

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lenka Pumprlová

Řízení o odstranění stavby

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Řízení o odstranění stavby vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 25. března 2019

.....

Lenka Pumprlová

Ráda bych tímto poděkovala JUDr. Martině Kuchlerové, Ph.D. za její vedení a cenné připomínkování při tvorbě mé diplomové práce.

Poděkování náleží také všem respondentům dotazníkového šetření.

Obsah

Seznam použitých zkratek	5
Úvod	6
1 Odstraňování staveb	9
2 Dobrovolné odstranění stavby.....	12
3 Nařízení odstranění stavby	14
3.1 Problematika opakovaného stavebního řízení	19
3.2 Neodkladné odstranění stavby	24
4 Odstraňování nepovolených staveb.....	28
4.1 Zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby a jeho účastníci	29
4.2 Průběh řízení o odstranění nepovolené stavby	31
4.3 Účel a efektivita řízení	35
5 Dodatečné povolení stavby	38
5.1 Zahájení řízení a jeho účastníci.....	38
5.2 Průběh řízení	39
5.3 Účel a efektivita řízení	41
Závěr.....	45
Seznam použitých zdrojů.....	48
Přílohy	53
Shrnutí	74
Klíčová slova	76

Seznam použitých zkratek

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

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

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

OZ, občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

LZPS, Listina základních práv a svobod – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

NSS – Nejvyšší správní soud

vyhláška o technických požadavcích na stavby – vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

stavební úřad – obecný stavební úřad, kterým je ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu, nebo krajský úřad, nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, nebo pověřený obecní úřad, nebo městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012

ÚS – Ústavní soud

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MK – Ministerstvo kultury

Úvod

Odstraňování staveb je nedílnou součástí našeho života, u kterého v průběhu historie vyvstala zřejmá potřeba její právní regulace. Proces rozhodování o budoucím osudu staveb probíhá v rámci řízení o odstranění stavby, které může být zahájeno mnohými způsoby, a představuje považování mezi zájmem veřejnosti a zájmem a právem každého jednotlivce vlastnit majetek.

S daným typem stavebního řízení jsem se setkala v praxi a konkrétní poměrně složitý případ zpestřený soukromoprávními aspekty mě donutil zamyslet se nad závažností a významem daného správního řízení. Reálná kauza, v jejímž případě došlo k následné legalizaci stavby prostřednictvím podání dodatečné žádosti o povolení stavby ovšem s poměrně rozsáhlými stavebními zásahy, a která představovala pouhé papírové vyhovění zákonu, se stala důvodem, proč jsem si řízení o odstranění stavby zvolila jako téma své diplomové práce. Proto jsem se rozhodla vymezit problematiku řízení o odstranění stavby zahájeného dobrovolně i nedobrovolně se zaměřením zejména na zájmy, jež chrání, cíl a účel, kterých se snaží dosáhnout, a efektivnost řízení v praxi. Cílem této práce tedy bude zodpovědět níže vymezené výzkumné otázky tak, aby bylo možné zhodnotit dostatečnost úpravy odstraňování staveb ve stavebním zákoně i efektivitu řízení o odstranění stavby a popřípadě navrhnout řešení, které napomůže lepší účelnosti a snazšího dosahování cílů, které zákon řízení o odstranění stavby dává za úkol.

V práci vycházím z různorodé škály zdrojů, mezi které patří monografie, komentářová literatura, odborné články, internetové zdroje, i důvodová zpráva k zákonu, či metodické pokyny MMR, ale zejména platná právní úprava a s ní související soudní rozhodnutí především Nejvyššího správního soudu, ale také Ústavního soudu. Zřejmě nejzajímavějším zdrojem informací a poznatků je dotazníkové šetření přinášející pohledy na reálné dopady platné právní úpravy v praxi.

Dotazníkové šetření bylo vytvořeno v online formě a jeho respondenty se staly osoby, které se v rámci výkonu svého zaměstnání s řízením o odstranění stavby potýkají, neboť ač je problematika řízení o odstranění stavby kategorií procesně-právní, v rámci svého zaměstnání se s ní střetávají nejen osoby s právnickým vzděláním, ale také osoby technicky vzdělané. Z toho důvodu byli osloveni zejména referenti/referentky stavebních úřadů (dále jen „referenti stavebních úřadů“), kteří ač většinou pouze technicky vzdělaní, jsou z pozice své funkce odpovědnými osobami za povolení nebo nařízení odstranění staveb, či za povolení dodatečné legalizace staveb. Druhou skupinu respondentů zastupují taktéž technicky vzdělané osoby, jež

naopak vystupují z pozice soukromých subjektů jako architekti, stavaři, nebo osoby vykonávající stavební dozor. Tedy osoby, které skrze zakázky na realizaci a provedení své práce mají také reálnou možnost se s řízením o odstranění stavby během své praxe setkat (dále jen „osoby technicky vzdělané“). Poslední skupinu respondentů tvoří osoby s právnickým vzděláním – advokáti zaměřující se na oblast stavebního práva, ale i soudci stavební právo soudící (dále jen „osoby s právnickým vzděláním“). Procentuální vyhodnocení uzavřených odpovědí i souhrnné vyhodnocení otevřených odpovědí na otázky shodně položené všem třem kategoriím respondentů jsou předmětem příloh této práce, na které je průběžně odkazováno. Kompletní výsledky a podrobnosti dotazníkového šetření jsou následně zaznamenány na CD-ROM a jsou nedílnou součástí této diplomové práce.

Po zhlédnutí příslušné platné právní úpravy a související judikatury, jsem byla překvapena poměrně strohou právní úpravou a opovržením konkrétností a specifickostí jednotlivých případů. Zájmy, které řízení o odstranění stavby hájí, se liší v závislosti na důvod, jenž zahájení řízení o odstranění stavby opodstatňuje, stejně tak jako účel a cíl, kterého má být dosaženo. Může však i strohá úprava dopadat na všechny případy, které praxe přináší tak, aby bylo řízení stále efektivní a dosahovalo svého zákonem vytyčeného cíle? A jakého cíle má být v rámci jednotlivých druhů řízení o odstranění stavby dosaženo? Jaký zájem sledují? Úkolem mé diplomové práce je odpovědět na otázku, jaké zájmy jsou řízením o odstranění stavby i řízením o dodatečném povolení stavby chráněny, jaký je jejich účel a zda by nebyla vhodnější v jistých případech méně striktní úprava, aby bylo možné efektivněji reagovat na specifické případy z reálného života tak, aby bylo lépe dosaženo faktického účelu řízení.

Předkládaná práce je členěna na kapitoly, přičemž první část je věnována obecně problematice odstraňování staveb. Vymezuje působnost v oblasti odstraňování staveb a za pomoci analýzy platné právní úpravy na území České republiky v komparaci se slovenskou platnou právní úpravou a analýzy odpovědí získaných prostřednictvím výše zmíněného dotazníkového šetření se snaží odpovědět na otázku rozsáhlosti úpravy odstraňování staveb obsaženou ve stavebním zákoně a její schopnost reagovat na pestrou nabídku případů, kterou praxe přináší, na což je následně navázáno dále v rámci jednotlivých důvodů pro vedení řízení o odstranění stavby. Předpokládám, že právní úprava není zcela vyhovující a není schopna přiměřeně dopadnout na kauzy reálného života.

Druhá část práce je zaměřena na dobrovolné odstraňování staveb z vůle jejich vlastníka jako na jeden z legálních důvodů pro odstranění stavby. Vymezuje podmínky takového konání a zkoumá zájmy dotčených subjektů. Kapitola věnující se dané problematice je

zejména orientační jako protipól nařízeného odstraňování stavby, a do práce je tak zahrnuta ze systematického důvodu.

Třetí část práce spolu se čtvrtou kapitolou se soustředí na nařízené odstraňování staveb a skýtá v sobě rozbor všech legálních důvodů pro vedení tohoto správního řízení proti vůli vlastníka předmětné stavby se snahou zodpovědět otázku, jaké zájmy jsou řízením o odstranění stavby v závislosti na jednotlivé důvody pro vedení řízení sledovány. Jsou tato řízení účelná a efektivní a nebylo by v některých specifických případech vhodné uzpůsobení úpravy za účelem předejití nepřiměřenostem nebo dosažení větší efektivnosti řízení? A není možné považovat řízení o odstranění tzv. nepovolené stavby za druh sankce? Pomocí analýzy právní úpravy, rozboru výsledků dotazníkového šetření a logických metod zkoumání se pokusím odpovědět na dané otázky, přičemž pozornost bude věnována zejména kontroverznějším tématům z oblasti odstraňování staveb, tedy především opakovanému stavebnímu řízení a řízení o odstranění nepovolené stavby. Domnívám se, že zájmy, které budou řízeními sledovány, budou ryze veřejné v souladu s komplexní přísnou úpravou stavebního práva jako takového, a to zřejmě s ohledem na autoritativní dohled státu v oblasti výstavby bez možnosti jakékoliv odchylky z důvodu zvlášť výjimečných, tedy bez možnosti zohlednění specifičnosti konkrétních případů, což může mít dopad i na následnou efektivnost řízení. Předpokládám, že zejména řízení o odstranění nepovolené stavby se ve své podstatě stává jistou sankcí za realizaci něčeho, co nebylo státem prostřednictvím jeho orgánů povoleno, že není zcela efektivní a že v reálném životě mohou vznikat situace, v nichž je dosažení cíle řízení pouze formální.

V poslední části práce je vymezena druhá fáze řízení o odstranění tzv. nepovolené stavby, řízení o dodatečném povolení stavby, která s účelností řízení o odstranění nepovolené stavby souvisí. Proto tato část navazuje na problematiku efektivnosti řízení o odstranění nepovolené stavby.

Jelikož se práce zabývá a k vytyčenému cíli zkoumá všechny složky správního řízení a zabývá se všemi důvody, pro které lze řízení o odstranění stavby zahájit, byl název diplomové práce zvolen výstižně a jednoduše.

Vybrané téma bylo již mnohokrát zpracováno, jednalo se však zejména o kompiláty nejrůznějších zdrojů, které přináší ucelený soubor informací týkající se řízení o odstranění stavby. Dopadem právní úpravy na konkrétní případy v praxi a jeho efektivitou se však diplomové práce zaměřené na mnou vybrané téma moc nezabývají, a proto zvláště z tohoto důvodu bude má diplomová práce přínosná a zajímavá, a to i s ohledem na zvolené dotazníkové šetření, jež není v právním odvětví zcela běžné.

1 Odstraňování staveb

Pro tuto práci je odstraňování staveb¹ základním tématem, je tedy nutné si pro orientaci v dané oblasti vymežit, jakými možnými způsoby lze stavbu legálně odstranit. Výstavba stejně tak jako případná demolice staveb je předmětem stavebního práva, jako jistého podoboru veřejného práva, jehož základním východiskovým předpisem je stavební zákon v účinném znění. Působnost dle současné právní úpravy, konkrétně dle § 13 odst. 1, písm. c) a § 6 odst. 3, písm. b) StavZ vykonávají v oblasti řízení o odstranění stavby obecné stavební úřady, z nichž právě obecní úřad s rozšířenou působností vydává rozhodnutí, povolení či vykonává jiné formy činnosti. O osudu stavby může však v jistých případech v souladu s § 1085 OZ rozhodovat i soud.² V každém případě, až na výjimky, které budou dále zmíněny, vyvstal zřejmý zájem veřejnosti odstraňování staveb právně regulovat.

Úprava pravidel pro odstranění stavby se zdála být důležitá již v historii. Stavební řád pro markrabství Moravské z roku 1894 upravoval pravomoci stavebního úřadu v oblasti dozoru a odstraňování postavených staveb. Ve svém ustanovení § 129 opravňoval stavební úřady nařídit odstranění stavby ve veřejném zájmu, a to zejména v případech neodkladné potřeby odstranit stavbu z důvodu hrozícího nebezpečí či sesnutí domu,³ a také „*naříditi, aby stavby, které proti tomuto zákonu a zejména bez povolení k stavbě byly provedeny, nebo při kterých nebylo šetřeno ustanovené čáry stavební neb svahu (niveau), zcela nebo částečně byly zbourány, jestliže a pokud se dodatečně povolení k stavbě nevymůže aneb skutečná čára stavební neb svahová nedovolí.*“⁴ Tato historická úprava pro odstranění staveb dle stavebního práva přetrvala v obecné rovině s rozvíjenými podmínkami téměř až dodnes, ovšem dle současného StavZ lze stavbu legálně odstranit dvěma možnými způsoby, které jsou následně zastoupeny několika důvody opravňující odstranění stavby. První možností je odstranění stavby z vůle vlastníka, naopak v případě druhého způsobu hovoříme o odstranění stavby z rozhodnutí příslušného stavebního úřadu.⁵

Obecně je úprava odstraňování staveb dle StavZ poměrně strohá. Její úpravu nalezneme v celkem třinácti ustanoveních, z nichž osm se týká neodkladného odstranění stavby, jedno ustanovení stanovuje pravidla pro dobrovolné odstranění stavby, pouze jediné ustanovení

¹ K pojmu „stavba“ viz § 2 odst. 3, 4 StavZ.

² KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: praktická právní příručka*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 178.

³ zákon č. 64/1894 mor.z.z., kterým vydává se stavební řád pro markrabství Moravské, vyjma zemské hlavní město Brno, král. hlavní město Olomouc, král. města Jihlavu a Znojmo, pak jejich místa předměstská, ve znění zákona č. 44/1914 mor.z.z. účinném ke dni 5. října 1914

⁴ Tamtéž.

⁵ AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: povolování, užívání a odstraňování staveb. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 23, č. 9, s. 274 – 278.

vymezuje důvody a pravidla pro nařízení odstranění stavby a zbylá tři ustanovení věnují svoji pozornost následným krokům, podmínkám samotné demolice, a dalším povinnostem vlastníka, jehož stavba byla nařízena k demolicí. Zároveň je většina těchto ustanovení členěna na poměrně dlouhé odstavce, které by již svým rozsahem stačily na samostatné a přehlednější ustanovení. Nadto úprava neodkladného odstranění stavby plyně nenasazuje na ostatní důvody odstranění stavby. Obecně proto nepovažuji úpravu za zcela dostatečnou a přehlednou. Zejména ustanovení § 129 StavZ je velmi diskutabilní – skýtá v sobě vymezení všech důvodů pro nařízení odstranění stavby. Zároveň se snaží vymezit pravidla pro postup v jednotlivých případech, které by ovšem dle mého názoru mohly tvořit samostatná ustanovení, čímž by bylo dosaženo větší přehlednosti. Za velmi nevhodnou pak považuji úpravu pro vedení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1, písm. b) StavZ a následné řízení o dodatečném povolení stavby.⁶

Právní úprava ve StavZ nevěnuje přílišnou pozornost nepovoleným stavbám ani řízení o jejich odstranění či následné legalizaci – čítá pouhé dva odstavce, které se dané oblasti podrobněji věnují. Po porovnání pouze se slovenskou právní úpravou je ovšem patrné, že úprava odstraňování staveb není obecně příliš rozsáhlá. Slovenský předpis stavebního práva⁷ taktéž nečiní rozdíly mezi černou stavbou a stavbou bez stavebního povolení, na druhou stranu alespoň věnuje samostatné ustanovení dodatečnému povolování staveb, což působí přehledněji. Naopak v rámci jednoho ustanovení nevhodně upravuje postup v případě dobrovolného i nařízeného odstranění stavby.⁸

Dle názoru respondentů dotazníkového šetření, je však úprava spíše dostatečná, ovšem v praxi se vyskytují případy, na které úprava nedopadá uspokojivě.⁹ Úpravu odstraňování staveb považuje za nedostatečnou také téměř polovina zodpovídajících referentů stavebních úřadů či téměř polovina zodpovídajících osob technicky zaměřených. Naopak odlišný názor je možné pozorovat na základě odpovědí osob s právnickým vzděláním, z nichž pouhá čtvrtina shledává nedostatečnost úpravy.¹⁰ Z výsledků šetření vyplynulo, že jako nevyhovující je třeba hodnotit úpravu nařízeného odstraňování staveb. Právní úprava vyžaduje zpřesnění, neboť praxe přináší případy, na které normy nedopadají uspokojivě. Zároveň je poukazováno na problémy s vymahatelností, přičemž obdobná odpověď byla zaznamenána jak od referentů stavebních úřadů, tak od osob technicky zaměřených a dokonce i od osob právně vzdělaných,

⁶ viz kapitola 4 a kapitola 5

⁷ zákon č. 50/1976 Z.z., zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁸ Tamtéž.

⁹ viz Příloha č. 1 a Příloha č. 2

¹⁰ viz Příloha č. 1

kteřé se oblasti stavebního práva věnují. Ze strany referentů vyvstala také zajímavá poznámka, která poukazuje na to, že spory týkající se odstraňování staveb jsou otázkami ryze právními, na které jejich mnohdy pouze technické vzdělání nestačí.¹¹

O tom, jaké jsou podmínky, požadavky, předpoklady i důvody jednotlivých způsobů odstranění stavby, poreferují následující kapitoly a podkapitoly tak, aby byly zřejmé rozdíly mezi důvody odstraňování staveb, přičemž o nařízení odstranění staveb, k jejichž realizaci došlo bez patřičného povolení nebo jiného oprávnění, či v rozporu s ním, bude věnována samostatná kapitola 4.

¹¹ viz Příloha č. 2

2 Dobrovolné odstranění stavby

Právo každého vlastnit majetek je zaručeno čl. 11 odst. 1 LZPS, přičemž obsahem tohoto práva není pouze možnost vlastníka svůj majetek užívat, disponovat s ním, mít jej v držbě, ale také se jej dobrovolně vzdát nebo jej jakkoliv zničit.¹² Obdobný názor zastává i Nejvyšší správní soud, který judikoval, že nikoho nelze, až na výjimky odůvodněné důležitým veřejným zájmem, nutit, aby si ponechal majetek proti své vůli a že „součástí vlastnického práva je právo naložit s předmětem vlastnictví i způsobem, jenž spočívá v odstranění tohoto předmětu.“¹³ Ačkoli je právo každého rozhodnout se o odstranění jeho stavby zařazeno mezi základní lidská práva zaručená LZPS, je třeba proces odstraňování staveb zbyrokratizovat v zájmu ochrany veřejného zájmu.¹⁴ Vzhledem k charakteru odstranění stavby z vůle vlastníka je možné zde porovnávat zejména subjektivní zájmy jednotlivců podílejících se na demolici stavby se zájmy vlastníků sousedních pozemků i se zájmy celé společnosti (na zachování zdraví, na ochranu lidských životů i životů zvířat, životního prostředí) tak, aby při uplatňování soukromých zájmů nebyly veřejné zájmy poškozeny.

Dle okolností konkrétního případu můžeme dle § 128 StavZ rozlišovat tři typy dobrovolného odstranění stavby, a to:

- odstranění stavby bez potřeby jakéhokoliv ohlášení či povolení,
- odstranění stavby na základě ohlášení,
- odstranění stavby na základě povolení o odstranění stavby.

Menší stavby uvedené v § 103 odst. 1 StavZ je možné odstranit, aniž by vlastník musel předem svůj záměr jakkoliv oznamovat. Rozměry i další vlastnosti menších staveb jsou důvodem větší benevolence státní moci, která se promítá i do situací, v nichž se vlastník rozhodne takovou stavbu odstranit. S ohledem na zájem státu o ochranu zdraví osob i ochranu životního prostředí je však stanovena povinnost majitele byt' menší stavby oznámit demoliční úmysl za podmínky, že taková stavba obsahuje azbest nebo spadá do jedné z „*pěti skupin staveb vyjmenovaných v § 103 odst. 1, písm. e) StavZ.*“¹⁵

Přesto z daného vyplývá zřejmá vůle zákonodárců v jistých případech, zejména s ohledem na velikost odstraňovaných staveb, omezit byrokratizaci, a s tím i související zatěžování a omezování vlastníků. Opačnou tendenci však bylo možné pocítovat poté, co byl

¹² ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 301 (čl. 11 Listiny).

¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2010, sp. zn. 7 As 54/2010

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 625 (§ 128).

novelizací stavebního zákona č. 350/2012 Sb., zakotven požadavek písemného souhlasu s odstraněním stavby,¹⁶ který je v případě úplného ohlášení a naplnění podmínek dle § 128 odst. 2 StavZ vydán „do 30 dnů ode dne podání ohlášení.“¹⁷ Právo stavbu zdemolovat vzniká v těchto případech dnem doručení.¹⁸ Takový souhlas není možné považovat za správní rozhodnutí, proti kterému by bylo možné se odvolat, naopak je možné jej nechat v souladu s § 128 odst. 3 StavZ přezkoumat v přezkumném řízení nadřízeným správním orgánem.

Vyjma výše uvedeného je vlastník povinen svůj plán odstranit svoji stavbu ohlásit s tím, že v případě staveb, k jejichž realizaci je třeba vydání stavebního povolení či ohlášení, musí majitel kromě základních údajů o stavbě, termínu a způsobu konání demolice a specifikace sousedících pozemků, doplnit podání podrobnějšími informacemi včetně dokumentace bouracích prací.¹⁹

Pakliže ohlášení neobsahuje všechny potřebné přílohy, nebo je z jiných důvodů neúplné, či nedošlo k naplnění podmínek stanovených pro vydání souhlasu s odstraněním stavby, vydá stavební úřad usnesení, kterým rozhodne o projednání ohlášení záměru odstranit stavbu v řízení, přičemž prve podané ohlášení je následně považováno za žádost o povolení pro odstranění stavby,²⁰ které je třeba doplnit potřebnými podklady tak, aby bylo možné správní rozhodnutí povolení o odstranění stavby vydat, a tedy řádně provést správní řízení.²¹ Jak judikoval NSS, opatřit si povolení k odstranění stavby je vlastník povinen vždy, nehledě na technický stav stavby, neboť i když je stavba, již hodlá její vlastník odstranit, ve špatném stavu, není vlastník oprávněn odstranit ji bez příslušného povolení.²² S daným závěrem NSS lze souhlasit zejména s ohledem na veřejný zájem, který je v příslušném typu řízení obhajován také dotčenými orgány prostřednictvím jejich závazných stanovisek.²³

¹⁶ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 622 – 629 (§ 128).

¹⁷ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 638 – 647 (§ 128).

¹⁹ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

²¹ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání..., s. 638 – 647 (§ 128).

²² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. července 2017, sp. zn. 4 As 106/2015

²³ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání..., s. 638 – 647 (§ 128).

3 Nařízení odstranění stavby

Stavební úřad je povinen nařídít odstranění stavby z moci úřední v souladu s § 129 odst. 1 StavZ v případě:

- závažného stavu stavby ohrožující životy a „*zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob,*“²⁴
- stavby postavené nebo prováděné bez stavebního povolení nebo jiného příslušného opatření, které je v případě daného typu stavby nutné, nebo v rozporu s takovým povolením či opatřením,
- že došlo ve veřejném zájmu ke zrušení stavebního povolení,
- stavby, k jejíž realizaci není třeba žádného rozhodnutí, ale která byla postavena v rozporu s právními předpisy,
- stavby, jejíž stavební povolení nebo jiné potřebné ohlášení, bylo pravomocně zrušeno, a která nebyla povolena v rámci opakovaného stavebního řízení,
- dočasné stavby, a to v souladu s § 129 odst. 1, písm. f) a g) StavZ.

V prvním případě je možné nařídít odstranění závadné stavby po marném uplynutí lhůty stanovené pro nápravu nedostatků, a vlastník takové stavby má tak možnost odstranění stavby odvrátit splněním povinnosti²⁵ mu uložené v rozhodnutí vydaným dle § 134 odst. 4 StavZ. Neuposlechne-li tedy majitel stavby a nedostatky neodstraní, stavební úřad nařídí odstranění svým rozhodnutím, přičemž součástí jeho odůvodnění musí být i vymezení, „*v čem spočívá závadný stav stavby a jaký konkrétní veřejný zájem stavba svým stavem ohrožuje.*“²⁶ Taxativní výčet veřejných zájmů, které jsou nařízením odstranění tzv. závažných staveb chráněny, přináší StavZ ve svém ustanovení § 129 odst. 1, písm. a) a míní jimi zájem na ochraně životů a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti, životního prostředí a majetku třetích osob. Pakliže se však bude jednat o stavbu, která je kulturní památkou, uplatní se speciální zákon o státní památkové péči.²⁷ S ohledem na zájem na zachování kulturních památek, který je tímto speciálním zákonem chráněn,²⁸ je pak ale možné zřejmě narazit na rozpor právě se zájmy taxativně vymezenými v § 129 odst. 1, písm. a) StavZ, které se řeší jejich poměřováním. Nejspíše z těchto důvodů je procesní úprava odstraňování staveb, které jsou kulturními památkami, stanovena speciálním předpisem a nikoli StavZ.

²⁴ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ Tamtéž.

²⁶ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: ...*, s. 180.

²⁷ zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

²⁸ Tamtéž.

Druhý případ nařízeného odstranění stavby je předmětem samostatné a rozsáhlejší kapitoly 4, která v sobě skýtá i výsledky dotazníkového šetření.

Další situací, v rámci které je stavební úřad oprávněn odstranění stavby nařídit, je případ zrušení již vydaného stavebního povolení z důvodu převažujícího veřejného zájmu,²⁹ který je upřednostněn před osobním zájmem vlastníka stavby. V případě, že dojde v místě stavby, pro niž bylo vydáno stavební povolení, k nálezům kulturně cenných předmětů, archeologického nálezů nebo chráněných částí přírody, je MK jako dotčený orgán zastupující zájem veřejnosti na zachování kulturních památek³⁰ oprávněno rozhodnout o prohlášení mimořádného nálezů kulturní památkou. Po dohodě s MK následně lze, aby stavební úřad rozhodl v souladu s § 176 odst. 5 StavZ o zrušení nebo změně vydaného stavebního povolení „*ke stavbě, kde k nálezům došlo*.“³¹

Ke změně stavebního povolení je stavební úřad oprávněn již na základě oznámení nálezů, ovšem vždy pod podmínkou dohody s MK.³² Využije-li stavební úřad své možnosti vydané stavební povolení zrušit nebo změnit, přičemž takové „*rozhodnutí závisí na úvaze stavebního úřadu*“,“³³ je povinen nařídit odstranění stavby, ovšem pouze v takovém rozsahu, v jakém stavební povolení zrušil nebo změnil.³⁴ S ohledem na zásadu procesní ekonomie vyplývající z § 6 odst. 1 SŘ je v dané věci očekávající, že stavební úřady rozhodují přiměřeně potřebě zachovat kulturní dědictví ovšem tak, aby vlastníkově, jehož stavba byla povolena, nevznikaly zbytečné náklady tím, že takové stavební povolení bude následně změněno či zrušeno. Pakliže je tedy možné v souladu s veřejným zájmem zachovat alespoň část stavebního povolení v platnosti, bylo by jeho úplné zrušení nepřiměřené, nezákonné a zejména v rozporu s enumerativností veřejnoprávních pretenzí.

Čtvrtý a poměrně nový důvod legálního nařízení odstranění stavby je představován s účinností od 1. ledna 2013 případy staveb, k jejichž realizacím není třeba žádných povolení či rozhodnutí, každopádně byly postaveny v rozporu s právními předpisy. „*Tímto způsobem je zajištěna ochrana veřejných zájmů vyplývajících z jiných předpisů, například zajištění podmínek stanovených ochranných pásem*.“³⁵ S ohledem na fakt, že tyto druhy staveb

²⁹ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ PLOS, Jiří. Nový stavební zákon – 5. díl – Územní řízení. *Bulletin České komory architektů*, 2008, roč. 2008, č. 1, s. 41 – 45.

³¹ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 634 (§ 129).

³² zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

³³ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: ...*, s. 181.

³⁴ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

³⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související

nevyžadují žádné posouzení souladnosti, není možné v případě jejich nařízeného odstranění podat dodatečnou žádost o její povolení. Zabránit demolici nařízené dle § 129 odst. 1, písm. d) StavZ lze pouze prokázáním souladu s právními předpisy, případně odstraněním nedostatků, tedy úpravou stavby tak, aby odpovídala požadavkům stanoveným právními předpisy.

Může tedy nastat situace, kdy vlastník postaví na svém pozemku např. zemědělskou stavbu, aniž by byl povinen si vyžádat předem územní rozhodnutí, stavební povolení či ohlášení,³⁶ kterou bude užívat za účelem skladování obilí pro vlastní účely, ovšem tato bude v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu stanovenými vyhláškou o technických požadavcích na stavby, neboť dle § 55 odst. 4, písm. a) této vyhlášky nebude taková stavba svým provedením zabezpečena proti vniknutí ptactva či hlodavců, aniž by vlastníkovvi tento fakt nějak vadil. Pakliže se ovšem příslušný stavební úřad o takové stavbě postavené v rozporu s výše uvedeným pravidlem v rámci své činnosti nebo na základě podnětu doví, a vlastník takové stavby daný rozpor nenapraví, je stavební úřad nucen zahájit ex offio řízení o odstranění stavby, neboť rozpor s právními předpisy neznamena pouze nesoulad se zákonem, nýbrž obecně rozpor s právními předpisy, kterými se tudíž míní i podzákonné právní předpisy, nařízení vlády či vyhlášky ministerstev.³⁷ Ačkoliv se vymyšlená situace může zdát absurdní, takový postup by byl v souladu s právem, který se ovšem nezdá být zcela přiměřený právu vlastníka moci nakládat se svým vlastním majetkem dle vlastní vůle. Přesto přese všechno byl daný důvod pro nařízené odstranění stavby do StavZ zakotven „v zájmu zajištění ochrany veřejného zájmu“³⁸ v reakci zejména na případy stavební činnosti např. v oblastech s vyhlášenou stavební uzávěrou, ovšem dopady tohoto důvodu legálního odstranění stavby mohou být i mnohem širší, jak bylo výše naznačeno. Bylo by proto vhodnější poměřovat, zda je případným rozparem zasahováno pouze do oprávněných zájmů vlastníka takové stavby, nebo i do zájmů veřejnosti, a následně umožnit stavebním úřadům v jistých případech i přes splnění formálních podmínek pro vydání rozhodnutí o nařízené odstranění stavby, demolici nenařizovat.

Problematika pravomocně zrušených povolení nebo jiných potřebných ohlášení a vedení opakovaného stavebního řízení je předmětem samostatné podkapitoly 3.1.

zákony. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga3f6mjygnpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>>.

³⁶ viz § 103 StavZ

³⁷ MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 504.

³⁸ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 634 (§ 129).

Odstranění je nařizováno také u dočasných staveb, u nichž je daný postup s ohledem na jejich charakter poměrně předpokládán.³⁹ K demolici dochází po uplynutí doby, na kterou byla dočasná stavba povolena. Přesto StavZ vlastníkově dočasné stavby, jejíž realizace vyžadovala vydání stavebního povolení, umožňuje požádat o změnu dočasné stavby na stavbu trvalou, či o změnu v užívání stavby nebo pouze o prodloužení doby, po kterou taková dočasná stavba trvá.⁴⁰ Odstranění dočasných staveb je stavebním úřadem nařízeno poté, co nejenže uplynula doba trvání, ale zároveň (kumulativně) nebyla povolena změna v užívání, změna na stavbu trvalou nebo nebyla prodloužena dočasnost. Přičemž „v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby povolené jako dočasné musí být najisto postaveno, že buď uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání, nebo stanovená doba sice neuplynula, ale již pominul účel, pro který byla stavba zřízena.“⁴¹ Vlastník dočasné stavby je oprávněn žádost o změnu užívání jeho stavby zažádat nejpozději v průběhu řízení o odstranění nařízeného dle § 129 odst. 1, písm. f) StavZ, které je podáním takové žádosti přerušeno, a stavební úřad je tak povinen nejprve rozhodnout o podané žádosti. Pokud by jí vyhověl, je povinen původně vedené a přerušené řízení o odstranění stavby zastavit, nebo opačně žádost o změnu dočasné stavby na trvalou zamítnout,⁴² a to ve smyslu ustanovení § 51 odst. 3 SŘ. Dočasnost staveb je tedy založena nebo změněna již vydáním stavebního povolení.⁴³ V případě jednoduchých dočasných staveb charakterizovaných v § 104 odst. 1, písm. c) StavZ, k jejichž provedení postačuje ohlášení, je odstranění nařízeno automaticky ihned poté, co uplyne doba, po kterou taková dočasná stavba trvala, aniž by byla vlastníkově dána možnost prodloužení doby trvání nad tři roky.⁴⁴ Žádost o prodloužení doby trvání jednoduché dočasné stavby nad tři roky by byla posouzena jako zjevně nepřípustná, a stavební úřad by tak řízení o ní musel zastavit⁴⁵ v souladu s § 66 odst. 1, písm. b) SŘ.

Stavební zákon tedy neumožňuje využití žádného nástroje, prostřednictvím kterého by se dalo demolici jednoduché dočasné stavby zabránit. Zákaz prodloužit dobu trvání takové stavby by se mohl zdát omezující, každopádně není možné v něm hledat nesoulad se zaručenými právy, a to zejména s ohledem na využití a charakter takových staveb v praxi. Přičemž nutno dodat, že obecně stavba dočasných staveb dle § 104 odst. 1, písm. c) StavZ je

³⁹ viz § 2 odst. 3 StavZ

⁴⁰ DOLEŽAL, Jiří a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související: s poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2006, s. 241.

⁴¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017, sp. zn. 6 As 302/2016

⁴² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, sp. zn. 8 As 28/2005

⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017, sp. zn. 6 As 302/2016

⁴⁴ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁵ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

považována za méně využívanou právě z důvodu zakotvené nemožnosti prodloužit trvání využití daného typu stavby.⁴⁶

V každém případě odstraňování dočasné stavby však stavební úřad, který takové odstranění nařídil, ve svém rozhodnutí udělí i povinnosti týkající se úpravy a navrácení pozemku do původního stavu před tím, než na něm byla dočasná stavba umístěna. Takové povinnosti mohou spočívat např. i ve vysazení zeleně, a to zejména v případech, kdy vlastníkem dočasné stavby je osoba odlišná od osoby vlastníka pozemku, na kterém tato stavba stojí, nicméně vždy je nutné odstranit zbytky dočasné stavby tak, aby nedošlo ke znečištění životního prostředí.⁴⁷

Posledním případem, v němž je možné nařídit odstranění stavby z moci úřední, je tzv. neodkladné odstranění stavby dle § 135 a násl. StavZ, které je předmětem samostatné podkapitoly 3.2.

Všechny výše uvedené a rozebrané důvody pro nařízení odstranění stavby jsou poměrně konkrétní a jejich účel i zájem, jenž je jejich prostřednictvím chráněn, je vytyčen i v mezích zákona. Je-li daných cílů jednotlivých řízení dosaženo, je řízení efektivní a reálně zájmy, které sledují, i chrání. Efektivita řízení souvisí s následnou vykonatelností rozhodnutí v něm vydaným.

Pravomocné rozhodnutí o nařízení odstranění stavby vydané v řízení o odstranění stavby je exekučním titulem, na jehož základě je možné demolici stavby vymáhat. Z dotazníkového šetření zaměřeného na řízení o odstranění stavby zaslaného stavebním úřadům však nad rámec vyplynulo, že zásadním problémem nařízeného odstranění stavby, se kterým se praxe potýká, je právě exekuce vykonání bouracích prací. Ač dle § 131 odst. 1 StavZ „*nese náklady na odstranění stavby ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno,*“⁴⁸ prve jdou náklady exekuce k tíži obce, v níž sídlí stavební úřad, který odstranění stavby nařídil. Zastupitelstvo dané obce je povinno prostředky na výkon odstranění stavby schválit, k čemuž ve většině případů nedojde. Ačkoliv je možné následně náklady vymáhat, často je stavebník nemajetný, a proto nelze stavbu fakticky fyzicky odstranit. Východiskem dle některých referentů stavebních úřadů by mohlo být podřazení stavebních úřadů přímo pod příslušné ministerstvo a vymanění se z moci obcí a měst, případně zřízení jistého Státního stavebního úřadu nezávislého na obcích a městech s vlastním rozpočtem pro odstraňování staveb.⁴⁹ Takové

⁴⁶ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 424 – 435 (§ 104).

⁴⁷ rozhodnutí krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. října 2000, sp. zn. 30 Ca 113/2000

⁴⁸ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ viz Příloha č. 3

řešení je poměrně prosté, ovšem znamená ztrátu příjmu do rozpočtu obcí, s čímž řada obcí logicky nesouhlasí, ač obdobné v současné době navrhuje i MMR.⁵⁰

Problematika vymožení odstranění stavby má v praxi následné dopady do samotného průběhu řízení. Stavební referenti se vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby po špatných zkušenostech brání. Hledají cestu kompromisu. Snaží se dodržovat pravidla stanovená zákonem, ale zároveň vyhovovat zájmům vlastníka stavby, kterému hrozí nařízení demolice. V konečném důsledku však takový ústup může mít dopad na efektivitu řízení o odstranění stavby.⁵¹

3.1 Problematika opakovaného stavebního řízení

Jedním z výše vymezených důvodů legálního nařízeného odstranění stavby je případ prováděné nebo provedené stavby na základě rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu, které bylo následně zrušeno buď v přezkumném řízení vyšším správním orgánem, nebo na základě rozhodnutí soudu, a taková stavba nebyla následně povolena v tzv. opakovaném stavebním řízení. Tento důvod byl do StavZ zařazen s účinností od 1. ledna 2013.⁵² Jedná se o případy existence staveb bez jakéhokoliv právního titulu,⁵³ které se, někdy dokonce i poté, co byla stavba dokončena a užívána, stanou předmětem speciálního a velmi specifického opakovaného stavebního řízení právně upraveného v ustanovení § 129 odst. 5 StavZ. Až v případě, že nejsou splněny podmínky pro zlegalizování stavby vydáním opakovaného stavebního povolení, a žádost na jeho vydání je tedy zamítnuta, je z moci úřední nařízeno odstranění stavby tak, jak předpokládá § 129 odst. 1, písm. e) StavZ.

Opakované stavební řízení je specifické mimo jiné tím, že není, ač by se tak mohlo zdát, zahajováno z moci úřední z toho důvodu, že je třeba opětovně projednat původně podanou žádost, na základě které bylo vydáno následně zrušené stavební povolení nebo jiný potřebný akt stavebního úřadu. Daný závěr vyplývá již ze systematického výkladu ustanovení § 129 StavZ, které upravuje pouze případy nařízeného odstranění stavby z moci úřední. Vlastník stavby tedy není povinen podávat žádost o povolení stavby v opakovaném stavebním

⁵⁰ ČTK. *MMR: Nový stavební zákon zkrátí povolování v průměru na jeden rok.* [online]. ceskenoviny.cz, 5. února 2019 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mmr-novy-stavebni-zakon-zkrati-povolovani-v-prumeru-na-jeden-rok/1718109>>.

⁵¹ viz kapitola 4

⁵² zákon č. 350/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵³ UMLÁKOVÁ, Zdena. *Kdy může stavební úřad nařídit odstranění stavby, terénních úprav nebo zařízení?* [online]. ESTAV.cz, 21. srpna 2018 [cit. 7. listopadu 2018]. Dostupné na <<https://www.estav.cz/cz/6478.kdy-muze-stavebni-urad-naridit-odstraneni-stavby-terennich-uprav-nebo-zarizeni>>.

řízení, naopak stavební úřad má povinnost ze zákona v takovém případě postupovat z moci úřední.⁵⁴ Opakované stavební řízení je pak zahájeno v souladu s § 46 SŘ doručením či ústním prohlášením oznámení o zahájení řízení, které stavební úřad učiní poté, co „obdrží zpět spisové podklady od vyššího správního úřadu nebo správního soudu po nabytí právní moci zrušovacího rozhodnutí.“⁵⁵ Taková skutečnost však nastane až v době, kdy stavebnímu úřadu již běží lhůta pro vydání opakovaného stavebního povolení. Ač je stavební úřad při rozhodování v rámci opakovaného stavebního řízení vázán lhůtami stanovenými v § 71 SŘ,⁵⁶ stavební zákon úpravu konkretizuje a rozdílně stanovuje počátek běhu lhůt pro vydání opakovaného stavebního povolení. Dle § 129 odst. 5 StavZ tedy „začíná lhůta pro vydání rozhodnutí běžet dnem následujícím po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí.“⁵⁷ Na tomto místě se proto může zdát poněkud chaotické a problematické dodržení lhůt pro vydání meritorního rozhodnutí ve věci,⁵⁸ pro jehož vydání běží lhůta ještě před tím, než bylo správní řízení oficiálně zahájeno.

V době, kdy stavebnímu úřadu tedy počne běžet lhůta pro vydání opakovaného stavebního povolení, bude mít s největší pravděpodobností celý správní spis k dispozici ještě orgán, který nařídil původní stavební povolení zrušit. V případě, že bude stavební povolení zrušeno v rámci soudního řízení zahájeného žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. ve spojení s § 32 SŘS,⁵⁹ není stavební úřad, který původní soudem zrušené stavební povolení vydal jako správní orgán prvního stupně, účastníkem takového řízení. Nezasílá se mu tedy ani rozhodnutí soudu o zrušení stavebního povolení,⁶⁰ a proto záleží pouze na aktivitě žalovaného (dle § 69 SŘS odvolacího stavebního úřadu), zda stavebnímu úřadu prvního stupně sdělí, „že mu běží lhůta pro vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení.“⁶¹ Na základě výše uvedeného by zřejmě bylo vhodnější stanovit počátek běhu lhůt pro vydání opakovaného stavebního povolení až ode dne oficiálního zahájení opakovaného stavebního řízení.⁶²

Po zahájení opakovaného stavebního řízení postupuje stavební úřad v souladu s ustanoveními StavZ týkajících se průběhu klasického stavebního řízení, tedy v souladu

⁵⁴ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

⁵⁵ Tamtéž, s. 644.

⁵⁶ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 950 – 970 (§ 129).

⁵⁷ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

⁵⁹ zákon č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

⁶² Tamtéž.

s § 109 až § 115 StavZ, což znamená, že i okruh účastníků řízení bude shodný.⁶³ Stavební úřad může požadovat doplnění pouze těch podkladů pro rozhodnutí, které jsou nezbytně nutné pro vedení opakovaného stavebního řízení, přičemž pod takovým pojmem se může mínit vyžádání stanoviska či vyjádření dotčeného orgánu, které bylo vydáno s omezenou platností. Jinak vychází ze stejných písemností, které se stanou „*podklady rozhodnutí i v opakovaném stavebním řízení.*“⁶⁴ Dokonce pakliže účastník původního stavebního řízení podal již jednou námitku proti stavbě, je třeba, aby se s ní stavební úřad vypořádal znovu i v opakovaném stavebním řízení. Naopak ovšem může nastat situace, kdy účastníkovi řízení vznikne důvod podat námitku proti stavbě až v době provozu stavby před zrušením vydaného stavebního povolení. V takovém případě by mělo být účastníkům řízení umožněno, aby podali během opakovaného stavebního řízení námitky nové skutkově opodstatněné právě provozem stavby.⁶⁵

Při rozhodování v opakovaném stavebním řízení se stavební úřad řídí aktuálním skutkovým a právním stavem, tedy stavem, který je dán v době vydání opakovaného stavebního povolení.⁶⁶ V opačném případě, tedy pokud by bylo v rámci opakovaného stavebního řízení rozhodováno podle stavu, který byl dán v době rozhodování o původním stavebním povolení, nebylo by v některých případech možné nařídit legální odstranění stavby. Takovým případem by mohlo být například vydání nového územního plánu,⁶⁷ z důvodu kterého nebude možné vydat opakované stavební povolení, neboť stavba nebude v době jeho vydání v souladu s územně plánovací dokumentací. Ačkoliv se vymezená situace zdá nepřiměřená a rozporuplná, kromě řádných či mimořádných opravných prostředků, vzniká alespoň vlastníkově stavby nepovolené v rámci opakovaného stavebního řízení z důvodu změny územního plánu, či v obdobných situacích, možnost požadovat náhradu škody,⁶⁸ přičemž nárok by měl být založen již „*v okamžiku samotného zrušení původního povolení bez vyčkání na právní moc rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.*“⁶⁹

Dojde-li stavební úřad k závěru, že opakované stavební povolení není možné vydat, vydá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vydání opakovaného stavebního řízení a vydá

⁶³ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář.* 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 950 – 970 (§ 129).

⁶⁴ ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 54.

⁶⁷ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

⁶⁸ viz zákon č. 82/1999 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 645 (§ 129).

rozhodnutí o nařízení odstranění stavby v souladu s § 129 odst. 1, písm. e) StavZ, aniž by konal řízení o odstranění stavby.⁷⁰ V případě kladně skončeného opakovaného stavebního řízení, stavební úřad ve svém rozhodnutí o povolení stavby vymezení podmínky, za nichž lze stavbu provést, ovšem dle názoru některých je tomu tak možné pouze v případě, že taková stavba nebyla dosud dokončena.⁷¹ Naopak jiní autoři zastávají názor, že je možné, aby stavební úřad ve svém opakovaném stavebním povolení vymezení podmínky i v případě dokončené stavby.⁷² S ohledem na již tak obrovský zásah do práv vlastníka stavby, která byla předmětem opakovaného stavebního řízení, se přikláním k variantě nemožnosti stavebních úřadů stanovovat podmínky provedení již dokončené stavby, a to i vzhledem k zásadě vyjádřené v § 6 odst. 2 SŘ, na základě které mají správní orgány při výkonu své působnosti „dotčené osoby, co nejméně zatěžovat.“⁷³

V době před zavedením institutu opakovaného stavebního řízení do StavZ docházelo v praxi k odstraňování staveb, jejichž stavební povolení nebo jiné opatření potřebné pro legální započítání s výstavbou bylo zrušeno, zcela běžně. Takový postup byl považován za souladný s ústavním pořádkem a judikatura se s ním vypořádala tak, že pouze analogicky umožňovala vlastníkově stavby, která byla nejprve povolena, ale v důsledku přezkumného řízení nebo rozhodnutí soudu bylo stavební povolení k ní zrušeno, žádat o dodatečné povolení jeho stavby.⁷⁴ Pokud soud považoval takový postup za nelegální a zastal názor, že odstranit stavbu, která již byla někdy pravomocně povolena, nelze,⁷⁵ nezískal podporu u odborníků, a „stal se tak předmětem kritiky v odborné literatuře.“⁷⁶ Jelikož se tedy praxe přiklonila k variantě souladu nařízení odstranění již jednou povolené stavby s ústavností, reagovali na to zákonodárci zavedením institutu opakovaného stavebního řízení.

Některé nevyřešené nejasnosti však přetrvávaly dodnes a zejména v případech, kdy má být odstraněna stavba, která byla ještě před tím, než bylo pravomocně rozhodnuto v rámci opakovaného stavebního řízení a než bylo nařízeno její odstranění, uvedena do užívání, se názory poměrně rozcházejí.⁷⁷ Nad zákonností postupu odstranění již jednou povolené stavby polemizoval i veřejný ochránce práv, jenž se zabýval dopadem nezrušitelného kolaudačního

⁷⁰ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

⁷² ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

⁷³ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. 8 As 31/2007, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ans 11/2010

⁷⁵ rozsudek krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. listopadu 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97

⁷⁶ ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

⁷⁷ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář...*, s. 629 – 655 (§ 129).

souhlasu s užíváním odstraňované stavby na celý proces nařízené demolice.⁷⁸ Ombudsman se v dané otázce neztotožnil se závěry Nejvyššího správního soudu, jenž judikoval, že kolaudační souhlas zůstává v platnosti, stejně tak jako právo stavbu užívat, i po dobu vedení řízení o odstranění stavby, jejíž stavební povolení bylo zrušeno.⁷⁹ Dané rozhodnutí bylo potvrzeno bez výrazných doplnění i nálezem ÚS.⁸⁰ Takový postup však považuje veřejný ochránce práv za rozporuplný zejména s ohledem na účelnost z toho důvodu, že není možné právo stavbu užívat prolomit, a opačný postup by byl v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí zakotvenou v ustanovení čl. 2 odst. 2 LZPS.⁸¹ Ačkoliv se ombudsman snažil svým odůvodněným rozporováním závěrů judikatury chránit zájmy především vlastníků staveb, jejich právo na vlastnictví a obecně jejich práva nabytá v dobré víře,⁸² je třeba se vypořádat se všemi zájmy, které jsou daným typem řízení chráněny.

Jak vyplynulo z rozhodnutí NSS „*ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit nezákonnost postupu správních orgánů,*“⁸³ z čehož vyplývá tendence judikatury převážít veřejný zájem na zákonný výkon veřejné moci nad zájmem jednotlivých subjektů. Pakliže však vlastník splní všechny povinnosti mu uložené zákonem a soud nebo správní orgán v rámci přezkumného řízení vydané stavební povolení nebo jiné potřebné opatření stavebního úřadu zruší, neměl by být dle mého názoru vlastník jakkoliv trestán tím, že bude jeho stavba odstraněna.

Ovšem stejně tak by neměl být nezákonným postupem stavebního úřadu při vydání potřebného aktu dotčen kdokoliv jiný, neboť není možné chránit pouze zájmy vlastníka stavby, nýbrž i práva dalších osob. Lze očekávat, že postavenou stavbou bude dotčen zejména vlastník sousedního pozemku.⁸⁴ Dostáváme se tedy do situace, kdy je třeba považovat mezi sebou práva, která byla nezákonným postupem stavebního úřadu dotčena, i následky takového dotčení. Pakliže bude „na miskách vah“ vlastnické právo vlastníka stavby, jehož stavební povolení bylo zrušeno, a jehož stavba má být odstraněna, a právo vlastníka sousedního pozemku na spravedlivý proces, které bylo porušeno tím, že mu stavební úřad např. neumožnil podat v dané věci námitku nebo mu neumožnil se k dané věci vyjádřit, měl by dle mého názoru příslušný orgán považovat, komu a jakým závěrem bude způsobena větší újma. Až podle výsledku posouzení všech možných následků bych předpokládala vydání

⁷⁸ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, s. 20 – 22.

⁷⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ans 11/2010

⁸⁰ náleží Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10, odst. IV

⁸¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb. ...* s. 20 – 22.

⁸² viz § 2 odst. 3 SŘ

⁸³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ans 11/2010

⁸⁴ ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

meritorního rozhodnutí. Pokud tedy stavební úřad dospěje k závěru, že právo vlastníka sousedního pozemku převáží, měl by zahájit opakované stavební řízení a umožnit legalizaci stavby i uplatnění práv, která nemohla být v předcházejícím řízení uplatněna. Pakliže ale stavební úřad dospěje k závěru, že procesní pochybení je natolik irelevantní a není schopné vyvolat pro dotčenou osobu pociťující újmu, považují zrušení stavebního povolení, vedení opakovaného stavebního řízení a případné řízení o odstranění stavby za nadbytečné, neekonomické, zatěžující a obecně v rozporu se základní zásadou činnosti správních orgánů zakotvenou v ustanovení § 6 SŘ.

Shrnu-li danou úvahu, předpokládala bych, že před fází rozhodnutí o zrušení již jednou povoleného stavebního povolení, jakož i jakéhokoliv jiného opatření stavebního úřadu opravňujícího vlastníka stavby zahájit stavební činnost, proběhne něco jako přípravné řízení, v rámci kterého bude předběžně rozhodnuto o tom, zdali by další hrozící postupy nemohly vyvolat nepřiměřeně větší újmu, než která v daném čase hrozí a na základě své úvahy následně rozhodnout. Také s ohledem na výše zmíněnou problematiku vymáhání demolice stavby by navrhované řešení bylo efektivní a v souladu i se základními zásadami činnosti správních úřadů.

3.2 Neodkladné odstranění stavby

Vyjma důvodů odstranění stavby, které upravuje StavZ ve svém ustanovení § 129 výše blíže specifikovaných, je stavební úřad oprávněn prostřednictvím své dozorové činnosti k zajištění ochrany veřejného zájmu⁸⁵ nařídit v souladu s § 132 odst. 2 StavZ neodkladné odstranění stavby. Veřejný zájem je v daném případě konkretizován v ustanovení § 135 odst. 1 StavZ a míní se jím zájem na ochraně životů a zdraví osob i zvířat, tedy zájem shodný se zájmem, jenž je chráněn ustanovením § 129 odst. 1, písm. a) StavZ, který, jak bylo již předestřeno v kapitole 3, přikazuje stavebnímu úřadu nařízení odstranění stavby z moci úřední po marném uplynutí lhůty stanovené k nápravě. Oproti nařízenému odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1, písm. a) StavZ je ovšem institut neodkladného odstranění stavby výjimečný a je předurčen k řešení vadného stavu stavby.⁸⁶ Ustanovení § 135 StavZ upravuje kromě neodkladného odstranění stavby také institut nařízeného provedení nutných neodkladných prací, přičemž mezi těmito dvěma nástroji platí vztah subsidiarity. Jestliže je tedy možné odstranit havarijní stav stavby pomocí provedení zabezpečovacích prací

⁸⁵ viz § 132 StavZ

⁸⁶ VAŠÍKOVÁ, Jana. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 676 – 680 (§ 135).

a okamžitého zásahu, není možné nařídit ihned její odstranění. Oba nástroje jsou ovšem mimořádnými instituty reagujícími na „nejzávažnější druhy stavebnětechnických závad či poruch staveb.“⁸⁷

Dozví-li se stavební úřad, že jsou dány podmínky pro nařízení nutných zabezpečovacích prací nebo pro nařízení neodkladného odstranění stavby, zahájí řízení z moci úřední⁸⁸ oznámením účastníkům řízení,⁸⁹ v rámci kterého již zpravidla vyzve k účasti na kontrolní prohlídce.⁹⁰ Stavební úřady jsou povinny zjistit pravý stav věci a o průběhu kontrolní prohlídky sepsat protokol o kontrole, který je následně hlavním podkladem pro rozhodnutí ve věci samé. Vzhledem k odbornosti posouzení technického stavu stavby a nedostatečných odborných znalostí úředních osob, je třeba subsidiárně aplikovat ustanovení § 56 SŘ⁹¹ a usnesením ustanovit znalce k zodpovězení otázky, zda je technický stav stavby natolik nebezpečný, že je nutné nařízení nutných zabezpečovacích prací, popř. dokonce nařízení neodkladného odstranění stavby.

Jestliže vlastník stavby nedostal svým povinností udržet stavbu v dobrém stavu,⁹² a jsou-li kumulativně splněny dvě zákonné podmínky, tedy „*jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením,*“⁹³ stavební úřad je povinen nařídit neodkladné odstranění stavby jejímu vlastníkovi, ovšem pouze za situace, kdy není možné dosáhnout dobrého technického stavu stavby, která nebude nadále ohrožovat životy a zdraví osob či zvířat, pomocí provedení nutných zabezpečovacích prací, např. zavedením vzpěr. Lze tedy říci, že nemožnost zabezpečení stavby pomocí provedení nutných zabezpečovacích prací je třetí podmínkou pro nařízení neodkladného odstranění stavby, neboť se jedná pouze o případy staveb, které již nejsou opravitelné a které není možné zachovat.⁹⁴

Má-li bezprostřední ohrožení životů či zdraví nastat každým okamžikem, je stavební úřad oprávněn v mimořádných případech nařídit neodkladné odstranění při naplnění i ostatních zákonných podmínek v souladu s § 136 odst. 1 StavZ již při ústním jednání v rámci kontrolní

⁸⁷ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 339.

⁸⁸ viz § 46 SŘ

⁸⁹ viz § 142 StavZ

⁹⁰ KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHÁČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 995 – 999 (§ 135).

⁹¹ POTĚŠIL, Lukáš a kol.: *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015 (§ 135). Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdcmzv>>.

⁹² DOLEŽAL, Jiří a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související*: ..., s. 247.

⁹³ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu* ..., s. 348.

prohlídky.⁹⁵ Přičemž pod pojmem „bezprostředně“ je nutné chápat přímé ohrožení životů osob, které již nastalo, „*resp. následky závažného stavu stavby se mohou projevit každým okamžikem nebo v blízké budoucnosti, vzápětí, brzy, nebude-li stavba odstraněna.*“⁹⁶ V takových případech je nutné, aby protokol z jednání vykazoval kromě obecných náležitostí protokolu⁹⁷ také náležitosti, které by jinak obsahovalo písemné rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby – tedy výrok, odůvodnění i poučení o možnosti podat opravný prostředek.⁹⁸ Vzhledem k tomu, že zákon v případě odvolání proti rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby či nařízení nutných zabezpečovacích prací vylučuje odkladný účinek,⁹⁹ a také vzhledem k povinnosti správních orgánů poskytovat dotčeným osobám ve smyslu § 4 odst. 2 SŘ přiměřené poučení, považují za nutnou náležitost protokolu také poučení o této skutečnosti.

Kromě této výjimečné situace upravuje ustanovení § 135 odst. 5 StavZ možnost stavebního úřadu nařídit neodkladné odstranění stavby „*i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby.*“¹⁰⁰ V takovém případě není dokonce stavební úřad povinen vyzvat účastníky, aby se ve smyslu § 36 SŘ vyjádřili před vydáním meritorního rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí, ovšem je možné k ní přistoupit pouze za zcela mimořádných situací, „*pokud to okolnosti případu vyžadují, zejména pokud by v důsledku prodlení hrozila okamžitá závažná újma.*“¹⁰¹ Ačkoliv se může zdát, že výjimečná oprávnění stavebního úřadu nařídit neodkladné odstranění stavby dle § 135 a § 136 StavZ jsou shodná, považují možnost nařídit neodkladné odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 135 StavZ, tedy hrozí-li prodlení i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby, za zásah do práv větší intenzity, než v případech dle ustanovení § 136 StavZ, v nichž jsou účastníci řízení v rámci možností řádně seznámeni s následným postupem stavebního úřadu. Naopak v situaci dle § 135 StavZ dochází k zásahům do procesních práv účastníků, konkrétně do práva na spravedlivý proces zaručené čl. 6 LZPS.

⁹⁵ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁶ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odbor stavebního řádu: *Možnost přímého zákroku pro odvrácení nebezpečí: Stanovisko odboru stavebního řádu MMR č. j. 20197/00-32/k- 479 ze dne 9. 10. 2000 k problematice vymezení pojmu "bezprostředně" v případech vydání příkazu k odstranění stavby.* Praha, 2000, č.2/2001/07 VMmr. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6ms7ga3v65tnnvzc2ma&groupIndex=2&rowIndex=0>>.

⁹⁷ viz § 18 SŘ

⁹⁸ VAŠÍKOVÁ, Jana. In PRŮCHA, Petr (ed). *Stavební zákon. Praktický komentář.* 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 680 – 682 (§ 136).

⁹⁹ viz § 135 odst. 4 in fine StavZ

¹⁰⁰ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ rozsudek krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2013, sp. zn. 30 A 3/2012

Zájem na ochraně životů a zdraví osob je jedním z nejdůležitějších hodnot chráněných veřejným právem. Nařízení neodkladného odstranění stavby reaguje na ty nejzávažnější stavy staveb za účelem prevence a zabezpečení okolí. Vlastník stavby je odpovědný za stav jeho stavby, a proto je logické, že i on sám má nést následky a náklady na její odstranění, pokud je to nutné. V méně složitých případech může vlastník stavby realizovat její odstranění svépomocně, jinak prostřednictvím stavebního podnikatele. Pouze hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajišťuje odstranění prostřednictvím stavebního podnikatele stavební úřad.¹⁰² Ovšem i zde je možné polemizovat nad problematikou následného výkonu rozhodnutí. Nicméně z důvodu vymezeného zájmu a účelu řízení a neodkladnosti, kterou je dané řízení charakteristické, nepředpokládám, že by obec, v jejímž obvodu stavební úřad neodkladnou demolicí nařídil, odstranění nebezpečné stavby neprovedl sám i přes nebezpečí nevratnosti nákladů.

¹⁰² zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

4 Odstraňování nepovolených staveb

Ustanovení § 129 odst. 1, písm. b) StavZ v sobě skrývá v podstatě dva poměrně odlišné legální důvody pro nařízení odstranění stavby. Prvním důvodem je případ tzv. černé stavby, která je prováděna nebo byla provedena bez potřebného rozhodnutí či jiného opatření stavebního úřadu (dále také „černá stavba“ nebo „stavba bez stavebního povolení“). Naopak druhým případem je provedení stavby, pro kterou bylo patřičné rozhodnutí či jiné opatření stavebního úřadu vydáno, ale tato byla postavena v rozporu s ním (dále také „stavba v rozporu se stavebním povolením“). V obou případech hovoříme o tzv. nepovolené stavbě, jejíž existence je „nejčastějším případem, kdy je stavebním úřadem vedeno řízení o odstranění stavby.“¹⁰³ Obecně StavZ jako veřejnoprávní předpis stanovuje přísná pravidla tak, aby eliminoval černé a nepovolené stavby. Přes svoji kogentnost, však StavZ již předem počítá s jistou stavební nekázní a umožňuje dodatečnou legalizaci,¹⁰⁴ a to získáním tzv. dodatečného povolení za dodržení předem stanovených pravidel.

Podle názoru některých referentů stavebních úřadů, jak vyplynulo z dotazníkového šetření, by všechny černé stavby měly být zejména z preventivních důvodů nekompromisně odstraňovány, čímž by se předešlo výskytu dalších takto nevyžádaných staveb. Dané řešení se zdá být kruté, zejména s ohledem na zaručené právo každého vlastnit majetek, ovšem dle názoru ÚS je možné ochranu vlastnického práva poskytovat „pouze tehdy, pokud bylo nabyto v souladu se zákonem.“¹⁰⁵ Taková úvaha by proto nebyla z hlediska prevence až tak špatná, avšak dle mého názoru je zde problém se zobecňováním. StavZ ani praxe nečiní rozdíly mezi nepovolenou černou stavbou a nepovolenou stavbou v rozporu s projektovou dokumentací. Mohou nastat tedy případy, v rámci kterých by razantní řešení formou přímé demolice bez možnosti jejího zvrácení nebylo zcela přiměřené. Přičemž jak plyne z dotazníkového šetření, v praxi takové situace nastávají. Dokonce celá pětina právně vzdělaných respondentů, kteří proporcionalnost zřejmě posoudí vzhledem k jejich profesnímu zaměření z vybraných respondentů nejlépe, se za svoji praxi setkala s případem nařízeného odstranění stavby, jež bylo vzhledem ke specifickým okolnostem daného případu nepřiměřené.¹⁰⁶ Z důvodu prevence a zamezení výskytu nepovolených staveb, by ale omezení alespoň dodatečného legalizování staveb zřejmě bylo vhodné. K tomu by nicméně bylo třeba rozsáhlejší právní

¹⁰³ POLÁCHOVÁ, Martina. *Nařízení odstranění stavby*. [online]. Stavebníklub.cz, 29. října 2014 [cit. 28. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.stavebniklub.cz/33/narizeni-odstraneni-stavby-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z0GJMJAk4RdXgj2I-wpJXiU/>.

¹⁰⁴ viz kapitola 5

¹⁰⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98

¹⁰⁶ viz Příloha č. 4

úpravy, řádného proškolení personálního aparátu stavebních úřadů a dle mého názoru i rozlišování mezi jednotlivými typy nepovolených staveb a přihlížení ke specifickým okolnostem jednotlivých případů.¹⁰⁷

4.1 Zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby a jeho účastníci

Řízení o odstranění nepovolené stavby je možné zahájit pouze z moci úřední. V souladu s § 46 SŘ je tedy řízení „zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi doručením oznámení nebo ústním prohlášením.“¹⁰⁸ K zahájení dojde až z vůle stavebního úřadu poté, co je zjištěna existence nepovolené stavby, tedy poté, co je zjištěna skutečnost, která stav nepovolenosti prokazuje. Takovou skutečností může být rozpor s územně plánovací dokumentací nebo s obecnými požadavky na výstavbu, ale také započetí prací v době, co již řádně vydané stavební povolení pozbylo platnosti.¹⁰⁹ Jelikož se jedná o řízení vedené ex offo a jelikož způsoby zahájení řízení nelze kombinovat, pokud to zákon neumožňuje,¹¹⁰ není možné vyhodnocovat podání případných stěžovatelů jinak než jako podněty dle § 42 SŘ.¹¹¹ Na zahájení řízení o odstranění stavby není dán právní nárok, tedy „pokud stavební úřad řízení nezahájí, nezasáhne tím do práv podatele.“¹¹²

Důkazní břímě leží na straně stavebního úřadu, který je povinen prokázat nepovolenost stavby, s čímž se může vypořádat prostřednictvím výzvy stavebníka, aby „předložil důkaz o tom, že byla stavba povolena.“¹¹³ Zpravidla se však nepovolenost stavby prokazuje protokolem o průběhu kontrolní prohlídky konané ve smyslu § 133 StavZ. Nicméně v praxi se jedná o podceňovanou skutečnost, neboť „málokdy protokol z místa stavby obsahuje dostatečné zjištění pro zahájení správního řízení.“¹¹⁴ Dle StavZ dochází při zjištění existence nepovolené stavby spolu s oznámením zahájení řízení (dále také jen „oznámení“) k výzvě ze strany stavebního úřadu k bezodkladnému zastavení prací a pokud stavební úřad nemá dostatek technických údajů o nepovolené stavbě a nejsou-li mu poměry staveniště známy z jeho vlastního zjištění, nařídí v oznámení také konání ústního jednání v rámci místního

¹⁰⁷ viz podkapitola 4.2

¹⁰⁸ zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. Platnost územního rozhodnutí, stavebního povolení a dalších právních titulů k umístění či provádění stavby – postřehy z praxe. *Stavební právo. Bulletin*, 2017, roč. 2017, č. 3, s. 63 – 69.

¹¹⁰ VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 317 – 321 (§ 46).

¹¹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 9 Ans 8/2011

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

¹¹⁴ HELEBRANTOVÁ, Vladimíra. Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi. *Stavební právo. Bulletin*, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 54 – 57.

šetření.¹¹⁵ Ve všech případech je ovšem možné řízení o odstranění stavby zahájit jen, „pokud se jedná o stavbu již zahájenou, tzn. stavební úřad řízení nemůže zahájit, pokud byly provedeny pouze přípravné práce,¹¹⁶ obecně tedy takové práce, které po dokončení všech stavebních prací nepřetrvávají.¹¹⁷

Definice účastenství řízení o odstranění stavby je vymezena v § 129 odst. 10 StavZ. Vedle povinného,¹¹⁸ jsou účastníky řízení také další „osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna, nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.“¹¹⁹ Dle judikatury postačuje pouhá možnost přímého, ale zároveň i bezprostředního „dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Samotná skutečnost, že pozemek stěžovatele sousedí s pozemkem, z něhož má být odstraněna stavba, sama o sobě nezakládá stěžovateli účastenství v řízení o jejím odstranění. Je povinností správního orgánu v jednotlivých případech posoudit, kteří z vlastníků "sousedních" pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním rozhodnutím dotčeni přímo.“¹²⁰ Všem účastníkům řízení je zasláno oznámení o zahájení řízení a dá se předpokládat, že již tento první krok stavebního úřadu představuje pro vlastníka stavby, jejíž odstranění je předmětem zahajovaného řízení, jistou formu zásahu do jeho osobní sféry. S ohledem na jeho pověst, občanskou čest i lidskou důstojnost, ale také práva a zájmy sousedů, považují vymezení účastníků řízení za velmi podstatné, pročež je důležité, aby nebyl okruh účastníků stanovován formálně, nýbrž aby byly správně posuzovány konkrétní okolnosti projednávané věci.¹²¹

¹¹⁵ WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

¹¹⁶ POLÁCHOVÁ, Martina. *Nařízení odstranění stavby*. [online]. Stavebníklub.cz, 29. října 2014 [cit. 28. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.stavebniklub.cz/33/narizeni-odstraneni-stavby-uniqueidgOkeE4NvrWuOKaQDKuox_Z0GJMJAk4RdXgj2I-wpJXiU/>.

¹¹⁷ NEUBAUEROVÁ, Stanislava. Platnost územního rozhodnutí, stavebního povolení a dalších právních titulů k umístění či provádění stavby – postřehy z praxe. *Stavební právo. Bulletin*, 2017, roč. 2017, č. 3, s. 63 – 69.

¹¹⁸ Povinným se míní ten, komu bude případným rozhodnutím nařízeno odstranění stavby. V souladu s § 129 odst. 1 písm. b) StavZ je povinným tedy vlastník stavby popř. s jeho souhlasem stavebník.

¹¹⁹ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, sp. zn. I As 62/2015

¹²¹ AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: povolování, užívání a odstraňování staveb. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 23, č. 9, s. 274 – 278.

4.2 Průběh řízení o odstranění nepovolené stavby

Samotný průběh řízení se v podstatě odvíjí od složitosti případu a od povědomí stavebního úřadu o rozestavěnosti, umístění či provedení nepovolené stavby. Vždy je předmětem řízení získání všech možných informací o nepovolené stavbě.¹²² Proto je nutné, aby stavební úřad případně v rámci místního šetření (pokud jej v oznámení nařídí) získal co nejvíce informací o nepovolené stavbě tak, aby mohl rozhodnout.¹²³ V každém případě stavební úřad vyzývá spolu se zahájením řízení o odstranění stavby dle povahy věci vlastníka (příp. stavebníka) v souladu s § 134 odst. 4 StavZ k zastavení prací. V případě, že neuposlechne, je třeba mu tuto povinnost nařídit formou rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení a je vykonatelné vyklizením stavby.¹²⁴ Platná právní úprava stanoví, že stavební úřad je zároveň povinen v každém oznámení zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby vlastníka (příp. stavebníka) poučit o možnosti legalizovat nepovolenou stavbu prostřednictvím podání žádosti o dodatečné povolení za současného předložení potřebných podkladů, k čemuž je mu stanovena lhůta 30 dnů.¹²⁵ Naopak ostatním účastníkům řízení je umožněno kdykoliv v průběhu řízení podávat námitky, aniž by byli vázáni koncentrací.¹²⁶

Řízení může být ukončeno několika způsoby. V případě marného uplynutí lhůty 30 dní, ve které vlastník (příp. stavebník) nepodá žádost o dodatečné povolení, vydá stavební úřad rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. „*Tímto rozhodnutím bude uloženo, aby byla stavba do určitého data odstraněna.*“¹²⁷ Jestliže je žádost o dodatečné řízení podána, řízení o odstranění stavby je ze zákona přerušeno v souladu s § 129 odst. 3 StavZ, tedy až do doby, než bude rozhodnuto, zda bude nepovolená stavba dodatečně povolena či nikoliv. Podle výsledku řízení o žádosti na vydání dodatečného povolení je řízení o odstranění stavby ukončeno nařízením odstranění stavby (je-li žádost o vydání dodatečného povolení zamítnuta) nebo zastavením řízení o odstranění stavby v souladu s § 129 odst. 3 StavZ (je-li žádosti vyhověno). Řízení o odstranění stavby může být dále ukončeno také vydáním rozhodnutí,

¹²² LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 64.

¹²³ WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

¹²⁴ ANDRÁŠIK, Petra. *Odstraňování černých staveb*. [online]. FrankBold.org, 9. ledna 2018 [cit. 1. února 2019]. Dostupné na <<https://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/odstranovani-cernych-staveb>>.

¹²⁵ viz kapitola 5

¹²⁶ WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

¹²⁷ LALÍK, Michal. *Sousedské spory dle stavebního zákona a jejich řešení v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 70.

kterým se odstranění stavby nenařizuje.¹²⁸ Dokud ale řízení o dodatečném povolení stavby probíhá, není možné vydat meritorní rozhodnutí v řízení o odstranění stavby.¹²⁹

Dle úpravy ve StavZ je tedy výsledek řízení o odstranění stavby stanoven poměrně jednoduše a jasně, ale dle mého názoru zejména nedostatečně vzhledem k zásahu do práv, který hrozí. Jak již bylo výše naznačeno, považovala bych za vhodnější, aby bylo před vydáním rozhodnutí více rozlišováno mezi oběma důvody pro nařízení odstranění stavby. Cítím velký rozdíl mezi absolutní stavební nekázní vlastníka (příp. stavebníka) stavby, který se rozhodne postavit si černou stavbu, aniž by činil patřičné kroky a jednal se stavebním úřadem, a vlastníkem (příp. stavebníkem) stavby, který má svůj stavební záměr příslušným stavebním úřadem povolený, ovšem následné provedení není v souladu s povolenou projektovou dokumentací. Odlišnost je třeba hledat zejména v úmyslu a okolnostech každého specifického případu. Proto bude část textu věnována odděleně řízení o odstranění černé stavby a řízení o odstranění stavby postavené v rozporu se stavebním povolením.

Je-li stavba realizována v rozporu se stavebním povolením je zřejmě jednou z nejdůležitějších prvotních povinností stavebního úřadu porovnat poslední povolený stav dotčené stavby se stavem aktuálním, vyšetřeným na místě samém.¹³⁰ Přičemž stavební úřad vychází ze stavu, který existuje v době vydání rozhodnutí.¹³¹ Účelem řízení by tedy mělo být získání informací o rozsahu nepovolenosti, na základě kterého je následně možné rozlišit dva typy rozporu se stavebním povolením: rozpor spočívající v realizaci stavby na jiném než povoleném území (dále také jen „prostorový rozpor“) a rozpor spočívající v technickém provedení stavby, která je ale řádně umístěna v souladu se stavebním povolením (dále také jen „technický rozpor“).

StavZ ovšem ani takové rozdíly nečiní, přičemž stavbu stavěnou či již postavenou na jiném než povoleném území lze považovat z hlediska dopadu pro celou společnost za závažnější. Všechny stavby, jež stavební úřad povolí k realizaci, musí být v souladu s příslušným územním plánem či dalšími nástroji územního plánování, prostřednictvím kterých je chráněno území tak, aby bylo využíváno vyváženě ve prospěch životního prostředí i v zájmu společenství či hospodářství. Zejména s ohledem na podmínku souladnosti s nástroji územního plánování je třeba, aby byly stavby realizovány tak, jak jejich umístění schválil příslušný stavební úřad. Proto bych v případě staveb postavených v rozporu se stavebním

¹²⁸ HELEBRANTOVÁ, Vladimíra. Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi. *Stavební právo. Bulletin*, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 54 – 57.

¹²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. 1 Ans 9/2009

¹³⁰ HELEBRANTOVÁ, Vladimíra. Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi. *Stavební právo. Bulletin*, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 54 – 57.

¹³¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 3 As 18/2011

povolením, v jejichž případě spočívá rozpor v odlišném umístění stavby, navrhovala jejich nekompromisní odstranění bez možnosti dodatečné legalizace.

Pokud by předpoklad řádného umístění stavby byl naplněn a rozpor se stavebním povolením spočívá v technickém rozporu, bylo by vhodné, aby stavební úřad umožnil zažádání o dodatečné povolení stavby. V mnoha případech může mít taková neshoda původ ve specifických okolnostech nastalých v průběhu realizace stavby. Spočívá-li technický rozpor v současném porušení obecných požadavků na výstavbu, ubírá vlastník (příp. stavebník) zejména tzv. sám sobě, neboť většina těchto norem jsou především normami hygienickými. Takovým porušením stavební kázně tedy v jistých případech není ohrožována společnost tak razantně, jako když vlastník (příp. stavebník) realizuje stavbu na jiném než povoleném území.

Jak již bylo zmíněno, za současné právní úpravy nedochází k žádnému rozlišování. V případě, že je zjištěna existence stavby v rozporu se stavebním povolením, je stavební úřad pouze povinen posoudit nesoulad s vydaným povolením nebo jiným rozhodnutím stavebního úřadu a zkoumat podstatnost odchylky od projektové dokumentace, to vše „*formou volné úvahy na základě ohledání stavby a podkladů ve věci.*“¹³² Nejedná-li o tzv. podstatnou odchylku, je povinen pouze fakticky vzít rozpornost na vědomí, čímž stavbu dodatečně legalizuje.¹³³ Původní projektová dokumentace je pak často doplňována projektovou dokumentací s vyznačenými odchylkami.¹³⁴ Mezi takové odchylky bych řadila právě ty, které poznamenají zejména samotného vlastníka (příp. stavebníka) a které nenaruší veřejné zájmy, tedy neohrozí ani život či zdraví. Úprava stavebního práva ovšem odchýlení se od kogentní úpravy povoluje pouze v ojedinělých případech.

Zjistí-li stavební úřad, že dochází k výstavbě černé stavby, je povinen zasáhnout bez zbytečného odkladu a nikoliv až když je stavba dokončena.¹³⁵ Vědomost stavebního úřadu o černé stavbě a jeho dlouhodobá nečinnost však nestaví vlastníka nepovolené stavby do lepší pozice. Ba naopak, jak judikoval NSS, oblast veřejného stavebního práva nezná institut promlčení ani prekluze. Proto není možné v řízení o odstranění stavby přihlídnout k námitce, že nepovolená stavba byla zřízena před desítkami let a ačkoliv o její existenci příslušný

¹³² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, sp. zn. 8 As 61/2013

¹³³ MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 503.

¹³⁴ vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ Kancelář veřejného ochránce práv. *Jen důslednost stavebních úřadů zabrání černým stavbám*. [online]. ochrance.cz, 23. března 2011 [cit. 1. února 2019]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/jen-duslednost-stavebnich-uradu-zabrani-cernym-stavbam/>>.

stavební úřad věděl, řízení o odstranění stavby nebylo dříve zahájeno.¹³⁶ Jestliže vlastník (příp. stavebník) stavby opovrhne stavebním úřadem a dopouští se stavební nekázně, má dle StavZ stejné možnosti pro legalizaci svojí stavby jako vlastník (příp. stavebník) stavby, která je v rozporu se stavebním povolením.

Je-li černá stavba realizována tak, že je ke stavebním záměrům využíváno nového území, považují ji za stejně nebezpečnou jako stavbu postavenou v rozporu se stavebním povolením, v jejímž případě spočívá rozpor v odlišném umístění stavby, než jak bylo povoleno, neboť se principiálně jedná o stejný případ využití území bez patřičného souhlasu. V daném případě bych proto z důvodu podobnosti mezi oběma typy nepovolené stavby, i z důvodu represe a prevence, navrhovala nekompromisní nařízení odstranění stavby bez možnosti dodatečné legalizace, ovšem za současného zkoumání specifických okolností, aby se předešlo nepřiměřenostem. Tomu by tak mohlo být za situace, v níž má vlastník (příp. stavebník), kterému má být odstranění stavby nařízeno, snahu s příslušným stavebním úřadem jednat, ovšem nevyčká na potřebné rozhodnutí stavebního úřadu. Považují za nevhodné a nepřiměřené srovnávat takové jednání s jednání osoby, jež o vydání rozhodnutí ze strany stavebního úřadu ani nezažádala. V takovém případě by bylo proto spíše vhodnější nařídit zastavení prací, z preventivních důvodů uložit sankci a zahájit řízení o odstranění stavby, které by však bylo přerušeno do doby, než bude rozhodnuto o podané žádosti na vydání potřebného stavebního povolení či jiného opatření, na které vlastník (příp. stavebník) nevyčkal. Jednalo by se tedy o postup podobný současné úpravě vedení řízení o odstranění stavby a vedení řízení o žádosti na dodatečné povolení stavby, ovšem s tím rozdílem, že by bylo rozhodováno o původní žádosti na vydání stavebního povolení či jiného opatření, což by znamenalo úsporu nákladů.

Obecně může praxe přinést spoustu kauz týkajících se černých staveb, na něž nelze plošně aplikovat striktní pravidla. Proto by v ostatních případech staveb bez stavebního povolení, k jejichž výstavbě není využíváno nové území, měla být možnost podat žádost o dodatečné povolení předmětem rozhodování stavebního úřadu, který buď rozhodne, že vzhledem ke specifickým okolnostem případu, lze žádost o dodatečné povolení podat, nebo rovnou nařídí demolici. Jak ale ukázalo dotazníkové šetření, personální aparát stavebních úřadů zřejmě není mnohdy dostatečně pro takové posuzování řádně vyškolen. Proto by takové hodnocení bylo pro některé pouze technicky vzdělané referenty stavebních úřadů zřejmě obtížné, neboť jejich zaměření je občas pro výkon funkce nedostatečné. Vypovídá o tom

¹³⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, sp. zn. 2 As 102/2011

i reakce některých referentů stavebních úřadů, kteří na jisté otevřené otázky neodpovídali zcela věcně. Mnohdy se objevily i nesmyslné odpovědi nebo pouhé konstatování, že položené otázce právního charakteru nerozumí.

S ohledem na výše uvedené rozlišení typů nepovolenosti i jejich podtypů, by tak mohly být na místo současného důvodu pro nařízení odstranění stavby uvedeným pod písm. b) ustanovení § 129 odst. 1 StavZ, zařazeny dva samostatné důvody pro vedení řízení o odstranění stavby:

- provádění nebo provedení stavby „*bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující,*“¹³⁷
- provádění nebo provedení stavby v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením vyžadovaným stavebním zákonem nebo v rozporu s opatřením nebo jiným úkonem rozhodnutí nahrazujícím.

Řízení o dodatečném povolení stavby by mělo být předmětem samostatného ustanovení, v rámci kterého by byly stanoveny podmínky pro jeho vedení.¹³⁸

4.3 Účel a efektivita řízení

Některé důvody pro nařízení odstranění stavby vyjádřené v § 129 odst. 1 StavZ již ze zákona stanovují, jaké zájmy chrání i jaký je účel daného řízení.¹³⁹ Řízení o odstranění nepovolené stavby nemá zákonem stanovený účel, cíl ani zájem, a proto jsou tyto vymezovány výkladem. Dle názoru ÚS sleduje nařízené odstranění nepovolené stavby „*legitimní cíl spočívající v zájmu na zachování stavební kázně.*“¹⁴⁰ Jinak řečeno veřejnoprávní zájem, jenž je řízením sledován, je představován zájmem na dodržení pravidel stanovených právními předpisy, tedy zájmem na dodržení zákonnosti. Regulace výstavby znamená v podstatě regulaci využívání území, ale také prostřednictvím stanovených technických požadavků na výstavbu dodržení hygienických požadavků.¹⁴¹ To podporuje též názor NSS, dle něhož je „*účelem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí v tomto řízení uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď nařízením odstranění nepovolené*

¹³⁷ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁸ viz kapitola 5

¹³⁹ viz kapitola 3

¹⁴⁰ náleží Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, odst. III

¹⁴¹ REMEŠ, Josef a kol. *Obytné místnosti a podlahová plocha v prostorách se šikmými stropy*. [online]. tzbinfo.cz, 20. června 2006 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://stavba.tzb-info.cz/hruba-stavba/14360-obytne-mistnosti-a-podlahova-plocha-v-prostorach-se-sikmymi-stropy>>.

stavby, nebo vydáním dodatečného povolení stavby.“¹⁴² Prostřednictvím řízení o odstranění stavby tak dochází k nápravě toho, co nebylo stavěno po právu. Jedná se o prostředek, kterým je dosahováno změny ve stav, který byl dán v době před porušením zákona (restitutio in integrum),¹⁴³ a zároveň jediný nástroj k odstranění a eliminaci nepovolených staveb.¹⁴⁴

Otázky zájmu, cíle i účelu řízení ale zároveň souvisí s jeho efektivitou, tedy jeho konečnými účinky a efektem, který v praxi nabízí. Účel, který mimo jiné řízení o odstranění nepovolené stavby přináší, je potrestání neukázněného vlastníka (příp. stavebníka). Jedná se o efekt ve formě skutečného dopadu do právní sféry vlastníka (příp. stavebníka), který lze dle velké skupiny respondentů považovat za jistý druh sankce. Dle mého názoru se ale jedná spíše o jistý faktický dopad daného řízení, který není možné obecně považovat za druh sankce. Obdobný názor navíc zastává také většina respondentů ze skupiny referentů stavebních úřadů i většina odpovídajících osob s právním vzděláním. Naopak 70 % osob technicky zaměřených reagujících na mou žádost o zodpovězení dotazníku považují pouhé vedení řízení o odstranění stavby a reálnou hrozbu odstranění stavby za druh sankce.¹⁴⁵

Efektivita řízení o odstranění by měla korespondovat s názory NSS a ÚS vyjádřenými v jejich rozhodnutích. Konečným efektem řízení o odstranění stavby by tedy měla být demolice nepovolené stavby nebo její dodatečné povolení tak, aby odpovídala požadavkům právních předpisů. Podle odpovědí respondentů dotazníkového šetření je jimi také zajištění stavební kázně, prevence či potrestání stavebníka stavícího černou stavbu.¹⁴⁶ Mé šetření ale prokazuje, že nařízené řízení o odstranění stavby není obecně považováno za efektivní. Takového názoru je necelých 69 % odpovídajících referentů stavebních úřadů i nadpoloviční většina odpovídajících osob technicky zaměřených a nadpoloviční většina respondentů ze skupiny osob právně vzdělaných.¹⁴⁷

Efektivita řízení se v případě, že se stavba nařizuje k odstranění, odvíjí zejména od jeho vykonatelnosti. Jak již bylo výše naznačeno, problematika vymožení faktického odstranění stavby není jednoduchá, zejména s ohledem na náklady, na které nejsou rozpočty obcí připraveny. Nicméně stavební úřad je povinen vynutit splnění povinnosti po povinném i proti jeho vůli,¹⁴⁸ a to prostřednictvím dvou možných alternativ. Zahájením exekuce samotným stavebním úřadem nebo vymožením povinnosti povinného skrze soudního exekutora. Nejen

¹⁴² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2008, sp. zn. 8 As 42/2007

¹⁴³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 3 As 18/2011

¹⁴⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. 1 Ans 9/2009

¹⁴⁵ viz Příloha č. 5

¹⁴⁶ viz Příloha č. 6

¹⁴⁷ viz Příloha č. 7

¹⁴⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 4. března 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98

z důvodu nepříliš rozsáhlých znalostí referentů stavebních úřadů s faktickým odstraňováním staveb, ale také z důvodu rychlosti a šetrnosti je vhodnější, aby stavební úřady podaly exekuční návrh¹⁴⁹ na vymožení povinnosti zdemolovat stavbu nebo její část, která je v rozporu se stavebním povolením,¹⁵⁰ k soudnímu exekutorovi. V případě provedení odstranění stavby soudním exekutorem vymůže soudní exekutor i náklady vzniklé v souvislosti s odstraněním stavby, a proto se jedná o velmi účelné a hospodárné řešení.¹⁵¹ Podle názorů referentů stavebních úřadů, stejně tak jako podle dalších respondentů, však vyplývá, že stavební úřady zřejmě možnosti vymožení odstranění stavby skrze soudní exekutory zcela nevyžívají. Obce jim ale zároveň nevyčlení dostatek prostředků z obecních rozpočtů k výkonu jejich rozhodnutí. K faktické demolici pak dochází pouze v méně než 5 % případů nařízeného odstranění stavby,¹⁵² k čemuž samozřejmě přispívá i možnost zažádat o dodatečné povolení. Ovšem z výsledků dotazníkového šetření je zřejmá i snaha se faktickému odstranění staveb vyvarovat, a proto zřejmě raději volí cestu dodatečného povolení tak, aby bylo zákonu vyhověno a stavba odpovídala stanovenými parametry. Ne vždy je však takového výsledku dosaženo i reálně.¹⁵³

¹⁴⁹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. července 1999, sp. zn. 20 Cdo 2539/98

¹⁵⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, sp. zn. 2 As 53/2007

¹⁵¹ KOMZÁK, Petr. *Vybrané aspekty exekuce vedoucí k odstranění stavby, část I.* [online]. právníprostor.cz, 19. prosince 2017 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/vybrane-aspekty-exekuce-vedouci-k-odstraneni-stavby>>.

¹⁵² viz Příloha č. 8

¹⁵³ viz kapitola 5

5 Dodatečné povolení stavby

Dle platné právní úpravy neplatí, že by všechny stavby, které se stanou předmětem řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1, písm. b) StavZ, musely být odstraněny. Jednou z možností, jak se může povinný bránit hrozící demolici stavby, je dodatečné povolení stavby. Jedná se o nástroj, prostřednictvím kterého mohou být uplatněny soukromoprávní zájmy (pod podmínkou přihlídnutí k zájmům veřejnoprávním) na legalizaci stavby a prostřednictvím kterého je možné zahájené řízení o odstranění nepovolené stavby zastavit. Vzhledem k výše uvedenému lze dodatečné povolení stavby zároveň definovat jako prostředek k dosažení účelu řízení o odstranění nepovolené stavby. Z toho vyplývá úzká spjatost řízení o žádosti na vydání dodatečného povolení stavby s řízením o odstranění nepovolené stavby. Není tedy možné stavbu dodatečně povolovat, aniž by bylo zahájeno řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1, písm. b) StavZ.¹⁵⁴ Také proto je řízení o dodatečném povolení stavby často považováno za jistou druhou fází řízení o nepovolené stavbě.¹⁵⁵

5.1 Zahájení řízení a jeho účastníci

Na rozdíl od řízení o odstranění stavby je řízení o dodatečném povolení stavby řízením návrhovým, neboť vlastníka (příp. stavebníka) není možné nutit, aby stavbu zlegalizoval. Řízení se zahajuje dnem podání žádosti, která musí vykazovat stejné náležitosti jako návrh na vydání stavebního povolení.¹⁵⁶ O možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby musí být vlastník (příp. stavebník) poučen stavebním úřadem již v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1, písm. b) StavZ. K tomu je mu dána lhůta 30 dnů ode dne doručení oznámení. Jedná se však pouze o lhůtu pořádkové povahy,¹⁵⁷ není lhůtou propadnou, a proto je možné žádost podat i po uplynutí lhůty, nebylo-li ještě vydáno rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.¹⁵⁸ Přihlíženo je také k žádosti podané ještě před zahájením řízení o odstranění stavby. V takovém případě se ale má za to, že žádost „byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby“,“¹⁵⁹ kvůli čemuž musí automaticky tento okamžik splývat s okamžikem přerušování řízení o odstranění stavby.

¹⁵⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. 1 Ans 9/2009

¹⁵⁵ VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb. Sborník ...*, s. 44.

¹⁵⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, sp. zn. 1 As 46/2006

¹⁵⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. 6 As 230/2015

¹⁵⁸ POLÁCHOVÁ, Martina. *Nařízení odstranění stavby*. [online]. Stavebníklub.cz, 29. října 2014 [cit. 28. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.stavebniklub.cz/33/narizeni-odstraneni-stavby-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z0GJMJAk4RdXgj2I-wpJXiU/>.

¹⁵⁹ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby je zasláno všem účastníkům řízení, jejichž okruh se oproti řízení o odstranění stavby liší. Účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby je ten, kdo by byl účastníkem řádně konaného stavebního řízení¹⁶⁰ a v případě, že „je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85“¹⁶¹ StavZ.

5.2 Průběh řízení

Předmětem řízení je žádost o dodatečné povolení stavby tak, aby bylo přerušeno řízení o odstranění nepovolené stavby zastaveno a stavba zlegalizována. Není-li žádost podána, není možné dodatečně stavbu povolit, stejně tak, jako v případě, že vlastník (příp. stavebník), který o dodatečné povolení žádá (dále také „žadatel“), neunesse důkazní břemeno, které na něj zahájením řízení o dodatečném povolení přechází.¹⁶² Žadatel je povinen doložit podklady ve stejném rozsahu, jakoby žádal o vydání řádného stavebního povolení. V případě, že je stavba stavěna v rozporu se stavebním povolením, musí předložit takové podklady, které zohledňují a dokládají odchylky od původní schválené projektové dokumentace. Nemusí ale předkládat to, co již má „stavební úřad k dispozici ze stavebního řízení a na jejichž obsah či platnost nemá odlišné provádění stavby vliv.“¹⁶³

Prostřednictvím všech předložených podkladů musí prokázat, že stavba

„a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,

b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,

c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“¹⁶⁴

Ostatním účastníkům řízení stavební zákon vymezuje oprávnění bránit svá práva námitkami a připomínkami, které mohou podávat poté, co je stavební úřad seznámí se všemi žadatelem předloženými podklady, k čemuž mu stanoví přiměřenou lhůtu.¹⁶⁵ Tato lhůta často v praxi končí při konání ústního jednání během ohledání místa. Podají-li účastníci své

¹⁶⁰ rozsudek krajského soudu v Ostravě ze dne 23. května 2012, sp. zn. 22 A 92/2010

¹⁶¹ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, sp. zn. 1 As 67/2011

¹⁶³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, sp. zn. 1 As 56/2011

¹⁶⁴ zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁵ WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

námítky po stanovené lhůtě, nepřihlíží se k nim, neboť ve vztahu k námítkám účastníků se v řízení o dodatečném povolení uplatňuje koncentrační zásada.¹⁶⁶

Odpovídá-li stavba předložené dokumentaci, ale také „v jaké fázi rozestavěnosti se stavba nachází, tedy co je již dokončeno a co bude teprve na základě dodatečného povolení realizováno, resp. jak bude stavba dokončena,“¹⁶⁷ zkoumá stavební úřad při ohledání místa, které je povinné, ale jeho absence je častým procesním pochybením.¹⁶⁸ V praxi se ovšem může objevit případ, v rámci něhož by upuštění od ohledání místa mohlo být obhajitelné¹⁶⁹ povinnostmi správních orgánů „postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby nebyly zbytečně zatěžovány.“¹⁷⁰

Po naplnění všech zákonných podmínek, které musí žadatel splnit, je možné vydat rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné stavby, kterým se řízení končí. Právní mocí rozhodnutí je následně rozhodnuto o zastavení řízení o odstranění stavby.¹⁷¹ Obsahově musí rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vykazovat stejné náležitosti jako řádné stavební povolení. „Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení.“¹⁷² Pokud naopak nejsou podmínky stanovené StavZ splněny, zejména pokud stavba není v souladu s příslušným územním plánem,¹⁷³ je žádost o dodatečné povolení stavby rozhodnutím zamítnuta. Po právní mocí zamítavého rozhodnutí je pokračováno v řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1, písm. b) StavZ.

Odporuje-li stavba obecným požadavkům na výstavbu, je otázkou, jakým způsobem se dá případný rozpor řešit. Mohou nastat situace, ve kterých by trvání na dodržení požadavků na výstavbu mohlo znamenat nepřiměřeně vysoké náklady, a to zejména v případech, kdy je nutné za účelem řádné legalizace stavby, vykonat další stavební práce. Stavební úřady jsou ale stejně jako jiné správní orgány povinny postupovat v souladu s již zmíněnou zásadou

¹⁶⁶ POLÁCHOVÁ, Martina. *Nářízení odstranění stavby*. [online]. Stavebníklub.cz, 29. října 2014 [cit. 28. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.stavebniklub.cz/33/narizeni-odstraneni-stavby-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_Z0GJMJAk4RdXgj2I-wpJXiU/>.

¹⁶⁷ HELEBRANTOVÁ, Vladimíra. Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi. *Stavební právo. Bulletin*, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 54 – 57.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ Redakce Stavební Právo. Bulletin. Ptejte se, odpovíme. *Stavební právo. Bulletin*, 2014, roč. 2014, č. 2, s. 70 – 72.

¹⁷⁰ zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷¹ LALÍK, Michal. *Sousedské spory dle stavebního zákona a jejich řešení v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 46.

¹⁷² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, sp. zn. 1 As 46/2006

¹⁷³ Kancelář veřejného ochránce práv. *Jen důslednost stavebních úřadů zabrání černým stavbám*. [online]. ochrance.cz, 23. března 2011 [cit. 1. února 2019]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/jen-duslednost-stavebnich-uradu-zabrani-cernym-stavbam/>>.

hospodárnosti.¹⁷⁴ V případě nápravy nepovolených staveb vznikají případné neočekávané náklady zejména vlastníkovi (příp. stavebníkovi), a to v příčinné souvislosti s jeho vlastním protizákonným jednáním. Přesto dle dotazníkového šetření považuje téměř třetina zodpovídajících referentů stavebních úřadů „nápravu“ černých staveb mnohdy v rozporu se zmíněnou zásadou hospodárnosti. Naopak pouhá zhruba desetina technicky zaměřených osob i právně vzdělaných osob shledala nesouladnost s danou zásadou.¹⁷⁵ Takový závěr může být opodstatněn např. tím, že v případě stavby postavené v rozporu s nástroji územního rozvoje, vznikají zbytečné náklady jak na straně žadatele o dodatečné povolení, tak na straně stavebního úřadu, který řízení o dodatečném povolení vede, neboť v takovém případě nikdy nelze dodatečné povolení vydat. Pokud by úprava ale umožňovala nekompromisní nařízení demolice stavby postavené v rozporu se stavebním povolením, je-li stavba postavena mimo stavebním povolením vymezené území, jak bylo výše navrhováno, tedy bez možnosti následné legalizace, zbytečné náklady by nevznikaly a pravděpodobně by se snížil i celkový výskyt nepovolených staveb.

5.3 Účel a efektivita řízení

Cílem řízení o dodatečném povolení stavby je zejména „*dodatečné zhojení vady, kterou je vědomá ignorance zákona*“¹⁷⁶ vlastníkem (příp. stavebníkem) pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba odpovídá zákonem stanoveným požadavkům. Je-li dodatečné povolení tedy vydáno, lze předpokládat, že takto zlegalizovaná stavba odpovídá veřejnému zájmu, je v souladu s nástroji územního rozvoje i s obecnými požadavky na výstavbu.

Jestliže nepovolená stavba, jež má být dodatečně povolena, trpí technickým rozporem,¹⁷⁷ jenž spočívá v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, je možné v jistých případech zažádat o výjimku z takto stanoveného pravidla. Např. je možné v odůvodněných případech povolit, aby parametry hlavních schodišť a chodeb rodinných domů nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci byly nižší, než je uloženo.¹⁷⁸ V jiných než zákonem povolených případech však není odchýlení se možné a až na tyto odchylky jsou obecné požadavky na stavby kogentní. Dle dotazníkového šetření a názoru většiny technicky zaměřených respondentů i názoru celé poloviny právně vzdělaných respondentů by ale umožnění odklonu

¹⁷⁴ viz § 6 odst. 2 SŘ

¹⁷⁵ viz Příloha č. 9

¹⁷⁶ AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: povolování, užívání a odstraňování staveb. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 23, č. 9, s. 274 – 278.

¹⁷⁷ viz kapitola 4

¹⁷⁸ vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

v opodstatněných případech bylo vhodné. Stejně pravidlo by muselo být samozřejmě aplikovatelné předně v rámci řádného povolování staveb a vždy s podmínkou doložení patřičných dokladů prokazujících nezávadnost (např. vyjádření od příslušné krajské hygienické stanice) a opodstatněnost udělení výjimky. Od názoru techniků a právníků se naopak liší názor odpovídajících referentů stavebních úřadů, z nichž by pouze třetina považovala takovou úpravu za vhodnou.¹⁷⁹

Pokud ale není možné napravit rozpor s kogentními obecnými požadavky na výstavby udělením výjimky, není možné dodatečně stavbu povolit bez potřebných stavebních úprav. Tyto mohou být mnohdy nepřiměřeně nákladnější vzhledem k rozsahu rozporu i dalším okolnostem případu a především fakticky nemusí vést k vytyčenému cíli řízení o dodatečné povolení, ale naopak mohou vést k jednání nesouladnému se zmíněnou zásadou hospodárnosti.¹⁸⁰

Na danou úvahu mě přivedl zejména reálný případ z praxe: rozestavěná stavba (garáž pro dvě auta) jako součást společného jmění manželů byla postavena po získání řádného stavebního povolení pro stavbu rodinného domu. Po rozvodu manželů nabyla pozemek do svého výlučného vlastnictví v dobré víře manželka, jež se rozhodla po konzultaci s architektem přebudovat garáž na rodinný domek o velikosti 1+kk. V rámci změny stavby před jejím dokončením byla do projektové dokumentace zanesena kompoziční změna spočívající zejména v zanesení oken a dále vnitřní přeměně garáže na rodinný dům. Při přeměňování objektu bylo zjištěno, že stavba garáže neodpovídá své původní projektové dokumentaci, což mělo následně dopad zejména na světlou výšku obytné místnosti nově přebudovaného rodinného domku. Světlá výška, neboli vzdálenost mezi nejvyšším bodem podlahy a nejnižším bodem stropu, je jakési magické číslo stanovené pro jednotlivé druhy místností vyhláškou.¹⁸¹ V případě obytných místností rodinného domu musí světlá výška stropu dosahovat 2,5 m. Jsou-li v obytné místnosti přiznány nosné trámy, je třeba světlou výšku ovšem měřit po spodní líc trámu,¹⁸² což v daném konkrétním případě znamenalo rozpor stavby s obecnými požadavky na výstavbu, neboť ačkoliv byla v částech mezi trámy vzdálenost 2,5 m mezi podlahou a stropem dodržena, po spodní líc trámů činila vzdálenost jen 2,35 m.

¹⁷⁹ viz Příloha č. 10

¹⁸⁰ viz § 6 odst. 2 SŘ

¹⁸¹ vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸² MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odbor stavebního řádu: *Měření světlé výšky místností: Stanovisko Odboru stavebního úřadu MMR č. j. 29137/2013 ze dne 25. září 2013*. Stavebně právní praxe, ročník XVI, č. 6/2013, s. 5. Dostupné na <https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/SSP/2013/06_ssp.pdf>.

Příslušný stavební úřad vyzýval k opravě údajů v projektové dokumentaci tak, aby světlá výška po spodní líc trámu činila potřebných 2,5 m. I přes argumentaci architekta, odůvodněním daného rozporu špatně provedenou původní stavbou i technickou a finanční nákladností případného zvýšení stropu, stavební úřad po uplynutí lhůty stanovené k opravě projektové dokumentace řízení zastavil. Odvolací stavební úřad rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení zrušil z důvodu procesního pochybení a nařídil pokračování v řízení s povinností ohledání místa. Místním šetřením bylo zjištěno, že změna stavby před jejím dokončením byla již zrealizována, aniž bylo vyčkáno na její povolení, a proto bylo zahájeno řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1, písm. b) StavZ.

Prostřednictvím dodatečné žádosti o povolení stavby bylo třeba prokázat, že stavba je v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, tedy že světlá výška stropu v obytné místnosti dosahuje 2,5 m po spodní líc nosného trámu. Po konzultacích s referenty stavebních úřadů bylo nalezeno řešení v podobě přístavby nové obytné místnosti v přibližné hodnotě 500.000 Kč. Náklady na zvednutí střechy a zvýšení stropu by byly sice nižší (přibližně 350.000 Kč), ovšem jednalo by se o mnohem technicky náročnější řešení. Bývalá obytná místnost se světlou výškou stropu po spodní líc nosného trámu 2,35 m je dle nové projektové dokumentace označena jako sušárna, ačkoliv je větší než nová obytná místnost. Samozřejmě se jednalo o pouhé účelové jednání tak, aby stavba mohla být po souhlasu stavebního úřadu řádně užívána. Spolu s přístavbou nové obytné místnosti byla tato nepovolená stavba dodatečně povolena. Nejdříve však bylo nutné zažádat o vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu, neboť přístavba je realizována na (dříve) trvalém travním porostu. V daném případě tedy bylo z důvodu nemožnosti odchylky od kogentní úpravy vynaloženo poměrně nepřiměřených vyšších nákladů na straně vlastnice stavby, které si sama objektivně nezpůsobila. Ačkoliv bylo dosaženo cíle řízení o dodatečné povolení stavby a stavba je v těchto časech realizována v souladu s nástroji územního rozvoje, s veřejným zájmem i v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, fakticky je takového souladu dosaženo jen „papírově“, neboť přese všechno bude v daném případě jako obytná místnost využívána oficiální sušárna se světlou výškou stropu 2,35 m měřenou po spodní líc trámu.

Shrnu-li danou úvahu, kvůli kogentnosti úpravy, která neumožňuje odchylky, mohou v praxi vznikat situace, v nichž je vlastník (příp. stavebník), který chce zabránit odstranění své stavby, nucen vynaložit jisté náklady. Vede-li takové vynaložení nákladů k faktickému cíli, který řízení o dodatečném povolení stavby předpokládá, jsou takové výdaje účelné a řízení o dodatečném povolení stavby je efektivní, neboť je reálně dosaženo souladnosti se všemi předpoklady, které StavZ předpokládá.

Pokud je ovšem možné jednáním „na oko“ normy obejít, řízení dle mého názoru efektivní není. Má-li být účelné, je třeba, aby stavby nebyly legalizovány pouze „papírově“, nýbrž aby bylo i reálně dosaženo cíle a účelu řízení o dodatečném povolení stavby. Než aby bylo zastřeně vyhovováno dikci zákona, považuji za vhodnější, aby stavby buďto nebyly vůbec dodatečně povolovány, nebo aby bylo stavebním úřadům umožněno v jistých případech za řádného opodstatnění a doložení relevantních stanovisek ze strany vlastníka (příp. stavebníka) nepovolené stavby udělovat výjimky, nebude-li tím ohrožena veřejnost (stejně tak jako v případě žádosti o vydání řádného stavebního povolení či jiného opatření stavebního úřadu).

Navážeme-li zde na kapitolu 4, dodatečné povolení stavby by dle mého názoru mělo být předně omezeno. Řízení o dodatečném povolení stavby by vůbec nemělo být vedeno v případě stavby v rozporu se stavebním povolením, spočívá-li rozpor v odlišném umístění stavby, a v případě černé stavby stavěné či postavené nově na dosud nevyužitém území. V případě nepovolených staveb v rozporu se stavebním povolením z důvodu technického rozporu, které jsou v souladu s územním plánem i veřejným zájmem, by naopak mělo být umožněno podání žádosti o dodatečné povolení stavby, stejně tak jako v případě existence stavby bez stavebního povolení, která však nebude využívat nově dosud nezastavěného území (např. změna stavby, rekonstrukce).

Závěr

Cílem této práce bylo zodpovědět stanovené výzkumné otázky a zhodnotit dostatečnost úpravy odstraňování staveb ve stavebním zákoně a vymežit zájmy, které jsou řízením o odstranění stavby zahájeným z jednotlivých legálních důvodů i řízením o dodatečném povolení stavby chráněny. V závislosti na tom následně posoudit, zda je řízení o odstranění ve svém konečném důsledku efektivní a popřípadě navrhnout řešení, které napomůže lepší účelnosti a snazšího dosahování cílů, které zákon dává řízení o odstranění stavby za úkol.

Jedním z hlavních zdrojů informací pro účely zkoumání dopadů právní úpravy v praxi se staly výsledky dotazníkového šetření, které probíhalo v období od listopadu 2018 do ledna 2019. Výzkum spočíval ve sběru odpovědí na otázky od předem vymezeného okruhu respondentů. Zřejmě za nejvýznamnější a nejzdařilejší považuji vyhodnocení odpovědí referentů stavebních úřadů. V období listopadu 2018 jsem obeslala všechny stavební úřady obecních úřadů obcí s rozšířenou působností se žádostí o poskytnutí informace právě formou zodpovězení online dotazníku. Ač jsem se bála nízké návratnosti, z celkových 694 oslovených respondentů jich 269 vyplnilo online dotazník, z čehož vyplývá celková úspěšnost vyplnění dotazníku 35,9 %.¹⁸³ Právě z tohoto důvodu mohou být výsledky dotazníkového šetření získané sběrem odpovědí od referentů stavebních úřadů považovány za věrohodné. Zároveň musím na tomto místě uznat své celkové překvapení z ochotnosti a přízlivosti, se kterou se mi vyplněné dotazníky vracely. Mnozí respondenti mě nad rámec dotazníku kontaktovali a psali mi o svých poznatcích z praxe, někteří dokonce žádali o zaslání výsledků šetření. Samozřejmě jsem se ale setkala i s negativní odezvou.

Výsledky dotazníkového šetření mi napomohly pochopit vnímání řízení o odstranění stavby v praxi a odpovědět na otázku, zda může právní úprava řízení o odstranění stavby tak, jak je stanovená, dopadat na všechny případy, které praxe přináší, aby bylo stále efektivní a dosahovalo vytyčeného cíle.

První část práce se věnuje problematice odstraňování staveb komplexně a zaměřuje se obecně na rozsáhlost úpravy. Komparace české právní úpravy s právní úpravou platnou na Slovensku poukazuje na fakt, že česká právní úprava ve stavebním zákoně není v porovnání s cizí právní úpravou méně rozsáhlá. Ačkoliv jsem předpokládala, že úprava není zcela dostačující a není schopna přiměřeně dopadnout na kauzy reálného života, musím uznat, že tuto hypotézu potvrzují, a to pouze částečně, výsledky dotazníkového šetření, ze kterých plyne, že dle povědomí osob, jež se v rámci svého zaměstnání s odstraňováním staveb

¹⁸³ viz kompletní výsledky dotazníkového šetření, které jsou součástí této diplomové práce zaznamenané na CD-ROM

potýkají, není úprava odstraňování staveb jednoznačně dostačující a mohou nastat situace, na něž úprava nedokáže uspokojivě reagovat. Následné části práce však poukazují alespoň na částečnou potřebu změny úpravy za účelem předejití existence nepovolených staveb a dosažení vyšší efektivity řízení.

Třetí a čtvrtá kapitola práce se soustředí na nařízené odstraňování staveb a skýtá v sobě rozbor všech legálních důvodů pro vedení tohoto správního řízení proti vůli vlastníka se zaměřením na zájmy, které jsou řízením chráněny a účel jednotlivých druhů řízení o odstranění stavby. Účel řízení o odstranění stavby se odvíjí od zájmu, který je dle dikce zákona a příslušné literatury, judikatury i odborných článků ryze veřejný přesně tak, jak jsem očekávala, tedy bez možnosti odchylky s ohledem na specifické okolnosti konkrétního případu. Přesto referenti stavebních úřadů vnímají nařízené řízení o odstranění stavby často jinak a jako převažující zájem považují mnohdy soukromý zájem vlastníka odstraňované stavby či zájem nad schválením dodatečného povolení stavby, ačkoliv byla otázka zaměřující se na zájem, který řízení o odstranění stavby hájí, položena obecně.

Otázka efektivnosti a účelnosti řízení, na kterou se diplomová práce zaměřuje, je mnohem složitější a odborná literatura a jiné oficiální zdroje se jí příliš nezabývají. Jediným zdrojem informací se mi pro dosažení nějakého závěru proto staly pouze výsledky dotazníkového šetření a osobní zkušenosti. Jelikož však reakce respondentů směřovala v rámci otázek týkajících se efektivnosti řízení o odstranění stavby na nepovolené stavby a moje vlastní zkušenost se taktéž váže k případu nepovolené stavby, bylo zkoumání efektivnosti a účelnosti zaměřeno především na řízení o odstranění stavby zahájeného z důvodu dle ustanovení § 129 odst. 1, písm. b) StavZ. Naopak efektivnost řízení o odstranění stavby z jiných důvodů než pro existenci nepovolené stavby jsem nebyla schopna dostatečně určit.

Efektivita řízení se odvíjí od finálního výsledku konání, který v případě řízení o odstranění nepovolené stavby spočívá ve vymožení odstranění stavby nebo v její následné legalizaci. Vykonatelnost řízení o odstranění stavby je ale důvodem, pro který není považováno řízení o odstranění stavby respondenty mého dotazníkového šetření za efektivní. Stavební zákon určuje pravidla pro vymožení nařízeného odstranění stavby, ale tyto se v praxi, jak vyplynulo z dotazníkového šetření, zřejmě zcela nevyužívají. Reálně k odstranění stavby příliš nedochází, a má-li být tedy řízení efektivní, je třeba, aby bylo účelu řízení o odstranění nepovolené stavby (stavu souladnosti se zákonem) dosaženo prostřednictvím dodatečného povolení stavby.

Efektivitu dodatečného povolování staveb jsem byla schopna posoudit pouze na základě vlastní zkušenosti s případem nepovolené dodatečně legalizované stavby a pomocí analýzy platné právní úpravy a komplexní analýzy odpovědí dotazníkového šetření. Jelikož je řízení o dodatečném povolení stavby referenty stavebních úřadů zřejmě upřednostňováno, neboť se nařizování odstranění staveb snaží vyhýbat, mohou reálně následně nastat případy, v nichž je souladnosti se zákonem, a tedy vyžadovaného smyslu řízení o odstranění nepovolené stavby dosaženo pouze formálně a nikoli i fakticky.

Závěrem proto nemohu řízení o odstranění nepovolené stavby považovat za příliš efektivní, neboť ve skutečnosti nedochází k nastolení stavu souladnosti se zákonem. Efekt, který lze ovšem vždy spatřovat, je skutečný dopad na právní sféru vlastníka takové stavby, který lze dle velké skupiny respondentů považovat za jistý druh sankce. Obdobný názor bylo možné nalézt také v rámci odpovědí na otevřené otázky.

Za účelem dosažení lepší efektivnosti byla proto v rámci kapitoly čtvrté a páté navržena změna právní úpravy tak, aby i reálně bylo dosahováno zákonem vyžadovaného stavu, ale zároveň aby byl eliminován výskyt černých staveb, na což apelovali i respondenti dotazníkového šetření a na což se v současné době snaží reagovat i MMR prostřednictvím předkládané novely stavebního zákona. Především by dle mého názoru mělo být rozlišováno mezi stavbou postavenou zcela bez stavebního povolení nebo jiného potřebného souhlasu stavebního úřadu a stavbou postavenou v rozporu s ním. Následně by např. stavby postavené zcela bez součinnosti se stavebním úřadem neměly být dodatečně legalizovány, ale rovnou nařízeny k odstranění, čímž by došlo ke snížení jejich výskytu.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: praktická právní příručka*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 228 s.

DOLEŽAL, Jiří a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související: s poznámkami*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2006. 704 s.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. 178 s.

MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s.

LALÍK, Michal. *Legalizace staveb*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 288 s.

LALÍK, Michal. *Sousedské spory dle stavebního zákona a jejich řešení v praxi*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 272 s.

Komentářová literatura

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základní práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 931 s.

PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. 880 s.

MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 899 s.

MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s.

MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 852 s.

VEDRAL, Josef a kol. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.

POTĚŠIL, Lukáš a kol.: *Stavební zákon - online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015. Dostupné na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42q&tocid=nnptembrgzpw62zrl42q>.

Odborné články

AULICKÁ, Jana. Judikatura NSS: povolování, užívání a odstraňování staveb. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 23, č. 9, s. 274 – 278.

PLOS, Jiří. Nový stavební zákon – 5. díl – Územní řízení. *Bulletin České komory architektů*, 2008, roč. 2008, č. 1, s. 41 – 45.

ČERNÍN, Karel. Opakované stavební řízení. *Správní právo*, 2007, roč. 50, č. 2, s. 57-72.

HELEBRANTOVÁ, Vladimíra. Na otázkami řízení o odstranění podle stavebního zákona v praxi. *Stavební právo. Bulletin*, 2015, roč. 2015, č. 3, s. 54 – 57.

WESTPHALOVÁ, Lenka, TICHÁČEK, Jiří. K problematice o odstranění stavby podle stavebního zákona. *Právní fórum*, 2005, roč. 2, č. 7, s. 264 – 266.

NEUBAUEROVÁ, Stanislava. Platnost územního rozhodnutí, stavebního povolení a dalších právních titulů k umístění či provádění stavby – postřehy z praxe. *Stavební právo. Bulletin*, 2017, roč. 2017, č. 3, s. 63 – 69.

Redakce Stavební Právo. Bulletin. Ptejte se, odpovíme. *Stavební právo. Bulletin*, 2014, roč. 2014, č. 2, s. 70 – 72.

Právní předpisy

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

zákon č. 64/1894 mor.z.z., kterým vydává se stavební řád pro markrabství Moravské, vyjma zemské hlavní město Brno, král. hlavní město Olomouc, král. města Jihlavu a Znojmo, pak jejich místa předměstská, ve znění zákona č. 44/1914 mor.z.z. účinném ke dni 5. října 1914

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

zákon č. 350/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 50/1976 Z.z., Zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2010, sp. zn. 7 As 54/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. července 2017, sp. zn. 4 As 106/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. března 2007, sp. zn. 8 As 28/2005
rozhodnutí krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. října 2000, sp. zn. 30 Ca 113/2000
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. 8 As 31/2007
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2010, sp. zn. 3 Ans 11/2010
rozsudek krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. listopadu 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97
nález Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. června 2017, sp. zn. 6 As 302/2016
rozsudek krajského soudu v Plzni ze dne 19. března 2013, sp. zn. 30 A 3/2012
nález Ústavního soudu ze dne 4. března 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2011, sp. zn. 9 Ans 8/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2015, sp. zn. 1 As 62/2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2012, sp. zn. 2 As 102/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. května 2010, sp. zn. 8 As 61/2013
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 3 As 18/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. 1 Ans 9/2009
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2008, sp. zn. 8 As 42/2007
nález Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, sp. zn. 2 As 53/2007
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. července 1999, sp. zn. 20 Cdo 2539/98
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, sp. zn. 1 As 67/2011
rozsudek krajského soudu v Ostravě ze dne 23. května 2012, sp. zn. 22 A 92/2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, sp. zn. 1 As 56/2011
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. února 2007, sp. zn. 1 As 46/2006
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. 6 As 230/2015

Internetové zdroje

UMLÁKOVÁ, Zdena. *Kdy může stavební úřad nařídít odstranění stavby, terénních úprav nebo zařízení?* [online]. ESTAV.cz, 21. srpna 2018 [cit. 7. listopadu 2018]. Dostupné na <<https://www.estav.cz/cz/6478.kdy-muze-stavebni-urad-naridit-odstraneni-stavby-terennich-uprav-nebo-zarizeni>>.

POLÁCHOVÁ, Martina. *Narizení odstranění stavby*. [online]. Stavebníklub.cz, 29. října 2014 [cit. 28. ledna 2019]. Dostupné na <https://www.stavebniklub.cz/33/narizeni-odstraneni-stavby-uniqueidgOkE4NvrWuOKaQDKuox_ZOGJMJAk4RdXgi2I-wpJXiU/>.

Kancelář veřejného ochránce práv. *Jen důslednost stavebních úřadů zabrání černým stavbám*. [online]. ochrance.cz, 23. března 2011 [cit. 1. února 2019]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2011/jen-duslednost-stavebnich-uradu-zabrani-cernym-stavbam/>>.

ANDRÁŠIK, Petra. *Odstraňování černých staveb*. [online]. FrankBold.org, 9. ledna 2018 [cit. 1. února 2019]. Dostupné na <<https://frankbold.org/poradna/kategorie/uzemni-a-stavebni-rizeni/rada/odstranovani-cernych-staveb>>.

REMEŠ, Josef a kol. *Obytné místnosti a podlahová plocha v prostorách se šikmými stropy*. [online]. tzbinfo.cz, 20. června 2006 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://stavba.tzb-info.cz/hruba-stavba/14360-obytne-mistnosti-a-podlahova-plocha-v-prostorach-se-sikmymi-stropy>>.

KOMZÁK, Petr. *Vybrané aspekty exekuce vedoucí k odstranění stavby, část I*. [online]. právníprostor.cz, 19. prosince 2017 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/vybrane-aspekty-exekuce-vedouci-k-odstraneni-stavby>>.

ČTK. *MMR: Nový stavební zákon zkrátí povolování v průměru na jeden rok*. [online]. ceskenoviny.cz, 5. února 2019 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mmr-novy-stavebni-zakon-zkrati-povolovani-v-prumeru-na-jeden-rok/1718109>>.

Jiné

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga3f6mjygnpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odbor stavebního řádu: *Možnost přímého zákroku pro odvrácení nebezpečí: Stanovisko odboru stavebního řádu MMR č. j. 20197/00-32/k- 479 ze dne 9. 10. 2000 k problematice vymezení pojmu "bezprostředně" v případech vydání příkazu k odstranění stavby*. Praha, 2000, č.2/2001/07 VMmr. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document->

view.seam?documentId=oz5f6mrqgayv6ms7ga3v65tnnvzc2ma&groupIndex=2&rowIndex=0

>.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odbor stavebního řádu: *Měření světlé výšky místností: Stanovisko Odboru stavebního řádu MMR č. j. 29137/2013 ze dne 25. září 2013.* Stavebně právní praxe, ročník XVI, č. 6/2013, s. 5. Dostupné na https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/SSP/2013/06_ssp.pdf.

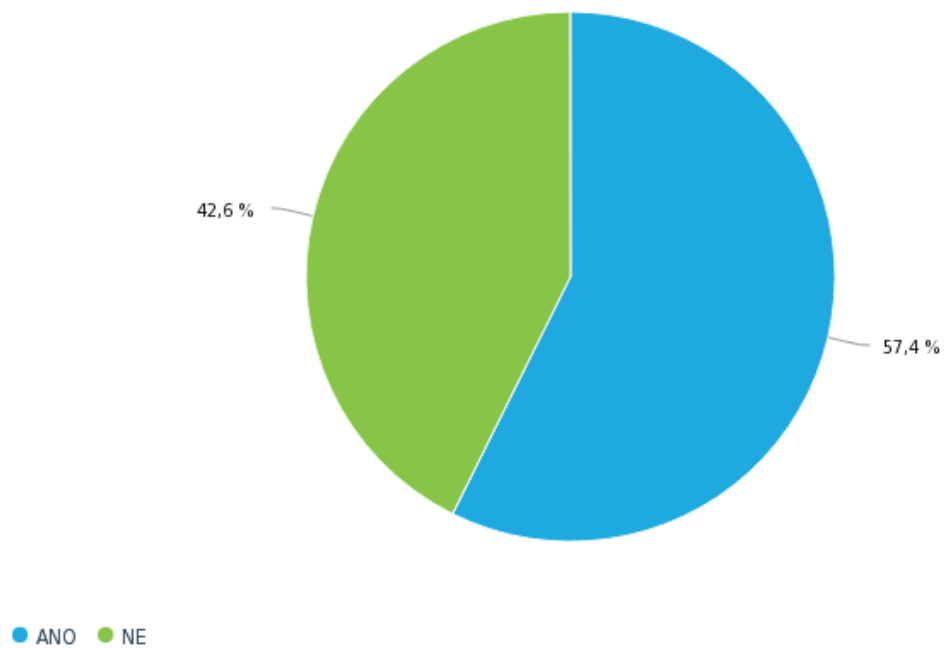
Přílohy

Příloha č. 1

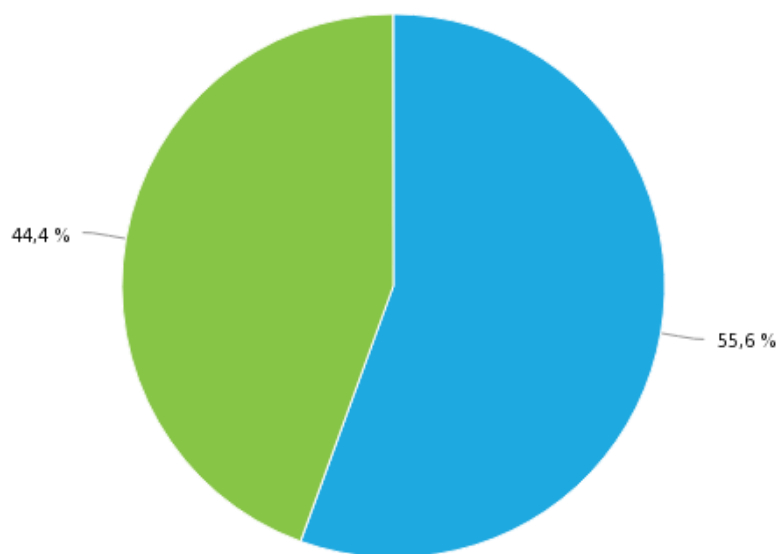
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Považuje právní úpravu odstraňování staveb obecně za dostatečnou?

Referenti stavebních úřadů:

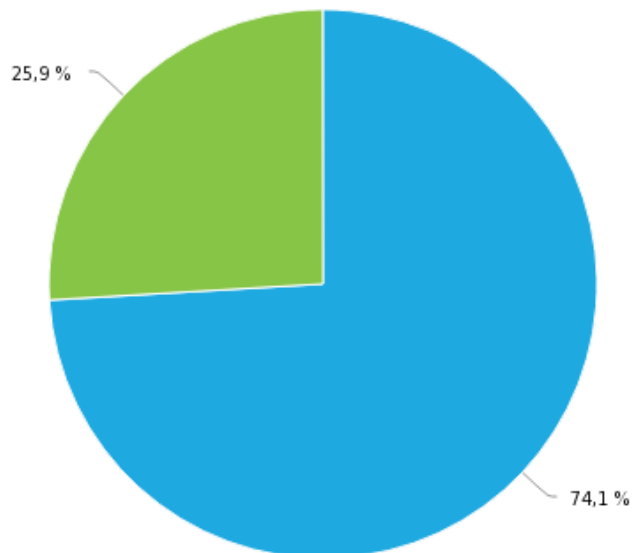


Osoby technicky zaměřené:



● ANO ● NE

Osoby s právním vzděláním:



● ANO ● NE

Příloha č. 2

Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: V případě záporné odpovědi za otázku č. 1 prosím uveďte, v čem spatřujeme nedostatečnost právní úpravy a proč.

Výběr nejčastějších a nejpřínosnějších odpovědí

Referenti stavebních úřadů:

- Problém s vymahatelností práva.
- Odstranění stavby nelze v praxi vymoci, obec nemá dostatek finančních prostředků na provedení daných stavebních prací, výkon rozhodnutí by měl řešit stát na své náklady prostřednictvím techniky ve svém vlastnictví.
- Převážení soukromého práva nad veřejným, zneužití institutu dodatečného povolení staveb.
- Možnost žádat o dodatečné povolení opakovaně.
- Úprava jako taková není vyloženě špatná a u poctivých stavebníků a staveb, u kterých je zájem vlastníka je odstranit, je dostačující. Ale u notorických černých stavebníků, nebo "nepoctivých" stavebníků, tam, kde není možné stavbu dodatečně povolit, je špatná vymahatelnost výkonu rozhodnutí - chybí větší podpora stavebním úřadům v případě, že je nutné provést výkon rozhodnutí vybranou firmou a je nutné vymáhat náklady.
- Odstranění staveb na základě pravomocného rozhodnutí je čistě právnickým sporem a pro technika se stavebním vzděláním je to velice těžké.
- Stavba bez povolení by měla být striktně odstraněna, neměly by se dodatečně povolovat, tím by se snížil narůstající počet „černých staveb.“
- Zákon by neměl dodatečně povolovat stavby (opravdu jen výjimečně), každý kdo chce provádět stavbu má několik možností se informovat jaké povolení pro stavbu si musí vyřídit.

Osoby technicky zaměřené:

- Dlouhá a složitá vymahatelnost.
- Nikdy se odstranění nerealizuje, protože se vždy faktickému odstranění předejde tím, že se něco doloží, atd. Přestupníci si z toho dělají legraci.
- Není možné efektivně a reálně řešit odstranění zjevně účelové „černé stavby“.

Osoby s právním vzděláním:

- Ustanovení zákona jsou stručná, je třeba přesnější právní úpravy.
- Úprava nedopadá uspokojivě na veškerou problematiku, kterou praxe přináší.
- Problém s vymahatelností.
- Současná úprava umožňuje opomenutému účastníkovi uplatnit svá práva toliko do 1 roku od (protizákonného) povolení stavby, zatímco (protizákonné) rozhodnutí opravňuje stavebníka započít se stavbou ve lhůtě 2 let. Stavebníkovi tak stačí 1 rok počkat.

Příloha č. 3

E-mailová komunikace s vybranými referenty stavebních úřadů

3. 12. 2018

Pošta – lenka.pumprlova01@upol.cz

RE: Dotazník

OU Pernink - stavební úřad, Marian Panák

po 03.12.2018 14:26

Komu: Pumprlova Lenka <lenka.pumprlova01@upol.cz>;

Jistě, můžete je to záležitost , po které volám na každém školení o které se jaksi ví ale bohužel se do ní nikomu moc nechce a úředníci na ministerstvu jsou malí páni a nechají se převálcovat našimi poslanci a jejich mnohdy nesmyslnými vsuvkami do stavebního zákona, kterými lobují za toho či onoho ale ne pro urychlení a zjednodušení celého systému.

From: Pumprlova Lenka <lenka.pumprlova01@upol.cz>
Sent: Monday, December 3, 2018 2:18 PM
To: OU Pernink - stavební úřad, Marian Panák <stavebni@pernink.eu>
Subject: Re: Dotazník

To jsou velice zajímavé informace, mohu je případně nadále použít? Mohla bych užít naší mailovou komunikaci jako podklad pro práci s přiznáním Vašich údajů, nebo raději v anonymní verzi?

Ještě jednou děkuji,

Lenka Pumprlová.

Od: OU Pernink - stavební úřad, Marian Panák <stavebni@pernink.eu>
Odesláno: pondělí 3. prosince 2018 14:15
Komu: Pumprlova Lenka
Předmět: RE: Dotazník

Ještě jedna, připomínka myslím si , že pokud nebude možné odstraňování staveb financovat ze zdrojů min.pro místní rozvoj, nebude i nadále vidět snaha stavebních úřadů o odstranění , jelikož finanční zátěž pro obec v níž sídlí stavební úřad je likvidační.

A snad poslední povšimnutí takové všeobecné , dokud nebudou stavební úřady přímo pod svým ministerstvem a budou částečně v moci obcí a měst nebude systém nikdy plnohodnotně fungovat. Dle mého by to vyžadovalo velkou reformu , kde by vše řídilo financovalo a spravovalo příslušné ministerstvo a to od volby, dosazení úředníků, přes programové vybavení , až po nákup toaletního papíru. Stát by tím ušetřil nemalé náklady a zrychlil by se i proces rozhodování některých úředníků.

Návrh jsem konzultoval s paní Ing.Pavlovou z min.pro místní rozvoj , sdělila mi , že proti tomuto návrhu s postavila řada obcí , která by tím přišla o zaručený příjem do obecní pokladny.

Mgr. Marian Panak
Stavební úřad Pernink
T.G.Masaryka 1
362 36 Pernink
Email: stavebni@pernink.eu
Tel.: 353892221

From: Pumprlova Lenka <lenka.pumprlova01@upol.cz>
Sent: Monday, December 3, 2018 1:37 PM
To: OU Pernink - stavební úřad, Marian Panák <stavebni@pernink.eu>
Subject: Re: Dotazník

Dobrý den,

děkuji Vám za Vaši zpětnou vazbu.

Právě zkušenost z praxe mě přiměla se v rámci své DP na oblast odstraňování staveb zaměřit.

Otázka č. 1 je položena komplexně - tedy zahrnuje v sobě jak dobrovolné tak nařízené odstraňování staveb, proto v sobě obsahuje slovo "obecně". Každopádně děkuji za Vaši připomínku, poznamenám si ji a při vyhodnocování k ní přihlédnu s dovolením přihlédnu. :)

Hezký zbytek dne,

Lenka Pumprlová.

Od: OU Pernink - stavební úřad, Marian Panák <stavebni@pernink.eu>
Odesláno: pondělí 3. prosince 2018 13:29
Komu: Pumprlova Lenka
Předmět: Dotazník

Dobrý den vážená slečno Pumprlová, přeji hodně úspěchů ve Vaší dipl.práci. Myslím si však, že nic nenahradí přímou zkušenost v terénu a to u těch nejnižších stavebních úřadů. Tam teprve zjistíte, že praxe je daleko odkloněna od papírové verze.

Dále si myslím, že máte i špatně položenou otázku č.1 jelikož není zřejmé, že se jedná o nařízené odstraňování staveb. V prvopočátku jsem si myslel, že se to bude týkat souhlasu s žádostí o odstranění stavby. V praxi se mi za 8 let nepodařilo jedinou stavbu odstranit a pokud vím tak snad Měú K.Vary paní Doubová odstranila jednu a už by do toho prý nikdy znovu nešla.

Mgr. Marian Panák
Stavební úřad Pernink
T.G.Masaryka 1
362 36 Pernink
Email: stavebni@pernink.eu
Tel.: 353892221

dotazník

Pavel malec

po 03.12.2018 7:22

Komu: Pumprlova Lenka <lenka.pumprlova01@upol.cz>;

Dobrý den.

K Vašemu dotazníku ještě doplním něco navíc.

Vést řízení o odstranění stavby a vydat rozhodnutí k odstranění je jen jedna věc. Největší problém nastane v době, kdy má dojít k realizaci odstranění stavby. Zastupitelstvo města nebo obce, kde je stavební úřad musí schválit nemalé finanční prostředky na výkon odstranění stavby. Zastupitelé tyto prostředky v 70% neschválí. Odstraňovaná stavba je v jiné obci, vlastník stavby je nemajetný (nebude možné vymoci prostředky na odstranění zpět). Pak se stavební úřad dostává do patové situace, protože nemůže nechat stavbu fyzicky odstranit. Řešením by bylo zřízení Státního stavebního úřadu (nespadající pod obce) a vlastního rozpočtu pro odstraňování staveb.

Přeji příjemný den.

Pavel Malec

referent stavebního úřadu

Městský úřad Budišov nad Budišovkou
odbor BH, služeb, ŽP, výstavy a ÚP
Halaškově náměstí 2
747 87 Budišov nad Budišovkou

T + 420 556 312 043

E p.malec.mu@budisovnb.cz

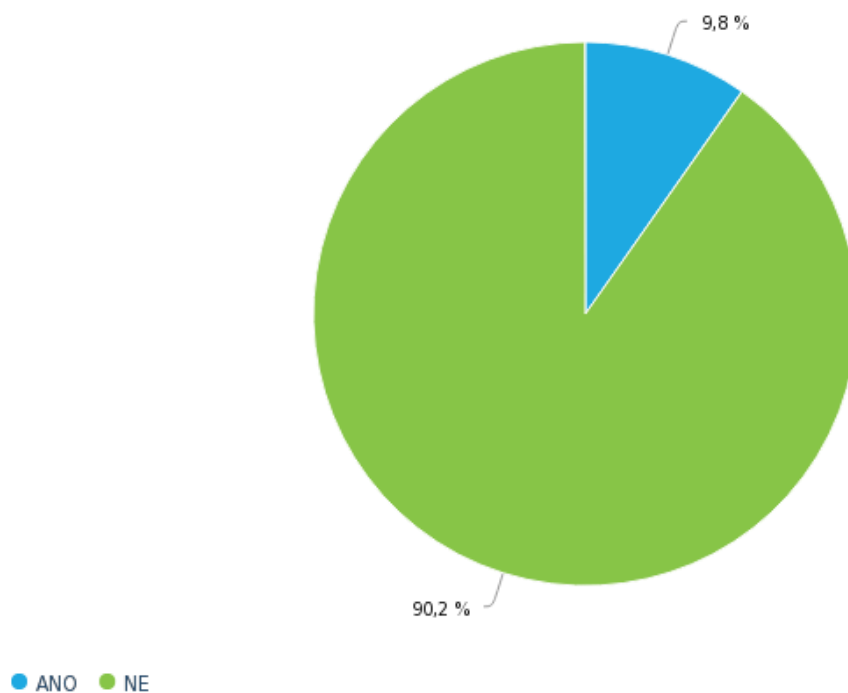
W www.budisov.eu

Příloha č. 4

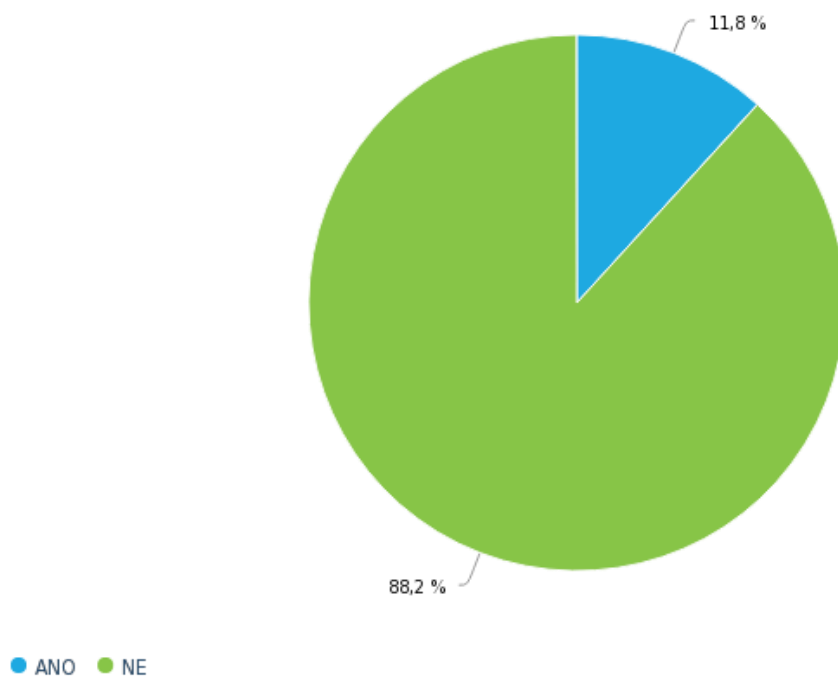
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Setkali jste se někdy s případem nařízeného odstranění stavby, které bylo zřejmě s ohledem na okolnosti daného případu nepřiměřené?

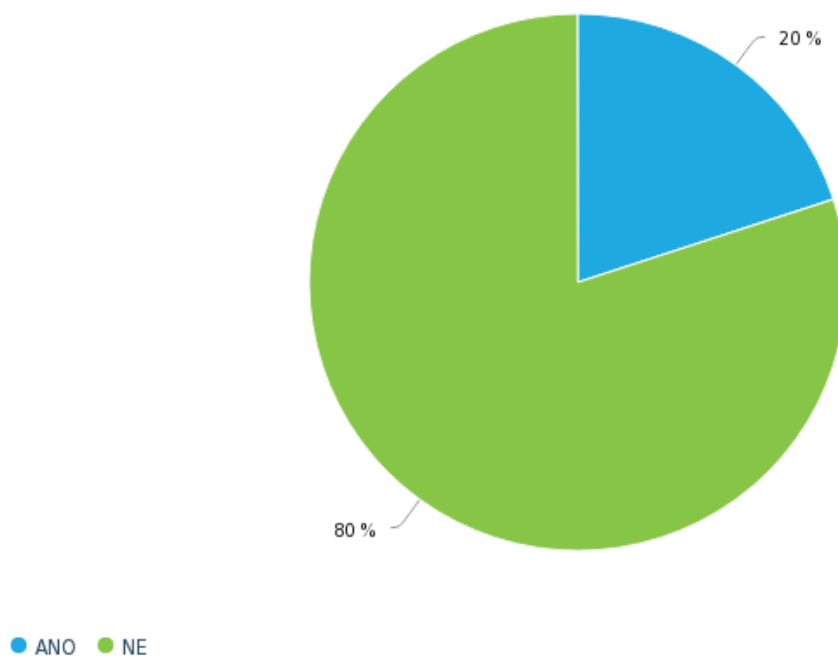
Referenti stavebních úřadů:



Osoby technicky zaměřené:



Osoby s právním vzděláním:

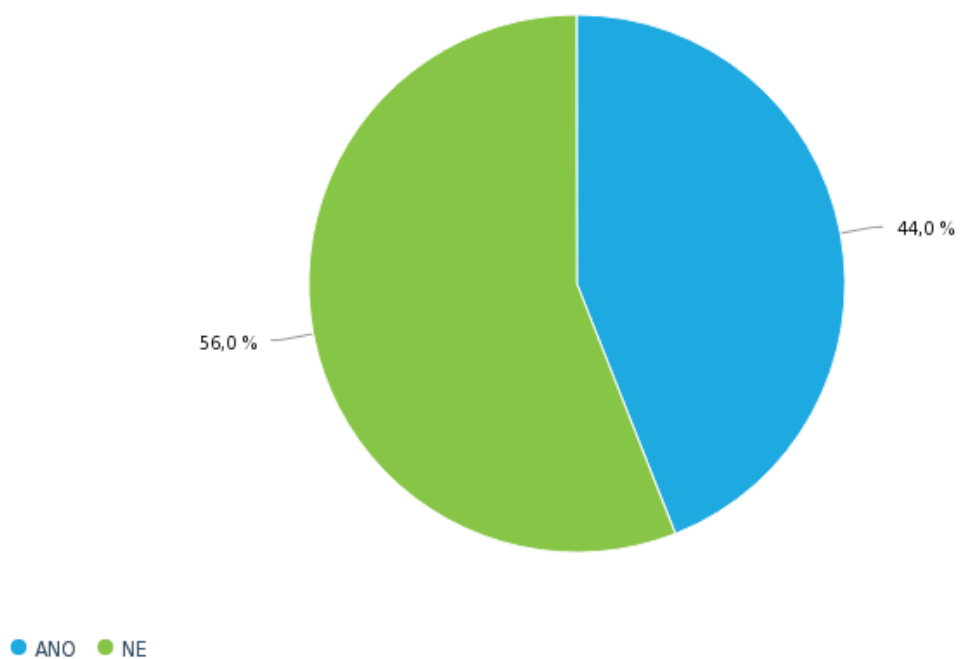


Příloha č. 5

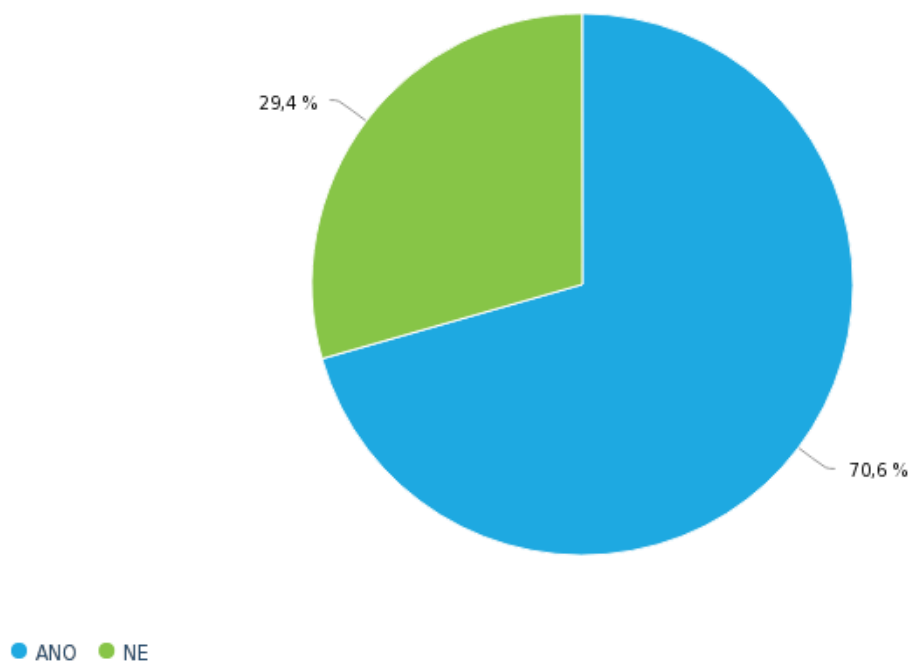
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Považujete nařízení odstranění stavby v jistých případech za druh sankce?

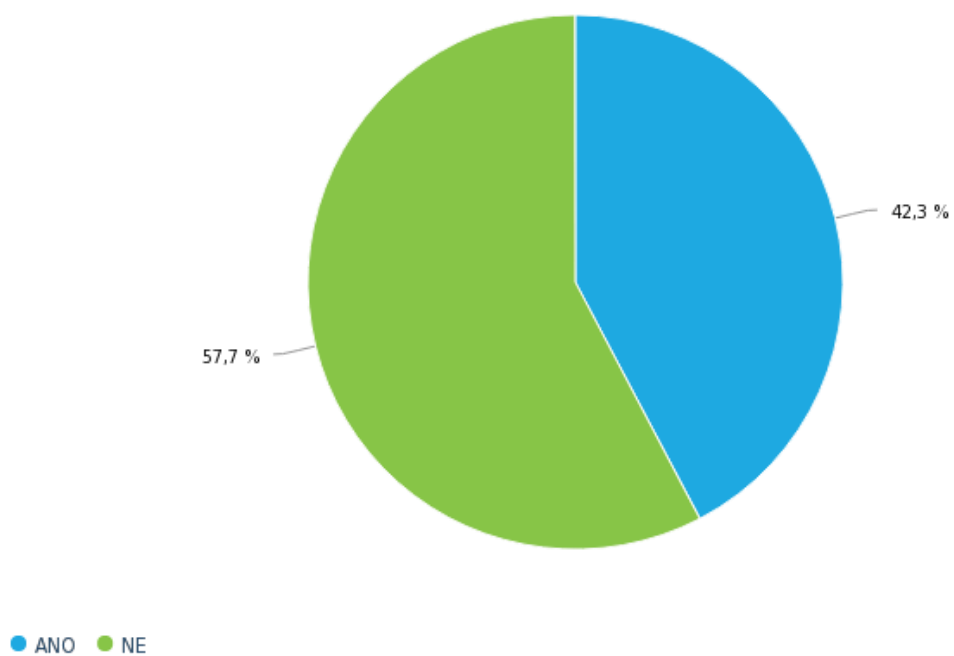
Referenti stavebních úřadů:



Osoby technicky zaměřené:



Osoby s právním vzděláním:



Příloha č. 6

Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: V případě kladné odpovědi na otázku č. 6 prosím uveďte, v čem efektivitu řízení o odstranění stavby spatřujete?

Výběr nejčastějších a nejzajímavějších odpovědí

Referenti stavebních úřadů:

- Chrání veřejný zájem.
- Srozumitelné řízení.
- Možnost nápravy závadného stavu.
- Neznám jiný postup na legálnost povolení či nařízení odstranění stavby dle StavZ.
- Možnost řešení zlepšení životního prostředí, ochrany zdraví i osob.
- Záleží na okolnostech.
- Možnost vlastníka stavby zamezit obecnému ohrožení stavbou ve špatném stavebně-technickém stavu, uvolnění pozemku pro další stavbu.
- U řízení z úřední moci se jedná o nařízení odstranění staveb nevyhovujících ať už z důvodu závadného stavebně technického stavu, tak z důvodu nevhodnosti umístění stavby jako takové na konkrétním místě a v neposlední řadě pak z důvodu ochrany práv vlastníků sousedních nemovitostí. Ale pouze v případě slušných a poctivých stavebníků. Ti většinou uznají svoji vinu a stavbu, část stavby nebo nepovolené úpravy odstraní. U nepoctivých lidí se pouze hledají výmluvy a kličky, jak se snažit samotnému rozhodnutí či výkonu rozhodnutí vyhnout. Tací se ani nepokoušejí jednat se stavebním úřadem a hledat možnou cestu k případnému povolení stavby. Opět je to velmi komplikované a případů z praxe je bohužel spousta a velmi rozdílných.
- Je efektivní, protože je dobře zpracované ve stavebním zákoně. Je jednoznačné.
- Odstranění stavby.
- Možnost nechat vyniknout nové stavby.
- Pokud by bylo skutečně vymahatelné v případech staveb v rozporu nebo bez opatření a povolení. Pokud se bude 99 % takovýchto staveb dodatečně povolovat, je toto řízení jen papírovou záležitostí.
- Omezení tzv. černých staveb s možností uložení pokut (přestupky).
- Stavebník si uvědomí následky svého jednání a smysl stavebního řízení.
- Řeší havarijní stav staveb v případě, že ohrožují okolí. V případech nařízení odstranění nepovolených staveb, řeší nápravu protiprávního stavu.

- Efektivnost se vždy odvíjí od jeho vykonatelnosti, ta je v mnoha případech z důvodu vymáhání nákladů sporadická.
- V jiném než správním řízení nelze zasahovat do práv.
- V některých případech potrestání černého stavebníka.
- Zohlednění práv sousedů, ochrana veřejného zájmu, bezpečnosti.
- „Vyčištění“ území spravované oblasti od černých staveb.
- Dodržování zákonnosti.
- Prevence.
- Vždy by se mělo jednat o individuální prošetření. Mnohdy i přes nařízení je stále možnost např. dodatečně stavbu zkolaudovat či se odvolat.
- V současné právní úpravě je to zatím jediná možnost jak donutit stavebníka černé stavby při současném podání žádosti o dodatečné povolení konat kroky k nápravě nepovoleného stavu.
- Příště si to investor nedovolí.
- Pokud někdo realizuje stavbu v rozporu s tím, co měl povoleno, nebo často i úplně bez povolení, nelze brát ohled na to, že již stavbu realizoval, že do ní vložil své prostředky, a že třeba změny které provedl "nejsou až tak velké".
- Zajištění stavební kázně.
- Vymahatelnost práva, právní jistota v právním státě. Neměla by být možnost černou stavbu nikdy dodatečně povolit. Je to hrubé porušení právních předpisů a černý stavebník by za to měl stihnout oprávněný trest a nikoliv jen mírná pokuta. Je to nespravedlivé vůči poctivým žadatelům dodržujícím zákony.
- Když někdo nedodrží zákon, je třeba to nějakým způsobem napravit - ve stavebním zákoně je to ošetřeno řízením o nařízení odstranění stavby. Je však paradox, že stavební zákon počítá již v základní právní úpravě s jeho porušením. Občané tudíž s touto variantou počítají jako s jednou z možností povolení stavby.

Osoby technicky zaměřené:

- Jasně jednoduché řízení.
- Efektivní je, že je to hrozba pro investory nestavět načerno, velmi neefektivní je ale to, že nikdy nedojde k vykonání odstranění stavby.
- Společenský a výchovný charakter a rychlé řešení.
- Větší tlak investora přemýšlet jak odstraněný materiál zužitkovat dál. Časová náročnost je oproti ostatním řízením také efektivní.

- Spíše bych upřesnila - odstranění stavby BY MĚLO BÝT EFEKTIVNÍ. Aby se nejednalo jen o papírování a každý stejně věděl, že k samotnému odstranění nedojde.
- Nepřikláním se k odpovědi ano ani ne. Nedokážu efektivitu posoudit.

Osoby s právním vzděláním:

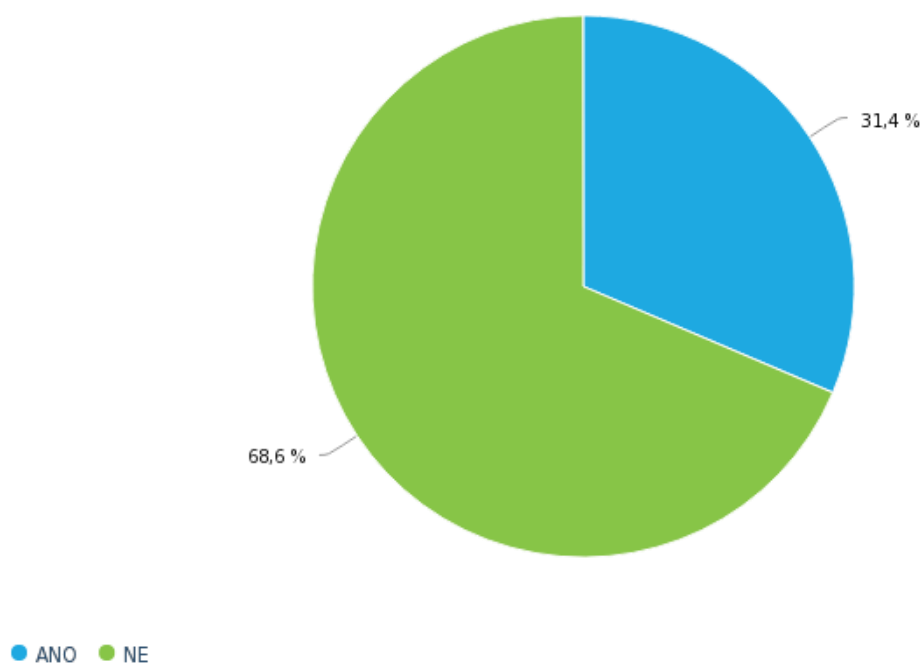
- Efektivitu spatřuji zejména v principu sankce - vzbuzení strachu z možného odstranění - limitace staveb na černo stavebníkem. Samotné řízení efektivní není i ve vazbě na výkon.
- "Damoklův meč" nad nikoli řádným stavebníkem/vlastníkem.
- Nelze ustupovat mnohdy až sobeckým zájmům nelegálního stavebníka.
- Je to způsob nápravy vadného stavu - obecně nelze akceptovat černé stavby či stavby realizované v rozporu se stavebním povolením.
- Lze docílit požadovaného výsledku.
- Vede k odstranění stavby.
- Reálně nevyvolává exekuční řízení.

Příloha č. 7

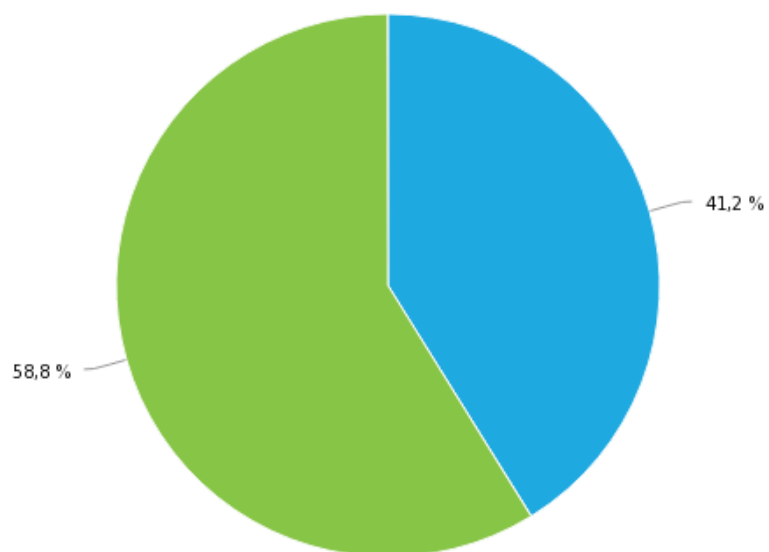
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Považujete nařízené řízení o odstranění stavby za efektivní?

Referenti stavebních úřadů:

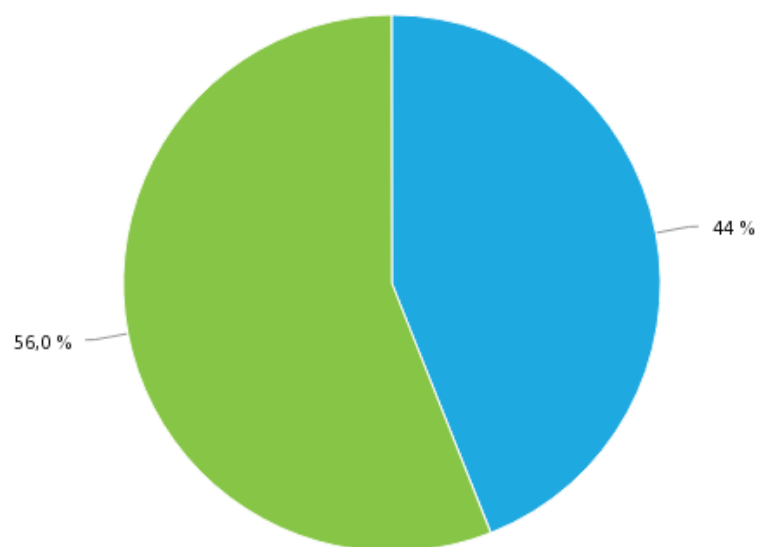


Osoby technicky zaměřené:



● ANO ● NE

Osoby s právním vzděláním:

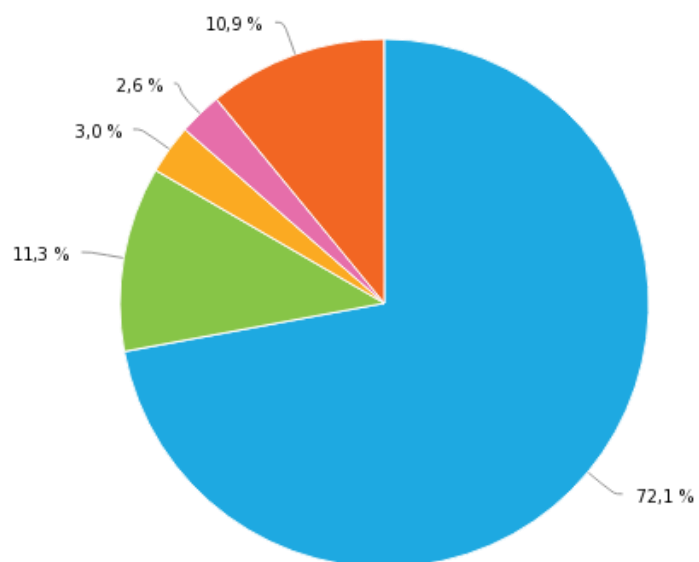


● ANO ● NE

Příloha č. 8

Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: V kolika případech vedení nařízeního řízení o odstranění stavby skutečně dojde k demolici stavby (procentuálně)?



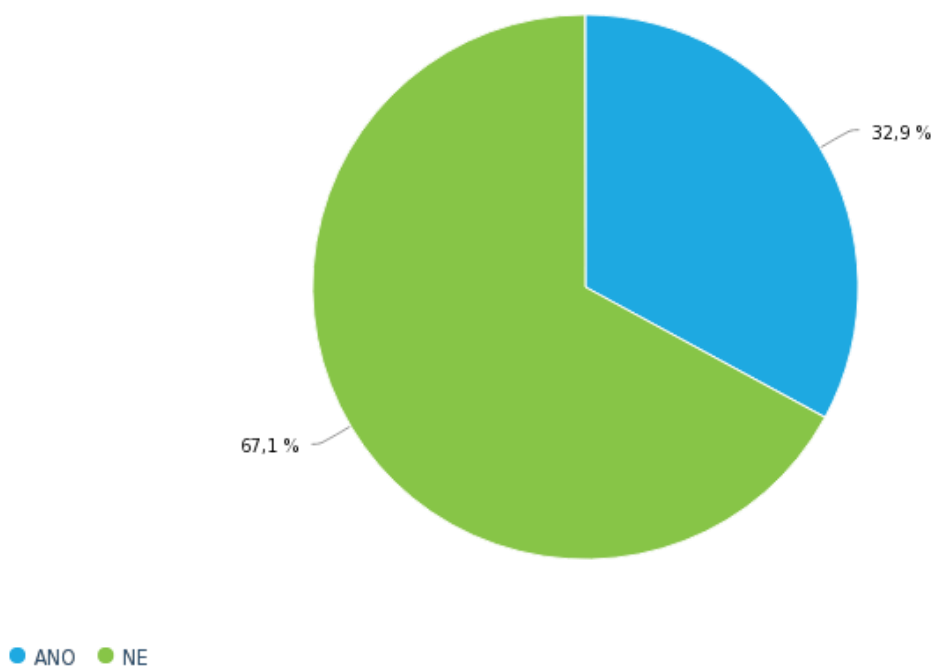
● méně než v 5 % případů ● 5 - 10 % případů ● 10 - 20 % případů ● 20 - 30 % případů
● 30 a více % případů

Příloha č. 9

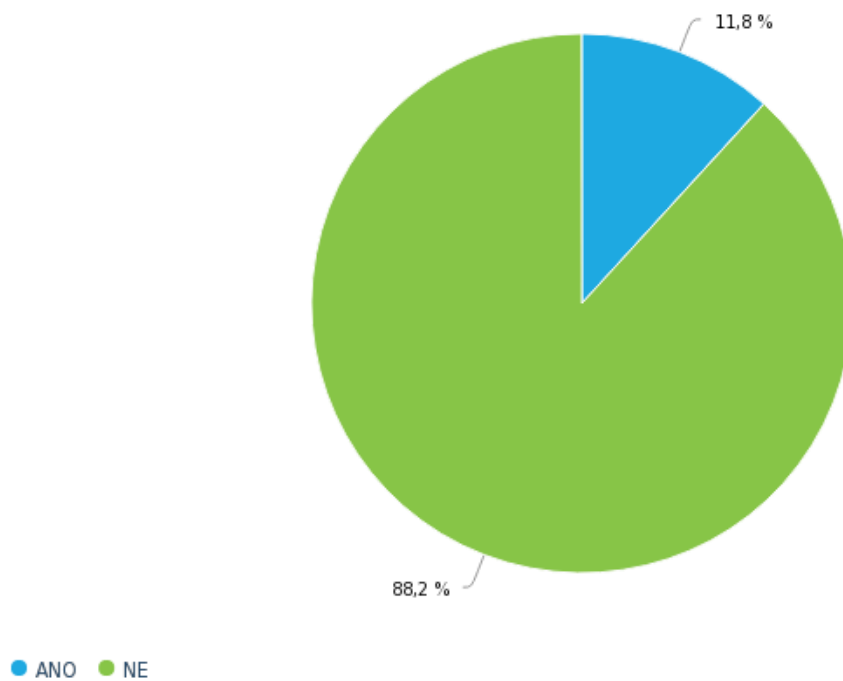
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Považujete „nápravu“ černých staveb postavených v rozporu s rozhodnutím nebo jiným opatřením nahrazující rozhodnutí vyžadovaným zákonem č. 183/2006 Sb., stavební zákon, mnohdy v rozpor se zásadou, dle kterého má veřejná správa postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady?

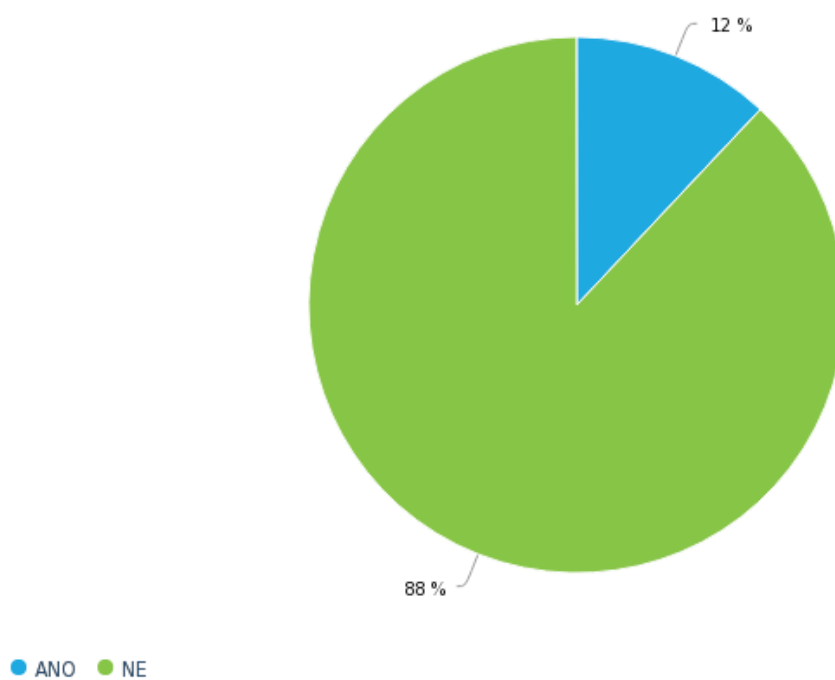
Referenti stavebních úřadů:



Osoby technicky zaměřené:



Osoby s právním vzděláním:

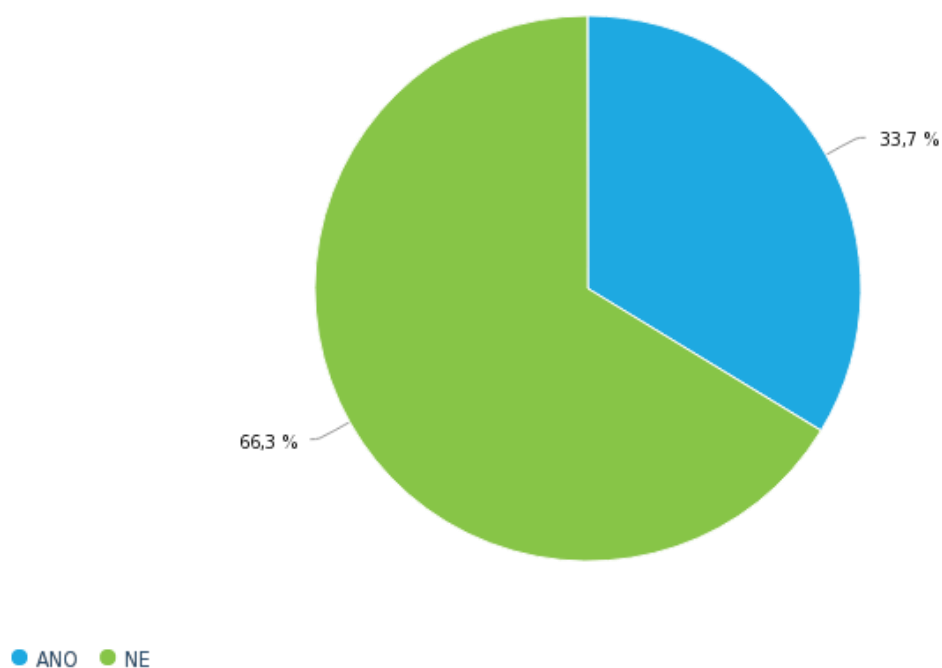


Příloha č. 10

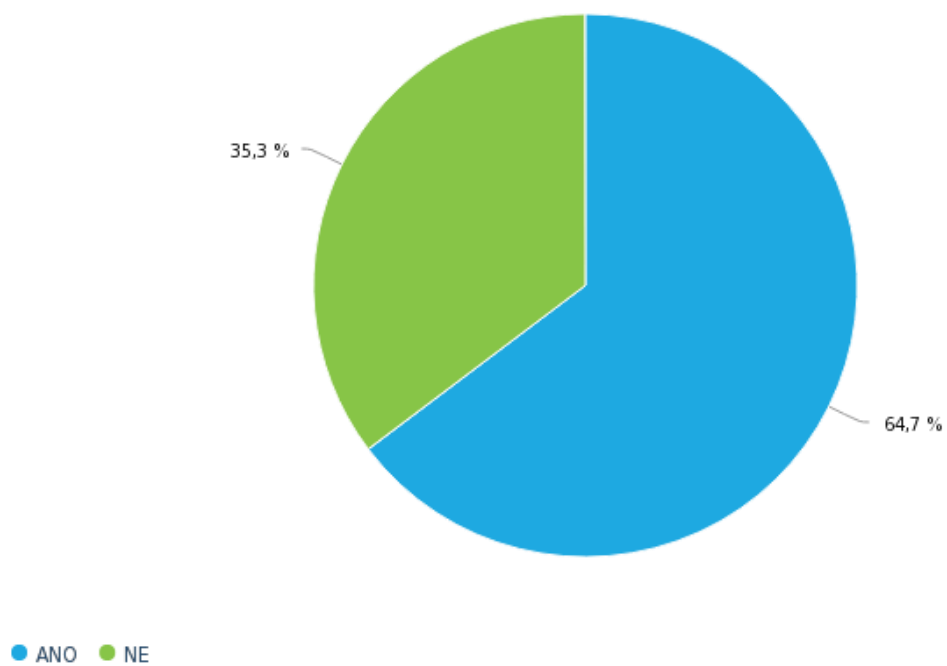
Výsledky dotazníkového šetření

Otázka: Myslíte si, že by právní úprava povolování staveb, ať už řádně či dodatečně, měla umožňovat v opodstatněných případech odchýlení se od současné kogentní úpravy obecných požadavků na výstavbu?

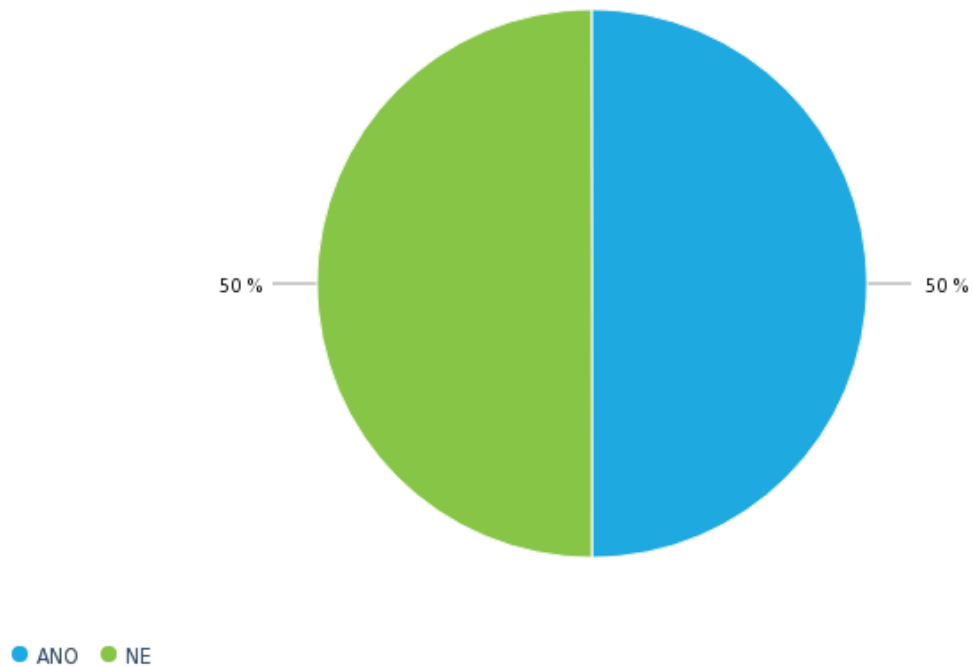
Referenti stavebních úřadů:



Osoby technicky zaměřené:



Osoby s právním vzděláním:



Shrnutí

Cílem této práce bylo zhodnotit dostatečnost úpravy odstraňování staveb ve stavebním zákoně a vymezit zájmy, které jsou řízením o odstranění stavby zahájeným z jednotlivých legálních důvodů i řízením o dodatečné žádosti o povolení stavby chráněny. V závislosti na tom následně posoudit, zda je řízení o odstranění ve svém konečném důsledku efektivní, popřípadě navrhnout řešení, které by napomohlo lepší účelnosti a snazšího dosahování cílů, které zákon řízení o odstranění stavby dává za úkol.

Hlavním zdrojem informací pro posouzení praktičnosti a efektivnosti řízení o odstranění stavby se staly výsledky dotazníkového šetření, jehož kompletní výsledky jsou nedílnou součástí této diplomové práce zaznamenané na nosiči CD-ROM.

V rámci jednotlivých částí práce jsem vymezila zájmy, které mohou být prostřednictvím řízení o odstranění stavby chráněny. Analýzou platné právní úpravy a výsledků výzkumu formou dotazníku jsem dospěla k závěru, že právní úprava odstraňování staveb obsažená ve stavebním zákoně není zcela dostačující a nedokáže spolehlivě dopadat na všechny kauzy společenského života, které praxe přináší. Dotazníkové šetření i mé zkušenosti z praxe navíc prokazují, že zejména řízení o odstranění nepovolené stavby nelze považovat za příliš efektivní, neboť v praxi mohou, a zákon tomu nikterak nezabraňuje, vznikat případy, v nichž dochází k dosažení cíle tohoto typu řízení pouze formálně a nikoli i fakticky.

Summary

The aim of this thesis was to evaluate the adequacy of the legal provision for building removal in the Building Act. The work aimed to define the legal interests that are protected during the building removal procedure, which is initiated for legal reasons or by supplementary application for building permit. The objective was to evaluate whether the building removal procedure is ultimately effective, or else propose solutions that could improve the effectiveness and ease of the achieving objectives required by the provisions for building removal.

The main source of information for assessing the practicality and effectiveness of the building removal procedure were the findings obtained from a questionnaire. The complete results of this questionnaire are an inherent part of this thesis and recorded on CD-ROM.

In the individual chapters of this work I have defined the legal interests that can be protected in the building removal procedure. Based on the analysis of applicable legislation and the results of the questionnaire I came to the conclusion that the provision for the building

removal in the Building Act is not entirely sufficient and cannot reliably address all practical cases. In addition, the findings of the questionnaire and my professional experience show that particularly the procedure for removal of illegal structures cannot be considered very effective. This is because in practice and yet according to law there may be cases on removal of illegal structures that are formally resolved but ultimately not executed in practice.

Klíčová slova

Odstraňování staveb, řízení o odstranění stavby, demolice stavby, stavební úřad, efektivita řízení, zájem řízení, černé stavby, nepovolené stavby, dodatečné povolení stavby

Key words

Removal of buildings, the proceeding regarding removing buldings, demolition of buildings, building authority, efficiency of proceeding, legal interest of proceeding, black buildings, unauthorized buildings, additional building permit