

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jiří Neshyba

Problematika „černých“ staveb

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Problematika černých staveb“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Jemnici dne

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D., za odborné vedení mé diplomové práce, cenné rady, připomínky a podněty při jejím vypracování.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Základní vymezení	9
1.1 Veřejnoprávní pojetí stavby	9
1.2 Soukromoprávní pojetí stavby	11
1.3 Nepovolená a neoprávněná stavba	12
1.4 Černá stavba	13
1.5 Důvody pro vznik černých staveb	14
1.5.1 Úskalí ohlašovacího režimu	15
1.5.2 Úskalí zjednodušených postupů nahrazujících stavební povolení	17
2 Odhalování černých staveb a postupy vůči nim	20
2.1 Zjištění existence černé stavby	20
2.2 Zastavení černé stavby	22
2.3 Řízení o odstranění nepovolené stavby	24
2.3.1 Důvody pro odstranění stavby	25
2.3.2 Řízení o odstranění stavby dle §129	26
2.3.3 Náklady na odstranění stavby	30
2.3.4 Výkon rozhodnutí	31
3 Dodatečné povolování a jiné obdobné případy	35
3.1 Žádost o dodatečné povolení stavby	35
3.2 Řízení o dodatečném povolení stavby	37
3.3 Další obdobná řízení dle §129	40
4 Správní trestání za černé stavby	43
4.1 Delikty stavebníků	44
4.2 Delikty vlastníků a uživatelů staveb	45
4.3 Delikty některých speciálních subjektů	47
4.4 Rezervy ve správním trestání	48
Závěr	51
Bibliografie	54
Abstrakt	59
Klíčová slova / key words	60

Seznam použitých zkratk

AI	Autorizovaný inspektor
ČSÚ	Český statistický úřad
LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
NOZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
SOZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb.
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
SStZ	Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 362/2003 Sb.
StZ	Zákon č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
ÚS	Ústavní soud
VOP	Veřejný ochránce práv
ZChÚ	Chráněné území, ochranné pásmo, nezastavitelný pozemek, nezastavěné území

Úvod

Jak název napovídá, budu se ve své práci zabírat jedním z velkých fenoménů českého stavebnictví. Tím jsou nepovolené stavby, lidově nazývané černé. Přestože se pojem „černá stavba“ neobjevuje v žádném zákoně, každý o něm má víceméně ucelenou představu. Pojem používá i samotný zákonodárce v důvodových zprávách a nevyhýbá se ani judikatuře.

Již jen zlidovění, jakási familiárnost pojmu naznačuje, že se jedná o vsutku oblíbený a v našich krajinách častý nešvar. Představy lidí o černé stavbě se však stácejí nejčastěji k bohatým podnikatelům či tzv. kmotrům a jejich vilám, stojících mnohdy v chráněných oblastech. Velkoryse pojaté stavby jsou lákadlem a vděčným tématem pro média. Černí stavitelé jsou však mnohem různorodější skupinkou.

Tyto stavby totiž nemusí nutně zabírat stovky metrů čtverečních, může se jednat i o mnohem menší stavby. Častým případem jsou drobné rekreační objekty podél vodních nádrží, u kterých se majitelé s povolením ani neobtěžují. Jen v Pavlově a Dolních Věstonicích u Novomlýnské nádrže řešili úředníci za rok 2013 na 120 černých staveb.¹ O jak vysoké číslo se jedná, je možné zjistit z velikosti samotných obcí a jejich území.

Do střetu se zákonem se může dostat v podstatě kdokoliv, i chalupář se svým novým altánkem či přístřeškem pro karavan. Stavební zákon ale neupravuje povolovací procesy jen z čisté zákonodárcovi zlovůle, aby dusil výstavbu a kladl stavebníkům pod nohy překážky. Nová výstavba má být promyšlená, komplexněji pojatá a ne nahodilá, prováděná kdekoli bez ohledu na stav půdy, okolních podmínek apod.

Černé stavby mohou být nepřijatelnou ekologickou zátěží, ničit krajinný ráz či nevkusně hyzdit charakter okolní zástavby. Hlavně ale nemusí splňovat technické parametry jak pro samotnou konstrukci, tak pro umístění stavby, narušovat stav okolí a tím např. násobně zvýšit důsledky živelných pohrom.

I pouhá nevhodně umístěná chata se může v záplavové oblasti projevit jako dobrý materiál pro zablokování koryta říčky a může tak zapříčinit její vylití do míst, kam by se při dodržení zákonných postupů nemusela dostat. Černé stavby jsou tedy nejen rozšířeným a nežádoucím fenoménem, ale mohou být pro své okolí i nebezpečné.

Kromě výše uvedeného je důvodem pro volbu této problematiky i častá veřejná kritika postoje stavebních úřadů vůči těmto stavbám či nedostatečná právní úprava, která by problém řešila. Mým cílem je poskytnutí ucelenějšího pohledu na věc, prozkoumání současných

¹ *Novomlýnské nádrže jsou v obležení černých staveb* [online]. ceskatelevize.cz, 3. října 2014 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na < <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/288107-novomlynske-nadrze-jsou-v-oblezeni-cernych-staveb/>>.

zákonných možností a případně navrhnutí opatření *de lege ferenda*, které by pomohly v boji proti černým stavbám.

Budu předně vycházet z právní úpravy současného stavebního zákona a návazných předpisů. Kde to bude vhodné, budu se věnovat i historickým zněním zákonů a jejich novelám. Pro hlubší analýzu problému a aplikaci právních norem v praxi využiji judikaturu především Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, případně některé judikáty ze soudů krajských.

Kontakt s praktickými problémy se budu snažit držet i pomocí medializovaných kauz a četných stanovisek Veřejného ochránce práv, který se černým stavbám také intenzivně věnuje. Pro výklad spornějších pojmů a lepší pochopení problematiky využiji komentářů ke stavebnímu zákonu, pro zjištění úmyslů zákonodárce pak použiji důvodové zprávy k zákonům a jejich novelám, obzvláště pak důvodovou zprávu k současnému stavebnímu zákonu a jeho velké novele z roku 2012.

Ke zjišťování stanovisek odborníků z praxe využiji jejich odborných článků v periodikách a konečně pro dokreslení problematiky a k výkladu některých pojmů využiji i některé odborné literatury, která se však černým stavbám věnuje bohužel pomálu. Bude-li to možné, navrhu hned po popsání patřičného institutu opatření k nápravě stavu nebo zlepšení situace.

Samotná práce bude dělena do čtyř větších kapitol, které budou dále rozčleněny podle potřeby a rozsahu látky. V první kapitole bych rád vysvětlil zejména pojem stavba a její pojetí, věnovat se budu také výkladu pojmů nepovolené a neoprávněné stavby a na základě toho budu přesně definovat pojem černá stavba tak, abych s ním mohl později operovat. Nakonec se pokusím zjistit, jaké důvody mohou stát za fenoménem černého stavitelství a proč se stavebníci k realizaci těchto staveb uchylují. Zvláště, nemůže-li za to současná úprava povolovacích procesů a nároky, které na stavebníky klade.

Druhá kapitola bude věnována krokům, které mohou být učiněny proti černým stavbám. Začnu problematikou odhalování těchto staveb, protože pokud nemá úřad o realizaci černé stavby tušení, nemůže nijak zakročit. Následně se budu zabývat otázkou, jak zabránit stavebníkovi, aby stavbu prováděl. Hlavní těžiště této kapitoly ale bude spočívat v analýze řízení o odstranění černé stavby a jeho úskalí. Pokusím se najít problémy znemožňující úřadům aktivně zasahovat proti černým stavbám. Věnovat se budu i nucenému výkonu rozhodnutí a finanční stránce věci.

V třetí kapitole budu naopak zkoumat postupy, které mohou stavbu zachránit před demolicí a dodatečně ji zlegalizovat. Pokusím se najít odpověď, proč stavebníci riskují

odstranění stavby a spoléhají se na dodatečné povolení. Věnovat se také budu podobným legalizačním postupům u některých zvláštních případů.

Poslední kapitola se bude týkat sankcí za realizaci černých staveb a jejich využití v praxi. Postupně uvedu různé správní delikty týkající se této problematiky a rozdělím je do skupin podle odpovědné osoby. Pokusím se také upozornit na možné problémy v přístupu úřadů k sankcionování a přinést nápravné řešení.

Práce bude opatřena závěrem, ve kterém probíranou problematiku shrnu a pokusím se odpovědět na vyvstalé otázky. Veškeré použité předpisy jsou ve stavu k březnu 2015, nevyplývá-li z textu něco jiného.

1 Základní vymezení

Problematika černých staveb je vcelku obsáhlá a zasahuje nejen do práva veřejného, ale významnou měrou i do práva soukromého. Přestože bych se rád věnoval především veřejnoprávní problematice, nelze soukromoprávní aspekty pominout. Abychom mohli tyto úpravy pracovním oddělit, je třeba nejdříve definovat pojem stavba, resp. černá stavba.

1.1 Veřejnoprávní pojetí stavby

Ve starém stavebním zákoně (dále jen SStZ) do novely z roku 1998 se pojem stavba nevyskytoval. Upravovala jej však vyhláška², dle které se za stavbu považovaly veškeré stavby bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání. Krom toho obsahovala demonstrativní výčet různých typů staveb a možných účelů, k nimž měly sloužit. Po novele³ se pak definice z vyhlášky promítla do zákona v prakticky nezměněné podobě, jen byla okleštěna o výčet staveb a účelů. Projevila se tak snaha, aby byly důležité definice a vymezení uvedeny přímo v zákoně. Obdobně pak bylo postupováno i u nové právní úpravy.⁴

Současný stavební zákon (StZ) poskytuje definici stavby již v úvodním § 2 odst. 3. Dle něho jsou stavbou „*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.*“ Přejímá tedy definici ze SStZ, resp. z vyhlášky a navíc se doplňuje a upřesňuje tak, aby bylo vymezení stavby co nejširší, tedy aby dopadlo na co největší počet případů. Pojmem stavba se také rozumí podle okolností i její část nebo změna již dokončené stavby (tím může být buď nástavba, přístavba či stavební úprava zachovávající půdorysné i výškové rysy stavby). Jedná se tedy o kombinaci dynamického (stavba jako činnost – stavění, budování) a statického vymezení (stavba jako výsledek činnosti – hmatatelná věc, resp. součást věci).⁵ Jestli se jedná o stavbu dle StZ posuzuje stavební úřad.

Velká novela StZ z roku 2012 přinesla i malé doplnění definice. Za stavbu se nyní jednoznačně považuje i výrobek plnící funkci stavby. Touto úpravou došlo ke zjednodušení a

² Vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu.

³ Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb.

⁴ Důvodová zpráva k § 2, zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. [online]. Dostupné na < <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Dalsi-pravni-informace/Duvodove-zpravy-k-novym-pravnim-predpisum-puvodn>>

⁵ HÁBA, Jaroslav, JANAS, Tomáš, ŠVANCAROVÁ, Šárka. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. 1. vydání. Praha: ABF, 2003. s. 93.

sjednocení postupů ve StZ. Vypadl např. §108 upravující rozdílnosti při ohlašování. Pod výrobkem plnicím funkci stavby, ač není legálně definován, si lze představit různé druhy zahradních domků, které jsou na místo určení dodávány již smontované.⁶ Obdobně tomu bude i u mobilních domů. Pokud je záměrem majitele osadit jej na pozemek s tím, že má začít plnit funkci stavby, tak v okamžiku ztráty mobility bude takový výrobek podléhat povolovacím procesům dle StZ.⁷

Stavby pak můžeme dělit do různých skupin. Samotný StZ je dělí na stavby dočasné a trvalé. Krom toho je můžeme dělit dle účelu, ke kterému mají sloužit, a to na stavby určené pro reklamu, bydlení, pro obchod, zemědělství⁸; dále pak stavby s určitým veřejným zájmem, jako např. komunikace (silnice, dálnice aj.), stavby pro obranu a bezpečnost státu, pro účely Vězeňské služby a k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin. O těchto zvláštních stavbách pak rozhodují speciální, vojenské nebo jiné stavební úřady.⁹ V případě pochybností o působnosti obecného stavebního úřadu, kdy je možné, že věc spadá do působnosti speciálního stavebního úřadu, je rozhodující stanovisko právě úřadu speciálního.¹⁰ Teoreticky je stavby možné rozdělit i na základě užitých materiálů a postupů.

Vlastní klasifikaci užívá i Český statistický úřad (ČSÚ). Ten vychází z mezinárodního standardu vydaného v roce 1997 Eurostatem.¹¹ Stavební díla jsou dle ČSÚ rozdělena na dvě sekce, a to na budovy a inženýrská díla. „*Stavební díla se klasifikují podle technického řešení stavby (projektu), které vyplývá ze zvláštního užívání stavby (např. budovy pro obchod, komunikace, díla vodní, vedení dálková trubní apod.); budovy jsou klasifikovány podle jejich hlavního užívání (bytové, nebytové), inženýrská díla podle projektů, které přímo určují účel a užití stavebního díla. Umístění stavebního díla a vlastnické vztahy nejsou pro tuto klasifikaci podstatnými kritérii.*“¹²

K pojmu stavby zbývá ještě doplnit okamžik jejího vzniku. Může to být totiž právě ten okamžik, kdy došlo ke vzniku stavby černé a kdy proti ní lze zasáhnout. Vyjdeme-li z dynamického pojetí pojmu stavba, tak vzniká v okamžiku zahájení prací. Pod tento okamžik by však šly zařadit i přípravné práce, jako např. vytyčování pozemku, provedení skrývky

⁶ Důvodová zpráva k §2, zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. [online]. Dostupné na < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=0>>

⁷ MACHAČKOVÁ, Jana a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 18.

⁸ Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

⁹ §15,16 StZ

¹⁰ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2013, s. 15.

¹¹ *Klasifikace stavebních děl* [online]. czso.cz, 21. února 2013 [cit. 12. ledna 2015]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/KSD_budov>.

¹² Tamtéž

ornice, apod. Je tedy potřeba dodat, že stavba vzniká v okamžiku započetí prací přímo směřujících k dokončení stavby.¹³ Těmito pracemi může být kupříkladu hloubení základů. U staveb povolených můžeme okamžik vzniku zpřesnit jako započetí prací, které směřují k realizaci stavby na základě povolení, ohlášení, či jiného úkonu podle zákona a v souladu s projektovou dokumentací.

1.2 Soukromoprávní pojetí stavby

V občanském zákoníku, ať ve starém (SOZ) či novém (NOZ), pojem stavba definován není, ač s ním zákoník pracuje. Již v devadesátých letech se však ukázalo, že si soukromé právo nevystačí s veřejnoprávní definicí stavby¹⁴, a to v souvislosti s navrácením majetku na základě zákona o zmírnění následků některých majetkových křivd, který lze v širším kontextu označit jako soukromoprávní.¹⁵ „*Pojem stavba bylo třeba vykládat staticky, tedy jako jedinečný výsledek určité stavební činnosti. Přitom však současně (...) nemusí jít o stavbu stavebně dokončenou (...) tomu bude vyhovovat vybudování stavby minimálně do takového stadia, aby bylo jasným a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží*“¹⁶ Vrchní soud nejenže definoval stavbu jako takovou, ale určil i okamžik, kdy „stavba začíná být stavbou“. Obdobně se k problému postavil později i NS ve svých rozhodnutích,¹⁷ kde stavbu definoval jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem soukromoprávních vztahů. K okamžiku vzniku stavby se později rovněž vyjádřil NS¹⁸, který ho definoval jako rozhodný okamžik, kdy je stavba v takovém stádiu, že všechny další stavební práce již směřují jen k dokončení takto druhově a individuálně určené věci. Soud si zároveň vyhradil možnost posouzení, kdy toto stádium nastává. Prakticky tedy navazuje na předešlou judikaturu s použitím obecnější definice.

Spolu s tím, jak 1. ledna 2014 nabyl účinnosti nový občanský zákoník, se změnilo nahlížení na stavbu samotnou. Dosud byla stavba věcí samostatnou, nemovitou, jak uváděl starý občanský zákoník.¹⁹ Tato koncepce se od ledna opustila a nadále je stavba dle zásady *superficies solo cedit* součástí pozemku. I zde jsou ovšem výjimky týkající se především staveb a pozemků s různými vlastníky (pozemek a stavba se zcelí, až splyne vlastník stavby a vlastník pozemku) a staveb přímo uvedených, jako např. inženýrské sítě, vodovody,

¹³ MACHAČKOVÁ, Jana a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 17.

¹⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. ledna 1994, sp. zn. 3 Cdo 375/93.

¹⁵ Tamtéž

¹⁶ Tamtéž

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 1998 sp. zn. 3 Cdo 1305/96 a
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. září 1998 sp. zn. 33 Cdo 111/98.

¹⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, sp. zn. 22 Cdo 2554/2007.

¹⁹ §119 SOZ.

kanalizace či dočasné stavby²⁰. Změna této koncepce ale nemění nic na tom, že stavba, ať už jako součást pozemku nebo věc samostatná, je předmětem vlastnického práva.

Průlom do zásady *superficies solo cedit* představuje také institut práva stavby, který se v zákoně objevil znovu, právě v souvislosti s návratem této zásady²¹. Práve stavby se rozumí věcné právo stavebníka zřídit na cizím pozemku stavbu. Ta se nestává součástí pozemku, ale stává se součástí právě práva stavby, které je dle zákona věcí nemovitou.²² Využití může tento institut najít u staveb dočasných, jejichž životnost je omezena například použitou technologií (solární elektrárny apod.)²³, ale také u staveb s životností delší, kdy může právo využít stavebník, který nemá dostatečné finanční prostředky jak k nákupu pozemku, tak k následné realizaci stavby.²⁴

1.3 Nepovolená a neoprávněná stavba

Poté, co byl definován pojem stavba dle práva soukromého i veřejného, lze přejít k termínům nepovolené a neoprávněné stavby. Oba tyto termíny úzce souvisí s pojmem černá stavba, která je často definována právě jako stavba nepovolená nebo neoprávněná. Mají však jiný osud a rozhodují o nich jiné orgány.

Stavba neoprávněná je pojem soukromého práva, který označuje stavbu zřízenou na cizím pozemku, ač na to stavebník neměl právo. Tedy že neměl žádný soukromoprávní titul, jako např. právo stavby nebo prosté vlastnické právo k pozemku. Z pohledu soukromého práva přitom nezáleží na tom, zda měla stavba veřejnoprávní titul ke svému vzniku.²⁵ Přestože není pojem zakotven přímo v zákoně, používá ho jak teorie²⁶, tak praxe²⁷. NOZ tuto problematiku řeší s ohledem na zásadu *superficies solo cedit* tím, že stavba případně vlastníkovi pozemku.²⁸ Připouští i další řešení, velice často související s dobrou vírou. Na návrh vlastníka pozemku může soud rozhodnout o odstranění stavby na náklady stavebníka. Na druhou stranu se může stavebník v dobré víře domáhat po vlastníkovi pozemku, který o stavbě věděl a nezakázal ji, aby mu převedl pozemek za obvyklou cenu.²⁹ Zvláštním případem neoprávněné stavby, který

²⁰ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2013, s. 15.

²¹ Důvodová zpráva k § 1240 - 1249, zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. NOZ [cit. 12. ledna 2015]. Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/texty-zakonu-.html>>.

²² §1240 an. NOZ

²³ ADÁMKOVÁ, Petra. *Stavba a občanský zákoník*. Praha: Informační centrum ČKAIT, 2013, s. 29.

²⁴ Tamtéž s. 26

²⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2004, sp. zn. 22 Cdo 2612/2003.

²⁶ ŠVESTKA, Jirí a kol. *Občanské právo hmotné I*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 375.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, čj. 3 Ans 3/2006-85.

²⁸ SOZ na první místo kladl odstranění stavby na návrh vlastníka pozemku. Soud však mohl i stavbu přikázat vlastníkovi pozemku, a to za náhradu, nebo uspořádat poměry mezi vlastníky jinak. Viz §135c SOZ.

²⁹ §1083 – 1086 NOZ.

je nově upraven, je přestavek, kdy malá část stavby přesahuje pozemek zřizovatele stavby a zasahuje na pozemek cizí. Pokud byl zřizovatel v dobré víře, stane se pozemek pod přestavkem jeho vlastnictvím. Původnímu vlastníkovu pozemku pak zaplatí obvyklou cenu nabytého pozemku.³⁰ Přestože z úpravy přímo nevyplývají následky pro zřizovatele bez dobré víry, uvádí autoři kodexu alespoň zásadu, která osobu bez dobré víry navrhuje postihnout citelněji. Osoba by měla závadný stav odstranit, pokud se ovšem strany nedohodnou jinak.³¹

Stavba nepovolená je pojem práva veřejného. Rozumí se jí taková stavba, která je provedena nebo prováděna bez stavebního povolení, resp. ohlášení, nebo v rozporu s ním. Zvláštním případem nepovolené stavby je stavba, která byla provedena v souladu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, které bylo následně zrušeno v přezkumném řízení, soudem nebo samotným stavebním úřadem. Z logiky věci jsou nepovolené i stavby dočasné, kterým uplynula stanovená doba jejich trvání.

Od nepovolených staveb však musíme oddělit ty stavby, ke kterým se nedochovala, ať už vůbec, či v náležitém stavu, dokumentace odpovídající skutečnému provedení stavby. V tomto případě se použije tzv. pasportizace, kdy stavební úřad uloží vypracování zjednodušené dokumentace. Tento postup se ale nepoužije u staveb, kde je dokumentace skutečného provedení stavby nutná.³²

Přestože jsme si pojmy neoprávněné a nepovolené stavby oddělili, neznamena to, že se nevyskytují současně nebo se jejich problematiky vzájemně neprolínají. Přímý vztah můžeme najít v praxi, kdy je stavba neoprávněná také často nepovolenou.³³ Ve stavebním řízení musí totiž stavebník prokázat, že mu svědčí vlastnické nebo obdobné právo k pozemku, kde mají být prováděny stavební práce, kde se má stavba nacházet. Pokud tyto skutečnosti neprokáže, úřad by neměl stavbu povolit.³⁴

1.4 Černá stavba

Po roztřídění a osvětlení pojmů zbývá definovat ten hlavní. Co je tedy černá stavba? Protože se hovorově nerozlišuje mezi soukromoprávním a veřejnoprávním pojetím stavby, bývá černou stavbou lidově myšlena jak stavba neoprávněná, tak stavba nepovolená. Odborná veřejnost však tento pojem celkem jednoznačně ustálila pouze pro stavby nepovolené.

³⁰ Pro srov. praxe za úč. SOZ: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, čj. 3 Ans 3/2006-85.

³¹ Důvodová zpráva k § 1087, zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. NOZ [cit. 14. ledna 2015]. Dostupné na <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/texty-zakonu-.html>>

³² §125 StZ

³³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 15.

³⁴ §110 StZ.

Literatura jej definuje např. jako „*veškeré stavby nebo změny staveb, které byly postaveny nebo rozestavěny bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním.*“³⁵ S pojmem operuje i samotný zákonodárce, užívající ho v důvodové zprávě tzv. velké novely StZ a můžeme se s ním setkat i v judikatuře NSS i ÚS.³⁶ Vesměs bývá definován s malými odchylkami obdobně.

Nelze se však zcela ztotožnit s určitým zjednodušením uvedeným ve sbírce stanovisek Veřejného ochránce práv³⁷, kde jsou černé a nepovolené stavby brány jako pojmy synonymní. Myslím si, že veškeré stavby nepovolené nemusí nutně býti černými. Obzvláště pak v případě realizace stavby na základě povolení, které bylo později zrušeno bez viny stavebníka. K tomu může dojít např. při archeologickém nálezů.

Černá stavba již jazykově sama o sobě obsahuje jistou dávku svévole či protiprávnosti. Bylo by tedy poněkud neférové ji hned spojovat s výše zmíněnými stavbami. Pro ryze černé stavby bych tedy použil definici z výše uvedené důvodové zprávy, která je definuje jako: „*stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním.*“

1.5 Důvody pro vznik černých staveb

Přestože jsme si načrtli, které stavby lze považovat za černé, je nutné se alespoň pokusit nastínit, proč se vůbec stavebníci uchylují k jejich realizaci a nevyužívají přitom zákonem stanovené možnosti. Především, že vysvětlení zde nabídnutá určitě nejsou jediná.

Předně je tu nejspíše vědomí, že by jejich stavba nemohla být v rámci právních předpisů vůbec povolena. K tomu může dojít např. kvůli rozporu s územním plánem, nebo z důvodu zvláštní ochrany území, zápornému postoji dotčených orgánů ke stavbě apod. StZ a další návazné předpisy jsou tu však z důvodu ochrany veřejných zájmů a určitá omezení možnosti staveb mají jistě smysl. Stavebníci by se tedy měli v některých svých představách mírnit, přijmout tato omezení a realizovat určité kompromisní řešení v rámci zákona.

Zajímavě se k problému staví Lalík.³⁸ Podle něj se stavebníci ráno nebudí s myšlenkou postavit černou stavbu. Černé stavby dle něj vznikají ve valné většině případů bez zlé vůle stavitelů. Na vině je prý spíše špatné pochopení zákona, které je zapříčiněno různými mystifikacemi a dogmaty o povolování staveb. S tímto vysvětlením se však nelze spokojit. Neznalost práva neomlouvá. V případě drobných stavebníků je horší orientace v zákoně

³⁵ ČÁP, Milan, SAKAŘ, Bedřich, HEGENBART, Miroslav. *Slovník stavebního práva*. Praha: Seprom, 1994, s. 139.

³⁶ př. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, čj. 3 As 18/2011-117, nebo nález Ústavního soudu ze dne 24. října 2000, čj. II. ÚS 325/2000.

³⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 8.

³⁸ LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. Praha: C. H. Beck, 2012, předmluva.

naprosto pochopitelná. Stačí ale jedna cesta na úřad a měli by mít o požadavcích kladených na stavbu jasno. Nelze se spoléhat nato, že stavba prostě nějak projde. U větších projektů je pak tento argument zcela mylný. Už samotný projekt musí připravovat a zpracovávat odborně zdatné osoby orientující se ve StZ, nebo přímo osoby s právním vzděláním.

Důvodem pro realizaci černé stavby také může být i kalkul stavebníka, který počítá s větší shovívavostí úředníků s již realizovaným záměrem. To platí zvláště u záměrů, které by v rámci standardního řízení prošly velice těžko a mohly by být administrativně velmi náročné. Stavebník je pak v pokušení zariskovat a spolehnout se, že bude stavba dodatečně povolena. Příjemným bonusem mu pak je odpadnutí územního řízení, které se sloučí s řízením stavebním. Tomuto přístupu by se dalo zabránit efektivním sankcionováním. S preferencí dodatečného povolení může souviset i následující teze.

Demotivaci využít standardní cestu vytyčenou StZ je dle mého názoru nutné hledat v současné úpravě povolovacích procesů a jejich alternativ. Jednou z otázek, na které je nutno si odpovědět, je: Není-li právní úprava příliš složitá a řízení, které nabízí, zdoluhavé, že se poté stavebníci uchylují raději k realizaci staveb bez povolení? Zaměřím se tedy stručně na některé změny provedené především velkou novelou StZ, které mohou stavebníky odradit.

1.5.1 Úskalí ohlašovacího režimu

Hned na úvod je nutno poznamenat, že ve StZ dochází k rozšiřování počtu staveb spadajících do volného režimu. Může se tak stát, že mnohé drobné stavby, které dříve vyžadovaly alespoň ohlášení, lze nyní realizovat bez povolení i ohlášení.³⁹ V současné podobě volného režimu tedy problém není. Právě naopak.

Větší komplikace mohou pro stavebníky přijít u ohlašovacích staveb, které prošly v poslední době také překotným vývojem. Ve svém původním znění měl StZ zakotvenu fikci souhlasu. Pokud se úřad do 40 dnů od podání ohlášení k záměru nevyjádřil, souhlas byl dán. V celkem benevolentní úpravě však česká povaha brzy našla východisko, jak stavby jinak vyžadující stavební povolení propašovat ohlašovacím režimem.

Na vině byla vágnost úpravy, která se nezabývala možností ohlášení záměru vyžadujícího povolení, i když by jinak splňoval všechny další požadavky a obsahoval zákonem vyžadované údaje⁴⁰. NSS následně provedl výklad sporných ustanovení a došel k závěru, že údaje o daném záměru, přestože jsou technicky správné, nelze považovat za údaje o ohlášené stavbě.

³⁹ I u těchto staveb je však minimálně potřeba dodržovat požadavky vyplývající z obecného omezení daného StZ pro nezastavěné území, nárokům, které klade StZ přímo na stavebníka a jiná omezení nacházející se mimo StZ, které zužují možnost stavby bez ohledu na úpravu obsaženou ve StZ (např. §16 a 24 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

⁴⁰ §105-107 StZ, ve znění zákona č. 167/2012 Sb.

Jelikož vzhledem ke svému rozsahu, charakteru nebo účelu vyžaduje záměr stavební povolení.⁴¹ Umožnil tedy stavebním úřadům takováto ohlášení odkládat, aniž by měly následky souhlasu.

Nyní již StZ fikci souhlasu neobsahuje, úprava se zpřísnila. Souhlas má písemnou formu a je účinný dnem doručení stavebníkovi. Souhlas není vydáván ve správním řízení, má podobu jiného úkonu⁴² dle části čtvrté SŘ. StZ totiž vyloučil aplikaci části druhé a třetí SŘ a tím i možnost se odvolat.⁴³ Přezkoumat jej lze pouze v přezkumném řízení. Rozhodnutí v přezkumném řízení však nelze vydat po uplynutí 15 měsíců od účinnosti souhlasu. Tím je zachována právní jistota stavebníka.

Další změnou je rozdílný přístup k dotčeným osobám před a po novele. Dle starší úpravy měl stavebník spolu s ohlášením povinnost prokázat, že informoval vlastníky mezujících pozemků, resp. staveb o svém záměru. Současná úprava však již pro vydání souhlasu s ohlášením vyžaduje, aby si stavebník opatřil přímo souhlas vlastníků mezujících pozemků (či osob s jiným věcným právem k nim) s realizací stavby. Bez těchto souhlasů není možné vydat souhlas s ohlášeným záměrem.

Z praxe se však na adresu těchto změn snesla i kritika pro přílišnou náročnost a obsáhlost podkladů, které je nutné k ohlášení přiložit.⁴⁴ Ve výsledku má ohlášení trvat podobnou dobu jako stavební řízení a dělení staveb na ty, které se ohlašují a ty, které se povolují, ztrácí smysl. Současně je namítána zbytečná povinnost získat souhlasy s realizací od osob s věcnými právy k mezujícím pozemkům. Přestože má získání souhlasů chránit zájmy právě těchto osob, může naopak zabrzdit projekty pro tyto osoby prospěšné. Navíc, jak Fuchs uvádí, získávání souhlasů může u dlouhých liniových staveb, jako jsou silnice, zbytečně dotčené osoby zatěžovat.

Při pohledu z druhé strany však má povinnost získat předem souhlasy osob i nespornou výhodu v omezení rizika následné obrany třetích osob proti vydání souhlasu. Přestože se proti souhlasu nelze odvolat, i podnět k přezkumnému řízení může jeho osud zpečetit. Toto nebezpečí lze nicméně zmenšit kvalitou ohlášení i samotného záměru.

Hlavní myšlenkou ohlášení je neomezovat stavebníky menších staveb dlouhým a nákladnějším stavebním řízením. Podmíněnost vydání souhlasu s ohlášením zajištěním souhlasů osob s věcným právem k mezujícím pozemkům tuto myšlenku potírá a může vést k demotivaci stavět v souladu se zákonem. Do budoucna by se tedy mělo zvážít, zda se

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2009, čj. 7 As 10/2009-86

⁴² K povaze souhlasu: usnesení rozš. senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76

⁴³ MACHAČKOVÁ, Jana a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 529.

⁴⁴ FUCHS, Luděk. Novela stavebního zákona po roční praxi. *Časopis Stavebnictví*, 2014, č. 3, s. 65.

nevrátit k řešení zahrnující pouhé informování osob s věcnými právy k mezujícím pozemkům. Tyto osoby by měly mít možnost podat do 15 dnů od informování své námitky, se kterými by se musel úřad před vydáním souhlasu vypořádat. Myslím si, že současná podoba ohlašovacího režimu může mít negativní dopad na ochotu stavebníků držet se zákonného postupu.

1.5.2 Úskalí zjednodušených postupů nahrazujících stavební povolení

Záměrně jsem vynechal problematiku stavebního povolení, protože méně administrativně náročné a pro stavebníky výhodnější mají být zjednodušené postupy, které nahrazují stavební řízení, resp. stavební povolení. Již původní podoba StZ kladla důraz na zjednodušení a zrychlení stavebního řízení, resp. dala stavebníkům možnost realizovat stavbu vyžadující povolení na základě jiného titulu, než je stavební povolení. Do StZ se tak dostal institut oznámení záměru s certifikátem autorizovaného inspektora a veřejnoprávní smlouvy. A právě na oznámení bych se chtěl stručně zaměřit.

Toto novum zavedené současným StZ spočívá v přenesení části povinností stavebního úřadu na autorizovaného inspektora (AI). Jde tedy o tzv. privatizaci stavebního řízení. Ta má nesporné výhody v nahrazení pomalého stavebního řízení rychlejším postupem.⁴⁵

V původním znění zákon mluvil o tzv. zkráceném stavebním řízení. Vzhledem k debatám o postavení autorizovaného inspektora zákonodárce uvedl, že inspektor není orgánem veřejné moci, není oprávněn vydat stavební povolení, a tudíž nemůže být ani řeč o samotném stavebním řízení.⁴⁶ Současná úprava již tedy hovoří o oznámení záměru s certifikátem. Využití inspektora má dát stavebníkům rychlejší alternativu ke stavebnímu řízení. Zákon však stanovuje výjimky. Oznámení nelze využít v případech definovaných zvláštním zákonem, nebo pokud jej stavební úřad vyloučí již v územním rozhodnutí.

Jinak však tento postup spočívá, jak již bylo uvedeno, na převedení části povinností stavebního úřadu na inspektora. Náležitosti oznámení jsou obdobné jako u stavebního povolení s tím rozdílem, že inspektor posuzuje projektovou dokumentaci a další doklady sám a k oznámení se přiloží právě certifikát osvědčující soulad záměru se zákonnými požadavky. Připojeny musí být rovněž souhlasy osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení. Inspektorovi je dána možnost požádat stavební úřad o sdělení informací o těchto osobách.

Oznámení pak stavební úřad vyvěsí na úřední desku a osoby, které by jinak byly účastníky, mají 30 dnů na podání námitek. Stejnou dobu má stavební úřad a dotčené orgány na sdělení výhrad. Námitky mohou směřovat pouze proti rozdílnosti podkladů uveřejněných a

⁴⁵ Spoluautor SStZ JUDr. Hegenbart se vyslovil pro jednodušší úpravu ve StZ s důrazem právě na privatizaci stavebního řízení. Viz časopis *Stavebnictví*, 2014, č. 3, s. 18-20.

⁴⁶ Důvodová zpráva k §117, zákona č. 350/2012 Sb., ...

těch, se kterými vyslovily souhlas. Možnost podat námitku mají ještě ti, jejichž souhlas nebyl opatřen, ač měl být. Námitky i výhrady mají odkladný účinek. Rozhoduje o nich nadřízený správní orgán, jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení. Úřad mu věc musí předložit do 15 dnů. Správní orgán následně rozhodne o tom, zda oznámení nemá právní účinky (pokud je záměr v rozporu s právními předpisy), nebo námitky a výhrady zamítne jako nepřijatelné či nedůvodné. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Stavebníkovi vznikne právo provést oznámený záměr marným uplynutím 30 denní lhůty či rozhodnutím o zamítnutí námitek. Na požádání mu pak stavební úřad vyznačí vznik oprávnění na kopii oznámení. Oprávnění trvá dva roky a lhůta může být úřadem prodloužena.

Zavedení AI a s tím spojená privatizace stavebního řízení vzbudila velkou debatu o možném zneužívání tohoto postupu. V reakci na neúplnou úpravu se NSS věnoval výkladu postavení AI a povahy certifikátu⁴⁷. Dospěl k závěru, že AI je z povahy úkonů, které činí, nepřímým vykonavatelem státní správy. Dále NSS dovodil, že oznámení s certifikátem má povahu správního rozhodnutí. S takovými závěry se naopak neztotožnil zvláštní senát, zřízený podle zákona 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.⁴⁸ Ten rozhodl, že AI správním orgánem není a certifikát není správním rozhodnutím. V obdobném duchu se nese i znění StZ po velké novele.⁴⁹

Nové znění má posílit ochranu třetích osob a celkově institut upravit přesněji. Lze říci, že byly zapracovány některé výtky, které k úpravě měl Veřejný ochránce práv.⁵⁰ Proti novému znění se však ohradili samotní inspektoři, kteří úpravu považují za nepřehlednou, složitou a umožňující přílišné zásahy třetích osob. Podle nich se zmenšuje role AI na minimum⁵¹ a ve výsledku může být tato alternativa časově náročnější, než kdyby se postupovalo cestou klasického stavebního řízení. Pokud správní orgán rozhodne, že oznámení nemá právní účinky, strávil stavebník veškerý čas čekáním, zda oznámení bude, či nebude mít právní účinky, úplně zbytečně. To může mít značný demotivující účinek na využívání „zjednodušeného“ postupu.

Novelizovaná úprava zvýšila možnosti obrany třetích osob proti nechtěným stavbám. Námitky inspektorů ohledně přílišné moci veřejnosti nad osudem stavebního záměru však ukazují degradaci smyslu tohoto institutu. *De lege ferenda* by si minimálně tato úprava

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2010, sp. zn. 9 As 63/2010-11 a

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, sp. zn. 2 As 37/2011-81.

⁴⁸ Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, sp. zn. Konf 25/2012-9.

⁴⁹ Srov. důvodová zpráva k §117, zákona č. 350/2012 Sb., ...

⁵⁰ *Proti nezákonnému jednání autorizovaných inspektorů musí být opravný prostředek*. [online]. Ochrance.cz, 15. června 2010 [cit. 31. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/proti-nezakonnemu-jednani-autorizovanych-inspektoru-musi-byt-opravny-prostredek/>>.

⁵¹ FUCHS, Luděk. Novela stavebního zákona po roční praxi. Časopis Stavebnictví, 2014, č. 3, s. 65.

zasloužila zakotvení menší možnosti vměšování úřadu do procesu posuzování, nebo alespoň zkrácení lhůt, které tento proces nadměrně prodlužují.

Se snížením možnosti zásahu úřadu by se však měl zvýšit tlak na inspektory, aby svou činnost vykonávali řádně a v případě pochybení nesli odpovědnost. Obavy o zaujatost inspektorů nejspíše v blízké budoucnosti nevyvizí. Na druhou stranu nelze jednoznačně říci, že stavební úřady jsou dnes garantem správného posuzování a povolování staveb. Inspektorům by tedy měla být dána šance prokázat svou schopnost a nelámat nad nimi hůl. Čím snazší a rychlejší bude pro stavebníka získat legální a férové rozhodnutí, tím méně může být černých staveb.

2 Odhalování černých staveb a postupy vůči nim

Asi nejdiskutovanějším bodem, který se pojí s černými stavbami, je otázka: Co s černou stavbou dělat? Odstranit? Povolit? Postihnout nějakým způsobem stavebníka? Stavební zákon zná v podstatě jedno řešení, které je navíc opatřeno jakýmsi záchranným kruhem. V okamžiku zjištění takové stavby by měl stavební úřad ex offio nařídit odstranění stavby. Je však potřeba zdůraznit, že odstranění stavby, jako významný zásah do vlastnického práva jednotlivce, není sankcí. Jde o přiměřené opatření k zajištění stavební kázně a ochrany životního prostředí, které je v souladu s čl. 11 LZPS.⁵²

2.1 Zjištění existence černé stavby

Problém zjistit, zda vůbec někde existuje nepovolená stavba, se projeví nejvíce u ryze černých staveb. Tedy těch, které jsou již od počátku nepovolené nebo neohlášené. Společným znakem uvedených staveb je nevědomost stavebního úřadu o jejich vzniku. Pro efektivní potírání černého stavitelství je však důležité zadržet výstavbu již v zárodku.

StZ vcelku suše konstatuje povinnost stavebních úřadů vykonávat dozor nad plněním povinností daných stavebním zákonem. Má zajišťovat ochranu veřejných zájmů, ochranu práv a oprávněných zájmů osob. Těžko si ale lze představit úředníky stavebního úřadu obcházející svoje území, aby kontrolovali, zda nevzniká v sousedství černá stavba. V tomto případě může pomoci veřejnost. Přestože řízení o odstranění stavby není návrhové, má stavební úřad povinnost přijímat alespoň podněty k zahájení řízení dle §42 SŘ. Tímto způsobem může být odhaleno velké množství staveb. Úřad může nařídit odstranění stavby nebo pro více informací provést kontrolní prohlídku stavby, aby si učinil lepší úsudek o situaci.

Pokud je podnět ignorován a úřad ve věci nevyvíjí žádnou činnost, může oznamovatel dle §80 SŘ podat podnět k nadřízenému správnímu orgánu, aby učinil opatření proti nečinnosti. Ten pak může v jednoznačných případech přímo stavebnímu úřadu přikázat nařízení odstranění stavby. Ve sporných případech lze nařídit stavebnímu úřadu kontrolní prohlídku stavby,⁵³ která by měla případné nedostatky objevit.

U některých staveb realizovaných ve volném režimu překračujících parametry je nasnadě další řešení. Je jím zavedení povinného oznamování volných staveb. Přestože toto řešení přináší další byrokracii navíc, může drobným stavebníkům ve výsledku ušetřit čas a omezit vznik drobných černých staveb. Aby oznamování zbytečně nešikanovalo stavebníky, mělo by

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.

⁵³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 36.

se omezit na záměry uvedené v §103 odst. 1 písm. e), dále záměry dle § 79 odst. 2 písm. n) – p), které mohou dle mého názoru nejnáze překročit limity dané pro volný režim.

Podle mých představ by mělo mít oznámení základní náležitosti podání dle SŘ a stavebník by v něm krátce a stručně popsal umístění a povahu stavby tak, aby si o ní mohl udělat stavební úřad hrubou představu. Realizace stavby by nebyla závislá na vyřízení oznámení stavebním úřadem. To by mělo mít jen informativní charakter. Je však třeba dodat, že oznámení by mělo vzhledem k povaze staveb ve volném režimu co nejméně zatížit stavitele. Bylo by vhodné umožnit oznámení stavby i elektronicky (bez ověřeného podpisu). Měl by být tedy kladen důraz na neformálnost oznámení.

Neoznámení stavby by současně bylo přestupkem (resp. správním deliktem). Po oznámení by úřad mohl provést prohlídku stavby, případně stavebníka rovnou upozornit na to, že se dle jeho podání může jednat o stavbu vyžadující ohlášení. Oznamování by tedy chránilo i samotné stavebníky, kteří by dopředu věděli o nutnosti stavbu ohlásit. Hlavním účelem by ale skutečně bylo jen vytvoření přehledu o realizovaných stavbách na daném území. Oznámení samozřejmě nevyřeší úmyslné černé stavitelství, alespoň by však uchránilo poctivější stavebníky před řízením o odstranění stavby. Úmyslné stavění bez povolení či ohlášení tak bude dále závislé na podnětech občanů nebo náhodném objevení stavby úřadem. Otázkou samozřejmě je, zda je tento postup v praxi účelný a zbytečně by nekomplikoval drobným stavebníkům život.

Možnou alternativou k povinnému oznamování by mohlo být oznamování dobrovolné, po kterém by stavební úřad provedl předběžné posouzení záměru stavebníka a případně by ho upozornil na nutnost stavbu ohlásit nebo splnit jiné požadavky dle zvláštních předpisů. Jako vedlejší efekt by toto oznámení mělo opět za následek větší přehled stavebního úřadu o realizovaných záměrech na jeho území. Tímto způsobem by mohly být eliminovány přešlapy drobných stavebníků a zároveň by to dalo prostor pro přísnější sankce za neohlášené stavby. Jestliže totiž stavebník nevyužil možnosti rady od stavebního úřadu, ač jeho záměr mohl být nebo byl sporný, není zde důvod, proč by se stavební úřad měl při ukládání sankcí omezovat na mírnější částky. Naopak má možnost se více přiblížit k horní hranici.

U staveb v rozporu s povolením nebo ohlášením je možnost odhalení větší. Nesrovnalosti by měly být odhaleny v průběhu kontrolních prohlídek stavby. StZ uvádí výčet případů, kdy k nim může dojít. Díkce §133 odst. 1 však umožňuje úřadu provést kontrolu prakticky

kdykoli⁵⁴, pokud to bude dle jeho názoru potřebné pro plnění jeho úkolů daných StZ. Institut kontrolní prohlídky stavby nahradil ve StZ státní stavební dohled. Má být pružnější, nepřinášet zbytečnou byrokratickou zátěž, ale hlavně dává stavebním úřadům možnost ihned zasáhnout, požadovat odstranění nedostatků, ale také umožnit některé změny, aniž by se muselo vést další řízení.⁵⁵ Sluší se dodat, že kontrolní prohlídka se nemusí omezovat jen na stavby rozestavěné, jak výslovně uvádí StZ, ale i na stavby již dokončené.⁵⁶ Odhalení tedy není omezeno jen na období výstavby nebo stavebních úprav. Může k němu dojít i u již existující stavby.

Stavební úřad má možnost kontrolovat soulad stavby s jeho rozhodnutím nebo jiným opatřením nebo např. zda je stavba prováděna na základě schválené projektové dokumentace. Prohlídky se účastní také stavbyvedoucí, projektant a osoba vykonávající dozor. V případě objevení nedostatků může úřad žádat zjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Nedojde-li k tomu, zjednání nápravy nařídí.

2.2 Zastavení černé stavby

Kromě obligatorního zahájení řízení o odstranění stavby má stavební úřad i jiné možnosti, jak proti stavbě zasáhnout. Hned po zjištění černé stavby může úřad stavebníka, případně vlastníka stavby, vyzvat, aby bezodkladně zastavil práce na stavbě. K výzvě může dojít přímo při provádění kontrolní prohlídky, a to i ústně, přičemž ji pověřená osoba uvede v kontrolním protokolu.⁵⁷ Výzva může být zaslána až po provedení prohlídky. Nejúčinnější a pro pochopení nejlepší řešení je však jistě ústní sdělení na místě. Současně s výzvou zahájí úřad již zmíněné řízení o odstranění stavby. V případě neuposlechnutí výzvy úřad nařídí zastavení prací rozhodnutím. Odvolání proti němu nemá odkladný účinek, a tak stavebník nemůže v mezidobí stavbu provádět. Zároveň je neuposlechnutí výzvy úřadu přestupkem, resp. správním deliktem, na základě §178 odst. 2 písm. j) a §180 odst. 2 písm. j) StZ. Stavebníkům hrozí pokuta až do 200 000 Kč.

Zákon tedy dává poměrně jasné řešení, jak stavbu zákonně zastavit. V praxi VOP se však objevil i případ ukazující na přílišnou benevolenci úřadu s nepovolenou stavbou, ve kterém nebyl stavebník ani vyzván k zastavení prací.⁵⁸ V dalším případě se stavební úřad spokojil

⁵⁴ §133 odst. 2 StZ: „(Stavební úřad) může provést kontrolní prohlídku též (...) v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.“ To platí i v případě odporu stavebníka, více v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2011, č. j. III. ÚS 1556/11.

⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., ... [online]. [cit. 8. února 2015].

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č. j. 7 As 114/2011-69.

⁵⁷ ČERNÍN, Karel. *Jak zastavit černou stavbu*. Moderní obec, 2012, č. 8, s. 32-33.

⁵⁸ Závěrečné stanovisko VOP ze dne 10. února 2011, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS.

s pouhým vyzýváním osob k nápravě a neukládal žádné pokuty, ani nevydal žádné rozhodnutí, i když o protiprávním stavu věděl.⁵⁹ Narážíme tady na jistou nevoli úřadů s některými prohřešky něco dělat a raději přivírat oči. Chování stavebních úřadů v těchto případech je zvláštní a vzbuzuje značnou nedůvěru ohledně jeho nestrannosti a vrhá stín na celou státní správu. „Ze strany osob dopouštějících se protiprávního jednání potom navozuje takový stav dojmu, že za svoje protiprávní chování nebudou nijak sankcionováni.“⁶⁰

Obdobný medializovaný případ nečinnosti byl zaznamenán i v brněnské čtvrti Husovice⁶¹, kdy stavební úřad nečinně přihlížel růstu černé stavby v těsné blízkosti sousedních pozemků. Úřad znemožnil obranu sousedů navíc tím, že je nepřibral jako účastníky řízení. Na tomto případě jsou zajímavé i další skutečnosti. Úřad po nátlaku advokáta sousedů nakonec přikázal stavebníkovi zastavit práce, ten však pokyny úřadu ignoroval a stavbu postupně dostavěl. Úřad nejenže neuložil stavebníkovi pokutu za přestupek, stavbu nakonec dodatečně povolil. Povolení bylo dvakrát zrušeno nadřízeným orgánem. Přesto stavba stojí.

Případ, ač pro sousedy neskončil zrovna šťastně, ukazuje i možnou obranu proti laxnosti úředníků. Kvůli svému jednání se dostali dva úředníci před soud pro maření úředního úkolu z nedbalosti. Přestože byli oba obžaloby zproštěni⁶², může to být výstražný signál pro obdobně se chovající úředníky a také podnět pro státní zástupce, aby toto chování stíhali a potírali. Hrozba trestního postihu může mnohé úředníky stavebních úřadů odradit od nezákonného povolování staveb nebo k příliš benevolentnímu postupu vůči některým stavebníkům. A pokud neodradí, vždy je možné úředníky za jejich chování potrestat. Příkladem úspěšnějšího zásahu proti úřednické podpoře černého stavitelství může být prozatím nepravomocný trest odnětí svobody pro šéfa stavebního úřadu z Bíliny za povolení stavby solární elektrárny v rozporu s územním plánem.⁶³

Může se stát, že stavební úřady zjistí stavbu pozdě, nebo jak je uvedeno výše, jednoduše nekonají a nevyzvou k zastavení stavby a mezitím je již stavba úspěšně dokončena. V tomto případě je nasnadě ještě zakázat užívání stavby dle §120 odst. 2 StZ, resp. §122 odst. 4.

⁵⁹ Závěrečná zpráva VOP ze dne 3. ledna 2012, sp. zn. 4538/2011/VOP/JBE.

⁶⁰ Závěrečná zpráva VOP ze dne 3. ledna 2012, sp. zn. 4538/2011/VOP/JBE.

⁶¹ *Bývalý šéf stavebního úřadu "přivíral oči" nad černou stavbou* [online]. ceskatelevize.cz, 23. listopadu 2012 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/204565-byvaly-sef-stavebniho-uradu-priviral-oci-nad-cernou-stavbou/>>.

⁶² *Úředníci stavebního odboru nepochybili. Soud je zprostil viny* [online]. ceskatelevize.cz, 22. dubna 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/223834-urednici-stavebniho-odboru-nepochybili-soud-je-zprostil-viny/>>.

⁶³ *Za nezákonné povolení dostal 7 let.* [online]. idnes.cz, 20. února 2015 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <http://usti.idnes.cz/rozsudek-urednik-bilina-solarni-elektrarna-milan-vondracek-pq5-/usti-zpravy.aspx?c=A150220_143427_usti-zpravy_alh/>.

Zákon sice přímo neuvádí možnost zákazu užívání nepovolených staveb, ale výkladem ustanovení a s přihlédnutím k tomu, že nepovolená stavba již ze své podstaty nemůže splnit náležitosti dané v §119 odst. 2 StZ, lze tuto možnost dovodit. VOP dodává další možný výklad ve prospěch zákazu. Úřad má možnost zakázat užívání stavby provedené v rozporu s povolením či ohlášením, a tak *a minori ad maius* má dozajista možnost zakázat i užívání stavby nemající povolení nebo souhlas s ohlášením vůbec.⁶⁴ Motivací pro respektování zákazu užívání budovy může být pro nepodnikající fyzické osoby pokuta do výše 1 milionu korun.

K možnostem zastavení prací na stavbě či zákazu užívání je nutno dodat i možnosti vynucení. Stavební úřad sice může stavebníka pokutovat za přestupek či správní delikt, v některých případech to nemusí být dostačující, či dostatečně důrazné. Správní řád nabízí úřadům rychlé řešení v §120. Ten obsahuje demonstrativní výčet možností, jak provést výkon rozhodnutí přímým vynucením. Odborná veřejnost připouští použití i jiných prostředků k vynucení rozhodnutí, pokud budou vhodné a přiměřené danému případu.⁶⁵ Těmi mohou být například zapečetění budovy, vyklizení stavebních strojů či zabránění vstupů pracovníků na stavbu. Z praxe je znám právě případ, kdy stavební úřad zabránil za asistence policie vstupu dělníků na stavbu a odvezl stavební stroje ze staveniště.⁶⁶ Pokud by tedy byla vůle stavebních úřadů zakročit proti realizaci černých staveb do doby, než bude o jejich osudu rozhodnuto, mají k ruce účinný a efektivní nástroj, jak stavbu zastavit.

Pro bázkivější úřady dává správní řád v §150 odst. 2 ještě možnost požádat o provedení výkonu soudního exekutora. Jako v celku lichý přístup se v tomto případě jeví vynucení zákazu jen prostřednictvím donucovacích pokut dle §129 SŘ, kdy je celková maximální výše pokut omezena na 100 000 Kč. To je v nepoměru oproti pokutám stanoveným StZ, které stavebníkovi hrozí za neuposlechnutí zákazu. Úřad však může zvážit jejich kombinaci.

2.3 Řízení o odstranění nepovolené stavby

Jakmile stavební úřad zjistí existenci nepovolené stavby, měl by kromě výše uvedených kroků hlavně zahájit řízení o odstranění stavby dle §129 StZ. Jedná se o řízení správní s odchylkami dle StZ, podobně jako je tomu u řízení o povolení stavby. Zahajuje se zásadně *ex officio*, úřad může nanejvýše přijímat podněty k zahájení řízení. Nezahájením řízení se stavební úřad dopouští nečinnosti. Postup proti nečinnému úřadu je popsán výše. Během

⁶⁴ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 37.

⁶⁵ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 4 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, s. 519.

⁶⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 38.

řízení by měl úřad zjistit veškeré informace o stavbě, o tom, kdo ji provádí nebo provedl, ale i zda je stavba již dokončena nebo rozestavěna, či zda se jedná o změnu stavby již dokončené.⁶⁷

Stavební zákon nyní uvádí sedm skupin případů, kdy stavební úřad musí nařídít odstranění stavby. Došlo tedy oproti původnímu znění StZ k nárůstu. První důvod se přímo netýká staveb nepovolených, nýbrž závadných. Těchto staveb se tedy následující strany týkat nebudou. V okruhu zájmu však bude celá zbývající šestice, z toho čtyři případy jsou od roku 2013 upraveny nově.

2.3.1 Důvody pro odstranění stavby

První důvod, kterým se budu zabírat, se týká ryze černých staveb, tedy těch, které jsou prováděny nebo provedeny bez rozhodnutí či ohlášení vyžadovaného StZ. K nim jsou zařazeny stavby prováděné či provedené v rozporu s rozhodnutím nebo ohlášením. V případě druhého jmenovaného však rozpor nemusí nutně znamenat, že bude zahájeno řízení. U nepodstatných odchylek se bude postupovat podle §121 StZ.⁶⁸ Stavebník k oznámení o užívání stavby nebo žádosti o vydání kolaudačního souhlasu přikládá dokumentaci skutečného provedení stavby. Pokud jsou odchylky opravdu nepodstatné, stavební úřad je vezme na vědomí a tímto jsou v podstatě schváleny.⁶⁹ V opačném případě jsou tyto odchylky důvodem pro odstranění stavby. Pak má stavebník možnost ještě nechat stavbu dodatečně povolit za podmínek stanovených StZ. Tato úprava je vcelku logická a zbytečně nezatěžuje stavební úřady vedením řízení u staveb, které by bez zjevných problémů získaly dodatečné povolení.

Druhý případ se týká staveb, které své povolení pozbyly kvůli nepředvídatelným nálezům kulturně cenných předmětů, staveb či jiným archeologickým nálezům. Nelze tu tedy mluvit o stavbách černých. Pro zrušení již vydaného pravomocného povolení zde však hovoří silný veřejný zájem. Rozhodnutí ruší stavební úřad na základě dohody s Ministerstvem kultury, které předtím rozhodlo, že se jedná o nález mimořádného kulturního významu a prohlásilo ho za kulturní památku. Za této situace zákon výslovně nenabízí možnost realizovat stavbu, ať už s dodatečným povolením, na základě opakovaného stavebního řízení, či jinak. Přestože se jedná fakticky o stavbu nepovolenou, nebude ji zde věnováno více prostoru, protože neexistuje v zákoně možnost zvrátit její osud.

Třetí, nově upravený případ, se týká staveb, které mohou být provedeny bez ingerence stavebních úřadů (záměry uvedené v §79 odst. 2 StZ) a které jsou prováděny nebo provedeny

⁶⁷ LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 64.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 7 As 17/2010-101.

⁶⁹ MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Woltres Kluwer, 2013, s. 437-438.

v rozporu s právními předpisy. Tím mají být chráněny veřejné zájmy vyplývající na základě jiných předpisů (např. zajištění podmínek ochranných pásem).⁷⁰ Jelikož jde o stavby nevyžadující územní ani stavební posouzení, není možné je následně povolit. Místo toho se řízení o odstranění stavby zastaví, pokud není stavebním úřadem prokázán rozpor se zákonem nebo je rozpor odstraněn. Stavebník tedy musí odstranit stavbu samotnou, nebo alespoň rozpor s právními předpisy. Žádné zvláštní řízení o zachování stavby se nevede.

Čtvrtá kategorie se týká staveb legálně realizovaných na základě ohlášení, povolení či veřejnoprávní smlouvy, kterým byl tento titul ke zřízení stavby pravomocně zrušen. K tomu může dojít v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu. U těchto staveb se zahajuje opakované stavební řízení a pro stavbu je možné vydat znovu stavební povolení. Nestane-li se tak, stavební úřad nařídí odstranění stavby, a to bez předchozího řízení.

Poslední dva případy se týkají staveb dočasných, u kterých uplynula stanovená doba jejich trvání. Obecně má stavebník možnost podat žádost o změnu užívání stavby nebo jen o prodloužení doby jejího trvání. Nepodá-li stavebník žádost nebo nebude-li takové žádosti vyhověno, úřad nařídí její odstranění. U staveb uvedených v §104 odst. 1 písm. c) StZ již není možné zvrátit jejich osud a budou odstraněny. Tato „absolutní“ dočasnost je vyjádřena již v samotném §104 StZ. Zákon uvádí maximální dobu dočasnosti v délce tří let. Ta nesmí být překročena. Na druhou stranu se však nevylučuje, u staveb s původně kratší dobou trvání, možné prodloužení na celkovou dobu tří let. Odborná veřejnost se však na tomto prodloužení neshodla.⁷¹ Pokud neexistují významné veřejné zájmy na okamžitém odstranění stavby, není důvod vykládat §104 odst. 1 písm. c) tolik restriktivně, zvláště pak s přihlédnutím k maximální tříleté době trvání stavby. Byla by tedy stejně v blízké budoucnosti odstraněna.

Celkově doznal po velké novele taxativní výčet důvodů pro odstranění stavby výrazných změn. Došlo jednak ke zpřesnění již existujících důvodů a hlavně rozšíření na celkem sedm důvodů. Ty se nově zabývají dosud neupravenými situacemi a umožňují u různých typů nepovolených staveb různé postupy a řešení. U dočasných staveb došlo k logickému přesunu z pátého odstavce do prvního. Důvody jsou nyní pohromadě, nikoli roztroušeny po celém §129 StZ. Rozdělení důvodů také nahrává jejich zohlednění při udílení správních sankcí.

2.3.2 Řízení o odstranění stavby dle §129

Poté, co stavební úřad zjistí nepovolenou stavbu, kterou lze podřadit pod jeden z výše uvedených důvodů, zahájí řízení o odstranění stavby. Jeho účelem je narovnání skutečného

⁷⁰ Důvodová zpráva k §129, zákona č. 350/2012 Sb., ...

⁷¹ Pro srovnání: MALÝ, Stanislav: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 505 proti MACHAČKOVÁ, Jana a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 657.

stavu se stavem požadovaným zákonem.⁷² Řízení je zahájeno oznámením povinnému, tedy vlastníku stavby nebo stavebníkovi. Pokud není znám, či nejde určit vlastník a stavebník nebo se nedaří osobám doručit oznámení, úřad doručuje prostřednictvím veřejné vyhlášky.⁷³ Ulehčení může v praxi přinést NOZ se znovuzavedením zásady *superficies solo cedit* např. u staveb, které nejsou zaneseny v katastru a nelze tak jednoduše určit vlastníka. S přechodnými výjimkami je dle NOZ vlastníkem stavby vlastník pozemku, kterého je stavba součástí. V případě nejasnosti tedy padá „Černý Petr“ na vlastníka pozemku. Je pak v jeho zájmu, aby se včas bránil proti neoprávněné stavbě.

Kromě povinného jsou účastníky řízení také osoby s věcným právem k pozemku, na kterém odstraňovaná stavba stojí, dále osoby s věcnými právy k mezujícím pozemkům, pokud jejich práva mohou být odstraněním dotčena. Stavební zákon upravuje speciálně účastníky řízení v §129 odst. 10 StZ a nespolehá se jen na SŘ. Okruh účastníků není oproti jiným řízením dle StZ tak široký, ale vzhledem k povaze řízení snad ani není potřeba výčet rozšiřovat. Nízký počet účastníků také jistě urychlí samotný proces. Stavební úřad po zahájení řízení uvědomí rovněž dotčené orgány. Okruh dotčených orgánů stanoví úřad na základě konkrétních okolností případu, stavební činnosti a území, na kterém se stavba nachází.⁷⁴

U staveb uvedených v §129 odst. 1 písm. e) se odstranění stavby nenařídí do doby, než bude o stavbě rozhodnuto v opakovaném stavebním řízení. U staveb dočasných, uvedených pod písm. f), by pak stavební úřad měl poučit vlastníka stavby o možnosti do 30 dnů zažádat o změnu užívání dočasné stavby, která spočívá v prodloužení doby jejího trvání nebo ve změně na stavbu trvalou. Následně úřad postupuje obdobně, jak bude uvedeno níže pro písm. b).

Jedná-li se o stavbu dle §129 odst. 1 písm. b), tak zároveň s oznámením poučí úřad vlastníka stavby či stavebníka o možnosti zažádat do 30 dnů od oznámení o dodatečné stavební povolení. Je důležité, aby úřad skutečně jen poučil a ne zbytečně vyzýval. Možnost dodatečného povolení je stavebníkova poslední možnost, kterou může zvrátit osud stavby a mělo by být výhradně na něm, jak s takovou příležitostí naloží. Nepředloží-li dokumenty, úřad by měl nařídít odstranění.⁷⁵ Zákon neumožňuje lhůtu prodloužit, je tedy nepřijatelné, aby úřad stavebníka znovu poučoval a stanovoval lhůtu novou. VOP se navíc v praxi setkává

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2008, čj. 8 As 42/2007-110.

⁷³ NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /1.* Moderní Obec, 2013, č. 3, s. 23.

⁷⁴ Tamtéž

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2006 č. j. 6 As 43/2004-101.

s chováním stavebních úřadů, které stavebníkovi neustále prodlužují lhůtu pro doplnění žádosti.⁷⁶

Možnost doplnění podkladů k žádosti by měla být *de lege ferenda* omezena tak, aby se odstranění nebo povolení stavby uměle neprotahovalo. Sama 30 denní lhůta je pro stavebníka s aktivním přístupem více než dostatečná i pro doplnění žádosti. Aby však úprava nebyla příliš tvrdá, je možné stanovit lhůtu pro doplnění žádosti o něco delší než samotnou lhůtu pro její podání. Bylo by ale nezbytné, aby stavebník žádost skutečně podal ve 30 denní lhůtě. Pak by měl mít možnost doplnit podání ve lhůtě 45 dnů od oznámení zahájení řízení o odstranění stavby. Měl by tedy 15 dnů navíc pro doplnění. Po uplynutí této lhůty by již na další doplnění neměl být brán ohled.

Současně s oznámením by měl stavební úřad vyzvat k bezodkladnému zastavení prací. Dosud je zastavení pouhou možností stavebního úřadu. Jak ale bylo uvedeno výše, zastavení prací je prvním efektivním krokem proti realizaci černé stavby. Není možné, aby stavba během řízení o odstranění nebo dodatečném povolení, dále rostla. *De lege ferenda* by bylo vhodné spojit se zahájením řízení povinnou výzvou k zastavení prací s krátkou lhůtou pro vykonání. Pokud by stavebník do dvou dnů práce nezastavil, jsou nasnadě řešení uvedená v předchozí kapitole. Dva dny by měly stačit k výkonu nutných zabezpečovacích prací.

S nezastavením prací by bylo do budoucna také dobré spojit nemožnost zahájit řízení o dodatečném povolení stavby. Dokud by na stavbě prokazatelně probíhaly stavební práce, nesmělo by být řízení zahájeno. V této době by nesměla mít právní účinky ani samotná žádost o dodatečné stavební povolení. Lze říci, že by platila „fikce nepodání žádosti.“ V konečném důsledku by tak stavebníkovi mohla marně uběhnout lhůta pro podání žádosti a dodatečné povolení by bylo vyloučeno.

Řízení může stavební úřad v určitých situacích vést jen o části stavby, aniž by to způsobilo nezákonnost jeho rozhodnutí. Je však potřeba, aby byla část stavby dostatečně přesně identifikována. Nemělo by docházet k záměně různých částí stavby, kterých by se řízení týkat nemuselo.⁷⁷ Čeho by se však úřad měl vyvarovat, je oddělené posuzování několika nepovolených staveb, které spolu funkčně či jinak souvisí.⁷⁸ To platí i v případě, že by se měl posuzovat soubor staveb, v němž by některé z nich samostatně povolit nepotřebovaly, ale ve svém souhrnu by tvořily jeden funkčně propojený nepovolený celek.

⁷⁶ *Souhrnná zpráva VOP pro rok 2010*, s. 76 [online]. ochrance.cz, 21. března 2011 [cit. 18. února 2015]. Dostupné na: <<http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005, čj. 3 As 45/2004.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2014, čj. 6 As 207/2014-36.

Takto ostatně v obdobném případě posuzoval NSS soubor terénních úprav, vzájemně propojených figur, které ve svém souhrnu tvořily motokrosovou dráhu.⁷⁹ Soud byl toho názoru, že ač byly jednotlivé části zdánlivě samostatné, nelze je účelově vydělovat z celku a následně argumentovat tím, že samostatně nedosahují takových proporcí, aby mohly být považovány za terénní úpravy (při aplikaci na stavby – nepotřebují povolení). Podle soudu rovněž neobstojí ani argumentace, že jednotlivé části celku vznikaly postupně během několika let.

Praxe zná i jiný případ, kdy bylo rozdělení několika staveb do více řízení nepřípustné a tudíž byla zúžena volnost úřadu určit předmět řízení.⁸⁰ NSS potvrdil názor úřadu, že v situaci, kdy bylo správními soudy zrušeno pravomocné stavební povolení zahrnující několik řadových domů, nelze vést řízení jen o některých závadných stavbách celku, ale je naopak nutné vést řízení o všech stavbách, které vznikly na základě zrušeného povolení.

Je třeba dodat, že předmět řízení o odstranění stavby určuje samotný úřad, nikoli stavebník (na rozdíl od řízení o dodatečném povolení stavby). Jsou to tedy úřady, které by měly dbát na správné posouzení funkčně propojených staveb a neumožňovaly svým postupem stavebníkům obcházet zákon. Přestože v některých případech úřady mohou věc rozdělit do několika řízení, NSS je názoru, že by se mělo raději vést jedno řízení o celém souboru staveb. Úřad se totiž „procesní parcelaci“ stejně nevyhne věcnému posouzení souboru staveb a v důsledku utrpí jedině procesní přehlednost řízení.⁸¹

Samotné řízení o odstranění stavby může skončit několika způsoby – usnesením o zastavení řízení, rozhodnutím o nařízení odstranění stavby nebo rozhodnutím, kterým se odstranění stavby nenařizuje.⁸² K usnesení o zastavení řízení může úřad dojít dvěma případy. První spočívá v aktivním přístupu stavebníka či vlastníka pozemku, který stavbu buď uvede do souladu s vydaným stavebním povolením či ohlášením, nebo ji odstraní. Druhý případ je odvislý od pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Jeho vydáním je vyřešena předběžná otázka v řízení o odstranění stavby, a tak se řízení usnesením zastaví. Jinak se postupuje v případě, kdy stavební úřad během řízení zjistí, že stavba nevyžaduje k realizaci žádné rozhodnutí, či jiný úkon úřadu. Řízení je pak skončeno rozhodnutím s výrokem „odstranění stavby se nenařizuje.“⁸³

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 4 As 162/2013-53.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 3 As 18/2011-117.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2014, č. j. 6 As 207/2014-36.

⁸² NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /2.* Moderní Obec, 2013, č. 4, s. 15.

⁸³ Tamtéž.

Stejně jako usnesení o zastavení, má rozhodnutí o odstranění stavby dvě příčiny. První příčinou je zamítnutí, odmítnutí nebo zastavení řízení o žádosti dodatečně povolit stavbu. Vyřešením předběžné otázky může řízení o odstranění stavby pokračovat a úřad rozhodne o odstranění. V druhém případě nařídí úřad odstranění, pokud nebylo vůbec zažádáno o dodatečné povolení. Rozhodnutí obsahuje kromě obecných náležitostí také náležitosti stanovené §130 StZ, a to např. podmínky vycházející z technických požadavků na stavby, v některých případech i požadavky na úpravu pozemku po odstranění stavby, tak aby se vyloučily nebo alespoň omezily negativní důsledky na životní prostředí, případně došlo k jejich kompenzaci.

Účastníci řízení se mohou dle SŘ proti rozhodnutí standardně odvolat do 15 dnů od oznámení rozhodnutí, případně podat ve stejné lhůtě rozklad. StZ totiž tuto otázku nijak speciálně neupravuje. Pravomocné rozhodnutí může být rovněž změněno nebo zrušeno v přezkumném řízení za podmínek stanovených SŘ. Ten umožňuje i využití obnovy řízení, ale její využití, vzhledem k již možnému vykonanému rozhodnutí o odstranění stavby, je sporné.

2.3.3 Náklady na odstranění stavby

Stavební zákon řeší otázku nákladů v §131, a to velice stručně. Vcelku logicky má nést náklady na odstranění stavby ten, komu bylo odstranění nařízeno. Většinou se tedy bude jednat o vlastníka stavby či stavebníka. Ten má současně odpovídat za škody způsobené při odstraňování stavby na sousedním pozemku (pokud nebyly způsobeny závadným stavem samotné sousední stavby nebo pozemku). V praxi je problematika nákladů poněkud složitější a je do značné míry provázána s výkonem rozhodnutí. Samozřejmě platí, že náklady nese ten, komu bylo odstranění nařízeno. Ale jak postupovat v případě, kdy osoba nechce stavbu dobrovolně odstranit, poskytnout peníze na její odstranění nebo je nemajetná?

Obecně musí náklady na odstranění stavby uhradit obecní úřad, který by je měl následně vymáhat po povinném.⁸⁴ A v této fázi dochází k velkému problému. Málokterá obec si ve svém rozpočtu nechává rezervu na výdaje spojené s likvidací černých staveb. Úřady pak velice neochotně přistupují k samotnému výkonu, přestože předtím vydaly rozhodnutí o odstranění stavby. Na situaci s pravidelností upozorňuje VOP již od roku 2003 ve svých souhrnných zprávách a stanoviscích, a dosud se nic nezměnilo.⁸⁵ Na druhou stranu je neefektivní, aby si každá obec sama dělala v rozpočtu rezervu na odstraňování staveb.

⁸⁴ ČERNÍN, Karel. *Jak odstranit černou stavbu*. Moderní obec, 2012, č. 9, s. 37.

⁸⁵ *Souhrnná zpráva VOP pro rok 2010*, s. 75 [online]. ochrance.cz, 21. března 2011 [cit. 18. února 2015]. Dostupné na: < <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/> >.

Finanční prostředky by pak mohly např. u menších měst několik let ležet ladem, přestože mohly být již dávno investovány do rozvoje obce. Ne každá obec by také byla schopna vyčlenit v rozpočtu dostatečné množství financí, které by stačilo k likvidaci stavby.

Černín⁸⁶ k tomuto problému dodává, že obce mají možnost zažádat kraj o dočasné poskytnutí peněz, které má kraj k realizaci stavebního zákona. Krajům je od roku 2007 přidělováno 28 milionů korun (ty jsou každoročně valorizovány) na realizaci nových institutů stavebního zákona, nejsou ale účelově vázány. Lze je tedy využít k odstraňování staveb. Praktické využití však může v praxi narazit na neochotu krajů poskytnout prostředky a problematika by mohla být i časová náročnost samotného procesu zažádání a následného vyplacení. Přitom rozhodnutí by mělo být vykonáno co nejdříve.

Inspiraci k lepšímu řešení lze částečně nalézt v senátním pozměňovacím návrhu k velké novele StZ, podle kterého by náklady na bezodkladné odstranění stavby hradil zálohově stát.⁸⁷ Rozšířením zálohového hrazení nákladů státem by jistě vyřešilo nedostatek financí obcí na odstraňování staveb. Obdobným řešením by bylo zálohové hrazení nákladů krajem, samozřejmě s patřičným příspěvkem od státu na tuto činnost.

Tak jako tak by se musel urychlit proces předávání peněz, aby je měl stavební úřad k výkonu rozhodnutí co nejdříve k dispozici. Finanční prostředky by měl stát (resp. kraj) uvolnit nejpozději do týdne po předložení žádosti stavebního úřadu. Po odstranění stavby by úřad zaslal státu (resp. kraji) zprávu o provedené likvidaci a doložil by náklady potřebnými doklady. Spolu se zprávou by zaslal rovněž případné přebytky financí. Finanční kontrola by tedy měla probíhat až po vykonání rozhodnutí. Jakékoli ověřování a dokládání účelu a výše financí předem by se mohlo opět negativně projevit v délce výkonu.

2.3.4 Výkon rozhodnutí

Odmítá-li povinný stavbu odstranit, nebo tak z jiného důvodu ve lhůtě k tomu určené nečiní, je nutno stavbu odstranit nezávisle na jeho vůli. Stavební úřad má v zásadě tři možnosti, jak odstranit stavbu. Jednak může využít soudního exekutora, ale také se může do výkonu pustit sám a to buď prostřednictvím ukládání donucovacích pokut, nebo přímým provedením náhradního výkonu.

Pro stavební úřad je jednodušší předání věci soudnímu exekutorovi. Zbaví se tak částečně administrativy, ale také odpovědnosti za řádný výkon rozhodnutí. Vykonatelné rozhodnutí

⁸⁶ *Jak zastavit a odstranit černou stavbu* [online]. regionservis.cz, [cit. 19. února 2015]. Dostupné na: <http://www.regionservis.cz/document/filename/3601/Jak_zastavit_a_odstranit_ernou_stavbu-Karel_ern_n-Kancel_ve_ochr_nce_pr_v.pdf>.

⁸⁷ VARVAROVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 58.

stavebního úřadu je exekučním titulem dle §40 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu (EŘ). VOP však upozorňuje na to, že soudy kladou vysoké nároky na určitost výroku samotného rozhodnutí při vydávání pověření exekutorovi. Musí v něm být podrobně identifikována stavba nebo její závadná část, pozemky na kterých stavba stojí a osoba, jíž je povinnost ukládána (stavebník nebo vlastník stavby).⁸⁸ Chybět by neměla ani lhůta pro splnění povinností a rozhodnutí by mělo být opatřeno doložkou právní moci. Práci může stavebním úřadům ulehčit i metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj, ve které je vcelku podrobně popsáno, jak by měl vypadat postup úřadu v řízení.⁸⁹ Nutno však podotknout, že se nejedná o aktuální metodickou pomůcku.

Stavební úřad může počítat, že exekutor bude požadovat vzhledem k finanční náročnosti přiměřenou zálohu dle §90 odst. 3 EŘ. Opět se tedy vracíme k problému hrazení nákladů řešenému výše. Záloha se následně stává nákladem oprávněného a úřadu ji povinný musí uhradit (nebo v případě navržené změny státu či kraji). Celkově však lze říci, že má exekutor reálnější šanci peníze od povinného vymoci díky generálnímu inhibitoriu, které zabraňuje povinnému, aby nakládal se svým majetkem. Obnovení dispozice nad vlastním majetkem může být u některých povinných silná motivace.

Nechce-li využít úřad služeb soudního exekutora a zároveň není účelné provést exekuci náhradním výkonem, může pro vynucení splnění povinnosti ukládat povinnému donucovací pokuty dle § 129 SŘ. Maximální celková výše pokut nesmí přesáhnout 100 000 Kč. Pro většinu staveb je ale dle mého názoru toto řešení nevhodné, protože částka není nikterak vysoká a u větších staveb nemusí dosahovat ani zlomek jejich hodnoty. U insolventních povinných pak zase postrádá svou motivační funkci. Jediné reálné využití lze spatřovat u drobných staveb, kde by provedení náhradního výkonu skutečně představovalo finančně méně účelné řešení. Drobnými stavbami jsou myšleny ty, které mohou být odstraněny svépomocí a není tedy u nich vyžadováno využití třetí osoby, stavebního podnikatele.

Třetí varianta již vyžaduje plné aktivní zapojení stavebního úřadu, jako orgánu exekučního dle §105 a 107 SŘ. Je na uvážení úřadu, pokud již v průběhu řízení o odstranění stavby počítá s možným provedením exekuce, zda nevyužije předběžného opatření dle §61 SŘ a nepřikáže osobě, aby se zdržela zcizení pozemku. Převod pozemku by mohl ohrozit provedení exekuce.

⁸⁸ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 60.

⁸⁹ SMOLOVÁ, Marcela. *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj pro stavební úřady – Exekuční řízení*. Urbanizmus a územní rozvoj, 2010, č. 6, příloha Stavebně správní praxe, s. 1.

Prvním krokem úřadu by mělo být vyzvání povinného k odstranění stavby s určením náhradní lhůty pro plnění dle §109 SŘ. Součástí by mělo být i upozornění povinného, že v případě nesplnění jeho povinnosti bude následovat nařízení exekuce, jejíž náklady bude následně povinný nucen uhradit. Výzva může být poslední záchranou povinného před nadbytečnými náklady. Je velice nepravděpodobné, aby úřad zvládl stavbu odstranit levněji než samotný povinný, který má k nižší ceně rozhodně vyšší motivaci. Byla-li již v rozhodnutí o odstranění stavby poskytnuta dostatečná lhůta na plnění, je na zvážení úřadu, jestli výzvu vůbec použije a nenařídí rovnou exekuci.

Ať už po předchozí výzvě nebo bez ní, stavební úřad začne poptávat stavební společnosti způsobilé provést demolici. Výběr provede v souladu se zvláštními zákony, vztahují-li se na tento případ.⁹⁰ Po přijmutí nabídky vydá úřad dle §111 a 119 SŘ exekuční příkaz, ve kterém přesně vymeze práce a výkony, které mají být provedeny. Jejich výkonem pověří smlouvenou společnost. Příkaz následně oznámí povinnému a dalším osobám mající z něj práva či povinnosti. Současně pověří provedením exekuce oprávněnou úřední osobu, které musí být umožněn přístup na místa provádění exekuce.

Pokud má úřední osoba pochyby o hladkém průběhu exekuce vyplývající z okolností případu (např. kvůli povaze a pověsti povinného) a mohlo by být ohroženo zdraví nebo život, může osoba zažádat o spolupráci Policii ČR na základě §21 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, která poskytne ochranu a součinnost při výkonu exekuce. Tento postup může být v mnoha případech na místě. Dle zkušeností VOP mají často úředníci strach rozhodnutí vykonat a nejen pro hrozící riziko náhrady škody, ale právě i z obavy, jak bude reagovat povinný.⁹¹ Jestliže úřední osoba očekává problémy při realizaci exekuce, ale i následné spory o provádění prací apod., je na místě, aby si také k exekuci přizvala i nestrannou osobu, která by byla přítomna při exekuci a mohla následně osvědčit sporné skutečnosti.

Před provedením exekuce by měl úřad upozornit povinného na její začátek, tak aby si mohl případně odvézt stroje, stavební materiál či další věci, které by mohly být poškozeny v průběhu odstraňování stavby. Nepodnikne-li povinný žádné kroky a ani neprohlásí, že stavební materiál nebo věci opouští, musí úřad na náklady povinného věci po šest měsíců uschovat.

Povinnému může být také uloženo, aby zaplatil zálohu nebo veškeré náklady předem v určené lhůtě, ne kratší než osm dní. Po neplnění této povinnosti může úřad částku buď vymáhat sám, nebo jejím vymáháním opět pověřit soudního exekutora a ulehčit si tak práci.

⁹⁰ Tím může být zákon č.137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb...*, s. 57.

Nechce-li úřad předat vymáhání částky exekutorovi, může ještě využít k jejímu provedení správce daně dle §106 odst. 2 SŘ.

Po skončení exekuce uhradí úřad dodavateli náklady na odstranění a ty pak vymáhá po povinném, neuhradil-li je již předem. S ohledem na výše uvedené návrhy *de lege ferenda*, týkající se zálohového hrazení nákladů, by je v budoucnu mohl vymáhat stát, popř. kraj.

3 Dodatečné povolování a jiné obdobné případy

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, nařízení odstranění stavby nemusí nutně znamenat její konec. Ne vždy je účelné stavbu odstranit, ne vždy je to přiměřené okolnostem. Důležité však je, že stavební úřad nemá, a ani nesmí, být tím, kdo se snaží z vlastní vůle osud stavby zvrátit. První krok k zachování stavby a uvedení její existence v souladu se zákonem musí vždy udělat stavebník či vlastník stavby.

3.1 Žádost o dodatečné povolení stavby

Dodatečné povolení je řešením, jak zákonnou cestou zlegalizovat černou stavbu. Dopadá na stavby uvedené v §129 odst. 1 písm. b). O možnosti podat žádost musí úřad osoby poučit v oznámení zahájení řízení o odstranění stavby. Velká novela StZ ujasnila, jak má dát úřad osobě vědět o možnosti stavbu povolit. Zákon totiž žádnou poučovací povinnost úřadům neukládal, a tak byl vykládán různě. Bylo možné se setkat i s názorem, že úřad by měl stavebníka vyzvat k dodatečnému povolení.⁹² To dle mého názoru odporuje smyslu odstraňování a dodatečného povolování staveb.

S černou stavbou by neměla existovat shovívavost a úřad by se neměl vlastníka či stavebníka „doprošovat“, aby žádost podal. Tento výklad dával prostor pro několikanásobné vyzývání k dodatečnému povolení a nečinnosti úřadu ohledně odstranění stavby samotné. Nečinnosti nahrávala i neexistence zákonné lhůty, ve které je žádost nutné podat. Současná úprava se očividně z těchto nedostatků poučila a vlastník stavby či stavebník má na podání žádosti 30 dnů od oznámení.

Se samotnou žádostí by úřad stavebníkovi či vlastníkovi pozemku neměl pomáhat. Neměl by tedy poskytovat komplexní návod, co a jak má osoba dělat. Pokud ale osoba projeví dostatečný zájem na dodatečném povolení, může ji úřad poučit o náležitostech podání tak, aby mohla dát najevo své záměry v řízení.⁹³ Otázkou je, zda poučení o náležitostech podání zahrnout do zákonného poučení v rámci oznámení, nebo jej ponechat až na případné dotazy stavebníka či vlastníka. Osobně se s přihlédnutím k tezi vyjádřené na začátku odstavce přikláním k druhé variantě. Ani zákon nehovoří o nutnosti nějakého širšího poučení. Postačí informování o možnosti podat žádost.

⁹² *Metodická pomoc k postupu v řízení o odstranění stavby*. [online]. kr-jihomoravsky.cz, [cit. 24. února 2015]. Dostupné na: < www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?pubid=25496&TypeID=7&foldid=2930&foldtype=7 >.

⁹³ K tomu: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j. 1 As 51/2010-214.

Řízení je zahájeno dnem, kdy je úřadu doručena žádost o dodatečné povolení. To platí i v případě, že žádost bude neúplná nebo budou chybět příslušné podklady.⁹⁴ Může tak docházet k průtahům. Možné řešení bylo již nastíněno v kapitole 2.3.2. Podle něho by měla osoba na podání žádosti 30 dní od oznámení a na případné doplnění 45 dní od oznámení. Maximálně po 45 dnech by tedy úřad najisto věděl, zda se plně věnovat odstranění stavby, nebo zda dát možnost stavbu dodatečně povolit.

Podklady, které je k žádosti nutné přiložit, se různí podle nahrazovaného rozhodnutí nebo jiného opatření. Vyžadovala-li by stavba stavební povolení, přiloží se podklady předepsané pro povolení. Jde-li o ohlašovací stavbu, předkládají se podklady pro ohlášení, a nakonec, vyžadoval by zákon jinak územní rozhodnutí, doloží vlastník stavby nebo stavebník i poklady nutné k vydání územního rozhodnutí. StZ tedy neklade na stavby vyšší požadavky, než kdyby byly povolovány standardním postupem. To je změna oproti znění před velkou novelou.

Původní znění StZ ukládalo povinnost doložit stejné poklady jako ke stavebnímu povolení. O stavbách ohlašovacích zákon nemluvil. Stavebníci a vlastníci staveb, které by jinak vyžadovaly pouze ohlášení, museli doložit podklady jako ke stavbě vyžadující povolení. Ani soudy nevykládaly ustanovení StZ mírněji.⁹⁵ Je otázkou, zda není zbytečné rozdělovat požadavky pro různé stavby u dodatečného povolení, když úřad stejně postupuje přiměřeně podle ustanovení o stavebním řízení. I pro stavby ohlašovací by tedy bylo lepší, aby byly dokládány podklady jako ke stavebnímu povolení.

Krom doložení potřebných podkladů ukládá StZ stavebníkovi nebo vlastníku stavby povinnost prokázat, že stavba není v rozporu z cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a také s územními opatřeními nebo předchozím rozhodnutím o území (tedy s územním rozhodnutím nebo územním souhlasem). Dále musí osoba prokázat, že stavba není prováděna nebo provedena na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje. Nakonec musí osoba prokázat soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu nebo veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Pro úplnost je třeba dodat, že stavebník může zažádat o dodatečné povolení třeba i jen části černé stavby. Na rozdíl od řízení o odstranění stavby, kde má předmět řízení v rukou úřad, zde stavitel sám rozhoduje, pro jakou stavbu, případně pro jakou její část, bude o dodatečné povolení žádat. Jak uvedl i NSS,⁹⁶ k takovýmto situacím může docházet v prvním

⁹⁴ LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 65.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2014, čj. 6 As 207/2014-36.

případě z čiré dobroty stavebníka, který uzná, že jeho stavba (nebo soubor staveb) jako celek není životaschopná a proto usiluje jen o zachování části stavby, která se nepřičí veřejným zájmům apod. Druhý a pravděpodobnější případ je již postavený na čistém kalkulu stavebníka, který doufá, že se mu podaří protlačit stavbu pomocí tzv. salámové metody. Ta spočívá v postupném povolování souboru staveb nebo jejich částí, které by najednou nemohly být dodatečně povoleny.

Nastává tedy obdobný problém jako u řízení o odstranění stavby, kdy jsou samostatně posuzovány stavby, které jsou funkčně či jinak propojeny a jejich samostatné posuzování tak nemá smysl. Úřady by si měly dát pozor na použití této metody. Když by bylo zjevné, že se stavebník snaží stavbu legalizovat faktickým obcházením zákona, měl by úřad zohlednit tuto skutečnost při rozhodování a stavbu posoudit i v souhrnu s ostatními funkčně propojenými stavbami, nebo stavbu vůbec dodatečně nepovolovat.

3.2 Řízení o dodatečném povolení stavby

Přestože se jedná o formálně samostatné řízení⁹⁷, nemůže být zahájeno před řízením o odstranění stavby. Podá-li vlastník či stavebník žádost o dodatečné povolení před zahájením řízení o odstranění, má se za to, že bylo podáno po zahájení. Obdobně jako nemůže být řízení o dodatečném povolení zahájeno bez řízení o odstranění, nemůže být ani v řízení o odstranění stavby vydáno meritorní rozhodnutí bez ukončení řízení o dodatečném povolení.⁹⁸ Přes jejich formální samostatnost je vidět naopak i úzká provázanost obou řízení. Okruh účastníků však mají obě řízení různé.

Právě problematika účastenství je nově upravena. Staré znění o této otázce mlčelo, a tak musela být řešena samotnými soudy. Účastníkem měl být každý, kdo by jím byl i při standardním stavebním řízení.⁹⁹ Tuto koncepci převzala i nová úprava. Využila tedy odkazu na §109 StZ a zároveň upravila i okruh účastníků v případě potřeby územního posouzení. Účastníky řízení jsou tedy ti, kdo by jimi byli ve stavebním řízení dle §109 StZ a někdy také ti, kdo by jimi byli v územním řízení dle §85 StZ. Okruh účastníků je tedy poměrně široký a pro stavebníky, jejichž stavby by jinak vyžadovaly pouze ohlášení, může být značně nevýhodný. Je to však daň za realizaci černé stavby. Zároveň lze také říci, že posuzování černé stavby by mělo být důslednější a širší okruh účastníků není na škodu.

⁹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. května 2011, sp. zn. 15 Ca 64/2009.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 – 87.

⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. května 2012 č. j. 22 A 92/2010-26. Definici užitou soudem následně používal i NSS. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2014, č. j. 3 As 1/2014-20.

Obzvláště lze kvitovat možnost zapojení veřejnosti, které vyplývá z §109 písm. g), resp. §85 odst. 2 písm. c) StZ.

V samotném řízení by se mělo postupovat přiměřeně podle ustanovení upravujícího stavební řízení. Použití slova *přiměřeně* je diskutabilní. Dle legislativních pravidel vlády¹⁰⁰ by tento termín měl být použit pouze ve výjimečných situacích. Značí volnější použití předpisů, na které se odkazuje. Vzhledem k choulostivé povaze řízení by byla lepší doslovněji pojatá úprava s použitím slova *obdobně*. Přiměřená aplikace je v tomto případě nesmyslná a umožňuje zbytečné a neodůvodněné odchylky od stavebního řízení. Bylo-li by třeba upravit konkrétní věc odlišně, mohl zákonodárce využít doslovných výjimek, které by upravily jiný postup při dodatečném povolování. Do 10 odstavcového paragrafu by se jistě vešly. Odchylky už nyní StZ pro úpravu tohoto řízení stejně obsahuje.

Co se týče odkazu na územní posuzování, je nasnadě, aby byl obdobně použit i §94a upravující společné územní a stavební řízení. Je totiž očividné, i když o tom zákon mlčí, že v případě absence územního rozhodnutí, bude mít řízení o dodatečném povolení právě podobu řízení společného. Je proto opět nelogické, aby úprava rozporuplného institutu byla vágnější a volnější než u standardního povolovacího procesu.

Zákon nově ukládá stavebnímu úřadu povinnost provést ohledání na místě. Při standardním stavebním řízení je pouhou možností. Tuto změnu lze hodnotit pozitivně. Donutí úřady se seznámit se situací přímo na místě a vyloučí možnost rozhodnout tzv. od stolu. Protokol o provedení ohledání na místě je též jedním z důležitých podkladů, na základě kterého se rozhoduje o dodatečném povolení stavby. Obsahuje totiž její skutečnou podobu. Dále mohou být jeho součástí např. námítky účastníků a další zjištění.¹⁰¹

Novinkou je i výslovné přiznání možnosti účastníků podávat námítky. Možnost podávat námítky je však poněkud nadbytečná. Samotný §129 odst. 2 StZ již totiž v předchozích větách upravuje přiměřené použití ustanovení upravujících stavební řízení, tedy i §114 upravujícího námítky. Smysl má toto ustanovení jen pro nahrazení územní řízení, kde v §129 patřičné odkazy na odpovídající úpravu chybí. Je však možné, že zákonodárce chtěl výslovně dát účastníkům možnost obrany, když pro řízení umožnil pouhou *přiměřenou* aplikaci ustanovení o standardním řízení. Pokud by tedy byl odkaz na ustanovení o řízení širší a úprava se aplikovala *obdobně*, mohla by se tato dvojkolejná úprava odstranit.

¹⁰⁰ Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188.

¹⁰¹ NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /2*. Moderní Obec, 2013, č. 4, s. 15.

K problematice námitek v řízení o dodatečném povolení se váže koncentrace řízení. Obecně se řízení zkoncentruje po ústním jednání. Nejpozději při něm totiž musí účastníci a dotčené orgány sdělit své námítky a stanoviska. Nekoná-li se ústní jednání, stanoví úřad minimálně desetidenní lhůtu pro podání námitek a stanovisek. Jelikož je v řízení o odstranění stavby povinnost provést ohledání na místě a s největší pravděpodobností bude spojeno s ústním jednáním, bylo by vhodné, aby se řízení zkoncentrovalo později tak, aby námítky a stanoviska mohly reagovat na samotný skutečný stav stavby.

K tomu, aby bylo možné stavbu dodatečně povolit, musí vlastník stavby nebo stavebník unést svou důkazní povinnost a doložit veškeré potřebné podklady. Ty musí samozřejmě osvědčovat stav vyžadovaný zákonem, resp. nesmí být s ním v rozporu. Důkazní povinnost nelze žádným způsobem přenášet na úřad. Neunese-li ji vlastník stavby nebo stavebník, nemůže být jejich žádosti vyhověno.¹⁰²

V souvislosti s dokládáním souladu stavby s územním plánem se objevuje i jeden z velkých problémů dodatečného povolování. Tím je účelová změna územního plánu po zjištění černé stavby. Ukázat si to můžeme na případu tzv. pardubické Holečkovy vily. Ta bude po několikaletých debatách i nařízenému zbourání stavby nejspíše dodatečně povolena.¹⁰³ Již od začátku však nesplňovala podmínky pro dodatečné povolení. Na případu je zvláštní i doba, po které by měla být stavba povolena. Vila byla dokončena již v roce 2008.

Dodatečné povolení umožnila po tak dlouhé době právě změna územního plánu, lze říci přímo šitá na míru. *De lege ferenda* by se mělo takovýmto účelovým změnám územního plánu zabránit. Asi nejlepším řešením by bylo stanovit, že soulad s územním plánem se má zkoumat podle stavu při započetí stavby, případně jejího odhalení stavebním úřadem. Na pozdější změny by pak nebyl brán zřetel. Mírnější varianta by mohla připustit posouzení souladu podle změn územního plánu, které započaly do uvedené doby.

Pokud bylo zažádáno o změnu územního plánu ve prospěch stavby před započtím stavebních prací, stavba by ještě mohla být dodatečně povolena. Pozdější změny jsou ovšem nepřijatelné a vzbuzují podezření z korupce a klientelismu.

Řízení může skončit třemi způsoby, z nichž dva jsou v neprospěch stavebníka či vlastníka stavby. Neodstraní-li osoba podstatné nedostatky žádosti ve lhůtě jí stanovené stavebním úřadem, řízení bude usnesením zastaveno. Bude-li žádost v pořádku, ale nebudou splněny zákonné podmínky pro vydání dodatečného povolení stavby, úřad žádost zamítne. Jak

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2006, č. j. 6 As 43/2004-101.

¹⁰³ *Bez povolení postavená vila v Pardubicích spěje k legalizaci* [online]. ctk.cz, 6. října 2014 [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskenoviny.cz/regiony/zpravy/bez-povoleni-postavena-vila-v-pardubicich-speje-k-legalizaci/1131537>>.

procesní, tak věcný důvod pro ukončení řízení v neprospěch vlastníka stavby nebo stavebníka má za následek vydání rozhodnutí o odstranění stavby.

Pokud je naopak vše v pořádku a úřad osobě vyhoví, vydá dodatečné povolení stavby, které musí mít jednak obecné náležitosti správního rozhodnutí, ale musí také splnit stejné obsahové náležitosti jako stavební povolení. Úřad uvede podmínky pro zajištění řádného dokončení stavby s ohledem na veřejné zájmy, napojení na technickou infrastrukturu a za splnění obecných technických požadavků na výstavbu.

Od velké novely StZ vypadla v případě dodatečného povolování již dokončené stavby možnost úřadu vydat spolu s povolením i souhlas s užíváním stavby. Jelikož tato možnost v zákoně chybí, musí stavebník oznámit užívání stavby mimo řízení, tedy využít standardní postup. Stejně tak chybí dříve upravená výzva úřadu k zažádání o kolaudační souhlas, je-li ho pro danou stavbu potřeba. Vypuštění úpravy užívání dodatečně povolených staveb není na škodu, jelikož úprava užívání staveb je již dostatečně upravena samostatně a u dodatečně povolovaných staveb nejsou prakticky žádné odlišnosti v procesu oznamování nebo vydávání kolaudačního souhlasu.

Ač je to paradoxní, řízení o dodatečném povolení stavby má pro černé stavebníky nespornou výhodu. Tou je v některých případech výrazně kratší doba řízení, tedy i nižší administrativní a finanční nároky oproti klasickému řízení. Přestože se dodatečné povolování opírá o úpravu standardního stavebního řízení, nahrazuje v některých případech i územní rozhodnutí. Pro stavebníka tedy odpadá jedno řízení. *De lege ferenda* je třeba sloučit územní a stavební řízení do řízení jediného. Proces dodatečného povolení je důkazem, že tento model již výborně funguje. Černí stavebníci mají nyní jasnou výhodu oproti ostatním a je možné, že sloučení řízení by snížilo počet černých staveb u nás a ve výsledku by mohlo celkově zrychlit rozhodování o nových záměrech.

3.3 Další obdobná řízení dle §129

Výše uvedené řízení o dodatečném povolení stavby se uplatní jen u ryze černých staveb. Pro ostatní nepovolené stavby se používá zvláštních postupů, které zohledňují jejich povahu. Tyto specifické případy se týkají staveb dočasných a těch, které byly realizovány na základě rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu, které bylo následně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu.

Jak již bylo uvedeno u důvodů k odstranění stavby, dočasné stavby můžeme dělit do dvou druhů. Prvním z nich jsou klasické dočasné stavby. Ty se stavbami nepovolenými, tedy černými, stanou uplynutím stanovené doby jejich trvání, nebo ač to není ve StZ výslovně

uvedeno, pomine-li účel, pro který byly zřízeny.¹⁰⁴ Poté musí být odstraněny. V opačném případě je třeba prodloužit dobu jejich trvání či úplně změnit stavbu dočasnou ve stavbu trvalou.

Změnou v užívání stavby se zabývá §129 odst. 6. písm. f). Princip je velmi podobný jako u ryze černých staveb. V oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby oznámí vlastníku stavby možnost podat žádost o prodloužení doby trvání stavby nebo její změnu ve stavbu trvalou. Na podání žádosti má 30 dnů. Pro možnosti podání žádosti a dodání potřebných podkladů platí stejné návrhy *de lege ferenda* jako u dodatečného povolování. Mělo by tedy být omezeno prodlužování řízení nedodáváním podkladů. Podá-li vlastník stavby žádost, řízení o odstranění stavby se přerušuje a zahajuje se řízení o žádosti.

V řízení o žádosti se postupuje přiměřeně dle §127 StZ. Ke změně může dojít buď na základě souhlasu, nebo povolením stavebního úřadu. Právní úprava je vůči vlastníku stavby poměrně mírná a řízení neobsahuje přísnější podmínky oproti případu, ve kterém došlo ke změně v užívání stavby v dostatečném předstihu a nebylo tedy nutné zahajovat řízení o odstranění stavby.

Řízení o změně užívání stavby nemá mít sankční povahu. Účelem není trestat, ale napravovat závadný stav kompromisním řešením. Vlastník dočasné stavby je odpovědný za její stav a existenci. Těžko lze zdůvodnit, proč musí dojít opět ke krajnímu řešení a legalizovat stavbu až následně. Zákon nebrání vlastníku, aby prodloužil dobu trvání stavby, nebo ji změnil na trvalou v dostatečném časovém předstihu. Situace, kdy vlastník pouze čeká, zda si černé stavby všimne příslušný úřad, však není dobrá a takové chování by mělo být potíráno.

Druhá skupina je tvořena dočasnými stavbami uvedenými v §104 odst. 1. písm. c). Jak jsem již uvedl, odborníci se na možnosti prodloužení doby jejich trvání neshodnou. Pravdou je, že §129 odst. 1. písm. g) StZ, ani další odstavce nenabízejí výslovně alternativu ke zbourání. Jednoznačně lze tedy tvrdit, že pokud je o existenci vedeno řízení o odstranění stavby, není možné už její osud zvrátit. Otázkou tedy zůstává, zda lze prodloužit dobu trvání stavby do maxima tří let, pokud této maximální doby stavba předtím nevyužila. Každopádně se o těchto stavbách žádné zvláštní povolovací řízení nevede, a tak jim nebude věnováno více prostoru.

Naopak jiná situace je u staveb realizovaných na základě rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem, které bylo následně zrušeno. Úřad v tomto případě vede

¹⁰⁴ MALÝ, Stanislav: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 505.

automaticky opakované stavební řízení. Za žádost se v tomto případě považuje původní podání, k němuž bylo vydáno zrušené rozhodnutí nebo opatření. Úřad tedy nezahajuje řízení *ex offico*, ale na druhou stranu ani logicky nečeká na vlastníka stavby, aby podal novou žádost. Situace je tedy odlišná od řízení o dodatečném povolení stavby.

Samotná žádost musí být doplněna pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby. Úřad při opakovaném povolování postupuje podle ustanovení o standardním stavebním řízení, nepoužije se pouze úvodní ustanovení (§108) a samozřejmě také úprava pro veřejnoprávní smlouvu a oznámení záměru s certifikátem. Řízení neobsahuje žádnou zvláštní úpravu účastníků. Řízení je specifické tím, že není vyvolané stavební nekázní vlastníka stavby či stavebníka.¹⁰⁵ To ale samozřejmě nevylučuje jejich podíl, který předcházel zrušení samotného rozhodnutí nebo jiného opatření.

Nevydá-li stavební úřad v opakovaném stavebním řízení stavební povolení, musí úřad bez předchozího řízení nařídit odstranění stavby. Pro doplnění StZ obsahuje v §129 i úpravu opačného postupu, obnovení předcházejícího stavu stavby. Ta dopadá na stavebníky a vlastníky staveb, kteří odstranili bez povolení nebo souhlasu část stavby, která měla být ve veřejném zájmu zachována. Úřad pak může nařídit právě obnovu předešlého stavu stavby. Na řízení se použije přiměřeně úprava pro řízení o odstranění stavby a dodatečné povolování dle §129 odst. 2 a 3 StZ.

¹⁰⁵ NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /2.* Moderní Obec, 2013, č. 4, s. 15.

4 Správní trestání za černé stavby

Trestání za správní delikty je pro problematiku černých staveb klíčové. Přestože někteří autoři uvádí, že již samotné odstranění stavby má sankční povahu¹⁰⁶, nelze s tím souhlasit. Odstranění je jedna z možností, jak napravit závadný stav. To, že vlastník pocítí odstranění stavby jako újmu, z odstranění sankci nedělá. Úpravu správních deliktů si nechává StZ až nakonec. Samotné správní delikty jsou rozděleny na přestupky a správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Ve svém souhrnu mohou postihnout širokou paletu osob v různých postaveních, od vlastníků staveb přes stavebníky, až po stavební dozor.

Právní úprava prošla v uplynulých letech značnými změnami. SStZ ve svém pozdějším znění sice držel odděleně přestupky a správní delikty jiných právnických (PO) a podnikajících fyzických osob (PFO), jako je tomu dnes, ale zároveň značně zvýhodňoval nepodnikající fyzické osoby. Jim mohla být uložena pokuta v maximální výši 100 000 Kč, při výjimečném využití institutu zvýšení pokuty pak maximálně 1 mil. Kč. Naproti tomu šlo PO a PFO udělit v základu pokutu v maximální výši 1 mil. Kč, po zvýšení pak 2 mil. Kč. Současný StZ tento koncept opouští a převládla u něj zásada rovnosti všech subjektů před zákonem. Různým subjektům ve stejném postavení tedy hrozí za stejné protiprávní činy stejně přísná sankce.¹⁰⁷

Ještě jednou výraznou změnou prošly sankce, které se přímo dotýkají černých staveb. SStZ měl u závažnějších deliktů zakotvenu minimální hranici pokuty. Zajímavé je, že tuto minimální hranici stanovoval zákon pouze pro FO v rámci přestupků. PO a PFO uložení minimální výše pokuty nehrozilo. Přestože se od koncepce minimálních výší pokut v současném znění StZ upustilo, nebylo by od věci znovu prozkoumat možnosti jejich opětovného využití právě s ohledem na černé stavitelství.

Ani novému StZ se však nevyhnuly změny. Výrazněji do podoby správních sankcí zasáhla velká novela. Ta měla za cíl postihnout některá dosud nesankcionovaná jednání a dále zpřesnit některé skutkové podstaty, již obsažené ve StZ.¹⁰⁸ Došlo tak k výraznému rozšíření obsahu paragrafů a úprava se stala do určité míry nepřehlednou. V tomto případě však není přehlednost tolik k újmě postihovaných subjektů, protože skutkové podstaty prakticky jen reagují na nesplnění povinností daných zákonem v předcházejících ustanoveních.

¹⁰⁶ HANÁK, Marek. *Výkon rozhodnutí stavebního úřadu* [online]. Pravniradce.ihned.cz, 26. ledna 2006 [cit. 20. března 2015]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-17670580-vykon-rozhodnuti-stavebniho-uradu>>.

¹⁰⁷ Důvodová zpráva k § 178 - 182, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. [online]. Dostupné na <<http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Dalsi-pravni-informace/Duvodove-zpravy-k-novym-pravnim-predpisum-puvodn>>

¹⁰⁸ Důvodová zpráva k §178-182, zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. [online]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=0>>

V následujícím textu se budu věnovat jednotlivým skutkovým podstatám, které se alespoň částečně mohou týkat černého stavitelství a užívání černých staveb.

4.1 Delikty stavebníků

StZ upravuje trestání stavebníků ve dvou ustanoveních. Pro fyzické osoby v postavení stavebníka se použije úprava přestupků dle §178 odst. 2 a pro právnické a podnikající fyzické osoby v postavení stavebníka pak §180 odst. 2 StZ. Výše pokuty je upravena ve třetím odstavci příslušného paragrafu. Přestože je trestání rozvětvené do dvou částí podle osoby stavebníka, skutkové podstaty a pokuty za ně jsou identické. Jednotlivé skutkové podstaty lze rozdělit pracovním způsobem do tří kategorií.

První z nich se týká staveb ohlašovacích. Až 200 000 Kč může úřad udělit stavebníkovi za provedení stavby nebo její změny bez souhlasu či v rozporu se souhlasem stavebního úřadu. Desetinásobně vyšší pokutu si může stavebník vysloužit za provedení stavby bez souhlasu úřadu v chráněném území, v ochranném pásmu, na nezastavitelném pozemku či nezastavěném území (dále jen ZChÚ). Dle výše sankce hodnotí StZ jako stejně závažnou i realizaci stavby nebo její změny v ZChÚ, která je v rozporu se souhlasem úřadu.

Druhou kategorií tvoří stavby a jejich změny realizované bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy či oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora nebo v rozporu s nimi. StZ nejmírněji hodnotí změnu stavby bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Stavebníkovi hrozí až půlmilionová pokuta. Stejná sankce hrozí stavebníkovi, pokud provede novou stavbu „pouze“ v rozporu s povolením. Za provedení nové stavby bez povolení je možné udělit pokutu dvojnásobnou. Nejprísněji zákon opět hodnotí realizaci stavby nebo její změny bez povolení nebo v rozporu s ním v ZChÚ. Zde je možné uložit maximální výši pokuty, kterou StZ nabízí, a to 2 mil. korun.

Zákon umožňuje udělit stavebníkovi pokutu i za realizaci stavby nebo její změny v rozporu s dodatečným povolením. Maximální výše sankce je však pouhých 500 000 Kč. Jelikož už dodatečné stavební povolení má být výjimečného charakteru, zasloužilo by si toto protiprávní chování stavebníka vyšší sankci. Současná výše by měla smysl, pokud by byla stavebníkovi povinně ukládána minimální výše pokuty již za samotnou realizaci černé stavby, která byla následně dodatečně povolena.

Poslední zbytková kategorie obsahuje pouze dvě skutkové podstaty sloučené do jednoho písmene. Ty postihují stavebníka, který neuposlechl výzvu nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě. Hrají tak důležitou roli při umravňování otrlejších stavebníků, kteří spoléhají, že úřad

bude v řízení o dodatečném povolení stavby benevolentnější k již dokončené stavbě. Za oba tyto delikty lze uložit pokutu do 200 000 Kč. Zákon je tedy hodnotí velmi mírně.

S ohledem na možnost sankcionovat stavebníka i za realizaci stavby je však výše pro neuposlechnutí výzvy adekvátní. V případě neuposlechnutí výzvy by měla být sankce nižší, jelikož se jedná o méně závažné porušení zákona. Naopak při nerespektování rozhodnutí o zastavení prací by se neměl úřad držet při zemi. Stavebník totiž opakovaně nerespektoval vůli úřadu a je zjevné, že malá výše pokuty nemusí být dostatečně motivujícím faktorem, aby stavbu zastavil.

Při nerespektování zákazu prací na stavbě se nabízí ještě jedno řešení sahající mimo správní právo. Toto jednání totiž očividně naplňuje i skutkovou podstatu maření úředního výkonu a vykázaní dle § 337 odst. 1 písm. a) zákona č 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Pro tento skutek však nemůže být osoba stíhána, jelikož to ve svém rozhodnutí vyloučil NS.¹⁰⁹ Na druhou stranu by bylo trestání tohoto skutku zbytečně přísnou trestní represí, když správní sankce postačují.

4.2 Delikty vlastníků a uživatelů staveb

Přestože paleta deliktů, které mohou spáchat vlastníci staveb, není široká, stojí určitě za zmínku. Stejně jako u stavebníků je úprava rozdělena na přestupky FO a správní delikty PO. Znění skutkových podstat a sankce za ně jsou však opět identické.

První skutkovou podstatou je postihnout vlastníka stavby, který ji odstranil v rozporu s rozhodnutím dle §129 StZ. Při odstranění tedy nebyly dodrženy podmínky stanovené úřadem dle §130 StZ. Vlastníkovi hrozí v tomto případě pokuta až do výše 500 000 Kč. Tato skutková podstata je však i obecným ustanovením ve vztahu k jiné, speciální skutkové podstatě, která paradoxně do velké novely ve StZ chyběla.

Postihuje vlastníka stavby, kterému bylo nařízeno odstranění stavby dle §129 StZ a on tak neučinil ve stanovené lhůtě. To, že stavbu odstranil po lhůtě mu určené, vlastníkovi stavby nikterak nepomůže. Pokuta může dosáhnout až 200 000 Kč. Vlastník stavby tedy může dopadnout lépe, než kdyby byla situace posuzována podle obecné skutkové podstaty popsané v předchozím odstavci. Formálně je totiž odstranění stavby po lhůtě v rozporu s rozhodnutím úřadu¹¹⁰, a tudíž by hrozila až 500 000 Kč pokuta. Jelikož má však zvláštní úprava přednost, takové posouzení věci nehrozí.

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2005, č. j. 8 Tdo 503/2005.

¹¹⁰ MALÝ, Stanislav: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 670.

V pořadí třetí skutková podstata reaguje nově na informační povinnost vlastníka stavby ohledně jejího odstranění. To má vlastník oznámit nejpozději do 30 dnů. Skutek je spáchán právě marným uplynutím této lhůty. Za porušení informační povinnosti hrozí sankce 200 000 Kč. Sankce může zajistit, že bude odstranění černých staveb ihned hlášeno a úřad bude mít přehled nad vykonáním jím uložené povinnosti. Přestože §131a StZ uvádí, že informační povinnost má podle okolností i jiná osoba, která stavbu odstranila, není postihnutí této osoby reflektováno v úpravě sankcí.

Obdobně není sankčně postihnut případ neuposlechnutí výzvy nebo rozhodnutí k zastavení prací na stavbě jejím vlastníkem. Dle §134 odst. 4 totiž může stavební úřad vyzvat k zastavení nejen stavebníka, ale i vlastníka stavby. *De lege ferenda* by tedy bylo vhodné tuto mezeru zaplnit tak, aby nesplnění stejné povinnosti mělo za následek naplnění znaků stejné skutkové podstaty. Jinak nemá ukládání povinnosti i vlastníku stavby smysl.

Kromě vlastníků staveb mohou být za určitých situací trestáni i uživatelé černých staveb. Těmi budou pravděpodobně v mnoha případech samotní vlastníci, ale nemusí tomu tak být. Problematika trestání osob užívající černé stavby navazuje přímo na §119, 120 a 122 StZ, jejichž výkladem jsem se zabýval v kapitole týkající se zastavení černé stavby. Uznáme-li tedy možnost zakázat užívání stavby bez potřebných rozhodnutí či opatření úřadu, nabízí se i využití odpovídajících sankčních ustanovení, které mohou být motivací pro respektování tohoto zákazu. Přímou využitelné jsou skutkové podstaty uvedené v §178 (resp. §180) odst. 1 písm. j), l), n) a p) StZ, které trestají užívání stavby nebo její změny přes zákaz stavebního úřadu.

Týkají se nejen staveb, které vyžadují k užívání oznámení, ale i těch, které podléhají kolaudačnímu souhlasu. Za nezákonné užívání změny stavby hrozí celkem vysoká pokuta (až 500 000 Kč). U stavby nové pak hrozí pokuta až do výše 1 mil. Kč. Institut zákazu užívání stavby v kombinaci se sankcemi za jeho nedodržení tak může být účinným nástrojem, jak znesnadnit osobám užívání černých staveb a zároveň může mít odrazující funkci. Investice do stavby, kterou by pak osoba nemohla následně užívat, se rozhodně nevyplatí.

Zároveň může být tato sankce jakýmsi zhodnocením dosavadního chování trestané osoby. Může se stát, že stavební úřad neuděloval osobě žádné pokuty nebo je uděloval v nízké výši v domnění, že jsou dostatečné a osoba od protiprávního jednání upustí. Pokud však byla stavba dokončena a osoba ji začíná užívat, je třeba pokračující protiprávní jednání ohodnotit přísnější sankcí. Jediným problémem může být rozdílnost osob realizujících či vlastnících stavbu a těch, které ji užívají.

Jak již bylo uvedeno, tento delikt nemusí nutně spáchat vlastník, ale může za něj být postižen i např. nájemce. U postižení nájemce může však být problematický fakt, že nezpůsobil původní protiprávnost, tedy že stavba byla realizována bez povolení. Současně může být diskutabilní, zda nájemce jako FO vůbec naplní podmínky alespoň nevědomé nedbalosti dle §4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pokud by nebylo prokázáno zavinění, za tento delikt by nemusel být nikdo odpovědný.

Způsob, jak v této situaci postihnout vlastníka stavby je možné nalézt v samotném StZ před velkou novelou. Zákon u některých deliktů spojených s nezákonným užíváním uváděl: „...nebo takové užívání stavby umožní jiné osobě.“¹¹¹ Zákon tedy umožňoval postihovat současně jak uživatele, tak i osobu, která užívání umožnila. Ve valné většině případů tedy vlastníka stavby. Důvod, proč byla tato formulace vypuštěna u některých skutkových podstat, důvodová zpráva neuvádí. *De lege ferenda* by se ale návrat této formulace měl určitě zvážit, aby se osoba, která je za legalitu stavby předně odpovědná¹¹², nevyhnula potrestání.

4.3 Delikty některých speciálních subjektů

Poslední část týkající se přestupků a jiných správních deliktů budu věnovat stavbyvedoucím, jako osobám zabezpečujícím odborné provádění stavby, dále stavebnímu dozoru, který provádí odborný dozor nad realizací stavby a nakonec FO a PO v pozici stavebních podnikatelů. Stavebními podnikateli jsou osoby oprávněné k provedení stavebních nebo montážních prací, jako předmětu své činnosti podle zvláštních předpisů.

Povinností stavbyvedoucího je řídit provádění stavby v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. Stavební dozor pak odpovídá za dodržení těchto rozhodnutí a jiných opatření vydaných k uskutečnění stavby. Přestože to zákon přímo neuvádí, lze odvodit i povinnost stavbyvedoucího a stavebního dozoru stavbu řídit, resp. kontrolovat, zda je vůbec realizována na základě nějakého rozhodnutí nebo jiného opatření.

Poruší-li osoby tyto povinnosti, hrozí jim pokuta do výše 200 000 Kč. Zákonodárce tedy nespolehá jen na hrozbu sankcemi stavebníkovi a vlastníkovvi stavby, ale rozšiřuje možný postih i na osoby, které jsou pro realizaci stavby důležité. Otázkou je, do jaké míry bude stavebník či vlastník černé stavby využívat služeb těchto osob. Každopádně je postih těchto osob dobrým doplňkem ochrany proti černým stavbám.

Dalším podpůrným řešením proti černým stavbám je vedle trestání stavebníků i paralelní trestání stavebních podnikatelů (stavitelů). Ti jako zhotovitelé staveb musí dle §160 StZ

¹¹¹ Např. §178 odst. 1 písm. i) StZ, ve znění zákona č. 167/2012 Sb.

¹¹² „Vlastnictví zavazuje.“ Čl. 11 LZPS.

provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu. Zákon ukládá i některé další povinnosti. Nebude-li tyto povinnosti stavitel respektovat, hrozí mu pokuta do výše 200 000 Kč. Ostatní skutkové podstaty jsou již konkrétnější a přímo se zaměřují na potírání černého stavitelství.

První z nich se týká staveb ohlašovacích, druhý pak staveb vyžadujících stavební povolení. Na rozdíl od trestání stavebníků, nerozlišuje zákon, zda se jedná o stavbu novou či pouze změnu stavby stávající a také přísněji nepostihuje zhotovení stavby v chráněném území, nezastavitelném pozemku, nebo na nezastavěném území.

Za provedení stavby nebo její změny, které vyžadují ohlášení, může být staviteli uložena pokuta do 200 000 Kč. U staveb vyžadujících povolení se pokuta může vyšplhat do výše 500 000 Kč. Pokud tedy stavebník nehodlá respektovat pravidla hry, může úřad použít k zastavení prací právě postižení stavitele, tedy osoby fakticky vykonávající práce na stavbě.

4.4 Rezervy ve správním trestání

Přestože StZ postihuje široké spektrum subjektů a jednání, nemusí dotyčný hříšník za svůj přestupek nebo správní delikt zaplatit nic. Jak jsem již uvedl, současný stavební zákon nepracuje s minimální výší pokut. Stavebním úřadům je tedy dáno široké správní uvážení při rozhodování o deliktech. Kladem tohoto systému může být skutečné zhodnocení situace trestaného, míry jeho zavinění apod. Z medializovaných případů, ale i z rozhodování správních soudů můžeme zjistit, jak byla úřady tato pravomoc využívána. Zda byly úřady benevolentní, kdy přivřely oči a kdy naopak byli úředníci přísnější.

V některých případech se stávalo, že jednání úřadu bylo podivné, sankce za realizaci černé stavby neukládal nebo nevymáhal a celkově nevyvíjel v případě velkou aktivitu, kromě angažovanosti na dodatečném povolení.¹¹³ Ne vždy ale byly úřady takto benevolentní. Pro ilustraci lze čerpat z některých rozsudků NSS. Za nepovolené zateplení domu byla pražskými úředníky uložena pokuta 30 000 Kč.¹¹⁴ V obdobné výši 50 000 Kč byla ohodnocena výměna oken u stavby v I. ochranném pásmu lázeňského města Teplice nad Bečvou.¹¹⁵ Výše pokut jsou víceméně odpovídající rozsahu nepovolených prací. V následujícím případě už však bude postup úřadu a ukládání sankcí na pováženou.

¹¹³ Např. případ černé stavby v Brně – Husovicích, o kterém jsem se zabýval v kapitole o zastavení černé stavby.

¹¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2012, č. j. 1 As 115/2012-33.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2009, č. j. 1 As 35/2009-69.

Jedním z nejznámějších případů černé stavby, za kterou byla zároveň uložena vyšší pokuta, je tzv. pardubická Holečkova vila.¹¹⁶ Stavba stojí na nezastavitelné části pozemku vedené v územním plánu jako zelená plocha. Stavební úřad uložil vlastníkově pokutu 200 000 Kč. Tu nakonec potvrdil i NSS.¹¹⁷ Přestože úřad správně zvolil maximální možnou výši, je zajímavé, že byla pokuta uložena pouze za nerespektování výzvy k ukončení prací na stavbě. Dokončení stavby již dle dostupných zdrojů zůstalo bez odezvy v podobě sankcí.

Na případu lze vidět, že úřad sice správně vyzval k zastavení prací a následně uložil pokutu, ale dále formou sankcí nezasáhl. To, že byla v mezidobí nařízena exekuce (v současnosti odložená), nemění nic na protiprávním jednání stavebníka, které mělo být dále trestáno způsobem, který byl v této kapitole nadnesen. Dle současného znění StZ, i znění tehdy účinného, by stavebníkovi hrozila pokuta do výše 2 mil. korun za provedení stavby bez povolení úřadu v nezastavitelném území. Na případu je paradoxní i jeho možný konec. Stavba bude, nebo již možná je, dodatečně povolena.¹¹⁸

Stavebník tedy z případu vyvázl celkem lacině s přihlédnutím k tomu, jak závažně porušil ustanovení StZ. Uvedené příklady ukazují, že se stavební úřady umí se situací vyrovnat různě a ne vždy využívají svých možností. Určitým základním sjednocujícím prvkem v rozhodování úřadů by mohla být několikrát zmiňovaná minimální výše sankcí. Úřady by pak byly nuceny ukládat za správní delikty pokuty v minimální výši, přičemž by ale zůstalo zachováno správní uvážení v možnosti uložit sankci přísnější.

Problémem pro znovuzavedení tohoto institutu *de lege ferenda* jsou hlavně nálezy Ústavního soudu, který se již za účinnosti SStZ vyjadřoval k ústavnosti nepřiměřeně vysokých pokut.¹¹⁹ Ústavní soud v nich zrušil minimální pokuty ve výši 500 000 Kč a 200 000 Kč a označil je za likvidační. Dle něj jsou v rozporu s čl. 11 odst. Listiny, protože zasahují do majetkové sféry jedince se značnou intenzitou. Institut také dle ÚS neumožňuje dobře přihlédnout k závažnosti protiprávního jednání a hlavně k ekonomické situaci odpovědného subjektu.

Nálezy je nutno respektovat, ale právní úprava se posunula výrazně dopředu. Současný StZ má např. jen správní delikty týkající se stavebníků a černých staveb roztrženy podle

¹¹⁶ *V Pardubicích usilují o demolici vily bez stavebního povolení* [online]. ceskatelevize.cz, 28. ledna 2010 [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/79382-v-pardubicich-usiluji-o-demolici-vily-bez-stavebniho-povoleni/>>.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. ledna 2011, č. j. 3 As 18/2010-55.

¹¹⁸ *Bez povolení postavená vila v Pardubicích spěje k legalizaci* [online]. ctk.cz, 6. října 2014 [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskenoviny.cz/regiony/zpravy/bez-povoleni-postavena-vila-v-pardubicich-speje-k-legalizaci/1131537>>.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, č. 405/2002 Sb. a Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004, č. 300/2004 Sb.

závažnosti do celých osmi skutkových podstat.¹²⁰ Nelze tedy bez dalšího tvrdit, že není umožněno dostatečné přihlídnutí k závažnosti protiprávního jednání. Výše sankcí lze zároveň nastavit tak, aby splnila svůj účel, ale zároveň ekonomicky nevyřadila odpovědný subjekt.

Smyslem sankcí není jen potrestat a působit preventivně. Důležité je také, aby sankce nutily odpovědné osoby zanechat protiprávního jednání a odstranit rozpor se zákonem (např. odstraněním černé stavby nebo její části). *De lege ferenda* by se mělo zvážit, zda by neměly mít úřady, při současném zavedení minimálních pokut, možnost snížit následně výši pokuty, pokud by odpovědná osoba zanechala protiprávního jednání a uvedla stav do souladu se zákonem. Nelze totiž omlouvat výši sankcí jako likvidační, když samotná osoba nadále pokračuje nebo neodstranila protiprávní stav. Uvedením stavu do souladu se zákonem ovšem nemyslím dodatečné povolení stavby. Je-li osobě vyhověno a stavba nakonec povolena, bylo by špatným příkladem pro ostatní prominout osobě navíc část pokuty.

Pokud by měl úřad možnost část pokuty za těchto podmínek prominout, nemusel by se zákonodárce držet při stanovování minimálních výší pokut při zemi kvůli obavám, že je opět zruší ÚS. Bylo by tristní, aby v situaci, kdy má osoba možnost se vykoupit a vyhnout se např. 300 000 Kč pokutě, byla samotná pokuta shledána jako likvidační. Na druhou stranu je ale třeba dodat, že pokuty by hranici 500 000 Kč nejspíše překračovat neměly, pak by i po jejich částečném prominutí mohly mít skutečně likvidační charakter. Jinak by ale k výši pokut byla samozřejmě třeba podrobnější analýza.

Prominutí části pokuty by muselo mít daná pravidla, aby nemohlo být zneužíváno. Za vhodné určitě považuji stanovení lhůty, do které musí odpovědná osoba protiprávní stav napravit, v našem případě např. do kdy má být stavba odstraněna. Dále by mělo být prokázání souladného stavu se zákonem na odpovědné osobě. Prominutí je v jejím zájmu a stavební úřad tu není od toho, aby suploval úkony jiných.

Myslím si, že zavedení minimální výše pokut by mělo pozitivnější dopad na chování stavebníků, než pouhé zvyšování horních hranic sazeb pokut tak, jak navrhuji někteří politici nebo povinné zbourání stavby bez možnosti dodatečného povolení, jak navrhuje v současnosti ministerstvo.¹²¹

¹²⁰ §178 odst. 2 písm. a) – h) StZ

¹²¹ *Ministerstvo má plán, chce bourat stavby bez povolení* [online]. aktualne.cz, 7. srpna 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/cerne-stavby-musi-byt-zbourany-navrhujejourova/r~be6042461e3111e49b2b002590604f2e/>>.

Závěr

Cílem mé práce bylo rozebrat problematiku černých staveb a pokusit se zjistit příčiny tohoto jevu. Součástí toho byla analýza relevantních právních předpisů a navrzení lepších řešení, kde to bylo třeba. Hned na úvod bylo třeba vymezit pojem stavba, který má veřejnoprávní i soukromoprávní pojetí. Soukromé právo nahlíží na stavbu úzeji. Stavbou je výsledek určité stavební činnosti. Naproti tomu veřejnoprávní pojetí chápe stavbu jednak staticky, ale právě i dynamicky. Stavbou je tedy nejen výsledek stavební činnosti, ale samotná činnost, tedy stavění, budování.

Pro definování pojmu černé stavby jsem samostatně vymezil pojmy nepovolené a neoprávněné stavby. Oba pojmy bývají totiž občas směřovány. Neoprávněnou stavba je taková, která vznikla bez patřičného soukromoprávního titulu na cizím pozemku. Nepovolená stavba je ta, která je prováděna nebo provedena bez povolení, resp. ohlášení nebo v rozporu s nimi. Dále je nepovolenou také legálně provedená stavba, jejíž rozhodnutí nebo souhlas s ohlášením byl následně zrušen. Nakonec pak také dočasná stavba, jíž uplynula stanovená doba jejího trvání.

Definice stavby černé čerpá právě ze staveb nepovolených. Pojmy jsou obsahově téměř totožné. Do vymezení jsem však nezařadil stavby, kterým bylo povolení nebo jiné opatření úřadu zrušeno bez viny stavebníka např. kvůli archeologickému nález. Pokusil jsem se také nalézt odpověď, proč vůbec stavebníci provádí stavby bez povolení.

Zavrhl jsem přístup, který omlouval stavebníky a příčinu hledal v mystifikacích a dogmatech, které se váží k povolovacím procesům. Dle mého názoru může za tento nešvar částečně současná právní úprava, která není vůči stavebníkům příliš vstřícná a vydání povolení nebo souhlasu se stavbou je časově, administrativně i finančně náročné. Současná podoba oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora také není stavebníkům ku pomoci.

Hlavním cílem práce bylo zjistit, jak s takovou stavbou naložit. Jak může, resp. musí úřad postupovat. K problematice zjišťování černých staveb jsem navrhl do budoucna možnost oznamovat i některé drobné stavby tak, aby měl stavební úřad lepší přehled o stavební činnosti na svém území. Po zjištění stavby by měl úřad zastavit její provádění, není-li již dokončena. K tomu má ze zákona možnost vyzvat stavebníka nebo rozhodnutím nařídit zastavení prací pod hrozbou sankcí. Pokud úřad zaspí, může následně dle mého názoru zakázat užívání černé stavby. Všechny postupy však mnohdy naráží na nechuť úřadů zasáhnout.

Úřad každopádně musí *ex offio* zahájit řízení o odstranění stavby, a pokud nebude stavba dodatečně povolena, rozhodne o jejím odstranění. Právní úprava byla velkou novelou zpřesněna a doplněna. Přesněji je upraveno samotné řízení i jeho účastníci. Lepšího rozdělení se dočkaly i nepovolené stavby v §129 odst. 1. V souvislosti s odstraněním vyvstala otázka, proč se stavby nedaří efektivně odstraňovat. Z praxe Veřejného ochránce práv vyplynulo, že se úřady často ostýchají přímo rozhodnutí vykonat. Přitom mají možnost svěřit výkon exekutorovi, případně sami s pomocí vybrané stavební společnosti stavbu odstranit a náklady později vymáhat.

Právě problematika hrazení nákladů na odstranění značně brzdí stavební úřady. Města si totiž netvoří pro tyto účely finanční rezervy. Z mého pohledu ani není účelné, aby menší města a obce krátily rozpočet kvůli černým stavbám. Řešením by mohlo být přenesení zátěže na stát, popřípadě kraj. Ti by pak náklady vymáhali po povinném. Nezmění-li se v tomto případě systém, nelze v brzké době očekávat mnoho odvážnějších zákroků proti černým stavbám.

Ne vždy je však účelné stavbu odstranit. Zákon umožňuje stavebníkům ryze černé stavby dodatečně povolit. I dodatečné povolení bylo novelou zpřesněno. Stále ale zákon neřeší průtahy, které může způsobit stavebník neúplnou žádostí. Žádost o dodatečné povolení může být totiž podána do 30 dnů od oznámení zahájení řízení o odstranění stavby. Stavebník tedy podá žádost, byť neúplnou a dále ho již nic netlačí k rychlému doplnění podkladů. Do budoucna by tedy bylo vhodné určit lhůtu pro podání úplné žádosti tak, aby měl úřad jasně dané pokyny a nebyl zde prostor pro protekci.

Úprava dodatečného povolení také částečně odpovídá na otázku, proč stavebníci riskují odstranění a nevyužívají standardní zákonný postup. Dodatečné povolení totiž do sebe slučuje jak stavební, tak územní řízení. Stavebník tedy může získat povolení dříve, než kdyby se držel zákona. Tuto výhodu je nutné ze zákona odstranit. Nejlepším řešením by bylo sloučení obou řízení při standardním povolovacím procesu tak, aby jeho výhod mohli využít všichni.

V závěrečné kapitole věnované správním deliktům jsem se nejprve věnoval historické úpravě, obzvláště institutu minimální výše sankcí, které využíval starý stavební zákon. Vzhledem k vlažnému přístupu úřadů k sankcionování odpovědných osob by právě tento institut mohl pomoci v boji proti černému stavitelství. Přestože prošla úprava správních deliktů značnými změnami a je nyní podrobnější, hlavním problémem je právě přístup úřadů k nim.

V úvahách o znovuzavedení minimálních výší pokut se snažím vypořádat s nálezy Ústavního soudu, které se problému týkají. Část argumentů soudu vyřešil zákonodárce větší

podrobností skutkových podstat a jejich lepším rozčleněním podle závažnosti. Soud však vytýkal hlavně likvidační povahu pokut. Té by se dle mého názoru dalo předejít, kdyby měl úřad možnost prominout část pokuty, zanechá-li odpovědná osoba protiprávní činnosti nebo odstraní-li závadný stav, tedy odstraní stavbu či její část.

Celkově lze zhodnotit, že se právní úprava v oblasti řízení týkající se černých staveb posouvá mírně k lepšímu. I přesto je však vidět, že černé stavby nejsou přímo v hledáčku zákonodárce. Provedené změny byly nutnými záplatami a zákonodárce k nim byl okolnostmi fakticky donucen. Chybí tak komplexní postup, který by nejen umožnil lepší boj proti černému stavitelství, ale také zmírnil náročnost současných povolovacích postupů a tím motivoval stavebníky k provádění od počátku legálních staveb.

Bibliografie

Knižní publikace a odborné články

- ADÁMKOVÁ, Petra. *Stavba a občanský zákoník*. Praha: Informační centrum ČKAIT, 2013, 88 s.
- ČÁP, Milan, SAKAŘ, Bedřich, HEGENBART, Miroslav. *Slovník stavebního práva*. Praha: Seprom, 1994, 208 s.
- ČERNÍN, Karel. *Jak odstranit černou stavbu*. Moderní obec, 2012, č. 9, s. 37.
- ČERNÍN, Karel. *Jak zastavit černou stavbu*. Moderní obec, 2012, č. 8, s. 32-33.
- DUŠKOVÁ, Hana. *Interview s JUDr. Hegenbartem*. Časopis Stavebnictví, 2014, č. 3, s. 18-20.
- FUCHS, Luděk. *Novela stavebního zákona po roční praxi*. Časopis Stavebnictví, 2014, č. 3, s. 65.
- HÁBA, Jaroslav, JANAS, Tomáš, ŠVANCAROVÁ, Šárka. *Slovník definic a výklad některých vybraných pojmů stavebního práva*. 1. vydání. Praha: ABF, 2003. 176 s.
- JEMELKA, Luboš. *Správní řád. Komentář*. 4 vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, 848 s.
- LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. Praha: C. H. Beck, 2012, 288 s.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 880 s.
- MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 852 s.
- NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /1*. Moderní Obec, 2013, č. 3, s. 23.
- NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana. *Řízení o tzv. černé stavbě po novele stavebního zákona /2*. Moderní Obec, 2013, č. 4, s. 15.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, 2013, 184 s.
- SMOLOVÁ, Marcela. *Metodická pomůcka odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj pro stavební úřady – Exekuční řízení*. Urbanizmus a územní rozvoj, 2010, č. 6, příloha Stavebně správní praxe, s. 1.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanské právo hmotné 1*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, 460 s.

Právní předpisy

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 186/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 362/2003 Sb.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb.
- Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188.
- Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.
- Vyhláška č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, ve znění vyhlášky č. 378/1992 Sb.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2011, č. j. III. ÚS 1556/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, č. j. II. ÚS 482/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004, č. 300/2004 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, č. 405/2002 Sb.
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. října 2000, čj. II. ÚS 325/2000.
- Usnesení zvláštního senátu ze dne 6. září 2012, č. j. Konf 25/2012-9.
- Usnesení r. s. Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2014, č. j. 6 As 207/2014-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2014, č. j. 3 As 1/2014-20.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, č. j. 4 As 162/2013-53.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2012, č. j. 1 As 115/2012-33.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2012, č. j. 7 As 114/2011-69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 3 As 18/2011-117.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, č. j. 2 As 37/2011-81
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. ledna 2011, č. j. 3 As 18/2010-55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2010, č. j. 1 As 51/2010-214.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2010, č. j. 9 As 63/2010-11.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, č. j. 7 As 17/2010-101.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2009, č. j. 7 As 10/2009-86.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2009, č. j. 1 As 35/2009-69.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2008, č. j. 8 As 42/2007-110.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2007, č. j. 3 Ans 3/2006-85.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2006 č. j. 6 As 43/2004-101.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2005, č. j. 3 As 45/2004.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, č. j. 22 Cdo 2554/2007.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2005, č. j. 8 Tdo 503/2005.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2004, č. j. 22 Cdo 2612/2003.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. září 1998 č. j. 33 Cdo 111/98.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 1998 č. j. 3 Cdon 1305/96.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. května 2012 č. j. 22 A 92/2010-26.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. května 2011, č. j. 15 Ca 64/2009.

Výstupy z činnosti VOP a důvodové zprávy k zákonům

- Závěrečné stanovisko VOP ze dne 10. února 2011, sp. zn. 4976/2010/VOP/DS.
- Závěrečná zpráva VOP ze dne 3. ledna 2012, sp. zn. 4538/2011/VOP/JBE.
- *Souhrnná zpráva VOP pro rok 2010*, s. 76 [online]. ochrance.cz, 21. března 2011.
Dostupné na: < <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>>.
- *Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb.*, o územním plánování a stavebním řádu. [online]. Dostupné na: < <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Dalsi-pravni-informace/Duvodove-zpravy-k-novym-pravnim-predpisum-puvodn>>

- *Důvodová zpráva k zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.* [online]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=573&ct1=0>>
- *Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník* [online]. NOZ. Dostupné na: <<http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/texty-zakonu-.html>>.

Internetové zdroje

- *Klasifikace stavebních děl* [online]. czso.cz, 21. února 2013 [cit. 12. ledna 2015]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/rso.nsf/i/KSD_budov>.
- *Proti nezákonnému jednání autorizovaných inspektorů musí být opravný prostředek.* [online]. Ochrance.cz, 15. června 2010 [cit. 31. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/proti-nezakonnemu-jednani-autorizovanych-inspektoru-musi-byt-opravny-prostredek/>>.
- *Bývalý šéf stavebního úřadu "přivíral oči" nad černou stavbou* [online]. ceskatelevize.cz, 23. listopadu 2012 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/204565-byvaly-sefstavebniho-uradu-priviral-oci-nad-cernou-stavbou/>>.
- *Úředníci stavebního odboru nepochybili. Soud je zprostil viny* [online]. ceskatelevize.cz, 22. dubna 2013 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/zpravodajstvi-brno/zpravy/223834-urednicistavebniho-odboru-nepochybili-soud-je-zprostil-viny/>>.
- *Za nezákonné povolení dostal 7 let.* [online]. idnes.cz, 20. února 2015 [cit. 5. března 2015]. Dostupné na <http://usti.idnes.cz/rozsudek-urednik-bilina-solarni-elektrarna-milan-vondracek-pq5-/ustizpravy.aspx?c=A150220_143427_usti-zpravy_alh/>.
- *Novomlýnské nádrže jsou v obležení černých staveb.* [online]. ceskatelevize.cz, 3. října 2014 [cit. 10. února 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/288107-novomlynske-nadrze-jsou-v-oblezeni-cernych-staveb/>>.
- *Jak zastavit a odstranit černou stavbu.* [online]. regionservis.cz, [cit. 19. února 2015]. Dostupné na: <http://www.regionservis.cz/document/filename/3601/Jak_zastavit_a_odstranit_ernou_stavbu-Karel_ern_n-Kancel__ve_.ochr_nce_pr_v.pdf>.

- *Metodická pomoc k postupu v řízení o odstranění stavby.* [online]. kr-jihomoravsky.cz, [cit. 24. února 2015]. Dostupné na: <www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?pubid=25496&TypeID=7&foldid=2930&foldtype=7>.
- *Bez povolení postavená vila v Pardubicích spěje k legalizaci.* [online]. ctk.cz, 6. října 2014 [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskenoviny.cz/regiony/zpravy/bez-povoleni-postavena-vila-v-pardubicichspeje-k-legalizaci/1131537>>.
- *V Pardubicích usilují o demolici vily bez stavebního povolení.* [online]. ceskatelevize.cz, 28. ledna 2010 [cit. 16. března 2015]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/79382-v-pardubicich-usiluji-odemolici-vily-bez-stavebniho-povoleni/>>.
- *Ministerstvo má plán, chce bourat stavby bez povolení.* [online]. aktualne.cz, 7. srpna 2014 [cit. 17. března 2015]. Dostupné na <<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/cerne-stavby-musi-byt-zbourany-navrhujejourova/r~be6042461e3111e49b2b002590604f2e/>>.
- HANÁK, Marek. *Výkon rozhodnutí stavebního úřadu* [online]. Pravniradce.ihned.cz, 26. ledna 2006 [cit. 20. března 2015]. Dostupné na <<http://pravniradce.ihned.cz/c1-17670580-vykon-rozhodnuti-stavebniho-uradu>>.

Abstrakt

Tato diplomová práce si klade za cíl poskytnout širší pohled na problematiku černých staveb, jeden z fenoménů českého stavebního práva. Snaží se odpovědět na otázky, proč nevyužívají stavebníci zákonných postupů, jak může stavební úřad s černou stavbou naložit a jak sankcionovat osoby, které se na vzniku a užívání černé stavby podílejí.

První kapitola je věnována výkladům nezbytných pojmů jako je stavba, nepovolená stavba a černá stavba. Kromě pojmů obsahuje kapitola i některé důvody vzniku černých staveb a úvahu o některých povolovacích procesech. Druhá kapitola se týká postupu úřadu, jak zastavit stavební práce, jak odstranit stavbu a kdo bude nést náklady na její odstranění. Obsahuje také možnosti nuceného výkonu rozhodnutí.

Třetí kapitola naopak popisuje, jaké jsou možnosti pro zachování stavby. Kapitola se tedy věnuje dodatečnému povolení stavby a obdobným postupům. Poslední část práce je věnována správním deliktům.

V práci jsou popsány jednotlivé problémy právní úpravy a její rezervy. Kde je to možné, obsahuje práce návrhy de lege ferenda.

The aim of this diploma thesis is to provide a broader outlook on the issue of unauthorised constructions, one of the phenomenon of the Czech construction law. The thesis tries to provide answers to following questions. Why the builders don't use the legal procedures to obtain building permission? How can the construction office deal with the unauthorised constructions? How can the office sanction people who participate in the build and use of the unauthorised construction?

The first chapter is devoted to the necessary description of the terms such as construction, unauthorised construction and "black construction". Besides that it contains some reasons for building without permission and it covers some permission processes. The second chapter contains the office's course of action to stopping the construction works, demolishing the building and the matter of paying costs for the demolition. It covers the options of compulsory execution of the decision as well.

The third chapter describes the options to preserve the construction. It focuses on subsequent legalization of the building and similar procedures. The last part of the thesis is dedicated to the administrative offences.

The issues of the legislation and its weak points are being described in this thesis. If it is possible it provides suggestions de lege ferenda.

Klíčová slova / key words

Stavba

Construction

Nepovolená stavba

Unauthorized construction

Černá stavba

Black construction

Odstranění staveb

Removal of constructions

Legalizace staveb

Legalization

Správní delikt

Administrative offense

Stavební právo

Construction law