

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

## Jak se bránit proti černé stavbě?

Soused na samotné hranici pozemku bez ohledu na právními předpisy stanovené odstupové vzdálenosti postavil dům, který zastiňuje můj pozemek a z jeho oken lze sledovat prakticky veškeré dění na mém pozemku. O územní rozhodnutí ani stavební povolení nežádal, ač podle zákona stavba s těmito parametry umístění a povolení rozhodnutím stavebního úřadu vyžaduje. Zřejmě tak postupoval v předtuše, že by stavba s těmito parametry umístěna a povolena nebyla a spoléhal se na nečinnost stavebního úřadu, tedy že se mu nebude chtít nařídít odstranění stavby. Co lze v takovém případě dělat?

Podle § 129 odst. 2 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním, pokud stavba nebyla dodatečně povolena. Ustanovení říká, že stavební úřad odstranění stavby „nařídí“, nikoli „může nařídít“, takže **při splnění stanovených podmínek nemá žádný prostor k úvaze, zda tak učiní, či nikoli.**

Odstranění stavby se nařizuje rozhodnutím vydaným v řízení vedeném stavebním úřadem. Je však nutné dodat, že v tomto řízení je **stavba posuzována podle aktuálního znění stavebního zákona.** Může se tedy stát, že stavba sice v době její realizace umístění, povolení či alespoň ohlášení a souhlas podle stavebního zákona vyžadovala, v době rozhodování o jejím odstranění však povolení v žádném režimu nepodléhá. Při novelizacích stavebního zákona k přesunu staveb do kategorie nevyžadujících umístění územním rozhodnutím či územním souhlasem ani povolení či souhlas (nikoli k přesunu opačným směrem) běžně dochází.

Novely totiž v tzv. přechodných ustanovení neříkají, že by se stavby realizované za předchozího znění stavebního zákona posuzovaly podle tohoto předchozího znění. Významná nejen v tomto směru byla například tzv. velká novela stavebního zákona účinná od roku 2013. Takové novely tedy černé (nepovolené) stavby *de facto* legalizují, jelikož odpadá možnost dosáhnout jejich odstranění.

Řízení o odstranění stavby je ovšem **zahajováno stavebním úřadem jen z moci úřední.** Dotčený soused sice může dát k zahájení tohoto řízení, resp. odstranění stavby podnět, tím ovšem **není řízení o jejím odstranění zahájeno.** Takový podnět ostatně může dát kdokoli, i když třeba v dané obci nevlastní žádnou nemovitost. Stavební úřad je pouze povinen do 30 dnů sdělit, jak podnět vyřídil.

Rovněž je vhodné dodat, že samotné **zahájení řízení neznamená, že odstranění stavby bude skutečně nařízeno.** Stavba může být dodatečně povolena nebo se může ukázat, že o černou stavbu nejde třeba s ohledem na její parametry, pro které k její realizaci není žádné povolení třeba. Stavební úřad při zahájení řízení naplnění podmínek § 129 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nezkontroluje detailně a řízení zahajuje na základě předběžného názoru, že naplněny jsou. V průběhu řízení se však po provedení dokazování může ukázat, že naplněny nebyly.

Pokud stavební úřad v reakci na podnět sdělí, že důvod k zahájení řízení o odstranění stavby neshledal, nelze se proti tomuto sdělení bránit například odvoláním nebo dokonce správní žalobou. Nejde totiž o rozhodnutí. Soused má jedinou možnost, a sice obrátit se na nadřízený správní orgán, tedy většinou příslušný krajský úřad, s tzv. **podnětem proti nečinnosti stavebního úřadu.**

Zde je vhodné i s ohledem na další text uvést, že správní řád rozlišuje **dva typy nečinnosti správního orgánu.** První v praxi obvyklejší spočívá v nevydání rozhodnutí (v zahájeném řízení) v zákonné lhůtě. Druhý spočívá v nezahájení řízení z moci úřední navzdory skutečností, které jeho

zahájení odůvodňují.

Opatření proti nečinnosti může spočívat v převzetí věci krajským úřadem nebo v pověření jiného stavebního úřadu jejím vyřízením. Podle mého názoru může krajský úřad také přikázat stavebnímu úřadu řízení o odstranění stavby zahájit. Může se to zdát samozřejmé, spočívá-li však nečinnost správního orgánu v nevydání rozhodnutí ve lhůtě, může mu jeho nadřízený orgán jako opatření proti nečinnosti přikázat vydat rozhodnutí v (další) stanovené lhůtě. Nemůže mu však přikázat, jak má orgán rozhodnout. V případě nečinnosti spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby by krajský úřad příkazem řízení zahájit *de facto* určil, že podmínky k jeho zahájení jsou splněny.

Také krajský úřad však může dojít k závěru, že není důvod řízení o odstranění stavby zahajovat, ať jsou jeho úřední osoby o tom skutečně přesvědčeny, nebo se jen snaží věci co nejrychleji zbavit. Proti tomuto sdělení se stejně jako v případě sdělení stavebního úřadu nelze bránit odvoláním ani správní žalobou. Jak tedy postupovat?

Soudní řád správní zná žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tou se však **lze bránit jen proti** prvnímu typu nečinnosti, tedy **nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí** v již zahájeném řízení. Proti nečinnosti spočívající v nezahájení řízení se touto žalobou bránit nelze, což potvrzuje i konstantní judikatura správních soudů.

V úvahu připadá tzv. zásahová žaloba, tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Tyto zásahy jsou značně „rozmanité“ a jejich množina se díky široké definici a judikatuře hledající cestu, jak poskytnout ochranu dotčených práv v případě, kdy nelze podat jinou žalobu, neustále rozšiřuje. V minulosti správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, v několika případech připustily použít tuto žalobu **na obranu před nečinností správního orgánu**. Jako jeden příklad za všechny lze uvést rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. listopadu 2010 a 4 Aps 4/2011-68 ze dne 26. ledna 2012, které připustily použití této žaloby na ochranu před nečinností spočívající v neprovedení záznamu či nezapsání poznámky do katastru nemovitostí. Nicméně jejímu použití přímo na ochranu proti nečinnosti spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední se soudy bránily, a to i ve vztahu právě k řízení o odstranění černé stavby.

**Zásadní změnu přinesl rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který řeší především odchylky od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu či rozpory v této praxi, č. j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26. března 2021.**

Rozšířený senát poukázal, že podnět k zahájení řízení o odstranění stavby nebo jiného řízení zahajovaného z moci úřední sice může podat kdokoliv, **odlišné postavení však mají osoby, které tímto podnětem chrání svá subjektivní práva**. V případě odstranění černé stavby půjde o osoby dotčené touto stavbou například proto, že byla realizována přímo na jejich pozemku nebo proto, že vlivy (hluk, pach, apod.) spojené s jejím užíváním je budou obtěžovat při užívání jejich sousední nemovitosti.

V takovém případě řízení o odstranění stavby neslouží pouze k prosazení veřejného zájmu na dodržování „stavební kázně“, ale též **k ochraně práv dotčených osob**. Kdyby bylo ohledně stavby vedeno územní či stavební řízení, tyto osoby by byly jeho účastníky a mohly by svá práva bránit námitkami, odvoláním či správní žalobou proti rozhodnutí o umístění a povolení stavby. Pokud stavební úřad řízení o odstranění takové stavby nezahájí, do práv těchto osob zasahuje. Tyto osoby se tedy **mohou proti nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nezahájení řízení o odstranění takové stavby zásahovou žalobou bránit**.

Jde nicméně o výjimku z pravidla, že žádná právnická či fyzická osoba nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, takže takové neexistující právo nemohou soudy chránit. Proto rozšířený senát stanovil i několik **omezujících podmínek, které musí být splněny**. Tyto podmínky jsou formulovány poměrně obecně, jelikož tato výjimka se vztahuje i na obranu proti nezahájení jiných řízení, než jen řízení o odstranění stavby:

1. Žalobcem je osoba, jejíž **veřejné hmotné právo nebylo v důsledku nečinnosti správního orgánu ochráněno**. Nejde tedy o kohokoli, kdo mohl podat podnět k zahájení řízení (zde o odstranění stavby), ale jen o toho, jehož práva jsou (zde stavbou) skutečně dotčena.
2. Žalobce by se v případě zahájení řízení a vydání rozhodnutí v tomto řízení mohl proti tomuto rozhodnutí bránit správní žalobou. Tuto podmínku splňují vždy osoby splňující i předchozí podmínku. V případě řízení o odstranění stavby by osoby splňující předchozí podmínku byly s ohledem na vymezení okruhu účastníků řízení o odstranění stavby jeho účastníky. Proti rozhodnutí v něm vydanému by se mohly bránit i odvoláním bez ohledu na to, zda by jim stavební úřad toto postavení přiznal a jako s účastníky řízení by s nimi jednal.
3. Žalobce **nemá jinou možnost, jak svá práva chránit ve správním řízení nebo u správního soudu** a tuto možnost neměl ani v minulosti. Pokud tuto možnost měl a nevyužil ji, podmínku nesplňuje. V případě řízení o odstranění stavby podmínka bude splněna. Ve vztahu k takové stavbě totiž vůbec neproběhlo zejména územní či stavební řízení, v němž by se žalobce mohl proti stavbě bránit. Případně sice takové řízení proběhlo a rozhodnutí v něm vydáno bylo, stavba je však prováděna v rozporu s ním. Proti takové stavbě se žalobce rovněž nemohl v územním či stavebním řízení bránit, jelikož jeho předmětem byla jiná stavba.
4. Ze strany žalobce **nejde o zneužití práva podat správní žalobu**. O takové zneužití může jít například v situaci, kdy se žalobce - vlastník sousedního pozemku dohodne se stavebníkem, že může stavbu zasahující jinak do jeho práv realizovat. Stavebník ji realizuje v souladu s touto dohodou, k její realizaci si však v rozporu se stavebním zákonem neopatří příslušné veřejnoprávní povolení. Stavba tak bude vyhovovat soukromoprávní dohodě mezi stavebníkem a vlastníkem sousedního pozemku, bude však odporovat stavebnímu právu. Z pohledu stavebního práva stále půjde o černou stavbu, jejíž odstranění má stavební úřad nařídit, nelze ho však k tomu přinutit zásahovou žalobou. Dále by o zneužití mohlo jít v případě, že žalobce **černou stavbu zasahující do jeho práv po delší dobu toleroval**. V tomto ohledu je vhodné zmínit, že černá stavba se nepromlčuje, stavební úřad může nařídit odstranění stavby realizované před mnoha lety. Nemůže však za její realizaci uložit pokutu, jelikož odpovědnost za přestupek promlčení podléhá.
5. Žalobce **vyčerpal právní prostředky k ochraně svých práv**. Tímto prostředkem může být pouze podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, který lze z již zmíněných důvodů stěží označit za prostředek efektivní. Na jeho podání před podáním žaloby je však nutné trvat, jelikož stavební úřad nemusel řízení o odstranění stavby sám zahájit, jelikož o ní neví. Nelze připustit, aby se o ní dozvěděl až z žaloby. Dále musí žalobce před podáním žaloby podat podnět proti nečinnosti stavebního úřadu.

Žaloba se podává proti nečinnému stavebnímu úřadu. Podle § 85 odst. 1 soudního řádu správního musí být zásahová žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. V tomto případě však jde o trvajícím zásah, který trvá a bude trvat, dokud nebude řízení o odstranění stavby zahájeno nebo dokud nebude tato stavba novelou stavebního zákona přesunuta do kategorie staveb, které žádné povolení nevyžadují. Po tuto dobu **nemůže uplynout ani lhůta k podání žaloby**. Na druhou stranu však není vhodné s jejím podáním vyčkávat s ohledem na riziko posouzení takového postupu jako zneužití práva žalobu podat.

Pokud soud shledá žalobu přípustnou a důvodnou, vyhoví jí rozsudkem, v němž určí, že nezahájení řízení o odstranění stavby je nezákonným zásahem a zejména **stavebnímu úřadu přikáže řízení zahájit**. Je však nutné dodat, že to ještě **neznamená, že stavební úřad v zahájeném řízení nařídí stavbu odstranit**. Soud nezkontroluje a nemůže podrobně zkoumat, zda skutečně jde o černou stavbu. Například u terénních úprav, o které šlo i ve věci řešené rozšířeným senátem, závisí povinnost získat územní rozhodnutí o změně využití území mimo jiné na jejich výměře a hloubce. Obdobně u

některých staveb povinnost získat územní rozhodnutí (či souhlas) o jejich umístění závisí nikoli na jejich typu, ale některých parametrech.

Překročení těchto limitů nebude soud podrobně zkoumat. Naproti tomu stavební úřad může provést místní šetření nebo nechat terénní úpravy zaměřit, přičemž se může ukázat, že limit pro územní rozhodnutí nepřesáhly. Po zahájení řízení o odstranění stavby nadto může vlastník černé stavby požádat o její dodatečné povolení, načež bude řízení o jejím odstranění přerušeno až do rozhodnutí o této žádosti. Pokud bude stavba dodatečně povolena, řízení o jejím odstranění bude zastaveno. Ani to samozřejmě nemůže soud předvídat. Nicméně zahájením řízení o odstranění stavby bude ochrana práv, o kterou v řízení o zásahové žalobě šlo, dosaženo. Proti rozhodnutí vydanému v tomto řízení nebo v řízení o dodatečném povolení stavby se lze bránit odvoláním nebo správní žalobou proti takovému rozhodnutí.



**Mgr. Jan Pořízek,**  
advokát

**Mališ Nevrkla Legal**  
Advokátní kancelář / Attorneys At Law

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář](#)

Kováků 554/24  
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 368 350  
Fax: + 420 296 368 351  
e-mail: [jan.porizek@mn-legal.eu](mailto:jan.porizek@mn-legal.eu)

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. – zápis jednatelského oprávnění do obchodního rejstříku](#)
- [Předběžné opatření a další instituty k ochraně věřitelů při přeměnách](#)
- [Promlčení zápůjčky bez určení splatnosti v judikatuře Nejvyššího soudu](#)
- [Rozvod s mezinárodním prvkem a související otázky péče o děti a výživného](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)

- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Problematické aspekty změn v úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku](#)
- [Autonomní mobilita optikou české legislativy. Kdy se na silnicích dočkáme vozidel bez řidiče?](#)
- [Rodičovská odpovědnost po novele občanského zákoníku: Jak nové principy rovnosti, spolupráce a ochrany dítěte mění praxi soudů a rodin](#)