8. 3. 2024

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

Řízení o nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona

Až 10 % staveb v ČR bylo podle dosavadní právní úpravy povolováno v režimu dodatečného povolení stavby, jen zlomek těch, které stavební úřad nařídí odstranit, je skutečně odstraněno. Příčinou tohoto stavu byla komplikovaná úprava vnořeného řízení o dodatečném povolení stavby, rezignace úřadů na výkon rozhodnutí z finančních důvodů a neprojednávání přestupků. Jak na tyto problémy reaguje nový stavební zákon?

Jedno řízení

Nová právní úprava odstraňuje některé problémy týkající se řízení o odstranění stavby podle § 129 starého stavebního zákona. Tím zásadním je odstranění tzv. vnořeného řízení o dodatečném povolení stavby, které v praxi činilo obtíže. Nově je řízení o dodatečném povolení stavby součástí řízení o dodatečném povolení stavby, což je výslovně uvedeno v § 255 odst. 4 nového stavebního zákona (dále bude v článku odkazováno již je na jeho konkrétní ustanovení). Tato nová úprava nepochybně snižuje dosavadní obstrukční možnosti stavebníků nelegálních staveb.

Problematické aspekty řízení

Málokterá úprava řízení v rámci nového stavebního zákona prodělala v rámci legislativního procesu tak turbulentní vývoj jako řízení o odstranění stavby. Řízení o odstranění stavby bylo živě diskutováno. Ve schválené úpravě NSZ však nakonec nadále přetrvávají problematická místa.

Vzhledem k tomu, že řízení o dodatečném povolení stavby je součástí řízení o nařízení odstranění stavby (§ 255 odst. 4), jedná se procesně o jedno řízení. Zákonodárce však neuváženě stanovuje okruh účastníků tohoto řízení ve dvou různých ustanoveních. Okruh účastníků řízení podle § 250 odst. 2 (účastníci řízení o odstranění stavby) je přitom mírně odlišný od okruhu účastníků vymezených § 254 odst. 5 (účastníci řízení o dodatečném povolení stavby). Dle § 250 odst. 2 je oproti § 254 odst. 5 navíc účastníkem řízení o odstranění stavby **obec** (vlastník odstraňované stavby, není-li stavebníkem, do okruhu účastníků dle komentovaného ustanovení spadá, neboť je zároveň vlastníkem pozemku se stavbou). Obec tedy je bezesporu účastníkem řízení o odstranění stavby. **Ani po podání žádosti o dodatečné povolení stavby však nelze okruh účastníků "jednotného" řízení redukovat** a obec bude v řízení i nadále účastníkem. Obec se tak ~~jistě~~ tak může odvolat jak do výroku, kterým se stavba nařizuje odstranit, tak i do výroku, kterým se stavba odstranit nenařizuje pro neprokázání výchozích předpokladů (důvodného podezření).

Zákonodárce dále nestanovil, že se při dodatečném povolování stavby má užít rovněž § 228 upravující rozhodování o výjimce z požadavků na výstavbu společně v jednom řízení o povolení záměru. Podle všeho jde o nedůslednost zákonodárce a ustanovení § 228 je tak třeba analogicky aplikovat i v tomto řízení, a to v případě, že bude projednávána výjimka z požadavků na umisťování staveb, u níž byl doložen souhlas výjimkou dotčených účastníků řízení (§ 256 odst. 2).

Přísnější podmínky pro dodatečné povolení stavby

Jako pozitivní lze nepochybně označit podmínky pro dodatečné povolení stavby podle § 256 odst. 1, které zpřísňují dodatečné povolení nelegální stavby. Stavba nesmí vyžadovat rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu. Stavba dále nesmí vyžadovat povolení výjimky z požadavků na výstavbu, zde je ale třeba podotknout, že tuto podmínku změkčuje § 256 odst. 2 připouštějící se souhlasem dotčených třetích osob projednání výjimky z požadavků na umisťování staveb. Toto ustanovení významně **posiluje pozici vlastníků sousedních nemovitostí**, neboť dodatečně nelze legalizovat řešení v rozporu s platnou právní úpravou obecných požadavků na umisťování staveb bez souhlasu toho, jehož práva mohou být záměrem dotčena, což je krok správným směrem. Třetí podmínkou je, aby povinný prokázal, že uhradil ve stanovené lhůtě pokutu za přestupek podle stavebního zákona spočívající v tom, že provedl stavbu bez povolení nebo v rozporu s ním, byla-li taková pokuta uložena, což by mělo být pravidlem.

Problémy soustavy stavebních úřadů

Obecným problémem vedení řízení o odstranění stavby je personální obsazení stavebních úřadů. Tento typ správního řízení je již procesně poměrně náročný a vyžaduje vyšší „procesní schopnosti“ a kvalifikaci oprávněných úředních osob. Nejedná se již o běžnou agendu stavebních úřadů, ale v těchto typech řízení se účastníci řízení aktivně brání, zpravidla prostřednictvím advokátů. To klade na výkon této agendy procesně vyšší nároky a pro úspěšné řešení těchto typů řízení se předpokládá úřední aparát s právním vzděláním, případně s právním zázemím v rámci úřadu. Na malých obcích však není myslitelné toto zajistit. Stejně tak není reálné, aby malé stavební úřady platily nákladné právní služby.

Řešením mohla být reforma soustavy spočívající v redukci počtu stavebních úřadů a vytvoření větších pracovních kolektivů s kvalifikovanějším personálem. Na tuto reformu však zákonodárce nakonec rezignoval. Zhruba polovinu stavebních úřadů tak budou i nadále tvořit stavební úřady o 1-2 úřednících zpravidla středoškolsky vzdělaných. Tento problém částečně řeší zavedení apelace v odvolacím řízení. V souladu s § 262 se princip apelace zakotvený v § 225 odst. 1 uplatní i v řízení o odstranění stavby.

Problém personálního vybavení stavebních úřadů a rezignace na smysluplnou reformu soustavy stavebních úřadů se však promítá nejen do řízení o odstranění stavby a otázky výkonu rozhodnutí v něm vydaného, ale nejvíce viditelný bude v otázce řešení přestupků podle stavebního zákona. I kvalitní „zúřadování“ přestupku již dnes na oprávněnou úřední osobu klade zvýšené procesní nároky, které nebude stávající úřední aparát na malých stavebních úřadech ve své většině schopen splnit (viz dále).

Výkon rozhodnutí

Zásadní příčinou dosavadní stavební nekázně je skutečnost, že stavební úřady v podstatě ve své většině rezignovaly na výkon svých rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a stavebníci tak necítili žádný tlak postupovat při zhotovování staveb v souladu s právem. Samosprávy nebyly dlouhodobě ochotné poskytovat finanční prostředky na agendu výkonu rozhodnutí. Například veřejný ochránce práv opakovaně kritizoval stav, kdy stavební úřady nemají materiální podmínky pro výkon svých rozhodnutí. V reakci na tuto kritiku sice vznikly dotační programy, šlo však o řešení rozhodovací praxi vzdálené, nefunkční a do praxe se příliš nepromítlo. Výkon rozhodnutí je tak v podmínkách České republiky v zásadě stále mimořádnou událostí.

Je otázkou, zda nový stavební zákon situaci s ne/realizací výkonů rozhodnutí výrazněji zlepší, když personální problém přetrvává a výkon rozhodnutí mají nadále primárně financovat obecní samosprávy, které se teprve následně mohou domáhat úhrady nákladů po Ministerstvu pro místní rozvoj (§ 261 odst. 2).

Nová právní úprava alespoň umožňuje přenést břemeno exekučních nákladů za odstranění stavby z obcí na stát, avšak až v konečném důsledku. Tato varianta byla dlouhodobě diskutována v rámci legislativního procesu. Finální podoba stavebního zákona nakonec situaci radikálně nemění. I nadále totiž ponese břemeno exekučních nákladů primárně územní samosprávný celek, jehož stavební úřad rozhodnutí vydal. Ministerstvo by podle nové právní úpravy mělo na základně bezvadné žádosti, uhradit až územní samosprávou účelně vynaložené náklady vzniklé při provedení náhradního výkonu rozhodnutí o nařízení odstranění stavby nebo terénní úpravy, pokud stavební úřad usnesením podle § 119 odst. 4 správního řádu uložil povinnému zaplatit předem potřebné náklady na provedení exekuce a povinný tyto náklady nezaplatil. Jaká bude praktická aplikace tohoto ustanovení je otázkou; jisté je jen to, že zákonodárce zde pro postup ministerstva nestanovil žádnou lhůtu.

Přestupkové řízení

Zahájení řízení o přestupku souběžně se zahájením řízení o odstranění stavby je podle nové právní úpravy podstatné s ohledem na výše rozebíraný § 256 odst.1 písm. c), který stanoví, že podmínkou pro dodatečné stavební povolení nelegální stavby je uhrazení pokuty ve stanovené lhůtě. V rámci dodatečného povolení stavby musí tedy stavební úřad v rámci odůvodnění svého rozhodnutí posoudit i splnění této podmínky.

Její zavedení je nepochybně krok správným směrem a zvyšuje tlak na stavebníky realizující nelegální stavby. I do této problematiky se však negativně promítá systémový personální problém. Při zachování stávajícího počtu 700 stavebních úřadů a zachování zhruba poloviny z nich jako tzv. malých stavebních úřadů na obcích základního typu či obcí s pověřeným stavebním úřadem je již nyní zřejmé, že na těchto úřadech zejména (a nejen na nich) nebude zpravidla žádná oprávněná úřední osoba splňující kvalifikační požadavky k projednání přestupku. Je třeba znovu připomenout, že tyto tzv. malé stavební úřady jsou zpravidla personálně obsazeny 1-2 středoškolsky vzdělanými úředníky, kteří budou patrně splňovat kvalifikační požadavky podle § 30a nového stavebního zákona. Nicméně ty jsou odlišné od kvalifikačních požadavků podle § 111 přestupkového zákona, byť tyto byly s účinností k 1. 1. 2022 zákonem č. 417/2021 Sb. zmírněny v podstatě na vykonání zkoušky odborné způsobilosti na úseku přestupků. Nicméně přesto budou v rámci České republiky dle názoru autorů existovat správní obvody, kde se přestupková řízení projednávat budou a rovněž obvody, kde projednání přestupků není a nebude možné z personálních důvodů. V takovém případě se uplatní poslední část souvětí § 256 odst.1 písm. c) stavebního zákona, pokuta nebude uložena a stavebník tedy nebude povinen splnit podmínku pro dodatečné povolení stavby uhrazením pokuty ve stanovené lhůtě.

Stát tak již ze samé podstaty právní úpravy nebude schopen zajistit jednotný výkon státní správy v této oblasti právní úpravy v rámci území státu. Budou správní obvody, kde černému stavebníkovi pokuta bude uložena a správní obvody, kde nikoliv. Tento stav v území existuje již nyní a šlo o jeden z důvodů, pro který bylo žádoucí v rámci reformy zredukovat počet stavebních úřadů na úroveň orgánů obcí s rozšířenou působností, které by v převážné většině adekvátní výkon státní správy byly schopny zajistit. Je iluzorní předpokládat, že na malých stavebních úřadech, které zpravidla představují největší personální slabiny systému, což se projevuje kupříkladu v úspěšnosti v rámci odvolacích řízení, budou tito úředníci schopni adekvátně a v potřebné kvalitě obsáhnout oblast stavebního řádu, přestupkového řízení, silničního hospodářství a ochrany životního prostředí. A je

iluzorní si myslet, že tito úředníci budou v jedné osobě schopni vykonat několik potřebných zkoušek odborné způsobilosti. Ještě více se problém projeví při řešení personálních změn a náboru nových zaměstnanců.

Jak dodatečně povolit černé stavby vzniklé před účinností nového zákona?

U tzv. černých staveb, které vznikly před účinností nového stavebního zákona a stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby podle dosavadních předpisů, se uplatní § 330 odst. 1, který stanoví, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Nový stavební zákon však neobsahuje přechodné ustanovení týkající se staveb, které vznikly před nabytím účinnosti nového zákona, avšak stavební úřad jejich existenci zjistí až po nabytí účinnosti nového zákona. V souvislosti s tím vznikají otázky, podle jaké právní úpravy postupovat? Jakkoliv důvodová zpráva naznačuje, že gestor návrhu zákona snad původně nepočítal s jeho aplikací na staré černé stavby dokončené před jeho účinností, výsledná podoba zákona tomu neodpovídá. Můžeme se jen domnívat, zda v rámci přípravných prací došlo k opomenutí zapracování hmotněprávních přechodných ustanovení, které by osud starých černých staveb výslovně řešily. Výsledkem legislativního procesu je nicméně úprava, v níž jediným k tématu se vztahujícím přechodným ustanovením je zmiňovaný § 330 odst. 1, který se však dotýká toliko zahájených řízení vedených ohledně starých černých staveb, nikoliv osudu těchto staveb jako takových.

Za této situace je nezbytné vnímat text § 250 odst. 1 písm. b) umožňující stavebnímu úřadu nařídit odstranění stavby provedené nebo prováděné bez povolení podle tohoto zákona (nebo v rozporu s ním) tak, že slovní spojení *"podle tohoto zákona"* neodkazuje výhradně na nový stavební zákon, nýbrž genericky na jakýkoliv stavební zákon, tedy i stavební zákony dřívější, již neúčinné. Již z hlediska prostého jazykového výkladu lze rovněž argumentovat tím, že stavba bez stavebního povolení postavená kdykoliv v minulosti nemá (a nemůže mít) povolení ani podle nového zákona. Text zákona tedy nebrání výkladové verzi, že komentovaná nová právní úprava se má vztahovat na všechny černé stavby, bez ohledu na datum jejich zhotovení.

Z hlediska teleologického (smyslu a účelu právních norem) se pak tento výklad jeví jako jediný možný. Stěží si lze představit, že úmyslem zákonodárce byla naprostá rezignace na ochranu veřejných zájmů a tiché zlegalizování všech černých staveb zhotovených před účinností komentované právní úpravy, které v řadě případů mohou zásadním způsobem porušovat či ohrožovat veřejné zájmy nejen na úseku stavebního práva, ale rovněž na úseku ochrany přírody a krajiny, památkové péče a dalších. Takové zásadní popření ochrany veřejného zájmu nelze dovodit ani z konečné podoby textu zákona, v němž absentují přechodná ustanovení, ani z výše citované jediné věty důvodové zprávy. **Nová právní úprava je tak aplikovatelná jak na stavby zhotovené za její účinnosti, tak na stavby zcela dokončené v minulosti.**

Jestliže se v odborné literatuře objevuje argumentace nálezem Ústavního soudu III. ÚS 611/01 (75/2002 Sb. n. u. ÚS) připomínajícím zásadu zákazu retroaktivity, nutno uvést, že citovaný nález se týkal oblasti správního trestání (byť ve věci nepovolené stavby) a nikoliv řízení o odstranění stavby jako sanačního opatření. Řízení o odstranění stavby nemá sankční povahu (nález Ústavního soudu I. ÚS 1956/19, 110/2020 Sb. n. u. ÚS). Zákaz retroaktivity trestněprávních norem tak na komentované ustanovení nelze vztahovat. Nadto z pohledu účelu řízení o odstranění stavby a jejího případného dodatečného povolení se nejedná o posuzování minulého jednání stavebníka optikou nové právní úpravy, nýbrž toliko o posouzení, zda stavba v době rozhodování správního orgánu stále existující disponovala a disponuje potřebnými oprávněními (vyžadovanými rovněž dle právní úpravy účinné v

době jejího vzniku) a pokud nikoliv, zda splňuje podmínky dle současné (nové) právní úpravy pro její dodatečné povolení (viz dále).

Ani z hlediska principu ochrany důvěry občanů v právo pak nelze aplikaci nové právní úpravy na stavby vzniklé před její účinností vylučovat. V prvé řadě je nezbytné zdůraznit, že se v případě sanačního opatření se nelze dovolávat důvěry v právo ze strany osob, které právo samy nerespektovaly a stavbu v minulosti zhotovily v rozporu s právními předpisy platnými a účinnými v době výstavby, a které nadto ani následně neprojevily snahu stavbu legalizovat. Nutno souhlasit, že nová právní úprava je v určitém ohledu pro černé stavebníky objektivně nepříznivější (byť podmínka dobré víry stavebníka nakonec v zákoně nezůstala), když dle § 256 odst. 1, jak již bylo řečeno, stavbu nově nebude možno dodatečně povolit, pokud bude vyžadovat povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu nebo povolení výjimky z požadavků na výstavbu (se zmírněním v odstavci druhém). Ani nové podmínky dodatečného povolení stavby však nepředstavují ústavněprávní problém a měly by být aplikovány rovněž na stavby zhotovené v minulosti. Pokud v mezidobí mezi skutečným provedením stavby a řízením o odstranění stavby došlo ke změně právních předpisů, které stavebníkovi uložily více povinností, musí tento nepříznivý stav nést stavebník, neboť to byl on, kdo způsobil protiprávní následek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 167/2012).

Související judikatura:

NSS 9 As 167/2012

Každý, kdo stavbu zahájí, aniž má k dispozici pravomocné stavební povolení, se vystavuje nebezpečí, že bude podroben řízení o odstranění stavby. V tomto řízení je při posuzování veřejného zájmu v případě, kdy stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, nutné vycházet z právního stavu, který tu je v době rozhodování o tomto dodatečném stavebním povolení. Pokud v mezidobí mezi skutečným provedením stavby a řízením o odstranění stavby došlo ke změně právních předpisů, které stavebníkovi uložily více povinností, musí tento nepříznivý stav nést stavebník, neboť to byl on, kdo způsobil protiprávní následek (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2006, č. j. 7 Ca 1/2005 – 33, publ. pod č. 1600/2008 Sb. NSS).

NSS 7 As 295/2018

Výše uvedené závěry však na nyní posuzovanou věc nedopadají, neboť v případě řízení o dodatečném povolení stavby zákon výslovně stanoví, že stavební úřad musí posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací. Je nutno zdůraznit, že stěžovatelé stavbu provedli bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Pro danou stavbu tedy nikdy neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Proto správní orgány postupovaly správně, když posuzovaly soulad povolované stavby s novým územním plánem, tedy *podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu*. Námitka stěžovatelů, že nový územní plán měl zpětnou účinnost, proto není důvodná.

NSS 8 As 167/2019

Jestliže stěžovatel namítá, že v době, kdy se stavbou započal, byla v souladu s tehdy účinným územním plánem a nový územní plán by neměl být aplikován retroaktivně, je třeba uvést, že s danou námitkou se již zcela dostatečně vypořádal krajský soud. V tomto ohledu lze pouze zopakovat,

že správní orgány rozhodují na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti, což se týká i územního plánu, z nějž při rozhodování vychází (viz rozsudky ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014-42).

Důvodná nemůže být ani námitka stěžovatele, dle kterého byl postup správních orgánů v dané věci nepřípustně retroaktivní. Ve shodě se závěry krajského soudu lze poukázat na to, že stěžovatelem odkazovaná judikatura vychází z respektu k principům právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře, které jsou chráněny skrze zákaz zpětné působnosti právních norem i aktů (včetně územního plánu). Taková ochrana se ovšem vztahuje např. na osoby, které získaly v souladu se zákonem a původní územně plánovací dokumentací územní rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Stěžovatel však žádné správní rozhodnutí týkající se dané stavby nezískal a od počátku postupoval veskrze v rozporu se zákonem.

JUDr. Jiří Kubík, MBA
e-mail: kubik@plzen.eu

Mgr. David Slováček
e-mail: David.Slovacek@nssoud.cz

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

Další články:

- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?
- Byznys a paragrafy, díl 25.: Započtení
- Zrušení bytového spoluvlastnictví včetně limitů soudní ingerence
- 2. díl ze série Pravidla a odpovědnost při provozování zimních sportů: Povinnosti provozovatele při závodech a trénincích: zabezpečení tratí a oddělení veřejného a sportovního provozu
- Protokol o předání díla jako podmínka zaplacení jeho ceny a k možné změně soudní praxe