1. 8. 2016

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

K vybraným aspektům zjednodušených postupů dle stavebního zákona

Cílem tohoto článku je popis vybraných problematických aspektů spojených s realizací staveb dle § 79 odst. 2 a § 103 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění („StavZ“), jež vůbec nevyžadují územní rozhodnutí či územní souhlas, resp. stavební povolení či oznámení stavebnímu úřadu.

Jakkoli by realizace těchto staveb mohla na první pohled působit jako bezproblémová záležitost, v praxi tomu tak vždy není. Vyskytuje se totiž řada hraničních případů, u kterých může být sporné, zda daná stavba ještě spadá do definice § 79 odst. 2, resp. § 103 odst. 1 StavZ. V případě nesprávného využití zjednodušeného postupu na stavbu, která ve skutečnosti vyžaduje územní rozhodnutí či souhlas a/nebo stavební povolení či ohlášení, přitom následně hrozí riziko nařízení jejího odstranění dle § 129 odst. 1 písm. b) StavZ (ať již v průběhu její výstavby či po jejím dokončení). Přístupy jednotlivých stavebníků (investorů) se při vědomí uvedeného rizika v těchto hraničních případech značně liší. Někteří stavbu rovnou realizují s tím, že v případě komplikací spoléhají na možnost jejího dodatečného povolení stavebním úřadem (které dle § 129 odst. 3 StavZ v příslušném rozsahu nahrazuje i územní rozhodnutí). S takovým postupem je však spojeno poměrně významné riziko vzniku škody pro případ, že stavební úřad následně odmítne stavbu dodatečně povolit (např. z důvodu jejího nesouladu s územním plánem apod.). V jiných případech naopak stavebníci raději rovnou podávají žádost o „plnohodnotné“ územní rozhodnutí či stavební povolení, což však vede ke zvýšení administrativní, finanční i časové zátěže na straně stavebníků i stavebních úřadů.

Stanovisko stavebního úřadu jako vhodné řešení?

V souvislosti s výše uvedeným vyvstává otázka, zda stavebníci disponují určitými nástroji ke snížení rizika pozdějšího zpochybňování zákonnosti jejich zjednodušeného postupu ještě před realizací samotné stavby. Jako vhodný postup se jeví zejména získání kladného vyjádření příslušného stavebního úřadu ještě před zahájením stavby, když právě takové stanovisko by v pochybnostech o povaze určitého záměru mělo být rozhodné. Ani v tomto případě nicméně nelze riziko pozdějšího zpochybňování zcela vyloučit – k tomu viz níže.

Ve vztahu k problematice územního rozhodnutí či souhlasu lze předmětné stanovisko získat zejména prostřednictvím územně plánovací informace dle § 21 StavZ. Přestože z textu tohoto ustanovení výslovně nevyplývá, že předmětem žádosti stavebníka může být i poskytnutí informace o tom, zda lze záměr uskutečnit bez územního rozhodnutí či souhlasu, dle našeho názoru takový výklad odpovídá smyslu a účelu daného institutu.[1] To platí i s ohledem na skutečnost, že územně plánovací informace je zvláštním případem předběžné informace dle § 139 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

v platném znění („SpŘ“), který stanoví, že každý může požadovat předběžnou informaci mimo jiné o tom, zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu. Otázka, zda lze záměr realizovat bez povolení, tak dle našeho názoru spadá do uvedené definice.

Ve vztahu k problematice stavebního povolení či ohlášení je situace o něco komplikovanější, neboť StavZ v části čtvrté (stavební řád) neobsahuje žádný institut obdobný územně plánovací informaci. V úvahu nepřichází ani subsidiární aplikace obecné úpravy předběžné informace dle § 139 odst. 1 SpŘ, kterou lze uplatnit pouze, stanoví-li tak zvláštní zákon. V těchto situacích tak nezbývá, než se na stavební úřad obrátit s prostou žádostí o poskytnutí vyjádření k povaze zamýšlené stavby. Povinnost stavebního úřadu vydat předmětné vyjádření by dle našeho názoru pro tyto případy mohla být dovozována zejména z obecných zásad činnosti správních orgánů, a to konkrétně ze zásady součinnosti s dotčenými osobami dle § 4 odst. 1 SpŘ. Tyto zásady nicméně neposkytují dostatečnou garanci, že se stavební úřad bude žádostí v potřebném detailu zabývat. Stavebníkovi tak nakonec nemusí zbýt nic jiného, než zvolit jeden z výše uvedených postupů (podání žádosti o povolení či realizace záměru bez povolení). Případné uplatnění opatření proti nečinnosti by při absenci výslovné povinnosti součinnosti stavebních úřadů mohlo být relativně problematické.

K možné změně postoje stavebního úřadu a ochraně dobré víry stavebníka

I v případě, že se stavebníkovi podaří získat územně plánovací informaci či vyjádření stavebního úřadu, nejsou nicméně související rizika zcela eliminována. V praxi totiž někdy dochází k tomu, že stavební úřad svůj závěr později reviduje postupem dle § 156 SpŘ, a to typicky v důsledku odlišného názoru nadřízeného orgánu vysloveného v rámci jeho dozorové činnosti dle § 171 odst. 3 StavZ.[2] Většinou se tak děje k podnětu vlastníků sousedních nemovitostí. Jelikož se přitom tito vlastníci o stavbě dozvědí zpravidla až v průběhu její realizace, k případné revizi územně plánovací informace či stanoviska stavebního úřadu na základě jejich podnětu mnohdy dochází až v době, kdy je stavba již postavena.

Stavební úřad by v rámci případné revize původní územně plánovací informace (či svého původního vyjádření) dle našeho názoru měl přihlížet k právům stavebníka nabytým z těchto aktů v dobré víře. Oporu pro tento závěr lze nalézt zejména v § 156 odst. 2 SprŘ, který pro případ zrušení aktů dle části čtvrté SprŘ (mezi něž patří i příslušná územně plánovací informace a vyjádření stavebního úřadu) odkazuje na ustanovení o přezkumném řízení, tedy i na § 94 odst. 4, 5 SprŘ řešící právě ochranu dobré víry adresáta správních aktů. Na podporu argumentace ohledně práva na realizaci stavby bez povolení nabytého v dobré víře ve stanovisko příslušného stavebního úřadu lze podpůrně odkázat i na judikaturu Nejvyššího správního soudu („NSS“), podle níž je územně plánovací informace obecně nástrojem způsobilým vyvolat legitimní očekávání jejího adresáta.[3] V této souvislosti je však třeba upozornit, že v rozhodovací praxi správních soudů se vyskytla i tendence vázat legitimní očekávání výhradně na pravomocné správní rozhodnutí.[4] Jakkoli by tedy dobrá víra stavebníka mohla být významným argumentem na podporu závěru, že územně plánovací informace či stanovisko by neměly být pro nezákonnost (a to zejména v pokročilých fázích realizace stavby) rušeny, nelze ji považovat za dostatečnou záruku, že stavební úřad svůj postoj formálně nezmění. Otázku, jakou váhu by stavebníkova dobrá víra založená na nezákonném aktu měla mít, poté bude třeba posuzovat vždy s ohledem na okolnosti daného případu a rovněž dotčení práv třetích osob.

K vybraným procesním aspektům spojeným s řízením o odstranění a dodatečném povolení stavby

Pokud se stavební úřad dozví o realizaci stavby, která dle jeho názoru vyžaduje určité povolení (či případně přehodnotí svůj předcházející postoj), zahájí řízení o odstranění stavby a následně (k

žádosti stavebníka) zpravidla i řízení o jejím dodatečném povolení. Problém může nastat, pokud stavební úřad v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby zjistí, že předmětná stavba skutečně nepotřebuje žádné povolení (např. v důsledku nových informací o záměru, aplikace jiného než původně předpokládaného zákonného ustanovení apod.). StavZ ani SprŘ totiž pro tyto případy neobsahují žádný vhodný procesní postup. Obecně přitom platí, že by nejprve mělo být ukončeno řízení o dodatečném povolení stavby, po němž lze pokračovat i v přerušeném řízení o odstranění stavby (a ukončit jej). S ohledem na skutečnost, že řízení o odstranění stavby by dle judikatury NSS v zájmu zachování práv dotčených účastníků řízení mělo být ukončeno vydáním meritorního rozhodnutí o tom, že odstranění stavby se nenařizuje, a nikoliv procesním rozhodnutím o zastavení řízení dle § 66 odst. 2 SpŘ poznamenávaným do spisu, proti němuž není odvolání přípustné (jak často nesprávně činí stavební úřady), měl by takovému postupu dle našeho názoru odpovídat i způsob předchozího ukončení řízení o dodatečném povolení stavby.[5]

Za účelem posílení právní jistoty stavebníka, že stavební úřad následně skutečně nenařídí odstranění stavby, by tedy již z rozhodnutí, jímž se řízení o dodatečném povolení stavby ukončuje, měla vyplývat nepotřebnost vydání povolení pro příslušnou stavbu. Z tohoto důvodu se nejeví jako vhodné zpětvzetí žádosti stavebníkem (vynucované v praxi často přímo stavebními úřady), neboť v odůvodnění usnesení o zastavení řízení zpravidla vůbec nebude vysloven právní názor stavebního úřadu o nepotřebnosti povolení. Jako problematické se jeví i procesní zastavení řízení z dalších důvodů dle § 66 odst. 1 SpŘ. Teoreticky by sice připadalo v úvahu zastavení řízení z důvodu zjevné právní nepřípustnosti žádosti, ta by však měla být zjevná již na první pohled ze žádosti a neměla by být vůbec věcně posuzována v průběhu řízení.[6] Obdobně není naplněn ani důvod pro zastavení řízení z důvodu, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou, když tento důvod dopadá na případy, kdy dojde ke změně okolností až v průběhu řízení. Za nejvhodnější tedy (obdobně jako v případě řízení o odstranění stavby) považujeme vydání meritorního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby z důvodu, že stavba ve skutečnosti nevyžaduje žádné povolení.

Mgr. Martin Kramář, LL.M.,
advokát a partner

JUDr. Jiří Bém, Ph.D.,
advokát

WEIL, GOTSHAL & MANGES s.r.o. advokátní kancelář

Křižovnické náměstí 193/2
110 00 Praha 1

Tel.: +420 221 407 300
Fax: +420 224 097 310
e-mail: prague.reception@weil.com

---

[1] Podle § 21 odst. 1 StavZ se územně plánovací informace může týkat mimo jiné podmínek využívání území, vydání územního rozhodnutí či vydání územního souhlasu.
[2] A to aniž by došlo ke změně podmínek, za nichž byla informace poskytnuta, která je podle § 21 odst. 3 StavZ zákonným důvodem k revizi již poskytnuté informace.
[3] Srov. rozhodnutí NSS č. j. 4 As 81/2015-120 ze dne 25. 9. 2015.
[4] Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 A 104/2013-62 ze dne 23. 9. 2015 (výběr NSS 5883/2015). V předmětném rozhodnutí nicméně byla posuzována relativně specifická situace, kdy stavebník dovozoval vznik své legitimního očekávání na základě vyjádření stavebního úřadu získaného až poté, co předmětnou stavbu realizoval. Je proto otázkou, zda by soudy na těchto obecných závěrech setrvaly i v situaci, kdy by stanovisko bylo získáno již před zahájením stavby.
[5] Srov. např. rozhodnutí NSS č. j. 5 As 30/2011-93 ze dne 28. 7. 2011.
[6] Srov. rozhodnutí NSS č. j. 2 As 74/2007-55 ze dne 7. 5. 2008.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení