

592/993

Univerzita Karlova, fakulta právnická

Univerzita Karlova, fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Prosinec, 2005

Kateřina Nadrchalová

Univerzita Karlova, fakulta právnická

Katedra správního práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Odstranění stavby

JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Kateřina Nadrchalová

Pod Ještědem 289

460 08 Liberec 19

Prosinec, 2005

Prohlášení:

„ Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Kateřina Nadrchalová
Kateřina Nadrchalová

Poděkování:

„Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za pomoc při vypracování této diplomové práce a za jeho věcné připomínky.“

Kateřina Nadrchalová

Kateřina Nadrchalová

Obsah

ÚVOD	3
KAPITOLA I. OBECNÝ VÝKLAD	5
1. Správní právo, místo stavebního práva v právním řádu ČR.....	5
2. Prameny stavebního práva.....	6
KAPITOLA II. FUNKCE A CÍL PRÁVNÍ ÚPRAVY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍHO ŘÁDU	8
KAPITOLA III. ODSTRAŇOVÁNÍ STAVEB	11
1. Přehled právní úpravy odstraňování staveb.....	11
2. Výklad k pojmu stavba.....	12
3. Odstraňování stavby neoprávněně zřízené na cizím pozemku.....	15
4. Stavební úřady.....	17
4.1 Obecné stavební úřady.....	18
4.1.1 <i>Obecní úřady obcí s rozšířenou působností</i>	18
4.1.2 <i>Krajské úřady</i>	21
4.1.3 <i>Město Praha a územně členěná statutární města</i>	21
4.1.4 <i>Magistráty, městské a obecní úřady – stavební úřady ke dni 31.12.1997</i>	22
4.2 Speciální stavební úřady.....	22
4.3 Vojenské stavební úřady.....	22
4.4 Jiné stavební úřady.....	23
4.5 Základní působnost obcí, které nejsou stavebními úřady, na úseku územního plánování a stavebního řádu.....	23
5. Hmotněprávní aspekty právní úpravy odstraňování staveb.....	24
5.1 Odstraňování staveb na základě nařízení stavebního úřadu.....	25
5.1.1 <i>Odstranění závadné stavby [§88 odst. 1 písm. a) SZ]</i>	25
5.1.2 <i>Odstranění nepovolené stavby a zařízení [§88 odst. 1 písm. b) SZ]</i>	27
5.1.3 <i>Odstranění stavby pro zrušení stavebního povolení [§88 odst. 1 písm. c) SZ]</i>	35
5.2 Odstranění stavby na základě povolení stavebního úřadu.....	37
5.3 Problematika odstraňování staveb v širším pojetí.....	40
5.3.1 <i>Ústní příkaz k odstranění stavby (§91 SZ)</i>	41
5.3.2 <i>Neodkladné zabezpečovací práce (§94 SZ)</i>	42
5.3.3 <i>Vykližení stavby (§96 SZ)</i>	44

6. Procesněprávní aspekty právní úpravy odstraňování staveb	45
6.1 Subjekty správního řízení	46
6.1.1 Správní orgány	47
6.1.2 Účastníci řízení o odstranění stavby	47
6.2 Přerušení a zastavení řízení	50
6.3 Správní rozhodnutí obecně	50
6.3.1 Rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby	50
6.4 Výkon rozhodnutí	53
6.4.1 Správní exekuce	53
6.5 Náklady na odstranění stavby, státní stavební příspěvek, zjednodušený postup stavebního úřadu při odstraňování staveb	57
6.5.1 Náklady na odstranění stavby	57
6.5.2 Státní stavební příspěvek	57
6.5.3 Zjednodušený postup stavebního úřadu při odstraňování staveb	58
7. Právní záruky ve veřejné správě	58
7.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu	59
7.2 Ochrana proti nečinnosti stavebního úřadu	61
7.3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením stavebního úřadu	62
<u>ZÁVĚR</u>	64
<u>PŘÍLOHY</u>	65
Přehled odborné literatury a citovaných, souvisejících právních předpisů	65
Zkratky	67

Úvod

Stavební právo je oblast práva obsahující normy soukromoprávní i veřejnoprávní povahy. Část stavebního práva tvořená normami veřejnoprávní povahy představuje jedno z odvětví správního práva. Tato oblast práva upravuje problematiku, s kterou se někdy potýkal nebo bude potýkat téměř každý člověk. To rozhodně nelze říci o každém právním odvětví, s některými oblastmi práva se lidé, pokud se přímo nezabývají určitou specifickou činností, např. obchodem s cennými papíry, vůbec nemusejí setkat. Stavební právo je **oblast** v praxi **frekventovaná** a s ohledem na předmět právní úpravy má značné dopady do majetkové sféry adresátů norem stavebního práva. Přes frekventovaný výskyt stavebního práva v aplikační praxi a každodenním životě se problematika stavebního práva jeví mnoha lidem jako velmi **složitá** a ti se díky své neznalosti často dopouštějí chyb a protiprávního jednání. To pro ně může mít mnohdy velmi negativní dopad v podobě např. nařízení zastavení prací na stavbě, peněžitých pokut nebo nařízení odstranění stavby. Pravdou je, že stavební právo není jednoduchá „disciplína“ a že se lidé v labyrintu jeho právních norem někdy oprávněně ztrácejí a pátrají po radě. To byly také důvody, které mě vedly k tomu, abych si téma své diplomové práce zvolila právě z právního odvětví stavebního práva.

Právní úprava stavebního práva je soustředěna převážně v *zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, ve znění pozdějších předpisů. Právní úprava stavebního práva má mnohá specifika. Stavební zákon je právní předpis s **komplexní** úpravou. Stanoví pravidla odvětví, které má multidisciplinární povahu a zachycuje všechny potenciální jevy v jejich vzájemných souvislostech. Stavební zákon se také vyznačuje **permanentností** působení právní úpravy. Udělením stavebního povolení nebo právní mocí kolaudačního rozhodnutí působnost stavebního zákona totiž nekončí, naopak vlastníci staveb musejí dodržovat požadavky týkající se staveb, a to od jejich vzniku až po jejich případné odstranění. Důležité je také hledisko **veřejného zájmu**, které se prolíná veškerou činností správních orgánů příslušných pro projednávání a rozhodování věcí podle ustanovení stavebního zákona. Za zmínku stojí také skutečnost, že stavební zákon obsahuje nejenom **hmotněprávní normy**, ale i **normy práva procesního**, přičemž procesněprávní úprava není ve stavebním zákoně komplexní. Proto se s výjimkou projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů subsidiárně využívá obecných předpisů o správním řízení, konkrétně *zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)*.

Pro projednávání a rozhodování záležitostí podle ustanovení stavebního zákona jsou charakteristické **zásahy** správních orgánů **do vlastnických práv** adresátů těchto rozhodnutí. Výkon vlastnických práv tak může být z rozhodnutí příslušných správních orgánů omezován nebo usměrňován z hlediska územního plánování a možnostmi způsobu realizace a užívání staveb.

Stavební úřady při své rozhodovací činnosti nezasahují jen do vlastnických práv adresátů svých rozhodnutí, ale dotýkají se i jejich **veřejných subjektivních práv**, ty vyjadřují míru možnosti subjektu chovat se určitým způsobem, tato možnost musí být vyjádřená a zaručená objektivním právem a chráněná zvláštním způsobem stanoveným v právních normách. Pro závažnost důsledků plynoucích z rozhodování stavebních úřadů je velmi důležité, aby stavební úřady respektovaly nejenom zásadu legality prolínající se celou veřejnou správou, ale i další zásady, které se vztahují k činnosti správních orgánů v oblasti stavebního práva při plnění úkolů veřejné správy.

Stavební zákon upravuje **rozmanitou problematiku**. Jako výčet právních oblastí, které jsou předmětem úpravy stavebního zákona, lze uvést např. územní plánování, územní řízení, povolování a kolaudace staveb, odstraňování staveb, vyvlastnění. Zatímco např. o územním plánování, povolování staveb či vyvlastnění je veřejnost více či méně informovaná, ať již z důvodu časté medializace problematiky nebo díky svým vlastním zkušenostem, problematika **odstraňování staveb** je oblastí téměř neznámou a v praxi i méně často řešenou.

Tento fakt však neubírá nic na významu a závažnosti tohoto tématu. Vždyť rozhodnutí stavebního úřadu, kterým se nařizuje odstranění stavby znamená podstatný **zásah do majetkové sféry** adresáta tohoto rozhodnutí a může mít pro dotčenou osobu (vlastníka stavby) obrovské negativní dopady.

V této diplomové práci jsem si tedy vzala za cíl přiblížit v praxi méně známou a méně frekventovanou problematiku stavebního práva – odstraňování staveb, avšak co se týče dopadů do majetkové sféry adresátů norem stavebního práva, nikoli nevýznamnou. Tomuto tématu se nebudu věnovat jen úzce, ale učiním i stručný výklad o otázkách, které s rozhodováním stavebních úřadů o odstraňování staveb souvisejí.

Kapitola I. Obecný výklad

V každém demokratickém právním státě¹ je třeba přesně stanovit pravidla chování subjektů práva. Aby tato pravidla byla závazná, vynutitelná, stala se právními normami a součástí právního řádu České republiky (dále jen ČR), musí mít určitou formu. Takovou, která je státem uznána za pramen práva, a má oporu v *ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava ČR* (dále jen Ústava) nebo alespoň v zákoně.

1. Správní právo, místo stavebního práva v právním řádu ČR

Součástí právního řádu ČR jsou i právní normy spadající do právního odvětví správního práva. **Správní právo** je právem veřejným a zásadně právem psaným. Přesto mezi prameny správního práva řadíme i obecné principy práva a obecné principy správního práva, a to i když nejsou vždy výslovně zakotveny v zákoně. Správní právo upravuje veřejnou správu, jde o soubor veřejnoprávních norem, které upravují organizaci a činnost veřejné správy.² Správní právo je právním odvětvím nekodifikovaným, je tvořeno velkým množstvím pramenů různé právní síly. Jeho základní členění spočívá v dělení na část obecnou a část zvláštní.

V **obecné části** jsou obsaženy zásady, upraveny pojmy a právní instituty, které platí pro celou veřejnou správu. Obecné správní právo upravuje vše společné, typické a obecně platné. **Zvláštní část** správního práva, nebo-li hmotné právo správní, které je upraveno v mnoha předpisech různé právní síly, vytváří hmotněprávní rámec jednotlivých oborů veřejné správy. Do zvláštní části správního práva řadíme i **právo stavební**.

Stavební právo je jedno ze zvláštních odvětví správního práva, proto se jednotlivé pojmy, zásady a instituty obecné části správního práva vztahují i na stavební právo. Správní úřady příslušné k rozhodování věcí spadajících do sféry stavebního práva, zejména tedy územního plánování a stavebního řádu, označuje *zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a*

¹ Cit. čl. 1 odst. 1 Ústavy: „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

² Cit. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 19

stavebním řádu (dále jen SZ), který je stěžejním právním předpisem stavebního práva, stavebními úřady. Pro **stavební úřady** je závazná právní úprava obsažená v obecné části správního práva týkající se činnosti veřejné správy, základní organizace veřejné správy, administrativněprávních vztahů a principů, na nichž veřejná správa funguje. Až při rozhodování konkrétních věcí, které se týkají přímo problematiky stavebního práva, např. rozhodování o odstraňování stavby, územní řízení, vyvlastnění, aplikují stavební úřady právní normy stavebního práva. Právním předpisem obsahujícím komplexní právní úpravu veřejného stavebního práva je právě SZ.

2. Prameny stavebního práva

Jak již bylo výše řečeno, zvláštní část správního práva se pro přehlednost člení na správní odvětví a právě jedním z těchto odvětví je **stavební právo**. Právní úprava veřejného stavebního práva je soustředěna převážně v *zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, jak vyplývá ze změn provedených *zákonem č. 103/1990 Sb., zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., zákonem č. 262/1992 Sb., zákonem č. 43/1994 Sb., zákonem č. 19/1997 Sb., zákonem č. 83/1998 Sb., nálezem Ústavního soudu uveřejněným pod č. 95/2000 Sb., nálezem Ústavního soudu uveřejněným pod č. 96/2000 Sb., zákonem č. 132/2000 Sb., zákonem č. 151/2000 Sb., zákonem č. 239/2000 Sb., zákonem č. 59/2001 Sb., zákonem č. 254/2001 Sb., zákonem č. 320/2002 Sb., nálezem Ústavního soudu uveřejněným pod č. 405/2002 Sb., zákonem č. 422/2002 Sb., zákonem č. 362/2003 Sb., zákonem č. 218/2004 Sb., nálezem Ústavního soudu uveřejněným pod č. 300/2004 Sb., zákonem č. 437/2004 Sb. a zákonem č. 127/2005 Sb.,* ve vyhláškách na SZ navazujících, těmi jsou: *vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona* a *vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu*. Tyto výše uvedené právní předpisy upravují předmětnou problematiku převážně po hmotněprávní stránce. Jen ve SZ je obsažena hmotněprávní i procesněprávní úprava. Z velké části jsou však normy procesního práva, kterými se řídí správní řízení v režimu SZ upraveny i v *zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení* (dále jen SŘ). To znamená, že se správní řízení v režimu stavebního zákona bude subsidiárně řídit

tímto právním předpisem. O vztahu SZ a SŘ, přesněji řečeno použití jejich procesních norem, bude pojednáno později.

Od 1.1.2006 nabude účinnosti, v současné době již platný, *zákon č. 500/2004 Sb., správní řád*. V této diplomové práci je však procesněprávní stránka problematiky odstraňování staveb popsána ještě podle zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

Stavebního práva se nepřímo dotýká i mnoho jiných právních předpisů, jedná se jak o zákony, tak o předpisy nižší právní síly. Předmět jejich úpravy je rozmanitý a pravidla obsažená v jejich normách využívají příslušné správní úřady např. jako kritéria při posuzování souladu či nesouladu stavby s veřejným zájmem. Těmito právními předpisy jsou např. *zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů*;

zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; *zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*.

Se stavebním právem souvisí i právní předpisy vytvářející v rámci veřejné správy právní rámec organizace územních samosprávných celků a výkon jejich samostatné a přenesené působnosti, tedy státní správy. Těmito právními předpisy jsou:

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen OZř); *zákon č. 129/2000 Sb., o krajích*; *zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze*.

Právní úprava stavebního práva vychází ze specifické potřeby plánování, regulace, správy a řízení rozvojových procesů v území a stavební činnosti v ČR. Rozsah problematiky upravené předpisy, které se týkají územního plánování a stavebního řádu je velmi rozmanitý. Při koordinaci všech činností, postupu a rozhodování podle těchto právních norem jde o výkon veřejné správy, jejímž jediným cílem a účelem je naplnění veřejného zájmu.

Kapitola I I. Funkce a cíl právní úpravy územního plánování a stavebního řádu

SZ je projevem integrace územního plánování a stavebního řádu. Představuje kodexovou právní úpravu regulující základní správní vztahy v investiční výstavbě. Obsah právní úpravy územního plánování a stavebního řádu se zaměřuje na³:

- plánovanou regulaci využívání území
- určování využití jednotlivých pozemků, včetně podmínek zastavění, ochrany nebo vyloučení stavební činnosti
- rozhodování o povolování, užívání, údržbě a odstraňování staveb, včetně dalších souvisejících zásahů státní správy a její inspekční činnosti a uplatňování příslušných sankcí
- technické požadavky na uspořádání území, na určování stavebních pozemků, k provádění, užívání a odstraňování staveb, včetně požadavků na vlastnosti výrobků pro stavby
- veřejnoprávní požadavky na subjekty podnikající ve výstavbě (projektování i provádění staveb)
- organizační soustavu a vymezení kompetencí orgánů státní správy a samosprávy
- vyvlastnění

SZ se stejně jako i jiné kodexové právní úpravy vyznačuje určitými charakteristikami, kterými jsou⁴:

- **komplexnost** – SZ reguluje problematiku multidisciplinární povahy. Zachycení všech jevů v jejich vzájemných souvislostech je nezbytné nejen pro územní plánování, ale i při postupu stavebního úřadu při rozhodování o stavbách.
- **permanentnost** – Soustavnost se projevuje při regulaci využívání území při vytváření územně plánovací dokumentace, vydávání rozhodnutí o umístění stavby, stavby

³ Srov. Doležal, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy. 11., aktualizované vydání podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 46

⁴ Srov. Doležal, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy. 11., aktualizované vydání podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 46

musejí dodržovat požadavky stanovené SZ, a to od jejich vzniku až po jejich případné odstranění.

- **koordinace** – V postupu podle SZ je třeba koordinovat všechny jevy vyskytující se v území se záměry na využití tohoto území a s nimi skloubit zájmy uplatňované všemi dotčenými orgány státní správy.
- **veřejný zájem** – Předchozí výklad o pojmu veřejný zájem učiněný v souvislosti s pojednáním o veřejné správě, platí i pro činnost stavebních úřadů řídicích se SZ. Ani v tomto případě není veřejný zájem abstraktním pojmem, je formulován přesně stanovenými postupy, které jsou sledovány při územním plánování v rámci daného území, ale i v nutných a prospěšných požadavcích na stavby.
- **ingerence do vlastnických práv** – Výkon vlastnických práv je omezován nebo usměrňován v rozhodování podle SZ z hlediska územního plánování a možnostmi způsobu realizace a užívání staveb.

Tato charakteristika předurčuje mnohočetnost vazeb této právní úpravy na jiné právní předpisy. Aplikace SZ se tak stává mnohostrannou záležitostí, konečná rozhodnutí stavebních a jiných správních úřadů jsou promítnutím multilaterálních vztahů, které ve stavebním právu vznikají.⁵

Pokud jde o systematiku právní úpravy územního plánování a stavebního řádu, zůstává v platnosti struktura právních předpisů založená v roce 1976, která je v současné době zjednodušená v souladu s vývojem právního řádu ČR.

SZ představuje základní právní předpis upravující právní problematiku územního plánování a stavebního řádu. Přestože od roku 1976 doznal četných změn, stále představuje historický mezník ve vývoji právní úpravy veřejného stavebního práva. Výrazně zasáhl do chápání dané problematiky a koncepčně, terminologicky i metodologicky ovlivňoval všechny snahy o podstatnou novelizaci tohoto právního předpisu, ale i práce na zcela nové právní úpravě této materie.⁶

SZ je rozdělen do devíti částí:

1. Územní plánování (§1 - §42)
2. Stavební řád (§43 - §104)

⁵ Srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, souvisící a prováděcí předpisy. 11., aktualizované vydání podle stavu k 1.5.2005 LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 47

⁶ Usnesením č. 609 ze dne 25. května schválila vláda návrh zákona o územním plánování a stavebním řádu, který byl sněmovně předložen dne 1.6.2005 a následně schválen v prvním čtení dne 28.6.2005.

3. Sankce (§105 - §107a)
4. Vyvlastnění (§109 - §116)
5. Stavební úřady (§117 - §124)
6. Ochrana zvláštních zájmů (§125 - §127)
7. Evidence a ukládání dokumentace (§128 - §133)
8. Společná ustanovení (§134 - §140)
9. Ustanovení přechodná a závěrečná (§141 - §145)

Ačkoli většina z těchto částí SZ je jistě bohatým zdrojem podnětů pro bližší studium a výklad, nejsou všechny z nich předmětem této diplomové práce. Proto se v následující části práce zaměřím pouze na ty části SZ, které obsahují právní normy vztahující se přímo k problematice odstraňování staveb, nebo s touto problematikou souvisejí.

Kapitola I I I. Odstraňování staveb

1. Přehled právní úpravy odstraňování staveb

Odstraňování staveb je z hmotněprávního hlediska upraveno zejména ve *druhé části* SZ, oddílu osmém - Údržba staveb a jejich odstraňování a oddílu devátém – Státní stavební dohled. Na tuto úpravu navazují některé již výše zmíněné vyhlášky.

Ve *vyhlášce č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona*, jsou to především oddíl šestý – Nezbytné úpravy a odstraňování staveb (§37 - §41) a oddíl sedmý – Státní stavební dohled (§42 - §45). V *šestém oddílu* jsou nejprve demonstrativně vypočteny nezbytné úpravy, ustanovení §38 - §41 upravují postupně obsah žádosti o povolení odstranění stavby, rozhodnutí o odstranění stavby, rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací a žádosti o poskytnutí státního stavebního příspěvku. *Sedmý oddíl* této vyhlášky vymezuje, co je náplní činnosti orgánů státního stavebního dohledu, vysvětluje pojem stavebního deníku a uvádí druhy skutečností, které jsou v něm povinně uváděny, způsob jejich zapisování, uchovávání stavebního deníku a opatření, která jsou v pravomoci orgánu státního stavebního dohledu. Tento oddíl vyhlášky dále podrobně upravuje obsah dokumentace a zjednodušené dokumentace skutečného provedení stavby, jejíž pořízení nařídil stavební úřad.

Ve *vyhlášce č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu* se problematiky odstraňování staveb týká ustanovení §29, to z bezpečnostního hlediska podrobně upravuje průběh odstraňování staveb tak, aby v průběhu prací nedošlo k ohrožení života a zdraví osob, popřípadě stability jiných staveb.

Souvislost s odstraňováním staveb má ve SZ dále *část pátá* – Stavební úřady, několik ustanovení nalezneme i v *části šesté* – Ochrana zvláštních zájmů, *části sedmé* – Evidence a ukládání dokumentace, samozřejmě v *části osmé* – Společná ustanovení.

Také velké množství zvláštních zákonů jako např. *zákon o životním prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o péči o zdraví lidu, zákon o ochraně a využití nerostného bohatství, zákon o veterinární péči, zákon o státní památkové péči, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu* je při rozhodování stavebních úřadů o odstranění stavby bohatým zdrojem právních norem, které musí tyto správní úřady respektovat.

Procesněprávní normy, kterými se řídí stavební úřady v řízení o odstranění stavby, jsou obsaženy ve SZ a SŘ. Vztah těchto dvou právních předpisů je projevem principu speciality a subsidiarity. SŘ je obecným právním předpisem správního práva procesního, předmětem jeho úpravy je správní řízení. Za správní řízení přitom označujeme postup správních úřadů, který směřuje k vydání správního aktu, který se dotýká práv nebo povinností fyzických a právnických osob (účastníků řízení), kteří v tomto řízení vystupují jako nositelé procesních práv a povinností. Správním řízením je dále postup správních úřadů směřující k nucenému vykonání povinností vyplývajících z takového konkrétního aktu.⁷ Ve SZ jsou naopak obsaženy právní normy speciální vztahující se jen k správnímu řízení v režimu SZ. V praxi to znamená, že podle SŘ postupují stavební úřady jen u těch úkonů, které nejsou ve SZ upraveny odchylně. Toto pravidlo přednosti SZ před SŘ upravuje ustanovení §140 SZ.

2. Výklad k pojmu stavba

Než přistoupím k samotnému výkladu o řízení o odstraňování staveb, je nezbytné vysvětlit jeden z ústředních pojmů SZ a této diplomové práce. Tímto pojmem je „stavba“.

Ve SZ ani v jeho prováděcích vyhláškách není tento pojem aktivně nebo univerzálně definován a zůstává pouze u jeho účelového vymezení. §139b odst. 1 SZ stanoví, že *za stavbu se považují veškerá stavebně technická díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání*. Z tohoto ustanovení vyplývá, že na technické provedení ani účel stavebního díla se při posuzování, zda se určitá konstrukce, zařízení nebo věc považuje za stavbu, nebere zřetel. Důležité je také upozornit, že skutečnost, zda stavba je či není spojena se zemí pevným základem, není sama o sobě rozhodná pro posouzení, zda se jedná o stavbu či nikoli. Ve sféře občanského práva jde však o důležité hledisko pro určení věci movité či nemovitosti.⁸

Příklady stavebně technických provedení a účelů staveb uvádí *vyhláška č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona*. Její ustanovení §2 písm. a) uvádí mezi příklady stavebně technického provedení staveb: budovy, podzemní stavby, věže,

⁷ Cit. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 298

⁸ Srov. §119 OZ: „Věci jsou movité nebo nemovité. Nemovitosti jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem.“

stožary, sila, zásobníky, nádrže, jeřábové dráhy, podzemní a nadzemní vedení, tribuny, zdi, oplocení. Podle ustanovení §2 písm. b) mohou být stavby určeny např. pro účel bydlení, občanského vybavení, staveb pro výrobu a skladování, pro dopravu, rozvod energií, pro vodní hospodářství, civilní ochranu, rekreaci.

Stavbou se označuje nejen stavební dílo, tedy výsledek provádění stavebních nebo montážních prací, ale i proces jejich provádění, tzn. výstavba.

Časový aspekt stavby není také rozhodující, jak vyplývá z ustanovení §139b odst. 2 SZ. Podle něj mohou být stavby jak **trvalé**, tak **dočasné**, tedy s předem omezenou dobou jejich trvání. Doba trvání dočasné stavby není v zákoně ani jeho prováděcích právních předpisech nijak limitována. Stanovené omezení by však mělo být určeno zcela přesně v časových jednotkách, např. na dobu 3 let od právní moci stavebního povolení nebo do určitého konkrétního datumu. Časové omezení musí obsahovat hlavně stavební povolení, účelné je i jeho uvedení v kolaudačním rozhodnutí. Dočasnými stavbami bývají nejčastěji zařízení stavenišť, lehké montované a prefabrikované stavby.

Skutečnost, že jde o stavbu trvalou nebo dočasnou, nemůže žádným způsobem ovlivnit průběh stavebního řízení. Je-li záměrem stavebníka⁹ zřídit stavbu jen na dobu určitou, tzn. dočasnou stavbu, musí být tento fakt uveden v žádosti o stavební povolení. Pokud není doba trvání stavby ve stavebním povolení omezena nebo vůbec uvedena, jde o stavbu trvalou.

SZ dále rozlišuje stavby na **jednoduché, drobné a všechny zbývající**. Cílem této právní úpravy je rozlišit stavby podle jejich složitosti, technické náročnosti, významu a možného vlivu na životní prostředí. S tímto rozlišením staveb souvisí např. jejich odlišný způsob projednávání a posuzování ve stavebním řízení, některé stavby jsou dokonce o povinnost projednání v tomto řízení oproštěny. Právní důsledky má rozlišování staveb na jednoduché, drobné a ostatní i v případě odstraňování staveb, např. povolení stavebního úřadu není třeba k odstranění staveb a zařízení, které nepodléhají stavebnímu povolení. Podle ustanovení §88 odst. 5 SZ postačí ohlášení do kdy budou stavby odstraněny u drobných staveb, informačních, reklamních a propagačních zařízení.

Pojem jednoduchá stavba napovídá, že se jedná o stavby, které po stavební ani technické stránce nejsou zvláště složité nebo jinak náročné, s tím souvisí, že se při jejich posuzování a projednávání stavebním úřadem připouští některá procesní zjednodušení.

Jednoduchými stavbami podle ustanovení §139b odst. 5 písm. a) - f) SZ jsou:

⁹ Srov. §139 písm. d) SZ: „Pokud se v tomto zákoně používá pojmu „stavebník“, rozumí se tím též investor a objednatel stavby“

- stavby pro bydlení , jejichž zastavěná plocha nepřesahuje 300m², pokud mají nejvýše 4 byty, jedno podzemní a tři nadzemní podlaží včetně podkroví (v praxi se bude jednat o bytové a rodinné domy)
- stavby pro individuální rekreaci (bez bližší specifikace jejich druhů)
- nepodsklepené stavby s jedním nadzemním podlažím a stavby a zařízení stavenišť, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 300m², rozpětí nosných konstrukcí nepřesahuje 9m a výška 15m
- přípojky na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci
- opěrné zdi (bez limitování technických parametrů)
- podzemní stavby, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 300m² a hloubka 3m

Za jednoduché stavby se podle ustanovení §139b odst. 6 SZ nepovažují stavby skladů hořlavin a výbušnin, stavby pro civilní obranu, požární ochranu, stavby uranového průmyslu a jaderných zařízení, sklady a skládky nebezpečných odpadů a stavby vodohospodářských děl, a to i když splňují technická měřítka uvedená výše.

Drobnými stavbami jsou stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. Mezi ně řadí v ustanovení §139b odst. 7 SZ tyto stavby:

- stavby s jedním nadzemním podlažím, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16m² a výška 4,5m
- podzemní stavby, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16m² a hloubka 3m

Za drobné stavby se považují podle §139b odst. 8 SZ také:

- stavby na pozemcích k plnění funkcí lesa, sloužící k zajišťování provozu lesních školek nebo k provozování myslivosti, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 30m² a výška 5m
- oplocení (bez ohledu na jeho výšku, délku, tloušťku a použitý materiál a na skutečnost, zda se oplocuje pozemek již zastavěný či nikoli)
- připojení drobných staveb na rozvodné sítě a kanalizaci stavby hlavní (ne tedy na veřejné rozvodné sítě a kanalizaci)
- nástupní ostrůvky veřejné hromadné dopravy, přejezdy přes chodníky, propustky apod.

Za drobné stavby se podle ustanovení §139b odst. 9 SZ nepovažují stavby garáží, skladů hořlavin a výbušnin, stavby pro civilní obranu, požární ochranu, stavby uranového průmyslu a jaderných zařízení, sklady a skládky nebezpečných odpadů a stavby vodohospodářských děl, a to i kdyby splňovaly výše uvedené parametry.

Pro úplnost výkladu je třeba objasnit pojem **soubor staveb a liniová stavba**. Souborem staveb je více staveb prováděných v časové i věcné souvislosti. Pojem liniové stavby je používán ve SZ i v na něj navazujících vyhláškách, žádný z těchto právních předpisů však nepodává jeho definici. V praxi se za liniovou stavbu považují dálková vedení (energetická, plynovodní, vodovodní, kanalizační, telekomunikační, horkovodní), pozemní komunikace a stavby drah.

V praxi se někdy vyskytne pochybnost, zda se určitá konstrukce, výrobek, zařízení, věc na pozemku považuje za stavbu a podléhá-li vůbec povolovacímu režimu podle ustanovení SZ. V případě, že stavebník pochybuje, zda jeho stavební záměr bude považován za stavbu či nikoli, měl by věc projednat s místně příslušným stavebním úřadem a následně vycházet z jeho stanoviska. Stavební úřady nejsou sice zákonem výslovně zmocněny o těchto otázkách rozhodovat, jejich stanovisko je však obecně respektováno. Pokud by měl stavebník v tomto směru odlišný názor a zahájil stavební práce bez stavebního povolení, mohl by stavební úřad v řízení o odstranění stavby zahájeném z úřední moci, rozhodnout o odstranění této tzv. „černé stavby“ a uvést tak protiprávní stav do souladu se zákonem. Vedle toho by mohl být stavebník stížen pokutou za spáchaný přestupek nebo jiný správní delikt.

3. Odstraňování stavby neoprávněně zřízené na cizím pozemku

Pro úplnost výkladu o odstraňování staveb je nutné uvést, že o odstraňování staveb rozhodují nejen stavební úřady v rámci plnění úkolů veřejné správy, ale i soudy v občanském soudním řízení. Na rozdíl od veřejnoprávní úpravy obsažené ve SZ, jde o problematiku soukromoprávní, upravenou v ustanovení §135c, *zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník* (dále jen OZ). Soudy v tomto případě rozhodují o odstraňování staveb na základě žaloby vlastníka pozemku, na němž byla předmětná stavba neoprávněně zřízena.

Ustanovení §135c OZ zní: „Zřídí-li někdo stavbu na cizím pozemku, ač na to nemá právo, může soud na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavbu je třeba odstranit na náklady toho, kdo stavbu zřídil (dále jen „vlastník stavby“). (odst. 1)

Pokud by odstranění stavby nebylo účelné, přikáže ji soud za náhradu do vlastnictví vlastníku pozemku, pokud s tím vlastník pozemku souhlasí. (odst. 2) Soud může uspořádat poměry mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby i jinak, zejména též zřídit za náhradu věcné břemeno, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě.“ (odst. 3)

Toto ustanovení směřuje výhradně k ochraně vlastníka pozemku. Východiskem této právní úpravy je skutečnost, že základním předpokladem ke stavbě je oprávnění stavebníka (občanskoprávní titul) na pozemku stavět.¹⁰ To znamená, že stavebník je vlastníkem nebo spoluvlastníkem pozemku, nebo má k pozemku jiné právo umožňující mu stavbu. V případě nesplnění tohoto předpokladu, jde z hlediska občanského práva o tzv. neoprávněnou stavbu. Jedná se tedy o stavbu, která postrádá oprávnění ke stavbě na pozemku z hlediska občanskoprávní úpravy, na rozdíl od tzv. černé stavby, která nespĺňuje některé náležitosti, které při stavbě vyžadují předpisy veřejného stavebního práva. Za stavbu zřízenou na cizím pozemku je třeba považovat stavbu mající charakter věci movité či nemovité, jejíž odstranění si z důvodu její neodstranitelnosti z pozemku žádá zvláštní stavební práce a vyšší výdaje.

Právní úprava ustanovení §135c OZ je založena na zásadě obnovení původního stavu, který existoval před neoprávněným zřízením stavby, se zákonnými výjimkami z této zásady (viz §135c odst. 2, 3 OZ).

Aktivně legitimovanou osobou k podání návrhu na odstranění stavby je vlastník pozemku, pasivně legitimovanou osobou je neoprávněný stavebník či, jeho univerzální právní nástupce. Singulární právní nástupce neoprávněného stavebníka (vlastníka stavby) je pasivně legitimován jen za použití analogie podle ustanovení §853 OZ¹¹.

Žaloba na odstranění stavby směřuje k ochraně vlastnického práva, které podle ustanovení §100 odst. 2 OZ nepodléhá promlčení. Skutečnost, že vlastník pozemku delší dobu stavbu trpěl a došlo tak k určité stabilizaci poměrů, by však měla být zohledněna při rozhodování o osudu neoprávněné stavby.

Z §135c OZ vyplývá, že nelze nařídít odstranění stavby tam, kde to není účelné. Účelnost odstranění neoprávněně zřízené stavby, je třeba vždy hodnotit objektivně, tj. s přihlédnutím ke všem okolnostem a povaze každého jednotlivého případu. V rámci této volné úvahy musí soud přihlížet také k tomu, zda by odstranění stavby nebylo v rozporu s dobrými mravy. Přihlíží se zejména k povaze a rozsahu hospodářské ztráty, která by

¹⁰ Cit. Jehlička, O., Švestka, J., Škárová, M. a kolektiv. Občanský zákoník. Komentář. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 372

¹¹ Cit. §853 OZ: „, Občanskoprávní vztahy, pokud nejsou zvláště upraveny ani tímto, ani jiným zákonem, se řídí ustanoveními tohoto zákona, která upravují vztahy obsahem i účelem jim nejbližší.

odstraněním stavby vznikla, k tomu, zda vlastník stavby a jeho rodina ve stavbě bydlí či nikoli, jaký je rozsah zastavěného pozemku, zda vlastník stavby věděl, že staví na cizím pozemku či naopak, zda stavěl v dobré víře, že mu pozemek patří a teprve dodatečně podle geodetického zaměření a podle provedené opravy zjistil opak. Soud musí v těchto případech porovnat hospodářskou a jinou ztrátu, která by odstraněním stavby vznikla, se zájmem na dalším využití stavby. Je třeba přihlídnout i k důvodům, pro které vlastník pozemku řádně nezakročil proti neoprávněné stavbě v době její realizace a pokud vlastník pozemku o neoprávněné stavbě věděl též k době, která od zřízení stavby uplynula. Nelze předvídat všechny okolnosti, které bude nutno při rozhodování o neoprávněné stavbě vzít v úvahu. Soud musí pečlivě přihlídnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, a vzniklou situaci komplexně zhodnotit.¹²

Odstranění stavby nemusí být vždy nezbytným důsledkem zřízení tzv. neoprávněné stavby. Převáží-li účelové hledisko k zachování stavby, přikáže soud stavbu za náhradu do vlastnictví vlastníka pozemku, pokud k tomu vlastník pozemku udělí souhlas. V případě, že ani tento postup nebude možný, uspořádá soud poměry mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem jinak, např. zřídí za náhradu věcné břemeno odpovídající právu cesty k předmětné stavbě přes zatížený pozemek. Jeden z účastníků tak zůstane i nadále vlastníkem pozemku a druhý vlastníkem stavby.

4. Stavební úřady

Rozhodování o odstraňování staveb a zařízení spadá do působnosti stavebních úřadů. Struktura stavebních úřadů je upravena s ohledem na ustanovení čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož lze působnost orgánů na úseku výkonu státní správy stanovit pouze zákonem. Stavební úřady upravuje §117 a násl. SZ. Platná právní úprava rozlišuje stavební úřady obecné, speciální, vojenské a tzv. jiné stavební úřady. Toto členění určuje stavební úřady z věcného hlediska.

¹² Rozsudek Nejvyššího soudu 22 Cdo 432/2002

4.1 Obecné stavební úřady

Mezi obecné stavební úřady ustanovení §117 SZ řadí:

- obecní úřady obcí s rozšířenou působností
- krajské úřady
- Magistrát hlavního města Prahy a úřady městských částí nebo městských obvodů určené statutem
- magistráty, městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. 12. 1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu schválena

Podle ustanovení §140a SZ vykonávají všechny tyto stavební úřady svou působnost jako přenesenou, jedná se tedy o výkon státní správy, která jim byla v souladu s čl. 105 Ústavy svěřena zákonem.¹³ Aktualizovaný seznam stavebních úřadů je každoročně zveřejňován příslušným ústředním orgánem státní správy, kterým je Ministerstvo pro místní rozvoj, podle krajů ve Sbírce zákonů.

4.1.1 *Obecní úřady obcí s rozšířenou působností*

Mezi stavební úřady řadí ustanovení §117 odst. 1 písm. a) SZ v první řadě obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Jedná se o obce s nejširším rozsahem výkonu státní správy. K pochopení tohoto pojmu, je nutné stručně vysvětlit stávající „soustavu“ obecních úřadů.

Všechny obce mají vykonávat přenesenou působnost v určitém „základním“ rozsahu. Pokud ji skutečně vykonávají, děje se tak ve správním obvodu určeném hranicí jejich obce. Jedná se o užší rozměr výkonu přenesené působnosti a obec je z tohoto hlediska označována jako „základní“.

Věcně i právně náročnější otázky státní správy přísluší vykonávat pověřenému obecnímu úřadu, obce jsou v tomto případě označovány jako „pověřené“. Správní obvod takového obecního úřadu zahrnuje územní obvody několika obcí, rozměr jeho přenesené působnosti se označuje jako „širší“.

Nově s účinností od 1.1.2003 byly ustanovením §66 OZř zřízeny obce s rozšířenou působností, tzv. trojkové obce. Tyto obce vykonávají fakticky nejširší rozsah výkonu přenesené působnosti, mohou být určeny pouze zákonem, tím je v současnosti *zákon*

¹³ Srov. čl. 105 Ústavy: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“

č.324/2000 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Jejich správní obvody vymezuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb. Obecní úřad takto určené obce s rozšířenou působností tak vykonává vedle své „základní“ a „pověřené“ přenesené působnosti i další přenesenou působnost, kterou mu jmenovitě ukládá zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je právě např. SZ.

Podle SZ je obecní úřad obce s rozšířenou působností stavebním úřadem vždy. Vykonává tak vždy státní správu v režimu SZ nejen pro správní obvod určený „svou“ obcí, ale i pro další obce, které se nacházejí ve správním obvodu určeném vyhláškou Ministerstva vnitra. Výkon funkce stavebního úřadu zabezpečuje příslušný odbor. V praxi však nastávají případy, kdy se v obvodu obce s rozšířenou působností nachází obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem. V tomto případě je obvod jeho působnosti vyňat z působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

V případě, že obec není uvedena v každoročně aktualizovaném seznamu stavebních úřadů, a není tedy stavebním úřadem, nabízejí se tři možnosti způsobu výkonu státní správy v režimu stavebního zákona.

Za prvé, podle ustanovení §118 odst. 1 SZ může obec, která není stavebním úřadem uzavřít se souhlasem příslušného krajského úřadu dohodu s jinou obcí, která stavebním úřadem je, o tom že bude působnost stavebního úřadu vykonávat i pro ni. Tím bude založena tzv. obvodová působnost stavebního úřadu. Jedná se o veřejnoprávní smlouvu koordinační. Jejím obsahem by mělo být jasné ujednání o tom, zda obec, která je smluvní stranou smlouvy a není stavebním úřadem a dříve na ni byla v souladu s ustanovením §124 SZ na základě vlastní žádosti přenesena příslušným krajským úřadem část pravomoci stavebního úřadu, bude tuto pravomoc vykonávat i nadále, nebo zda v rámci vytvořené obvodové působnosti přejde na obec, která je smluvní stranou dohody. Zákon nijak neomezuje počet obcí, pro které stavební úřad může vykonávat svou působnost. Ten by však měl být vždy úměrný možnostem stavebního úřadu, aby byla v celém „rozšířeném“ správním obvodu zajištěna stejná a odpovídající kvalita správní činnosti.

Druhý případ nastane když obec, která není stavebním úřadem, neuzavře dohodu s jinou obcí, která stavebním úřadem je. V tomto případě pro ni bude působnost stavebního úřadu vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se tato obec nachází. Příslušnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jako stavebního úřadu, bude dána také pro obec, pro kterou jiná obec, která stavebním úřadem je, přestane z jakéhokoliv důvodu tuto funkci vykonávat a „opuštěná“ obec neuzavře s jiným stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o rozšíření jeho působnosti o její správní obvod.

Třetí případ vyplývá z ustanovení §124 SZ. Toto ustanovení upravuje přenesení části pravomoci stavebního úřadu na obec, která podle vyhlášky Ministerstva vnitra stavebním úřadem není. Nutným předpokladem je personální vybavenost obce osobami s potřebnou kvalifikací, kteří by byli schopni převzít odpovídající část agendy, vhodné pracovní zázemí a potřebná vybavenost právními a technickými předpisy a jinou odbornou literaturou. Pokud jsou zmíněné předpoklady splněny, část pravomocí stavebního úřadu krajský úřad přeneše na žádost obce. Krajskému úřadu pak přísluší právo přezkoumávat rozhodnutí a jiná opatření vydaná touto obcí v rámci jí svěřené pravomoci.

V hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech ve vztahu k městským obvodům a částem, musí mít akt přenesení formu obecně závazného právního předpisu.

Jedná se o výkon přenesené působnosti, jejíž výkon může být svěřen komisi rady obce. Komise jsou zřizovány jako kontrolní a iniciativní orgány rady, té předkládají své náměty a stanoviska. Přenesenou působnost svěří komisi starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu. V tomto případě je komise odpovědná starostovi. Komise se usnází většinou hlasů svých členů, jejichž počet zcela závisí na rozhodnutí rady. V čele komise stojí předseda. Pro předsedy komisí, kterým byl svěřen výkon přenesené působnosti ukládá zákon povinnost složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti.

Rozsah pravomocí, které může krajský úřad na obec přenést uvádí taxativně ustanovení §124 odst. 1 SZ, jedná se o následující pravomoci:

- vydávat stavební povolení na stavební úpravy jednoduchých staveb, pokud nejde o kulturní památku
- určovat, zda jí ohlášené drobné stavby, stavební úpravy a udržovací práce, s výjimkou stavebních úprav a udržovacích prací na kulturních památkách, vyžadují stavební povolení, a v těchto případech stavební povolení vydávat
- přijímat ohlášení, popřípadě vydávat povolení informačních, reklamních a propagačních zařízení a nařizovat jejich odstranění
- přijímat ohlášení lhůty, do kdy bude odstraněna drobná stavba a informační, reklamní a propagační zařízení
- kolaudovat stavby a jejich změny, ke kterým vydala stavební povolení
- zabezpečovat výkon státního stavebního dohledu

Přenesené pravomoci vykonává obec zcela samostatně a nezávisle na stavebním úřadu, v jehož správním obvodu se nachází, jejich vzájemná spolupráce a dobré vztahy jsou však žádoucí. Přenesení těchto pravomocí může být časově omezeno a v případě, že obec ztratí nezbytné předpoklady pro výkon jí takto svěřené státní správy, je krajský úřad povinen přenesenou pravomoc jako celek odejmout a dotčená obec musí odejmutí vyhlásit způsobem v místě obvyklým.

Zbývající pravomoci náležející stavebním úřadům, které přesahují rámec pravomocí taxativně vypočtených v ustanovení §124 odst. 1 SZ a nemohly být tudíž na obec přeneseny, vykonává buď obec, která je pro správní obvod zmíněné obce stavebním úřadem. V tomto případě je tedy bude vykonávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, nebo je možné, aby zbývající působnost vykonávala jiná obec, která je stavebním úřadem, nikoli však pro správní obvod zmíněné obce, a to na základě veřejnoprávní smlouvy. Jedná se opět o vytvoření tzv. obvodové působnosti. Jak již bylo výše uvedeno, žádoucí je v této dohodě výslovně zmínit, zda pravomoci vypočtené v ustanovení §124 odst. 1 SZ bude předmětná obec vykonávat i nadále, nebo je pro ni bude vykonávat zcela nebo částečně stavební úřad, který je smluvní stranou této dohody.

4.1.2 Krajské úřady

Krajské úřady jsou podle ustanovení §117 odst. 1 písm. b) SZ další ze stavebních úřadů. Jejich funkce vykonávají příslušné odbory krajských úřadů a stejně jako obec, i kraj obdrží na výkon této přenesené působnosti příspěvek ze státního rozpočtu. Pro krajské úřady, jako stavební úřady, platí, že jsou nadřízenými správními orgány stavebních úřadů měst a obcí. Postavení krajského úřadu je významné dále v tom, že si může vyhradit pravomoci stavebního úřadu u jednotlivých technicky zvlášť obtížných a neobvyklých staveb nebo i opatření s rozsáhlými a velkými účinky na životní prostředí v jeho okolí.

4.1.3 Město Praha a územně členěná statutární města

Město Praha a územně členěná statutární města (Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav) mají zvláštní postavení. Všechna jsou stavebním úřadem, ale pokud budou mít jejich městské obvody a městské části vytvořeny potřebné podmínky, mohou je svým statutem určit stavebními úřady. Pokud příslušný městský obvod nebo městská část potřebné podmínky pozbude, bude jí funkce stavebního úřadu změnou statutu odňata.

4.1.4 *Magistráty, městské a obecní úřady – stavební úřady ke dni 31.12.1997*

Co se týče posledních v řadě vypočtených stavebních úřadů, kterými jsou magistráty, městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31.12.1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu s chválena, u stanovení § 117 o dst. 1 písm. e) SZ ohledně nich zakládá tzv. stopstav a další stavební úřady by tak mohly být určeny jen změnou zákona.

4.2 Speciální stavební úřady

Speciální stavební úřady upravuje ustanovení §120 SZ, vykonávají „plnou“ působnost stavebních úřadů, s výjimkou územního rozhodnutí a vyvlastnění. Věcná působnost těchto stavebních úřadů je dána u staveb leteckých, drah a na dráze, pozemních komunikací a vodních děl. Jejich působnost vykonávají orgány, které na úsecích, s nimiž souvisí výstavba těchto staveb, vykonávají státní správu podle zvláštních právních předpisů. Speciální stavební úřady postupují při povolování a odstraňování staveb a jejich změn podle SZ, pokud zvláštní zákony nestanoví jinak.

Při vydávání stavebního povolení však musí umožnit místně příslušnému obecnímu stavebnímu úřadu přezkoumat, zda byly dodrženy podmínky územního rozhodnutí, které tento úřad vydal, a stavební povolení udělí jen pokud, k tomu obecní stavební úřad udělí souhlas. Jedná-li se o případ, v němž se územní rozhodnutí nevydává, je k udělení povolení speciálním stavebním úřadem třeba získat předběžné vyjádření obecního stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. V případě souboru staveb, jehož součástí jsou stavby v působnosti různých stavebních úřadů, mohou všechny příslušné stavební úřady vést řízení společně. Stavební povolení pro jednotlivé stavby však vydává každý z příslušných stavebních úřadů zvlášť.

4.3 Vojenské stavební úřady

Vojenské stavební úřady jsou orgány Ministerstva obrany. S výjimkou pravomoci ve věcech vyvlastnění a územního rozhodování, vykonávají u staveb vojenské správy plnou působnost stavebních úřadů. Tyto stavby ve své působnosti zřizuje Ministerstvo obrany a slouží obraně státu.

Jinak je to s vojenskými újezdy. V nich vydávají vojenské stavební úřady i územní rozhodnutí, s výjimkou agendy vyvlastnění, tak vykonávají plnou působnost stavebních úřadů.

4.4 Jiné stavební úřady

Tzv. jinými stavebními úřady, s výjimkou pravomoci územního rozhodování a vyvlastnění, jsou:

- Ministerstvo vnitra
- Ministerstvo spravedlnosti
- Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo vnitra je stavebním úřadem za stavby zajišťující bezpečnost státu. Těmi jsou podle ustanovení §139b odst. 11 SZ stavby ve správě Ministerstva vnitra, Policie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky a Bezpečnostní informační služby, které jsou užívány pro služební činnost a ostatní stavby zmíněných orgánů určené pro služební potřebu.

Za stavby Vězeňské služby je stavebním úřadem **Ministerstvo spravedlnosti**, ustanovení §139b odst. 12 SZ za ně považuje ty stavby, které jsou určeny pro služební činnost Vězeňské služby a které jsou v její správě a užívání pro služební účely jejích útvarů.

Ministerstvo průmyslu a obchodu vykonává státní správu v režimu SZ za stavby uranového průmyslu na území, které je vyhrazené pro tyto účely. Podle ustanovení §139b odst. 13 SZ se za stavby uranového průmyslu považují stavby pořízované nebo sloužící k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely.

4.5 Základní působnost obcí, které nejsou stavebním úřadem, na úseku územního plánování a stavebního řádu

Potom, co jsem se podrobněji věnovala jednotlivým druhům stavebních úřadů, je třeba se zmínit o §122 SZ. Ten upravuje výkon přenesené působnosti v režimu SZ obcemi, které stavebními úřady nejsou. Zásadně platí, že všem obcím, které nejsou stavebním úřadem, je jako přenesená působnost ve smyslu §61 OZř svěřen výkon některých základních působností na úseku územního plánování a stavebního řádu. Tuto základní působnost pak vykonávají pro správní obvod určený územím své obce.

Mezi tyto kompetence ustanovení §122 SZ řadí:

- sledování veškeré stavební činnosti v obci a dohled nad rozvojem území obce v souladu se záměry územního plánování
- dozor nad stavem staveb

- kontrolování, zda stavby, jejich změny, terénní úpravy, práce a zařízení podle tohoto zákona nejsou prováděny bez povolení nebo v rozporu se SZ

Rozsah této základní působnosti je vymezen úzce, její výčet je taxativní a obce ji vykonávají obligatorně. Charakter má spíše dozorčí a kontrolní a zákonem určené kompetence vykonávají v postavení orgánů státního stavebního dohledu pověřeni pracovníci obecních úřadů, členové komisí nebo zastupitelé obcí. Co se týče zmíněné kontrolní pravomoci, tu upravuje ustanovení §122 odst. 2 SZ. Vztahuje se na všechny stavby ve správním obvodu obce. Spočívá v tom, že pokud dozorový orgán zjistí nepovolenou stavební činnost nebo provádění stavby v rozporu s povolením, musí toto zjištění projednat se stavebníkem. Pokud toto projednání nevede k zastavení stavební činnosti nebo jiné účinné nápravě, vydá orgán obce rozhodnutí o zastavení stavby a vyzoomí o tom příslušný stavební úřad, který již podnikne další potřebné kroky.

Z jiných ustanovení SZ můžeme navíc dovodit, že každá obec má kromě základní působnosti vypočtené v ustanovení §122 SZ i důležité kompetence jako orgán územního plánování, je účastníkem územního řízení, eviduje a zabezpečuje ukládání kolaudačních a jiných rozhodnutí, stavebních povolení a opatření, které se týkají staveb, které pro její správní obvod vydal příslušný stavební úřad.

5. Hmotněprávní aspekty právní úpravy odstraňování staveb

Dohled stavebního úřadu nad stavbou kolaudačním rozhodnutím nekončí, oddíl osmý druhé části SZ opravňuje stavební úřad k dohledu nad všemi stavbami existujícími v jeho správním obvodu bez ohledu na to, kdy byly pořízeny. Tato pravomoc je velmi rozsáhlá a při splnění zákonných podmínek může vyústit i do přijetí krajního opatření ze strany stavebního úřadu, jímž je nařízení odstranění stavby. Pro řízení o odstraňování staveb upravuje SZ dvojitý režim. Stavby se buď musí odstranit na základě nařízení stavebního úřadu, nebo se mohou odstranit na základě povolení stavebního úřadu, kromě úlev u staveb specifikovaných v ustanovení §88 odst. 5 SZ. Stavby uvedené v tomto ustanovení mohou být bez dalšího odstraněny pouze na základě ohlášení.

5.1 Odstraňování staveb na základě nařízení stavebního úřad

Nařídít odstranění stavby může stavební úřad jen z věcných důvodů taxativně vypočtených v ustanovení §88 odst. 1 písm. a) - d) SZ. Tomuto rozhodnutí musí předcházet řízení o odstranění stavby zahájené vždy z úřední moci příslušného stavebního úřadu.

Místně příslušný pro provedení řízení o odstranění stavby je stavební úřad, který by byl příslušný vydat pro stavbu stavební povolení, tím je v praxi stavební úřad, v jehož správním obvodu se nachází předmětná stavba. Pro určení místní příslušnosti stavebního úřadu se užije ustanovení §7 odst. 1 SŘ. Věcná příslušnost stavebního úřadu k řízení o odstranění stavby vyplývá z § 117 a násl. SZ.

Důvody pro nařízení odstranění stavby nebo zařízení uvádí SZ taxativním výčtem v ustanovení §88 odst. 1 písm. a) - d):

- jedná se o věcné důvody, které souvisejí s technickým stavem stavby, kdy je stavba natolik závadná, že ohrožuje život nebo zdraví osob a nelze ji hospodárně opravit [§88 odst. 1 písm. a) SZ]
- stavba nebo zařízení byly postavené bez stavebního povolení nebo ohlášení nebo v rozporu s ním; v tomto případě však není odstranění stavby nevyhnutelné [§88 odst. 1 písm. b) SZ]
- stavba bude odstraněna také v případě zrušení jejího stavebního povolení pro neodstranitelné závady vzniklé při jejím provádění [§88 odst. 1 písm. c) SZ]
- dočasná stavba bude odstraněna v případě, že uplynula stanovená doba jejího trvání, nebo pominul účel, pro který byla zřízena [§88 odst. 1 písm. d) SZ]

5.1.1 Odstranění závadné stavby [§88 odst. 1 písm. a) SZ]

Podle ustanovení §88 odst. 1 písm. a) SZ stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění „závadné stavby ohrožující život nebo zdraví osob, pokud ji nelze hospodárně opravit.“

V tomto ustanovení je třeba věnovat samostatně pozornost pojmu „závadná stavba“ ve spojení s „ohrožující život nebo zdraví osob“ a podmínce „pokud ji nelze hospodárně opravit“.

Nabízí se otázka, zda formulace „ohrožující život nebo zdraví osob“ je přímo součástí definice pojmu „závadná stavba“, anebo zda ji lze chápat jako bližší specifikaci pojmu „závadná stavba“. Z pojetí druhého by tedy vyplývalo, že existují i závadné stavby život nebo zdraví osob neohrožující.

Domnívám se, že správný je výklad druhý. Každá závadná stavba totiž ohrožuje nějaký veřejný zájem, ale pouze „závadná stavba ohrožující život nebo zdraví osob“ dosahuje takové intenzity závadnosti, že může být důvodem pro zcela krajní řešení stavebního úřadu, kterým je nařízení odstranění stavby.

Současně s požadavkem, že jde o „závadnou stavbu ohrožující život nebo zdraví osob“, musí být splněn požadavek, že „stavbu nelze hospodárně opravit“. V praxi mohou nastat tři následující situace:

1. stavbu lze opravit hospodárně
2. stavbu lze opravit, ale již pouze nehospodárně
3. stavbu již nelze opravit vůbec, tzn. nelze ji opravit ani nehospodárně

Ustanovení §88 odst. 1 písm. a) SZ řeší výslovně pouze situaci, kdy stavbu opravit lze, ale nikoli hospodárně, tedy pouze nehospodárně. V tomto případě nařídí stavební úřad odstranění stavby.

Situaci, kdy závadná stavby ohrožuje život nebo zdraví osob a nelze ji již opravit vůbec, a to ani nehospodárně (pod bodem 3) ustanovení §88 odst. 1 písm. a) SZ sice výslovně neřeší, řešení lze však dosáhnout výkladem. Jestliže je důvodem k nařízení odstranění závadné stavby to že ohrožuje život nebo zdraví osob a nelze ji již hospodárně opravit, pak musí být tím spíše důvodem k nařízení jejího odstranění, jestliže stavbu nelze opravit vůbec.¹⁴

Otázkou je, jak rozumět podmínce, že „stavbu nelze hospodárně opravit“, neboli co je míněno „nehospodárností“ opravy. Uvedenou podmínku lze chápat dvojím způsobem. Za prvé, tato podmínka může znamenat, že by náklady na opravu stavby byly vyšší než je další možná využitelnost stavby. Za druhé, lze nehospodárností opravy rozumět skutečnost, že by náklady na opravu stavby byly vyšší než náklady na její odstranění. Podmínku, že „stavbu nelze hospodárně opravit“ je třeba chápat v pořadí druhém výše uvedeném významu. Pro stavební úřad by totiž bylo velmi obtížné posoudit další využitelnost předmětné stavby. Naopak posouzení, zda náklady na opravu stavby budou vyšší než náklady na její odstranění, je pro stavební úřad úloha nesrovnatelně snazší.

Z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřad nařídí vždy v souladu s §88 odst. 1 písm. a) SZ odstranění závadné stavby ohrožující život nebo zdraví osob, jestliže zjistí, že náklady

¹⁴ Srov. Právní rádce. 7/2003, Malý, S., Odstraňování staveb, s. 45

ne její opravu by byly vyšší, než náklady spojené s jejím odstraněním, a to i v případě, že by využitelnost opravené stavby byla vyšší než náklady na její opravu.

Pro úplnost je třeba dodat, že SZ má ustanovení, které řeší situaci, kdy stavbu již nelze vzhledem k jejímu závadnému stavu zachovat. Tímto ustanovením je §91 SZ. Tento případ je ale od případu upraveného v ustanovení §88 odst. 1 písm. a) SZ odlišný. Ustanovení §91 SZ umožňuje stavebnímu úřadu vydat ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit její odstranění bez projednání s jejím vlastníkem. Podmínkou pro tento postu je však „bezprostřední ohrožení“ a současně musí jít o ohrožení „životů osob“. To znamená, že podle §91 SZ nelze ústním příkazem (faktickým pokynem) nařídit odstranění stavby, jestliže stavby svým stavem buď životy osob jen ohrožuje, ale nikoli bezprostředně, nebo jde sice o ohrožení bezprostřední, ale pouze zdraví a nikoli životů osob, či dokonce ohrožuje pouze zdraví osob a to ještě nikoli bezprostředně.

5.1.2 Odstranění nepovolené stavby a zařízení [§88 odst. 1 písm. b) SZ]

Ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ zní: „*Stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*“

I v tomto ustanovení vychází SZ z principu veřejného zájmu. Citované ustanovení výslovně rozlišuje:

- a) stavby prováděné bez stavebního povolení (ohlášení)
- b) stavby prováděné v rozporu se stavebním povolením
- c) zařízení prováděná bez ohlášení (povolení) nebo v rozporu s ním

Řízení o odstranění stavby zahájené z důvodu §88 odst. 1 písm. b) SZ může skončit dvojím způsobem. Za prvé, rozhodnutím o dodatečném povolení stavby nebo za druhé, rozhodnutím o jejím odstranění.

V obou případech stavební úřad zahájí řízení z úřední moci. V probíhajícím řízení musí dát stavební úřad stavebníkovi (vlastníkovi stavby) vždy možnost, aby požádal o dodatečné

povolení stavby. V praxi postupuje stavební úřad buď tak, že stavebníka (vlastníka stavby) vyzve k podání žádosti o dodatečné povolení stavby s uvedením lhůty, do kdy tak musí učinit, anebo stavebníka (vlastníka stavby) o této možnosti informuje a zároveň mu sdělí lhůtu, v jaké tak musí učinit.

Obdobně jako dodatečné povolení stavby je možné dodatečné povolení nepovolených terénních úprav a prací, stavební úřad musí analogicky dodržet podmínky stanovené v ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ pro dodatečné povolení stavby. Vyplývá tak i z ustanovení §73 SZ, který přiměřeně podřizuje řízení o povolení terénních úprav, prací a zařízení oddílu čtvrtému SZ, to znamená stejnému režimu, který platí při povolování staveb, jejich změn a udržovacích prací.¹⁵

Tento důvod vedoucí k nařízení odstraňování staveb a zařízení se týká pouze staveb a zařízení, které podle SZ podléhají stavebnímu povolení nebo ohlášení. Pro určení, které stavby to jsou, jsou rozhodující tato ustanovení SZ: §54 - §56, §139b odst. 1 - 4, §71.

Aby bylo zřejmé, které stavby a zařízení mohou být odstraněny z důvodu uvedeného v ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ, je nutné určit stavby, které podléhají stavebnímu povolení nebo ohlášení. Z ustanovení §54 SZ vyplývá, že stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebního úřadu.

Z ustanovení §139 písm. a) SZ vyplývá, že ustanovení §54 SZ dopadá i na části staveb a analogicky také na terénní úpravy, informační, reklamní a propagační zařízení. Prolomení tohoto pravidla vyplývá z ustanovení §56 písm. a) - i) SZ, to taxativně vyjmenovává stavby, zařízení, úpravy a práce, které podléhají volnému režimu. To znamená, že nevyžadují povolení ani ohlášení stavby.

Pro rozlišení, které stavby, jejich změny, úpravy a práce na nich vyžadují stavební povolení, a u kterých stačí pouze ohlášení, je určující ustanovení §55 SZ. Pokud má stavebník pochybnosti jedná-li se o stavbu či nikoli, je žádoucí zjistit si stanovisko místně příslušného stavebního úřadu a řídit se jím. Ustanovení §55 odst. 1 SZ stanoví, že stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, pokud SZ a předpisy jej provádějící nebo zvláštní právní předpisy nestanoví jinak. Stavební povolení se vyžaduje také u změn dokončených staveb.

¹⁵ Srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a provádějící předpisy. 11., aktualizované vydání, podle stavu k 1. 5. 2005. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 175-176

Z ustanovení §55 odst. 2 písm. a) SZ vyplývá, že pouhé ohlášení stavebnímu úřadu postačí u drobných staveb. Naopak odlišná je situace u stavebních úprav, tedy změn dokončených staveb (139b odst. 3 SZ), jejich režim upravuje ustanovení §55 odst. 2 písm. b) SZ. Z něj vyplývá, že stavební úpravy obecně stavební povolení vyžadují, není ho však třeba a postačí jen ohlášení stavebních úprav při současném splnění následujících podmínek: nezmění-li se vzhled stavby, nedojde-li ke změně způsobu užívání stavby a nezasáhne-li se do nosných konstrukcí stavby.

Co se udržovacích prací týče, ohlášení se vyžaduje vždy u stavby, která je kulturní památkou, u ostatních staveb pouze pokud by na ně udržovací práce měly alespoň jeden z negativních vlivů vypočtených v ustanovení §55 odst. 3 SZ. Demonstrativní výčet udržovacích prací, které nevyžadují ohlášení stavebnímu úřadu je obsažen v ustanovení §14, vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Mezi ně patří např. opravy fasády a vnitřních omítek, obkladů stěn, podlah a dlažeb, výměna nepodstatných částí konstrukcí stavby, výměna dveří a oken a opravy oplocení, opravy ústředního vytápění.

Povolení, nikoli stavebnímu, podléhají také terénní úpravy měnící podstatně vzhled prostředí nebo odtokové poměry. Změna vzhledu je posuzována podle velikosti upravované plochy pozemku, množství odebírané nebo navážené zeminy, změn konfigurace terénu, naplnění některé z těchto podmínek přísluší stavebnímu úřadu, který při zjišťování změn odtokových poměrů postupuje v součinnosti s vodoprávním úřadem. Povolení dále vyžadují těžební a s nimi související práce, nejsou-li prováděny hornickým způsobem.¹⁶ Při splnění určitých podmínek je stavební úřad oprávněn od povolení terénních úprav upustit.

Problematiku informačních, reklamních a propagačních zařízení upravuje ustanovení §71 odst. 2 - 6 SZ. Z něj vyplývá, že zařízení vyžaduje ohlášení stavebnímu úřadu, pokud jsou umístěována na pozemku nebo na stavbě, mají plochu větší než 0,6m² a jsou viditelná z veřejných prostorů. Stavební úřad však může v konkrétním případě stanovit, že zařízení je možné provést jen na základě stavebního povolení. Stavební úřad stanoví vždy, že zařízení lze provést jen na základě povolení, má-li být zařízení umístěno v ochranném pásmu pozemní komunikace.

Nepovolená stavba musí být v souladu s veřejným zájmem, aby ji bylo možné dodatečně povolit. Ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ uvádí jen příkladný výčet okruhů zájmů, které

¹⁶ Srov. Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a provádějící předpisy. 11., aktualizované vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005, s. 150

stavební úřad posuzuje a s nimiž musí být předmětná stavby v souladu. Otázkou zůstává, které další okruhy zájmů představují onen veřejný zájem a jsou tudíž v řízení o odstranění stavby, resp. o dodatečné povolení stavby zkoumány.

Pro dodatečné povolení stavby by měly být splněny např. veškeré požadavky nezbytné pro vydání územního rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby). Přestože se toto rozhodnutí při dodatečném povolení stavby již nevydává, veškerá hlediska posuzovaná při vydávání územního rozhodnutí jsou předmětem posouzení i v rozhodování o dodatečném povolení stavby. Ve formulaci „stavba se povoluje“ je pak implicitně zahrnut i souhlas s faktickým umístěním stavby. V souvislosti s posouzením faktického umístění stavby stavební úřad zkoumá především hlediska vyplývající z §37 odst. 1, 2 SZ. Podle těchto ustanovení posoudí umístění stavby především z hlediska péče o životní prostředí, z hlediska územně plánovací dokumentace, předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda stavba vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností orientace a pohybu, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu, apod.

Pokud se stavebník (vlastní stavby) rozhodne usilovat o dodatečné povolení stavby, je veškerá aktivita na něm. On musí prokázat (unést důkazní břemeno), že stavba je v souladu s veřejným zájmem. Stavebník (vlastník stavby) je dále povinen předložit s žádostí o dodatečné povolení stavby podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem. Přesto, že SZ zmíněné doklady nijak blíže nespecifikuje, dá se předpokládat, že podmínkou pro dodatečné povolení stavby je předložení podkladů a dokladů v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, dále podklady a doklady potřebné k vydání územního rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby).

Z uvedeného vyplývá, že bude záležet především na stavebníkovi (vlastníkovi stavby), zda stavební úřad nařídí odstranění stavby, nebo ji dodatečně povolí. Důvodem k nařízení odstranění nepovolené stavby může být pouze to, že stavebník ve lhůtě stanovené stavebním úřadem buď vůbec o dodatečné stavební povolení nepožádal, anebo požádal ale neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem. Nikdy však ne pouze pro skutečnost, že jde o nepovolenou stavbu. Proto v praxi mohou nastat i případy, kdy je veřejný zájem na zachování stavby, ale stavebník (vlastník stavby) nevyvinul žádnou aktivitu k jejímu zachování, a proto stavební úřad nařídil její odstranění. Nařízení odstranění nepovolené

stavby tak není sankcí, ale logickým a nezvratným důsledkem skutečnosti, že stavebník (vlastník stavby) nesplnil zákonné podmínky pro její dodatečné povolení.¹⁷

Ad a) Stavba prováděná bez stavebního povolení (ohlášení)

Jde o případy, kdy stavební povolení nebylo vůbec vydáno (stavba nebyla ohlášena) a stavebník přesto zahájil stavební práce. V souvislosti s uvedenou situací mohou nastat dva případy, kdy je řízení na odstranění stavby zahájeno a rozhodnutí o odstranění stavby (dodatečném povolení stavby) v něm vydáno v době, kdy je stavba:

1. rozestavěna
2. dokončena

ad 1.) U rozestavěné stavby je postup následující. Budou-li zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby stavebníkem (vlastníkem stavby) splněny, vydá stavební úřad rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Výrok tohoto rozhodnutí bude mít dvě relativně samostatné části. V první části výroku bude dodatečně povolena ta část stavby, která byla do okamžiku vydání rozhodnutí již provedena. V druhé části bude povoleno dokončení stavby v souladu s ověřenou projektovou dokumentací. Tato část dodatečného povolení stavby bude nahrazovat stavební povolení na tu část stavby, která v době vydání rozhodnutí ještě nebyla provedena.¹⁸ Těmito výroky stavební úřad povolí již existující stavbu a zároveň povolí její dokončení v souladu s ověřenou projektovou dokumentací.

Předkládanou dokumentaci musí v případě rozestavěné stavby předkládat tzv. „oprávněný“ projektant (§46a; §44odst. 3 SZ). Tento požadavek se vztahuje na dokumentaci jako celek, přestože dokumentace má dvě svou povahou odlišné části. První část je dokumentací skutečného provedení stavby, kdyby stála samostatně, mohl by ji tedy zpracovat kdokoli. Druhá část je návrhem, podle kterého bude stavba dokončována.

Předtím, než stavebník stavbu dokončí, je povinen podat návrh na její kolaudaci.

ad 2.) V případě, že **stavba** je v okamžiku ukončení řízení o odstranění stavby již **dokončena** a schopna užívání k určenému účelu, stavební úřad v rozhodnutí o jejím dodatečném povolení vysloví zároveň souhlas s jejím užíváním. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak nahradí tři samostatná rozhodnutí. Těmi jsou rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí.¹⁹ Předpokladem tohoto rozhodnutí je i

¹⁷ Srov. Právní rádce. 8/2003, Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, s. 47

¹⁸ Srov. Právní rádce. 8/2003, Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, s. 47

¹⁹ Srov. Právní rádce. 8/2003, Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, s. 48

v tomto případě mimo jiné, předložení potřebné dokumentace. V tomto případě půjde o dokumentaci skutečného provedení stavby (pasport stavby), nikoli projektovou dokumentaci. Tuto dokumentaci může zpracovat kdokoli, neboť nejde o vybranou činnost ve výstavbě (§46a SZ). Stavební úřad proto nemůže na žadateli o dodatečné stavební povolení požadovat, aby předkládaná dokumentace byla zpracována oprávněným projektantem (§44 odst. 3; §46a SZ)

V souvislosti s odstraňováním stavby podle §88 odst. 1 písm. b) SZ je třeba učinit zmínku o situaci, kdy se ke stavbě nedochovají doklady, především ověřená dokumentace. Stavební úřad totiž v praxi velmi často neodůvodněně a nesprávně zahájí řízení o odstranění stavby, aniž by předtím dostatečně zvažil možnost postupovat podle §104 SZ.

Ustanovení §104 odst. 1 SZ zní: *„Nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.“*

Skutečnost, že se stavební úřad v praxi setká se stavbou, ke které se nedochovaly doklady, není ještě ihned důvodem k zahájení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad by měl stavbu posoudit z hlediska účelu, ke kterému byla doposud užívána, nebo k němuž byla užívána bez závad. Při této činnosti by měl vycházet ze základního předpokladu, že stavba byla povolena, zkolaudována, ale doklady se nedochovaly. Stavební úřad musí poskytnout vlastníkovvi stavby potřebnou součinnost, poučení, věci se je povinen odpovědně zabývat a pečlivě prošetřit, zda se doklady ke stavbě nedochovaly. Pokud z provedených zjištění vyplyne, že se doklady skutečně nedochovaly, stavební úřad posoudí dosavadní účel užívání stavby, anebo účel, k němuž byla stavba užívána bez závad. Výsledkem tohoto postupu, který není správním řízením, bude opatření stavebního úřadu, jímž se potvrzuje účel užívání stavby.²⁰

V praxi nejsou ojedinělé případy, kdy stavební úřad nedodržel shora uvedené požadavky, zejména nevycházel z předpokladu, že stavba byla povolena, a na základě pouhé výpovědi vlastníka, že ke stavbě žádné doklady nemá, zahájil z moci úřední řízení o odstranění stavby podle §88 odst. 1 písm. b) SZ. Pokud se tak stane, jedná se velmi často o staré stavby, zejména různé zídky, ploty, přístřešky, terasy, ...atd. V tomto případě se však může stát, že poté, co stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby podle §88 odst. 1 písm.

²⁰ Srov. Právní rádce. 8/2004, Malý, S., Právní režim stavby bez dochované dokumentace, s. 39

b) SZ, vyjde najevo, že stavba, resp. její změny byly povoleny a důvod pro řízení o odstranění stavby podle §88 odst. 1 písm. b) SZ není a nikdy ani nebyl. Důsledkem toho bude zastavení řízení, neboť důvod řízení odpadl. Pokud uvedené skutečnosti vyjdou najevo před nařízením odstranění stavby, nebude do právní sféry stavebníka nijak závažně zasaženo. Pokud se tak ovšem stane potom, co rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby nabylo právní moci a stalo se vykonatelným, bude možné zjednat nápravu pouze uplatněním mimořádných opravných prostředků nebo žalobou ve správním soudnictví. V případě, že již došlo k odstranění stavby, lze vůči stavebnímu úřadu uplatňovat náhradu škody podle zák. č. 82/1998 Sb.²¹

Ad b) Stavba v rozporu se stavebním povolením (ohlášením)

V těchto případech jde o stavby, které stavebník sice prováděl na základě pravomocného stavebního povolení, ale v rozporu s ním. Musí jít o rozpor, který znamená podstatnou odchylku od ověřené projektové dokumentace stavby. Pokud žadatel v následném řízení o odstranění stavby neprokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, stavební úřad nařídí její odstranění. Řízení o odstranění stavby, která je prováděná (byla provedena) v rozporu se stavebním povolením (ohlášením), jestliže provedenou změnu nelze dodatečně povolit, může skončit dvojím odlišným výsledkem.

1. Stavební úřad nařídí odstranění jen části stavby, je-li možné část stavby prováděnou v rozporu se stavebním povolením stavebně technicky oddělit, tak aby byl odstraněn rozpor se stavebním povolením.
2. Stavební úřad nařídí odstranění celé stavby, nelze-li stavebně technicky provést odstranění pouze části stavby, tak aby byl rozpor se stavebním povolením odstraněn.

Ad c) Nepovolené zařízení

Stavební úřad nařídí odstranění i reklamního, informačního nebo propagačního zařízení (§71 odst. 2 a násl. SZ), je-li provedeno bez ohlášení stavebnímu úřadu nebo v rozporu s ním.

Z formulace §88 odst. 1 písm. b) věty druhé SZ (... „*Odstranění stavby se nenařídí, pokud*“ ...) vyplývá zásadní rozdíl mezi nepovoleným zařízením a nepovolenou stavbou. Tato věta hovoří pouze o stavbě, z čehož lze dovodit, že nepovolené zařízení nelze dodatečně

²¹ Srov. Právní rádce. 8/2004, Malý, S., Právní režim stavby bez dochované dokumentace, s. 40

povolit, a to ani v případě, že by stavebník prokázal, že jeho dodatečné povolení bude v souladu s veřejným zájmem.

Zákonodárce tak opouští princip veřejného zájmu. V tomto pojetí se nařízení odstranění zařízení stává sankcí, která se uplatňuje vůči stavebníkovi (zřizovateli zařízení). Tato skutečnost má ovšem zásadní důsledky ve vztahu k možné sankci podle ustanovení §105 odst. 1 písm. b) SZ a §106 odst. 1 písm. b) SZ. Jestliže by totiž stavební úřad uložil stavebníkovi vedle nařízení odstranění zařízení, také ještě peněžitou pokutu za spáchaný přestupek (§105 odst. 1 písm. b) SZ) nebo jiný správní delikt (§106 odst. 1 písm. b) SZ), jednalo by se fakticky o dvojí postih za jeden skutek a o porušení jednoho z základních principů právního státu.²²

V případě, že stavební úřad rozhodne o odstranění zařízení, nebrání nic původnímu vlastníku zařízení, potom co bude odstraněno, aby na témž místě na základě ohlášky stavebnímu úřadu předmětné zařízení opět umístil.

Další odlišností při odstraňování zařízení od postupu při odstraňování nepovolených staveb je, že případné odvolání proti rozhodnutí o odstranění zařízení nemá odkladný účinek. Vyplývá tak z formulace ustanovení §88 odst. 3 věta první SZ:

„Podá-li stavebník proti rozhodnutí o odstranění zařízení vydanému podle §88 odst. 1 písm. b) odvolání, předmětné zařízení nemůže být provozováno a reklamy budou odstraněny nebo zcela zakryty tak, aby nebyly viditelné“ ...

Formulace tohoto ustanovení je velmi nevyhovující, neboť dává vlastníkovu zařízení možnost, zvolit jeden ze zákonem mu nabízených postupů, a to buď zařízení odstranit, nebo ho zakrýt. Navíc jeho formulace je tak neurčitá (...*„reklamy budou odstraněny nebo zcela zakryty“*...), že v praxi by snad ani nebylo možné prohlásit, že vlastník zařízení danou povinnost nesplnil. Vždy by totiž mohl argumentovat, že se jí chystá splnit. Ukládaná povinnost by měla být formulována jednoznačně s přesně stanovenou lhůtou k plnění.

Také výraz „reklama“ ve výše citovaném ustanovení, vyvolává nejasnosti. Bylo skutečně záměrem zákonodárce vztáhnout zmíněný přísnější režim pouze na zařízení, která jsou nosiči reklamy, zatímco na zařízení, která jsou nosiči informací, se tento režim nevztahuje? Nebo význam celé formulace je snad takový, že odstraněna (zakryta) musí být skutečně jen reklama umístěná na předmětném zařízení a vlastní zařízení již nikoli?

Tyto a další otázky, které současná právní úprava problematiky nepovolených zařízení vyvolává, jsou nežádoucí a důkazem toho, že v nové právní úpravě územního

²²Srov. Právní rádce. 8/2003, Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, s. 49

plánování a stavebního řádu, je zásadně důležité věnovat tomuto tématu náležitou pozornost a vyhnout se podobným nejasným formulacím.

5.1.3 Odstranění stavby pro zrušení stavebního povolení [§88 odst. 1 písm. c) SZ]

Na rozdíl od ustanovení §88 odst. 1 písm. a), písm. b), písm. d) SZ, nestanoví §88 odst. 1 písm. c) SZ konkrétní důvod pro nařízení odstranění stavby, ale výslovně odkazuje na §102 odst. 4 SZ. Čímž obě ustanovení vytvářejí nedělitelný celek.

Ustanovení §88 odst. 1 písm. c) SZ zní:

„Stavební úřad nařídí odstranění stavby, k níž bylo stavební povolení zrušeno (§102 odst. 4 SZ)

Podle ustanovení §102 odst. 4 platí následující:

„Zjistí-li orgán státního stavebního dohledu na stavbě neodstranitelnou závadu vzniklou při provádění stavby, která brání v pokračování prací na stavbě, zruší stavební úřad na jeho podnět stavební povolení a určí další postup.“

V praxi jsou případy neodstranitelných závad na stavbě, které absolutně brání pokračování prací, zcela ojedinělé. Mohlo by se jednat např. o tyto případy:

- nepravidelné sedání stavby vlivem špatně odhadnutého podloží (i tuto závadu by však bylo možné s vynaložením velkých nákladů odstranit)
- použitý beton začne ztrácet pevnost vlivem špatného složení

V důsledku těchto a jim podobných závad mohou nastat následující situace:

- Stavbu je možné dokončit pouze ve změněné podobě, tzn. nikoli v souladu s ověřenou projektovou dokumentací
- Stavbu není možné vůbec dokončit

Neodstranitelnost závady není možné chápat vždy absolutně. Většina závad na stavbě je totiž teoreticky odstranitelná. SZ je však v případě, že by jejich odstranění bylo příliš nákladné, označuje jako neodstranitelné a zároveň upravuje úspornější řešení spočívající v odstranění takové stavby.

Poněkud zavádějící je poslední věta ustanovení §102 odst. 4 SZ: *„...zruší stavební úřad na jeho podnět stavební povolení a určí další postup.“*

Další postup totiž neurčuje stavební úřad, ale přímo ustanovení §88 odst. 1 písm. c) SZ, a to zcela jednoznačně - nařízením odstranění stavby.²³

Ustanovení §102 odst. 4 SZ neupravuje jako jediný případ, kdy může dojít ke zrušení stavebního povolení u prováděné stavby. Druhým takovým ustanovením je §127 odst. 3 SZ. Toto ustanovení upravuje případy, kdy v průběhu probíhající výstavby, dojde k nálezů kulturně cenného předmětu nebo archeologického nálezů. V takových případech může stavební úřad změnit nebo zrušit vydané stavební povolení nebo dodatečné povolení stavby. Pokud stavební úřad z důvodů uvedených v ustanovení §127 odst. 3 SZ stavební povolení zruší, nestanoví žádné z ustanovení SZ nic o dalším možném postupu stavebního úřadu. Jediným řešením této mezery v zákoně je použití analogie zákona, konkrétně je třeba postupovat podle §88 odst. 1 písm. c) SZ a nařít tak odstranění stavby.

V postupu stavebního úřadu v obou situacích může být v praxi podstatný rozdíl. Zatímco v případě neodstranitelné závady je další postup stavebního úřadu stanoven striktně - stavební úřad stavební povolení zruší. V případě nálezů kulturně cenného předmětu nebo archeologického nálezů tomu tak není - stavební úřad stavební povolení zrušit může, ale taky nemusí.²⁴ V praxi bude postup většinou takový, že stavební úřad stavební povolení nezruší a jediná změna, ke které dojde bude prodloužení výstavby o dobu po níž probíhal archeologický průzkum. Po jeho skončení, pokud to bude možné, bude stavba dále pokračovat. Stavební úřad stavební povolení změní nebo zruší jen tehdy, znamenalo by další pokračování stavby poškozování nebo zničení cenného archeologického nálezů. V případě změny stavebního povolení, dojde následně i ke změně stavby před jejím dokončením z rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud bude stavební povolení zrušeno, stavba nebude dokončena a dojde k jejímu odstranění, bude postup stavebního úřadu i v tomto případě určován hledisky veřejného zájmu.

V souvislosti s výkladem o odstraňování staveb podle ustanovení §88 odst. 1 písm. c) SZ, je třeba zmínit případ, který výše uvedené ustanovení sice neřeší, ale který v praxi může nastat. Jedná se o situaci, kdy odvolací orgán (při přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nebo v rámci obnovy řízení), nebo soud (na základě žaloby ve správním soudnictví) zruší pravomocné stavební povolení, a to v době, kdy stavba byla již alespoň rozestavěna. S tímto případem SZ vůbec nepočítá. Je tedy otázkou, jak by měl stavební úřad postupovat. Stavba, ohledně níž bylo pravomocné stavební povolení zrušeno nebo, v případě ohlášení,

²³ Srov. Právní rádce. 8/2003, Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, s. 50

²⁴ Srov. Právní rádce. 10/2003, Malý, S., Odstranění stavby pro zrušení stavebního povolení, s. 51

platně zrušen souhlas, se tak stává stavbou bez stavebního povolení, resp. ohlášení, nikoli však stavbou nepovolenou ve smyslu §88 odst. 1 písm. b) SZ.²⁵

Vzhledem k absenci ustanovení ve SZ, které by se na tuto situaci přímo vztahovalo, je k právnímu posouzení daného případu třeba využít analogie legis, to znamená ustanovení SZ, které upravuje případ obsahem i účelem posuzovanému případu nejbližší. Těmito ustanoveními jsou §88 odst. 1 písm. b), §88 odst. 1 písm. c) SZ.

V odborné literatuře²⁶ a při konzultaci tohoto problému na odboru výstavby Magistrátu města Liberce jsem se setkala s názorem, že vhodnější je postupovat podle ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ. Neboť toto ustanovení umožňuje, v případech, kde budou splněny všechny zákonné požadavky, stavbu dodatečně povolit. Na rozdíl od ustanovení §88 odst. 1 písm. c) SZ, které pouze nařizuje její odstranění, což by mělo být vždy zcela krajní řešení. Tento názor považuji za správný.

5.2 Odstraňování stavby na základě povolení stavebního úřadu

Mimo případy, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby z moci úřední, právní úprava upravuje i případy, kdy se vlastník stavby sám rozhodne stavbu odstranit. K takovému postupu je třeba povolení stavebního úřadu (§88 odst. 4 SZ). O vydání povolení k odstranění stavby může s úspěchem žádat pouze její vlastník, jedině ten je podle ustanovení §88 odst. 4 SZ aktivně legitimován k podání návrhu příslušnému stavebnímu úřadu na zahájení řízení o odstranění stavby. Jakýkoliv podnět, jímž se nevlastník stavby snaží dosáhnout u stavebního úřadu vydání rozhodnutí o jejím odstranění, je pro stavební úřad pouze impulsem k tomu, aby z úřední moci sám zahájil řízení o odstranění stavby.

U drobných staveb, informačních, reklamních a propagačních zařízení postačí ohlášení lhůty, do kdy budou odstraněny. Ustanovení §88 odst. 5 SZ určuje případy, kdy se povolení ani ohlášení nevyžaduje. Jedná se o odstranění dočasné stavby zařízení staveniště a odstranění staveb, prací, zařízení a úprav taxativně vyjmenovaných v ustanovení §56 SZ, které nepodléhají stavebnímu povolení ani ohlášení.

Řízení o odstraňování stavby je zahájeno na základě žádosti o povolení odstranění stavby podané vlastníkem stavby. V souladu s ustanovením §18 odst. 1, 2 SŘ je řízení

²⁵ Srov. Právní rádce. Malý, S., Zrušení pravomocného stavebního povolení, s.41, 11/2003

²⁶ Srov. Právní rádce. Malý, S., Zrušení pravomocného stavebního povolení, s.41, 11/2003

zahájeno na návrh účastníka řízení a to v okamžiku, kdy podání účastníka řízení dojde správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout, tedy místně příslušnému stavebnímu úřadu.

Podání může být učiněno způsobem uvedeným v ustanovení §19 odst. 1 SŘ a stavební úřad je povinen posuzovat je výlučně podle obsahu. Musí z něj být patrné, kdo je činí, které věci se týká, co se navrhuje (§19 odst. 2 SŘ) a splňovat další náležitosti předepsané v § 38 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

Podle tohoto ustanovení musí žádost obsahovat:

- jméno (název), adresu (sídlo) žadatele
- druh, účel, místo a označení stavby
- důvody odstranění stavby a předpokládaný termín započetí a ukončení prací
- název a sídlo oprávněné osoby, která odstranění stavby provede; jméno a adresu osoby, která bude zajišťovat odborné vedení nebo vykonávat odborný dozor nad prováděním bouracích prací v případě, že se vlastník stavby rozhodne odstraňovat stavbu svépomocí
- sdělení, zda se odstranění stavby provede za použití trhavin
- údaje o tom, jak se naloží s vybouraným materiálem a kam se přebytečný materiál uloží
- seznam a adresy účastníků řízení, kteří jsou žadateli známi
- informaci, jak jsou zajištěny dosavadním uživatelům bytů a nebytových prostor náhradní byty, ubytování nebo prostory
- informaci, jak bude využit uvolněný pozemek
- návrh na opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, jestliže se z nich mají provádět bourací práce nebo mají-li se jinak použít

K žádosti o povolení odstranění stavby se dále připojují:

- doklad, jímž se prokazuje vlastnické nebo jiné právo ke stavbě a pozemku
- technologický popis prací, popřípadě nezbytné výkresy úprav pozemku
- doklady o jednání s dotčenými orgány státní správy a s účastníky řízení, pokud byla o odstranění stavby předem vedena
- u staveb, jejichž odstranění nebude provádět oprávněná osoba, prohlášení kvalifikované osoby, která se zavázala zajišťovat odborné vedení nebo vykonávat

odborný dozor nad prováděním bouracích prací, není-li vlastník sám způsobilý dozor provádět

- stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů státní správy vyžadovaná zvláštními právními předpisy; u stavby s jaderným zařízením povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle zvláštních předpisů
- fotodokumentaci, dokumentační výkresy, popřípadě jinou dokumentaci, jde-li o odstranění nemovité kulturní památky

Žádné ustanovení ve SZ neobsahuje ani příkladný výčet věcných důvodů, které musí stavební úřad v řízení o odstranění stavby zkoumat. Jejich rozsah lze však dovodit z ustanovení §90 odst. 2 SZ, kde je uveden příkladný výčet podmínek, které musí obsahovat rozhodnutí o odstranění stavby. Jedná se zejména o podmínky pro zajištění nezbytné dokumentace stavby, odborné vedení prací, bezpečnost včetně okolních staveb, podmínky vyplývající z obecných technických požadavků na výstavbu a podmínky pro archivování dokumentace. Přestože to SZ výslovně nestanoví, z výše uvedeného vyplývá, že i v řízení o odstranění stavby zahájeného na návrh vlastníka předmětné stavby, bude stavební úřad zkoumat, zda při odstraňování stavby nebudou ohroženy veřejné zájmy.

V ustanovení §92 odst. 1 SZ je upravena povinnost stavebního úřadu opatřit si k odstranění stavby předem souhlas orgánu státní památkové péče, jedná-li se o odstranění památkově chráněné stavby, obdobně to platí, pokud podmínku souhlasu upravují zvláštní právní předpisy.

Pokud stavební úřad shledá, že odstranění stavby je v souladu s veřejným zájmem, má vlastník stavby na vydání povolení k jejímu odstranění nárok. Přestože ustanovení §38 odst. 1 písm. c) vyhl. č. 138/1998 Sb. stanoví, že žádost o povolení k odstranění stavby obsahuje i důvody jejího odstranění a předpokládaný termín započetí a ukončení prací, mají tyto údaje pro stavební úřad význam pouze informativní a nepřísluší mu je nijak hodnotit a vyvozovat z nich závěry, které by mohly ovlivnit jeho rozhodování o žádosti.²⁷ Stavební úřad není oprávněn jakkoli zkoumat subjektivní důvody, které vlastníka stavby vedly k podání žádosti o povolení odstranění stavby a nemůže žádost o stavební povolení zamítnout např. jen proto, že podle jeho názoru by odstranění stavby bylo vzhledem k jejímu dobrému stavebnímu stavu nevhodné. Důvodem zamítnutí žádosti tedy může být jen rozpor s veřejným zájmem.

²⁷ Srov. Právní rádce. 7/2003, Malý, S., Odstraňování staveb, s. 42

Jak již bylo výše uvedeno podle ustanovení §88 odst. 5 SZ není třeba povolení k odstranění zařízení staveniště. Právní úprava je v tomto směru velmi liberální a zakládá určitou nerovnost mezi režimem, který musí být dodržen při odstraňování drobných staveb a režimem platným při odstraňování zařízení staveniště. U drobných staveb totiž totéž ustanovení SZ požaduje alespoň ohlášení lhůty, do kdy budou odstraněny. Vzhledem k tomu, že zařízení staveniště je vždy stavbou minimálně jednoduchou (§139b odst. 5 písm. c) SZ) a nemůže být tedy stavbou stavebnětechnicky jednodušší, než je stavba drobná, mělo by jeho odstraňování také podléhat kontrole stavebního úřadu.

Ustanovení §88 odst. 6 SZ umožňuje vlastníkovu zařízení staveniště projednat předem (ještě před dokončením výstavby) se stavebním úřadem možnost dalšího využití zařízení staveniště, jestliže je po dokončení výstavby lze využít pro jiné účely. Podle výsledku projednání buď předloží stavebnímu úřadu návrh na změnu účelu užívání, popřípadě stavební úpravy, nebo zařízení staveniště po dokončení výstavby odstraní.

Současná právní úprava tedy počítá se dvěma možnostmi, jak naložit se zařízením staveniště. Z formulace §88 odst. 6 SZ vyplývá, že dosavadní zařízení staveniště bude sloužit k jinému účelu, pro který jej lze vzhledem k jeho stavebně technickému provedení a vybavení nejlépe použít, nebo bude odstraněno.

Ustanovení §88 odst. 6 SZ výslovně tedy nepočítá s hospodárnou a v praxi častou variantou, že zařízení staveniště bude sloužit jako zařízení staveniště i nadále, ale pro jinou stavbu, která se v blízkosti bude realizovat.²⁸ Pokud tedy v praxi dochází i nadále po dokončení výstavby stavby hlavní k využití zařízení staveniště pro jinou stavbu, která se realizuje v blízkosti, je toto právně opřeno o ustanovení §88 odst. 6 SZ umožňující využití zařízení staveniště pro jiný účel. Ve skutečnosti jde však o využívání pro účel zcela stejný jako doposud. Toto řešení je výsledkem přehnaného extenzivního výkladu, čemuž by se mělo v nové právní úpravě zákona o územním plánování a stavebním řádu předejít.

5.3 Problematika odstraňování staveb v širším pojetí

Problematiku odstraňování staveb v širším slova smyslu upravuje několik ustanovení druhé části oddílu 8 SZ. Konkrétně se jedná o následující ustanovení:

- §91 – ústní příkaz k odstranění

²⁸ Srov. Právní rádce. 7/2003, Malý, S., Odstraňování staveb, s. 43

- §94 – neodkladné zabezpečovací práce
- §96 – vyklizení stavby

5.3.1 Ústní příkaz k odstranění stavby (§91 SZ)

Ustanovení §91 SZ stanoví: „*Jsou-li závažným stavem stavby bezprostředně ohroženy životy osob a není-li možno stavbu zachovat, může stavební úřad výjimečně vydat ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit odstranění stavby bez projednání s vlastníkem stavby. Stavební úřad nejpozději do tří dnů oznámí písemně rozhodnutí vlastníku stavby a důvody, pro které byl příkaz vydán, a rozhodne o úhradě nákladů na odstranění stavby.*“

Toto ustanovení zmocňuje stavební úřad vydat ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit výkon tohoto opatření bez projednání s vlastníkem stavby. Stavební úřad učiní ústní příkaz, je-li stav stavby natolik závažný, že bezprostředně ohrožuje chráněný veřejný zájem - životy osob a zároveň stavbu nelze opravit, nebo alespoň dočasně zabezpečit a následně pak opravit. Ústní příkaz stavebního úřadu podle §91 SZ označuje teorie správního práva jako faktický pokyn.

Faktickým pokynem je správní úkon zákonem k tomu oprávněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, které je jeho adresát povinen respektovat.²⁹ Obecně se jím ukládá povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo strpět donucení. Faktický pokyn představuje neformální správní činnost, která musí mít zákonný podklad. Tím je právě ustanovení §91 SZ. Oprávnění nebo povinnost k faktickému pokynu vyplyne z určité zákonem přesně stanovené skutkové okolnosti. Úřední osoby jsou pak na základě zákona oprávněny zasahovat do právních poměrů fyzických a právnických osob. Těmito skutkovými okolnostmi jsou v případě faktického pokynu podle §91 SZ skutečnosti, mající za následek bezprostřední ohrožení života osob. Ústní příkaz k odstranění stavby je tak vlastně reakcí na vzniklé okolnosti. K udílení faktického pokynu (konkrétně ústního příkazu k odstranění stavby) dochází typicky v „terénu“.

Definice faktického pokynu tak, jak je uvedena výše, dle mého názoru nevystihuje zcela přesně podstatu ústního příkazu k odstranění stavby podle ustanovení §91 SZ. Stavební úřad tento příkaz, resp. faktický pokyn nesměruje vůči osobě, která by měla přímou povinnost něco strpět, něčeho se zdržet nebo jednat.³⁰ Touto osobou by totiž mohl být pouze vlastník stavby. Samotné ustanovení §91 SZ však ani s přítomností vlastníka stavby při vydávání

²⁹ Srov. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 177

³⁰ Srov. Právní rádce. 3/2004. Malý, S. Ústní příkaz k odstranění stavby a neodkladné zabezpečovací práce, s. 43

ústního příkazu nepočítá, když stanoví, že stavební úřad zabezpečí odstranění stavby bez projednání s vlastníkem stavby a poté mu rozhodnutí do 3 dnů oznámí písemně spolu s důvody, pro které byl ústní příkaz vydán. Nelze mluvit o tom, že by vlastník stavby měl přímou povinnost něco strpět nebo se něčeho zdržet, jestliže není vydání ústního příkazu přítomen.

Z formulace „...není-li možno stavbu zachovat, může stavební úřad výjimečně vydat ústní příkaz k odstranění stavby a zabezpečit odstranění stavby...“ není tedy možné přesně určit komu je ústní příkaz adresován. Jisté však je, že poté, co jej stavební úřad vydá, má povinnost jeho splnění zajistit. K tomu by měl mít odbornou stavební firmu, která potřebné práce provede. V praxi je situace většinou taková, že města uzavírají dohodu s odbornou stavební firmou o stálé pohotovosti. Tato stavební firma na základě přímého pokynu příslušného pracovníka v případě potřeby nařízené práce provede.

Ústní příkaz k odstranění stavby je zcela výjimečné opatření a stavební úřad musí rozhodnutí spolu s důvody, které ho k vydání příkazu vedly, oznámit vlastníku stavby písemně do tří dnů. Zároveň stavební úřad rozhodne o náhradě nákladů na odstranění stavby. Jelikož §91 SZ výslovně uvádí, že stavební úřad musí vlastníku stavby oznámit „rozhodnutí“, lze z toho dovodit, že právě tímto postupem je faktickému pokynu dodatečně propůjčena forma správního rozhodnutí.³¹ Důvodem je snaha zlepšit ochranu práv dotčené osoby, neboť bylo-li vydáno formální rozhodnutí, je možné úřední postup ve správním řízení přezkoumat.

Formulaci „stavební úřad ...rozhodne o úhradě nákladů...“ , lze vykládat tak, že o úhradě nákladů rozhodne stavební úřad v samostatném rozhodnutí. V tomto případě se nejedná o rozhodnutí vyžadující okamžitou realizaci, a proto by mu mělo předcházet řádné správní řízení. To znamená, že účastníci musejí být o jeho zahájení vyrozuměni, musí jim být dána možnost navrhnout důkazy, uplatnit námitky a vyjádřit se k podkladům. Vzhledem k tomu, že je stavební úřad povinen učinit toto rozhodnutí také nejpozději do tří dnů od vydání faktického pokynu, může mu řádné správní řízení z časových důvodů předcházet jen velmi obtížně.

5.3.2 Neodkladné zabezpečovací práce (§94 SZ)

„Ohrožuje-li stavba svým stavem život nebo zdraví osob, popřípadě značné národohospodářské nebo kulturní hodnoty, a není-li nezbytné stavbu ihned odstranit, nařídí

³¹ Srov. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 177-178

stavební úřad provedení neodkladných zabezpečovacích prací vlastníku stavby. (§94 odst. 1 SZ)

„Hrozí-li nebezpečí z prodlení a nezajistí-li provedení zabezpečovacích prací vlastník stavby, stavební úřad ve spolupráci s obcí zajistí jejich okamžité provedení prostřednictvím právnické osoby nebo fyzické osoby podnikající podle zvláštních předpisů, která je k provedení prací odborně vybavena; takové osobě může stavební úřad provedení prací nařídit.“ (§94 odst. 2 SZ)

Institut upravený v ustanovení §94 SZ vychází z opačného předpokladu, než institut ústního příkazu (§91 SZ). V případě nařízení neodkladných zabezpečovacích prací se předpokládá, že stav stavby je takový, že stavbu není nutné, a to ani z části, ihned odstranit a bude možné ji zachovat.

Cíl obou uvedených ustanovení je shodný – odvrátit nebezpečí hrozící chráněným zájmům. Neboť okruh veřejných zájmů chráněných ustanovením §94 SZ je širší než okruh zájmů chráněných ustanovením §91 SZ, je i okruh důvodů vedoucích k nařízení zabezpečovacích prací širší než okruh důvodů vedoucích k odstranění stavby na základě ústního příkazu. V prvním případě jsou jimi ohrožení života nebo zdraví osob, značné národohospodářské nebo kulturní hodnoty. V druhém případě musí jít o bezprostřední ohrožení života osob. Okruh důvodů vedoucích k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací je širší z pochopitelných důvodů. Jejich provedení není totiž tak závažným zásahem do vlastnických práv vlastníka stavby, na rozdíl od krajního řešení, kterým je odstranění stavby vydáním ústního příkazu.³²

V případě nařízení zabezpečovacích prací je třeba zdůraznit, že stavební úřad tak nemůže učinit formou faktického pokynu, tedy ústního příkazu, i když v praxi je situace často taková, že neodkladné zabezpečovací práce je třeba provést okamžitě. Vydat písemné rozhodnutí po předchozím řádném správním řízení předtím, než mají být zabezpečovací práce provedeny, není mnohdy pro bezprostřední ohrožení veřejných zájmů možné.

Ustanovení §94 SZ předpokládá, že nezbytné zabezpečovací práce zajistí vlastník stavby a teprve, pokud tak neučiní, zajistí jejich okamžité provedení stavební úřad ve spolupráci s obcí. Ani v těchto případech, kdy již hrozí nebezpečí z prodlení (§94 odst. 2 SZ), nemůže stavební úřad vydat ústní příkaz k provedení neodkladných zabezpečovacích prací. V tomto směru nepovažují právní úpravu za vyhovující. V praxi totiž může nastat situace, že stavbu je možné vzhledem k jejímu stavebně technickému stavu zachovat (není možné vydat

³² Srov. Právní rádce. 3/2004. Malý, S., Ústní příkaz k odstranění stavby a neodkladné zabezpečující stavby, s. 45

ústní příkaz k jejímu odstranění podle §91 SZ), ale nebezpečí hrozící z prodlení dosahuje již takové intenzity, že bezprostředně ohrožuje životy osob.

Za nepříteliš praktické považují ustanovení §94 odst. 2 poslední věta SZ – „...; takové osobě může stavební úřad provedení prací nařídít.“

Z tohoto ustanovení vyplývá oprávnění stavebního úřadu nařídít provedení nezbytných zabezpečovacích prací fyzické osobě nebo právnické osobě podnikající podle zvláštních právních předpisů (v praxi půjde zejména o odborně vybavenou stavební firmu), pokud jejich provedení nezajistí vlastník stavby a hrozí nebezpečí z prodlení. Tento postup nemusí být vždy efektivní a vést k cíli, neboť tyto osoby nejsou v přímé řídicí působnosti stavebního úřadu. Přesto, že jim stavební úřad provedení prací nařídí, není zaručeno, že je okamžitě provedou a dříve než stavební úřad zjedná nápravu, může dojít k bezprostřednímu ohrožení či dokonce dotčení veřejných zájmů.

V případě, že bude zřejmé, že vlastník stavby okamžité provedení zabezpečovacích prací nezajistí, měla by právní úprava ukládat stavebnímu úřadu povinnost zajistit provedení nezbytných zabezpečovacích prací ihned ve spolupráci s obcí. K tomuto účelu by měla být každá obec materiálně i organizačně vybavena, aby nezbytné zabezpečovací práce mohly být provedeny neprodleně potom, co je stavební úřad nařídil, aniž by předtím došlo k dotčení veřejných zájmů. Prakticky může obec tyto podmínky zajistit uzavřením dohody s odbornou stavební firmou, která bude ve stálé pohotovosti a na přímý pokyn příslušného pracovníka vykoná neodkladné zabezpečovací práce.

Na závěr je třeba uvést, že nařízení a provedení neodkladných zabezpečovacích prací mnohdy neodvrátí nebezpečí hrozící veřejným zájmům a následně se ukáže, že stavbu není možné zachovat. V této situaci je jediným řešením odstranění stavby, a to postupem podle § 91 SZ nebo podle §88 odst. 1 písm. a) SZ. Volba konkrétního postupu bude záviset na naléhavosti celé situace – intenzitě ohrožení a druhu ohrožených veřejných zájmů.

5.3.3 Vyklizení stavby (§96 SZ)

„Je-li stavba v takovém stavu, že bezprostředně ohrožuje život nebo zdraví osob, nařídí stavební úřad uživatelům stavby její vyklizení; odvolání proti němu nemá odkladný účinek.“ (§96 odst. 1 SZ)

„Stavební úřad také nařídí vyklizení stavby, je-li to nutno k provedení neodkladných zabezpečovacích prací, které sám nařídil.“ (§96 odst. 3 SZ)

Z ustanovení §96 odst. 1 SZ vyplývá, že stavební úřad nařídí vyklizení stavby v následujících situacích:

- Zahájí-li řízení o odstranění stavby podle §88 odst. 1 písm. a) SZ, jedná-li se o závadnou stavbu bezprostředně ohrožující zdraví osob, kterou nelze hospodárně opravit.
- Vydal-li ústní příkaz k odstranění stavby podle §91 SZ, protože stavba bezprostředně ohrožuje životy osob a není možné ji zachovat.
- Nařídil-li provedení neodkladných zabezpečovacích prací na stavbě podle §94 odst. 1, 2 SZ, protože bezprostředně ohrožuje životy nebo zdraví osob, ale stavbu je možné hospodárně opravit.

V těchto případech je podmínkou vyklizení intenzita ohrožení, to musí být bezprostřední. Ve výše uvedených naléhavých případech může stavební úřad oznámit rozhodnutí o vyklizení ústně, písemné vyhotovení tohoto rozhodnutí doručí neprodleně.

Cílem ustanovení §96 odst. 3 SZ je zajistit vhodné podmínky pro provedení neodkladných zabezpečovacích prací, které stavební úřad nařídil. V tomto případě není intenzita ohrožení ani druh ohrožených veřejných zájmů podstatný, i když ze skutečnosti, že byly nařízeny neodkladné zabezpečovací práce lze dovodit, že stavba svým stavem ohrožovala život nebo zdraví osob, národohospodářské nebo kulturní hodnoty. Důvodem pro nařízení vyklizení je v tomto případě fakt, že nebyly vytvořeny vhodné stavebně technické podmínky pro provedení neodkladných zabezpečovacích prací a cílem vyklizení je tyto podmínky zajistit.

6. Procesněprávní aspekty právní úpravy odstraňování staveb

Rozhodují-li stavební úřady o odstraňování staveb a zařízení, činí tak zákonem přesně stanoveným postupem. Tím je řízení o odstraňování staveb. Řízení o odstraňování staveb je jedním ze správních řízení v režimu SZ. V tomto řízení stavební úřady rozhodují v oblasti státní správy o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob a postupují přitom podle §88 a násl. SZ a subsidiárně podle zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

V souvislosti s výše uvedeným zdůrazňuji, že procesní postup stavebních úřadů v řízení je v této diplomové práci posuzován podle zák. č.71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), a nikoli podle zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

Z ustanovení §140 SZ vyplývá, že SŘ má povahu obecného právního předpisu, zatímco SZ je k němu právním předpisem speciálním. Procesněprávní normy obsažené ve SZ v mnoha směrech navazují na obecnou úpravu správního řízení, některé procesní instituty řeší však odchylně. Stavební úřad příslušný k řízení o odstranění stavby, ve snaze nalézt procesněprávní normu upravující postup při jeho rozhodovací činnosti, hledá procesněprávní normy nejprve ve SZ, teprve když odpověď nenajde, řídí se právní úpravou obsaženou ve SŘ.

Nutné je také zmínit, že před SZ mají přednost zákony upravující speciální druhy staveb. Mají totiž postavení zákonů speciálních k obecnému a upravují-li určitou otázku odchylně, mají před SZ přednost.

V následující části této diplomové práce se ve svém výkladu budu věnovat pouze těm právním institutům, které ustanovení SZ upravují odchylně od právní úpravy těchto institutů ve SŘ. Výjimkou je „výkon rozhodnutí“ (viz. 6.4, resp. 6.4.1). Tomuto právnímu institutu budu věnovat větší pozornost, přestože SZ žádné speciální ustanovení týkající se výkonu rozhodnutí neobsahuje a výkon rozhodnutí, jímž se nařizuje odstranění stavby, bude tedy probíhat, v případě správní exekuce, podle příslušných ustanovení SŘ.

6.1 Subjekty správního řízení

Obecně jsou subjekty správního řízení nositelé procesních práv a procesních povinností, kteří mají vliv na průběh správního řízení.³³ Mezi tyto nositele řadíme především správní orgány a účastníky řízení. Za určitých okolností jimi mohou být i osoby zúčastněné na řízení jako svědci, znalci a tlumočníci a tzv. dotčené subjekty. Mezi ně řadíme např. dobrovolná ekologická sdružení, odborné orgány. Zvláštní zákony jim mohou přiznat pro některé druhy správních řízení procesní práva za účelem uplatňování specifických místních zájmů.

³³ Srov. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 323

6.1.1 *Správní orgány*

Správní řízení obecně i správní řízení probíhající v režimu SZ provádějí pouze k tomu příslušné správní orgány. V případě řízení o odstraňování staveb jimi jsou stavební úřady. Pro určení stavebního úřadu, který je věcně příslušný pro projednání a rozhodnutí určité věci se použijí ustanovení §117 až §124 SZ. Pro určení místní příslušnosti není ve SZ speciální ustanovení, a proto se použije ustanovení §7 odst. 1 za středníkem SŘ. Kritériem je „forum rei sitae“. To znamená, že týká-li se řízení nemovitosti, řídí se místní příslušnost místem, kde je tato nemovitost, např. pro řízení o odstraňování stavby bude místně příslušný ten stavební úřad, v jehož správním obvodu se nachází předmětná nemovitost.

Toto kritérium pro určení místní příslušnosti stavebních úřadů spočívající v poloze nemovitosti, však není ve všech případech zcela aplikovatelné. Problém nastává, když předmětná stavba, o níž stavební úřad jedná a rozhoduje, není nemovitost, ale věc movitá. Podle ustanovení §119 odst. 2 OZ se za nemovitost považují pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Podle právních předpisů veřejného stavebního práva, nemusí být věc, která splňuje pojmové znaky stavby, spojena se zemí pevným základem. To znamená, že stavbou může být i věc movitá. V tomto případě není ustanovení §7 odst. 1 SŘ pro určení místní příslušnosti stavebního úřadu aplikovatelné. V souladu s právem by stavební úřady měly využít subsidiárního ustanovení §7 odst. 2 SŘ, které stanoví, že se místní příslušnost řídí trvalým pobytem účastníka řízení, jde-li o právnickou osobu, jejím sídlem nebo sídlem její organizační složky, týká-li se řízení této složky. Nemá-li účastník v ČR ani trvalý pobyt ani sídlo, řídí se místní příslušnost podle jeho posledního trvalého pobytu nebo sídla. V praxi však stavební úřady používají jako hledisko pro určení místní příslušnosti polohu stavby a bez ohledu na to, jedná-li se o nemovitost nebo o stavbu movitou, určují svou místní příslušnost podle ustanovení §7 odst. 1 SŘ. Tento postup však nemá v případě, že stavba není dle občanskoprávních předpisů věcí nemovitou, oporu v zákoně.

6.1.2 *Účastníci řízení o odstranění stavby*

Obecné pravidlo pro vymezení okruhu účastníků správního řízení je upraveno v ustanovení §14 SŘ. Toto pravidlo se pro určení okruhu účastníků v řízení o odstraňování staveb, jakož i pro jiná řízení v režimu SZ, nepoužije. SZ totiž obsahuje pro jednotlivé „podtypy“ správních řízení v režimu SZ právní úpravu speciální, která má v souladu s §140 SZ před právní úpravou SŘ přednost.

Pro řízení o odstraňování staveb tomu tak je v ustanovení §97 SZ. Z tohoto ustanovení vyplývá, že účastníky řízení jsou:

- osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedících pozemků a staveb na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny
- osoby, které na návrh stavebníka budou odborně vést realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor
- uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení jen tehdy, jestliže jejich užívací práva k pozemkům nebo stavbě mohou být přímo dotčena opatřeními, která mají být v řízení o odstranění stavby stavebním úřadem nařízena
- právnická nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů, popřípadě organizační složka této právnické osoby, která bude provádět nezbytné zabezpečovací práce

Z tohoto výčtu vyplývá, že v řízení o odstranění stavby jsou uživatelé bytů a nebytových prostor účastníky řízení jen v případech, kdy bylo řízení o odstranění stavby zahájeno stavebním úřadem z úřední povinnosti, to znamená podle §88 odst. 1 písm. a), §88 odst. 1 písm. b), §88 odst. 1 písm. c), §88 odst. 1 písm. d) SZ. Nejsou však účastníky řízení, které bylo zahájeno na základě žádosti o povolení odstranění stavby podané vlastníkem předmětné stavby.

Toto pravidlo potvrzuje ve svém rozhodnutí i Krajský soud v Hradci Králové (SJS 936/2002 30 Ca). Krajský soud rozhodoval o správní žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu v Jičíně, který zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu Městského úřadu Libáň o nepovolení obnovy řízení, které bylo ukončeno rozhodnutím o povolení odstranění stavby stodoly a chlívků.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že jí byl v roce 1980 přidělen do užívání byt v zemědělské usedlosti, kterou užívala jako celek. Zemědělská usedlost však později přešla z obce směnnou smlouvou na jiného vlastníka a nový majitel poté požádal o vydání povolení k odstranění stodoly a chlívků a toto povolení mu bylo v říjnu roku 2000 pravomocně uděleno. Žalobkyně nebyla účastnicí řízení a domnívá se, že jí byla nesprávným postupem stavebního úřadu odňata možnost hájit svá práva. Svých práv se žalobkyně neúspěšně domáhala i podáním návrhu na obnovu řízení. Důvod obnovy řízení spatřovala v tom, že jí byla nesprávným postupem správního orgánu odňata možnost účastnit se řízení o odstranění stavby, když stavební úřad nepřihlédl k ustanovení §97 odst. 2 SZ a ke skutečnosti, že je uživatelkou celé zemědělské usedlosti.

Podstatnou otázkou v této věci, kterou musel krajský soud rozhodnout, bylo účastenství žalobkyně v řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí o povolení odstranění stavby. Vycházel přitom z ustanovení §140 a §97 odst. 2 SZ. Z ustanovení §140 SZ vyplývá subsidiární vztah SŘ ke SZ. Vzhledem k tomu se ustanovení §14 SŘ nepoužije a přednost bude mít speciální ustanovení §97 SZ.

V ustanovení §97 odst. 2 SZ se výslovně stanoví: „*Uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení jen tehdy, jestliže jejich užívací práva k pozemkům nebo stavbě mohou být přímo dotčena opatřeními, která mají být v řízení o odstranění stavby stavebním úřadem nařízena.*“ Z uvedeného ustanovení vyplývá, že žalobkyně účastníkem řízení nebyla. Řízení bylo v tomto případě zahájeno na návrh vlastníka a nikoli stavebním úřadem z úřední moci. Stejně tak nebylo možné odvozovat práva účastníka řízení z ustanovení §97 odst. 1 SZ. Žalobkyně sice fakticky užívala zemědělskou usedlost jako celek, ale z občanskoprávního hlediska měla užívací práva jen k bytu v zemědělské usedlosti, nikoli k ostatním částem stavby a k pozemkům.

Krajský soud nepřihlédl ani k částem žaloby, v nichž žalobkyně poukazovala na nezákonnost vydaných rozhodnutí, aniž by měly dopad na její subjektivní veřejná práva. Žalobu ve veřejném zájmu nemohla totiž podle stávající právní úpravy správního soudnictví žalobkyně podat z důvodu nedostatku procesní legitimace. Ze spisu navíc vyplynulo, že odstranění staveb bylo jejich vlastníkově povoleno s tím, že stavba hrozí zřícením a ohrožuje zdraví a životy osob.

Z výše uvedených důvodů Krajský soud v Hradci Králové žalobu o zrušení rozhodnutí ve věci nepovolení obnovy řízení zamítl.

Toto rozhodnutí však neznamená, že žalobkyně nemohla být na svých právech vůbec dotčena. Speciální ustanovení SZ ji sice nezahrnulo do okruhu účastníků řízení, ale zcela nepochybně měla práva o povinnosti, které pro ni vyplývaly z nájemního poměru. V tomto případě se jedná o vztahy soukromoprávní povahy, upravené především *zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník* a povinnost projednávat a rozhodovat spory z těchto vztahů vzešlých náleží obecnému soudu v občanském soudním řízení. Toto téma však není předmětem této diplomové práce.

6.2 Přerušení a zastavení řízení

Tak jak jsou ustanovení o přerušení a zastavení řízení upravena v ustanovení §29 a §30 SŘ, budou aplikovatelná v řízení o odstraňování staveb s výjimkou případů následně uvedených.

Ustanovení §88 odst. 2 SZ výslovně řeší speciální případ, kdy stavba byla zahájena bez stavebního povolení v průběhu stavebního řízení. V tomto případě musí stavební úřad postupovat podle speciálního ustanovení §88 odst. 2 SZ, probíhající stavební řízení zastavit a postupovat dále podle ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ, to znamená zahájit z úřední povinnosti řízení o odstranění stavby, které však nemusí, při splnění určitých podmínek, skončit nařízením jejího odstranění.

Speciální ustanovení týkající se přerušení řízení upravuje ustanovení §137 odst. 2 SZ. Řízení se podle něj přeruší, vyskytne-li se v řízení občanskoprávní námitka, se kterou správní orgán odkáže účastníka řízení na soud. Toto ustanovení je upraveno v části osmé, Společná ustanovení, proto jej bude stavební úřad aplikovat i v případě řízení o odstraňování staveb.

6.3 Správní rozhodnutí obecně

Vyvrcholením správního řízení je správní rozhodnutí. Jedná se o individuální správní akt, který musí být výslovně vyjádřen v zákoně jako samostatný hmotněprávní institut. Jde o jednostranný právní úkon příslušného správního úřadu, o individuální akt aplikace práva, který obsahuje autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, kterým je správní akt adresován. Správním rozhodnutím tak správní orgán určuje konkrétní právní poměry fyzických a právnických osob.

Náležitosti správních rozhodnutí obecně upravuje ustanovení §47 SŘ. Jsou jimi výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku, přičemž od odůvodnění lze upustit, vyhovuje-li se všem účastníkům řízení v plném rozsahu (§47 odst. 1 SŘ). Tato situace nastává však v řízeních probíhajících v režimu SZ jen zcela výjimečně, proto je odůvodnění zpravidla nezbytnou součástí všech rozhodnutí.

6.3.1 *Rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby*

Náležitosti rozhodnutí, které je výsledkem řízení o odstranění stavby musí obsahovat výše uvedené obecné náležitosti podle ustanovení §47 SŘ a navíc náležitosti uvedené v ustanovení §90 odst. 2 SZ a §39 vyhlášky č. 132/1998 Sb.

Podle ustanovení §90 odst. 2 SZ „v rozhodnutí, jímž se nařizuje nebo povoluje odstranění stavby, stanoví stavební úřad podmínky pro zajištění nezbytné dokumentace odstraňované stavby, pro odborné vedení prací a bezpečnosti včetně okolních staveb, dále podmínky, které vyplývají z obecných technických požadavků na výstavbu a podmínky pro archivování dokumentace.“ Stavební úřad stanoví podmínky odstranění stavby i v případě, že o odstranění „neoprávněné stavby“ rozhodl soud na základě žaloby na odstranění stavby podané na podkladě §135c OZ (§90 odst. 3 SZ).

Rozhodnutí o odstranění stavby musí podle ustanovení §39 vyhlášky č.132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona obsahovat tyto náležitosti:

- údaje o místě a účelu stavby a komu se odstranění stavby nařizuje
- lhůtu k odstranění stavby
- podmínky pro odstranění stavby
- rozhodnutí o námitkách účastníků řízení

Podmínky vypočtené v rozhodnutí o odstranění stavby podle povahy stavby obsahují:

- povinnost oznámit určité stadium prací k zajištění výkonu státního stavebního dohledu
- podrobnosti opatření na sousedním pozemku nebo stavbě
- postup a způsob bouracích prací, zejména k zajištění stability a bezpečného užívání sousedních staveb, provozu na přilehlých komunikacích
- povinnost upravit po odstranění stavby pozemek, zajistit nezávadné odvádění povrchových vod, vysázet zeleň, atd.
- povinnost předat dokumentaci stavby pro účely evidence a archivování

Důvodem, proč stavební úřady ve svých rozhodnutích stanoví podmínky, které musí stavebník při odstraňování stavby splnit, je nutnost dbát ochrany životního prostředí, životů a zdraví osob a jiných veřejných zájmů. Nelze totiž připustit, aby pozemek po odstranění stavby zůstal neupravený, s navážkami, se zbytky stavby, sutě, výmoly a jinými defekty.

V případech, kdy jsou vlastníkem pozemku a stavebníkem, kterému byla uložena povinnost stavbu odstranit osoby odlišné, vzniká otázka, do jaké míry lze vlastníku odstraňované stavby nařizovat úpravy pozemku, na kterém stavba stojí, aniž by to bylo možné hodnotit jako zásah do jeho vlastnických práv vlastníka pozemku.

Touto problematikou se zabýval i Krajský soud v Hradci Králové (SJS 743/2001 Ca), k němuž J.P. podal žalobu proti rozhodnutí Okresního úřadu v Náchodě, který rozhodl o odstranění stavby, konkrétně prodejního stánku z důvodu ustanovení §88 odst. 1 písm. d) SZ. Prodejní stánek byl zřízen na pronajatém pozemku.

J.P. v žalobě souhlasil s postupem stavebního úřadu a s tím, že mu byla uložena povinnost stavbu odstranit, tvrdil však, že podmínky stanovené v rozhodnutí o odstranění stavby porušují zákon. Podle jeho názoru byla podmínka zákazu znečišťování životního prostředí příliš obecná a nekonkrétní, stejně tak podmínka zajištění nezávadného odvádění povrchových vod. Dále namítal, že povinnost zatravnit pozemek nemůže být splněna, protože by se tím zasahovalo do vlastnického práva pronajímatele pozemku. Podmínce, v které bylo stanoveno, že pro odstranění a odvoz materiálu bude použit autojeřáb a nákladní auto, žalobce vytýkal, že neoprávněně zasahuje do jeho svobodné vůle se rozhodnout, jakým způsobem bude stavba odstraněna a materiál odvážen. Žalobce uváděl, že má pozemek i nadále pronajatý a může jej proto využít i k jiným účelům, než je jen odvádění povrchových vod a zatravnění. V tomto směru ho napadené rozhodnutí omezovalo ve výkonu jeho práva.

Krajský soud v rozhodnutí zdůraznil, že o odstranění stavby bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením §88 odst. 1 písm. d) SZ a ani napadené podmínky rozhodnutí nepovažoval za protiprávní a ani obecně a neurčitě formulované, naopak uvedl, že byly formulované zcela jednoznačně. Uvedl, že ve své podstatě jde o obecné normativy, které platí bez ohledu na to, zda budou v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby uvedeny či nikoli.

Znečišťování životního prostředí je totiž zásadně nepřípustné při jakékoli činnosti, tedy i při odstraňování stavby, jde o obecnou povinnost upravující chování každého subjektu. Také povinnost zajistit odvádění povrchových vod a zatravnění pozemku, odpovídá běžné povinnosti uklidit si po sobě a přivést pozemek do stavu přijatelného z estetických hledisek. Rozhodně tím stavební úřad neukládá povinnost, která by v konkrétním případě znamenala provedení úprav odpovídajících terénním úpravám podle ustanovení §71 SZ nebo nezbytným úpravám pozemku podle ustanovení §87 SZ. Právě uložené zatravnění a s tím související urovnání pozemku povede totiž k nezávadnému odvádění povrchových vod, aniž by bylo třeba usměrňovat tok vody navážkami nebo příkopy. Také ohledně podmínky, že k odstranění a odvozu materiálu bude použit autojeřáb a nákladní auto, je třeba poznamenat, že je zcela v pravomoci stavebního úřadu. Stavební úřad je oprávněn stanovit postup a

způsob bouracích prací mimo jiné i s ohledem na provoz na přilehlých komunikacích (§39 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 132/1998 Sb.).

Ani argument žalobce, že splněním podmínek uvedených v rozhodnutí by bylo zasahováno do vlastnických práv pronajímatele, neshledal soud důvodný. Ve všech případech šlo o podmínky, kterými mělo být dosaženo stavu, v které byl pozemek před realizací stavby a to je zcela přiměřené a odpovídající povaze a určení věci. Pokud vlastník pozemku, pronajímatel, přenechal nájemci pozemek za účelem provedení dočasné stavby, určitě počítal s tím, že pozemek bude opět uveden do původního stavu. Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl.

Veškerá rozhodnutí stavebních úřadů vydaná na úseku stavebního řádu, např. stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, rozhodnutí o odstranění stavby, je povinen stavební úřad, který vedl řízení a rozhodoval o věci, spolu s místně příslušným obecním úřadem obce, v jejímž správním obvodu je stavba, evidovat a zabezpečovat jejich ukládání (§132 odst. 1 SZ). Zatímco stavební úřad ukládá celý spis, obecní úřad jen výsledné dokumenty.

6.4 Výkon rozhodnutí

Výkon rozhodnutí přichází v úvahu v případě nesplnění povinnosti uložené, mimo jiné, ve správním rozhodnutí. Vztahuje se tedy i na případy, kdy stavební úřad nařídil odstranění stavby a stavebník (vlastník stavby) tuto povinnost nesplnil.

Nucený výkon rozhodnutí může být realizován postupem podle ustanovení §71 a násl. SŘ, tedy správní exekucí, soudním výkonem rozhodnutí, tzn. postupem podle §251 a násl. zák. č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád* (dále jen OSŘ) a v exekuci podle zák. č. 120/2001 Sb., *o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů*. Oprávněný účastník si může formu výkonu rozhodnutí zvolit sám a podle toho ji navrhnout buď správnímu orgánu, nebo soudu, nebo exekutorovi, který ovšem musí návrh na nařízení exekuce spolu s exekučním titulem předložit soudu a požádat ho o pověření k provedení exekuce. Výkon rozhodnutí podle OSŘ a exekučního řádu jsou problematikou práva občanského, proto se nadále těmito způsoby výkonu rozhodnutí nebudu zabývat.

6.4.1 Správní exekuce

V případě, že si oprávněný účastník zvolí jako způsob výkonu správního rozhodnutí správní exekuci, exekuční orgán bude postupovat podle ustanovení §71 a násl. SŘ. SZ nemá

speciální právní úpravu pro nucený výkon rozhodnutí, proto se při výkonu rozhodnutí stavebních úřadů bude postupovat podle výše zmíněných ustanovení SŘ. Výkon správních rozhodnutí je relativně samostatným stadiem správního řízení, projevuje se při něm mocenská role správy a její oprávnění zasahovat do právní sféry osob. I v tomto případě však musí být dodržen zákonný postup.

Podkladem pro správní exekuci a podmínkou její úspěšnosti je exekuční titul. Exekučním titulem je v případě problematiky odstraňování staveb pravomocné a vykonatelné rozhodnutí (§52 SŘ) stavebního úřadu, kterým se nařizuje odstranění stavby, pokud povinnosti v něm uložené nebyly dobrovolně splněny do doby, než marně uplynula lhůta k plnění.

V praxi se může stát, ač je to nežádoucí, že stavební úřad ve svém původním rozhodnutí opomene lhůtu k plnění stanovit. V tomto případě určí dodatečnou lhůtu k plnění orgán provádějící exekuci rozhodnutím mimo exekuční řízení (§71 odst. 1 SŘ). Chybějící údaj o lhůtě k plnění v původním rozhodnutí je důvodem k dočasnému odložení správní exekuce, a to až do doby, než rozhodnutí, kterým exekuční orgán stanovil dodatečnou lhůtu k plnění nabude právní moci. Opravným prostředkem proti rozhodnutí, jímž se stanoví dodatečná lhůta k plnění, je odvolání, o něm rozhoduje orgán vyššího stupně. Může tak nastat situace, že odvolací orgán svým rozhodnutím zasáhne do rozhodnutí orgánu provádějícího výkon rozhodnutí a dojde tak ke smíšení dvou stádií správního řízení, která by vždy měla být oddělena. Problematičnost ustanovení §71 odst. 1 věta druhá SŘ je také v tom, že exekuční orgán není v rozhodování o dodatečné lhůtě k plnění výslovně nijak časově omezen a připouští tak, aby o dodatečné lhůtě k plnění rozhodl kdykoli. Tím by však mohlo být původní neúplné rozhodnutí vykonáno po uplynutí tříleté lhůty požadované v ustanovení §71 odst. 3 SŘ. Tento výklad §71 odst. 1 SŘ je však nepřijatelný a v rozporu s principem právní jistoty. Jak vyplývá z judikatury (S 745), toto ustanovení je nutné vykládat tak, že možnost stanovit dodatečnou lhůtu k plnění exekučním orgánem je omezena dobou 3 let od právní moci rozhodnutí vydaného ve věci samé.

Doba k provedení výkonu rozhodnutí je v ustanovení §71 odst. 3 SŘ omezena tříletou prekluzivní lhůtou. Z díkce tohoto rozhodnutí vyplývá, že výkon rozhodnutí musí být v této lhůtě nejen zahájen, ale i dokončen.

Správní exekuce se zahajuje na návrh účastníka řízení nebo z podnětu správního orgánu. Řízení o výkon rozhodnutí, kterým se nařizuje odstranění stavby by měl po marném uplynutí lhůty k plnění zásadně vždy zahájit z moci úřední příslušný stavební úřad, který rozhodl ve věci samé a správní exekuci pokračovat k prosazení veřejného zájmu. Vyplývá

tak nejen z ustanovení §71 odst. 1 SŘ, ale i ze základních principů správního řízení upravených v §3 odst. 1 SŘ. To stanoví povinnost správních orgánů chránit zájmy státu a společnosti, práva a zájmy občanů a organizací a důsledně vyžadovat plnění jejich povinností.

Orgány správní exekuce upravuje §73 SŘ. V důsledku zrušení soustavy národních výborů úst. zák. č. 294/1990 Sb. se však toto ustanovení stalo obsolentním. Orgány, které dnes provádějí exekuci jsou v praxi zejména orgány obcí, orgány krajů, orgány hlavního města Prahy a městských částí a úřady obcí s rozšířenou působností.

Zahájení výkonu rozhodnutí oznámí provádějící orgán již jen účastníku řízení, kterého se výkon rozhodnutí týká. V průběhu řízení je exekuční orgán oprávněn ze závažných důvodů z vlastního podnětu nebo na návrh účastníka výkon rozhodnutí o odstranění stavby odložit na dobu určitou (§75 odst. 1 SŘ). Byl-li exekuční titul zrušen, nebo bylo v průběhu řízení zjištěno, že je výkon rozhodnutí nepřípustný nebo bezpředmětný, správní orgán od výkonu rozhodnutí upustí (§75 odst. 2 SŘ). Opravným prostředkem při správní exekuci uplatňovaným proti jednotlivým úkonům a opatřením exekučního orgánu jsou námitky. Kromě případů taxativně vypočtených v §76 odst. 2 SŘ jim zákon nepřiznává odkladný účinek. To má za cíl především urychlené prosazení práv oprávněných účastníků ve vykonávacím řízení. Pro řízení o výkon rozhodnutí upravené ve SŘ jsou důležité dvě zásady:

- výkon rozhodnutí lze provádět jen prostředky, které jsou v zákoně upraveny
- při výkonu rozhodnutí se použije prostředku, který ještě vede k vynucení splnění uložené povinnosti, ale přitom povinného účastníka nezatíží více, než je k dosažení cíle nutné

Použití konkrétního prostředku k vynucení uložené povinnosti je předmětem správního uvážení, jeho meze však určují zákonem taxativně vypočtené prostředky. Prostředky k výkonu rozhodnutí ukládajících nepeněžitě plnění upravuje §79 odst. 1 SŘ. Jsou jimi: náhradní výkon, ukládání peněžitých pokut, přímé vynucení uložené povinnosti. Dva nebo tři prostředky nelze použít současně ani následně, tj. tak, že by po marném vyčerpání možností daných jedním z těchto prostředků, bylo použito prostředku jiného.³⁴ K této změně by mohlo dojít jen po úspěšném uplatnění námitek proti opatření, kterým byl určen prostředek výkonu rozhodnutí. V případě nuceného výkonu rozhodnutí o odstranění stavby, je

³⁴ Srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 267

možné z výše uvedených prostředků uplatnit **náhradní výkon** nebo **ukládání peněžitých pokut**. Vymáhající správní orgán musí vždy zvážit, který z prostředků je vzhledem k povaze věci možný a účelný.

Při použití prostředku spočívajícího v ukládání peněžitých pokut, nelze pokutu uložit jednorázově v maximální částce, nýbrž pokuty je nutno ukládat postupně, kdy uložení další pokuty je podmíněno nesplněním povinnosti uložené v rozhodnutí o odstranění stavby. Tím vzniká nová povinnost platit pokutu. Jde vlastně o nepřímé vynucení povinnosti. K následnému vymáhání peněžitých pokut, v případě jejich neplacení, budou použity prostředky pro nucený výkon peněžitých plnění.

Pokud se jako exekuční prostředek při nuceném výkonu rozhodnutí o odstranění stavby použije náhradní výkon, povinnost v něm uloženou vymáhá stavební úřad na náklady a nebezpečí povinného. Tento exekuční prostředek spočívá v tom, že uložené práce nebo výkony provede na náklady a nebezpečí povinného jiný subjekt. Jedná se o exekuční prostředek využívaný právě nejčastěji k nucenému výkonu rozhodnutí vydaných ve stavebním řízení, kdy v případě nečinnosti povinného provede odstranění stavby na jeho náklady jiný podnikající subjekt. Tento subjekt si určí exekuční orgán (stavební úřad), přičemž předmětné práce objedná na své jméno a náklady spojené s provedením prací uhradí z vlastních rozpočtových prostředků. Výběr konkrétního podnikajícího subjektu k náhradnímu výkonu je záležitostí správního uvážení. Stavební úřad by měl však vždy respektovat zásadu hospodárnosti a zásadně se vyvarovat možnému střetu zájmů.

Odůvodněné náklady spojené s náhradním výkonem rozhodnutí o odstranění stavby je orgán provádějící výkon rozhodnutí oprávněn povinnému vyúčtovat a v případě nezaplacení vymáhat. Exekuční orgán postupuje v praxi tak, že vyúčtování zašle povinnému účastníkovi společně s výzvou k úhradě nákladů výkonu rozhodnutí. Tato výzva má povahu úřední korespondence, exekuční orgán by k ní měl doložit kopie dokladů, ze kterých požadovanou výši nákladů určil. V případě, že povinný účastník náklady spojené s nuceným odstraněním stavby nezaplatí, je stavební úřad oprávněn jejich zaplacení vymáhat. To by se však dělo v řízení občanskoprávním, nikoli správním, neboť zákon nestanoví, že by o těchto nákladech rozhodoval správní orgán a samotné vyúčtování není způsobilým exekučním titulem.

6.5 Náklady na odstranění stavby, státní stavební příspěvek, zjednodušený postup stavebního úřadu při odstraňování staveb

6.5.1 *Náklady na odstranění stavby*

Náklady na odstranění stavby nese zásadně její vlastník, stavební úřad může však rozhodnout o spoluúčasti státu formou státního stavebního příspěvku. Míra této finanční spoluúčasti je dána stupněm objektivních okolností, které vlastník nezpůsobil a které nepříznivě působily na stav stavby (§89 odst. 1 SZ).

6.5.2 *Státní stavební příspěvek*

Ustanovení §95 SZ obsahuje základní právní úpravu problematiky poskytování **státního stavebního příspěvku**. Provděcí vyhl. č. 132/1998 Sb. pak stanoví v §41 náležitosti žádosti o poskytnutí státního stavebního příspěvku, rozsah příloh přikládaných k žádosti a obsah rozhodnutí o jeho poskytnutí.

Předpokladem pro poskytnutí státního stavebního příspěvku stavebním úřadem je splnění pěti podmínek vypočtených v §95 odst. 1 SZ. Čtyři z nich jsou povahy hmotněprávní a pouze jedna formální. Avšak ani při splnění všech podmínek, nemá žadatel na poskytnutí státního stavebního příspěvku právní nárok. Neposkytnutí příspěvku však musí stavební úřad náležitě odůvodnit.

Formální podmínka pro poskytnutí příspěvku je splněna podáním žádosti. Co se hmotněprávních podmínek týče, platí, že státní stavební příspěvek může být poskytnut pouze na realizaci taxativně určeného okruhu rozhodnutí do něhož patří i rozhodnutí o odstranění stavby. Konkrétně by se v praxi jednalo o rozhodnutí o odstranění stavby podle §88 odst. 1 písm. a), §88 odst. 1 písm. c) a §91 SZ. Další podmínkou je, že příspěvek může být poskytnut jen ke krytí účelně vynaložených nákladů. Účelnost musí prokázat žadatel o příspěvek, a to přiložením potřebných dokladů týkajících se nákladů na provedení prací. Tyto podklady stavební úřad přezkoumá a posoudí tak oprávněnost požadavku. Třetí podmínkou je skutečnost, že rozhodnutí, k jehož realizaci je příspěvek poskytnut, musí být vydáno výlučně ve veřejném zájmu. Čtvrtou hmotněprávní podmínkou je, že důvodem vydání rozhodnutí, nesmí být porušení povinností ze strany vlastníka stavby nebo pozemku.

6.5.3 Zjednodušený postup stavebního úřadu při odstraňování staveb

SZ v ustanovení §93 odst. 1 umožňuje stavebnímu úřadu **zjednodušený postup** při odstraňování změn staveb, terénních úprav a jím podobných nebo s nimi souvisejících prací, jakož i informačních, reklamních a propagačních zařízení, ale způsob zjednodušení ponechává zcela na úvaze stavebního úřadu.

Pokud by však mělo dojít v rámci řízení o odstranění stavby podle ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ k dodatečnému povolení nepovolených změn staveb, terénních úprav, těžebních a jím podobných nebo s nimi souvisejících prací, postup nelze z podstaty věci zjednodušit, neboť k dodatečnému povolení musejí být dodrženy podmínky, stanovené ustanovením §88 odst. 1 písm. b) SZ.

Při odstraňování provedených změn staveb, terénních úprav, těžebních a jím podobných nebo s nimi souvisejících prací, jakož i zařízení podle ustanovení §88 odst. 1 písm. a); §88 odst. 1 písm. c); §88 odst. 1 písm. d); §88 odst. 1 písm. b) SZ (jen v případě odstraňování nepovolených zařízení, neboť ta nelze dodatečně povolit), by byl zjednodušený postup jistě v souladu s právem, avšak při mém zjišťování na odboru výstavby Magistrátu města Liberce o jaký postup by se mělo v konkrétním případě v praxi jednat a v čem by mělo jeho zjednodušení spočívat, jsem nedostala odpověď. Vedoucí zmíněného odboru mě poučil, že v praxi se o nějakém zjednodušeném postupu stavebních úřadů nedá hovořit, neboť stavební úřad dodržuje standardní postupy v podstatě bezvýjimečně. Hlediska, která musí být posouzena v „nezjednodušeném postupu“, musí stavební úřad posoudit i při případném odstraňování staveb, terénních úprav, těžebních a jím podobných nebo s nimi souvisejících prací, jakož i informačních, reklamních a propagačních zařízení. K posouzení těchto hledisek si stavební úřad musí obstarat potřebné podklady a doklady, aby mohl řádně zjistit skutkový stav věci a z toho důvodu nelze zjednodušený postup prakticky vůbec realizovat.

7. Právní záruky ve veřejné správě

S účinností od 1.1.2003 se stal součástí našeho právního řádu zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen SŘS) upravující správní soudnictví. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob a rozhodují i o dalších věcech, v nichž tak SŘS stanoví.

Při splnění zákonných podmínek poskytne SŘS osobě, která byla dotčena na svých veřejných subjektivních právech v řízení o odstranění stavby, rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění stavby, nečinností stavebního úřadu, nebo nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením stavebního úřadu, procesní prostředky, kterými bude v případě zmíněné nezákonnosti zjednána náprava.

Soudy ve správním soudnictví rozhodují o³⁵:

- žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, tedy rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§65 - §78 SŘS)
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§79 - §81 SŘS)
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§82 - §87 SŘS)
- kompetenčních žalobách (§97 - §101)

V těchto výše zmíněných případech se návrh na zahájení řízení podaný oprávněným účastníkem nazývá žalobou.

Soudy ve správní soudnictví rozhodují dále o:

- věcech volebních (§88 - §93 SŘS)
- některých věcech politických stran a politických hnutí (§94 - §96 SŘS)

7.1 Řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu

„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanovi-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ (čl. 36 odst. 2 LPS) Toto ustanovení Listiny tvoří ústavněprávní základ pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a správního soudnictví vůbec.

Proti rozhodnutí o odstranění stavby přichází v úvahu uplatnění „žaloby proti rozhodnutí správního orgánu“ podle ustanovení §65 a násl. SŘS. Za rozhodnutí je podle ustanovení §65 odst. 1 SŘS považován úkon správního orgánu vydaný v předcházejícím

³⁵ Srov. §4 odst. 1 písm. a) - d), odst. 2 písm. a), b) SŘS

řízení, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní veřejná práva a povinnosti.³⁶ Tím je myšlen v určité míře formalizovaný projev vůle určitého správního orgánu, identifikovatelný spisovou značkou, datem vydání a obsahující náležitosti předepsané v ustanovení §47 SŘS. SŘS předpokládá vydání napadeného rozhodnutí v určitém formalizovaném postupu před správním orgánem, jinak by se totiž jednalo o zásah ve smyslu ustanovení §82 SŘS, který by byl při splnění zákonných podmínek napadnutelný žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle ustanovení §82 a násl. SŘS.

V případě rozhodnutí o odstranění stavby jsou výše zmíněné podmínky splněny. Soud v tomto případě poskytuje ochranu jen proti nezákonným rozhodnutím, to znamená takovým, která jsou v rozporu s vnitrostátními právními předpisy nebo mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 Ústavy součástí našeho právního řádu.³⁷ Ustanovení §78 odst. 1 SŘS výslovně stanoví, že nezákonné je rozhodnutí i tehdy, jestliže správní orgán zneužil správního uvážení, nebo překročil jeho zákonné meze.

Jako příklad nezákonného rozhodnutí vydaného v řízení o odstranění stavby je možné uvést případ, kdy stavební úřad nařídí odstranění stavby z důvodu uvedeného v ustanovení §88 odst. 1 písm. b) SZ, ačkoli stavebník v průběhu řízení podal žádost o stavební povolení, předložil veškeré podklady a doklady požadované stavebním úřadem a veškeré skutečnosti jím uvedené zcela zjevně nasvědčují, že stavba je v souladu s veřejným zájmem.

Kdo je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu stanoví ustanovení §65 SŘS, to se týká tzv. „obecné žaloby“, a ustanovení §66 SŘS, které upravuje aktivní žalobní legitimaci k tzv. „zvláštní žalobě“ k ochraně veřejného zájmu.

V případě žaloby podané proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým bylo nařízeno odstranění stavby nebo zařízení, je k podání žaloby aktivně legitimován vlastník stavby nebo zařízení, pokud tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení o odstranění stavby rozhodnutím stavebního úřadu (§65 odst. 1 SŘS). K podání žaloby je dále podle ustanovení §65 odst. 2 SŘS oprávněn i jiný účastník řízení o odstranění stavby (jejich okruh vyplývá z §97 SZ), pokud není aktivně legitimován podle ustanovení §65 odst. 1 SŘS a tvrdí, že byl postupem správního orgánu zkrácen na právech, která mu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Osoba aktivně legitimovaná k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu

³⁶ Srov. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 615

³⁷ Srov. čl. 36 odst. 2 LPS; §78 odst. 1 SŘS

se tak může domáhat zrušení napadeného nezákonného rozhodnutí, nebo vyslovení jeho nicotnosti.

V případě, že krajský soud žalobu zamítne, může osoba oprávněná k podání žaloby využít dalšího procesního prostředku, který nabízí ustanovení §102 SŘS, a tím je kasační stížnost. „Kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.“ (§102 SŘS) V případě, že kasační stížnost bude Nejvyšším správním soudem také zamítnuta, může návrhovátelem při splnění zákonných podmínek podat ústavní stížnost podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Ústavní stížnost může být tedy podána jen po vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje. Obecně ji je oprávněna podat fyzická i právnická osoba v případě, že tvrdí že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem.³⁸ Mezi tato ústavně zaručená práva a svobody, která by mohla být rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění stavby porušena, patří např. právo vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1. LPS), právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu nebo orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (čl. 36 odst. 3 LPS), atd.

7.2 Ochrana proti nečinnosti stavebního úřadu

Další procesní prostředek, který nabízí SŘS k ochraně veřejných subjektivních práv je „žaloba proti nečinnosti správního orgánu“ podle ustanovení §79 a násl. SŘS. Předmětem ochrany před nečinností správního orgánu je subjektivní veřejné právo vyplývající z ustanovení čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 LPS.

Jedná se o nečinnost v případech, kdy byl správní orgán povinen vydat meritorní rozhodnutí nebo osvědčení. Není rozhodující, jaká věc měla být předmětem správního řízení a rozhodnutí, nebo jaká skutečnost měla být osvědčena. Podstatné je, že správní orgán rozhodnutí nebo osvědčení nevydal, ačkoli tak byl povinen učinit.

Aktivně legitimován je podle ustanovení §79 odst. 1 SŘS ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k

³⁸ Srov. Prof. JUDr. Hendrych, D. CSc. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 674-675

ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Pokud takové nástroje příslušný právní předpis nestanoví, může účastník podat žalobu bez dalšího. Žalobou se může žalobce domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§79 odst. 1 SŘS).

Co se problematiky odstraňování staveb týče, žaloba proti nečinnosti správního orgánu přichází v úvahu při nečinnosti stavebního úřadu v případě žádosti vlastníka stavby o povolení k jejímu odstranění. Žalobu lze v tomto případě podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená v ustanovení §49 SŘ pro vydání rozhodnutí. Aktivně legitimován bude v tomto případě vlastník předmětné stavby.

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu patří také do pravomoci Ústavního soudu, který takové případy posuzuje v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy jako „jiný zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod“.³⁹ Obecně je tato ochrana širší a netýká se jen nevydání rozhodnutí nebo osvědčení. Aby Ústavní soud ústavní stížnost vůbec projednal, musí být splněna podmínka vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje. Ve výjimečných případech vyplývajících z §75 odst. 2 zák. o Ústavním soudu Ústavní soud stížnost projedná, i kdyby tato podmínka splněna nebyla.

7.3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu

Ustanovení §91 SZ opravňuje stavební úřad vydat při splnění zákonem přesně stanovených podmínek ústní příkaz k odstranění stavby. Tento ústní příkaz má povahu faktického pokynu, kterému je až dodatečně propůjčena forma správního rozhodnutí.

Proti tomuto úkonu stavebního úřadu se lze bránit podáním „žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení“ (dále jen zásah) správního orgánu podle ustanovení §82 a násl. SŘS. Předpokladem je, že nezákonný zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, nebo hrozí jeho opakování. Aktivně legitimován k podání žaloby je každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech.

Za podmínek, kdy je vydán ústní příkaz k odstranění stavby považují zmíněný postup podle SŘS a zvolený typ žaloby podle ustanovení §82 SŘS za nepochybný a nesporný.

³⁹ Srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 187

Z ustanovení §91 druhá věta SZ však vyplývá, že faktickému pokynu je dodatečně propůjčena forma správního rozhodnutí. To znamená, že proti tomuto rozhodnutí, je již možné při splnění zákonných předpokladů uplatnit opravné prostředky upravené ve SŘ, eventuelně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení §65 SŘS.

Vzhledem k tomu, že mezi důvody nepřipustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu řadí ustanovení §85 SŘS i případ, kdy lze ochrany nebo nápravy dosáhnout jinými právními prostředky, nepovažují uplatnění žaloby podle ustanovení §82 SŘS proti ústnímu příkazu k odstranění stavby, potom co mu byla následně propůjčena forma správního rozhodnutí, za již nikoli zcela právně „čisté“. Žaloba podle ustanovení §65 SŘS bude, podle mého názoru, vhodnější procesní prostředek a poskytne přímější právní ochranu.

I v tomto případě může žalobce, pokud bude jeho správní žaloba zamítnuta, využít kasační stížnosti (§102 SŘS) a v případě jejího zamítnutí podat ústavní stížnost podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Závěr

V úvodu diplomové práce bylo uvedeno, že jejím cílem je přiblížit právní problematiku odstraňování staveb. Jako důvod jsem uvedla, že se jedná o oblast právní úpravy, která je sice méně známá a v praxi stavebními úřady méně často aplikovaná, avšak často se značnými negativními dopady do majetkové sféry adresátů norem upravujících odstraňování staveb.

Doufám, že se mi tento cíl podařilo naplnit a že po přečtení této práce, nebude již pro jejího čtenáře tato oblast stavebního práva velkou neznámou. To ovšem posoudí až její případný čtenář.

Při studiu právní úpravy odstraňování staveb a stavebního zákona vůbec jsem se přesvědčila, že stavební právo je skutečně právní odvětví multidisciplinární povahy, které souvisí s mnoha jinými právními odvětvími a oblastmi lidské činnosti, proto téma této práce zdaleka nepovažuji za vyčerpané. Je však jistě dobrým začátkem a podnětem pro další studium této problematiky v širších souvislostech.

Přes komplexní charakter právní úpravy stavebního zákona, který se po četných novelizacích vcelku uspokojivě přiblížil požadavkům, které na právní úpravu klade dnešní výstavba, projektová a investiční činnost, bude nová právní úprava nahrazující v blízké budoucnosti stávající stavební zákon jistě přínosem a doufejme, že společně s novým správním řádem a navazující právní úpravou správního soudnictví vytvoří právní rámec odpovídající principům demokratického právního státu.

Přílohy

Přehled odborné literatury a citovaných, souvisejících právních předpisů

1. Knihy:

Doležal, J., Lanč, J. Stavební řád v činnosti obcí, které nejsou stavebními úřady. 1. vydání. Praha: ARCH, 2000

Doležal, J., Lanč, J. Příručka stavebního práva. Stavby-umíst'ování, povolování, kolaudace. 1. vydání. Praha: POLYGON, 1998

Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O. Stavební zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem, související a provádějící předpisy. 11., aktualizované vydání podle stavu k 1.5.2005. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2005

Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003

Hrabák, J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. 1. vydání. Praha: ASPI a.s., 2005

Chládek, P. Stavíme. Stavební povolení. Brno: ERA, 2001

Jehlička, O., Švestka, J., Škárová, M. a kolektiv. Občanský zákoník. Komentář. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002

Koudelka, J. Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003. Včetně úplného znění obecního a krajského zřízení. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2003

Koudelka, J., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 2., aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1.1.2004

Průcha, P., Marek, K. Stavební právo v praxi. 1. vydání. Praha: ARCH, 2003

Tillmann, J. Příprava, provádění a užívání staveb. 1. díl. 2., přepracované a doplněné vydání. Praha: PROSPEKTRUM, 1997

Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004

2. Judikatura a jiné příspěvky:

Krajský soud v Hradci Králové *SJS 743/2001 Ca*

Krajský soud v Hradci Králové *SJS 936/2002 30 Ca*

Krajský soud v Hradci Králové *SJS 993/2002 30 Ca 5/200 – 32*

Nejvyšší soud *22 Cdo 432/2002*

S 745

Právní rádce. Malý, S., Zrušení pravomocného stavebního povolení, 11/2003

Právní rádce. Malý, S., Návrh nového stavebního zákona, 11/2005

Právní rádce. Malý, S., Právní režim stavby bez dochované dokumentace, 8/2004

Právní rádce. Malý, S., Ústní příkaz k odstranění stavby a neodkladné zabezpečovací práce, 3/2004

Právní rádce. Malý, S., Nepovolené stavby a zařízení, 8/2003

Právní rádce. Malý, S., Odstraňování staveb, 7/2003

Právní rádce. Malý, S., Odstranění stavby pro zrušení stavebního povolení, 10/2003

Právní rádce. Malý, S., Výkon rozhodnutí podle správního řádu, 4/2004

Právní rádce. Malý, S., Státní stavební příspěvek, 6/2004

3. Právní předpisy

(všechny právní předpisy byly pro potřeby této diplomové práce použity ve znění pozdějších změn)

ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

zák. č. 182/2000 Sb., o Ústavním soudu

zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

vyhl. č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona

vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu

zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

zák. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně

dalších zákonů

zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zák. č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (publikovaná pod č. 209/1992)

Zkratky

ČR	Česká republika
LPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
OZ	zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OZř	zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
SŘ	zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
SZ	zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Ústava	ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
OSŘ	zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád