuje žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, vydá se místo písemného vyhotovení rozhodnutí pouze tento doklad (řidičský průkaz, zbrojní průkaz). Dnem převzetí dokladu nabývá rozhodnutí právní moci a právních účinků.

1.3 Správní trestání

„Trestání – rozhodování o vině a trestu za porušení práva – se člení na soudní trestání a správní trestání, trestná jednání pak na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty.“[73] O trestných činech rozhodují soudy, o správních deliktech rozhodují správní orgány. Hranice pro stanovení rozdílu mezi trestným činem a správním deliktem je leckdy velmi nezřetelná. Význam pro posouzení má potom závažnost deliktu (např. výše škody – krádež se škodou nikoli nepatrnou = trestný čin x krádež = přestupek proti majetku), stupeň společenské nebezpečnosti deliktu (úmysl x nedbalost – úmyslné ublížení na zdraví = trestný čin x ublížení na zdraví z nedbalosti = přestupek), objekt deliktu (ochrana osobnosti člověka x ochrana veřejného zájmu) apod. Proto by měly být formální znaky trestných činů a správních deliktů stanoveny tak, aby se nepřekrývaly.

Správní trestání je tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu. Správní trestání je u nás velmi rozšířené, velké množství zákonů v našem právním řádu obsahuje skutkové podstaty správních deliktů a v téměř každém nově přijímaném zákoně z oboru správního práva můžeme najít ustanovení o správních deliktech.[74] Správní orgány zahajují řízení o správním deliktu ex offo, tedy z moci úřední, s výjimkou přestupků, které se projednávají pouze na návrh[75], oproti tomu řízení o trestném činu zahajuje soud teprve na základě obžaloby podávané státním zástupcem. Stejně jako v ostatních činnostech je veřejná správa i v případě správního trestání vázána několika základními zásadami; správní delikt i trest musí být určen zákonem (princip zákonnosti), skutková podstata musí být jasně a přesně vymezena zákonem, platí zákaz retroaktivity (zpětného

---

[73] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 439

[74] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 441

[75] viz § 68 zákona o přestupcích

působení) přísnějšího zákona, možné tresty a ochranná opatření musejí být taxativně vymezeny, musí být dodržena zásada rovnosti před zákonem, princip presumpce neviny, princip řádného zákonného procesu, platí, že o téže věci se nesmí rozhodovat dvakrát.

1.3.1 Správní delikty

Správní delikt je „protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanovené zákonem, a za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.“[76] Správní delikt je tedy takové protiprávní jednání, které není trestným činem. Správní delikt musí naplňovat několik zákonných znaků[77]:

- *jednání – konání i opomenutí takového konání, které ukládá zákon nebo jiný právní předpis,*
- *protiprávnost – jednání je v rozporu se zákonem, je porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na základě zákona; protiprávní jednání je v rozporu se zájmy společnosti, je společensky nebezpečné,*
- *trestnost – se spácháním deliktu zákon spojuje hrozbu trestem,*
- *odpovědná osoba – fyzická nebo právnická osoba, která je deliktně způsobilá;*
  - ~ *deliktní způsobilost fyzické osoby se váže k určitému věku a k zachování schopnosti ovládnout své jednání a posoudit jeho následky, přičemž obě podmínky musejí být v době spáchání deliktu splněny současně (např. věk a příčetnost – § 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen zákon o přestupcích);*
  - ~ *deliktní způsobilost právnických osob je spojena s její existencí,*
- *zavinění – vnitřní psychický stav pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku; je vybudováno na složce vědění a složce vůle, rozlišují se dvě formy*

[76] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 447
[77] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 448 – 451

zavinění – úmysl a z nedbalosti; k trestnosti deliktu postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění; u podnikajících fyzických osob a u právnických osob je odpovědnost za správní delikty založená bez ohledu na zavinění (tzv. objektivní odpovědnost),

– *znaky deliktu – jsou stanoveny zákonem; aby bylo jednání deliktem, musí být naplněny znaky deliktu a jeho konkrétní skutkové podstaty stanovené zákonem; jednání musí být za správní delikt zákonem výslovně označeno.*

Systém správních deliktů je současnosti velmi široký a roztříštěný, skutkové podstaty správních deliktů jsou obsaženy ve velkém množství zvláštních zákonů. Jedinou normou, které alespoň částečně sjednocuje jednotlivá řízení o správních deliktech, je správní řád.

1.3.1.1 Přestupky

„Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“[78] Přestupkem však není jednání, jímž někdo odvrací:

– přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem[79] (nutná obrana),
– nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak[80] (krajní nouze).

Přestupky jsou nejrozšířenějšími správními delikty a jako jediný druh správních deliktů jsou upraveny vlastním právním předpisem – zákonem o přestupcích. Zároveň je to jediný druh správního deliktu, kde je podmínkou, že jde o zaviněné protiprávní jednání. Zákon o přestupcích rozlišuje dvě formy zavinění:

---

[78] § 2 odst. 1 zákona o přestupcích
[79] § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích
[80] § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích

– *zavinění z nedbalosti* – nedbalost může být vědomá, kdy pachatel věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí[81] (např. řidič řídí vozidlo brzy ráno den poté, co večer požíval ve velkém množství alkohol, a spoléhá, bez přiměřeného důvodu, že již nebude alkoholem ovlivněn), nebo nevědomá, kdy pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl[82] (např. řidič překročí povolenou rychlost, protože přehlédne dopravní značku omezující rychlost; řidič měl a mohl vědět, že je rychlost omezena, pokud by věnoval dopravnímu značení dostatečnou pozornost)

– *zavinění úmyslné* – úmysl může být přímý, kdy pachatel chtěl svým jednání porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem[83] (např. řidič řídí vozidlo bezprostředně po požití alkoholu nebo bez příslušného řidičského oprávnění), nebo nepřímý, kdy pachatel věděl, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn[84] (např. řidič úmyslně tzv. „vybrzdí“ vozidlo jedoucí za sebou, čímž způsobí dopravní nehodu – řidič věděl, že dopravní nehodu může způsobit, ale přesto manévr „vybrzdění“ provedl).

Obecné zákonné znaky přestupku byly popsány již v podkapitole „1.3.1 Správní delikty“. Dalšími formálními znaky jsou znaky skutkové podstaty: objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka.

– *Objekt* – konkrétní zájem, který je chráněn (bezpečnost a plynulost silničního provozu, veřejný pořádek, majetek, pořádek ve státní správě a územní samosprávě, školství a výchova mládeže apod.),

---

[81] § 4 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích
[82] § 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích
[83] § 4 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích
[84] § 4 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích

– *objektivní stránka* – musí dojít k určitému protiprávnímu jednání, které způsobí škodlivý účinek (mezi jednáním a účinkem musí být příčinná souvislost); protiprávní jednání může spočívat i v nečinnosti,
– *subjekt* – pachatel, odpovědná fyzická osoba, tj. osoba starší 15 let, která je příčetná,
– *subjektivní stránka* – zavinění, tj. vnitřní vztah subjektu k protiprávnímu jednání a škodlivému účinku; pouze zaviněné jednání může být přestupkem; zavinění může být úmyslné nebo z nedbalosti (viz výše).

Přestupkové řízení je zvláštním druhem správního řízení a zákon o přestupcích některé části tohoto správního řízení upravuje odlišně od správního řádu. Správní řád se potom v řízení o přestupku užije subsidiárně (podpůrně).

Věcně příslušnými k projednání přestupku jsou:
– obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí (§ 53 odst. 4 zákona o přestupcích),
– jiné správní orgány, stanoví-li tak zvláštní zákon.[85]

Místně příslušnými k projednání přestupku jsou správní orgány, v jejichž správním obvodu byl přestupek spáchán[86]. Někdy je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu má pachatel trvalý pobyt.[87]

Konkrétní rozdělení kompetencí je určeno vnitřní organizační strukturou úřadu (např. přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu projednávají odbory dopravy, přestupky proti veřejnému pořádku komise pro projednávání přestupku, přestupky na úseku ochrany životního prostředí odbory životního prostředí apod.).

Účastníky řízení o přestupcích jsou[88]:

– *obviněný z přestupku* – obviněným se stává podezřelý z přestupku, když vůči němu správní orgán učiní první procesní úkon, jeho vina musí být spolehlivě

[85] § 52 zákona o přestupcích
[86] § 55 odst. 1 zákona o přestupcích
[87] § 55 odst. 2 zákona o přestupcích
[88] § 72 zákona o přestupcích

a mimo jakoukoli pochybnost prokázána (v případě pochybností se rozhoduje ve prospěch obviněného),

- *poškozený*, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem (např. poškozený při dopravní nehodě),
- *vlastník věci*, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části řízení týkající se zabrání věci,
- *navrhovatel*, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích (osoba postižená přestupkem, její zákonný zástupce nebo opatrovník).

„Obviněný z přestupku (v celém řízení), poškozený a vlastník zabrané věci (v části řízení, ve které se rozhoduje o jejich právech a povinnostech) mají postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu.“[89] U navrhovatele je podstatné, zda se rozhoduje o jeho subjektivním právu.

Řízení o přestupku se zahajuje z moci úřední, na návrh se řízení zahajuje pouze u přestupků, které jsou taxativně vyjmenované v § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání.[90] Ústní jednání je v zásadě neveřejné. Bez účasti obviněného se může věc projednat pouze, pokud se odmítne dostavit, nebo se bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu nedostaví. Pokud je obviněným mladistvý, vyrozumí se o ústním jednání rovněž jeho zákonný zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí. Pokud se obviněný dopustil více přestupků nebo pokud se přestupku dopustilo více pachatelů, je správní orgán povinen vést společné řízení.

Pokud je obviněný po dokazování uznán vinným ze spáchání, musí výrok rozhodnutí obsahovat „popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě

---

[89] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 464

[90] § 74 odst. 1 zákona o přestupcích

nákladů řízení (§ 79 odst. 1)“[91]. Rozhodnutí se oznamuje a doručuje v souladu se správním řádem, jedinou výjimkou je, že zákon o přestupcích vylučuje doručení rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Proti rozhodnutí o přestupku lze podat odvolání (zásada dvouinstančnosti řízení), které má odkladný účinek (rozhodnutí nenabývá právní moci, a tedy ani právních účinků). O odvolání rozhoduje nadřízený správní orgán (např. o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu rozhoduje krajský úřad), který nesmí změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného.

Správní orgán může o přestupku rozhodnout rovněž ve zkráceném řízení – v blokovém nebo v příkazním jednání (dochází ke snížení nákladů správních orgánů, ale i pachatelů přestupku, kterým se neukládá povinnost uhradit náklady řízení, a ke zrychlení řízení o přestupku):

Blokové řízení – je upraveno v §§ 84–86 zákona o přestupcích. Podmínkou je, že přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. V blokovém řízení lze obecně uložit pokutu do 1.000 Kč, pokud zákon o přestupcích nebo jiný zákon nestanovuje sankci vyšší (ve zvláštní části zákona o přestupcích – §§ 21–50 – je u některých přestupků stanoveno, že v blokovém řízení může být uložena pokuta do 5.000 Kč). Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Nejčastěji se v blokovém řízení projednávají přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon „o silničním provozu“), však stanovuje, že v blokovém řízení nelze projednat přestupky, za které se ukládá zákaz činnosti), přestupky proti pořádku ve veřejné správě a přestupky, které může projednávat obecní policie.

Příkazní řízení – je upraveno v § 87 zákona o přestupcích. Pokud není pochybnost o spáchání přestupku a nebyla-li věc vyřízena blokově, může správní orgán vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty. V příkazním řízení nelze rozhodnout v případě, že pachatelem je mladistvý, nebo je pachatel zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo je jeho způsobilost omezena, a dále nelze projednat přestupky na návrh ani nárok na

[91] § 77 zákona o přestupcích

náhradu škody. Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí a oznamuje se vždy písemně. Příkazem (v přestupkovém řízení) může být uložena pokuta ve výši maximálně 4.000 Kč. Proti příkazu může být do 15 dnů podán odpor, kterým je příkaz zrušen a v řízení se pokračuje. V řízení poté nelze uložit jiný druh sankce (vyjma napomenutí) ani vyšší výměru sankce.

Přestupek nelze projednat, dopustila-li se jej osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva. Přestupky poslanců a senátorů se projednají podle zákona o přestupcích, pokud dotyční nepožádají příslušný správní orgán o projednání přestupku v disciplinárním řízení.

1.3.1.2 Jiné správní delikty

Jiné správní delikty fyzických osob – jsou to takové delikty, kdy poruší právní povinnost fyzická osoba, ale jednání není označeno jako přestupek. Jiné správní delikty jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Jsou to delikty na úseku správy lesů, na úseku kultury, na úseku loterií apod.

Správní delikty právnických a fyzických podnikajících osob (podnikatelů) – jsou takové delikty, kdy dojde k porušení právních povinností stanovených ve zvláštních zákonech. Toto jednání je často vysoce společensky nebezpečné se závažnými následky. Jsou to delikty na úseku ochrany přírody a krajiny, odpadového hospodářství, ochrany spotřebitele, územních a stavebních řízení, silničního hospodářství, apod. Sankce za tyto delikty jsou velmi vysoké, mohou dosahovat až výše několika milionů.

Správní disciplinární delikty – jsou delikty fyzických osob, které jsou „ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími z tohoto služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu… Může to být státní instituce, profesní komora nebo jiná instituce. Objektem tohoto deliktu je disciplína – právem stanovený, závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce.“[92] Tohoto deliktu se nemůže dopustit kdokoli, ale pouze osoba příslušející k dané instituci. Jedná

[92] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 481

se tedy o porušení služebních povinností. Sankcí může být napomenutí, písemná důtka, nebo také snížení platu, pokuta apod. Jde o zaviněné jednání.

Správní pořádkové delikty – jsou delikty fyzických (ale i právnických) osob, které nesplnily procesní povinnost při správním řízení (nedostavení se k ústnímu jednání, ke svědecké výpovědi, nepředložení listiny apod.). Uložením pořádkové pokuty nutí správní orgán subjekt ke splnění povinnosti, přičemž pořádkovou pokutu může ukládat opakovaně až do splnění povinnosti. Slouží tedy k tomu, aby nedocházelo k maření, narušování, ztěžování postupu orgánu veřejné správy.

1.3.2 Sankce

„Sankce (trest) je právním následkem přestupku, může být uložena jen za spáchaný přestupek jeho pachateli na základě zákona.“[93] Sankcí za správní delikt obecně je pokuta, tedy finanční postih. Zákon o přestupcích však stanovuje sankce odlišně. Sankce podle zákona o přestupcích jsou[94]:

- napomenutí,
- pokuta (její výši stanovuje zákon o přestupcích nebo zvláštní zákon),
- zákaz činnosti (např. zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel),
- propadnutí věci,
- zákaz pobytu.

Napomenutí se ukládá za méně závažné přestupky a nelze jej uložit spolu s pokutou. Tato sankce však nemůže být uložena za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť zákon o silničním provozu stanovuje za všechny přestupky minimální sankci.

Pokuta je nejčastěji ukládanou sankcí za přestupek. Její výše je stanovena zákonem o přestupcích nebo jiným zvláštním zákonem (pokud není výše stanovena, lze

---

[93] HENDRYCH D. a kol.: *Správní právo*, s. 459

[94] § 11 odst. 1 zákona o přestupcích

uložit pokutu do 1.000 Kč). Maximální výše pokuty za přestupek je 50.000 Kč. Obvykle zákon o přestupcích nebo jiné zvláštní zákony stanovují maximální výši pokuty za jednotlivé přestupky, ale např. zákon o provozu na pozemních komunikacích stanovuje v blokovém řízení konkrétní částku za konkrétní přestupek a ve správním řízení jak maximální, tak i minimální částku pokuty za jednotlivé přestupky.

Zákaz činnosti je ukládán za závažnější přestupky a lze jej uložit pouze za přestupky uvedené ve zvláštní části zákona o přestupcích nebo v jiném zákoně. Zákaz činnosti může být uložen nejdéle na dva roky. Zakázán může být výkon činnosti, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru (např. přestupky na úseku podnikání nebo na úseku zdravotnictví), nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu (přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, na úseku zemědělství a myslivosti), a spáchal-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní. Do doby zákazu se započítává doba, kdy pachatel na základě opatření již tuto činnost nesměl vykonávat. Od výkonu zbytku zákazu činnosti lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit (za stanovených podmínek).

Propadnutí věci lze uložit, jestliže věc náleží pachateli a byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, anebo byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Propadnutí věci nemůže být uloženo, jestliže hodnota věci je ve zjevném nepoměru k povaze přestupku. Vlastníkem propadlé věci se stává stát.

Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky, které jsou uvedeny ve zvláštní části zákona o přestupcích nebo v jiném zákoně. Zákaz pobytu je možné uložit nejdéle na tři měsíce a to za jasně stanovených podmínek (§ 15a odst. 1 zákona o přestupcích), zákaz pobytu se však nesmí vztahovat na území, kde má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt (podle zvláštních právních předpisů). Zákaz pobytu spočívá v zákazu zdržovat se na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku. Má-li pachatel závažný důvod k pobytu území, kde mu byl pobyt zakázán (např. návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci), může mu být na základě žádosti uděleno povolení ke krátkodobému pobytu. Od výkonu zbytku zákazu pobytu lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit (za stanovených podmínek).

Zvláštním ustanovením (§ 19 zákona o přestupcích) jsou upraveny sankce, které mohou být ukládány mladistvým (osoba, která v době spáchání přestupku dovršila 15 let, ale nedovršila ještě 18 let). Jak už bylo uvedeno výše, nelze přestupky mladistvých projednávat v příkazním řízení. Horní hranice pokuty se u mladistvých snižuje na polovinu, nesmí mu však být uložena pokuta vyšší než 2.000 Kč. V blokovém řízení nelze mladistvým uložit pokutu vyšší než 500 Kč (nebo 1.000 Kč, pokud je v zákoně o přestupcích nebo ve zvláštním zákoně stanovena pokuta vyšší). Zákaz činnosti může být mladistvému uložen maximálně na dobu jednoho roku, a to pouze v případě, že výkon této sankce nebude bránit jeho přípravě na povolání. Zákaz pobytu mladistvému být uložen nesmí.

Sankce mohou být uloženy každá samostatně nebo společně s jinou sankcí, pouze napomenutí nelze uložit společně s pokutou; od sankce však může být upuštěno, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku (např. ale § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu stanovuje, že od uložení sankce nelze v rozhodnutí o přestupku upustit, s výjimkou uložení blokové pokuty za tzv. jiné jednání, kterým pachatel nesplní nebo poruší povinnost stanovenou zákonem o silničním provozu).

Jestliže správní orgán rozhoduje o dvou a více přestupcích, které spáchal jeden pachatel, ve společném řízení, uloží sankci za přestupek nejpřísněji postižitelný, zákaz činnosti nebo zákaz pobytu může být uložen, jestliže jej lze uložit za některý z projednávaných přestupků.

Při ukládání sankce a její výměry musí správní orgán přihlédnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a k jeho následkům, ke všem okolnostem přestupku (jak přitěžujícím tak polehčujícím), za nichž byl přestupek spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele a jeho majetkovým poměrům (aby sankce nebyla pro pachatele likvidační) apod.[95]

---

[95] § 12 odst. 1 zákona o přestupcích

2. Stavební řízení

2.1 Územní plánování

„Územní plánování je soustavná činnost, která směřuje ke komplexnímu funkčnímu využití území, stanoví zásady organizace území a koordinuje výstavbu a jiné činnosti, které ovlivňují rozvoj území. Územním plánováním se vytvářejí předpoklady k trvalému zajištění souladu přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území se zřetelem na ochranu životního prostředí (především půdy, vody a ovzduší).“[96] Jedná o poměrně rozsáhlý soubor různých činností, které spolu navzájem souvisejí. Význam územního plánování naznačuje skutečnost, že územní plánování nějakým způsobem upravují právní řády většiny civilizovaných zemí.

2.1.1 Cíle a úkoly územního plánování

Cíle územního plánování upravuje § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). *Cílem územního plánování je vytvářet a zajišťovat předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Udržitelný rozvoj spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území; uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování slouží ke koordinaci veřejných a soukromých záměrů změn území, výstavbu a další činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel, určuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků a hospodárné využívání ploch zastavitelných. V nezastavěném území lze umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, pro ochranu přírody a krajiny, pro*

[96] PŘIBYL K., HEJDA J.: *Správní právo II,* s. 48

snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků apod., pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Na nezastavitelných pozemcích lze výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání. Cílem je tedy naplnit potřeby současné generace, ale tak, aby nebyly ohroženy podmínky života generací budoucích (aby, i s ohledem na lidskou povahu, nedošlo např. k úplnému vyčerpání a devastaci životního prostředí ve smyslu „po nás potopa“).

Úkoly územního plánování upravuje § 19 stavebního zákona. *Úkolem územního plánování je zejména zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem na hodnoty a podmínky území, prověřovat a posuzovat potřebu změn v území a veřejný zájem na jejich provedení, stanovovat podmínky pro provedení změn v území, vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich následků, a to přírodě blízkým způsobem, stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury a pro kvalitní bydlení, vytvářet podmínky pro zajištění civilní ochrany, regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů, atd. atd. Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel); součástí je posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.* Úkoly územního plánování, které stanovuje stavební zákon, slouží tedy zejména k naplnění cílů územního plánování.

Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

2.1.2 Orgány územního plánování

Působnost ve věcech územního plánování podle stavebního zákona vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany (§ 5 stavebního zákona).

Obecní úřad obce s rozšířenou působností (§ 6 odst. 1 stavebního zákona) v přenesené působnosti: pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, pořizuje územně plánovací podklady, pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu, pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu, je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí, je dotčeným orgánem v řízení, v němž se rozhoduje o změnách v území a podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací.

Obecní úřad (§ 6 odst. 2 stavebního zákona), který splní kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnost, pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, pořizuje vymezení zastavěného území, podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti a pořizuje územní studii. Obecní úřad obce, která nemá rozšířenou působnost, a obecní úřad, který nesplní kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti, poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace (§ 6 odst. 4 stavební zákona).

Stavební úřad (§ 6 odst. 3 stavebního zákona) vydává územní rozhodnutí, vydává územní souhlas a poskytuje informace pro pořizování územně plánovací podkladů a územně plánovací dokumentace.

Zastupitelstvo obce (§ 6 odst. 5 stavebního zákona) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje v samostatné působnosti zadání a pokyny pro zpracování územního plánu, vydává v samostatné

působnosti územní plán, vydává regulační plán[97], projednává v samostatné působnosti zprávu o uplatňování územního plánu.

Rada obce (§ 6 odst. 6 stavebního zákona) vydává vymezení zastavěného území, schvaluje žádost obce ve svém správním obvodu o pořizování územního plánu, regulačního plánu a územní studie, schvaluje uzavření smlouvy s právnickou nebo fyzickou osobou oprávnění k výkonu územně plánovací činnosti, vydává územní opatření o asanaci a o stavební uzávěře, uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce.

Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (dále jen úřad územního plánování) jsou svěřeny kompetence v nejširším rozsahu. Ostatním obecním úřadům jsou svěřeny pouze některé činnosti, a to ještě za podmínky, že splní kvalifikační podmínky pro výkon územně plánovací činnosti. Činnosti, které obecní úřady vykonávají, jsou přenesenou působností. Činnosti, které vykonává zastupitelstvo obce, jsou samostatnou působností.

Krajský úřad (§ 7 odst. 1 stavebního zákona) v přenesené působnosti: pořizuje zásady územního rozvoje a v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu, pořizuje územně plánovací podklady, je dotčeným orgánem v územním řízení a řízení o změnách v území, které se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností, v zákonem stanovených případech vydává územní rozhodnutí, v zákonem stanovených případech určuje stavební úřad příslušný k územnímu řízení, vkládá data do evidence územně plánovací činnosti za svůj správní obvod.

Zastupitelstvo kraje (§ 7 odst. 2 stavebního zákona) v samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje, schvaluje zadání a pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje a schvaluje zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje. V případech stanovených zákonem vydává regulační plán.

---

[97] pozn.: Původně bylo schvalování územního plánu a regulačního plánu svěřeno jako pravomoc zastupitelstvu obce přímo zákonem o obcích, v současnosti je to však jeden z úkolů, jehož plnění zastupitelstvu obce ukládá stavební (tedy zvláštní) zákon.

Rada kraje (§ 7 odst. 3stavebního zákona) uplatňuje v samostatné působnosti stanovisko k návrhu politiky územního rozvoje, v zákonem stanovených případech vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.

Hlavní město Praha (§ 8 stavebního zákona) má působnost ve věcech územního plánovaní odlišně. Pokud pořizuje územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavní města Prahy, vykonává působnost krajského úřadu Ministerstvo pro místní rozvoj. Je-li pořizován územní plán pro vymezenou část území hlavního města úřadem městské části, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavní města Prahy.

Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 11 stavebního zákona) je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování a vykonává státní dozor ve věcech územního plánování, pořizuje politiku územního rozvoje a k tomu potřebné územně plánovací podklady a vede evidenci územně plánovací činnosti. Dále zajišťuje metodickou podporu, je nadřízeným správním orgánem krajských úřadů ve věcech územního plánování.

Ministerstvo obrany (§ 10 odst. 1 stavebního zákona) pro území vojenských újezdů vydává územní plán a regulační plán, projednává územně analytické podklady a územní studie, podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

Újezdní úřad (§ 10 odst. 2 stavebního zákona) pro území vojenského újezdu pořizuje územní plán, regulační plán, územní studii a územně analytické podklady, poskytuje územně plánovací informace a připravuje návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

2.1.3 Nástroje územního plánování

2.1.3.1 Územně plánovací podklady

Územně plánovacími podklady (§ 25 – § 29 stavebního zákona) jsou územně analytické podklady a územní studie.

Územně analytické podklady zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území, hodnoty území (chráněná přírodní území, památková rezervace), rizika (záplavová území), omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů (ochranné pásmo letišť, průmyslových objektů,…), zjišťují a vyhodnocují udržitelný rozvoj atd. Tyto podklady pořizují úřady územního plánování (pro pořizování územních plánů a regulačních plánů) a krajské úřady (pro pořizování zásad územního rozvoje) na základě průzkumů území a na základě údajů o území (informace nebo data o stavu území, o právech, povinnostech a omezeních určitých částí území, např. plochy, pozemku, přírodního útvaru, stavby, informace a data o záměrech na provedení změny v území, technické mapy atd.), měly by být neustále aktuální. Údaje o území poskytuje orgán veřejné správy a vlastník dopravní a technické infrastruktury.

Územní studie ověřují možnosti a podmínky změn v území a slouží k prověření možného využití území a jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území. Dalo by se tedy říci, že územně analytické podklady shrnují to, co již na daném území je, a územní studie vyhodnocují to, co by na daném území být eventuálně mohlo.

2.1.3.2 Politika územního rozvoje

„Politika územního rozvoje je celostátní nástroj územního plánování sloužící … především ke koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí.“[98] Politiku územního rozvoje (§ 31 – § 35 stavebního zákona) pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Ve Sbírce zákonů se zveřejňuje sdělení o schválení politiky územního rozvoje.

Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Obsahem politiky územního rozvoje je stanovení republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje, vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny

[98] Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, s. 43

v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu (rozvojové oblasti a rozvojové osy), oblastí se specifickými hodnotami nebo problémy, vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury atd. Součástí je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a vlivů na životní prostředí. Řeší umístění např. elektráren, důležitých dopravních staveb (dálnice), jaderná úložiště, apod.

2.1.3.3 Územně plánovací dokumentace

Zásady územního rozvoje (§ 36 – § 42 stavebního zákona) jsou nástrojem územního plánování kraje a stanoví požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy a koridory nadmístního významu a plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj a vyhodnocení závažných vlivů na životní prostředí. Zásady územního rozvoje pořizuje krajský úřad a schvaluje je zastupitelstvo kraje; jsou závazným podkladem pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování o území. Řeší umístění silnic, železnic, velkých průmyslových zón apod.

Územní plán (§ 43 – § 57 stavebního zákona) stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy a pro celé území vojenského újezdu. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce z vlastního podnětu, na návrh orgánu veřejné správy, na návrh občana obce, na návrh fyzické a právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce a na návrh oprávněného investora. Zastupitelstvo územní plán schvaluje a rovněž územní plán vydává.

Pořízení územního plánu je zdlouhavý, finančně poměrně náročný proces, který může probíhat několik měsíců i let. Proces pořízení, zadání, posouzení, veřejného

projednání, přezkum a odůvodnění návrhu, vydání a vyhodnocování územního plánu upravuje stavební zákon. Z územního plánu tedy můžeme vyčíst, jak je rozděleno území obce – např. na plochy bydlení (bydlení hromadné, bydlení individuální městského typu,…), plochy občanského vybavení (veřejná infrastruktura, sport, hřbitov,…), plochy veřejných prostranství (komunikační koridory a shromažďovací plochy, veřejná zeleň, …), plochy dopravní infrastruktury (doprava silniční, doprava drážní,…), plochy rekreace, plochy zemědělské, lesní, přírodní, vodní, plochy výroby a skladování atd. (viz příloha č. 2 – Územní plán města Tachova). Územní plán se může měnit (např. se rozhodne o umístění průmyslové zóny), i to je však zdlouhavý proces a probíhá obdobně jako pořízení nového územního plánu.

Pokud nemá obec vydán územní plán, může rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území svým obecním úřadem nebo požádat o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování. K žádosti přiloží kopii katastrální mapy a kopii mapy s vyznačeným intravilánem[99]. Do zastavěného území (§ 58 stavebního zákona) se zahrnují pozemky v intravilánu, a dále zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky, ostatní veřejná prostranství, další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví (a také s výjimkou pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků).

Regulační plán (§ 61 – § 71 stavebního zákona) stanoví v řešené ploše podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Dále vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Může pro řešenou plochu nahrazovat územní rozhodnutí nebo je pro územní rozhodnutí závazný. Regulační plán kraje je závazný pro území plány a regulační plány

[99] Intravilán – zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí

obcí. Pořízení, řízení, posouzení a vydání regulačního plánu upravuje stavební zákon. Regulační plán vydává zastupitelstvo kraje nebo obce (popř. Ministerstvo obrany).

Územní plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace mají omezenou platnost. Stavební zákon stanovuje termíny, ve kterých musí proběhnout jejich aktualizace nebo pořízení nových.

2.1.3.4 Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení a jeho účelem je realizace a prosazování územního plánu. Je to zvláštní druh stavebního zákona, jehož průběh upravuje stavební zákona (správní řád se použije jen podpůrně). Na jeho základě lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území. Územní rozhodnutí se nevydává, pokud je nahrazuje regulační plán.

Územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení (dále jen rozhodnutí o umístění stavby), o změně využití území, o změně vlivu užívání stavby na území, o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu.

Rozhodnutí o umístění stavby (§ 79 odst. 1 stavebního zákona) vymezuje stavební pozemek, umisťuje navrhovanou stavbu (určí, kde na pozemku bude stavba umístěna), stanoví její druh a účel (určí, zda se jedná např. o stavbu rodinného domu nebo stavbu provozovny), podmínky pro její umístění (určí, jak se stavba bude provádět), pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (inženýrské sítě). Rozhodnutí o umístění stavby budeme potřebovat např. u stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci nad 150 m^2 celkové zastavěné plochy.

Rozhodnutí o změně využití území (§ 80 odst. 1, 2 stavebního zákona) stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití. Rozhodnutí o změně využití pozemku vyžadují: terénní úpravy podle § 3 odst. 1 stavebního zákona (např. skladovací a odstavné plochy, násypy, zavážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu atd.), stanovení dobývacího prostoru, odstavné, manipulační,

prodejní, skladové nebo výstavní plochy, hřbitovy, změny druhu pozemku, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkový úpravami nebo jiným územním rozhodnutím a úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody. Jedná se o využití území nestavebního charakteru.

Rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území (§ 81 stavebního zákona) stanoví podmínky pro změnu užívání stavby, která má vliv na životní prostředí nebo nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Toto rozhodnutí vyžadují takové v užívání stavby, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedené záměru na životní prostředí nebo mají nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu (např. změna z administrativní budovy na objekt školy, kdy se může změnit dopravní obslužnost, nároky na hygienické vybavení apod.).

Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků (§ 82 stavebního zákona) stanoví podmínky pro nové rozdělení nebo scelení pozemků. Žádost musí být podána všemi vlastníky všech dotčených pozemků, které jsou předmětem rozhodnutí, nebo oprávněnou osobou za účelem uplatňování předkupního práva pro veřejně prospěšné stavby. Rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků není potřeba, pokud podmínky pro dělení nebo scelení pozemků jsou dány regulačním plánem, rozhodnutí stavebního úřadu nebo rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu.

Rozhodnutí o ochranném pásmu (§ 83 stavebního zákona) chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. Rozhodnutí o ochranném pásmu se vydává zpravidla současně s rozhodnutím[100] podle § 79 – § 81 stavebního zákona, lze je však vydat i samostatně. Rozhodnutí o ochranném pásmu se nevydává, jestliže podmínky ochrany jsou stanoveny zvláštním právním předpisem nebo na jeho základě (např. ochranná pásma vodních zdrojů).

[100] např. § 30 silničního zákona stanovuje, že silniční ochranné pásmo pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnic, silnic a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby

Stavební zákon v § 79 odst. 2 (a zároveň odst. 3, 4, 5, 6) stanovuje, které stavby nevyžadují ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas (jsou to např. informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m^2 umisťovaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací, stožáry pro vlajky do výšky 8 m, signální věže, signály a pyramidy pro zeměměřické účely, opěrné zdi do výšky 1 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím, atd.) a v § 80 odst. 3 stanovuje, které stavby nevyžadují rozhodnutí o změně využití území ani územní souhlas. Kompletní přehled záměrů, které nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas, je uveden v příloze č. 3.

2.1.3.5 Územní řízení

Územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad na základě územního řízení nebo na zjednodušeného územního řízení. K vydání územního rozhodnutí jsou věcně příslušné obecné stavební úřady: Ministerstvo pro místní rozvoj (ústřední správní orgán), krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, pověřený obecní úřad, městský a obecní úřad vykonávající tuto působnost ke dni 31. prosince 2012. Je-li k územnímu řízení, kterým se vydává rozhodnutí o změně využití území nebo o ochranném pásmu, příslušný jiný správní orgán než stavební úřad (např. vodoprávní úřad), rozhodne tento orgán jen v souladu se závazným stanoviskem stavebního úřadu. Místní příslušnost je stanovena správním řádem (§ 11 odst. 1 písm. b) správního řádu) a řídí se tedy místem, kde se nemovitost nachází. Pokud se jedná o opatření nebo stavbu, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad, který může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu a má stavba nebo opatření uskutečnit.

Územní řízení (§ 84 – § 94 stavebního zákona) je tedy řízením, které rozhodne o konkrétním účelu konkrétního území. Je to nejsložitější a nejnáročnější řízení, se kterým se můžeme na stavebním úřadu setkat. Klade velké požadavky na podklady, které musejí být předloženy již při podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Žadatel musí „sehnat“ velké množství podkladů již před samotným podáním žádosti,

jejichž pořízení je časově náročné (závazná stanoviska dotčených orgánů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a smlouvy s nimi, zjištění dotčených osob), a mnohdy i finančně náročné (např. dokumentace zpracovaná autorizovaným projektantem). Je to řízení, které nemá pouze jednoho účastníka. Územní řízení se vztahuje např. na stavby pro bydlení a rodinnou rekreaci nad 150 m^2 celkové zastavěné plochy, stavby chodníků, stavby studní a jímek, uložení optických sítí, výstavbu inženýrských sítí, zalesnění pozemků, stavby průmyslových areálů atd. atd.

Účastníci územního řízení jsou taxativně uvedeni v § 85 stavebního zákona. Účastníky územního řízení jsou: žadatel, obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn; a dále vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

Stavební zákon upravuje účastníky řízení konkrétněji než správní řád (což je logické, neboť správní řád upravuje účastníky pro daleko širší okruh správních řízení). První skupinou jsou ti, o nichž (tedy o jejich právech nebo povinnostech) se přímo rozhoduje, druhou skupinou jsou ti, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčena. Osobami, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, mohou být v některých územních řízeních občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti (např. podle zákona o ochraně přírody a krajiny nebo podle vodního zákona), jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek. Jsou to taková územní řízení, kde je posuzován vliv záměru na životní prostředí.

O vydání územního rozhodnutí musí žadatel požádat věcně a místně příslušný stavební úřad (podobu předepsaného formuláře upravuje prováděcí vyhláška – viz přílohy č. 7-11). Žádost musí obsahovat údaje o tom, kdo ji podává, údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo o stavbě, na nichž se má

záměr uskutečnit, a dále vlastníky sousedních pozemků nebo nemovitostí na nich, pokud může být jejich právo rozhodnutí dotčeno. V § 86 odst. 2 stavebního zákona je přesně stanoveno, co musí žadatel k žádosti přiložit. Jsou to mimo jiné doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo smlouva nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů; dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, výkresovou dokumentaci a dokladovou část atd. (kompletní seznam viz přílohy č. 7-11 – část B žádosti). Dokumentaci vždy zpracovává autorizovaný projektant.

Pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve žadatele k jejímu doplnění a řízení usnesením přeruší (doručuje se pouze žadateli). Pokud dokumentaci nezpracuje projektant, stavební úřad řízení usnesením zastaví (doručuje se pouze žadateli).

Pokud je žádost obsahuje požadované náležitosti, oznámí stavební úřad zahájení územního řízení a nařídí ústní jednání (je-li to účelné, spojí se s ohledáním na místě), oznámení o konání ústního jednání doručí 15 dní předem. Při ústním jednání mohou účastníci uplatnit návrhy, námitky a připomínky. Pokud se ústní jednání nekoná (např. jsou-li stavebnímu úřadu dobře známy poměry v území), musí pro uplatnění námitek a připomínek a závazných stanovisek stanovit přiměřenou lhůtu. K později uplatněným námitkám, připomínkám a stanoviskům se nepřihlíží. Oznámení o zahájení řízení a další úkony se doručují účastníkům řízení a dotčených orgánům jednotlivě; jedná-li se řízení s velkým počtem účastníků, doručuje se žadateli, obci, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn; a dále vlastníkovi pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, nebo tomu, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, a dotčeným orgánům rovněž jednotlivě. Veřejnosti se konání ústního jednání oznamuje veřejnou vyhláškou. Další podrobnosti upravuje § 87 odst. 2 a odst. 3 stavebního zákona.

V územním řízení posuzuje stavební úřad, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, zejména

s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení (§ 90 stavebního zákona). V územním řízení mohou být posuzovány vlivy na životní prostředí.

Územní řízení je zakončeno vydáním územního rozhodnutí, kterým se schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby. V jednoduchých případech rozhodne stavební úřad neprodleně, nejpozději však do 60 dnů; ve zvlášť složitých případech rozhodne nejpozději do 90 dnů. Není-li záměr v souladu s výše uvedenými požadavky, nebo pokud by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné stavební zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.

Územní rozhodnutí se doručuje stejně jako oznámení zahájení řízení. Po nabytí právní moci, zašle stavební úřad žadateli a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem, stejnopis rozhodnutí s vyznačenou doložkou právní moci. Žadatel zároveň obdrží ověřenou grafickou přílohu (celková situace v měřítku katastrální mapy). Územní rozhodnutí platí 2 roky ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, v odůvodněných případech může platit nejdéle 5 let.

Žadatel může podat žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení (viz příloha č. 12). Pokud k žádosti připojí rovněž dokumentaci, která splňuje požadavky jak pro vydání územního rozhodnutí, tak požadavky pro projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení, vede se ve věci společné územní a stavební řízení. Vylučuje-li povaha věci nebo závazné stanovisko dotčeného orgánu společné řízení, vyloučí stavební úřad povolení stavby ze společného řízení a usnesením stavební řízení přeruší do doby, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí.

Zjednodušené územní řízení (§ 95 stavebního zákona) – pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, žádost je doložena závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčeným orgánů, souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiní věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranic s těmito pozemky (souhlas s navrhovaným záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu), rozhodne stavební úřad ve zjednodušeném územním řízení. Zjednodušené územní řízení nelze spojit se stavebním řízením. Pokud žádost nesplňuje výše uvedené podmínky, vydá stavební úřad usnesení o provedení územního řízení, které doručí pouze žadateli (proti usnesení se nelze odvolat a právní moci tedy nabývá doručením), a pokračuje v „klasickém" územním řízení.

Pokud žádost podmínky splňuje, posoudí stavební úřad záměr podle § 90 stavebního zákona (stejně jako v případě územního řízení), vyhotoví návrh výroku rozhodnutí a vyvěsí na dobu 15 dnů na úřední desku a doručí jej žadateli a dotčeným orgánům. Žadatel vyvěsí na dobu 15 dnů informace o návrhu na místo určené stavebním úřadem. Informace obsahuje údaje o žadateli, předmětu územního řízení a veřejném ústním jednání. Námitky účastníků a případné výhrady dotčených orgánů proti návrhu výroku mohou být uplatněny do 15 dnů ode dne vyvěšení. Pokud nikdo námitky ani výhrady nevznese, považuje se návrh výroku za vydané rozhodnutí, proti němuž se nelze odvolat. Rozhodnutí nabude právní moci následující den po uplynutí lhůty pro podání námitek a výhrad. Poté obdrží žadatel písemné vyhotovení úplného územního rozhodnutí, včetně odůvodnění, s doložkou právní moci s ověřenou grafickou přílohou (celková situace v měřítku katastrální mapy). Rozhodnutí obdrží rovněž obec, pokud není stavebním úřadem.

Územní rozhodnutí lze nahradit územním souhlasem (§ 96 stavebního zákona) nebo veřejnoprávní smlouvou (§ 78a stavebního zákona).

Územní souhlas (§ 96 stavebního zákona) – pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, vydá stavební úřad územní souhlas na místo územního rozhodnutí. Územní souhlas nelze vydat, pokud

závazné stanovisko obsahuje podmínky nebo nesouhlas, nebo pokud záměr podléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Případy, u kterých postačuje územní souhlas, taxativně vyjmenovává § 96 odst. 2 stavebního zákona. Jsou to stavební záměry uvedené v § 103 stavebního zákona (nevyžadující stavební povolení ani ohlášení), ohlašované stavby, změny staveb atd. Kompletní výčet případů je uveden v příloze č. 4.

Žádost o územní souhlas (na předepsaném formuláři – viz příloha č. 13) musí obsahovat údaje o tom, kdo ji podává, údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje dotčených pozemků a staveb. V § 96 odst. 3 stavebního zákona je přesně stanoveno, co musí žadatel k žádosti přiložit. Jsou to mimo jiné doklady prokazující jeho vlastnické právo, smlouva nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů; stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem; jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy atd. Podrobný výčet příloh žádosti je uveden v příloze č. 13 – část B žádosti.

Jsou-li splněny podmínky pro vydání územního souhlasu, tzn., že žádost je úplná a záměr je v souladu s požadavky podle § 90 stavebního zákona, vydá stavební úřad do 30 dnů územní souhlas, který nabývá právních účinků doručením (není rozhodnutím, proto nenabývá právní moci, ale právních účinků). Žadateli se doručuje s ověřeným situačním výkresem, s vyznačením účinnosti se zasílá osobám, které daly souhlas, dotčeným orgánům a místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebním úřadem. Územní souhlas obsahuje identifikační údaje o žadateli, popis záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž bude záměr uskutečněn a podmínky pro provedení záměru a pro zpracování projektové dokumentace. Územní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které musí být zahájeno do 1 roku ode dne nabytí právních účinků; rozhodnutí musí být vydáno nejpozději do 15 měsíců ode dne nabytí právních účinků územního souhlasu. Územní souhlas platí 2 roky ode dne jeho vydání, platnost nelze prodloužit.

Nejsou-li splněny podmínky pro vydání územního souhlasu (žádost nebo záměr nesplňují podmínky, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě těch, které daly souhlas se záměrem), vydá stavební úřad usnesení o provedení územního řízení, které se doručuje pouze žadateli, a které doručením nabude právní moci. Žádost o územní souhlas je pak považována za žádost o územní rozhodnutí. Pokud je to nezbytné, vyzve stavební úřad žadatele k doplnění žádosti (zejména o dokumentaci, která musí být zpracovaná autorizovaným projektantem) a pokračuje v územním řízení (lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od nabytí právní moci usnesení).

Stavebník může spolu s žádostí podat rovněž ohlášení stavebního záměru. Pokud žádosti i ohlášení splňují zákonem předepsané náležitosti, vydá stavební úřad společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Veřejnoprávní smlouva (§ 78a stavebního zákona) stavební úřad a žadatel mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území nahrazující územní rozhodnutí. Smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí. Podmínky pro vydání upravuje § 78a stavebního zákona a náležitosti obsahu veřejnoprávní smlouvy stanoví vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud se územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouva týká staveb leteckých, staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze, staveb dálnic, silnic, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikací, vodních děl nebo staveb na území vojenských újezdů, zasílá se územní rozhodnutí nebo územní souhlas také stavebnímu úřadu příslušnému k povolení stavby (viz speciální, vojenské a jiné stavební úřady v následující kapitole).

Vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu a veřejnoprávní smlouvy je zpoplatněno správním poplatkem, jehož výše je stanovena zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně položkou 17 přílohy – sazebníku.

2.2 Stavební řád

Stavební řád upravuje zejména povolování staveb a jejich změn, terénních úprav a zařízení, užívaní a odstraňování staveb, dohled a zvláštní pravomoci stavebních úřadů, postavení a oprávnění autorizovaných inspektorů, soustavu stavebních úřadů, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě a provádění staveb. Stejně jako územní plánování, dotýká se i stavební řád řady veřejných zájmů, k jejichž ochraně jsou povolány dotčené orgány.

Působnost ve věcech stavebního řádu zajišťují obecné stavební úřady, speciální stavební úřady a vojenské a jiné stavební úřady.

Obecními stavebními úřady jsou (§ 13 stavebního zákona):

- Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu,
- krajský úřad,
- obecní úřad obce s rozšířenou působností,
- pověřený obecní úřad,
- městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. 12. 2012.

Speciální stavební úřady (§ 15 stavebního zákona) – vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou územního rozhodování, a to u:

- staveb leteckých,
- staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,
- staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,
- vodní děl.

Speciálními stavebními úřady jsou úřady pro civilní letectví, drážní správní úřady, silniční správní úřady a vodoprávní úřady.

Vojenské a jiné stavební úřady (§ 16 stavebního zákona) – jsou dalšími úřady, které vykonávají působnost stavebních úřadů, s výjimkou územního rozhodování. Jsou to:

- újezdní úřady vykonávající působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů (jako jediné jsou rovněž orgánem územního plánování),
- Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou osobou jím zřízenou nebo založenou,
- Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služby s výjimkou staveb nebo jejich částí převážně užívaných pro účely bytové nebo rekreační, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu,
- Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek,
- Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy a u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení, a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výrobny elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více,
- obvodní báňské úřady v dobývacích prostorech, jde-li o stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad, a skladů výbušnin, s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu podle odstavce 2 písm. d) a staveb vodních děl.

2.2.1 Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce

2.2.1.1 Základní pojmy

Stavbou jsou veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Terénní úpravou se rozumí zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce, nejedná-li se o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem, například skladovací a odstavné plochy, násypy, zavážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.

Zařízením se rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m^2 se považuje za stavbu pro reklamu.

Udržovacími pracemi jsou opravy fasády a vnitřních omítek, obkladů stěn, podlah, výměna a oprava střešní krytiny, opravy vnitřních instalací, opravy oken, opravy ústředního topení, výměny kuchyňských linek, van apod. Nesmí se jimi měnit vzhled stavby.

2.2.1.2 Povolení a ohlášení

V předchozí podkapitole je popsáno, jak probíhá územní řízení. Pokud tedy žadatel úspěšně získá územní rozhodnutí nebo územní souhlas, může pokračovat v realizaci svého záměru. K tomu musí získat stavební povolení anebo musí ohlásit stavební záměr stavebnímu úřadu a získat souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Stavební zákon však taxativně vymezil i některé stavební záměry, které nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení.

Záměry nevyžadující stavební povolení ani ohlášení (§ 103 stavebního zákona) – stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona, terénní úpravy uvedené v § 80 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, úpravy pozemků uvedené v 80 odst. 3 písm. e) stavebního zákona (toto jsou záměry, které též nevyžadují ani územní povolení ani územní souhlas), nadzemní a podzemní komunikační vedení sítí elektronických komunikací, atd. atd. Kompletní výčet záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení je uveden v příloze č. 5. To, že tyto záměry nevyžadují stavební povolení ani ohlášení však neznamená, že k jejich realizaci není potřeba nic. S výjimkou záměrů uvedených v § 79 odst. 2 a § 80 odst. 3 písm. a), e) stavebního zákona je nutné požádat o vydání územního rozhodnutí nebo o vydání územního souhlasu.

Jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce vyžadující ohlášení (§ 104 stavebního zákona) – jak už napovídá název, jedná se o jednoduché stavby, terénní úpravy a udržovací práce. Tyto záměry postačuje ohlásit stavebnímu úřadu a získat souhlas o provedením ohlášeného stavebního záměru. Zákon taxativně vyjmenovává stavební záměry, u nichž postačuje ohlášení. Jsou to např. stavby pro bydlení a pro rodinnou rekreaci do 150 m2 celkové zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím; stavby do 50 m^2 celkové zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m; stavby pro reklamu podle § 3 odst. 2 stavebního zákona; stavby opěrných zdí do výšky 1 m, které hraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím; terénní úpravy neuvedené v § 103 odst. 1 písm. b) stavebního zákona; udržovací práce na stavbě neuvedené v § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona atd. atd. Kompletní výčet stavebních záměrů, u nichž postačuje ohlášení, je uveden v příloze č. 6. Stavební zákon dále stanovuje, že ohlášení nevyžadují stavby a terénní úpravy, u kterých to stavební úřad stanovil v územním rozhodnutí (§ 78 odst. 6 stavebního zákona).

Ohlášení stavby uvedené v 104 odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona, změny takové stavby (§ 2 odst. 5 stavebního zákona) a změny takové stavby před dokončením (§ 118 odst. 4 stavebního zákona), které podléhala ohlášení musí být podáno na předepsaném formuláři (viz příloha č. 14) a musí obsahovat údaje o stavebníkovi,

o pozemku, o ohlašovaném stavebním záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, zda se k jeho provedení má použít sousední nemovitost (v tom případě souhlas vlastníka této nemovitosti); u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění.

K ohlášení stavebník připojí mimo jiné následující doklady (§ 105 stavebního zákona): doklad prokazující vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavební záměr anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku či stavbě, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn (tyto doklady se předkládají, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem); územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí anebo územní souhlas, pokud je jejich vydání tímto zákonem vyžadováno a nevydal je stavební úřad příslušný k povolení stavby (pokud je stavební úřad příslušný k vydání územního rozhodnutí, veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo územního souhlasu totožný se stavebním úřadem příslušným vydat stavební povolení, tyto doklady se nepředkládají, neboť stejnopisy těchto dokladů jsou u tohoto stavební úřadu uloženy), souhlasná závazná stanoviska, popřípadě souhlasná rozhodnutí dotčených orgánů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem atd. Kompletní seznam je opět uveden v příloze 14 – část B ohlášení.

Pokud je ohlášení úplné a ohlášený stavební záměr je souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí anebo územním souhlasem, atd., vydá stavební úřad písemný souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení. Ohlášení se neprojednává ve stavebním řízení a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru není správním rozhodnutím.

Souhlas obsahuje identifikační údaje o stavebníkovi, popisu druhu a účelu stavebního záměru a dobu trvání u dočasné stavby, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž má být stavební záměr uskutečněn. Souhlas se doručí stavebníkovi,

osobám, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavební záměr uskutečněn, vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem, místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není stavebníkem. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení stavebníkovi. Souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které musí být zahájeno do 1 roku ode dne nabytí právních účinků; rozhodnutí musí být vydáno nejpozději do 15 měsíců ode dne nabytí právních účinků územního souhlasu. Souhlas platí 2 roky ode dne jeho vydání, platnost nelze prodloužit.

Pokud není ohlášení úplné nebo záměr nesplňuje stanovené podmínky pro vydání souhlasu, rozhodne stavební úřad usnesením o provedení stavebního řízení. Usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat. Stavební řízení je potom zahájeno dnem podání ohlášení a podané ohlášení se považuje za žádost o stavební povolení. Pokud je to nutné, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění žádosti.

Stavební řízení (§ 108 – § 115 stavebního zákona) proběhne u všech staveb, které není možné provést bez povolení nebo ohlášení nebo na ohlášení. Účastníkem stavebního řízení je pouze stavebník; vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem; vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno; 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 prováděním stavby přímo dotčena; vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno; ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno; osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí.

Žádost o stavební povolení musí být podána na předepsané formuláři (viz příloha č. 15) a musí obsahovat identifikační údaje o stavebníkovi, o pozemku, základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, údaj o tom,

kdo bude stavební záměr provádět, a vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti; u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění.

K žádosti stavebník mimo jiné doloží doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek; projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situaci stavby, dokladovou část, zásady organizace výstavby a dokumentaci objektů, plán kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů, atd. Kompletní výčet požadovaných dokladů je uveden v příloze č. 15 – část B žádosti. Projektová dokumentace se přikládá dvojmo, pokud obecní úřad v místě stavby není stavebním úřadem, potom trojmo. Pokud není stavebník vlastníkem stavby, připojí se další vyhotovení. Pokud není projektová dokumentace zpracovaná oprávněnou osobou, stavební úřad řízení usnesením zastaví. Usnesení se doručuje pouze stavebníkovi.

Stavební orgán předloženou žádost a připojené podklady přezkoumá (§ 111 stavebního zákona). Zkoumá, zda lze stavbu provést a ověřuje, zda je projektová dokumentace v souladu s územně plánovací dokumentací, popřípadě s územním rozhodnutím (nebo veřejnoprávní smlouvou) nebo s územním souhlasem, zda je úplná a přehledná, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického a jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby a zda předložené podklady vyhovují požadavkům dotčených orgánů, dále ověřuje účinky budoucího užívání stavby. Pokud žádost nesplňuje stanovené požadavky, stavební úřad řízení usnesením přeruší a vyzve stavebníka k doplnění.

Stavební úřad oznámí účastníkům řízení a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení (nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné) a upozorní je, že námitky a závazná stanoviska mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, potom k nim již nebude přihlédnuto. Pokud jsou poměry stanoviště

stavebnímu úřadu dobře známy, může od ústního jednání upustit, musí však určit lhůtu k uplatnění námitek a závazných stanovisek (ne kratší než 10 dnů).

V jednoduchých případech, zvláště pokud lze rozhodnout již na základě předložených podkladů, rozhodne stavební úřad bezodkladně, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení, ve zvlášť složitých případech rozhodne nejdéle do 90 dnů.

Stavební povolení (§ 115 stavební zákona) – ve stavebním povolení se stanoví podmínky pro provedení stavby a popřípadě podmínky pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu (včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby. Stanoví, které fáze výstavby stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek, dále může stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu. U staveb s technologickým zařízením může stavební úřad uložit zkušební provoz. Po nabytí právní moci zašle stavební úřad jedno vyhotovení ověřené projektové dokumentace stavebníkovi a druhou vlastníkovi stavby, pokud není stavebníkem. Stavební povolení pozbývá platnosti, pokud stavba není zahájena do 2 let ode dne nabytí právní moci povolení. Platnost může být prodloužena, pokud před uplynutím podá stavebník odůvodněnou žádost.

Veřejnoprávní smlouva (§ 116 stavebního zákona) může být uzavřena mezi stavebním úřadem a stavebníkem u staveb vyžadujících stavební povolení. Tato smlouva pak nahrazuje stavební povolení.

2.2.1.3 Užívání staveb

Dokončené stavby, popřípadě části stavby schopné samostatného užívání mohou být užívány jen na základě kolaudačního souhlasu nebo na základě oznámení stavebnímu úřadu. Stavební úřad zkoumá, zda byla stavba provedena v souladu s územním rozhodnutím (veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí nebo územním souhlasem) a stavebním povolením (popř. souhlasem s provedením ohlášení

záměru), s dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, se stanovisky nebo závaznými stanovisky (popř. rozhodnutím) dotčených orgánů, zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu, dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostřední (§ 119 odst. 2 stavebního zákona).

Kolaudační souhlas (§ 122 stavebního zákona) musí být vydán u staveb, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit (např. nemocnice, škola, nájemní bytový dům, stavba pro obchod a průmysl, stavba pro shromažďování většího počtu osob, stavba dopravní a občanské infrastruktury, stavba pro ubytování odsouzených a obviněných, dále stavba, u které bylo stanoveno provedení zkušebního provozu, a změna stavby, která je kulturní památkou. O kolaudační souhlas žádá stavebník příslušný stavební úřad na stanoveném formuláři (viz příloha č. 16). V žádosti se uvedou identifikační údaje o stavbě a předpokládaný termín jejího dokončení. Pro vydání kolaudačního souhlasu opatří stavebník závazná stanoviska dotčených orgánů k užívání stavby, a pokud je stavba předmětem evidence v katastru nemovitostí, zajistí stavebník geometrický plán.

Stavební úřad stanoví do 15 dnů od doručení žádosti termín závěrečné kontrolní prohlídky a uvede, které doklady budou stavebníkem předloženy. Závěrečná kontrolní prohlídka proběhne nejpozději do 60 dnů od doručení žádosti. Při závěrečné kontrolní prohlídce se zkoumá splnění podmínek stanovených v § 119 odst. 2 stavebního zákona, a pokud nejsou zjištěny závady bránící bezpečnému užívání stavby a rozpor se stanovenými podmínky, vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby. Kolaudační souhlas není rozhodnutím. Lze jej přezkoumat v přezkumném řízení, které musí být zahájeno do 1 roku ode dne nabytí právních účinků; rozhodnutí musí být vydáno nejpozději do 15 měsíců ode dne nabytí právních účinků kolaudačního souhlasu.

Pokud jsou zjištěny závady bránící bezpečnému užívání nebo rozpor se stanovenými podmínkami, kolaudační souhlas se nevydá a užívání se rozhodnutím (první úkon v řízení, odvolání nemá odkladný účinek) zakáže. Účastníkem tohoto řízení

je stavitel, vlastník stavby a popř. budoucí uživatel. Poté, co stavebník oznámí písemně odstranění nedostatků, stavební úřad ověří, že oznámení odpovídá skutečnosti, a do 15 dnů vydá kolaudační souhlas. Pokud je žádost doložena odborným posudkem (certifikátem) autorizovaného inspektora, může být upuštěno od závěrečné kontrolní prohlídky, a kolaudační souhlas se vydá rovnou.

Oznámení o užívání stavby (§ 120 stavebního zákona) – stavebník je povinen oznámit (na předepsaném formuláři – viz příloha č. 17) záměr započít s užíváním stavby, a to nejméně 30 dnů předem. Oznámení o užívání stavby se užije u všech staveb, u nichž není potřeba kolaudačního souhlasu. V oznámení musí být uvedeno označení stavby, údaje o umístění a povolení stavby, předpokládaný termín dokončení stavby a zahájení jejího užívání. S užíváním může být započato den poté, co stavební úřad po kontrolní prohlídce stavby uvede do protokolu ověření splnění podmínek, nebo pokud není do 30 dnů od oznámení rozhodnutím užívání zakázáno (odvolání nemá odkladný účinek). Účastníkem tohoto řízení je pouze stavebník, popř. vlastník stavby. Pokud dojde k odstranění nedostatků, pro které bylo užívání zakázáno, může být s užívání započato pouze na základě písemného souhlasu stavebního úřadu.

Předčasné užívání stavby (§ 123 stavebního zákona) – pokud to nemá podstatná vliv na uživatelnost stavby a neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí může stavební úřad na základě žádosti stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby. Pokud je stavba prováděna dodavatelsky, připojí stavebník k žádosti (na předepsané formuláři – viz příloha č. 18) dohodu se zhotovitelem stavby, která obsahuje souhlas a sjednané podmínky předčasného užívání; u ostatních staveb navrhne stavebník podmínky předčasného užívání v žádosti. K žádosti musí být doložena závazná stanoviska dotčených orgánů.

Pokud nejsou splněny podmínky pro povolení předčasného užívání stavby, žádost je zamítnuta. Po dokončení je nutno požádat o kolaudační souhlas, o povolení zkušebního provozu nebo oznámit užívání stavby.

Zkušební provoz (§ 124 stavebního zákona) povolí stavební úřad na základě odůvodněné žádosti stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu. Zkušebním provozem se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle

dokumentace nebo projektové dokumentace. V rozhodnutí je uvedena především doba trvání zkušebního provozu, podmínky pro něj, popř. podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Zkušební provoz lze povolit pouze na základě souhlasného závazného stanoviska, popř. rozhodnutí dotčeného orgánu. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu připojí stavebník k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu.

Vydání stavebního povolení, souhlasu s ohlášením, rozhodnutí o povolení užívání stavby, rozhodnutí o povolení předčasného užívání, rozhodnutí o povolení zkušebního provozu atd. je zpoplatněno správním poplatkem, jehož výše je stanovena zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně položkou 18 přílohy – sazebníku.

2.2.2 Správní delikty

Stejně jako většina ostatních zákonů vztahujících se k výkonu veřejné správy, i stavební zákon obsahuje ustanovení o správních deliktech, a to o přestupcích a o správních deliktech právnických nebo podnikajících fyzických osob. Procesní stránka přestupků je upravena zákonem o přestupcích a podpůrně správním řádem, řízení o správních deliktech právnických nebo podnikajících fyzických osob upravuje správní řád. Stavební zákon uvádí pouze skutkové podstaty správních deliktů a sankce za ně.

2.2.2.1 Přestupky

Ustanovení o přestupcích ve stavebním zákoně má určitá specifika oproti zákonu o přestupcích. Přestupky jsou rozděleny do několika skupin, a to podle subjektu, který se přestupku může dopustit. Přestupku se tedy může dopustit každá fyzická osoba, fyzická osoba jako stavebník, fyzická osoba jako stavbyvedoucí, fyzická osoba vykonávající stavební dozor, fyzická osoba jako vlastník stavby, fyzická osoba jako vlastník zařízení, fyzická osoba jako vlastník technické infrastruktury a fyzická osoba jako autorizovaný inspektor. Přestupky jsou upraveny §§ 178 a 179 stavebního zákona.

2.2.2.2 Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob

Rovněž ustanovení o správních deliktech rozlišuje několik různých skupin podle subjektu, který se protiprávního jednání dopustil – právnická nebo podnikající fyzická osoba, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavební podnikatel, právnická osoba jako vlastník stavby, právnická osoba jako vlastník zařízení, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník technické infrastruktury, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako autorizovaný inspektor. Správní delikty jsou upraveny §§ 180 a 181.

2.2.3 Správní delikty ve správním obvodu stavebního úřadu Městského úřadu Tachov

V této podkapitole se bude práce zabývat správními delikty, které byly spáchány ve správním obvodu stavebního úřadu Městského úřadu Tachov v době od 1. 1. 2007, kdy vstoupil v účinnost nový stavební zákon, do 31. 12. 2012 (kdy vstoupil v účinnost zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, který skutkové podstaty správní deliktů výrazně změnil). Navíc v letošním roce zatím nebylo pravomocně ukončeno žádné správní řízení o správním deliktu.

Z údajů, které byly poskytnuty pracovníky stavebního úřadu Městského úřadu Tachov, bylo zjištěno, že v letech 2007 až 2012 bylo spácháno celkem 32 správních deliktů (z toho 10 přestupků, které spáchaly fyzické osoby, a 22 správních deliktů, které spáchaly právnické a podnikající fyzické osoby (podrobnější informace jsou uvedeny v příloze č. 19).

Převážnou část správních deliktů spáchaly fyzické osoby, právnické osoby a fyzické podnikající osoby tím, že prováděly stavby a jiné záměry bez územního rozhodnutí, bez územního souhlasu, bez ohlášení stavby nebo bez stavebního povolení (20 z celkových 32 pravomocně ukončených řízení o správních deliktech). Všechny tyto

delikty se týkají povinností, jejichž splnění stavební zákon požaduje již před zahájením realizace samotného záměru.

Je tedy zřejmé, že k protiprávnímu v oblasti stavebního práva dochází, což může být způsobeno i tím, že stavební zákon i se všemi svými prováděcími vyhlášky, je právní nornou velmi složitou, někdy i nejasnou.

Závěr

Tato bakalářská práce se v první části zabývala správním právem jako takovým, ve druhé části potom stavebním řízením, či spíše stavebním zákonem jako celkem. Cílem bylo podat základní informace o správním právu, správním řízení, správním rozhodování, o subjektech, o stavebním řízení, poukázat na nejasnosti a nepřesnosti, které často vedou ke správním deliktům, odhalit nejčastější chyby a předložit návrhy, jak usnadnit postupy správního rozhodování.

Správní právo je velmi rozsáhlou částí našeho právního řádu, která upravuje téměř všechny oblasti veřejného života. Do podskupiny správního práva můžeme zahrnout velké množství právních norem, které upravují veškerou činnost veřejné správy.

Jednou z těchto norem je také stavební zákon. Jedná se o rozsáhlou a složitou právní normu, které se ale může dotýkat nás všech (každý z nás může být někdy stavebníkem, vlastníkem sousední nemovitosti apod.). Navíc k provedení stavebního zákona bylo vydáno poměrně velké množství prováděcích (hlavně technických) vyhlášek. To samozřejmě velmi ztěžuje orientaci laické veřejnosti v celé oblasti stavebního práva.

Stavební zákon upravuje územní plánování, územní řízení, stavební řízení apod., což jsou složité, časově a často i finančně náročné procesy s velkým počtem účastníků, mnohá se týkají rozsáhlých území a je k nim potřeba opatřit velké množství dokumentace. Celou situaci navíc komplikuje skutečnost, že celá řada ustanovení je velmi složitá a nesrozumitelná (např. ustanovení o účastnících řízení). Následkem toho občané velmi často nejsou schopni správně vyhodnotit, co všechno si musejí obstarat pro to které řízení, a které řízení vlastně musejí absolvovat, aby mohli uskutečnit svůj záměr. Problémem (možná i slabinou) stavebního zákona je i to, že nelze paušalizovat, která řízení jsou potřeba pro konkrétní záměr. Nelze říct, že pokud bude nutné vyřízení územního rozhodnutí, bude to automaticky znamenat, že k uskutečnění záměru bude nutné vyřízení rovněž stavebního povolení, nebo že pokud není k uskutečnění záměru ohlášení ani stavební povolení, nemusí si občan vyřídit žádné jiné povolení. Nastává celá řada variant, kterou kombinaci různých povolení bude stavební zákon vyžadovat,

protože každé řízení, každé území je naprosto specifické. To pak vede k pochybením, která mohou vyústit až v řízení o správním deliktu.

Občan si vyhledá ve stavebním zákoně, co potřebuje pro nějaký svůj záměr a zjistí například, že nepotřebuje žádné ohlášení nebo stavební povolení. Protože však nezná stavební zákon, neví už, že musí požádat o územní rozhodnutí nebo územní souhlas, a započne svůj záměr realizovat, čímž se dopustí přestupku nebo správního deliktu (v závislosti na tom, zda se jedná o fyzickou osobu nebo o osobu právnickou nebo fyzickou podnikající). Bohužel často nemá jinou možnost, kde si zjistit požadované informace, než právě ve stavebním zákoně. Spolehnout se na informace, které vyhledá na internetu, může být zrádné, a najít informace na stránkách obecních úřadů je často nemožné (pokud na stránkách obecních úřadu něco zveřejněno je, bývají to často pouze stavebním zákonem stanovené formuláře jednotlivých žádostí). Pak mu tedy nezbývá nic jiného, než navštívit stavební úřad a snažit se zjistit informace tam.

Z údajů uvedených v předchozí podkapitole bylo zjištěno, že převážná část deliktů se týkala nesplnění povinností, jejichž splnění stavební zákon požaduje již před zahájením realizace samotného záměru. Může se tedy často jednat o protiprávní jednání, které nastane v důsledku neznalosti stavebního zákona (přesto, že neznalost zákona neomlouvá). Neznamená to ale, že občan neměl snahu všechny informace zjistit. Může však paradoxně nastat rovněž situace, kdy se občan rozhodne nevyřídit si potřebná povolení právě na základě toho, že se s podmínkami stanovenými ve stavebním zákoně seznámil. Složitost, nesrozumitelnost a náročnost jednotlivých úkonů ho odradí od toho, aby celé řízení absolvoval, a rozhodne se raději riskovat případný postih.

Není problémem občanů, že zákony jsou pro ně často nesrozumitelné a nejasné. Jak řekl už Seneca Lucius Annaeus, zákon má být stručný, aby si jej i nezkušení lidé snáze zapamatovali (viz motto práce). Když byl nový stavební zákon schvalován, byl prezentován jak právní předpis, který lidem výrazně uleví od administrativy týkající se oblasti stavebního řádu a územního řízení. Nakolik se to podařilo, je velice diskutabilní. Stačí si porovnat formulář „Ohlášení stavby“, což by měl být ten jednodušší způsob, a formulář „Žádost o stavební povolení“. Po porovnání obou formulářů zjistíme, že pro

ohlášení stavby musí žadatel předložit dokonce víc dokladů než pro stavební řízení. To, z pohledu laika, jako usnadnění administrativy příliš nevyznívá.

Ideálním řešením této situace by samozřejmě bylo vypracování takového stavebního zákona, který by alespoň drobným stavebníkům administrativní zátěž skutečně snížil. Spoléhat se však to, že se problém může vyřešit prostřednictvím právních norem, je naivní (dovolím si použít tohoto výrazu), neboť stále častěji jsou zákony po novelizaci složitější a nepřehlednější než před ní (stačí porovnat původní a nový správní řád).

Je tedy na orgánech veřejné správy, aby poskytly lidem maximální součinnost, protože v konečném důsledku to může usnadnit jednání i jim. Řešením této situace by mohlo být vypracování stručných návodů, jak konkrétní situace řešit, vysvětlení procesů probíhajících při územním plánování, územním řízení a stavebním řízení přijatelnější a jednodušší formou (jak se o to pokouší tato práce) a vypracování různých seznamů, ve kterých by bylo uvedeno, který záměr potřebuje nebo naopak nepotřebuje které povolení nebo rozhodnutí (viz přílohy č. 3-6 této práce), a zveřejnění těchto informací na webových stránkách obecních úřadů. V dnešní době, kdy přístup k internetu má stále větší množství lidí, by si tyto informace jistě našly své adresáty a mohly by jim pomoci v orientaci ve stavebním právu a při řešení jejich problémů.

Seznam použité literatury a zdrojů

Literatura:

» HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha: nakladatelství C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2

» SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6

» HEJDA, J. – PŘIBYL, K.: *Správní právo*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011, 149 s., ISBN 978-80-87472-14-9

» PŘIBYL, K. – HEJDA, J.: *Správní právo II*. 1. vydání, České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, 191 s., ISBN 80-86708-23-3

» ONDRUŠ, R.: *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou poznámkami*. Praha: Linde Praha a. s., 2005, 515 s., ISBN 80-7201-523-0

» JEMELKA, L. a kol.: *Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb.: (příručka)*. 1. vydání, Praha: Institut pro místní správu, 2005, 99 s., ISBN 80-86976-05-X

» PEKOVÁ, J. – PILNÝ J. – JETMAR M.: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. přepracované vydání, Praha: ASPI, a. s., 2005, 556 s., ISBN 80-7357-052-1

» KRBOVÁ, Jana: *6MV110 Veřejná správa*, 2007, učební pomůcka

» *Stavební zákon a jeho prováděcí předpisy – poznámky a vysvětlivky.* 1. vydání, Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2007, 560 s. ISBN 978-80-86905-35-8

» SLÁDEČEK, V. – POUPEROVÁ, O. a kolektiv: *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Nakladatelství Leges s.r.o., 2011, 416 s., ISBN 978-80-87212-80-6

Právní předpisy:

» Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

» Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
» Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.
» Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností
» Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
» Zákon č. 13/1997 Sb., o silničním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů
» Vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů

Elektronické zdroje:

» Citáty o Spravedlnosti, Zákonech, Soudu a Trestu [online] 2011 [cit. 2013-03-31]. Dostupné z WWW: http://cituj.cz/Citaty/kat-151.aspx?pg
» Seznam ústavních zákonů [online] 2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z WWW: http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_%C3%BAstavn%C3%ADch_z%C3%A1kon%C5%AF_%C4%8Desk%C3%A9_republiky

» Prof. Vladimír Sládeček: Prameny správního práva – učební pomůcka [online]. 2013 [cit. 2013-03-14]. Dostupné z WWW: www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Sprava/Prameny_spravniho_prava_2013.ppt

» Veřejný ochránce práv: Principy dobré správy [online]. 2013 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z WWW: http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/stanoviskaochrance/principy-dobre-spravy/. – Příloha č. 1

» Územní plán města Tachova [online]. 2013 [cit. 2013-04-14]. Dostupné z WWW: http://www.tachov-mesto.cz/www/informace-o-meste/mesto-a-samosprava/uzemni-plan.html – Příloha č. 2

» Informace k prováděcím vyhláškám ke stavebnímu zákonu [online]. 2013 [cit. 2013-04-20]. Dostupné z WWW: http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Novela-stavebniho-zakona/Provadeci-vyhlasky/Informace-k-provadecim-vyhlaskam-ke-stavebnimu-zak

Seznam příloh

1. Veřejný ochránce práv: Principy dobré správy.
2. Územní plán města Tachova
3. Seznam záměrů nevyžadujících územní rozhodnutí ani územní souhlas
4. Seznam záměrů, na které postačuje územní souhlas
5. Seznam záměrů nevyžadující stavební povolení ani ohlášení
6. Seznam záměrů vyžadující ohlášení
7. Žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby
8. Žádost o vydání rozhodnutí o změně využití území
9. Žádost o vydání rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území
10. Žádost o vydání rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemku
11. Žádost o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu
12. Žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení
13. Žádost o územní souhlas
14. Ohlášení stavby
15. Žádost o stavební povolení
16. Žádost o vydání kolaudačního souhlasu
17. Oznámení o užívání stavby
18. Žádost o povolení předčasného užívání stavby
19. Tabulky a grafy