

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů

Lucie Klacková

Plzeň, 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů

Lucie Klacková

Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.**
Katedra správního práva

Plzeň, 2015

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Ing. Lucie KLACKOVÁ**
Osobní číslo: **R10M0082P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů**
Zadávací katedra: **Katedra správního práva**

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

1. Obsah
2. Úvod
3. Vymezení základních pojmů (stavba, nepovolená stavba, neoprávněná stavba)
4. Význam a závaznost judikatury správních soudů
5. Řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby
6. Judikatura správních soudů ve věcech tzv. "černých staveb"
7. Závěr
8. Seznam literatury

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- **DOLEŽAL, J., et al. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související: s poznámkami. 1. vydání. Praha: Linde, 2006. 703 s. ISBN 80-7201-626-1.**
- **HENDRYCH, D., et al. Správní právo: obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.**
- **JEMELKA, L., et al. Soudní řád správní: komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.**
- **MACHÁČKOVÁ, J., et al. Stavební zákon: komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 880 s. ISBN 978-80-7400-492-6.**
- **MAREČEK, J., et al. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.**
- **MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. Přehled judikatury z oblasti stavebního práva. 1. vydání. Praha: ASPI, 2008, 1434 s. ISBN 978-80-7357-296-9.**
- **VEDRAL, J., Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce:

10. září 2014

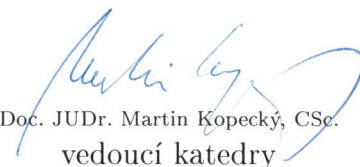
Termín odevzdání diplomové práce:

31. března 2015

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry



V Plzni dne 10. října 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů* vypracovala samostatně a výhradně s použitím uvedených pramenů a literatury.

V Plzni dne 31. 3. 2015

.....
Lucie Klacková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. Milanu Podhrázkému, Ph.D. za jeho čas, odborné vedení a cenné rady, kterými přispěl k vypracování této práce.

Obsah

PROHLÁŠENÍ	5
PODĚKOVÁNÍ.....	6
OBSAH.....	7
1 ÚVOD	9
2 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	12
2.1 Stavba	14
2.2 Stavba řádně povolená	17
2.3 Nepovolená stavba (tzv. černá stavba)	18
2.4 Neoprávněná stavba	19
3 VÝZNAM A ZÁVAZNOST JUDIKATURY SPRÁVNÍCH SOUDŮ	22
3.1 Judikatura v kontinentálním právu	22
3.2 Role judikatury v českém právu.....	23
3.3 Judikatura správních soudů	25
3.3.1 Význam a závaznost judikatury NSS.....	26
3.3.2 Systém publikace správní judikatury	32
4 ZÁKONNÁ A JUDIKATORNÍ VÝCHODISKA K PROBLEMATICE NEPOVOLENÝCH STAVEB	34
4.1 Organizace na úseku stavebního práva	34
4.2 Územní plánování a územní rozhodování.....	36
4.3 Rozhodování v režimu stavebního řádu	43
4.4 Odstraňování staveb dle stavebního zákona	46

5	PRÁVNÍ ASPEKTY ŘÍZENÍ O NEPOVOLENÉ STAVBĚ.....	51
5.1	Řízení o odstranění stavby	52
5.2	Řízení o dodatečném povolení stavby	59
5.3	Opakované stavební řízení.....	64
5.4	Ochrana před nečinností stavebního úřadu v souvislosti s nepovolenými stavbami	64
5.5	Správní delikty a sankce na úseku veřejného stavebního práva v souvislosti s nepovolenými stavbami	69
6	ZÁVĚR.....	74
	RESUMÉ	77
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	78

1 Úvod

Nepovolené stavby, neboli tzv. „černé stavby“ jsou, nejen v současné době, velmi diskutovaným tématem. V současnosti se jejich počet odhaduje na 1-2 stavby ze sta. Větší díl těchto staveb tvoří menší stavby do 25m² zastavěné plochy jako jsou např. kůlny, přístavby, přístřešky apod. Čas od času je ovšem odhalena existence rozlohou mnohem větší „černé stavby“ a výjimkou nejsou ani stavby v chráněném krajinném území. Stavebníkům hrozí za výstavbu bez patřičných povolení vysoké pokuty a nepovoleným stavbám jejich zbourání. Některé „černé stavby“, a zvláště ty menšího charakteru, většinou nikomu kromě stavebních úřadů nevadí. Ovšem jiné mohou přinášet řadu problémů, a to počínaje nevhodným zasazením do krajiny, zatěžováním životního prostředí až po možné znásobení důsledků povodní či jiných živelných katastrof.

Řada lidí se neprávem domnívá, že pokud stavbu bez patřičného povolení jednou postaví, tak bude stavební úřad při dodatečném povolení stavby postupovat mírněji a nebude trvat na případném odstranění takové stavby. Ovšem nároky na dodatečně povolované stavby jsou minimálně stejné, jako na stavby zahájené po vydání řádného stavebního povolení. Takto se ke zmiňovanému vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75: *„Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“*

Hlavním právním předpisem, ze kterého práce vychází je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu¹. Poslední velká novela stavebního zákona nabyла účinnosti 1. 1. 2013, a to zákonem č. 350/2012 Sb. a přinesla do praxe velké množství změn. I přesto je však současně platný stavební zákon složitý a často neuchopitelný i pro odborníky. To je hlavním důvodem pro chystanou zásadní novelu stavebního zákona. Tu připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj a dle slov

¹ dále jen stavební zákon, někdy též zkratka SZ.

tehdejší² ministryně Mgr. et Mgr. Věry Jourové bude cílem snížení administrativní zátěže především v oblasti územního plánování a povolování staveb, novela by měla stavební zákon učinit srozumitelnějším a jednodušším pro stavebníky a měla by zjednodušit práci stavebních úřadů³. Termín pro předložení Vládě je dle Ministerstva pro místní rozvoj stanoven na měsíc červenec roku 2015 a předpokládaný termín nabytí účinnosti na měsíc červen 2016. Ve vazbě na ustanovení § 192 SZ se vedle stavebního zákona v řízeních před správními orgány subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Soudní přezkum správních rozhodnutí pak upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tedy i tyto právní předpisy tvoří důležitý zdroj informací pro tuto práci.

Práce si klade za cíl přiblížit základní otázky spojené s nepovolenými stavbami, a to jak z pohledu hmotněprávního, tak z pohledu procesněprávního. Hlavní náplní práce je práce s judikaturou správních soudů, tedy soudů krajských a především Nejvyššího správního soudu, neboť právě tyto soudy se zabývají otázkami stavebního práva a často řeší spory týkající se „černých staveb“. V předkládané diplomové práci jsou nejprve vymezeny základní pojmy, se kterými je nejčastěji pracováno. Takovými pojmy jsou stavba, nepovolená stavba (tzv. černá stavba), neoprávněná stavba a další. Vzhledem k tomu, že je v práci pracováno s vybranou judikaturou správních soudů, je dále zařazena kapitola věnující se významu a závaznosti judikatury obecně a posléze její roli v právním řádu ČR se zaměřením na judikaturu soudů činných na úseku správního soudnictví. Význam a závaznost judikatury správních soudů tkví v naplnění jednoho ze základních principů právního státu, a tím je v této oblasti možnost nezávislého posouzení správních rozhodnutí soudem. Judikatura správních soudů má však především jednotící charakter. Právní řád České republiky je založen na kontinentálním právním systému, ve kterém je právo dotvářeno soudy. J. Hoetzel toto vyjádřil slovy: „fakticky platí to právo, jak je nalézá praxe, a nikoliv, jak je psáno v zákonech“⁴. Vybraná judikatura je zařazována průběžně k probíraným oblastem a pro přehlednost jsou přímé citace judikátů v textu odlišeny kurzívou.

² Mgr. et Mgr. Věra Jourová byla ministryní pro místní rozvoj od 29. ledna 2014 do 3 října 2014.

³ tisková zpráva Ministerstva pro místní rozvoj, 2014, dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2014/Ministryne-Jourova-Takhle-zjednodusime-stavebni-za>.

⁴ HOETZEL, J., *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937, str. 48.

Problematice tzv. „černých staveb“ věnuje samozřejmě pozornost i současná odborná literatura. Publikací, které by se věnovaly výhradně tématu tzv. „černých staveb“, příliš není, patří mezi ně například publikace s názvem Legalizace staveb od autora Michala Lálíka. Přehled nejvýznamnější judikatury z oblasti stavebního práva přináší zejména publikace, jejímiž autory jsou M. Mazanec a J. Křenková. V neposlední řadě se danou problematikou zabývají i komentáře ke stavebnímu zákonu, tato práce vychází především z komentářů od J. Marečka či J. Macháčkové. Vzhledem k tomu, že stavební právo je podoblastí práva správního, nezbytnou literaturu pak tedy samozřejmě doplňují publikace věnující se správnímu právu. Bližší údaje o publikacích, které se staly zdrojem informací pro tuto diplomovou práci, jsou uvedeny v Seznamu použitých zdrojů a v poznámkovém aparátu pod čarou.

Téma „Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů“ jsem si vybrala proto, že je to téma, nejen v současné době, velmi aktuální a diskutované v široké veřejnosti. Byla bych ráda, pokud by tato práce byla přínosem nejen pro mne samotnou, ale i pro potenciální čtenáře zajímající se o tuto problematiku. Dalším důvodem pro výběr tématu práce bylo zjištění, že ucelené a zároveň podrobné pojednání o nepovolených stavbách se v právní literatuře jen těžko hledá.

Předkládaná diplomová práce si neklade za cíl zachytit všechny aspekty související s tématem práce vyčerpávajícím způsobem, což ani není s ohledem na rozsah práce možné, nicméně se pokouší o jednotné zpracování dané problematiky. Jejím smyslem je věcně a přitom relativně uceleně zmapovat, dle výběru autorky, nejzajímavější a nejfrekventovanější instituty stavebního práva související s tzv. „černými stavbami“ v judikatuře správních soudů.

2 Vymezení základních pojmů

Abych mohla dále pracovat s judikaturou v oblasti stavebního práva, konkrétně s judikaturou související s nepovolenými stavbami, nejprve bych v této kapitole vymeziła základní pojmy, se kterými budu v práci pracovat. Znalost těchto základních pojmů považuji za nezbytnou pro pochopení, ucelení a vytvoření si reálné představy o probíraném tématu. Výběr zmíněných základních pojmů jsem provedla na základě vlastního uvážení tak, aby tvořil základ, na kterém budu v práci dále stavět.

Stavební právo

Stavební právo z pohledu obvyklých kritérií pro nazírání na systém práva a jeho vnitřní diferenciaci nespadá do jediného právního odvětví, a proto je i úprava jeho nosných institutů obsažena v rozdílně orientovaných právních předpisech⁵. Stavební právo je tradičně děleno na stavební právo veřejné a stavební právo soukromé. Rozdíly mezi veřejným stavebním právem a soukromým stavebním právem jsou především v předmětu úpravy a v rozdílné právní úpravě.

Předmětem veřejného stavebního práva je obsah výkonu veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Právní úprava veřejného stavebního práva je obsažena ve stavebním zákoně a navazujících prováděcích předpisech. U veřejného stavebního práva jde o autoritativní uplatňování práva ze strany orgánů veřejné správy⁶.

Soukromé stavební právo tvoří soukromoprávní vztahy, a to především vlastnické a závazkové vztahy mezi zhotoviteli a objednateli stavebních děl. V rovině soukromého stavebního práva tedy jde o smluvní uplatňování práva mezi soukromými subjekty. Úprava soukromého stavebního práva je v současné době upravena zejména v občanském zákoníku.

Vzhledem k tématu práce: „Nepovolená stavba v judikatuře správních soudů“, bude tato práce pojednávat o stavebním právu veřejném, a tedy bude

⁵ MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, str. 7.

⁶ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 7.

vycházet zejména z úpravy ve stavebním zákoně a v navazujících prováděcích předpisech.

Stavební zákon a předpisy související

Současně platný stavební zákon, tedy zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinný od 1. 1. 2007 nahradil do té doby platný stavební zákon z roku 1976. Od počátku jeho existence byl stavební zákon již celkem třináctkrát novelizován, naposledy zákonem č. 257/2013 Sb. Ovšem nejrozsáhlejší novelou byla novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb. I přes četné novelizace v současné době připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj další velkou novelu stavebního zákona. Důvodem je především složitost současné úpravy.

Stavební zákon je systematicky rozčleněn na sedm částí, v nichž obsahově upravuje otázky územního plánování, stavebního řádu a další související otázky. V části upravující územní plánování jsou vymezeny především cíle a úkoly územního plánování, orgány územního plánování a nástroje územního plánování, včetně úpravy územního rozhodnutí. Do okruhu otázek stavebního řádu patří úprava povolování staveb a jejich změn, včetně ohlašování staveb, dále užívání a odstraňování staveb, úprava stavebního dozoru, vymezení soustavy stavebních úřadů, autorizovaných inspektorů a povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb. Souvisejícími otázkami, které upravuje stavební zákon, jsou například evidence územně plánovací činnosti, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, ochrana veřejných zájmů, a v neposlední řadě jsou zde upraveny správní delikty.

Pro úplnost přehledu základních pramenů veřejného stavebního práva dále uvádím výčet dalších zákonů a podzákonných právních norem, a to i přesto, že ne všechny mají souvislost s tématem této práce. Stavební zákon je dále výslovně doprovázen zákonem č. 184/2006 S., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), a také zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, kterým se výslovně změnilo a doplnilo celkem 51 souvisejících zákonů⁷. Mezi prameny veřejného stavebního práva je pak řazen i zákon č. 360/1992

⁷ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 10.

Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb., a zákona č. 405/2012 Sb.

Vedle stavebního zákona se v řízeních před správními orgány subsidiárně použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád⁸, což vyplývá přímo ze stavebního zákona, konkrétně z ustanovení § 192. Soudní přezkum správních rozhodnutí pak upravuje zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní⁹. Na tomto místě je třeba zmínit i úpravu správních deliktů v oblasti veřejného stavebního práva. Řízení o přestupcích, jako zvláštní druh správního řízení, upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zatímco řízení ve věcech tzv. jiných správních deliktů, které má povahu obecného správního řízení, upravuje již zmíněný správní řád. Zákonnou úpravu veřejného stavebního práva samozřejmě doplňuje i řada prováděcích právních předpisů¹⁰.

2.1 Stavba

Stavbou stavební zákon ve svém třetím odstavci druhého paragrafu rozumí 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. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům je stavba pro reklamu. Pro účely stavebního zákona se stavbou rozumí i část stavby nebo změna dokončené

⁸ dále jen správní řád, někdy též zkratka SŘ.

⁹ dále jen soudní řád správní, někdy též zkratka SŘS.

¹⁰ chronologický výčet nejdůležitějších prováděcích právních předpisů stavebního práva:

- vyhláška č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech,
- vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.,
- vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti, ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.,
- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269/2009 Sb., vyhlášky č. 22/2010 Sb., vyhlášky č. 20/200 Sb. a vyhlášky č. 431/2012 Sb.,
- vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.,
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

stavby. D. Hendrych k pojmu stavby dodává, že „z hlediska teorie představuje stavba neurčitý právní pojem technického obsahu“.¹¹

Pojem stavby ovšem nelze chápat pouze z pohledu práva stavebního a je třeba jej odlišit od pojmu stavby ve smyslu práva občanského. Jak z pohledu práva stavebního, tak z pohledu práva občanského je stavba věcí, přičemž může být jak věcí movitou, tak věcí nemovitou. K pojmu stavby v občanskoprávním smyslu se vyjádřil Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 1998, č. j. 33 Cdo 111/98 takto: „*Stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů včetně práva vlastnického (nikoliv tedy součást jiné věci). Stavba jako věc v právním smyslu je přitom věcí nemovitou nebo věcí movitou.*“ Dle občanského zákoníku¹² účinného do 31. 12. 2013 byla stavba spojená se zemí pevným základem považována za nemovitost, přičemž stavba nebyla součástí pozemku. Ovšem s účinností nového občanského zákoníku¹³ ode dne 1. 1. 2014 se Česká republika vrátila k zásadě „*superficies solo cedit*“, v překladu „*povrch ustupuje pozemku*“, známé již z dob římského práva, podle které naopak stavba je součástí pozemku a sama o sobě již tedy není nemovitostí. Nemovitou věcí zůstávají pouze stavby, které se podle přechodného ustanovení nového občanského zákoníku nestaly k 1. 1. 2014 součástí pozemku, a to proto, že mají rozdílného vlastníka od vlastníka pozemku, na kterém stojí. Další stavby, které jsou i v současné době samy o sobě nemovitými věcmi jsou stavby se samostatným účelovým určením, které nejsou součástí pozemku. Stavba, kterou lze přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je věcí movitou. Dočasné stavby a stavby, které provozně souvisí s inženýrskými sítěmi, nejsou součástí pozemku.

Pro úplnost je třeba uvést, že obecná mluva potom za stavbu nepovažuje pouze výsledek stavební činnosti, ale i samotnou tuto činnost, tedy proces realizace stavby. Ovšem nejen obecná mluva, ale dle rozhodnutí Nejvyššího soudu č. j. 3 Cdon 1305/96 i stavební předpisy obsahují ve vymezení pojmu stavby dynamický aspekt, zatímco občanskoprávní předpisy chápou pojem stavby staticky: „*V případě, že*

¹¹ HENDRYCH, D., a kol. *Právní slovník*, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 str. 1090.

¹² *Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.*

¹³ *Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále někdy jen OZ.*

občanskoprávní předpisy používají pojem "stavba", nelze obsah tohoto pojmu vykládat jen podle stavebních předpisů. Stavební předpisy chápou pojem "stavba" dynamicky, tedy jako činnost, směřující k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné). Pro účely občanského práva je pojem "stavba" nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu.“ V této práci, pokud nebude výslovně uvedeno jinak, bude stavba chápána z pohledu práva stavebního.

Při vymezení pojmu stavby je vhodné vymežit i okamžik vzniku stavby. Otázkou posouzení okamžiku vzniku stavby jako věci způsobilé být předmětem právních vztahů se soudy zabývaly v řadě svých rozhodnutí. Z bohaté judikatury k této problematice uvádím například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 20 Cdo 1540/2011: *„pro posouzení okamžiku vzniku stavby jako věci je rozhodný okamžik, v němž je stavba vybudována minimálně do takového stadia, od něhož počínaje všechny další stavební práce směřují již k dokončení takto druhově i individuálně určené věci. Tímto minimálním okamžikem je u nadzemních staveb stav, kdy je již jednoznačně a nezaměnitelným způsobem patrně alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží“*. Z vymezení okamžiku vzniku stavby se pak dá dovodit i okamžik zániku stavby. *„Nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží“*.¹⁴

Mnohem důležitější než vymezení okamžiku vzniku stavby, je však z hlediska posouzení, zda se v daném případě nejedná o nepovolenou stavbu, vymezení okamžiku zahájení stavby. Protože v případě, že by stavebník začal stavbu realizovat před vydáním všech potřebných povolení, jednalo by se od samého počátku o tzv. „černou stavbu“. Dalším případem, kdy se okamžik zahájení stavby může stát podstatným faktorem při posuzování, zda se nejedná o stavbu nepovolenou, je otázka platnosti stavebního povolení. Stavební povolení totiž není časově neomezené, ale pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci (§ 115 odst. 4 SZ)¹⁵. Vymezení pojmu zahájení stavby stavební zákon neobsahuje. Z judikatury je však dovozeno, že: *„Zahájením stavby se rozumí práce, s nimiž bylo započato a které směřují jednoznačně k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové*

¹⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 22 Cdo 2088/2001.

¹⁵ Stavební úřad přitom dle § 115 odst. 4 SZ může dobu platnosti stavebního povolení za určitých podmínek prodloužit.

dokumentace.“ Takto vymezil pojem zahájení stavby například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156. Zmiňovaný rozsudek pak jako příklad okamžiku zahájení stavby uvádí započetí s výkopovými pracemi pro základy domu, a naopak jakoukoliv stavební přípravu z pojmu zahájení stavby vylučuje.

2.2 Stavba řádně povolená

Pokud má tato práce pojednávat o nepovolené stavbě, je zajisté vhodné nejprve vymezit stavbu řádně povolenou. Obecně lze říci, že každá stavba by měla být realizována pouze za předpokladu, že pro ni byla vydána potřebná povolení podle stavebního zákona.

O řádně povolené stavbě můžeme hovořit až v momentě, kdy proběhla dvě základní řízení, v nichž byla pro stavbu vydána potřebná povolení. Prvním řízením, které musí proběhnout, pokud má být postavena stavba, je řízení územní. Účelem územního řízení je budoucí stavbu umístit. Druhým řízením, které následuje je řízení stavební. V rámci stavebního řízení se pak povoluje technické provedení stavby.

V územním řízení stavební úřad nejčastěji vydá územní rozhodnutí (§ 76, § 92 SZ), v některých případech vydá územní souhlas (§ 96 SZ). Existují však stavby, u kterých není potřeba vydat ani územní rozhodnutí, ani územní souhlas. Jsou to případy uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona.

Ve stavebním řízení pak stavební úřad vydává stavební povolení (§ 115 SZ), či vyslovuje souhlas s pouhým ohlášením stavby (§ 104, § 105 SZ). Existují však i případy, kdy není potřeba ani stavební povolení, ani ohlášení stavby. Tyto případy jsou uvedeny v § 103 stavebního zákona.

Výčet staveb, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, se s výčtem staveb, které nevyžadují územní rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas nekryje, a při porovnání obou výčtů je zřejmé, že výčet staveb, které ke svému provedení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, je širší¹⁶. Můžeme ovšem shrnout, že v případech, kdy není vyžadováno územní rozhodnutí, ani územní souhlas, není zároveň vyžadováno ani stavební povolení či ohlášení, což lze též dovodit z ustanovení § 103 odst. 1 stavebního zákona. Existují i stavby,

¹⁶ MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 127.

u kterých není třeba jak stavební povolení či ohlášení, tak ani územní rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas.

2.3 Nepovolená stavba (tzv. černá stavba)

Nejdůležitějším pojmem celé práce je nepovolená stavba, často nazývána „černá stavba. V prvé řadě je potřeba odlišit pojem nepovolená stavba a neoprávněná stavba. Opět zde narážíme na složitost v různém vymezení a pojetí těchto pojmů ve stavebním právu a v právu občanském. I D. Hendrych ve svém Právnickém slovníku rozlišuje neoprávněnou stavbu a nepovolenou stavbu, ovšem pouze ve vymezení těchto pojmů podle občanského práva. Přitom pokud vykládá pojem z hlediska práva stavebního, užívá pouze pojmu neoprávněná stavba. Pro upřesnění a přehlednost bude v této práci užíváno pojmu nepovolená stavba pro tzv. „černou stavbu“, tedy stavbu nepovolenou dle stavebního zákona. Pokud je stavba realizována bez patřičných povolení uvedených výše (územní rozhodnutí/územní souhlas či stavební povolení/souhlas s ohlášením) jedná se o stavbu nepovolenou, tedy tzv. černou stavbu. Stavba se může stát nepovolenou i v případě, kdy byla potřebná povolení vydána, avšak později byla z různých důvodů zrušena.

Z Právnického slovníku od D. Hendrycha je zřejmé, že ještě poměrně nedávno nesměla být za neoprávněnou stavbu, a to již díky presumpci správnosti správních úkonů, považována stavba v případě zrušení úkonu stavebního úřadu (např. stavebního povolení) pro nezákonnost s účinností *ex nunc*.¹⁷ Ovšem novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013 však bylo do stavebního zákona včleněno opakované stavební řízení. V tomto řízení se povolují stavby, pro které sice byla vydána potřebná povolení, avšak ta byla později zrušena v důsledku pochybení příslušných orgánů. Stavební zákon tak nově od kategorie „černých staveb“, které byly skutečně realizovány bez příslušného povolení podle stavebního zákona, tj. bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, odlišuje stavby, pro které stavebník získal příslušné oprávnění podle stavebního zákona a stavbu podle něj realizoval, avšak toto povolení bylo následně, *de facto* pro zjištěnou nezákonnost, zrušeno v přezkumném řízení

¹⁷ HENDRYCH, D., a kol. *Právnický slovník*, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 str. 503.

nebo rozsudkem soudu.¹⁸ Pokud tedy od 1. 1. 2013 hovoříme o „černé stavbě“, je třeba mít na paměti, že se může jednat o „černou stavbu“ již od počátku, nebo o stavbu, která se „černou stavbou“ stala až poté, co došlo ke zrušení předmětných povolení.

V dalších částech práce bude pozornost zaměřena na odstraňování nepovolených staveb a jejich případné dodatečné povolení. Z tohoto důvodu je na závěr vysvětlení pojmu nepovolené stavby vhodné slovy rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 60/2014-33 zdůraznit, ke kterým stavbám se uvedené instituty vážou: *„Možnost nařídit odstranění stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se váže pouze na ty stavby, které nebyly povoleny příslušným aktem předvídaným stavebním zákonem, resp. které takový akt případně následně pozbyly; jedná se o tzv. "černé stavby". Je přitom nutné zmínit, že ne všechny stavby potřebují ke své souladnosti se stavebním zákonem akt vydaný podle tohoto předpisu - srov. § 103 stavebního zákona ve spojení s § 79 a násl. stavebního zákona. Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tedy dopadá pouze na ty objekty, které jsou stavbami ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, a které zároveň podléhají "nějakému povolovacímu režimu". Pokud má být vedeno řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, je nutné, aby se jednalo o stavbu, o které je možné vést řízení podle stavebního zákona. V opačném případě by se jednalo o logický nonsens, neboť z povahy věci nelze povolit něco, co povolovacímu režimu vůbec nepodléhá.“*

2.4 Neoprávněná stavba

Pojem neoprávněné stavby zachovává i nový občanský zákoník. Neoprávněnou stavbou je podle něj stavba, která byla pořízena na cizím pozemku, a současně neměl stavebník dostatečné právo na tomto pozemku stavět. Neoprávněnou stavbou přitom může být jak stavba řádně povolená, tak stavba nepovolená dle stavebního zákona. Stavbu zřízenou na cizím pozemku upravují ustanovení § 1083 až § 1086 občanského zákoníku. Občanský zákoník ve svém § 1084 v prvním odstavci stanovuje základní pravidlo, podle něhož stavba zřízená na cizím pozemku připadá vlastníkovému pozemku. Nezáleží přitom na tom, zda stavebník

¹⁸ MACHÁČKOVÁ, J., a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 656.

jednal v dobré víře či nikoliv, tedy zda jednal úmyslně či například v omylu. Dobrá víra stavebníka však bude hrát významnou roli při následném vypořádání neoprávněné stavby. Vlastník pozemku je povinen poskytnout stavebníkovi náhradu nákladů za neoprávněnou stavbu. Na výši náhrady má pak vliv právě dobrá víra. Pokud stavebník zřídil stavbu v dobré víře, má právo od vlastníka pozemku obdržet náhradu účelně vynaložených nákladů na stavbu. Pokud ale stavebník v dobré víře nebyl, má nárok pouze na to, o co se v důsledku stavby zvýšila hodnota pozemku (§ 1084 odst. 2 OZ).

Dobrá víra má pak vliv i na rozhodování soudu o případném uložení povinnosti stavebníka stavbu odstranit. Občanský zákoník totiž dává vlastníkovi pozemku právo obrátit se na soud a požadovat vydání rozhodnutí, kterým bude tomu, kdo stavbu na jeho pozemku zřídil, uložena povinnost stavbu na vlastní náklad odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu. Soud ovšem nemusí vždy rozhodnout o odstranění stavby, když při svém rozhodování přihlíží právě k dobré víře stavebníka a dále například k účelnosti odstranění takové stavby apod. (§ 1085 OZ). Ke kritériím pro posouzení účelnosti odstranění neoprávněné stavby se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2002, č. j. 22 Cdo 432/2002 následovně: *„Odstranění stavby nelze ve smyslu § 135c občanského zákoníku (pozn. ve smyslu § 1085 OZ) nařít tam, kde to není účelné. Účelnost odstranění neoprávněně zřízené stavby je třeba vždy hodnotit objektivně, tj. s přihlédnutím ke všem okolnostem a povaze každého jednotlivého případu. V rámci této volné úvahy soud musí přihlížet také k tomu, zda by odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy (§ 3 odst. 1 občanského zákoníku, pozn. § 7 OZ). Přihlíží se zejména k povaze a rozsahu hospodářské ztráty, která by odstraněním stavby vznikla, k tomu, zda vlastník stavby a jeho rodina ve stavbě bydlí či nikoliv, jaký je rozsah zastavěného pozemku, zda vlastník stavby věděl, že staví na cizím pozemku či naopak, zda stavěl v dobré víře, že mu pozemek patří a teprve dodatečně podle geodetického zaměření a podle provedené opravy zjistil opak. Soud musí porovnat hospodářskou a jinou ztrátu, která by odstraněním stavby vznikla, se zájmem na dalším využití stavby. Je třeba přihlídnout i k důvodům, pro které vlastník pozemku řádně nezakročil proti neoprávněné stavbě v době její realizace, a pokud vlastník pozemku o neoprávněné stavbě věděl, též k době, která od zřízení stavby uplynula.“*

K vypořádání vzájemných vztahů při vzniku neoprávněné stavby může dojít i příkázáním převedení pozemku stavebníkovi. K takové situaci může dojít v případě, kdy vlastník pozemku věděl o zřizování neoprávněné stavby na svém pozemku a bez zbytečného odkladu ji nezakázal. Opět zde však musí být podmínka dobré víry stavebníka. V tomto případě pak má stavebník právo domáhat se po vlastníku pozemku, aby mu pozemek převedl za obvyklou cenu. Tuto možnost dává zákon i vlastníku pozemku, který tak může po stavebníkovi požadovat, aby pozemek koupil za obvyklou cenu (§ 1086 odst. 1 OZ). Nakonec může soud na návrh některé ze stran přikázat pozemek do vlastnictví stavebníka a zároveň rozhodnout o povinnosti stavebníka zaplatit vlastníku pozemku náhradu (§ 1086 odst. 2 OZ). Takto bude soud postupovat zejména v případech, kdy nebude mít vlastník pozemku o pozemek s neoprávněnou stavbou zájem.

Stavba neoprávněná je v praxi obvykle též stavbou nepovolenou. V rámci řízení dle stavebního zákona totiž musí stavebník prokazovat, že má vlastnické či jiné právo k pozemkům, na nichž hodlá provádět stavební práce. Pokud toto neprokáže, stavební úřad nesmí stavbu povolit.¹⁹

¹⁹ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 14.

3 Význam a závaznost judikatury správních soudů

Stěžejním pramenem této práce je judikatura správních soudů. Z toho důvodu krátce pojednám o významu a závaznosti judikatury obecně a posléze o její roli v právním řádu ČR se zaměřením na judikaturu soudů činných na úseku správního soudnictví, tedy soudů krajských a především Nejvyššího správního soudu, neboť právě tyto soudy se zabývají otázkami stavebního práva a často řeší spory týkající se „černých staveb“. V první řadě je na tomto místě vhodné vysvětlit pojem judikatura. Judikatura je souhrnný pojem, kterým se rozumí jednak rozhodovací činnost soudů nebo častěji výsledky této rozhodovací činnosti ve formě souboru rozhodnutí publikovaných v oficiálních (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek vydávaná Nejvyšším soudem, Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR) nebo neoficiálních sbírkách.²⁰

3.1 Judikatura v kontinentálním právu

V současné době rozlišujeme ve světě dva²¹ hlavní systémy práva, kterými jsou systém kontinentální a systém angloamerický, někdy nazýván *common law*. České právo se tradičně řadí do právního systému kontinentálního. K pochopení významu a závaznosti judikatury v českém právním řádu proto níže stručně pár poznámek ke kontinentálnímu systému práva.

Kontinentální systém práva se vyvinul na základě recepce práva římského. Jeho vznik se pojí s kontinentální Evropou, odkud se cestou kolonizace postupně rozšířil i za hranice samotné Evropy. Charakteristické pro kontinentální systém je to, že je to systém práva psaného, tedy *lex scripta*, ve vztahu k němuž jsou eventuální jiné prameny práva toliko prameny subsidiárními, a který – ve své ryzí podobě – zcela vylučuje soudcovskou tvorbu práva. Soudce podle tohoto systému právo toliko nalézá, avšak nevytváří je (platí tu striktní zásada, že rozhodnutí soudcovské toliko

²⁰ HENDRYCH, D., a kol. *Právní slovník*, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 318.

²¹ dále rozlišujeme islámský právní systém, který ovšem není zařazován mezi dva hlavní systémy ve světě a od těchto se výrazně liší.

„*ius dicit inter partes*“, tedy soudce vyhlašuje právo mezi stranami sporu).²² Avšak i v zemích kontinentálního systému má soudcovská tvorba práva na utváření práva značný vliv. Judikatura, především judikatura vrcholných soudů, je normativně relevantním zdrojem práva a výrazným způsobem formuje obsah současného českého práva.²³ Pojem soudní precedens je druh judikátu, tj. soudního rozhodnutí, které je prvním řešením daného případu, dosud právem neupraveného, závazným pro obdobné případy v budoucnosti. Je uznáván jako formálně závazný pramen práva v angloamerickém typu právní kultury a v mezinárodním právu. Naopak v kontinentálním typu právní kultury rozhodnutí vyšších soudů nejsou formálně obecně závazná a vymahatelná, ale klíčové judikáty, mají quasiprecedenční význam.²⁴ Přesto, že v kontinentálním systému práva judikatura není formálně závazná, tak judikatura vyšších soudů je při rozhodování soudců důležitým zdrojem argumentace. Takovou judikaturu by soudce při svém rozhodování měl zohlednit a v případě, že by se chtěl od dané judikatury odchýlit, měl by takové své rozhodnutí řádně odůvodnit. Pokud by totiž takové odchýlení řádně neodůvodnil a jeho rozhodnutí nebylo věcně s danou judikaturou v souladu, bylo by pravděpodobně zrušeno právě s odkazem na existující judikaturu.

3.2 Role judikatury v českém právu

České právo rozeznává tři typy závaznosti soudních rozhodnutí. V první řadě se jedná o obecnou závaznost výroků nálezů Ústavního soudu v rámci obecné kontroly ústavnosti, kdy Ústavní soud může z pozice „negativního zákonodárce“ zrušit právní předpis nebo jeho část. Druhým typem závaznosti soudních rozhodnutí v českém právu je závaznost soudního rozhodnutí v konkrétní kauze. V případě závaznosti soudního rozhodnutí, které se týká jen a pouze věci, v níž bylo rozhodnutí vyneseno, je účelné odlišit dva subsystemy této závaznosti, totiž závaznost jako vlastnost právní moci rozhodnutí a závaznost kasačního rozhodnutí pro další řízení v téže věci.²⁵ V prvním případě, tedy v případě závaznosti rozhodnutí jako vlastnost právní moci rozhodnutí, je závazností rozuměno založení účinků pro adresáty

²² KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 92.

²³ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 19.

²⁴ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 73.

²⁵ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 103.

rozsudku, kteří jsou povinni se jimi řídit. Taková závaznost je spojena pouze s výrokem rozsudku, a tedy pouze výrok rozsudku je v tomto smyslu pro jeho adresáty a samotný soud závazný. V druhém případě, tedy v případě závaznosti kasačního rozhodnutí pro další řízení v téže věci, je instančně nižší soud vázán právním názorem instančně vyššího soudu. Zároveň je svým právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí vázán i sám instančně vyšší soud. Posledním typem závaznosti soudních rozhodnutí v českém právu je závaznost precedentního charakteru. Taková závaznost přesahuje individuální kauzu a působí obecně, tedy vztahuje se na obdobné případy. Jak už bylo nepřímo zmíněno výše, širší normativní závaznost judikatury především vyšších soudů představuje v českém právním řádu právě precedenční typ závaznosti soudních rozhodnutí. Je ovšem důležité opět upozornit, že obecná závaznost precedentu je v českém právu vyloučena. Soudce je totiž při rozhodování vázán pouze zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, jak vyplývá z čl. 95 Ústavy České republiky.

Jak již bylo uvedeno výše, v českém právním řádu judikatura vyšších soudů (tedy Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu) není formálně obecně závazná a nižší soudy tedy nejsou povinny takovou judikaturu vyšších soudů bezvýhradně respektovat. Naopak nižší soudy mohou iniciovat případnou změnu judikatury tím, že se od judikatury vyšších soudů odůvodněně odchýlí. Proto jak upozorňuje Zdeněk Kühn v knize *Judikatura a právní argumentace*, není přesný právní názor 1. senátu NSS, podle něhož „*krajské soudy jsou povinny tuto (pozn. judikaturu NSS) judikaturu znát a řídit se jí; v žádném případě nemohou zaujímáním protichůdných názorů zakládat nové rozpory v judikatuře, a zvyšovat tím právní nejistotu.*²⁶ Dále ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud poukazuje na § 12 SŘS, ze kterého dovozuje povinnost krajského soudu řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu též v obdobných věcech. I přesto, že není judikatura českých nejvyšších soudů formálně závazná, nelze pochybovat o její normativní síle. Toto zdůraznil již v roce 1999 Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97, ve kterém upozorňuje na tzv. „*jurisdikční libovůli*“, které se mohou dopustit obecné soudy bezdůvodným opomenutím ustálené rozhodovací praxe, v tomto případě Nejvyššího soudu, pokud dostatečným způsobem nevyloží důvody, pro které takovou praxi odmítají.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006-68.

V pozdější rozhodovací činnosti NSS však můžeme najít opakované závěry připouštějící, že se krajské soudy mohou od názoru NSS odchýlit. Příkladem je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347: *„Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Jsou-li tyto podmínky splněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s. ř. s.“* Lze tedy shrnout, že se nižší soudy mohou odchýlit od judikatury vyšších soudů, ovšem pouze za předpokladu, že takové své odchýlení řádně odůvodní. Pokud ovšem argumenty nižšího soudu vyšší soud nepřesvědčí a ten i přesto setrvá na svém původním názoru, pak to povede ke kasaci jeho rozhodnutí.

3.3 Judikatura správních soudů

Úvodem je třeba předeslat, že v této podkapitole nazvané judikatura správních soudů bude krátce pojednáno o judikatuře soudů jednajících ve správním soudnictví, do kterého oblast veřejného stavebního práva jednoznačně patří. Soustavu soudů ve správním soudnictví tvoří jednak krajské soudy, u nichž je správní soudnictví od další pravomoci odděleno pouze vnitřní organizací příslušného soudu, tedy ve správním soudnictví rozhodují specializované senáty krajských soudů, a jednak Nejvyšší správní soud, který je soudním orgánem specializovaným výlučně pro oblasti správního soudnictví.

Ve správním soudnictví poskytují krajské soudy a Nejvyšší správní soud ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 SŘS) především v řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, kterou doplňuje ochrana před nečinností správních orgánů a před nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními správních orgánů. O úloze Nejvyššího správního soudu bude blíže pojednáno v následující podkapitole. Procesním předpisem, podle kterého jednájí soudy ve správním soudnictví je zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Mimo oblast veřejného stavebního práva se soudy ve správním soudnictví samozřejmě zabývají řadou dalších oblastí, které však nejsou, vzhledem k zaměřené této práci, předmětem dalšího výkladu. Záměrem této kapitoly je poukázat na význam a závaznost judikatury správních soudů a s tím související zajišťování jednoty takové

judikatury. To je úkolem především Nejvyššího správního soudu. Ale ani krajské soudy nejsou v tomto ohledu ve správním soudnictví bez přičinění. V již jednou zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006-68 se tento vyjádřil následovně: „Zajišťování jednoty judikatury je úkolem nejen pro samotný Nejvyšší správní soud, ale též pro krajské soudy, byť se každý z nich na dosahování tohoto cíle podílí jiným způsobem: zatímco Nejvyšší správní soud případné rozpory v rozhodovací činnosti krajských soudů svou judikaturou odstraňuje, krajské soudy jsou povinny tuto judikaturu znát a řídit se jí“.

3.3.1 Význam a závaznost judikatury NSS

Stěžejním pramenem této práce je judikatura správních soudů, především Nejvyššího správního soudu. Proto považuji za vhodné se na tomto místě zmínit o postavení NSS a jeho úloze při sjednocování judikatury.

Nejvyšší správní soud se sídlem v Brně je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud dbá v rámci své činnosti o zákonnost a jednotu rozhodování krajských soudů a správních orgánů tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech, které směřují proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví, jimiž se stěžovatelé domáhají zrušení napadených rozhodnutí. V těchto případech má postavení soudu kasačního. Tato ochrana proti nezákonným rozhodnutím správního orgánu je dále nově doplněna o ochranu před jeho nečinností a před nezákonnými zásahy správního orgánu. Mimo vyjmenované činnosti NSS rozhoduje i v dalších věcech, které však nejsou pro tuto práci významné.

Ústavní základ existence Nejvyššího správního soudu je zakotven v čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky, v němž je NSS zahrnut do soustavy soudů. K faktickému úplnému naplnění čl. 91 Ústavy ČR však došlo až přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003. Stejným dnem tedy začal NSS fakticky vykonávat svou činnost a po dlouhých deseti letech ignorování ústavního pořádku tak došlo k prolomení tzv. ústavního dluhu. Důvodem takového dlouhodobého deficitu vrcholného orgánu správního soudnictví bylo nejprve nepřijetí zákona, který měl podle odkazující právní normy uvedené v čl. 91 odst. 2 Ústavy ČR stanovit působnost a organizaci NSS. Tak se stalo až v rámci páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tato

úprava byla ovšem následně zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, Pl ÚS 16/99²⁷, což následně vedlo k přijetí nového zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, kterým byl § 11 zřízen Nejvyšší správní soud. Z citovaného zásadního nálezu Ústavního soudu uvádím pár vět k důvodům zrušení páté části zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů: „*Ústava do soustavy soudů výslovně začlenila Nejvyšší správní soud, aniž by v přechodných a závěrečných ustanoveních zřízení tohoto soudu odložila, resp. uložila konkrétní úkoly konkrétním orgánům, jakož i lhůty k nastolení ústavního stavu. Ústavní pořádek tedy počítá s vrcholem soustavy správních soudů, zatímco zákon upravující toto odvětví soudnictví (část pátá o. s. ř.) je vybudován zcela odlišně, když vytváří tři na sobě nezávislé roviny rozhodování, přičemž toto rozhodování je, s výjimkou věci důchodových, konečné.*“

Neexistence vrcholného orgánu, tedy NSS, který by mohl sjednocovat judikaturu soudů, vedla k rozkolu judikatury. V té době se na rozhodování ve věcech správního soudnictví podílelo několik článků soustavy (tedy okresní, krajské a vrchní soudy), ovšem bez zastřešení vrcholným orgánem. Roli sjednotitele judikatury tak často přebíral Ústavní soud, který byl ovšem nucen rozhodovat i věci, které postrádaly ústavní rozměr, a tedy prvotně nebyly určeny k projednání před Ústavním soudem. Ke zmíněné nejednotnosti judikatury se Ústavní soud ve zmíněném nálezu vyjádřil takto: „*Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.*“

²⁷ publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

Současný pohled na vzájemné postavení Nejvyššího správního soudu a ústavního soudu podává například Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j.: III. ÚS 2835/10-1. „*Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že základní rozhraničení pravomocí Ústavního a Nejvyššího správního soudu spočívá v tom, že Ústavní soud není primárně povolán k výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, resp. správního soudnictví, nýbrž ex constitutione k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Pokud se týče výkladu podústavního práva, je právě Nejvyšší správní soud tím orgánem, jemuž přísluší sjednocovat judikaturu správních soudů. Při výkonu této pravomoci je přirozeně i tento soud povinen interpretovat jednotlivá ustanovení podústavního práva vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod.*“

Důsledkem vytvoření nové konstrukce správního soudnictví bylo i sjednocení správní judikatury, k čemuž byl ustanovením § 12 SŘS předurčen právě znovuzřízený NSS. Účinností SŘS a znovuzřízením NSS tak začala nová fáze ve vývoji správní judikatury, která je charakterizována částečným navázáním na judikaturu vrchních a krajských soudů. Zároveň však postupně dochází k oprošťování od starší judikatury se změnami právních předpisů.²⁸ A právě zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, je jedním z těch nejzásadnějších.

Nejvyšší správní soud je nejvyšším stupněm soustavy správního soudnictví, ale zároveň je i stupněm přímo nadřazeným stupni prvému, tedy krajským soudům. Takové procesní postavení je pro zajišťování úkolu sjednocování judikatury výhodné. Umožňuje mu to efektivněji a rychleji, bez zprostředkování druhým stupněm, reagovat případné nejasnosti ve správněsoudním rozhodování. Zároveň je také schopen zareagovat na excesy některých krajských soudů, které však obecně judikaturu NSS častěji spolehlivě následují.²⁹ Jako příklad reakce NSS v případě, kdy krajský soud neuspokojivě odůvodnil své odchýlení od judikatury NSS lze uvést rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 As 25/2009-262, ve kterém krajskému soudu razantně sdělil následující: „*Postup krajského soudu, který není schopen vydat přezkoumatelné rozhodnutí ani po třech zrušujících rozhodnutích Nejvyššího*

²⁸ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 380.

²⁹ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 381.

správního soudu, v nichž mu bylo podrobně a (zvláště v posledním) až polopaticky vysvětleno, jak má postupovat, potom porušuje dle názoru zdejšího soudu právo žalobce na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pro jednání krajského soudu přitom Nejvyšší správní soud nenalézá jakékoliv ospravedlnění. Naopak při úvahách o tom, co krajský soud vede k přijímání takových rozhodnutí, se může zdejší soud pohybovat jen v kategoriích naprosté svévole a ignorace nejen závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, ale i základních právních a ústavních principů a ideje právního státu vůbec. Nalézt obdobný příklad v pravdě ostudného způsobu rozhodování v novodobé historii správního soudnictví v České republice by mohlo být obtížné, ne-li nemožné.“ Na druhou stranu umí NSS i pochválit argumentaci krajského soudu v případě, kdy se odůvodněně odchýlí od judikatury NSS a tím iniciuje případnou změnu judikatury. Tak se stalo například v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91. Rozšířený senát NSS se v tomto případě odchýlil od předešlého názoru NSS. Důvodem byla velmi kvalitní argumentace Krajského soudu v Hradci Králové, kterou rozšířený senát ve svém usnesení vyzdvihl: *„Rozšířený senát shrnuje, že rozhodnou právní otázku posoudil v zásadě shodně jako krajský soud, který se v daném případě z racionálních a o závažné argumenty opřených důvodů vědomě postavil proti dřívějším právním závěrům Nejvyššího správního soudu a vyjádřením vlastního odlišného právního názoru přispěl k obratu v jeho judikatuře.“*

Jak již bylo výše řečeno Nejvyšší správní soud, jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje dle § 12 SŘS jednotu a zákonnost rozhodování zejména tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech. V soudním řádu správním jsou dále zakotveny celkem tři nástroje, které NSS užívá k sjednocování rozhodovací činnosti. Mezi nástroje, jimiž NSS sjednocuje rozhodovací činnost, lze dále zařadit vydávání Sbírky rozhodnutí NSS. O Sbírce rozhodnutí NSS bude podrobněji pojednáno v následující podkapitole v souvislosti s výkladem systému publikace správní judikatury.

Mimo to, NSS disponuje i propracovaným systémem zajištění vnitřní rozhodovací jednoty, neboť ta je základem plnění role sjednocovatele judikatury navenek. Dle ustanovení § 44 Jednacího řádu NSS se jedná o veřejnosti nepřístupný systém vnitřní evidence judikatury fungující v rámci interního informačního systému

NSS. Do tohoto systému mají přístup pouze soudci NSS a jejich asistenti a soudci krajských soudů rozhodující ve správním soudnictví. Vnitřní evidenci judikatury vede oddělení dokumentace a analytiky NSS, které do ní zařazuje právní věty těchto soudů vytvořené podle jejich rozhodnutí. Každý soudce činný na úseku správního soudnictví je povinen si při rozhodování každé věci ve vnitřní evidenci judikatury ověřit, zda se jeho právní názor na rozhodovanou věc neodchyluje od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí, stanovisku nebo zásadním usnesení. Z tohoto důvodu je vyhledávání v tomto systému pro soudce komfortnější, než vyhledávání ve veřejně přístupném vyhledávači na internetových stránkách NSS a to tím, že vyhledávač umožňuje vyhledávat pouze v právních větách jednotlivých rozhodnutí.

Prvním z nástrojů, který NSS užívá k sjednocování rozhodovací činnosti je rozšířený a tzv. „superrozšířený“ senát³⁰. Podle § 17 odst. 1 SŘS „Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“ Rozhodnutí rozšířeného senátu je v konkrétní věci závazné pro senát, který mu věc předložil, a v obecné rovině je považováno za závazný právní názor s účinky do budoucna, jež je následně publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS. V případě, že se chce senát od dosavadní judikatury odchýlit, je předložení věci rozšířenému senátu přímo jeho zákonnou, či dokonce ústavní povinností. Pokud by v takovém případě nedošlo k aktivaci rozšířeného senátu, bylo by porušeno právo na zákonného soudce, neboť tím je v případě judikatorního odklonu právě a pouze rozšířený senát.³¹ Právě uvedené zkonstatoval a rozvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07, kde uvedl, že aplikace ustanovení § 17 odst. 1 SŘS je nezbytným a jediným správným postupem v procesu před NSS v případě, kdy se chce senát NSS odchýlit od dosavadní judikatury jiného senátu

³⁰ Dle § 16 SŘS Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech, nestanoví-li tento zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu.

Senát se skládá:

- a) z předsedy a šesti soudců ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí a v řízení o kompetenčních žalobách,
- b) z předsedy a dvou soudců v ostatních případech.

Rozšířený senát se skládá:

- a) z předsedy a šesti soudců, rozhoduje-li o věci postoupené mu senátem složeným podle odstavce 2 písm. b),
- b) z předsedy a osmi soudců v ostatních případech.

³¹ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 385.

NSS. Ústavní soud dále v nálezu výslovně zkonstatoval, že: „*státní moc tak byla uplatněna v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a řízení bylo zatíženo vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce; příkaz dle kterého "nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci" (čl. 38 odst. 1 Listiny) vyvěrá z požadavku plnění jednoho z principů demokratického právního státu (srov. čl. 1 Ústavy); nerespektování zákona (zde soudního řádu správního) ohledně toho, v jakém složení senátu má být věc rozhodována, představuje ve svých důsledcích i porušení čl. 90 a čl. 94 odst. 1 Ústavy.*“

Druhým nástrojem, kterým má NSS možnost sjednocovat judikaturu, jsou zásadní usnesení. Zásadní usnesení může přijmout rozšířený senát postupem uvedeným v ustanovení § 18 SŘS. Podle tohoto ustanovení „Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru o téže právní otázce, o něž se opírá rozhodnutí správního orgánu, může předložit tuto právní otázku rozšířenému senátu k posouzení. Usnese-li se rozšířený senát na právním názoru shodném s dosavadní rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, přijme jej jako zásadní usnesení. Zásadní usnesení uveřejní předseda Nejvyššího správního soudu ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a zašle je správnímu orgánu, jehož se rozhodnutí uvedené v odstavci 1 týkalo, a příslušnému ústřednímu správnímu úřadu.“ Tento typ nástroje by měl sloužit jako výchovný nástroj NSS vůči správním orgánům. Jeho použití se nabízí v případech, kdy soud nabude dojmu, že pochybení správního orgánu v konkrétní kauze není ojedinělé, ale má povahu opakující se systémové chyby. Nutno však poznamenat, že tento typ nástroje NSS doposud nepoužil.

Třetím nástrojem, kterým disponuje NSS a který je signálem především vůči krajským soudům, je přijímání stanovisek. Přijímání stanovisek bylo § 19 SŘS svěřeno jednotlivým kolegiím a plénu NSS. Za celou dobu fungování NSS byla přijata pouze dvě stanoviska, a to jedno stanovisko sociálně-správního kolegia NSS a jedno stanovisko pléna NSS.³² Do 31. 12. 2013 byla na NSS zřízena dvě kolegia: finančně-správní a sociálně-správní. Ovšem plénum Nejvyššího správního soudu

³² Stanovisko sociálně-správního kolegia NSS ze dne 2. 2. 2005, sp. zn. S 3401/2004 a stanovisko pléna NSS ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. Sst 2/2003.

v souladu s § 15 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního a § 11 odst. 2 písm. d) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodlo usnesením ze dne 27. 11. 2013, č. j. S 4/2013-2/3 o návrhu předsedy Nejvyššího správního soudu na zrušení těchto kolegií. Zrušením kolegií k 1. lednu 2014 zároveň skončilo i rozdělení soudu na specializovaná pracoviště, resp. specializované senáty NSS. Od 1. 1. 2014 je tedy pravomoc k vydávání stanovisek NSS svěřena pouze plénu NSS.

3.3.2 Systém publikace správní judikatury

Systém publikace správní judikatury je založen na dvou pilířích. Prvním z nich je Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu³³. Tu NSS vydává za účelem zajištění jednoty rozhodování soudů ve správním soudnictví. Ve Sbírce rozhodnutí se po projednání v plénu soudu uveřejňují vybraná rozhodnutí, stanoviska či zásadní usnesení NSS, rozhodnutí krajských soudů ve správním soudnictví a usnesení zvláštního senátu rozhodujícího podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. NSS vydává Sbírku rozhodnutí v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s. na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 22 SŘS. Postup vydávání Sbírky rozhodnutí je uveden v § 75 a následující Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Sbírka rozhodnutí je vydávána od prosince 2003, vychází jednou měsíčně, rozhodnutí jsou průběžně číslována a po skočení roku je sestaven rejstřík. NSS na svých webových stránkách zpřístupňuje tři měsíce po vydání příslušného tištěného čísla vždy plné znění právních vět všech rozhodnutí, které příslušné číslo obsahuje. Většina rozhodnutí je vybírána vnitrosoudní redakční radou, přičemž k připomínkám jsou poté rozesílána všem soudcům a asistentům NSS, krajským soudům, ale například i právnickým fakultám, Nejvyššímu soudu či Kanceláři veřejného ochránce práv a dalším. Konečné schválení výběru rozhodnutí, která budou uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí, je pak v rukou Pléna NSS. Sbírka rozhodnutí představuje jakousi imaginární „výkladní skříň“ rozhodovací činnosti celého správního soudnictví. To samo o sobě nedává rozhodnutím publikovaným ve Sbírce rozhodnutí jakkoliv větší právní váhu oproti rozhodnutím nepublikovaným. Rozhodnutí publikovaná ve Sbírce, která se opírají o autoritu a souhlas Pléna, však mají větší argumentační dopad. „Posvěcení“, které se těmto rozhodnutím dostává ze

³³ dále jen Sbírka rozhodnutí.

strany Pléna má přitom význam zejména v případě vybraných judikátů krajských soudů, ve vztahu k nim představuje jakési „souhlasné zamručení“ NSS.³⁴

Druhým pilířem v systému publikace správní judikatury je dle ustanovení § 86 Jednacího řádu NSS uveřejňování rozhodnutí NSS na internetu. NSS na svých internetových stránkách uveřejňuje vybraná rozhodnutí a stanoviska, jakož i právní věty z judikátů uveřejněných ve Sbírce rozhodnutí. V publikovaných rozhodnutích je možné vyhledávat ve vyhledávacím formuláři dostupným na internetových stránkách NSS.

Jestliže zde bylo v souvislosti s publikací správní judikatury hovořeno o právních větách v rozhodnutích soudů, přikládám k povaze právní věty rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 2 As 57/2008-84: *„Takzvaná právní věta, tedy shrnutí právního názoru obsaženého v rozhodnutí soudu vytvořené pro účely publikace ve sbírce soudních rozhodnutí, nepředstavuje obecně platné pravidlo schopné samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu skutkových a právních okolností rozhodnutí, z něž pochází. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.“*

³⁴ BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 391.

4 Zákonná a judikatorní východiska

k problematice nepovolených staveb

Pro lepší orientaci v problematice nepovolených staveb a příslušné judikatury považuji za nezbytnou součást práce zařazení výkladu hmotněprávních východisek k vybraným oblastem, ze kterých uváděná judikatura vychází.

4.1 Organizace na úseku stavebního práva

Působnost a pravomoc v oblasti nepovolených staveb je stavebním zákonem svěřena soustavě stavebních úřadů. Pojem stavební úřad je v práci hojně užíván, proto před samotným pojednáním o jednotlivých řízeních souvisejících s nepovolenými stavbami považuji za rozumné na tomto místě stručně popsat organizační aspekty této oblasti stavebního práva. Stavební úřady jsou bezesporu jedněmi z nejdůležitějších subjektů v řízení o nepovolených stavbách. V souvislosti s tématem práce je vhodné poznamenat, že judikatura správních soudů v řešené oblasti kultivuje veřejnou správu právě na úseku stavebních úřadů.

Stavební zákon svěřuje výkon státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu soustavě stavebních úřadů. Stavební úřady vykonávají působnost podle stavebního zákona jako působnost přenesenou. Struktura stavebních úřadů, jejich působnost a podmínky pro vyhrazení pravomoci stavebního úřadu jsou vymezeny rovněž ve stavebním zákoně, a to v hlavě II. druhé části tohoto zákona.

Soustavu stavebních úřadů tvoří:

- obecné stavební úřady,
- speciální stavební úřady,
- vojenské stavební úřady a jiné stavební úřady.

Základním článkem soustavy stavebních úřadů jsou obecné stavební úřady, jakožto orgány státní správy s univerzální působností ve věcech územního plánování a stavebního řádu, s výjimkou záležitostí, které jsou vyhrazeny ostatním stavebním úřadům. Obecným stavebním úřadem je dle § 13 stavebního zákona ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu, dále krajský úřad,

obecní úřad obce s rozšířenou působností a pověřený obecní úřad³⁵ a městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012. Těžiště výkonu činnosti obecních stavebních úřadů spočívá především na úrovni obcí, resp. obecních či městských úřadů. V současné době je v České republice celkem 702³⁶ obecních či městských úřadů, které jsou obecnými stavebními úřady. Pro obce, které nemají vlastní obecný stavební úřad, vykonává působnost obecného stavebního úřadu pověřený stavební úřad, v jehož správním obvodu daná obec leží. S takovou obcí však může obec, jejíž obecní úřad je obecným stavebním úřadem, uzavřít veřejnoprávní smlouvu o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu. Taková veřejnoprávní smlouva je uzavírána postupem obecně upraveným správním řádem³⁷.

Speciálními stavebními úřady jsou orgány vykonávající státní správu na vybraných úsecích, tedy ohledně speciálních staveb podle zvláštních právních předpisů. Důvodem je jednak nezbytnost speciální odborné způsobilosti úředních osob vykonávajících činnost stavebního úřadu a jednak častá provázanost stavební agendy těchto orgánů na jejich další správní činnost³⁸. Pokud zvláštní právní předpisy nestanoví jinak, postupují podle stavebního zákona. Speciální stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Speciálními stavbami v tomto významu jsou stavby letecké, stavby drah a stavby na dráze, včetně zařízení na dráze, stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a stavby vodních děl.

Vojenským stavebním úřadem je újezdni úřad, který vykonává působnost stavebního úřadu na území vojenského újezdu, a to včetně pravomoci ve věcech územního rozhodování. V současné době se na území České Republiky nachází celkem pět vojenských újezdů. Jsou jimi vojenský újezd Boletice, vojenský újezd Brdy, vojenský újezd Březina, vojenský újezd Hradiště a vojenský újezd Libavá. Jinými stavebními úřady jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo

³⁵ oba vymezené dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

³⁶ údaje převzaty z: <http://urady.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0061> [2014-11-20].

³⁷ MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 24.

³⁸ SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, str. 266.

spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Jiné stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Rozdíl mezi vojenskými a jinými stavebními úřady je patrný. Vojenské stavební úřady mají působnost stanovenou podle územního hlediska. Jiné stavební úřady mají působnost stanovenou podle hlediska věcného³⁹.

Kromě výše vymezených stavebních úřadů vykonávají působnost stavebních úřadů také jiné orgány podle zvláštních předpisů. Jde zejména o obvodní báňské úřady, které vykonávají tuto působnost v dobývacích prostorech a dále o orgány památkové péče. Mimo dosud uvedeného si může nadřízený stavební úřad vyhradit pravomoc stavebního úřadu prvního stupně u jednotlivých technicky zvlášť obtížných nebo neobvyklých staveb nebo u opatření s rozsáhlejšími účinky na životní prostředí, kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu v jejich okolí. Ministerstvo si dále může vyhradit tuto pravomoc k vydání územního rozhodnutí u staveb přesahujících hranice kraje, u staveb s mimořádnými negativními vlivy na životní prostředí nebo u staveb s vlivem na území sousedních států.

4.2 Územní plánování a územní rozhodování

Část třetí stavebního zákona nazvaná „Územní plánování“ obsahuje právní úpravu územního plánování a územního rozhodování. Územní plánování představuje souhrn opatření, směřujících k vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území, s ohledem na možnosti a meze nakládání s územím a jeho účelného využívání, a v tomto smyslu potom směřující k cílené regulaci takového nakládání a využívání. V podmínkách samotného stavebního zákona je územní plánování předstupněm v proceduře vyústující v řízení ve vztahu ke stavbám⁴⁰. Právní úprava územního plánování zahrnuje především vymezení cílů a úkolů územního plánování, dále obsahuje obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování a upravuje jednotlivé nástroje územního plánování.

Z hlediska zaměření této práce má z oblasti územního plánování význam pojednat o nástrojích územního plánování. Jak již bylo uvedeno v předchozích

³⁹ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ K., LACHMANN, M., *Stavební zákon – online komentář*[online]. 3 aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014 [cit 2014-11-12].

⁴⁰ MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 32.

částech práce, pro řádné povolení stavby je potřebné opatřit si určitá povolení, jejichž původ je již v oblasti územního plánování. Tuto skutečnost si, dle mého názoru, mnoho stavebníků (vlastníků) neuvědomuje. Pro lepší pochopení celého složitého koloběhu se získáváním potřebných povolení, proto nyní uvedu přehled nástrojů územního plánování a přiblížím jejich souvislost s tématem práce.

Územní rozhodnutí, které musí být v některých případech vydáno, musí být v souladu s územně plánovací dokumentací na různých úrovních. Podkladem pro územně plánovací dokumentaci pak jsou územně plánovací podklady i politika územního rozvoje.

Jako nástroje územního plánování stavební zákon zahrnuje a vymezuje (§§ 25 – 102 SZ):

- **územně plánovací podklady**
 - územně analytické podklady,
 - územní studie,
- **politiku územního rozvoje,**
- **územně plánovací dokumentaci**
 - zásady územního rozvoje,
 - územní plán,
 - regulační plán,
- **vymezení zastavěného území,**
- **územní opatření**
 - územní opatření o stavební uzávěře,
 - územní opatření o asanaci území.

Nejobecnějším nástrojem územního plánování jsou územně plánovací podklady, které se člení na územně analytické podklady a územní studie (§§ 25 až 30 SZ). Pořizují se zejména na úrovni obcí a krajů, či případně na území vojenských újezdů, a v případě potřeby i na úrovni celé republiky. Územně plánovací podklady slouží zejména jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci.

Nejširší územní dopad, resp. rozsah má politika územního rozvoje, a to na celé území republiky (§§ 31 až 35 SZ). Pořizování politiky územního rozvoje je

v kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj, její schválení pak přísluší vládě. Politika územního rozvoje slouží zejména pro koordinaci územního rozvoje na celostátní úrovni a pro koordinaci územně plánovací činnosti krajů a současně také jako zdroj důležitých argumentů při prosazování zájmů České republiky v rámci územního rozvoje Evropské unie⁴¹.

Nejkonkrétnějším nástrojem územního plánování je územně plánovací dokumentace (§§ 36 až 75 SZ). Navazuje na příslušné územně plánovací podklady a na politiku územního rozvoje. Slouží zejména jako podklad pro rozhodování v území, a to nejčastěji v řízení územním. Druhově se člení na zásady územního rozvoje, které se vydávají pro území krajů, na územní plán, který se vydává pro území obcí a území hlavního města Prahy a na regulační plán, který se vydává v rámci území obcí a krajů. Všechny druhy územně plánovací dokumentace mají formu opatření obecné povahy (§§ 171 až 174 SŘ).

Vzájemný vztah mezi uvedenými nástroji územního plánování vyjasnil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011-74: *„Uvedené instituty⁴² jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jež se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce.“* V uvedeném rozsudku pak Nejvyšší správní soud poukazuje na vzájemnou souladnost těchto dokumentů, když zdůrazňuje nutnost závaznosti nadřazených dokumentací vůči dokumentacím podřazeným. Tedy můžeme shrnout, že územní plán musí být vždy v souladu se zásadami územního rozvoje a tyto zároveň musejí být v souladu s politikou územního rozvoje.

⁴¹ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 24.

⁴² politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán.

Vzhledem k zaměření tématu této práce bych v další části chtěla nastínit problematiku územního rozhodování, tedy konkrétně územních rozhodnutí, zejména rozhodnutí o umístění stavby a problematiku územních souhlasů, které stavební zákon řadí k nástrojům územního plánování. Zmíněné nástroje územního plánování jsou totiž nezbytným předpokladem pro proces řádného povolení stavby. Bez vydání patřičných povolení, tedy v tomto případě územního rozhodnutí či územního souhlasu, pokud jsou v konkrétním případě vyžadována, by se totiž jednalo o stavbu nepovolenou.

Územní rozhodnutí

Stavební zákon v úpravě územního rozhodování vychází z toho, že umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak (§ 76 SZ).

Územní rozhodnutí je individuálním správním aktem, vydávaným v územním řízení, jako řízení správním, zatímco při vydávání územního souhlasu se postupuje ve zjednodušené proceduře, která má subsidiární oporu v části čtvrté správního řádu. Část čtvrtá správního řádu nese označení „Vyjádření, osvědčení, sdělení“, je představována §§ 154 až 158, a slouží k úpravě tzv. neformalizovaných právních úkonů, resp. úkonů méně formalizovaných, než jsou správní rozhodnutí⁴³.

Účelu sledovaného územním rozhodnutím lze dále za určitých podmínek dosáhnout také regulačním plánem, přičemž lze regulačním plánem přímo nahradit územní rozhodnutí (§ 61 odst. 2 SZ), a dále též veřejnoprávní smlouvou. Územní rozhodnutí může být vydáno v klasickém územním řízení nebo jako rozhodnutí vydávané v tzv. zjednodušeném územním řízení.

Územními rozhodnutími jsou rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu. S problematikou tzv. černých staveb souvisí především rozhodnutí o umístění stavby, neboť jeho neexistence, v případě, kdy je ho dle zákona třeba, znamená stavbu provedenou bez patřičných povolení, tedy stavbu nepovolenou.

⁴³ MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 92.

Rozhodnutí o umístění stavby

Rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 odst. 1 stavebního zákona vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Vyžadují ho všechny umísťované stavby, s výjimkou těch, u nichž právní úprava výslovně stanoví, že se k jejich umístění územní rozhodnutí nevyžaduje. Tyto stavby jsou vymezeny v druhém odstavci paragrafu 79 stavebního zákona a jsou jimi především stavby menšího charakteru, například skleníky, oplocení či cirkusové stany. Územní rozhodnutí o umístění stavby není časově neomezené, ale má platnost 2 roky ode dne nabytí právní moci, pokud nestanoví stavební úřad lhůtu delší, maximálně však 5 let (§ 93 odst. 1 SZ). Při posuzování podmínek pro vydání rozhodnutí o umístění stavby není rozhodující den podání návrhu či žádosti na vydání rozhodnutí, nýbrž okamžik, kdy je o nich rozhodováno. Často se bude jednat o soulad daného rozhodnutí s územně plánovací dokumentací. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006. č. j. 30 Ca 24/2005-36. *„Pro rozhodnutí o návrhu na umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§37 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu.“*

Žádost o vydání územního rozhodnutí

Žádost o vydání územního rozhodnutí musí obsahovat jak obecné náležitosti, které jsou vymezeny v § 37 odst. 2 správního řádu, přičemž z ní musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá, tak další náležitosti vymezené v § 86 SZ. Těmi jsou základní údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit a uvedení osob, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, jestliže může být jejich právo územním rozhodnutím přímo dotčeno. Žadatel musí dále k žádosti přiložit (§ 86 odst. 2 SZ):

- a) doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem,
- b) závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, nevydává-li se koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 7 nebo o závazné stanovisko vydávané správním orgánem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí,
- c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,
- d) smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury nebo plánovací smlouvu, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury,
- e) dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, výkresovou dokumentaci a dokladovou část.

Územní souhlas

Územní souhlas umožňuje dosáhnout účelu sledovaného institutem územního rozhodnutí, tedy umístit stavbu, podstatně jednodušším způsobem. Úprava územního souhlasu byla vedena snahou zracionalizovat, zjednodušit a zrychlit dosažení cíle, jinak sledovaného územním rozhodnutím. Touto formou činnosti je tak zcela konkrétně sledován a naplňován záměr stavebního zákona, vyjádřený v jeho úvodních ustanoveních, kde se v § 4 odst. 1 výslovně stanoví, že: „Orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány.“⁴⁴ K povaze územního souhlasu bylo již výše uvedeno, že územní souhlas nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti je zajímavý vývoj judikatury, kdy Nejvyšší správní soud v roce 2009 svým rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76 označil územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona za rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Nicméně tento názor je již dnes

⁴⁴ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 58.

překonán, a to usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, ve kterém územní souhlas označuje za jiné úkony dle části čtvrté správního řádu: „*Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004.*“ Legislativní řešení problému, který navodila citovaná judikatura z počátku roku 2009, přinesla novelizace stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., kdy bylo zpřesněním zákonného textu postaveno najisto, že územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Uvedené vyplývá z čtvrtého odstavce § 96 SZ: „Na vydávání územního souhlasu se nevztahují části druhá a třetí správního řádu.“

Společné územní a stavební řízení

Stavební zákon ve svém § 94a umožňuje vést tzv. společné územní a stavební řízení, což v praxi znamená, že stavební úřad v případě podání žádosti o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení spojí územní řízení s věcně navazujícím stavebním řízením. Podmínkou je, že společné územní a stavební řízení nevylučuje povaha věci nebo závazné stanovisko dotčeného orgánu. Žadatel musí dále k žádosti připojit společnou dokumentaci, která musí splňovat požadavky na dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí i požadavky na projektovou dokumentaci pro vydání stavebního povolení. Podmínky pro vedení společného územního a stavebního řízení jsou vymezeny v ustanovení § 78 odst. 3 SZ. Stavební úřad může vést toto společné řízení jen za předpokladu, jsou-li podmínky pro území jednoznačné, zejména je-li pro území vydán územní plán nebo regulační plán.

Obdobou tohoto postupu je spojení územního souhlasu s řízením o vydání souhlasu s provedením ohlášené stavby (§ 96a SZ), které je třeba aplikovat, pokud se jedná o stavbu, která nevyžaduje stavební povolení, nýbrž postačuje ohlášení. Se stavebním řízením však nelze spojit (vést společně) zjednodušené územní řízení (§ 95 odst. 2 SZ)⁴⁵.

⁴⁵ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ K., LACHMANN, M., *Stavební zákon – online komentář*[online]. 3 aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014 [cit 2014-02-27].

4.3 Rozhodování v režimu stavebního řádu

Legislativní pojmenování stavebního zákona, tedy zákon o územním plánování a stavebním řádu, napovídá, že mimo územní plánování a územní rozhodování stavební zákon zahrnuje i problematiku stavebněprávní. Ta je konkrétně upravena v části čtvrté stavebního zákona nazvané „Stavební řád“, a v podrobnostech je dále rozvedena v souvisejících prováděcích právních předpisech, zejména v již zmiňované vyhlášce č. 503/ 2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska tématu této práce se v této části práce zaměřím pouze na právní úpravu režimu přípustnosti staveb, zejména tedy na stavební povolení a stavební řízení a to v rozsahu nezbytném pro uvedení do dané problematiky, abych dále mohla navázat dalšími částmi práce. Pokud totiž zákon pro určité typy staveb předepisuje povinnost získat stavební povolení či souhlas stavebního úřadu s ohlášením stavby, pak započetí výstavby takových staveb bez těchto potřebných dokumentů povede ke vzniku tzv. „černé stavby“.

Stavební zákon rozlišuje stavby, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, podléhají ohlášení nebo vyžadují stavební povolení. Zda stavba podléhá povolovacímu nebo ohlašovacímu režimu závisí na kategorii, typu stavby a také na jejím umístění.⁴⁶ Stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavby, které jsou uvedeny v ustanovení § 103 stavebního zákona. Jedná se o menší stavby typu přístřešků či kůlen a podobně. Vyjma staveb uvedených v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona, však vyžadují tyto stavby povolení umístění, a to alespoň ve formě územního souhlasu. V případě, kdy by byla prováděna změna výše uvedených staveb, která by měla za následek překročení parametrů uvedených v ustanovení § 103 SZ, pak by taková změna už vyžadovala ohlášení nebo stavební povolení. Stavby, které jsou uvedeny v ustanovení § 104 a následující je možné stavebnímu úřadu pouze ohlásit a pokud jsou veškeré podmínky splněny, stavební úřad vydá souhlas s realizací ohlášení stavby. Pro režim ohlášení stavby neplatí tzv. fikce souhlasu s ohlášenou stavbou či stavebním záměrem. S účinností novely stavebního zákona z roku 2013 bylo upuštěno od vzniku oprávnění „souhlasem mlčky“ a rozhodování o zákazu provedení ohlášené stavby. Z důvodu posílení

⁴⁶ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 84.

právní jistoty stavebníka bylo přistoupeno k vydávání písemného souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru. Pokud jsou splněny zákonem dané podmínky, stavební úřad buď do 30 dnů ode dne podání ohlášení vydá souhlas, nebo vydá usnesení, kterým konstatuje, že provede stavební řízení (§§ 106, 107 SZ). Znamená to návrat k dříve známému „překlápění“ z procesu ohlášení do klasického správního řízení.⁴⁷

Stavební řízení a stavební povolení

Stavební povolení se vydává ve stavebním řízení, které je obdobně jako územní řízení, také zvláštním druhem správního řízení, a jež je upraveno v ustanovení § 108 a násl. stavebního zákona, přičemž subsidiárně se použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Stavební řízení je jedním ze speciálních správních řízení, u kterých je speciálním (stavebním) zákonem upravena řada odlišností od ustanovení správního řádu.⁴⁸

Stavební řízení se zahajuje výhradně na žádost stavebníka. Žádost o stavební povolení musí obsahovat základní povinné náležitosti stanovené pro žádosti na zahájení správních řízení dle ustanovení § 45 správního řádu. Těmi jsou zejména údaje o žadateli, označení správního orgánu, tedy konkrétního stavebního úřadu, kterému je žádost určena, dále musí být specifikováno, čeho se domáhá, žadatel musí označit jemu známé účastníky a žádost musí být samozřejmě podepsána. Kromě těchto obecných náležitostí pak stavební zákon v ustanovení § 110 stanoví další nezbytné náležitosti. Žádost o stavební povolení tak musí obsahovat identifikační údaje o stavebníkovi, 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. Žádost o stavební povolení se podává na předepsaném formuláři, jehož obsahové náležitosti stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu v příloze č. 9. K žádosti stavebník připojí (§ 110 odst. 2 SZ):

⁴⁷ MAREČEK, J., a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 265.

⁴⁸ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 94.

- a) 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, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu,
- b) projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situaci stavby, dokladovou část, zásady organizace výstavby a dokumentaci objektů – náležitosti projektové dokumentace stanoví prováděcí vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů,
- c) plán kontrolních prohlídek stavby a případně plán provedení kontroly spolehlivosti konstrukcí stavby z hlediska jejich budoucího využití zpracovaný nezávislým expertem na náklady stavebníka,
- d) závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy,
- e) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.

Přílohy žádosti o stavební povolení jsou vyjmenovány v ustanovení § 110 SZ v odst. 2, s tím, že podrobnosti náležitostí těchto příloh jsou dále uvedeny ve zmiňované vyhlášce č. 503/2006 Sb.

Stavební povolení je správní rozhodnutí, kterým se rozhoduje o právu stavebníka stavět požadovanou stavbu či jiný stavební záměr. Proti stavebnímu povolení je možné podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu. Pokud se nikdo z účastníků ve stanovené lhůtě neodvolá, nabývá rozhodnutí (stavební povolení) právní moci. Po dni nabytí právní moci stavebního povolení stavební úřad zašle stavebníkovi jedno vyhotovení ověřené projektové dokumentace spolu se štítkem obsahujícím identifikační údaje o povolené stavbě. Další vyhotovení ověřené projektové dokumentace zašle vlastníkovvi, pokud není stavebníkem.⁴⁹ Platnost

⁴⁹ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 100.

stavebního povolení není neomezená, nýbrž stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Stavební povolení též pozbývá platnosti dnem, kdy stavební úřad obdrží oznámení stavebníka o tom, že od provedení svého záměru upouští, pokud ovšem stavba již nebyla zahájena. Stavební úřad může dobu platnosti stavebního povolení v odůvodněných případech prodloužit.

Ustanovení § 112 odst. 3 SZ, které se do stavebního zákona dostalo až s poslední velkou novelou, od 1. 1. 2013 stanovuje stavebním úřadům lhůty pro vydání rozhodnutí ve stavebním řízení. V jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne zahájení stavebního řízení; ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle do 90 dnů.

Stavební povolení lze nahradit veřejnoprávní smlouvou se stavebním úřadem o provedení stavby, případně je možné místo stavebního povolení uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem o kontrole projektové dokumentace stavby a stavební záměr pouze oznámit stavebnímu úřadu, přičemž oznámení podává stavebnímu úřadu přímo autorizovaný inspektor⁵⁰.

4.4 Odstraňování staveb dle stavebního zákona

Odstranění stavby může být buď dobrovolné, nebo nařízené stavebním úřadem. Při dobrovolném odstranění stavby je stavba odstraňována z vůle vlastníka a rozlišuje se odstranění staveb, ke kterému je zapotřebí povolení stavebního úřadu, dále odstranění staveb na pouhé ohlášení stavebnímu úřadu a nakonec může vlastník odstranit stavbu, aniž by k tomu potřeboval povolení či ohlášení stavebnímu úřadu (§ 128 SZ). Dobrovolné odstranění stavby se nedotýká tématu této práce, proto dále bude pojednáno pouze o nařízeném odstranění stavby stavebním úřadem.

Ať už v případě povolování nebo nařizování odstranění stavby, stavební úřad stanoví pravidla, kterými upravuje podmínky při odstraňování staveb. Jedná se například o podmínky na technické řešení odstranění stavby, podmínky pro archivování dokumentace či podmínky k požadavkům na úpravu pozemku po odstranění stavby. Právě požadavky na úpravu pozemku po odstranění stavby jsou

⁵⁰ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 11-12.

jedněmi z těch, o jejichž oprávněnosti stavebníci (vlastníci) odstraňovaných staveb se stavebními úřady často diskutují. V případě, kdy o odstranění stavby nerozhodl stavební úřad, ale soud, je povinná osoba povinna požádat stavební úřad o stanovení podmínek pro odstranění stavby (§ 130 SZ). Za důvody pro stanovování pravidel při odstraňování staveb vidím zejména snahu o minimalizaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí odstraněné stavby, ale také aspekt estetický. K podmínkám pro odstranění stavby obsahující požadavky na úpravu pozemku se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 20. 10. 2000, č. j. 30 Ca 113/2000-20, kdy uvedl, že se ve své podstatě jedná o obecné normativy, které platí bez ohledu na to, zda se v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby objeví či nikoliv. Dle názoru zmíněného soudu neznamenají takové podmínky nic jiného, než to, že si má každý po sobě uklidit. *„Uvedené podmínky tudíž v žádném případě nesměřují k nějaké podstatné změně vzhledu prostředí, k zásahům do vlastnických práv vlastníka pozemku, ale jen k úpravě pozemku po odstranění stavby do přijatelného stavu. Jde o zcela standardní a každodenní postup v činnostech stavebních úřadů. Ostatně snad jen málo koho by napadlo nechat cizí pozemek po odstranění své stavby neupravený, rozrytý, s výmoly a jinými defekty.“* S námitkou, že zákon umožňuje pouze nařídit odstranění stavby, nikoliv uvádění území do nějakého žádoucího stavu se musel později vypořádat i NSS v rozsudku ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 As 26/2007-160, kde poukázal na právě zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové: *„Stavební úřady stanoví v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby i povinnosti směřující k úpravě pozemku po odstranění stavby, nezávadnému odvádění povrchových vod z něho, k vysazování zeleně apod. Nelze totiž připustit, aby pozemek po odstranění stavby zůstal neupravený, s navážkami, zbytky stavby a sutě, výmoly a jinými defekty. Musí jít o takové podmínky, kterými se zajistí stav, který tu byl před realizací stavby. Mezi takové podmínky zcela nepochybně patří podmínky, jimiž je stavebníkovi ukládáno, aby po odstranění stavby upravil pozemek, případně jej zatravnil a tím zajistil i nezávadné odvádění srážkových povrchových vod vsakováním, zamezil obtěžování okolí prachem apod.“* Na závěr NSS zkonstatoval, že neshledává důvod se od závěrů předchozí judikatury odchylovat. Přesto, že judikatura za účinnosti předchozí právní úpravy stavebního zákona hovořila ve prospěch stanovování podmínek pro úpravu pozemků po odstranění stavby, ze zákonné úpravy tato povinnost přímo nevyplývala

(§ 90 stavebního zákona z roku 1976). Proto lze kladně zhodnotit legislativní vývoj v této oblasti, kdy byla do § 130 SZ přímo včleněna možnost stavebního úřadu v povolení nebo nařízení odstranění stavby stanovit požadavky k úpravě pozemku po odstranění stavby.

Stavební zákon ve svém prvním odstavci § 129 vyjmenovává důvody, pro které musí stavební úřad zahájit řízení o nařízení odstranění stavby. Jedná se o situace, kdy není ve veřejném zájmu zachování stavby, ale je nutné její odstranění. Nařízení odstranění stavby vydává stavební úřad z moci úřední. Vzhledem k tomu, že se jedná o nevratný zásah do práv vlastníka stavby, jsou důvody pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby taxativně stanoveny zákonem⁵¹. Vzhledem k zaměření tématu této práce budou probrány zejména důvody uvedené pod písmenem b) a pod písmenem e) uvedeného paragrafu stavebního zákona, jež budou podrobněji popsány v dalších kapitolách.

V prvním případě stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena (§ 129 odst. 1 písm. b) SZ). V tomto případě jde o tzv. „černé stavby“ od počátku jejich existence, kdy bylo s takovou stavbou započato bez příslušných povolení.

V druhém případě stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku nebo stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené podle rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení (§ 129 odst. 1 písm. e) SZ). Naopak v tomto případě jde o stavby, se kterými bylo započato až na základě vydaných potřebných povolení, avšak ta byla z důvodu pochybení příslušných orgánů později zrušena a tedy se tzv. „černými stavbami“ staly až v důsledku zrušení těchto povolení.

Pro úplnost výčtu důvodů, pro které stavební úřad zahájí řízení o nařízení odstranění stavby a které jsou taxativně vyjmenovány v § 129 stavebního zákona, uvedu i ostatní případy, které ovšem nejsou hlavním bodem zaměření této práce. Stavební úřad tedy dále nařídí odstranění stavby:

⁵¹ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 128.

a) vlastníku stavby, která svým závadným stavem ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstraní závadný stav stavby; jde-li o stavbu, která je kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,

b) viz výše,

c) vlastníku stavby, u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5, tedy v případě, kdy dojde při postupu dle stavebního zákona nebo v souvislosti s ním k nepředvídaným nálezům a Ministerstvo kultury rozhodne na návrh orgánu státní památkové péče nebo Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, že se jedná o nález mimořádného významu, a z vlastního podnětu jej prohlásí za kulturní památku. V takovém případě potom stavební úřad může po dohodě s Ministerstvem kultury vydané stavební povolení ve veřejném zájmu změnit nebo zrušit.,

d) vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkově pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám. Při zjištění těchto skutečností stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, pokud ovšem nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil, stavební úřad odstranění stavby nenařídí. Řízení o odstranění stavby stavební úřad zastaví usnesením poznamenaným do spisu dle § 66 odst. 2 správního řádu. Dodatečné povolení se již nevydává.

e) viz výše,

f) vlastníku stavby dočasné, u které uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání. V takovém případě stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, přičemž v oznámení zahájení řízení vlastníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů žádost o změnu v užívání dočasné stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou. Pokud vlastník stavby tuto žádost podá, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví dle § 66 odst. 2 správního řádu,

g) vlastníku stavby dočasné podle § 104 odst. 1 písm. c), tedy stavby do 300 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 10 m, s výjimkou staveb pro bydlení, a haly do

1 000 m² celkové zastavěné plochy a výšky do 15 m, pokud tyto stavby a haly budou nejvýše s jedním nadzemním podlažím, nepodsklepené a dočasné na dobu nejdéle 3 let, když dobu dočasnosti nelze prodloužit a u které uplynula stanovená doba jejího trvání.

Pokud je třeba nařídit obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu anebo v rozporu s ním provedeny stavební úpravy spočívající v odstranění některé části stavby, postupuje stavební úřad podle odstavců 2 a 3 přiměřeně, tedy jako v případě stavby prováděné nebo provedené bez patřičného rozhodnutí nebo v rozporu s ním (§ 129 odst. 8 SZ). V případě nařízení odstranění části stavby, které bude vyžadovat provedení prací k zabezpečení stavebně technického stavu stavby a podmínek pro její užívání a k jejich provedení je nezbytná projektová dokumentace nebo jiné podklady, nařídí stavební úřad vlastníku stavby, na které má být nařízení odstranění její části provedeno, aby je opatřil ve stanovené lhůtě. Nesplní-li vlastník uvedenou povinnost, opatří projektovou dokumentaci nebo jiné podklady stavební úřad na náklady vlastníka stavby, přičemž na tento postup musí vlastníka stavby předem upozornit (§ 129 odst. 9 SZ).

Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, dále osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena (§ 129 odst. 10).

Náklady na odstranění stavby, které bylo nařízeno stavebním úřadem, nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno. Za škodu, která v souvislosti s odstraňováním stavby vznikla na sousední stavbě nebo pozemku, odpovídá taktéž ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno. Výjimkou by bylo, pokud by škoda byla způsobena závadným stavem stavby či pozemku, na kterém škoda vznikla. V tomto případě pak i náklady nutných zabezpečovacích prací, které je nutno provést pro závadný stav sousední stavby, nese vlastník této stavby (§ 131 SZ).

Při dokončení odstranění stavby stavební zákon ukládá vlastníku stavby, popřípadě jiné osobě, povinnost oznámit tuto skutečnost příslušnému stavebnímu úřadu, a to do 30 dnů po odstranění stavby (131a SZ).

5 Právní aspekty řízení o nepovolené stavbě

Jestliže se stavební úřad dozví⁵² o realizaci nepovolené stavby, musí z moci úřední zahájit správní řízení o nařízení odstranění stavby, tedy nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění takové stavby (§ 129 odst. 2 SZ). V tomto případě je zákon striktní a nenechává stavebnímu úřadu žádný prostor pro správní uvážení. To ovšem neznamená, že by vždy k odstranění stavby muselo dojít. Stavební zákon dává vlastníkovu stavby či stavebníkovi možnost napravit tento stav a stavbu dodatečně nechat povolit. Lze tak učinit podáním žádosti o dodatečné povolení stavby. Podáním této žádosti stavební úřad řízení o nařízení odstranění stavby přeruší a to až do doby, kdy bude rozhodnuto v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2,3 SZ).

Pokud stavba bude dodatečně povolena, stavební úřad řízení o nařízení odstranění stavby zastaví. Naopak pokud stavba povolena nebude, stavební úřad bude v řízení o nařízení odstranění stavby pokračovat. Výsledkem tohoto řízení pak bude nařízení odstranění nepovolené stavby. K náležitostem a určitosti výroku stavebního úřadu o uložení povinnosti k odstranění stavby se v rozsudku ze dne 8. 11. 2011, č. j. 30 Ca 394/99 vyjádřil Krajský soud v Plzni následovně: „*Výrok správního rozhodnutí musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná. Pokud je rozhodnutím stavebního úřadu ukládána povinnost k odstranění stavby, je nezbytné ve výroku správního rozhodnutí přesně a určitě tuto stavbu vymezit.*“

Vzájemnou propojenost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby zmínil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. Ans 9/2009-87: „*Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které (byť z úřední povinnosti) musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka a splnění dalších*

⁵² Stavební úřad se může o nepovolené stavbě dozvědět buď z vlastní činnosti, nebo na základě podnětů fyzických osob. Blíže ke způsobům zjišťování nepovolených staveb v podkapitole č. 4.4 této práce.

zákonných podmínek, zda bude zahájeno a vedeno. Nelze však vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by bylo současně předtím zahájeno řízení o jejím odstranění.“ Řízení o dodatečném povolení stavby tedy nikdy nemůže být vedeno zcela samostatně, bez vazby na řízení o odstranění stavby. Ke zmíněnému se znovu Nejvyšší správní soud vyjádřil například i v části odůvodnění svého rozsudku ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26: „Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení jsou spolu velmi těsně provázána, neboť vyplývají z téže situace, tj. existence stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním. Hlavním a prvotním je vždy řízení o odstranění stavby postavené v rozporu se zákonem. Jeho cílem je zásadně návrat do původního stavu (restitutio in integrum). Pouze prokáže-li se, že stavba splňuje zákonem předpokládané parametry (konkretizované ve stavebním povolení), a požádá-li o to oprávněná osoba, může stavební úřad "černou" stavbu dodatečně povolit. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy ve vztahu k řízení o odstranění stavby řízením akcesorickým, které může být zahájeno, ale nemusí; je-li zahájeno, může ovlivnit výsledné rozhodnutí o osudu "černé" stavby.“

Stavební zákon ještě upravuje další typ řízení, který souvisí s nepovolenými stavbami, a tím je opakované stavební řízení (§ 129 odst. 5 SZ). Toto řízení vede stavební úřad u staveb, které se staly nepovolenými v důsledku zrušení již vydaných potřebných povolení, na základě kterých bylo se stavbou započato. Výsledkem tohoto řízení může být buď povolení stavby, nebo stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění nepovolené stavby. Blíže k tomuto typu řízení v podkapitole č. 5.3.

5.1 Řízení o odstranění stavby

Zahájit řízení o odstranění nepovolené stavby, ukládá stavební zákon stavebnímu úřadu v ustanovení § 129 odst. 2. Toto ustanovení stavebního zákona však neumožňuje stavebnímu úřadu jakkoliv uplatnit správní uvážení. Stavební úřad je tedy povinen řízení o odstranění stavby zahájit vždy, jakmile se o realizaci nepovolené stavby dozví, a to z moci úřední. K institutu správního uvážení při zjištění nepovolené stavby se vyjádřil například Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26: „*Institut správního uvážení nemá při aplikaci ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. (pozn. § 129 odst. 1*

písm. b) SZ), stavebního zákona, místa; naopak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny. Stavební úřad tak neučiní jen při splnění všech zákonných podmínek, což musí stavebník v řízení prokázat. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž stavebník sám musí prokázat, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení).“

Řízení o odstranění stavby je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi, jehož stavba se má odstranit. Z výčtu důvodů, pro které stavební úřad zahájí řízení o nařízení odstranění stavby, vyplývá, že stavební úřad nařizuje odstranit stavbu vždy vlastníku stavby, popř. s jeho souhlasem jiné osobě. Předmětem tohoto řízení je zjistit veškeré možné informace o černé stavbě, především kdo a kdy ji provedl, zda je stavba již dokončena, nebo jaká její část je dokončena a k jakému účelu byla postavena (§ 129 odst. 2 SZ). Důkazní břemeno v tomto řízení leží na stavebním úřadu. Ten totiž odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Ovšem důkazním břemenem je zatížen i stavebník, a to v případě, kdy s odstraněním stavby nesouhlasí. V takovém případě totiž musí stavebník ve lhůtě určené stavebním úřadem podat žádost o dodatečné povolení stavby. K žádosti pak musí předložit doklady nezbytné k posouzení důvodnosti jeho žádosti. Tedy můžeme shrnout, že v řízení o odstranění stavby leží důkazní břemeno na stavebním úřadu, kdežto v řízení o dodatečném povolení stavby důkazní břemeno leží na stavebníkovi.

Nezrušitelné právo užívat stavbu

S řízením o odstranění stavby velmi úzce souvisí právo užívat stavbu. Mnohdy totiž vzniká problém, jak postupovat v případě, kdy by stavební úřad měl nařídit odstranění nepovolené stavby a zároveň již vzniklo ke stavbě právo ji užívat. Tento stav může nastat například v případě, kdy se stavba stane nepovolenou v důsledku zrušení patřičných povolení, ale až poté, co stavební úřad povolil užívání stavby. Judikatura Nejvyššího správního soudu uvádí, že nezáleží na tom, zda daná stavba dosud nebyla, či již byla zkolaudována. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92 totiž: „Z dikce zákona zcela

jednoznačně vyplývá, že řízení o odstranění stavby je navázáno na stavební řízení, resp. na stavební povolení, tudíž existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování podmínek řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona právně bezvýznamná. Pro nařízení odstranění stavby je toliko rozhodné, zda jsou splněny podmínky výslovně stanovené v tomto ustanovení. Sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby.“ Tento rozsudek byl znovu Nejvyšším správním soudem citován například v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, v němž zaznělo, že jelikož je ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 podobného znění a stejného významu jako ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) SZ, tedy stavebního zákona z roku 2006, lze toto stanovisko Nejvyššího správního soudu aplikovat i na poměry řídicí se novým stavebním zákonem. Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu označil Ústavní soud, ve svém nálezu č. j. III. ÚS 2835/10-1 ze dne 16. 12. 2010, za ústavně konformní. Přesto však v takových případech stavební úřady odmítají vést řízení o odstranění stavby s poukazem na nezrušitelné právo stavbu užívat, které stavebník nabyl v dobré víře.⁵³ Na stranu stavebních úřadů se v tomto staví i bývalý veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský⁵⁴. Ten ve svém stanovisku veřejného ochránce práv sp. zn. 6253/2011/VOP/SN poukazuje na kolizi principu zákonnosti, upřednostňovaného Nejvyšším správním soudem, s principem právní jistoty, jemuž dává přednost ochránce a Ministerstvo pro místní rozvoj, jakožto ústřední orgán státní správy na úseku stavebního řádu. Řešení Nejvyššího správního soudu, podle nějž není třeba kolaudační rozhodnutí prolamovat, protože jej není třeba vůbec brát v potaz, dle ochránce koliduje s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod⁵⁵. Jádrem problému je nezrušitelnost práva užívat stavbu, založeného kolaudačním rozhodnutím, resp. písemným souhlasem či kolaudačním souhlasem⁵⁶. Dle stavebního zákona právo užívat stavbu vzniká ze zákona, vydáním písemného

⁵³ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 20.

⁵⁴ JUDr. Pavel Varvařovský byl ve funkci veřejného ochránce práv v letech 2010-2013, dále někdy též jen ochránce.

⁵⁵ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

⁵⁶ Předchozí právní úprava, tedy stavební zákon z roku 1976, upravovala povolování užívání staveb formou správního řízení, jehož výsledkem bylo správní rozhodnutí – kolaudační rozhodnutí. Současná právní úprava, tedy stavební zákon z roku 2006, zavedla jednodušší zkrácené procesy povolování užívání staveb, které jsou rozdělené podle typu staveb a způsobu jejich užívání.

souhlasu nebo vydáním kolaudačního souhlasu. Ze zákona vzniká právo užívat stavbu po podání oznámení záměru o užívání stavby, a to v důsledku právní skutečnosti nebo plynutí času (§ 120 odst. 1 SZ). Vydáním písemného souhlasu vzniká právo užívat stavbu v případě, kdy budou odstraněny nedostatky, pro které bylo užívání stavby zakázáno (§ 120 odst. 4 SZ). Konečně vzniká právo užívat stavbu vydáním kolaudačního souhlasu dle ustanovení § 122 SZ. O nutnosti prolomení správního aktu můžeme hovořit pouze v případech písemného souhlasu a kolaudačního souhlasu. U písemného souhlasu stavební zákon nestanoví žádnou zvláštní lhůtu k jeho možnému přezkumu. Naopak u kolaudačního souhlasu stavební zákon v § 122 odst. 3 stanoví lhůtu k jeho možnému přezkumu a tedy možnosti jeho prolomení. Kolaudační souhlas tak lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, přičemž rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Vedení řízení o odstranění stavby v případě, že již bylo užívání stavby povoleno některým z výše uvedených způsobů, je dle názoru ochránce problematické. Pokud kolaudační rozhodnutí již nelze přezkoumat žádným z dostupných právních prostředků, nelze právo užívat stavbu prolomit s odkazem na již zmíněný čl. 2 odst. Listiny základních práv a svobod. Pokud zákon nezná způsob, jak zrušit kolaudační rozhodnutí po stanovených lhůtách a neupravuje-li ani jiný způsob uplatnění státní moci k prolomení práva užívat stavbu na základě nezrušitelného správního rozhodnutí, pak státní moc za tímto účelem uplatnit nelze.⁵⁷ Jak bylo již uvedeno výše, ochránce vidí v této problematice prostor pro případnou změnu judikatury. Ta by byla možná v případě, kdy by se stavební úřady chtěly odchýlit od zavedené judikatury a nechtěly nařizovat odstranění stavby v případech již povoleného užívání takové stavby. Procesně zřejmě připadá v úvahu postup, kdy stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, ale po zjištění existence nepřezkoumatelné kolaudace je ukončí s výrokem, že odstranění se nenařizuje. V odůvodnění by se pak takový stavební úřad musel vypořádat s důvody, které ho k takovému postupu vedly. Takovým způsobem však nemůže postupovat stavební úřad, který je již vázán právním názorem soudu v konkrétní věci.⁵⁸

⁵⁷ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 21.

⁵⁸ tamtéž.

Stavby dočasné

„Černou stavbou“ se může stát i stavba dočasná, a to v případě, kdy u ní uplyne stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání (§ 129 odst. 1 písm. f)). Stavební zákon totiž dočasnou stavbu vymezuje v § 2 odst. 3 jako stavbu, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. K tomuto rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 12. 2011, č. j. 30 A 12/2011-41: *„Byla-li určitá stavba povolena jako stavba dočasná, jejíž dočasnost byla stanovena lhůtou, pak jejím uplynutím ztratila oprávnění ke své další existenci, stala se stavbou nepovolenou, tzv. "černou".....neboť existuje pouze fakticky, nikoliv právně“*. V další části odůvodnění zmíněného rozsudku krajský soud vyjádřil právě řečené metaforou: *„Pokud stavby "zemřely" dožitím, tak toho, co bude s jejich tělesnou schránkou, jejich další existencí, se lze dobrat již jen v rámci řízení o odstranění“*. Stavební úřad v takovém případě zahájí řízení o odstranění stavby, přičemž v oznámení zahájení řízení vlastníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů žádost o změnu v užívání dočasné stavby. Změna v užívání dočasné stavby spočívá v prodloužení doby jejího trvání nebo změně na stavbu trvalou. Postup stavebního úřadu je obdobný jako při podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Pokud vlastník stavby tuto žádost podá, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví (§ 129 odst. 6 SZ).

Rozsah poučovací povinnosti správního orgánu

V oznámení o zahájení řízení je povinností stavebního úřadu poučit vlastníka nebo stavebníka o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby (§ 129 odst. 2 SZ). Stavební úřad by však měl vlastníka (stavebníka) pouze poučit, nikoliv jej vyzývat k podání žádosti. Je totiž na vůli vlastníka (stavebníka), zda bude o dodatečné povolení stavby usilovat.⁵⁹ V souvislosti s poučovací povinností správního orgánu při řízení o nepovolené stavbě je zajímavý vývoj legislativy v této oblasti. Právní úprava stavebního zákona účinná do 31. 12. 2012 poučovací povinnost stavebního úřadu vůči vlastníkovi

⁵⁹ NEUBAEROVÁ S., VAŠÍKOVÁ, J., *Řízení o tzv. „černé stavbě“ po novele stavebního zákona*. Moderní obec – Odborný časopis pro veřejnou správu. Měsíčník vydavatelství Economia, 2013, ročník XIX., č. 3, str. 40.

(stavebníkovi) „černé stavby“ vůbec neobsahovala. V této oblasti tedy byla aplikována obecná úprava poučovací povinnosti obsažená v § 4 odst. 2 SŘ, podle které „Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“. Dle názoru NSS z roku 2010, tedy před účinností poslední velké novely stavebního zákona, nebyl stavební úřad povinen vlastníka nepovolené stavby výslovně poučit o právu podat žádost o její dodatečné povolení. Stavební úřad byl dle tohoto názoru NSS povinen vlastníka stavby pouze poučit o náležitostech žádosti o dodatečné povolení stavby, v případě, že vlastník stavby učinil alespoň náznak takové žádosti. K tomuto Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214: *„Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“* Zřejmě i z důvodu předcházení nejasností ohledně poučovací povinnosti stavebního úřadu směrem k vlastníkům (stavebníkům) „černých staveb“, byla novelou z roku 2012 do § 129 odst. 2 SZ včleněna výslovná povinnost stavebního úřadu, poučit vlastníka (stavebníka) o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Tuto povinnost má dle zmiňovaného ustanovení stavební úřad splnit v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Tento vývoj legislativy se dle mého názoru dal předvídat a považuji ho za cestu správným směrem. Přesto, že drtivá většina stavebníků má povědomí o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby, z hlediska předcházení nedorozumění a zbytečným negativním dopadům na stavebníky je jistě vhodné tento institut postavit na jisto.

Otázka promlčení zásahu proti tzv. „černé stavbě“

Myšlenky některých tzv. „černých stavebníků“ se možná ubírají směrem, zda pokud jejich „černá stavba“ již jednou stojí, nebude právo stavebního úřadu na nařízení odstranění takové stavby jednoho dne promlčeno. Ovšem takové úvahy jsou mylné. Důvod je prostý. Platná právní úprava stavebního zákona, ani správního řádu totiž nemá obecně upravenou otázku promlčení. Institut promlčení je upraven především v oblasti práva civilního a trestního. Obecné užití tohoto institutu na úseku veřejné správy tedy nepřichází v úvahu. V této souvislosti lze poukázat na rozhodovací praxi správních soudů, podle které se lze institutu promlčení dovolat jen v některých, zákonem konkrétně vymezených případech. Provedení stavby bez povolení stavebního úřadu však mezi ně nepatří. *„Nepovolená stavba se v žádném případě nemůže stát stavbou povolenou jen uplynutím času. K tomu musí být dodatečně povolena.“*⁶⁰ Tedy naděje vlastníků či stavebníků nepovolených staveb na jejich zlegalizování pouhým plynutím času jsou marné. Uvedené závěry, které judikoval již Krajský soud v Hradci Králové, znovu zopakoval NSS v rozsudku ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26: *„Pro rozhodnutí ve věci samé je zcela nerozhodné, jak dlouho nepovolená stavba tzv. „černou“ stavbou byla. Stavební zákon totiž institut promlčení v podobě, jak se jej žalobkyně dovolávala, nezná. Byla-li proto jednou provedena stavba, která vyžadovala povolení stavebního úřadu, bez takového povolení (obvykle stavebního povolení), jde o stavbu nepovolenou, tzv. „černou“, a příslušný stavební úřad ani uplynutím jakkoli dlouhého časového období od uvedené skutečnosti neztrácí oprávnění, respektive povinnost takovou stavbu projednat v řízení o odstranění, podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Nepovolená stavba proto zůstává nepovolenou stavbou tak dlouho, dokud nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena, resp. dokud nebyla odstraněna. Ten, kdo provedl stavbu bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu, musí tedy počítat s tím, že po dobu časově neurčitou bude vystaven donucujícímú zákroku ze strany stavebního úřadu. Dále v rozsudku NSS vyjasnil, že tento názor je možné aplikovat i za současné právní úpravy.*

⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, č. j. 31 Ca 250/97-23.

5.2 Řízení o dodatečném povolení stavby

Řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) SZ je zákonným prostředkem k odstranění tzv. „černých staveb“. Kdyby ovšem k odstranění černých staveb došlo vždy, za všech okolností, nemusel by být tento postup v souladu s principem proporcionality, ale mohl by v některých případech znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla „černá stavba“ dodatečně povolena.

Řízení o dodatečném povolení stavby je speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, nebo postavené bez takového rozhodnutí či opatření.

Pokud stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, v oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí (§ 129 odst. 2 SZ).

V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně jako v územním řízení při posuzování záměru žadatele dle § 90 SZ a jako ve stavebním řízení při posuzování žádosti o vydání stavebního povolení dle § 110 až § 115 SZ, přičemž zákon výslovně trvá na povinném ohledání na místě.

Jak již bylo uvedeno výše, v řízení o dodatečném povolení stavby leží důkazní břemeno na stavebníkovi nepovolené stavby. Stavebník musí prokázat splnění podmínek uvedených v zákoně. Těmito podmínkami jsou především ty, které by stavebník musel splnit při žádosti o vydání řádného stavebního povolení, i ty které se zkoumají v územním řízení.

Při posuzování žádosti o dodatečné povolení stavby musí stavebník nebo její vlastník prokázat, že stavba

- a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,
- b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje⁶¹,
- c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem (§ 129 odst. 3 SZ).

Co se týká posledně zmiňovaného požadavku, který musí vlastník (stavebník) prokázat při snaze o dodatečné povolení stavby, je soulad nepovolené stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu nutným předpokladem kladného vyřízení jeho žádosti. Obecné technické požadavky na výstavbu jsou upraveny v řadě prováděcích předpisů ke stavebnímu zákonu. Příkladem je vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na výstavbu. Na žádost stavebníka však lze u některých ustanovení o obecných technických požadavcích povolit výjimku. Stavební úřad o takové žádosti rozhoduje v klasickém správním řízení, přičemž proti rozhodnutí o povolení nebo nepovolení výjimky se může účastník řízení odvolat. Řízení o výjimce je předběžnou otázkou pro řízení o dodatečném povolení stavby.⁶² V předchozí kapitole bylo uvedeno, že při zahájení řízení o odstranění stavby, nemá institut správního uvážení místo. Ovšem jiná situace je v případě řízení o výjimce z obecných technických požadavků. Zde má stavební úřad možnost správního uvážení užít, ovšem, jak je patrné z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, neměl by stavební úřad možnost správního uvážení stavět před aplikaci pravidel šetřících více zákonem sledovaný zájem. Tedy povolení výjimky z obecně technických požadavků na výstavbu by mělo být skutečně výjimečnou, nikoliv běžnou praxí stavebních úřadů. *„Posuzování souladu stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu je*

⁶¹ například aktivní zóny záplavového území nebo zvláště chráněná území.

⁶² NEUBAEROVÁ S., VAŠÍKOVÁ, J., *Řízení o tzv. „černé stavbě“ po novele stavebního zákona. Moderní obec – Odborný časopis pro veřejnou správu. Měsíčník vydavatelství Economia, 2013, ročník XIX., č. 3, 4. str. 41.*

otázkou správního uvážení toliko tam, kde vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu pro takový postup otvírá prostor; jinak je otázkou důkazní. Prostor pro správní uvážení je v zákoně, popřípadě v podzákoném právním předpise, limitován, neboť možnost uvážení stavebního úřadu je dána tehdy, jestliže konkrétní zjištěný skutkový stav splňuje objektivně vymezené definiční znaky pro takovou úvahu. Má-li stavební úřad aplikovat určitá ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav přiměřeně, musí aplikovat tato pravidla postupně podle jejich smyslu tak, že nejprve musí vyloučit možnost aplikace pravidla šetřícího více zákonem sledovaný zájem a teprve poté může užít výjimky z tohoto pravidla, která tento zájem omezuje, popř. otvírá cestu správnímu uvážení.“ Stavební zákon v § 169 odst. 5 umožňuje vedení řízení o výjimce buď samostatně, nebo může být spojeno s probíhajícím řízením o žádosti o dodatečné povolení stavby.

Pokud tedy shrnu podmínky, které musí žadatel o dodatečné povolení stavby splnit, aby byl úspěšný a stavba byla legalizována, řídí se řízení o dodatečném povolení stavby stejnými pravidly jako pro běžné řízení o povolení stavby. Tedy žadatel musí předložit podklady předepsané pro ten určitý typ povolovacího řízení, kterému daná stavba podléhá, když výslovně musí být prokázány podmínky uvedené v § 129 odst. 3 SZ. Žádné další podmínky stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nepředepisují a nebylo by tedy v souladu se zákonem, kdyby byly požadovány. Takto se ke zmíněnému vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108: „*Pokud v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v uvedeném ustanovení, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.*“

Řízení o dodatečném povolení stavby je zahájeno dnem, kdy je stavebnímu úřadu doručena žádost o dodatečné povolení stavby. Řízení bude zahájeno i v případě, že žádost o dodatečné povolení stavby bude neúplná či budou chybět potřebné podklady k žádosti. Stavební zákon nikde nestanovuje normalizovaný vzor žádosti a ani neurčil k tomuto nějaký speciální právní předpis. Takže by bylo možné podat i žádost, která by měla pouze splňovat obsahové náležitosti podání tak, jak je

stanoveno § 37 správního řádu⁶³. V praxi je však jako žádost pro dodatečné povolení stavby užíván formulář žádosti, který se používá pro žádost o vydání stavebního povolení a který obsahuje příloha č. 9 k vyhlášce Ministerstva pro místní rozvoj č. 63/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou tytéž osoby jako ve stavebním řízení (§ 109 SZ), tedy jsou jimi pouze:

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
- c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
- d) 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,
- e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- f) ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- g) 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.

Pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, jsou účastníky řízení o dodatečném povolení stavby rovněž osoby, které jsou účastníky v územním řízení (§ 85 SZ), tedy jsou jimi:

- a) žadatel,
- b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.

Účastníky územního řízení dále jsou:

⁶³ LÁLÍK, M., *Legalizace staveb*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 65.

- a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
- b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
- c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

Mezi účastníky řízení o dodatečném povolení stavby zařazuje § 27 odst. 2 správního řádu též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Pod těmito osobami si lze představit například sousedy nepovolené stavby. Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků. Rovněž na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečné povolení stavby se použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví dle § 66 odst. 2 správního řádu. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení (§129 odst. 4 SZ).

Na závěr této podkapitoly lze pro názornost shrnout účely řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2014, č. j. 6 As 138/2014-45: *„I přes vzájemnou spojitost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečné stavby se jedná o dvě samostatná řízení s rozdílným účelem, čemuž odpovídá i obsah rozhodnutí v těchto řízeních vydávaných. Účelem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí v tomto řízení je uvedení právního a skutečného stavu do souladu. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení závažné vady, kterou je vědomá ignorance zákona stavebníkem, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování.“*

5.3 Opakované stavební řízení

Novelou stavebního zákona č. 350/2012 Sb., účinnou od 1. 1. 2013 bylo do stavebního zákona včleněno tzv. opakované stavební řízení. Toto řízení vede stavební úřad u staveb, které byly zahájeny, nebo již dokončeny, na základě vydaných potřebných povolení, která ovšem byla později zrušena (§ 129 odst. 5 SZ).

Dozorčí prostředky stanovené zákonem umožňují zrušení stavebního povolení, územního rozhodnutí buďto v přezkumném řízení z důvodu nezákonnosti anebo zrušení soudem v rámci správního soudnictví. Souhlasy vydávané dle stavebního zákona, tedy územní souhlas a souhlas s ohlášenou stavbou, pak mohou být zrušeny v přezkumném řízení. Vzhledem k tomu, že dochází ke zrušení již účinného souhlasu anebo pravomocného povolení, lze předpokládat, že stavba v době, kdy dojde ke zrušení příslušného povolení, bude zahájena, popřípadě i dokončena⁶⁴.

Za žádost se pro účel opakovaného stavebního řízení považuje žádost nebo podání, k nimž bylo dle stavebního zákona vydáno následně zrušené rozhodnutí nebo opatření. V opakovaném stavebním řízení stavební úřad postupuje stejně jako v řízení o vydání stavebního povolení (§ 109 až § 115 SZ), přičemž doplnění podkladů požaduje pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Lhůta pro vydání rozhodnutí začíná běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí. Opakované stavební řízení končí buď povolením stavby, nebo stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí odstranění stavby.

5.4 Ochrana před nečinností stavebního úřadu v souvislosti s nepovolenými stavbami

Nečinnost stavebního úřadu v souvislosti s nepovolenými stavbami může mít mnoho podob. Jednou z nich je nečinnost již při samotném zjišťování nepovolených staveb. Klíčovou rolí při odhalování „černých staveb“ hrají občané a to svými podněty stavebním úřadům. Takovými podněty však nemůže být řízení o odstranění stavby zahájeno, neboť to je zahajováno a vedeno výhradně z moci úřední.

⁶⁴ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 157 str. 131.

Povinnost zjistit nepovolenou stavbu a následně vyhodnotit zda jsou dány důvody pro zahájení řízení o odstranění takové stavby, přísluší výlučně stavebnímu úřadu. Stavební úřad nepovolenou stavbu zjišťuje prostřednictvím kontrolní prohlídky v rámci stavebního dozoru (§ 133 SZ), případně výkonem státního dozoru (§ 171 SZ). Při kontrolní prohlídce by měl stavební úřad posoudit, zda je stavba realizována v souladu s vydanými povoleními či opatřeními a v souladu s právními předpisy a technickými normami.⁶⁵

Podnět na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 SŘ

Přesto, že řízení o odstranění stavby nelze zahájit samotnými podněty fyzických osob, stavební úřad se jimi musí zabývat. Ze základních zásad činnosti správních orgánů, které jsou obsaženy v ustanovení § 4 správního řádu, se dá dovodit, že stavební úřad takové podněty nemůže ignorovat. Ať už se stavební úřad o nepovolené stavbě dozví z vlastní činnosti či na základě podnětu fyzické osoby a shledá zákonné důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby, je povinen takové řízení zahájit, jinak se dopouští nečinnosti. V takové situaci je pak možné se obrátit s námitkou nečinnosti k instančně nadřízenému správnímu orgánu. Instančně nadřízenými správními orgány obecných stavebních úřadů jsou krajské úřady, případně magistráty územně členěných statutárních měst. Dle § 80 správního řádu může nadřízený správní orgán učinit opatření proti nečinnosti, nezahájí-li stavební úřad řízení o odstranění stavby do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení takového řízení z moci úřední. Nadřízený správní orgán potom může přikázat nečinnému stavebnímu úřadu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí. V jednoznačných případech přikáže stavebnímu úřadu přímo zahájit ve stanovené lhůtě řízení o odstranění stavby. Bude-li mít o legálnosti stavby pochybnosti, může stavebnímu úřadu nařídit, aby na sporné stavbě provedl kontrolní prohlídku.⁶⁶

⁶⁵ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 157 str. 151.

⁶⁶ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 36.

Žaloba na nečinnost dle § 79 SŘS

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87 zabýval vzájemnou provázaností řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby, když došel k závěru, že: *„V řízení o odstranění stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) není možné vydat meritorní rozhodnutí, probíhá-li řízení o jejím dodatečném povolení.“* V řešené právní věci proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě se žalobkyně žalobou domáhala toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. *„Správní soud v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu (§ 81 odst. 2 SŘS) nemůže správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí, které by bylo v rozporu se zákonem.“* To vyplývá především z principu vázanosti soudů zákonem, jež je obsažen v čl. 95 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. V konkrétním případě se tedy soud vyslovil, že není možné žalovanému (stavebnímu úřadu) uložit povinnost vydat rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, nebylo-li dokončeno řízení o jejím dodatečném povolení.

S žalobou na nečinnost správního orgánu, jak již bylo uvedeno výše, souvisí i důvody pro zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby. Kdokoli totiž může stavebnímu úřadu dát podnět k zahájení řízení o odstranění stavby v případě, že se domnívá, že jde o stavbu nepovolenou. Tím mu ovšem nevzniká žádný nárok na to, aby stavební úřad takové řízení zahájil. Stavební úřad může totiž takové řízení zahájit pouze z moci úřední. Pokud stavební úřad neshledá důvody pro zahájení takového řízení, musí takovou skutečnost sdělit podateli. V případě, že stavební úřad splní tuto podmínku, pak se podatel nemůže domáhat vydání rozhodnutí o odstranění stavby žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. soudního řádu správního. Ke zmíněnému se vyjádřil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 2006/-162 takto: *„Řízení o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či v rozporu s ním dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (č. 50/1976 Sb.) může zahájit pouze stavební úřad z moci úřední, nelze ho tedy zahájit návrhem fyzické nebo právnické osoby. Ten, kdo dal k zahájení takového řízení podnět, se tedy nemůže úspěšně domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vydání rozhodnutí o odstranění stavby, pokud stavební úřad neshledal důvody pro zahájení takového řízení a tuto skutečnost sdělil podateli.“*

Uvedený rozsudek odkazuje na předchozí právní úpravu stavebního zákona, avšak lze jej aplikovat i na současnou úpravu, jež řízení o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním obsahuje v § 129 odst. 1 písm. b). K přijímání podnětů k zahájení řízení správní řád ve svém § 42 uvádí, že správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě, že podnět postoupil příslušnému správnímu úřadu. Z právě uvedeného vyplývá, že v případě kdy stavební úřad neshledá důvody pro zahájení řízení o odstranění stavby a toto sdělí například formou přípisu tomu, kdo podnět podal, pak nelze v postupu stavebního úřadu spatřovat nečinnost. Protože aby mohl správní soud konstatovat nečinnost je rozhodné, že správní orgán nekoná, ač konat má. K tomuto dále například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 5 Ans 5/2008-97: *„Žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s., nelze se úspěšně domáhat ochrany v případě jakékoli pasivity správního orgánu, ale pouze v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti, aniž by však současně byly splněny zákonné podmínky pro zahájení řízení. Správní orgán při zahájení řízení z moci úřední totiž nemůže vycházet jen ze své správní úvahy či z úvahy jiných osob, nýbrž je povinen při zjištění, že jsou splněny podmínky zákonem presumované, zahájit řízení ex offio vždy.“* K povaze podnětu se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 2 Ans 10/2008-54: *„podnětem je rozuměno takové podání správnímu orgánu (na rozdíl od žádosti, resp. návrhu), které zpravidla nezakládá právo toho, kdo dal k zahájení řízení podnět, aby se úspěšně domáhal žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu zahájení řízení, neboť podnět se podává v případech, kdy řízení může být zahájeno toliko ex offio“.*

V otázce nečinnosti správního orgánu je zajímavý okamžik, od kterého začíná běžet lhůta pro zahájení řízení z moci úřední, například řízení o odstranění stavby.

V případě, že se stavební úřad o nepovolené stavbě dozví na základě podnětu třetí osoby, je takovým okamžikem pro zahájení řízení kontrolní prohlídka, kterou by stavební úřad měl vždy k prověření tvrzení uvedených v podání třetí osoby nařídit. Pro případ, kdy stavebník sám požádá o dodatečné povolení stavby, je takovým okamžikem den podání této žádosti k příslušnému stavebnímu úřadu. V uvedených případech není pochyb o tom, kdy lhůta k zahájení řízení z moci úřední začíná běžet. Není ani pochyb o tom, že pokud stavební úřad ve stanovené lhůtě takové řízení nezahájí, je nečinný. Alena Kliková si ve svém článku⁶⁷ z roku 2012, zveřejněném ve Sborníku z mezinárodní konference na téma Nečinnost ve státní správě, pokládá zajímavou hypotetickou otázku. Jedná se o otázku, zda by se stavební úřad stal nečinným v případě, že by se o důvodech zahájení řízení o nařízení odstranění nepovolené stavby dozvěděl z podané žádosti stavebníka o dodatečné povolení. Tuto stavbu by stavební úřad dodatečně povolil ve stanovené lhůtě, avšak nikdy nezahájil řízení o odstranění předmětné nepovolené stavby. Autorka článku dále poukazuje na fakt, že v určené lhůtě pro zahájení řízení z moci úřední zároveň i odpadl důvod pro zahájení tohoto řízení. Uvedený problém vyřešila, již v úvodu zmíněná, novela stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2013. Jak totiž vyplývá z důvodové zprávy⁶⁸ k této novele, v praxi bylo časté, že stavebník požádal o dodatečné povolení dříve, než stavební úřad nepovolenou stavbu zjistil a zahájil řízení o jejím odstranění. Tato situace je tedy v současné době řešena v ustanovení § 129 odst. 2 tak, že u předem podané žádosti se má ze zákona za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. K zahájení řízení o odstranění stavby tedy v takovém případě dojde automaticky s okamžikem podání žádost o dodatečné povolení stavby. Tento postup tedy vylučuje, aby se ve zmíněném případě mohl stavební úřad dopustit nečinnosti. Osobně považuji provedenou legislativní změnu v § 129 odst. 2 za zdařilou. Domnívám se totiž, že pokud by nadále nebylo postaveno na jisto, kdy je řízení o odstranění stavby zahájeno, ve zmiňované modelové situaci by se stavební úřad nečinnosti dopouštěl, bez ohledu na fakt, že později pro zahájení tohoto řízení důvod odpadl. Stavební úřady jsou tak ušetřeny případného obviňování z nečinnosti.

⁶⁷ Kliková, Alena; Nečinnost stavebních úřadů v případech nařizování odstranění stavby. [Systém ASPI] Sbor. VOP - Sborník z mezinárodní konference Nečinnost ve státní správě, 2012 [cit. 2015-3-20] ASPI_ID LIT43608CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁶⁸ Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR k čl. I. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., změna stavebního zákona [Systém ASPI] PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2015-3-20] ASPI_ID LIT42674CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

5.5 Správní delikty a sankce na úseku veřejného stavebního práva v souvislosti s nepovolenými stavbami

Stavební zákon v hlavě V. nazvané správní delikty rozlišuje (§§ 178 až 183 SZ):

- **přestupky**, kterých se může dopustit fyzická osoba, a dále
- **tzv. jiné správní delikty**, kterých se může dopustit právnická osoba a podnikající fyzická osoba.

K zodpovězení otázky, zda má být stavebník jako podnikající fyzická osoba postížena při porušení zájmů chráněných stavebním zákonem jako občan za přestupek nebo jako podnikatel za jiný správní delikt, lze vycházet z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 10. 1999, č. j. 30 Ca 5/99. V tomto rozsudku se Krajský soud vyjádřil, že určujícím kritériem je, „*zda k porušení stavebního zákona došlo v souvislosti s podnikatelskou činností či nikoliv.*“

Z procesně právního hlediska základní rozdíl mezi uvedenými skupinami správních deliktů spočívá v tom, že řízení o přestupcích je zvláštním druhem správního řízení, zatímco řízení ve věcech tzv. jiných správních deliktů má povahu obecného správního řízení podle správního řádu. Obě tato řízení lze však zahájit pouze z moci úřední, přitom nezáleží na tom, zda k takovému zahájení přistoupí příslušný správní orgán z vlastní iniciativy, či na podnět třetí osoby.⁶⁹

Po zjištění nepovolené stavby je hlavním úkolem stavebního úřadu zabránit pokračování ve stavbě. K tomu mají stavební úřady k dispozici poměrně rychlý nástroj a tím je výzva stavebníkovi nebo vlastníkovi stavby k bezodkladnému zastavení prací, když zároveň stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby (§ 134 odst. 4 SZ). Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Před takovým rozhodnutím není třeba vést řízení, je tedy prvním úkonem v řízení a odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Již neuposlechnutí výzvy stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací je správním deliktem podle ustanovení § 178 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, kdy se

⁶⁹ PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 135.

jedná o přešůpek fyzické osoby a podle ustanovení § 180 odst. 2 písm. j) stavebního zákona, kdy se jedná o tzv. jiný správní delikt právnické osoby či podnikající fyzické osoby. Za takový delikt může stavební úřad uložit pokutu až do výše 200 tis. Kč. V případě, kdy stavební úřad rozhodnutím zakáže pokračovat v nezákonné činnosti a toto rozhodnutí není respektováno, může stavební úřad taktěž uložit pokutu do maximální výše 200 tis. Kč. Jelikož jde ovšem o případ, kdy stavebník odmítá respektovat pravomocné rozhodnutí státního orgánu, nabízelo by se, že by se mohlo jednat o přečin podle § 337 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, tedy přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.⁷⁰ Takové jednání by se dalo podřadit pod skutkovou podstatu vymezenou pod písmenem a) prvního odstavce zmíněného ustanovení trestního zákoníku, tedy „Kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné mocí tím, že vykonává činnost, která mu byla takovým rozhodnutím zakázána...“ Tuto možnost však, jak uvádí i ochránce ve Sborníku stanovisek veřejného ochránce práv, vylučuje rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 8 Tdo 503/2005. Nejvyšší soud ve zmiňovaném rozhodnutí konstatoval, že: „*předmětné rozhodnutí (tedy rozhodnutí o zastavení prací na stavbě dle § 134 odst. 4 SZ) má povahu předběžného opatření*“, když přitom vycházel z institutu předběžného opatření ve smyslu § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 71/1976 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů: „*předběžným opatřením vydaným v rámci správního řízení je takové rozhodnutí, jímž správní orgán ukládá účastníkovi řízení, aby něco konal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl. Předběžné opatření zruší, jakmile pomine důvod, pro který bylo nařizeno*“. Stejného znění je i platná úprava institutu předběžného opatření v ustanovení § 61 správního řádu. Závěrem tedy Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí uvedl: „*V neuposlechnutí a nerespektování shora uvedeného nařizení (tedy rozhodnutí o zastavení prací na stavbě dle § 134 odst. 4 SZ) nelze spatřovat naplnění znaků trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 1 písm. c) tr. zák. (tedy § 337 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník), neboť porušování povinností vyplývajících z předběžného opatření nemá povahu zakázané činnosti ve smyslu tohoto citovaného ustanovení*“. Splnění rozhodnutí, kterým

⁷⁰ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 39-40.

se stavebníkovi zakazuje pokračovat ve stavbě, je možno vymáhat exekučně, což je nejsilnější nástroj, který má stavební úřad k dispozici.⁷¹

V praxi často nastává situace, kdy stavební úřad odhalí černou stavbu až ve fázi, kdy je dokončena a mnohdy i užívána. Stavební úřad by v takové situaci měl užívání černé stavby zakázat. Přesto, že stavební zákon výslovně neupravuje možnost stavebních úřadů zakázat užívání stavby postavené bez příslušného povolení či ohlášení, dá se tato pravomoc stavebních úřadů rozšiřujícím výkladem dovodit z ustanovení § 120 odst. 2 SZ. Podle tohoto ustanovení stavební úřad užívání stavby zakáže, jestliže zjistí, že je stavba provedena v rozporu se stavebním povolením či ohlášením nebo užívána bez předchozího oznámení. Někdy se však lze setkat s pochybnostmi stavebních úřadů, zda takovou pravomoc skutečně mají. Na podporu uvedeného rozšiřujícího výkladu ustanovení § 120 odst. 2 SZ lze použít logický argument „*a minori ad maius*“, když jde v případě stavby postavené bez příslušného povolení či ohlášení o nepochybně závažnější porušení zákona, než v případě stavby postavené v rozporu s příslušným povolením či ohlášením. Tedy je tím spíše stavební úřad oprávněn zakázat v této situaci užívání dokončené černé stavby.⁷² Užívání černé stavby i přes vyslovený úřední zákaz je správním deliktem dle ustanovení § 178 odst. 1 písm. n) SZ, kdy se jedná o přestupek fyzické osoby a dle ustanovení § 180 odst. 1 písm. n) SZ, kdy se jedná o tzv. jiný správní delikt právnické osoby či podnikající fyzické osoby. Takový delikt je možno trestat pokutou až do výše 1 mil. Kč. Taktéž splnění rozhodnutí, kterým se zakazuje užívat černou stavbu, je možno vymáhat exekučně.

Po nařízení odstranění stavby může dojít, a často také dochází, k situaci, kdy vlastník stavby neuposlechne takové nařízení stavebního úřadu a stavbu ve stanovené lhůtě neodstraní. Takové jednání je správním deliktem dle ustanovení § 179 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, kdy se jedná o přestupek fyzické osoby. Právnická osoba či podnikající fyzická osoba se potom takovým jednáním dopouští tzv. jiného správního deliktu dle ustanovení § 181 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Za takové jednání může stavební úřad uložit pokutu, ovšem uložení pokuty je opět pouze trestem za protiprávní jednání. Uložená pokuta tedy ani v tomto případě nezajistí odstranění trvajících protiprávního stavu.

⁷¹ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, str. 37.

⁷² tamtéž.

Exekuce takovýchto zákazových a příkazových rozhodnutí se provádí podle správního řádu, který exekuce upravuje v hlavě XI. Způsoby provedení exekuce u nezastupitelného plnění, kterým povinnost zdržet se dalšího pokračování ve stavbě či ji užívat jistě je, jsou možné ukládáním donucovacích pokut nebo přímým vynucením (§ 112 SŘ). Exekuce ukládáním donucovacích pokut se provádí v případě, kdy nelze nebo není-li účelné provádět exekuci jiným způsobem, tedy přímým vynucením. Donucovací pokuty však lze provést do maximální výše 100 tis. Kč (§ 129 odst. 1 SŘ). Taková výše donucovacích pokut ovšem často nestačí na donucení některých stavebníků ke splnění uložené povinnosti. Stavební úřady často věci předávají soudním exekutorům, kteří exekuce provádějí dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Stavební zákon dále v ustanovení § 173 upravuje pořádkové pokuty, které lze uložit za pořádkové delikty. Stavební úřad může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do 50 tis. Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 SZ, tedy úkolů pověřených zaměstnanců v souvislosti se vstupy na pozemky a do staveb tím, že:

- znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu,
- na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle stavebního zákona povinen.

K povaze odpovědnosti za pořádkový delikt dle stavebního zákona se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010-80 takto: *„Odpovědnost za pořádkový delikt podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, je odpovědností subjektivní; k naplnění subjektivní stránky tohoto deliktu postačuje jakákoliv forma zavinění.“*

Všechny výše zmíněné sankce za přestupky fyzických osob a tzv. jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob v souvislosti s nepovolenými stavbami, tedy ukládané pokuty, neodstraňují protiprávní stav, když jsou dle mého názoru pro neukázněné stavebníky či vlastníky nepovolených staveb mnohdy pouhou nepodstatnou finanční položkou. Naopak stanovení povinnosti odstranit nepovolenou stavbu je jediným opatřením, kterým lze protiprávní stav odstranit. Z tohoto důvodu nepovažují pravomoc stavebních úřadů stanovit povinnost

odstranit „černou stavbu“ za zásah jakkoli nepřiměřený. Na závěr k právě vyjádřenému názoru zařazuji nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. II. ÚS 482/02: *„Stanovení povinnosti odstranit "černou" a "neoprávněnou" stavbu je zásahem přiměřeným sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Nejde totiž o sankci, která by se alternativně nabízela např. vedle pokuty za přešupek proti stavebnímu řádu, nýbrž opatřením, jehož cílem je navrácení území v původní stav.“*

6 Závěr

V úvodu této práce jsem naznačila, že u řady lidí panuje názor, že pokud stavbu bez patřičného povolení jednou postaví, tak bude stavební úřad při dodatečném povolení stavby postupovat mírněji a nebude trvat na případném odstranění takové stavby. Jejich úvahy se ubírají směrem, že stavbou, i když nepovolenou, vytvořili dílo, jehož vlastnictví podléhá ochraně. Často obcházejí složitá správní řízení, správní orgány staví „před hotovou věc“ a spoléhají na to, že stavebnímu úřadu nezbude nic jiného, než akceptovat status quo. Když se tomu tak nestane, dovolávají se ochrany vlastnictví. Takový typický případ řešil i Ústavní soud, a v Usnesení ze dne 4. 3. 1999, č. j. III. ÚS 403/98 se k takovému smýšlení vyjádřil následovně: *„Vlastnické právo je absolutním právem, které působí erga omnes. Ochranu je mu však možno poskytnout pouze tehdy, pokud bylo nabyto v souladu se zákonem. Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu obecně a v určitých lokalitách zvláště, a to v zájmu zachování životního prostředí či jiných obecně uznávaných hodnot, tedy v zájmu práv ostatních občanů. Dodatečné povolení neoprávněné (pozn. nepovolené) stavby by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem pro ostatní, jak obejít zákon.“* Tato slova Ústavního soudu vyjadřují i mnou zaujímaný názor na „černou výstavbu“ a dodatečné legalizování nepovolených staveb, které by vždy mělo být uvážené.

Cílem práce byl nelehký úkol, a to zmapovat vybranou judikaturu správních soudů týkající se nepovolených staveb. Judikaturu jsem vybírala podle svého uvážení, tak jak mi přišla zajímavá ať už z pohledu věcného či z hlediska vývoje legislativy a následného vývoje judikatury. Judikatury zabývající se problematikou nepovolených staveb je celá řada. Jsem si vědoma toho, že jsem zdaleka neobsáhla celou množinu a výčet tak zcela jistě není vyčerpávající. Jako příklad lze uvést rozsáhlou judikaturu věnující se účastenství v jednotlivých řízeních o nepovolené stavbě, které v práci pozornost věnována není.

V úvodu práce byly vymezeny cíle práce. Úkolem druhé kapitoly bylo vymezit základní pojmy, se kterými bylo nejčastěji pracováno a jejichž znalost považuji za nezbytnou pro bezproblémovou orientaci v tématu. Byl tedy vymezen zejména pojem stavby, když bylo dále poukázáno na rozdíl mezi stavbou nepovolenou, tedy tzv. „černou“ a stavbou neoprávněnou. Třetí kapitola byla

zařazena s ohledem na stěžejní pramen, ze kterého práce vychází a tím je judikatura. V této kapitole bylo pojednáno obecně o významu a závaznosti judikatury v právním řádu ČR s důrazem na judikaturu správních soudů, tedy soudů krajských a Nejvyššího správního soudu. Pozornosti neunikl ani systém publikace správní judikatury. Ve čtvrté kapitole jsem uvedla obecná východiska k vybraným oblastem, ze kterých vychází následně předkládaná judikatura. Nejprve byla zařazena podkapitola představující přehled soustavy stavebních úřadů, jakožto významných subjektů v oblasti řízení o nepovolených stavbách. Následně zde byla popsána zákonná úprava územního plánování a územního rozhodování a rozhodování v režimu stavebního řádu. V předposlední kapitole byly detailněji popsány především procesní aspekty jednotlivých řízení o nepovolené stavbě, tedy zejména řízení o odstranění stavby, řízení o dodatečném povolení stavby a poměrně nové tzv. opakované stavební řízení. Práci pomyslně uzavřelo pojednání o správních deliktech a sankcích na úseku veřejného stavebního práva v souvislosti s nepovolenými stavbami.

Aspekty jednotlivých institutů týkající se nepovolených staveb jsem popisovala jak z hlediska hmotněprávního, tak z hlediska procesněprávního. Při studování předmětné judikatury jsem zjistila, že se převážná část judikátů týkající se tématu práce vztahuje k předchozí právní úpravě. Avšak je třeba zkonstatovat, že až na výjimky, které se týkají nově zavedených institutů, se dají závěry z této judikatury úspěšně aplikovat na současnou právní úpravu.

Nedostatky, kterými trpěl předchozí stavební zákon, byly odstraněny některými novými instituty, které však byly z převážné části zavedeny až novelou účinnou od 1. 1. 2013. Jedním z nich je například zavedení tzv. opakovaného stavebního řízení či zakotvení poučovací povinnosti stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby. Lze zhodnotit, že nová úprava stavebního zákona je zajisté propracovanější než úprava předchozí.

Ministerstvo pro místní rozvoj chystá v současné době novelu stavebního zákona. Původním záměrem bylo v práci poukázat na připravované změny v oblasti „černých staveb“, které má novela přinést. Avšak bohužel nebyl v průběhu zpracování této práce k dispozici žádný dokument, ze kterého by bylo možno vyjít. Z tiskových zpráv se dá pouze dovodit, že by připravovaná novela měla například zjednodušit a zrychlit povolování staveb, když by se při záměru stavby vydávalo

pouze jedno rozhodnutí, namísto dnešních dvou. Z již provedených čtených novelizací stavebního zákona, z nového záměru Ministerstva pro místní rozvoj a zejména z postupného vývoje judikatury je patrné, že stavební právo je dynamický systém právní úpravy, což je s ohledem na tolik frekventovanou oblast každodenního života lidí pochopitelné.

Ačkoliv jsem ve své práci z jinak velmi obsáhlé judikatury správních soudů uvedla jenom zlomek rozhodnutí vztahujících se k tématu nepovolených staveb, zřetelně si uvědomuji, jak významnou úlohu tato judikatura má. Nezastupitelnou roli ve sjednocování judikatury v oblasti „černých staveb“ zaujímá jak Nejvyšší správní soud, tak soudy krajské. Prostřednictvím judikatury těchto soudů a zejména díky zavedenému systému publikace jednotlivých rozhodnutí se dostává výkladu stavebního zákona a souvisejících předpisů nejen zainteresovaným státním orgánům, ale i široké veřejnosti. Díky tomu se postupně odstraňují výkladové problémy při aplikaci předpisů vztahujících se ke stavební činnosti a problematika „černé výstavby“ se tak čím dál více vyjasňuje.

Resume

This thesis called „Illegal Construction in the Practice of Administrative Courts“ discuss about the issue of „black building“, properly speaking illegal construction by the building Act. The issue of „black buildings“ is not only in these days very actual and discussed topic.

The main focus of the thesis is confrontation with the practice of administrative courts, especially regional courts and The Supreme Administrative Courts. In the thesis are at first defined basic concepts, which are using quite often. Such concepts are construction, illegal construction („black building“), unauthorized construction and other terms. The next chapter deals with the importance and relevance of the practice of administrative courts in the Czech law. Attention in main part of the thesis is focused on substantive and procedural aspects of the illegal constructions. Selected case law is continuously including in discussed topics.

Submitted thesis did not aimed to describe all aspects of subject of this thesis exhaustive way, but was trying to formulate integrated and clear view of given issues. Purpose of the thesis was analyze the most interesting and the most frequenting part of construction law related with „black buildings“ in the practise of administrative courts. In the thesis was highlighted on significant position in unification of practice of administrative courts, it means regional courts and The Supereme Administrative Courts.

Seznam použitých zdrojů

A) Knižní literatura

BOBEK, M., KÜHN, Z., a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, 496 s. ISBN 978-80-87284-35-3.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.

HENDRYCH, D., a kol. *Právníký slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

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

JEMELKA, L., a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.

KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

LÁLÍK, M., *Legalizace staveb*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 288 s. ISBN 978-80-7179-074-7.

MACHÁČKOVÁ, J., a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 880 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

MAREČEK, J., a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, 400 s. ISBN 978-80-87576-00-7.

MAREK, K., PRŮCHA P., *Stavební právo veřejné a soukromé podle úpravy závazků v novém občanském zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, 336 s. ISBN 978-80-87576-79-3.

MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2008, 1434 s. ISBN 978-80-7357-296-9.

PRŮCHA, P., KLIKOVÁ, A., *Veřejné stavební právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 157 s. ISBN 978-80-210-7062-2.

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

VEDRAL, J., *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

B) Časopisecká literatura a online zdroje

Jednací řád Nejvyššího správního soudu. Dostupné na <http://www.nssoud.cz>.

KLIKOVÁ, A.; Veřejný ochránce práv - ombudsman 2. *ZAHAJOVÁNÍ ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ STAVBY NEPOVOLENÉ*. Nečinnost ve veřejné správě - XVI. Nečinnost stavebních úřadů v případech nařizování odstranění stavby. [Systém ASPI] Sbor. VOP - Sborník z mezinárodní konference Nečinnost ve státní správě, 2012 [cit. 2015-3-20] ASPI_ID LIT43608CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

NEUBAEROVÁ S., VAŠÍKOVÁ, J., *Řízení o tzv. „černé stavbě“ po novele stavebního zákona*. Moderní obec – Odborný časopis pro veřejnou správu. Měsíčník vydavatelství Economia, 2013, ročník XIX., č. 3, 4. ISSN 1211-0507.

Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR k čl. I. *Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., změna stavebního zákona* [Systém ASPI] PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2015-3-20] ASPI_ID LIT42674CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ K., LACHMANN, M., *Stavební zákon – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014. Dostupné v Systému Beck online.

VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, 178 s. ISBN 978-80-904579-8-0 (pdf). Dostupné na <http://www.ochrance.cz>.

C) Právní předpisy

Zákony:

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

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

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

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

Podzákonné právní předpisy:

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.

Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

D) Judikatura

Ústavní soud ČR

Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, č. j. III. ÚS 403/98

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, Pl ÚS 16/99

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. II. ÚS 482/02

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. III. ÚS 2835/10-1

Nejvyšší soud

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, č. j. 3 Cdon 1305/96

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 1998, č. j. Cdo 111/98

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2002, č. j. 22 Cdo 432/2002

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 22 Cdo 2088/2001

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2005, č. j. 8 Tdo 503/2005

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 20 Cdo 1540/2011

Nejvyšší správní soud

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006-68

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 – 75

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, č. j. 4 Ans 2006/-162

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 2 As 57/2008-84

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 2 Ans 10/2008-54

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 5 Ans 5/2008-97

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 6 As 26/2007-160
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 As 25/2009-262
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010-80
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007-91
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011-74
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 60/2014-33
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2014, č. j. 6 As 138/2014-45

Krajské soudy a Městský soud v Praze

Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, č. j. 31 Ca 250/97-23
Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 27. 10. 1999, č. j. 30 Ca 5/99
Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 20. 10. 2000, č. j. 30 Ca 113/2000-20
Rozsudek KS v Plzni ze dne 8. 11. 2001, č. j. 30 Ca 394/99
Rozsudek MS v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26
Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 23. 12. 2011, č. j. 30 A 12/2011-41

E) Internetové zdroje

<http://www.nalus.usoud.cz>

<http://www.nsoud.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.mmr.cz>

<http://www.ochrance.cz>

<http://www.statnisprava.cz>