

Legalizace nepovolených staveb

1. Úvodem

Tento článek má za cíl představit postupy související s řízením o nařízení odstranění stavby, konkrétně postupy, týkající se legalizace nepovolených staveb. Je potřeba si uvědomit, že nařízení odstranění stavby je krajním zásahem do vlastnického práva povinného, proto by k tomuto zásahu mělo dojít pouze tehdy, pokud se nepodařilo protiprávní stav stavby uvést do souladu s právem. Smyslem těchto legalizačních postupů je tak poskytnout povinnému možnost odstranit protiprávní stav stavby, a teprve tehdy, když se tento stav nepodařilo napravit, by stavební úřad (dále jen „StÚ“) měl nařídit odstranění stavby. V rámci zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NStZ“) jsou uvedeny tři typy postupů týkající se legalizace nepovolených staveb, a to v § 254. Jedná se o dodatečné povolení u stavby, jež je provedena bez povolení nebo v rozporu s ním; nové povolení v opakovaném řízení, pokud původní povolení bylo zrušeno, a prodloužení doby trvání stavby u dočasných staveb, u kterých uplynula stanovená doba trvání.

Legalizační postupy nejsou ničím novým, znal je už starý stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., dále jen „StStZ“), ale v rámci nové právní úpravy došlo k několika významným změnám. V rámci článku se tak zaměříme na tyto změny, které vyvolaly řadu nejasností. Jednou z nich je vymezení účastníků legalizačních řízení, kdy mezi účastníky nelogicky absentuje obec. Dále v článku budou rozebrána jednotlivá legalizační řízení se zaměřením na procesní postup StÚ v jednotlivých řízeních, kdy není zřejmé, jak má vůbec StÚ postupovat u řízení, jež nejsou součástí řízení o nařízení odstranění stavby (opakované řízení a řízení o prodloužení doby trvání stavby). Všechna tři legalizační řízení dopadají na jiný typ nepovolené stavby, což odůvodňuje rozdílné hmotněprávní a procesní podmínky pro legalizaci stavby u každého jednotlivého řízení, proto pokládám za vhodné se zaměřit i na tyto podmínky.

2. Nepovolená stavba

Pro legalizační postupy je stěžejním pojmem nepovolená stavba, proto považuji za důležité si tento pojem náležitě vymežit.

Základní typ nepovolené stavby je vymezen v § 250 odst. 1 písm. b) NStZ. Toto ustanovení dopadá na případy, kdy stavba je od počátku nepovolená, ať už z důvodů počáteční absence povolení k provedení stavby nebo rozporu povolení, respektive projektové dokumentace, se samotnou prováděnou stavbou. Je ale důležité, aby rozpor projektové dokumentace a prováděné či provedené stavby byl podstatný.¹⁾ Posouzení, zda se jedná o podstatnou

¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2014, sp. zn. 8 As 61/2013, bod 42.

či nepodstatnou odchylku je na úvaze stavebního úřadu, ovšem NStZ podle § 233 stanoví, že pokud odchylka nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění způsob užívání stavby a nevede ani k negativnímu ovlivnění požární bezpečnosti, tak k nim stavební úřad nepřihlíží a takové odchylky jsou nepodstatné.

Mezi nepovolené stavby se také řadí stavba podle § 250 odst. 1 písm. c), kdy tato stavba byla povolena, ale následně došlo ke zrušení tohoto povolení. Jde o případy, kdy dojde ke zrušení pravomocného rozhodnutí o povolení záměru, a to buď nadřízeným správním orgánem např. v přezkumném řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“) nebo správním soudem podle § 65 a násl. zákona č. 15/2002 Sb., soudní řád správní, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Domnívám se, že ustanovení o zrušení povolení v případech veřejně prospěšných staveb a opatření podle § 200 NStZ je pro tento důvod odstranění stavby irelevantní, jelikož podle § 200 odst. 2 NStZ je možné takové povolení zrušit jen tehdy, pokud nebyla stavba započata. Z logiky věci však řízení o nařízení odstranění stavby je možné vést pouze u staveb prováděných nebo provedených, když je tedy stavba alespoň započata, už nelze podle tohoto ustavení takové povolení zrušit. Stavba podle § 250 odst. 1 písm. c) není nepovolenou stavbou od počátku, ale stane se nepovolenou až po PM rozhodnutí, jímž bylo zrušeno původní rozhodnutí o povolení záměru.

Dalším typem jsou dočasné stavby uvedené v § 250 odst. 1 písm. e), kterým uplynula doba trvání, aniž by byla podána žádost o prodloužení doby trvání stavby nejpozději do 30 dní od zahájení řízení o odstranění stavby podle § 254 odst. 4 NStZ. U dočasných staveb je pojmovým znakem právě omezená doba jejich trvání, kdy jejich stavebník nebo vlastník stavby buď podá žádost o prodloužení doby trvání, nebo tuto stavbu po uplynutí doby odstraní. Pokud vlastník stavby nebo stavebník stavbu po uplynutí doby neodstraní, pak se jedná již o stavbu nepovolenou²⁾, do té doby se však jedná o stavbu povolenou.

Za nepovolenou stavbu lze podle mého názoru také považovat stavbu podle § 250 odst. 1 písm. f) NStZ. Jedná se o stavbu, která nebyla dokončena v době platnosti povolení. Podle § 198 NStZ doba platnosti povolení činí 2 roky od právní moci, případně nejvýše na dobu 5 let, pokud to odůvodňují okolnosti případu. Doba platnosti se automaticky prodlužuje tehdy, když v této době je stavba zahájena, a to na dobu 10 let od právní moci povolení nebo jejího prodloužení. V průběhu doby platnosti lze dobu prodloužit, a to i opakovaně, nejdéle však o další 2 roky. Toto časové omezení má motivovat stavebníka, aby stavbu dokončil bez zbytečných průtahů co nejrychleji, a zároveň mu dává možnost dobu platnosti povolení prodloužit v případě, že je to potřeba. Důvodem, proč i tuto stavbu považuji za nepovolenou, je analogie k § 250 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který míří na technický rozpor mezi stavbou a jejím povolením,

²⁾ KŘEČEK, Stanislav a kol. *Odstraňování staveb II. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 26.

respektive projektovou dokumentací. V tomto ustanovení se také jedná o rozpor mezi povolením a stavbou, ale jedná se o rozpor časový nikoliv technický.

Shrnutím: Obecně za nepovolenou stavbu považujeme stavbu, která je provedena nebo prováděna **bez povolení** nebo **v rozporu s ním**, což odpovídá stavbě podle § 250 odst. 1 písm. b) NStZ. Tuto obecnou definici však lze rozšířit i na jiné stavby podle tohoto ustanovení, které splňují alespoň jeden ze znaků zmíněných výše. Za prvé se jedná o stavbu, jejíž povolení bylo zrušeno podle § 250 odst. 1 písm. c) NStZ. Taková stavba není nepovolená od počátku, ale až v důsledku právní moc zrušujícího rozhodnutí, tudíž se jedná o stavbu **bez povolení**. Dále se jedná o dočasnou stavbu podle § 250 odst. 1 písm. e) a stavbu, jež nebyla dokončena v době platnosti povolení podle § 250 odst. 1 písm. f) NStZ, kdy je zde dán **rozpor s povolením** nikoliv z hlediska technického, ale časového.

3. Stavba nevyžadující povolení

Považuji za praktické od sebe oddělit výše zmíněné postupy od ještě jednoho postupu, jenž je uveden v § 254 odst. 3 NStZ, který se týká staveb nevyžadujících žádné povolení, ale které jsou provedeny nebo prováděny v rozporu s právními předpisy. Je zde totiž několik rozdílů, které jsou zásadní. Prvním je ten, že u staveb, které nevyžadují povolení, může dojít k jejich „legalizaci“ i mimo rámec řízení o nařízení odstranění stavby, přičemž ostatní postupy mohou být uplatněny pouze v souvislosti s řízením o nařízení odstranění stavby. Druhým rozdílem je, že se v rámci tohoto postupu nevydává žádné povolení, ale stačí pouze, aby povinný předmětnou stavbu uvedl do souladu s právními předpisy, legalizace stavby tak není vázána na podání žádosti a následně správní řízení. Jestliže stavba bude uvedena do souladu s právními předpisy po zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, je na místě vydat usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 SŘ pro odpadnutí důvodu řízení. Pokud však k této nápravě stavby došlo ještě před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby, nemůže dojít k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, jelikož se StÚ logicky nemohl dozvědět o důvodech pro zahájení řízení.

Pro účely tohoto článku se však budeme zabývat pouze zbylými třemi postupy (dodatečné povolení, nové povolení v opakovaném řízení a prodloužení doby trvání stavby), a to nejen z důvodů, které byly uvedeny výše, ale především kvůli tomu, že stavba nevyžadující povolení, která je provedena nebo prováděna v rozporu s právními předpisy nemůže být nepovolenou stavbou, jelikož nespĺňuje ani jeden z předpokladů nepovolené stavby (rozpor s povolením nebo absence samotného povolení). U legalizačních postupů nepovolených staveb je důležité, že mohou probíhat pouze v souvislosti s řízením o nařízení odstranění stavby. Tyto postupy jsou vázány na toto řízení a NStZ nezná žádné jiné alternativní instituty následné legalizace nepovolených staveb, ale i jiných staveb, které jsou v rozporu s právním řádem, proto k jejich legalizaci může dojít až v rámci řízení o nařízení odstranění stavby (v případě dodatečného povolení) nebo v důsledku zamítnutí žádosti o legalizaci stavby bude zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby (v případech nového povolení a povolení prodloužení doby trvání stavby).

4. Legalizační postupy

4.1. Účastníci řízení

Pro tato navazující řízení je samostatně a taxativním způsobem vymezen okruh účastníků řízení v § 254 odst. 5 NStZ, ten se ale neuplatní u staveb nevyžadujících povolení, jelikož povinný v tomto případě buď stavbu uvede do souladu s právními předpisy, nebo tak neučiní, neprobíhá tak zde žádné navazující správní řízení. Už samotné vymezení účastníků řízení v nové právní úpravě vyvolává několik otázek.

Účastníky těchto řízení jsou totiž povinný³⁾, osoba, jež má vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku, na němž je stavba, která má být odstraněna, nebo ke stavbám na něm, a další osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám, jež mohou být rozhodnutím přímo dotčena.

Osoby, jež mají vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku, na němž se nachází stavba, která má být odstraněna, nebo stavbám na něm, budou vždy účastníky řízení, pokud zde takové právo je. Pro určení okruhu účastníků tak bude StÚ pouze zkoumat, zda zde takové právo je a komu náleží, ale už nikoliv to, jestli by takovým rozhodnutím mohla být přímo dotčena.

Dalším okruhem účastníků jsou osoby, jejichž věcná práva k sousednímu pozemku nebo stavbě mohou být rozhodnutím o nařízení odstranění stavby přímo dotčena. Sousedním pozemkem se rozumí nejen mezující, ale i nemezující pozemek.⁴⁾ Podle judikatury Ústavního soudu je tak nutno stanovit okruh účastníků v závislosti na okolnostech konkrétního případu, s přihlédnutím k povaze zamýšlené stavby (v našem případě povaha legalizované stavby) a možných negativních dopadů.⁵⁾ Další podmínkou účastnění těchto osob je, aby tyto osoby byly rozhodnutím přímo, tedy bezprostředně, dotčeny na svých věcných právech, přičemž postačí pouhá možnost takového zásahu. Účastnění těchto osob je tedy dáno nejen v případě potencionálního přímého dotčení způsobeného odstraněním nebo odstraňováním stavby, ale i jakýmkoliv jiným následkem rozhodnutí, typicky rozhodnutím, jímž byla stavba legalizována dodatečným povolením.

Problémem ve vymezení okruhu účastníků podle § 254 odst. 5 NStZ je především to, že zcela nelogicky ve výčtu účastníků absentuje obec, na jejímž území se nachází stavba, která je předmětem řízení. Jedná se o záměr zákonodárce, nebo o legislativní pochybení? Vzhledem k tomu, že řízení o dodatečném povolení stavby je ze zákona součástí řízení o nařízení odstranění stavby, ve kterém obligatorně vystupuje obec jako účastník řízení, tak nelze redukovat okruh účastníků tohoto řízení.⁶⁾ Navíc můžeme dovodit z § 190 odst. 3

³⁾ Osobou povinnou je vlastník stavby nebo stavebník a je vždy obligatorním účastníkem řízení.

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2014, sp. zn. 9 As 101/2014-98, body 30-33.

⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99.

⁶⁾ KUBÍK, Jiří, SLOVÁČEK, David. *Řízení o nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona* [online]. epravo.cz, 8. března 2024. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/rizeni-o-narizeni-odstraneni-stavby-podle-noveho-stavebniho-zakona-117722.html>> [citováno 17. října 2024].

ve spojení s § 262 NStZ, který poskytuje možnost obci jako obligatornímu účastníkovi řízení o nařízení odstranění stavby uplatňovat námitky v rozsahu své samostatné působnosti, že vynechání obce v řízení o dodatečném povolení, jež, jak bylo zmíněno výše, je součástí řízení o nařízení odstranění stavby, by bylo nepřiměřeným zásahem do práva obce na samosprávu. Obec tedy bude účastníkem i tohoto řízení, které je součástí řízení o nařízení odstranění stavby.⁷⁾ Pravděpodobně se tak jedná o legislativní pochybení zákonodárce, který opomenul obec v okruhu účastníků. Nedávalo by totiž smysl, aby se obec mohla odvolat do výroku o nařízení odstranění stavby, ale už ne do výroku týkajícího se legalizace stavby dodatečným povolením. Jak ale bude vyřešena otázka absence účastnictví obce v opakovaném řízení a řízení o prodloužení doby trvání stavby, která nejsou součástí řízení o nařízení odstranění stavby?

V rámci opakovaného řízení, jemuž předchází zrušení původního rozhodnutí o povolení záměru, bude znovu projednána původní žádost, na jejímž základě bylo vydáno zrušené rozhodnutí. Prakticky tak bude znovu probíhat řízení o povolení záměru podle § 182 a násl. NStZ, protože v § 258 odst. 2 NStZ sám zákon odkazuje na obdobné užití těchto ustanovení. V řízení o povolení záměru je však obligatorně účastníkem obec. Pokud tedy obec není účastníkem opakovaného řízení, tak bychom mohli dospět k nelogickému závěru, že obec v původním řízení může ovlivňovat jeho průběh, ale v jeho opakovaném projednání vůbec není účastníkem. I v tomto řízení tak můžeme dovodit, že absence obce jako obligatorního účastníka řízení, by byla nepřiměřeným zásahem do práva obce na samosprávu s ohledem na § 190 odst. 3 ve spojení s § 258 odst. 2 NStZ.

Můžeme tedy uzavřít, že pro vynechání obce v opakovaném řízení není žádný rozumný důvod, proto by i v opakovaném řízení měla být účastníkem obec. Obdobně by měla být obec též účastníkem řízení o prodloužení doby trvání stavby. Bylo by proto vhodné, aby právní úprava účastnictví týkající se postupů souvisejících s řízením o nařízení odstranění stavby byla doplněna o obec, aby se předešlo možným pochybením StÚ, který by obec v řízení opomněl.

4.2. Dodatečné povolení a řízení o něm

Řízení o dodatečném povolení slouží, stejně jako zbylé dva postupy, stavebníku nebo vlastníku stavby k tomu, jak zamezit odstranění stavby, která je provedena nebo prováděna bez povolení nebo v rozporu s ním, a odstranit tak protiprávní stav, který způsobil svým jednáním. Toto řízení bychom tedy mohli považovat za jakési výchozí řízení legalizace nepovolených staveb a bude se týkat staveb podle § 250 odst. 1 písm. b) a f) NStZ. Předmětem zbylých dvou postupů je taktéž legalizace nepovolených staveb, ale týká se specifitějších případů, které odůvodňují odlišnou procesní úpravu a také hmotněprávní podmínky legalizace staveb.

Řízení o dodatečném povolení je fakultativní fází řízení o nařízení odstranění stavby, která je zahájena podáním žádosti povinným. Jedná se tedy o jakési

⁷⁾ MÁCHA, Aleš. Odstraňování «černých» staveb podle nového stavebního zákona. *Správní právo* [online databáze], 2024, č. 4-5. Dostupné z: databáze aspi.cz [citováno 17. října 2024].

hybridní řízení, jelikož do řízení, které je zahajováno ex offo, je vnořeno řízení o žádosti. StÚ musí povinného poučit v oznámení o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby o možnosti podat žádost o dodatečné povolení ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení.⁸⁾ Podle staré právní úpravy se tato lhůta dlouho považovala za pořádkovou⁹⁾¹⁰⁾ a povinný tak mohl podat žádost nejpozději v rámci odvolacího řízení.¹¹⁾ Ke konci účinnosti StStZ však Nejvyšší správní soud stanovil povahu této lhůty jako lhůty propadné.¹²⁾ Nyní však lhůta pro podání žádosti je jasně stanovena jako propadná vzhledem k formulaci § 255 odst. 1 věta druhá NStZ, kde je výslovně stanoveno, že zmeškání lhůty má za následek nemožnost dodatečného povolení stavby. Účelem nové právní úpravy je tak zamezit možným průtahům nebo úmyslnému obstrukčnímu jednání povinného, které by mělo za následek nepřiměřenou délku trvání řízení. Jestliže povinný podá žádost před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby, platí fikce, že byla podána v okamžiku zahájení řízení podle § 255 odst. 1 NStZ, protože dodatečné povolení nelze vydat mimo řízení o nařízení odstranění stavby. Aby bylo zachováno právo povinného na legalizaci stavby, StÚ nesmí vydat rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ve lhůtě pro podání žádosti.

Žádost musí splňovat obecné náležitosti žádosti podle § 45 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 SŘ a náležitosti žádosti podle § 184 odst. 1 a 2 NStZ. K žádosti musí proto, mimo jiné, být přiložena dokumentace pro dodatečné povolení stavby podle § 184 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 158 odst. 1 NStZ, jejíž obsah je blíže upraven v příloze č. 1 vyhlášky 131/2024 Sb. Pokud žádost bude trpět vadami, StÚ vyzve povinného k jejich odstranění, a to nejpozději do 10 dní od zahájení řízení o dodatečném povolení a řízení usnesením, proti kterému není přípustné odvolání, přeruší podle § 255 odst. 3 ve spojení s § 185 NStZ.

Existují dva možné výsledky řízení o dodatečném povolení. Pokud nebudou splněny podmínky pro dodatečné povolení podle § 193 a § 256 NStZ, StÚ zamítne žádost o dodatečné povolení a vydá meritorní rozhodnutí o nařízení odstranění stavby podle § 257 NStZ. Z judikatury ke staré právní úpravě vyplývalo, že StÚ nemůže nařídit odstranění stavby dříve, než se vypořádá s podanou žádostí,¹³⁾ tyto závěry jsou zajisté přenositelné i do řízení podle nové právní úpravy. Existuje však jedna výjimka z pravidla, že po zamítnutí žádosti následuje nařízení odstranění stavby, která dopadá na případy, kdy bude v rámci řízení zjištěno, že se jedná o stavbu od počátku povolenou nebo o stavbu, jež povolení vůbec nepotřebuje. V takovém případě StÚ žádost zamítne, jelikož není možné dodatečně povolit již povolenou stavbu, vydá sice meritorní rozhodnutí, ale místo výroku o nařízení odstranění stavby zde bude výrok, že se odstranění stavby nenařizuje. Dle mého názoru nejsou totiž v tomto případě

⁸⁾ § 255 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁾ KUBÍK, Jiří. *Nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona* [online]. epravo.cz, 6. října 2021. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/narizeni-odstraneni-stavby-podle-noveho-stavebniho-zakona-113643.html>> [citováno 19. října 2024].

¹⁰⁾ KŘEČEK, Stanislav a kol. *Odstraňování staveb II. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 51.

¹¹⁾ Tamtéž.

¹²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2023, sp. zn. 3 As 260/2020, bod 27.

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2010, sp. zn. 1 Ans 9/2009.

splněny předpoklady pro zastavení řízení zahájené ex offa podle § 66 odst. 2 SŘ, konkrétně zastavení řízení pro odpadnutí důvodu, jelikož v případě, kdy je zjištěno, že stavba má povolení, případně povolení vůbec nevyžaduje, zde totiž žádný důvod vůbec nebyl, tedy nemohl ani odpadnout. Pokud dojde k zamítnutí žádosti, nelze již podat novou žádost o dodatečné povolení.

Druhou možností je vydání dodatečného povolení StÚ, pokud jsou splněny podmínky, toto povolení musí splňovat náležitosti rozhodnutí o povolení záměru podle § 256 odst. 3 ve spojení s § 197 NStZ. Musíme však rozlišovat, zda StÚ dodatečně povoluje stavbu již dokončenou nebo rozestavěnou. V rámci dodatečného povolení u stavby již dokončené může StÚ vydat kolaudační rozhodnutí¹⁴⁾, ale jen na základě žádosti podané povinným za současného splnění podmínek § 232 a § 233 NStZ. V případě stavby rozestavěné StÚ určí v povolení podmínky pro její dokončení.¹⁵⁾ Vydáním dodatečného povolení řízení končí.

Podmínky pro vydání dodatečného povolení se během legislativního procesu značně změnily. V původní formě schváleného NStZ se řadila mezi podmínky také dobrá víra povinného, která měla být posuzována objektivně a povinného tížilo prokázání této skutečnosti.¹⁶⁾ Tato podmínka byla příliš přísná a zaváděla téměř nulovou toleranci. Vzhledem k tomu, že podle staré právní úpravy se dodatečně povolovalo až 10 % všech staveb,¹⁷⁾ což svědčí o značném množství nepovolených staveb na území ČR, byla by tato právní úprava jen těžko udržitelná a StÚ by tak byl zahlcen.

Podle stávajících podmínek pro dodatečné povolení, tak jak byly určeny věcnou novelou NStZ zákonem č. 152/2023 Sb., musí povinný prokázat (dochází zde k přenesení důkazního břemene ze StÚ na povinného, jelikož podle § 193 tyto podmínky posuzuje StÚ z moci úřední), že stavba je v souladu s:

- a) územně plánovací dokumentací, územními opatřeními a vymezením zastavěného území,
- b) cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území, nemá-li obec vydán územní plán,
- c) požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů,
- d) požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy,
- e) požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu,
- f) ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, které hodnotí a poměřuje ve vzájemných souvislostech.¹⁸⁾

¹⁴⁾ § 256 odst. 4 zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁾ § 256 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb. stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., část šestá, s. 353

¹⁷⁾ KUBÍK, Jiří, SLOVÁČEK, David. Řízení o nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona [online]. epravo.cz, 8. března 2024. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/řízení-o-narizení-odstranění-stavby-podle-nového-stavebního-zákona-117722.html>> [citováno 20. října 2024].

¹⁸⁾ § 193 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

K tomu musí stavba splňovat podmínky podle § 256 odst. 1, které zní:

- a) stavba nevyžaduje rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu,
- b) stavba nevyžaduje povolení výjimky z požadavků na výstavbu a
- c) povinný uhradil ve stanovené lhůtě pokutu za přestupek podle tohoto zákona spočívající v tom, že provedl stavbu bez povolení nebo v rozporu s ním, byla-li uložena.

Pokud stavba splňuje všechny podmínky, kromě podmínky podle § 256 odst. 1 písm. b), tak povinný i přesto může docílit získání dodatečného povolení, pokud stavebník doloží StÚ souhlas všech účastníků řízení, jejichž věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám mohou být povolením výjimky přímo dotčena podle § 256 odst. 2 NStZ. Pokud stavebník není vlastníkem pozemku, vlastníkem stavby, jež není součástí pozemku, nebo mu nesvědčí právo stavby nebo služebnosti, musí stavebník navíc doložit souhlas vlastníka, který je zapsán v katastru nemovitostí podle § 187 odst. 2 NStZ.

Podmínku zaplacení pokuty v řízení o přestupku, pokud byla uložena, podle § 301 odst. 1 písm. a) nebo b) NStZ můžeme chápat dvěma způsoby. Můžeme ji chápat tak, že aby StÚ mohl vydat dodatečné povolení, musí být zahájeno a skončeno řízení o přestupku, ve kterém bylo prokázáno, že se jedná o stavbu bez příslušného povolení nebo v rozporu s ním, a pokud byla uložena pokuta, tak musí být uhrazena. Druhou možností je, že řízení o dodatečném povolení není vázáno na řízení o přestupku, tedy tuto podmínku je nutné uplatnit pouze tehdy, pokud řízení o přestupku skončilo rozhodnutím o přestupku a uložení peněžitého trestu do doby vydání dodatečného povolení StÚ.¹⁹⁾ Přikláním se ke druhé možnosti, jelikož v případě, kdy povinný získá dodatečné povolení pro svou stavbu a teprve posléze dojde k rozhodnutí o přestupku, kterým uloží povinnému pokutu, stát má stále možnost v rámci výkonu rozhodnutí zajistit splnění povinnosti. Stavebník tak může docílit rychlejší nápravy protiprávního stavu, kdy nemusí čekat na výsledek řízení o přestupku.

Jestliže povinný zaplatí pokutu za přestupek nebo zajistí souhlas všech účastníků řízení, jejichž věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám by mohla být dotčena výjimkou z požadavků na umístění stavby, tak se nejedná o nepřekonatelné překážky stanovené NStZ. To však neplatí u podmínky podle § 256 odst. 1 písm. a). Jestli totiž stavba vyžaduje rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů (např. výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny), není možné stavbu dodatečně povolit. Z toho vyplývá sankční charakter této podmínky, protože stavebník má možnost si výjimku ze zákazů zajistit v souvislosti s klasickým stavebním řízením. Pokud však stavba vyžadující takovou výjimku je prováděna nebo provedena bez povolení nebo v rozporu s ním, stavebníku nezbyvá žádná možnost, jak dodatečně povolit stavbu, a bude nařízeno její odstranění.

¹⁹⁾ MÁCHA, Aleš. Odstraňování «černých» staveb podle nového stavebního zákona. *Správní právo* [online databáze], 2024, č. 4-5. Dostupné z: [databáze aspi.cz](https://databaze.aspi.cz) [citováno 21. října 2024].

4.3. Opakované řízení a nové povolení

Účelem úpravy opakovaného řízení a v něm vydaného nového povolení je zajistit možnost legalizace stavby, která sice byla prováděna nebo provedena v souladu s povolením, tedy v době realizace se jednalo o povolenou stavbu, ale v důsledku nabytí právní moci rozhodnutí nadřízeného správního orgánu nebo správního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o povolení záměru, se stavba stává nepovolenou. Jedná se o specifitější případ legalizace nepovolené stavby a bude se týkat pouze staveb podle § 250 odst. 1 písm. c) NStZ, jelikož stavebník danou stavbu původně realizoval v souladu se zákonem. Toto odůvodňuje rozdílný procesní postup a hmotněprávní podmínky pro vydání nového povolení.

Opakované stavební řízení musí proběhnout vždy, když dojde ke zrušení původního povolení, na rozdíl od ostatních postupů k legalizaci staveb, které probíhají na základě nově podané žádosti. StÚ projedná původní žádost stavebníka, na jejímž základě bylo vydáno později zrušené rozhodnutí o povolení záměru podle § 258 odst. 1 NStZ, pokud podklady k zrušenému rozhodnutí nejsou dostatečné pro nové povolení stavby, tak StÚ může požadovat jejich doplnění pouze v rozsahu nutném pro opakované projednání záměru.

Otázkou u opakovaného řízení je, zda toto řízení je součástí řízení o nařízení odstranění stavby, nebo se jedná o dvě samostatná řízení? Přikláním se k názoru, že se jedná o dvě samostatná řízení, vzhledem k absenci výslovného ustanovení o tom, že opakované řízení je součástí řízení o nařízení odstranění stavby jako je tomu u dodatečného povolení v § 255 odst. 4 NStZ. S tímto názorem však souvisí otázka ohledně procesního postupu StÚ. Máme v zásadě tři možnosti a bude záležet na praxi, jaký postup zvolí, jelikož NStZ na to nedává jasnou odpověď. První možností je, že budou zahájena obě řízení současně v den následující po právní moci zrušujícího rozhodnutí s ohledem na ustanovení 258 odst. 3, které od tohoto okamžiku stanovuje lhůtu pro vydání nového povolení. StÚ v rámci řízení o nařízení odstranění stavby vyčká²⁰⁾ rozhodnutí v opakovaném řízení, a v závislosti na tom, jaký bude výsledek opakovaného řízení, StÚ buď vydá usnesení o zastavení řízení, nebo vydá rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Druhou možností je spojení obou řízení podle § 140 SŘ, jehož výsledkem bude vydání společného rozhodnutí. Toto rozhodnutí bude mít dva výroky a tyto výroky se budou odvíjet od výsledku řízení. StÚ jedním výrokem zamítne původní žádost o povolení záměru a druhým nařídí odstranění stavby nebo vydá nové povolení na základě původní žádosti a řízení o nařízení odstranění stavby zastaví. Výhoda této varianty, ke které se přiklámám, spočívá v tom, že nebudou vedena dvě řízení současně, jejichž předmět řízení spolu do značné míry souvisí a celý proces bude probíhat plynuleji.

Pomocí výkladu ustanovení § 258 odst. 4 však můžeme dospět ke třetí variantě. Po právní moci zrušujícího rozhodnutí bude prvně zahájeno opakované řízení, ve kterém bude znovu projednána původní žádost. Pokud bude vydáno nové

²⁰⁾ Jedná se o řízení z moci úřední a nejsou zde dány podmínky pro přerušování řízení.

povolení, řízení o nařízení odstranění stavby nebude vůbec zahájeno. V opačném případě StÚ zahájí řízení o nařízení odstranění stavby.

Jestliže bude vydáno nové povolení, tak musí splňovat náležitosti povolení podle § 197 NStZ. Zákon zde opět rozlišuje, zda se jedná o stavbu rozestavěnou, nebo dokončenou. Pokud se jedná o stavbu rozestavěnou, StÚ určí podmínky pro její dokončení. Jestliže stavba bude již dokončená, StÚ může vydat na žádost stavebníka kolaudační rozhodnutí za splnění podmínek § 232 a § 233 NStZ.

Podmínky pro vydání nového povolení v opakovaném řízení jsou dvojího rázu. První možností je prokázání podmínek podle § 193 NStZ, přičemž tyto podmínky musí prokázat povinný (dochází zde k přenesení důkazního břemene obdobně jako u dodatečného povolení). Pokud však tyto podmínky nejsou splněny, může povinný docílit nového povolení tehdy, když prokáže, že jednal v dobré víře²¹⁾ a zároveň by nařízením odstranění stavby vznikla třetím osobám nebo veřejnému zájmu újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé nenařízením odstranění stavby. Otázkou zůstává, kdy může být uplatněna tato alternativa. Mohlo by se jednat o případy, kdy by odstraněním stavby mohla vzniknout taková škoda na životním prostředí, že by bylo lepší ponechat nepovolenou stavbu. V zákoně se však neřeší další osud takové nepovolené stavby. Nedomnívám se, že se jedná o vhodné řešení zákonodárce, jelikož by nám zůstala stavba bez povolení a zároveň by nešlo vydat kolaudační rozhodnutí.

4.4. Prodloužení doby trvání stavby a řízení o něm

Řízení o povolení doby trvání stavby je posledním z postupů, kterými povinný může docílit legalizace nepovolené stavby. Tato právní úprava dopadá pouze na stavby dočasné podle § 250 odst. 1 písm. e) NStZ. Podle zákona může být podána žádost ještě za stanovené doby trvání stavby, případně ve lhůtě 30 dní od zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, to však není úplně správně, jelikož ve NStZ již existuje jedno řízení zaměřené na změnu užívání stavby, a tedy i změnu dobu trvání dočasné stavby ještě za stanovené doby platnosti stavby. Bylo by tedy nelogické, aby zde byly dva druhy řízení s totožným předmětem řízení, proto se úprava podle § 260 NStZ uplatní pouze tehdy, když uplynula stanovená doba trvání stavby. Řízení tak nebude probíhat obligatorně jako v případě opakovaného řízení, jelikož je závislé na podání žádosti povinným.

Žádost o prodloužení doby trvání musí mít náležitosti podle SŘ a podle § 184 odst. 1 a 2 NStZ, stejně jako žádost o dodatečné povolení.

Domnívám se, že řízení o prodloužení doby trvání stavby nebude součástí řízení o nařízení odstranění stavby s ohledem na absenci ustanovení, které by jasně říkalo, že řízení o prodloužení je součástí řízení o nařízení odstranění stavby jako u dodatečného povolení. Platí zde však stejná otázka ohledně procesního postupu StÚ stejně jako v případě opakovaného řízení, ale oproti opakovanému řízení jsou zde pouze dvě možnosti. První možností je zahájení

²¹⁾ Domnívám se, že dobrá víra bude posuzována objektivně, tak jak to bylo zamýšleno u dodatečného povolení v původním znění NStZ před věcnou novelou zákona č. 152/2023 Sb., dle důvodové zprávy k zákonu č. 283/2021 Sb., část šestá, s. 353.

řízení o nařízení odstranění stavby, ale v případě podání žádosti o prodloužení doby trvání stavby v 30denní lhůtě dojde k přerušení řízení o nařízení odstranění stavby (zde je rozdíl oproti opakovanému řízení, jelikož v opakovaném řízení nejsou splněny předpoklady pro přerušení řízení, StÚ tak řízení nepřerušuje a vyčká rozhodnutí v opakovaném řízení) podle § 64 odst. 1 písm. c) č. 2. SŘ. Pokud bude vydáno povolení o prodloužení doby trvání stavby, StÚ usnesením zastaví řízení o nařízení odstranění stavby. V opačném případě při zamítnutí žádosti bude StÚ pokračovat v přerušeném řízení po právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti, přičemž musí nařídit odstranění stavby, jak vyplývá z § 260 odst. 5 NStZ²²⁾. Druhou možností je spojení obou řízení do společného řízení, ve kterém bude vydáno společné rozhodnutí podle § 140 SŘ obdobně jako u opakovaného řízení. Osobně se přikláním ke společnému řízení, ale v zásadě jsou možné oba postupy a bude záležet na praxi StÚ.

V případě prodloužení doby trvání stavby zde chybí výslovná úprava poučení povinného o možnosti podat žádost o prodloužení doby trvání stavby do 30 dní od zahájení řízení o nařízení odstranění stavby jako je tomu u dodatečného povolení podle § 255 odst. 1 NStZ, ale tato úprava, dle mého názoru, bude uplatněna i zde, není zde totiž žádný rozumný důvod pro nepoučení povinného.

Pro vydání povolení musí být splněny podmínky podle § 193 NStZ, přičemž je musí prokázat povinný. Opět tak dochází k přenesení důkazního břemene ze StÚ na povinného.

Nová právní úprava neumožňuje v rámci řízení o prodloužení doby trvání stavby změnit dočasnou stavbu na stavbu trvalou, tak jak to bylo možné ve StStZ podle § 129 odst. 6. To neznamená, že by stavebník nemohl docílit změny dočasné stavby na trvalou, jen to není možné v rámci řízení o prodloužení doby trvání stavby. Ke změně stavby z dočasné na trvalou tak musí dojít ještě za stanovené doby trvání stavby podle § 6 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 239 a násl. NStZ.

Obdobně může být stanovená doba stavby změněna (konkrétně prodloužena). Otázkou je, zda postačí podat žádost ve stanovené době trvání stavby nebo v této době musí dojít ke změně užívání stavby. Přikláním se k možnosti, že postačí podat žádost ve stanovené době trvání stavby, jelikož zákon nestanovuje žádnou minimální lhůtu pro podání žádosti před uplynutím stanovené doby trvání stavby, a nedomnívám se, že je přiměřené po povinném požadovat, aby bezchybně odhadl délku správního řízení, které v určitých případech může být nepřiměřeně dlouhé. Jak se ovšem vypořádat s žádostí, která byla podána po stanovené době trvání stavby, ale před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby, jelikož žádost podaná v tomto mezidobí podle zákona nedopadá ani na řízení o prodloužení doby trvání stavby podle § 260, ale ani na řízení o změně užívání stavby podle § 239 a násl.? Žádost by se v tomto případě mohla považovat za podnět k zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, zároveň bych zde aplikoval ustanovení § 255 odst. 1 věta třetí NStZ, které stanoví, že u žádosti

²²⁾ Výjimkou z tohoto pravidla, by mohlo být zjištění v rámci řízení o nařízení odstranění stavby, že se nejedná o stavbu dočasnou.

podané před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby platí, že byla podána v okamžiku zahájení řízení.

5. Závěrem

Jedním z cílů nového stavebního zákona bylo mimo jiné reagovat na problematiku části řízení o nařízení odstranění stavby, a s tím související legalizační postupy. Zákonodárce původně počítal s mnohem přísnějšími podmínkami pro následnou legalizaci staveb, které prakticky znemožňovaly následnou legalizaci, přinejmenším co se týče dodatečného povolení. Takto stanovené podmínky by byly, s ohledem dlouhodobou stavební nekázeň stavebníků na našem území, těžko udržitelné. Proto zákonodárce nakonec od tohoto radikálního záměru ustoupil.

Důležitou změnou v nové právní úpravě je dozajisté to, že řízení o dodatečné povolení je součástí řízení o nařízení odstranění stavby. Nebudou tak již vedena dvě samostatná řízení, které spolu do značné míry souvisí. Otázkou však zůstává, proč se zákonodárce nerozhodl pro obdobný postup v případě opakovaného řízení a řízení o prodloužení doby trvání stavby.

Zásadní je taktéž stanovení propadných lhůt pro podání žádosti pro legalizaci nepovolených staveb, jež má za cíl zamezit průtahům v řízení, kdy za staré právní úpravy bylo možné podat žádost i v rámci odvolacího řízení.

Bohužel ani nový stavební zákon se však neobešel bez určitých problematických aspektů, jedná se zejména o ne úplně šťastné vymezení okruhu účastníků v rámci legalizačních postupů, kdy zde nepochopitelně chybí obec jako obligatorní účastník řízení. To by samo o sobě nebylo problematické, kdyby obec nefigurovala jako účastník řízení o povolení záměru a řízení o nařízení odstranění stavby, z čehož plyne jasný úmysl zákonodárce zajistit participaci obce na těchto řízeních. Navíc řízení o nařízení odstranění stavby a legalizační postupy spolu do značné míry souvisí. Tento ale i další problémy, případně nejasné otázky (například týkající se procesního postupu stavebních úřadů v případě opakovaného řízení a řízení o povolení prodloužení doby trvání stavby) lze však překonat výkladem.

Shrnutí:

Článek se zabývá obšírně legalizačními postupy nepovolených staveb a snaží se přiblížit problematické či nejasné aspekty nové právní úpravy a zároveň nastínit možná řešení. Pozornost je především věnována problematickému vymezení účastenství těchto řízení. Dále přibližuje hmotněprávní i procesní podmínky, které musí být splněny, aby stavba mohla být legalizována. Článek se také věnuje tomu, jak má stavební úřad procesně postupovat v rámci legalizačních řízení.

Klíčová slova: stavební zákon, nepovolená stavba, legalizační postupy, řízení o dodatečném povolení, opakované řízení, řízení o prodloužení doby trvání stavby.

Legalization of unauthorized constructions – summary:

The article deals extensively with the legalisation procedures of unauthorised buildings and tries to approach problematic or unclear aspects of the new legislation and at the same time outline possible solutions. Attention is paid in particular to the problematic definition of participation in these proceedings. It also presents the substantive and procedural conditions that must be met in order for a building to be legalised. The article also focuses on how the building authority should proceed procedurally in regularisation proceedings.

Keywords: building act, unauthorised building, legalisation procedures, proceedings for additional permit, repeated proceedings, proceedings for extension of the construction period