

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

Narizení odstranění stavby podle nového stavebního zákona

Nový stavební zákon přináší nejstriktnější přístup k černým stavebníkům minimálně od roku 1977. Jde o reakci na stav, kdy zhruba 10 % všech realizovaných staveb v ČR bylo povolováno v rámci režimu dodatečného povolování. Pokud budeme vycházet z oficiálních dat pro rok 2018, tak ze zhruba 7000 tzv. „černých staveb“ bylo nariženo odstranit pouze 400. Realita nejrůznější stavební nekázně může být v našich poměrech mnohonásobně vyšší. Jaké jsou však příčiny tohoto stavu a jak na ně reaguje nová právní úprava?

Narizení odstranění stavby

Je dobré vnímat, že řízení o odstranění stavby je řízení sankční povahy, jehož výsledkem může být citelný zásah do vlastnického práva stavebníka. Jde o sankci za vytvoření protiprávního stavu. Primárním zájmem stavebního práva však není povolovací proces sám o sobě, ale ochrana veřejného zájmu. Procesní postupy jsou pouze prostředkem pro jeho naplnění. Smyslem existence povolovacích postupů je zajistit, aby byly umístovány a povolovány stavby, které respektují vlastnické právo k pozemku, stávající inženýrské sítě a nejrůznější veřejné zájmy. Nová právní úprava však nulovou tolerancí k černým stavbám jde ještě dál. Trestá nedodržení stanoveného procesního postupu. Tedy pokud stavebník realizuje stavbu bez povolení, ale hmotně právně jde o stavbu, která není v rozporu s platnou právní úpravou a v zásadě pouze není dodržena procesní postup, je sankcí odstranění stavby. Stávající stav při řešení nelegálních staveb je tristní a potřeba ho řešit je zřejmá. V podstatě nulová tolerance k černým stavbám je však z dlouhodobého pohledu v našich společenských poměrech neudržitelná.

Stávající stav

Důvody této stavební nekázně je možné hledat v několika příčinách.

- Stávající úprava obsažená v § 129 SZ obsahuje řízení o odstranění stavby a vnořené řízení o dodatečné povolení stavby. Existence těchto dvou souvisejících řízení bohužel není šťastná a poskytuje stavebníkům poměrně velký obstrukční potenciál. Judikatura Nejvyššího správního soudu dotvořila toto řízení do podoby, kdy stavebník může o dodatečné povolení stavby žádat v podstatě kdykoliv, opakovaně a to i dokonce v případě probíhajícího odvolacího řízení. Zákonem stanovená 30 denní lhůta pro podání žádosti o dodatečné stavební povolení byla prohlášena za pořádkovou. V případě efektivní obrany černého stavebníka spočívající v opakovaném podávání žádostí o dodatečné povolování stavby, tak stavební úřad není ve snadné pozici. Platná právní úprava tuto situaci neřeší. Judikatura Nejvyššího správního soudu se pokouší nakonec o východisko, které však bezmocným stavebním úřadům přichází až se značnou časovou prodlevou, že při zjevně obstrukčním jednání stavebníka, by stavební úřad neměl přerušit řízení o odstranění stavby a věcně projednávat žádost. Jde však spíše o akademické názory zcela odtržené od běžné rozhodovací praxe stavebních úřadů a v praxi obtížně využitelné. Obzvláště pokud není jasné, jakou hranici obstrukčního jednání nakonec NSS bude považovat za ještě únosnou.
- Další z příčin je personální obsazení stavebních úřadů převážně středoškolsky vzdělanými

pracovníky, kteří zvládají ve své většině rutinní agendu umístování a povolování staveb. Řízení o odstranění stavby v nastíněné podobě není zcela typickým řízením, navíc většinou stavebníka zastupují advokáti a úředník stavebního úřadu je nucen precizně odůvodňovat své závěry, které musí obstát nejenom v rámci odvolacího řízení, ale rovněž v rámci soudního přezkumu. Tento typ rozhodování by však vyžadoval spíše právně vzdělané úředníky. Úspěšnost v odvolacích řízeních je 50%, v následném soudním přezkumu uspěje 40% rozhodnutí. Je třeba vnímat propastný rozdíl mezi personálním vybavením veřejného ochránce práv, správního soudnictví a stavebních úřadů. Postupovat podle platné právní úpravy § 129 stavebního zákona dotvořeného judikaturou NSS však není snadné ani pro kvalifikované právníky.

- Obecným problémem správního práva u nás je silný formalismus. Ochrana práv účastníků řízení, a to i těch, kteří se dopouštějí protiprávní činnosti, výrazně převažuje nad potřebou vymáhat veřejný zájem. Reálný výsledek je pak dosti často stav, kdy správní orgány nejsou schopny formálním nárokům dostát a veřejný zájem reálně není chráněn. To je pak zjevné v medializovaných kauzách, kdy stavební úřad či jiné orgány veřejné moci nejsou schopny roky zasáhnout proti zjevně nežádoucímu stavu, protože jim v cestě stojí extrémní procesní nároky.
- Zásadní příčinou stavební nekázně je skutečnost, že stavební úřady v podstatě ve své většině rezignovaly na výkon těchto rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Samosprávy nebyly dlouhodobě ochotné poskytovat finanční prostředky na agendu výkonu rozhodnutí. Veřejný ochránce práv opakovaně kritizoval stav, kdy stavební úřady nemají materiální podmínky pro výkon rozhodnutí. Jako reakce na tuto kritiku vznikly dotační programy, jde ale o řešení běžné rozhodovací praxi vzdálené, nefunkční a spíše teoretické. Výkon rozhodnutí je v ČR v zásadě mimořádnou událostí.
- Opominout nelze ani skutečnost, že pracovníci stavebních úřadů s agendou výkonu rozhodnutí nemají zkušenosti. Pokud již k výkonu rozhodnutí dochází, zpravidla je využíván v souladu s §105 odst. 2 správního řádu soudní exekutor. Pro srovnání je však dobré vnímat na jaké úrovni a s jakou úspěšností probíhal dříve soudní výkon rozhodnutí, což nakonec vyústilo ve vznik soudních exekutorů.
- V neposlední řadě je třeba zmínit, že vzrostly kvalifikační nároky na projednávání přestupků a poměrně přísná soudní kontrola stávající úřední aparát, který na projednávání přestupků není přímo školen, uvrhla do defenzivy.

Výše uvedené body ve svém součtu přispívají k demoralizaci pracovníků stavebních úřadů při odstraňování těchto nelegálních staveb, protože postupují pomocí ne zcela šťastné právní úpravy, jsou na ně kladeny poměrně vysoké právní nároky, vnitřně ví, že i pokud uspějí, tak s vysokou mírou pravděpodobnosti nedojde k výkonu rozhodnutí a pokud uloží sankci bez neformální dohody se stavebníkem při spodním okraji zákonného rozmezí, bude s vysokou mírou pravděpodobnosti snížena či zrušena v rámci odvolacího řízení či v rámci soudního přezkumu.

Tento stav pochopila široká veřejnost a řízení o odstranění stavby se stalo nejrychlejším způsobem povolování staveb v ČR. Stavebník realizující stavbu tzv. "černou" tak v podstatě volil řízení o dodatečném povolení stavby jako řízení nejrychlejší, kde mu hrozilo udělení pokuty v minimální výši a úředníci stavebních úřadů byli v podstatě motivováni nastavením systému stavbu dodatečně povolit. Pro stavebníka i pracovníka stavebního úřadu tak šlo o cestu nejmenšího odporu. To v konečném výsledku nevedlo u drtivé většiny staveb, které dodatečně povolit bylo možné, protože hmotněprávně neodporovala jejich realizace platné právní úpravě.

Nepochybně ale v rámci ČR vznikla celá řada nelegálních staveb, které byly v rozporu se zvláštními právními předpisy, ale stavební úřad v zásadě nebyl schopen vymoci odstranění protiprávního stavu z výše uvedených důvodů a protiprávní stav trval mnoho let. Do této bilance extrémních případů promlouvá skutečnost, že stávající úředníci stavebních úřadů na obcích, jsou pod přímým vlivem samospráv a z pohledu pracovníka stavebního úřadu je leckdy naprosto nereálné zasahovat proti

záměrům vlivných lidí v regionu.

Kromě již pochopitelné snahy úředníků stavebních úřadů stavby dodatečně povolit, existuje i celá řada nešvarů v této agendě. Rozhodovací praxe, zejména na menších stavebních úřadech, tak leckdy mlčky toleruje stavební nekázeň. Kde není žalobce, není soudce. Druhou možností je, že stavebník podá standardní žádost a probíhá standardní povolovací postup, kdy stavební úřad oficiálně nezjistí existenci stavby a tu standardně povolí. Tím dojde ke zhojení protiprávního stavu. Hojně využívaný je postup podle § 125 stavebního zákona, kdy stavební úřad akceptuje existenci "povolené stavby", u které se pouze nezachovaly doklady.

Smyslem tohoto článku nepochybně není nabádat k nezákonným postupům, ale prostě jen vysvětlit tristní stav při odstraňování staveb v ČR a jeho příčiny.

Systemové hrozby a nová právní úprava

V úvodu tohoto textu uvádím, že za rok 2018 bylo v ČR stavebními úřady řešeno zhruba 7000 černých staveb. Toto číslo je nepochybně vysoké, ale zcela jistě neodráží realitu. Ta je ve skutečnosti násobně horší. Právní předpisy občanského i stavebního práva respektují hranici pro umístování staveb 2m od hranice pozemku. Drobná stavba realizovaná v menší vzdálenosti nemůže být realizována bez opatření stavebního úřadu. Každý z nás, pokud nahlédne přes plot k sousedům, nepochybně na nějakou takovou nepovolenou drobnou stavbu pohledem narazí.

Snažím se tím sdělit, že černých staveb může v ČR vznikat řádově desítky tisíc ročně a jejich existence je stavebními úřady mlčky tolerována s výjimkou situací, kdy stavební úřad obdrží podnět a je povinen z moci úřední konat. V převážné většině půjde o drobnou stavební nekázeň, která leckdy pramení z nevědomosti a reálně nepředstavuje vážný problém. Pokud zákonodárce stanovil téměř nulovou toleranci k černým stavbám, které již nebude možno dodatečně povolit, bude důsledně prováděn stavební dozor v území, na novou soustavu stavebních úřadů dopadne nelehký úkol tyto stavby úřadovat, stavebníky sankcionovat a zejména provádět výkony těchto rozhodnutí. Zde je třeba podotknout, že dochází k monitorování území katastrálními úřady, které stavebním úřadům zasílají v posledních letech podněty u staveb, které nejsou zapsané v KN. Díky letecké fotogrametrii je území státu podrobně zmapované, a to i z veřejně přístupných zdrojů.

S novým stavebním zákonem nepochybně počty černých staveb klesnou, protože informovanost o nové právní úpravě sehraje svoji roli. Až praxe ukáže, jaká bude realita. Nicméně i tak může jít o nemalá čísla.

Důsledné dodržování a vymáhání zákonů je nepochybně cesta správným směrem, ale je třeba vnímat, že drtivá většina černých staveb spočívá ve změnách staveb, odchylkách vzniklých změnou představ v průběhu výstavby a dále jde o velké množství doplňkových staveb, které jsou v zásadě nevýznamné a vznikají z nepoučenosti stavebníků. Tyto případy postihne nulová tolerance nejvíce.

Je zcela evidentní, že vznik této agendy představuje pro novou soustavu značnou zátěž a k 1.7.2023 je třeba mít přichystaný úřední aparát schopný zvládat řízení o odstranění stavby, profesionálně úřadovat přestupky a rovněž je třeba vytvořit robustní aparát na odstraňování těchto staveb. Je otázkou, zda výkon rozhodnutí nesvěřit zákonem přímo soudním exekutorům. Již v minulosti se totiž ukázalo, že stát svoje rozhodnutí efektivně vymáhat neumí. To následně vedlo ke vzniku soukromých soudních exekutorů.

Nová právní úprava

Nová právní úprava reaguje zjednodušením procesního postupu, což je krok správným směrem. Nově bude existovat pouze jedno řízení o odstranění stavby, v jehož rámci bude možno podat žádost o

dodatečné povolení stavby. Rozhodnutí, které bude výsledkem řízení o nařízení odstranění stavby a o dodatečném povolení, bude obsahovat dva výroky podle toho, zda bude možno žádosti o dodatečné povolení vyhovět, či nikoliv. Pokud bude možno žádosti o dodatečné povolení vyhovět, vydá stavební úřad dodatečné povolení, řízení o nařízení odstranění stavby se zastaví. Pokud žádosti o dodatečné povolení nebude možné vyhovět, stavební úřad jedním rozhodnutím žádost o dodatečné povolení zamítne a současně nařídí odstranění stavby.

Pokud však bude chtít stavebník stavbu dodatečně povolit, bude muset splnit kritéria obsažená v § 256 NSZ. Především bude muset prokázat, že jednal v dobré víře (bona fides). O dobrou víru v to, že stavebník realizuje stavbu v souladu se zákonem, se může nepochybně jednat pouze tehdy, pokud se opírá o existující správní akt stavebního úřadu, případně pokud bude existovat předběžná informace od stavebního úřadu, že stavba nepodléhá povolovacímu režimu podle stavebního zákona a následně se ukáže, že stavebník byl uveden v omyl. V praxi však půjde spíše o výjimky. Nesplnění podmínky dobré víry stavebníka, tak bude v drtivé většině případů znamenat, že stavební úřad stavbu nařídí odstranit.

S požadavkem zákonodárce, aby nebylo možno dodatečně povolit stavbu, která je v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, lze souhlasit. Tímto ustanovením se zabrání celé řadě excesů.

Požadavek zákonodárce na úhradu uložené sankce stavebníkem před dodatečným stavebním povolením je správný a nepochybně přispěje k záměru odradit stavebníky od protiprávního jednání.

V klidu však nemohou být ani černí stavebníci stávající, kteří mají či mohou mít sousedský spor a v zásadě budou jen obtížně prokazovat vznik nelegální stavby umístěné v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu před nabytím účinnosti nového zákona.

Jak dodatečně povolit černé stavby vzniklé před účinností nového zákona?

Nový stavební zákon v § 250 odst. 1 písm. b) nařizuje stavebníkovi či vlastníkovi stavby odstranit stavbu, která je prováděna či byla provedena bez povolení podle NSZ. V důvodové zprávě k zákonu se výslovně uvádí, že nový režim odstraňování nepovolených staveb se uplatní na stavby zahájené po nabytí účinnosti zákona.

§ 330 odst. 1 NSZ stanoví, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti NSZ se dokončí podle NSZ. Pokud tedy stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, které nedokončí do 31.6.2023, taková stavba přejde do režimu NSZ. To téměř vždy povede k odstranění stavby.

Podle mého názoru však vznikne specifická skupina černých staveb vzniklých před 1.7.2023, u kterých nebylo zahájeno řízení o odstranění stavby podle dosavadní právní úpravy. Nařídít je odstranit nepůjde, ale nebude možné je rovněž ani povolit. Tyto stavby se podle všeho dostanou do právního vakua.

Bude zde nepochybně také existovat pro černé stavebníky riziko, že svojí černou stavbu sice realizovali před účinností nového zákona, ale pokud s nimi bude zahájené řízení a oni nebudou schopni unést důkazní břemeno a neprokáží, že stavba vznikla před nabytím účinnosti zákona, nepochybně bude rozhodnuto o jejím odstranění.



JUDr. Jiří Kubík, MBA

e-mail: kubik@plzen.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [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](#)