

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Miroslav Lašek**

**Tzv. černé stavby**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Katedra Správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 08. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 191 464 znaků včetně mezer.

Miroslav Lašek

V Praze dne 20. 8. 2024

Tímto děkuji panu JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc. za odborné vedení a cenné rady při zpracování této práce.

## Obsah

Úvod.....	4
1. Pojem stavba podle nového stavebního zákona.....	5
1.1. Definice a pojmové znaky stavby.....	6
1.2. Kategorizace staveb.....	10
1.3. Pojem stavba v širším smyslu.....	11
1.3.1. Výrobek plnící funkci stavby.....	11
1.3.2. Změna a údržba dokončené stavby a část stavby.....	13
1.3.3. Soubor staveb.....	14
1.4. Hraniční příklady staveb.....	15
1.5. Zhodnocení vymezení stavby podle Nového stavebního zákona.....	17
2. Pojem tzv. černé stavby.....	18
2.1. Definice pojmu černé stavby.....	18
2.2. Východiska a principy právní úpravy černých staveb.....	20
2.3. Vznik a zánik černé stavby.....	23
2.4. Kategorizace od počátku černých staveb.....	25
2.4.1. Stavba nepovolená.....	26
2.4.2. Stavba v rozporu s povolením.....	28
2.4.3. Stavba v rozporu s právními předpisy.....	31
2.4.4. Stavba v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací.....	33
2.5. Druhy staveb, které se stanou černými.....	36
2.5.1. Stavba, o které bylo povolení zrušeno.....	36
2.5.2. Stavba, u které uplynula doba trvání.....	37
2.5.3. Stavba nedokončená v době platnosti povolení.....	38
2.5.4. Stavba, která nebyla obnovena.....	39
2.6. Stavby podobné černým stavbám.....	39
2.6.1. Stavba nebezpečná.....	40
2.6.2. Stavba, jejíž povolení se nedochovalo.....	42
2.7. Časová působnost stavebních předpisů z hlediska hodnocení černých staveb.....	43
2.8. Zhodnocení změn kategorizace staveb Novým stavebním zákonem.....	44
3. Procesní postup ve věci černé stavby a stavby, co se stane černou.....	46
3.1. Řízení o nařízení odstranění stavby.....	47
3.1.1. Zahájení řízení.....	47
3.1.2. Průběh řízení a rozhodnutí.....	48
3.1.3. Výkon rozhodnutí.....	50
3.2. Dodatečné povolení stavby.....	51

3.2.1.	Předmět dodatečného povolení stavby .....	52
3.2.2.	Charakter a průběh dodatečného povolení .....	54
3.2.3.	Účastníci řízení.....	55
3.2.4.	Podmínky pro dodatečné povolení stavby .....	56
3.2.5.	Rozhodnutí .....	58
3.3.	Opakované řízení.....	60
3.4.	Prodloužení doby trvání stavby a fyzická náprava vadného stavu .....	63
3.5.	Posouzení úpravy Nového stavebního zákona .....	65
4.	Přestupky na úseku černých staveb.....	66
Závěr.....	.....	71

## Úvod

Téma této diplomové práce bylo voleno vzhledem k relativně nové úpravě Nového stavebního zákona a s ohledem na změny, které tento zákon do problematiky tzv. černých staveb přináší.

Dne 1. 7. 2024 nastala účinnost a plná použitelnost<sup>1</sup> Nového stavebního zákona, který byl připravován od léta roku 2018.<sup>2</sup> Výsledkem Nového stavebního zákona měla být rekodifikace stavebního práva, která má přinést zjednodušení, zrychlení a zefektivnění procesů na úseku stavebního práva, zvýšení právní jistoty, zavedení nástrojů e-Governmentu, zpřísnění postihování porušení stavebně právní kázně,<sup>3</sup> a dále mimo jiné náprava nefunkčního systému odstraňování tzv. černých staveb.<sup>4</sup>

Předmětem této práce je jakýsi první pohled na Nový stavební zákon před zavedením nové (či zachováním staré) praxe správních orgánů z hlediska vymezení tzv. černých staveb, procesní úpravy, kterou se Nový stavební zákon snaží napravit nežádoucí stav spojený s černými stavbami, a úpravou přestupků na úseku černých staveb.

Cílem této práce je primárně zhodnocení právní úpravy Nového stavebního zákona z hlediska černých staveb, identifikace problematických či nejasných částí a výklad změn, které Nový stavební zákon zavádí oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006.

S ohledem na shora uvedené cíle je tato práce členěna do pěti kapitol. První kapitola se věnuje obecnému pojmu stavby, jeho definici, kategorizaci staveb a přiblížením hranic tohoto pojmu. Součástí této kapitoly je též vymezení pojmu stavby, jakožto legislativní zkratky.

Druhá kapitola se věnuje samotnému pojmu černých staveb. Zaměřuje se zejména na skutečnost, kdy černá stavba vzniká a zaniká, a dále kategorizaci těchto staveb podle důvodů, pro který je stavba považována za černou stavbu, či se černou stavbou stane. Součástí této kapitoly je i jistý přesah mimo pojem černých staveb, a to na stavby, které se v jistých aspektech černým stavbám podobají, nicméně za černé stavby je považovat nelze.

Třetí kapitola je zaměřena na procesní úpravu spojenou s černými stavbami. Předmětem této kapitoly je řízení o nařízení odstranění stavby a další způsoby nápravy vadného stavu, které jsou řešeny v rámci řízení o nařízení odstranění stavby (či mimo správní řízení).

---

<sup>1</sup> Viz ustanovení § 334a Nového stavebního zákona.

<sup>2</sup> Srov. Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Východiska stavebního zákona.

<sup>3</sup> Srov. Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Cíle stavebního zákona.

<sup>4</sup> Srov. Věcný záměr Nového stavebního zákona. Nefunkční úprava odstraňování černých staveb, s. 50.

Čtvrtá kapitola se zaměřuje na přestupkové právo na úseku černých staveb. Vzhledem ke širší problematice přestupkového práva je však tato kapitola zaměřena pouze na vybrané skutkové podstaty, které se vztahují k černým stavbám, zejména na problematiku aspekt jejich povahy, tedy zdali se jedná o přestupky trvající, či nikoliv.

Nutno podotknout, že tato práce je psaná v okamžiku, kdy není zavedena správní praxe ve vztahu k Novému stavebnímu zákonu (nebo potvrzeno setrvání u stávající správní praxe), a tedy tato práce v mnoha ohledech představuje spekulaci, jak budou jednotlivá ustanovení vykládána, a to zejména s ohledem na podobnost se Stavebním zákonem z roku 2006, a dále s ohledem na účel právní úpravy. Tato práce je dále psaná za situace, kdy není mnoho zdrojů, které by se explicitně zabývaly Novým stavebním zákonem a výkladem jeho jednotlivých ustanovení.

## **1. Pojem stavba podle nového stavebního zákona**

Pojem „stavba“ je pojmem tvořícím středobod celého stavebního práva, a tedy nelze problematiku tzv. černých staveb začít jinak, než vymezením samotného pojmu stavby. Zákodárce si klade obtížnou úlohu tento pojem definovat, a to způsobem, který neumožňuje obcházení práva (resp. definovat jej abstraktněji), a zároveň způsobem zajišťujícím dostatečnou právní jistotu adresátům právních norem (resp. aby byla zřetelná hranice mezi tím, co stavbou je, a co už není). Stavební zákon z roku 1976, Stavební zákon z roku 2006 i Nový stavební zákon k pojmu stavby přistupují spíše abstraktněji<sup>5</sup>, což v praxi umožňuje poměrně široký prostor pro výklad tohoto pojmu správními orgány<sup>6</sup> na úseku územního plánování a stavebního řádu, a to na úkor právní jistoty adresátů. Tento přístup však nelze mít zákonodárci za zlé, když pojem stavby se má vztahovat od pozemní komunikace, přes posedy a ploty, až k obrovským bytovým komplexům a obchodním centrům. Pro doplnění kontextu je nutné zmínit, že Nový stavební zákon nabízí adresátům právních norem pro posílení právní jistoty institut předběžné informace, ve které informuje žadatele o tom, zdali stavba vyžaduje povolení, či nikoliv, a tedy i implicitně, zdali stavební záměr je považován za stavbu.<sup>7</sup>

Pojem stavby je pojmem poměrně konzistentním, který od úpravy Stavebního zákona z roku 1976 nevykazuje výrazné změny. Stavebním zákonem z roku 2006 došlo k upřesnění pojmu stavby, ve smyslu, že pro stavbu nehrají roli použité materiály (což lze implicitně vyčíst i ze Stavebního zákona z roku 1976), a dále Nový stavební zákon specifikuje možné použití

---

<sup>5</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 29 A 55/2011-86, navazující na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 As 17/2007-59, který se vyjadřoval ke Stavebnímu zákonu z roku 1976.

<sup>6</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 29 A 55/2011-86.

<sup>7</sup> Viz ustanovení § 174 zákona Nového stavebního zákona.

technologii pro stavební dílo, a to technologii stavební či montážní. Nový stavební zákon tento pojem chápe obdobně jako předchozí stavební zákony, a jeho definici dále zpřesňuje v návaznosti na vyvíjející se judikaturu. Rozdíl v těchto stavebních zákonech spočívá primárně ve způsobu kategorizace jednotlivých staveb, což hraje roli při stanovení procesního rámce, který se bude na konkrétní stavbu aplikovat. Tomuto aspektu se věnuje zejména kapitola 2.2 této práce.

Pojem stavby je nezbytné odlišovat od pojmu záměru. Oproti stavbě, je pojem záměr obecnějším, který zahrnuje stavby, soubory staveb, zařízení, údržbu dokončené stavby, změnu využití území, dělení nebo scelování pozemků či stanovení ochranného pásma.<sup>8</sup> Pojem záměru lze dále chápat spíše jako procesně právní institut, oproti pojmu stavba, která je pojmem hmotněprávním.<sup>9</sup>

### 1.1. Definice a pojmové znaky stavby

Nový stavební zákon vymezuje pojem stavby jako „*stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí za účelem užívání na určitém místě.*“<sup>10</sup> Ze zákonného ustanovení lze tedy vymezit základní náležitosti stavby, které musejí být splněny kumulativně. Jedná se o:

- 1) stavební dílo;
- 2) provedené stavební či montážní technologií;
- 3) dílo provedené ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí;
- 4) dílo provedené za účelem užívání na určitém místě;

Ad1) Stavební dílo představuje dílčí neurčitý prvek pojmu stavby, který je shodný s definicí stavby podle Stavebního zákona z roku 2006. Pojem stavebního díla vysvětluje Nejvyšší správní soud následovně: „*Všeobecně se však za stavební dílo považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebnětechnických znalostí a dovedností.*“<sup>11</sup> Tyto závěry se formálně vztahovaly k vymezení stavebního díla už za platnosti Stavebního zákona z roku 1976.

Smysl těchto znaků spočívá ve skutečnosti, že dílo, aby bylo stavbou, musí vykazovat jistou odbornost či strukturu při jeho provádění. Volně položený stavební materiál tedy v tomto

---

<sup>8</sup> Srov. důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 4 (záměr).

<sup>9</sup> Srov. KORBEL, František: Nový stavební zákon, přednáška pro Jednotu českých právníků, 14. 2. 2024.

<sup>10</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 1 Afs 124/2005-61.

ohledu nemůže být stavbou, když nespĺňuje právě tento definiční znak.<sup>12</sup> Shodně tak stavbou nebudou ani nahodile položené stavební výrobky.

Nejvyšší správní soud potvrdil, že shora uvedené závěry jsou aplikovatelné na Stavební zákon z roku 2006. Vzhledem ke kontinuitě prvku „stavebního díla“ v definicích stavby ve stavebních zákonech, uplatní se shora uvedené vymezení stavebního díla i nadále. Úmysl zachovat obsah tohoto pojmu zřejmě měl též zákonodárce, když podle důvodové zprávy definoval pojem stavby s ohledem na judikaturu vztahující se ke starším stavebním zákonům.<sup>13</sup>

Ad2) Prvek stavební či montážní technologie je též převzat z definice stavby Stavebního zákona z roku 2006. Nový stavební zákon staví na roveň provedení stavby montážní či stavební technologií, případně též kombinací obou. Není tedy důležité pro zařazení díla pod pojem stavby, jakou technologií je stavba prováděna.

Pojem stavební technologie není Novým stavebním zákonem definován. Jedná se o neurčitý pojem vykládaný s ohledem na odbornou stavebně technickou nauku. Podle této nauky lze za stavební technologii označit „výrobní procesy, jejichž výsledkem jsou hotové stavební výrobky – konstrukce, objekty, stavby.“<sup>14</sup> Za výrobní proces pak lze označit za „postupnou a cílevědomou přeměnu výchozích materiálů za spolupůsobení dalších činitelů v požadovaný výrobek“.<sup>15</sup> Montážní technologie je pojmem vykládaným judikaturou následovně: „montáž jednotlivých modulů za použití šroubů a matic.“<sup>16</sup>

Komentářová literatura k Stavebnímu zákonu z roku 2006 však vnímá pojem montážní technologie obecněji a podle mého názoru pro praxi vhodněji, a to následovně: „montážní technologií se realizuje stavební dílo zejména na základě předem zhotovených výrobků a materiálů, které byly zhotoveny především na jiném místě, než je stavba realizována“.<sup>17</sup> Judikatura Nejvyššího soudu poskytuje svoji vlastní, poněkud shrnující definici stavební a montážní technologie, a to následovně: „Stavba přitom může vzniknout nejen tzv. mokrým procesem (zděním nebo litím), ale i pracemi ryze tesařskými nebo truhlářskými, kdy jednotlivé stavební prvky jsou spojovány čepy, hřebíky, ale i jinak.“<sup>18</sup> Znak provedení stavby stavební, či montážní technologií je znakem, který je důležitým zejména s ohledem na vymezení pojmu výrobku plnicího funkci

---

<sup>12</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2023, č. j. 31 Ca 24/2002-27.

<sup>13</sup> Srov. Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 5 (stavba).

<sup>14</sup> LÍZAL, Petr: Technologie stavebních procesů pozemních staveb: úvod do technologie: hrubá spodní stavba. Brno: CERM, 2023 s. 2.

<sup>15</sup> LÍZAL, Petr: Technologie stavebních procesů pozemních staveb: úvod do technologie: hrubá spodní stavba. Brno: CERM, 2023 s. 2.

<sup>16</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 29 A 55/2011-86.

<sup>17</sup> POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRUŠKOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin: Stavení zákon - online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, k ustanovení § 2.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26.



stavby, který oproti stavbám vzniká strojní, či průmyslovou technologií. Rozlišení stavby od výrobku plnicího funkci stavby je poté nezbytně důležité pro stanovení procesního rámce, který se bude na toto dílo vztahovat, když Nový stavební zákon poskytuje výrobkům plnicím funkci stavby jisté úlevy.

Ad3) Tento definiční znak je zcela logickým, neboť stavba bez použití stavebního materiálu či stavebního výrobku, je zcela nepředstavitelná. Za stavební materiál lze ve své podstatě považovat prakticky cokoliv,<sup>19</sup> přičemž limitace materiálů v tomto smyslu se jeví jako nadbytečná.

Ad4) Tento definiční znak v sobě zahrnuje dva samostatně stojící znaky. Jedním z těchto znaků je požadavek určitého místa, neboli spojení stavby se zemí, druhým je specifický účel užívání stavby. Ačkoliv nebyly explicitně tyto znaky uvedeny ve Stavebním zákoně z roku 2006, objevují se v doktrinálním vymezení, např. ve vymezení Stanislava Malého<sup>20</sup> (mimo jiné převzato též judikaturou v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu).<sup>21</sup> Důvodová zpráva k novému stavebnímu zákonu cituje, jako jedno z východisek k definici stavby judikatorní závěr Nejvyššího správního soudu, ve kterém soud tvrdí, že znaky stavby jsou též „*Účel, ke kterému má stavební dílo po svém dokončení sloužit (lze si jistě jen obtížně představit, že by někdo začal připravovat realizaci jakékoliv stavby, aniž by ještě předtím alespoň neuvažoval, k jakému účelu bude toto dílo po svém dokončení sloužit) [pozn.: lze konstatovat, jak uvedeno již výše, že právě účelem užívání (tj. účelem, pro který je určeno) se bude stavební dílo lišit od jiných „děl“, která jinak budou vykazovat shodně všechny ostatní znaky stavebního díla]; Stavební pozemek (resp. nejobecněji vyjádřeno jakékoliv místo, na němž bude stavba prováděna, umístěna), když stavba může být v zásadě umístěna buď „přímo“ na pozemku, nebo s ním musí být alespoň „zprostředkovaně“ (nepřímo) spojena (např. posed umístěný v koruně stromu apod).*“<sup>22</sup>

K definičnímu znaku účelu stavby uvádí Miroslava Kývalová a Jaroslav Smíšek následující: „*limitujícím ukazatelem pro hodnocení, zda je stavební dílo stavbou ve smyslu stavebního zákona, není účel jeho užívání. Může se jednat o stavbu pro bydlení, rekreaci, skladování, obchod, chov zvířat nebo též stavbu pro rozvod vody, přenos a distribuci energií a tepla nebo též o stavbu pro dopravu silniční, leteckou nebo na dráze apod.*“<sup>23</sup> Lze tedy uzavřít, že jak Miroslava Kývalová, Miroslav Smíšek, tak Stanislav Malý, dochází k závěru, že dílo je

---

<sup>19</sup> Srov. MALÝ, Stanislav: Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer, 2007, k ustanovení § 2 odst. 3.

<sup>20</sup> MALÝ, Stanislav: Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer, 2007, k ustanovení § 2 odst. 3 Stavebního zákona.

<sup>21</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021 č. j. 4 As 262/2018-66.

<sup>22</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 5, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26.

<sup>23</sup> KÝVALOVÁ, Miroslava, SMÍŠEK, Jaroslav: Stavební zákon, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 16.

stavbou, pokud mimo jiné plní účel stavby, avšak konkrétní účel už není určující. Pokud tedy dílo plní více účelů, přičemž jeden z nich je účel pro stavby typický, není důležité tento definiční znak dále konkretizovat, a dílo lze považovat za stavbu.

Co se týče spojení stavby se zemí, či určitého místa, kde je stavba prováděna či umístována, judikatura došla k závěru, že spojení se zemí postačí zprostředkované (například posed umístěný v koruně stromu).<sup>24</sup>

Zahrnutí účelu stavby již v samotné definici stavby považují za vhodné, když se tímto sjednocuje zákonná definice a judikatorní závěry. Účel stavby hraje stěžejní roli při výkladu a aplikaci neurčitého právního pojmu stavby, a tedy tato změna zákonné definice řádně stanoví, z jakých hledisek má k tomuto pojmu být přistupováno.<sup>25</sup>

Oproti definici stavby podle Stavebního zákona z roku 2006 však lze nalézt určité rozdíly. Nový stavební zákon nadále nespécifikuje dobu trvání jako definiční znak stavby, a místo toho pouze definuje zvláštní kategorii dočasných staveb, u kterých je doba jejich existence omezena rozhodnutím o povolení záměru. Stavební zákon z roku 2006 oproti tomu explicitně stanovil, že stavba je stavbou bez ohledu na dobu trvání.

Příkladem kde doba trvání stavby hrála roli, je případ pojízdných karavanů řešený Městským soudem v Praze. V tomto případě se soud zabýval hranicí, kdy pojízdný karavan je výrobkem plnícím funkci stavby. Soud se v této věci vyslovil následovně: „*Podle názoru soudu je nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby dle stavebního zákona to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. To vychází z toho, že i stavba je věcí umístěvanou na pozemku trvale nebo alespoň dlouhodobě.*“<sup>26</sup> Lze tedy shrnout, že bez posouzení časového trvání bychom *ad absurdum* došli k závěru, že každý karavan umístěný ke krátkodobé rekreaci na k tomu určeném místě by vyžadoval příslušné stavební povolení. Ačkoliv tyto situace se vysloveně nevztahují ke stavbám, ale k výrobkům plnícím funkci stavby, soud se zároveň vyslovil tak, že u stavby je též charakteristická její dlouhá doba trvání.

Lze tedy mít za to, že doba trvání může hrát roli při posuzování pojmu stavby, a to alespoň vzhledem ke skutečnosti, že definice stavby se částečně uplatní i při posuzování výrobku plnícího funkci stavby. Skutečnost, že Nový stavební zákon dobu trvání stavby neuvádí jako její definiční znak, považují za vhodné, neboť tímto se doba trvání může projevit jako určující hledisko při hodnocení výrobku plnícího funkci stavby.

---

<sup>24</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-28.

<sup>25</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 As 12/2011-100, nebo rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73.

<sup>26</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78.

Závěrem lze říci, že stavba podle Nového stavebního zákona je neurčitým právním pojmem, přičemž posouzení jednotlivých záměrů přísluší stavebním úřadům, přičemž tento výklad by měl zohlednit skutková stav. Tato interpretace neurčitého právního pojmu však musí vycházet ze zákonem stanovených kritérií, musí respektovat obecně uznávanou právní a technickou nauku a musí reflektovat rozhodovací činnost soudů.<sup>27</sup> Vymezení stavby poskytuje nezbytnou možnost správnímu úřadu k individuálnímu posouzení a zároveň mu poskytuje obecná kritéria, podle kterých má při úvahách postupovat. Toto vymezení zároveň ulehčuje práci zákonodárci, neboť takto stanovená definice je pružnější a odolnější vůči technologickému pokroku. Definice Stavebního zákona z roku 2006 řádně nereflektovala časový prvek (primárně ve vztahu k výrobkům plnicím funkci stavby, jak vyplývá ze shora uvedené judikatury), ani prvek účelu stavby při hodnocení staveb, a tedy ve větší míře připouštěla vznik hraničních situací, v důsledku čehož se mohlo stát, že stavební úřady vykládaly v obdobných situacích pojem stavby různě. Aktualizovanou definici Novým stavebním zákonem považují za krok správným směrem, který sjednocuje zákonné znění definice s judikaturními závěry a doktrinálním vymezením.

## **1.2. Kategorizace staveb**

Nový stavební zákon oproti svému předchůdci provádí podrobné rozdělení staveb do více kategorií, která je poté rozhodující pro stanovení procesního rámce, požadavků na dokumentaci, či možností způsobu provádění stavby. Nový stavební zákon rozeznává stavby drobné, stavby jednoduché, stavby vyhrazené, a poté zbytkovou kategorii ostatních staveb. Kazuistický výčet jednotlivých stavebních záměrů Nový stavební zákon upravuje ve svých přílohách. Stavební zákon se zřejmě (s ohledem na důvodovou zprávu k Novému stavebnímu zákonu) inspiroval u Stavebního zákona z roku 1976, který též rozeznával jednotlivé kategorie staveb ve svém ustanovení § 139b.

Účelem této kategorizace je zřejmě snaha zákonodárce Novým stavebním zákonem zjednodušit a zpřehlednit proces povolování staveb, a výrazně souvisí s opuštěním dualistické koncepce povolování stavebních záměru nejprve v rámci územního řízení, či jeho alternativ, a stavebního řízení, či jeho alternativ, s cílem zjednodušení, zefektivnění a zrychlení řízení na úseku stavebního práva.<sup>28</sup> Kromě kategorizace staveb se tohoto snaží Nový stavební zákon docílit též redukcí mnoha procesních režimů podle Stavebního zákona z roku 2006, z nichž mnoho z nich nebylo příliš využíváno.

---

<sup>27</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 6. 2001, č. j. 31 Ca 241/2000-20.

<sup>28</sup> Srov. důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. obecná část, díl A. zhodnocení platného právního stavu, příčiny stávajícího stavu.

Zákonodárce však tímto zjednodušením procesů zjevně nechce postavit všechny stavby naroveň z hlediska rozsahu jejich posuzování a povinností stavebníka, a proto provedenou kategorizaci nadále využívá například v institutu stavby svépomocí, u různých druhů dokumentace stavby, či samotné povinnosti kladného rozhodnutí o povolení záměru. Dá se říci, že Nový stavební zákon částečně navazuje v této kategorizaci i na Stavební zákon z roku 2006, který též stavby určitým způsobem kategorizoval, avšak činil tak u jednotlivých povolovacích režimů, například v ustanovení § 79 odst. 2, kde uvádí stavby, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby, v ustanovení § 96, kde uvádí stavby, u kterých lze klasické územní rozhodnutí nahradit územním souhlasem, v ustanovení § 103, kde uvádí stavby, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, a v ustanovení § 104, kde uvádí stavby, u kterých na úseku provádění staveb postačí ohlášení stavby místo povolení.

### **1.3. Pojem stavba v širším smyslu**

Nový stavební zákon pracuje s pojmem stavba ve dvou významech. Ve smyslu užším vnímá tento pojem, jak bylo demonstrováno v předchozí kapitole, jako stavební dílo, které vzniká stavební nebo montážní činností ze stavebních výrobků, materiálů nebo konstrukcí za účelem užívání na určitém místě. Zákon však počítá s využitím pojmu stavba též v širším smyslu, zejména za účelem zjednodušení normotvorby. V širším smyslu užívá Nový stavební zákon pojem stavby pro označení též výrobků plnicí funkci stavby, části stavby a změny dokončené stavby. Širší vymezení pojmu stavba byla Novým stavebním zákonem plně převzata ze Stavebního zákona z roku 2006, až na vypuštění pojmu stavby pro reklamu, která je nově zahrnuta v pojmu stavby v užším smyslu.<sup>29</sup>

#### **1.3.1 Výrobek plnicí funkci stavby**

Pojem výrobek plnicí funkci stavby byl do stavebního zákona inkorporován novelou Stavebního zákona z roku 2006 účinnou od 1. 1. 2013. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. uvádí, že „*Absence přímého vyjádření vyvolávala pochybnosti při posuzování, zda výrobek plnicí funkci stavby podléhá stejnému režimu jako stavba, včetně posuzování souladu s obecnými požadavky na výstavbu a povinnosti oznámení odstranění. (...) Legální definici pojmu platný stavební zákon neobsahuje, pro účely praxe se pojem „výrobek, který plní funkci stavby“ vysvětluje za pomoci definice výrobku z § 2 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na*

---

<sup>29</sup> Viz ustanovení § 7 odst. 2 Nového stavebního zákona.

výrobky.<sup>30</sup> Výrobkem se tedy rozumí „*jakákoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá.*“<sup>31</sup> Z této definice je zřejmé, že nemůže být takto samostatně uplatnitelná na úseku stavebního práva, a je tedy nezbytné některé náležitosti stavby uplatňovat i při posuzování výrobků plnících funkci stavby.

Výrobky plnící funkci stavby oproti „běžným“ stavbám nejsou zhotoveny stavební či montážní technologií, ale technologií průmyslovou či strojní. Judikatura tento rozdíl též vyjadřuje tím, že výrobek plnící funkci stavby „*je zařízením vyrobeným továrním způsobem.*“<sup>32</sup> Lze to též vyjádřit způsobem, že výrobky plnící funkci stavby jsou zařízeními (alespoň původně) mobilními, přičemž na pozemku dojde pouze k jejich položení (podobný závěr, včetně rozlišení montážní a tovární technologie vysloven Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26). Judikatura dovodila, že nejpodstatnějším prvkem, ve kterém se „běžné“ stavby a výrobky plnící funkci stavby shodují, je jejich účel, tedy schopnost plnit funkce, které obvykle stavby plní, například bydlení, rekreace nebo poskytování služeb. Účel výrobku plnícího funkce stavby se posuzuje podle okolností, které nemusí bezprostředně souviset se samotným výrobkem, ale prokazují existenci dané funkce. Pro posouzení funkce může být rozhodující napojení výrobku na síť technické infrastruktury, vybudování příjezdové cesty, sejmutí výrobku z podvozku či ztráta pohybové funkce.

Druhým stěžejním prvkem výrobku plnícího funkci stavby je též doba umístění. Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-72 vyplývá, že „*nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnícího funkci stavby dle stavebního zákona (je) to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. To vychází z toho, že i stavba je věcí umístěvanou na pozemku trvale nebo alespoň dlouhodobě. Z toho vychází i stavební zákon např. v § 79 odst. 3 při vymezení staveb nevyžadujících rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas [např. v písmeni j) uvedené "přenosné stavby, zařízení a konstrukce, jejichž doba umístění na pozemku nepřesáhne 30 dnů v roce" nebo v písmeni m) uvedené "cirkusové stany pro nejvýše 200 osob a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo"; viz k tomu i § 56 písm. c) stavebního zákona z roku 1976, podle něhož stavební povolení ani ohlášení nevyžadovala "krátkodobá přenosná zařízení, jako prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov.*“ Soud se v tomto rozsudku též

---

<sup>30</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

<sup>31</sup> Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

<sup>32</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78.

vylovil, že doba umístění výrobku plnicího funkci stavby je podstatnějším prvkem při hodnocení výrobku než napojení na síť technické infrastruktury.

Nový stavební zákon nepřináší žádné terminologické změny do pojmu výrobky plnicí funkci stavby, a lze tedy usuzovat, že výklad zůstane stejný, a dosavadní judikatura bude nadále relevantní. Pro posuzování, zdali výrobek je výrobkem plnicím funkci stavby, nadále zůstává rozhodná primárně skutečnost, zdali tento výrobek plní účel, který obvykle plní stavby.

### **1.3.2. Změna a údržba dokončené stavby a část stavby**

Změnou dokončené stavby, ačkoliv zákon definici neobsahuje, se rozumí změna dokončené stavby oproti jejímu existujícímu právnímu stavu.<sup>33</sup> Shoda však nepanuje ohledně pojmu dokončená stavba. V teorii se objevují dvě možnosti, jak k tomuto pojmu přistupovat. První z nich považuje za dokončenou stavbu tu, která je dokončena právně, resp. stavbu, kterou je možno plně užívat.<sup>34</sup> Druhou z možností, jak vnímat dokončenou stavbu, je ve smyslu stavebně technicky dokončenou. Druhá z možností podle mého názoru vhodnější, neboť stavební zákon striktně odděluje institut změny stavby před jejím dokončením upravený v ustanovení § 118 Stavebního zákona z roku 2006 (ustanovení § 224 Nového stavebního zákona), kterého lze využít před fyzickým stavebně technickým dokončením stavby.<sup>35</sup>

Nový stavební zákon za změnu dokončené stavby považuje a) nástavbu, kterou se stavba zvyšuje, b) přístavbu, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, a c) stavební úpravu, kterou se zachovává vnější půdorysné a výškové ohraničení stavby. Novým stavebním zákonem došlo k vypuštění zateplení pláště stavby z vymezení změny dokončené stavby.

Změnou oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006 je dále skutečnost, že nově se změnou dokončené stavby rozumí též změna v užívání stavby. Tato změna se jeví jako zvláštní, kdy Novým stavebním zákonem dochází v pojmu změny dokončené stavby k smíšení fyzické změny stavu stavby se změnou v užívání stavby, kterou však ke změně stavebně technického stavu stavby nemusí dojít.<sup>36</sup> V pojmu změna dokončené stavby se tedy mísí procesní režim povolování záměru s procesním režimem povolení změny v užívání, tzv. rekolaudace. Z důvodové zprávy k Novému stavebnímu zákonu není uvedeno, co k této změně zákonodárce vedlo.

---

<sup>33</sup> Srov. MALÝ, Stanislav: Stavební zákon: Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, k ustanovení § 2 odst. 5.

<sup>34</sup> Srov. ONDRA, Martin: Provádění staveb a jejich změn. Praha: Leges, 2020, s.48.

<sup>35</sup> Srov. MALÝ, Stanislav: Stavební zákon: Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013 k ustanovení § 118.

<sup>36</sup> Viz ustanovení § 6 odst. 2 Nového stavebního zákona.

Výkladovou obtíž může činit rozlišení mezi stavební úpravou a údržbou stavby podle ustanovení § 6 odst. 3 Nového stavebního zákona. Údržbou stavby se rozumí „*práce, jimiž se zabezpečuje dobrý stavebně technický stav stavby tak, aby se co nejvíce snížilo nebezpečí výskytu závady nebo havárie stavby a nedocházelo ke znehodnocení stavby.*“<sup>37</sup> Zákonodárce jako hranici mezi stavební úpravou a údržbou stanoví účel předmětné činnosti, resp. zajištění bezpečnosti a dobrého stavebně technického stavu. Tato definice vykazuje změny oproti definici Stavebního zákona z roku 2006, avšak tyto změny jsou převážně změnami drobnými. Domnívám se, že stále bude údržbou stavbu pouze činnost, která zcela respektuje schválenou projektovou dokumentaci stavby.<sup>38</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu nabízí demonstrativní výčet činností, které naplňují pojem udržovacích prací, čímž tento pojem dále specifikuje. Údržbou stavby se rozumí například oprava fasády a vnitřních omítek, podlah a dlažeb, výměna a opravy střešní krytiny, opravy vnitřních instalací, žlabů, opravy oken a dveří a jejich nátěry, výměna dveří a oken a opravy oplocení, nemění-li se jimi vzhled stavby, nebo výměna nepodstatných částí konstrukcí stavby, či výměna běžného vybavení stavby.<sup>39</sup>

### 1.3.3. Soubor staveb

Definici souboru staveb a souvisejících pojmů původně přinesla do Stavebního zákona z roku 2006 novela č. 225/2017 Sb., a to podle důvodové zprávy k této novele za účelem vyřešení výkladových problémů a pro určení příslušnosti v případech společného povolení.<sup>40</sup> Účelem institutu souboru staveb je zjednodušení procesních postupů, když stavebníkův záměr spočívá ve výstavbě více vzájemně souvisejících staveb za společným účelem.

Podle Martina Ondry vyvstával problém příslušnosti v případech, kdy není zřejmé, která stavba je stavbou hlavní, podle které má být příslušnost správního úřadu určena. Martin Ondra uvádí příklad na stavbě tzv. základní technické vybavenosti: „*u pozemní komunikace, kanalizace a vodovodního řádu je u prvně jmenovaného příslušným stavebním úřadem speciální stavební úřad – silniční správní úřad a u druhého jmenovaného speciální stavební úřad – vodoprávní úřad. V případech provádění souboru staveb v rámci společného řízení bude určení stavby hlavní klíčové pro určení, zda bude společné povolení vydávat silniční správní úřad nebo vodoprávní úřad.*“<sup>41</sup> Problematiku určení stavby hlavní je též řešena autory komentářové literatury, přičemž

---

<sup>37</sup> Viz ustanovení § 6 odst. 3 Nového stavebního zákona.

<sup>38</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009–69.

<sup>39</sup> Srov. důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 6.

<sup>40</sup> Srov. zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; důvodová zpráva k tomuto zákonu.

<sup>41</sup> ONDRA, Martin: Provádění staveb a jejich změn. Praha: Leges, 2020, s. 54-55.

Jana Macháčková dospěla k tomuto závěru: „*Pokud by v souboru staveb nebylo možné určit stavbu hlavní, či by naopak v souboru staveb bylo možné dvě stavby zhodnotit dle jejich účelu výstavby jako stavby hlavní, pak není možné vést společné řízení, a musí být nejdříve samostatně vedeno územní řízení a následně pak samostatně stavební řízení.*“<sup>42</sup> Z těchto případů je tedy zřejmé, že úprava souboru staveb vyžadovala pro účelné zjednodušení procesních postupů v této oblasti explicitní pravomoc správního úřadu určit, která stavba je stavbou hlavní. Domnívám se, že otázka určení příslušnosti u souboru staveb je důležitá i v řízení podle Nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon otázku příslušnosti u souboru staveb uvádí ve dvou ustanoveních, a to v ustanovení § 37 odst. 3 a ustanovení § 34a odst. 2. Určení příslušnosti v případě souboru staveb se stále odvozuje od příslušnosti k vedení řízení o stavbě hlavní. Ustanovení § 34 odst. 2 Nového stavebního zákona však tento režim nabourává, a to v případě, pokud jedna ze staveb souboru je stavba bytového domu, silnice II. a III. třídy, místní komunikace, veřejně přístupné účelové komunikace, technické infrastruktury, která je součástí distribuční soustavy v elektroenergetice nebo plynárenství, vodního díla, u něhož nevykonává působnost stavebního úřadu krajský stavební úřad. V tomto případě je příslušnost dána obecnímu úřadu s rozšířenou působností. Lze se domnívat, že touto změnou většina případů, kdy byla sporná příslušnost v případě souboru staveb, již nadále spornou nebude (efekt ustanovení § 34a odst. 2 působí společně s opuštěním institutu speciálních stavebních úřadů ve smyslu ustanovení § 15 Stavebního zákona z roku 2006).

#### **1.4. Hraniční příklady staveb**

Jak bylo poukázáno shora, vymezení stavby tak, aby Nový stavební zákon dopadl na všechny záměry, u kterých je nezbytné předběžné posouzení s ohledem na dosažení cílů územního plánování, požadavků na ochranu zdraví a života osob a zvířat, majetku, životního prostředí, oprávněných zájmů sousedů, či jiných oprávněných zájmů, nebo u kterých je nezbytný výkon dozorové činnosti s ohledem na tyto zájmy a cíle, není jednoduchou záležitostí, obzvláště vezmeme-li v potaz neomezenou lidskou kreativitu.

Pokud bychom však připustili veškeré teoreticky pod pojem stavba (případně pod pojem výrobek plnící funkci stavby) přiřaditelné objekty, požadavek ochrany veřejného zájmu na úseku stavebního práva u těchto objektů by v mnoha případech působil zcela komicky či šikanózně.

Pomyslná hranice mezi stavbou a objektem, který stavbou není, je hranicí neostrou, která si zaslouží přiblížení zhodnocením některých hraničních situací. Je tomu tak zejména z důvodu,

---

<sup>42</sup> MACHÁČKOVÁ, Jana: Stavební zákon, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 573–574.



že mylné zdání na straně stavebníka, že objekt není stavbou, může být primárním důvodem pro vznik černé stavby. Jako nejproblematictější oblast v tomto smyslu považuji otázku objektů potenciálně mobilních, kterým Nový stavební zákon (stejně jako jeho předchůdci), nevěnuje žádnou pozornost.

První případ, řešený Krajským soudem v Brně, se týkal maringotky umístěné na pozemku pravděpodobně delší dobu, neboť její kola byla částečně zapuštěna v zemi. Součástí maringotky byla též zastřešená terasa. Pokud se na tento případ podíváme prismatem definice stavby, musíme dojít k následujícím závěrům:

- a) Maringotka je výsledkem lidské činnosti;
- b) Maringotka je výsledkem technických dovedností, zhotovena strojírenskou technologií;
- c) Maringotka je zhotovena ze stavebního materiálu, když za stavební materiál lze považovat prakticky cokoliv;
- d) Účel, ke kterému maringotka slouží, je rekreace osob, což je též účelem stavby;
- e) Stavba je (alespoň zprostředkovaně) spojena se zemí, když stojí přímo na pozemku.

Po zhodnocení jednotlivých znaků definice stavby a výrobku plnicího funkci stavby (které je v těchto situacích nutné bezpochyby hodnotit společně) lze dojít k závěru, že tato maringotka je výrobkem plnicího funkci stavby. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 99/2010-34, došel ke stejnému závěru. Zajímavým bodem odůvodnění je, že soud vzal při hodnocení v potaz zejména účel stavby a dále mobilitu maringotky. Ačkoliv se zhodnocením účelu lze bezpochyby souhlasit, u otázky mobility však už souhlasit nelze. Skutečnost, že maringotka není mobilní, je podle mého názoru spíše irelevantní. Představme si situaci, kdy by maringotka neměla kola zapuštěna částečně v zemi, ale stála by na zpevněné ploše. Odůvodňuje tato změna jiný přístup k maringotce jako ke stavbě? Dále si představme situaci, kdy by vlastník maringotku účelně posunul v rámci pozemku o 5 metrů, čímž prokáže mobilitu maringotky. Je tato okolnost rozhodná při hodnocení objektu jako stavby? Podle mého názoru v obou těchto případech je nezbytné na položenou otázku odpovědět negativně. Maringotka je stále užívána za stejným účelem jako stavba, je na pozemku umístěna dlouhodobě, představuje případně podobné porušení požadavků na výstavbu a též představuje případně stejný zásah do oprávněných zájmů sousedů.

Otázkou potenciální mobility staveb (shodou okolností též maringotky) se zabýval také Krajský soud v Plzni. V tomto případě se jednalo o maringotku s modifikovanou nástupní plochou s účelem prodeje zboží, která stála na pozemku po delší dobu. I zde dojdeme k naplnění všech znaků stavby (resp. výrobku plnicího funkci staveb), když jedinou modifikací oproti předchozímu příkladu je právě účel, avšak účel prodeje zboží je též účelem staveb. Krajský soud v Plzni se v této

věci vyslovil v rozsudku ze dne 21. 6. 2001, č. j. 30 Ca 446/99-27, následovně: „*Pro posouzení věci nebylo rozhodující, zda byla či nebyla mobilní, protože podstatné je, že byla po určitou dobu umístěna na pozemku a sloužila žalobcům k prodeji. Z obsahu správních spisů vyplývá, že prodej drobného zboží byl z tohoto prodejního stánku uskutečňován přinejmenším ode dne zahájení přezkoumávaného správního řízení (tj. od 23. 4. 1999) do dne vydání zpochybněného rozhodnutí žalovaného (tzn. do 12. 10. 1999), tedy po dobu delší než 5 měsíců. Takové období rozhodně nelze označit za krátkodobé, jak správně dovodil žalovaný.*“

Otázkou mobility výrobků plnicích funkci stavby se též vyjádřil Městský soud v Praze následovně: „*Nejpodstatnějším charakteristickým znakem výrobku plnicího funkci stavby ve smyslu stavebního zákona je to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. Takovým výrobkem může být např. i silniční vozidlo.*“<sup>43</sup> Dalším zajímavý názor byl vysloven Krajským soudem v Brně: „*Soud tedy jednoznačně shledává, že tento objekt, jako celek, není mobilní, nelze ho přemísťovat po pozemních komunikacích, a při pokusu o jeho přemístění by bezpochyby došlo k jeho destrukci (viz zejména jeho „položení“ na betonových patkách umístěných částečně na již dříve realizovaných betonových základech, tak také napojení na inženýrské sítě – zejm. napojení odpadů z WC a koupelny).*“<sup>44</sup> Z těchto všech rozhodnutí je tedy zřejmé, že doposud judikatura nedošla k jednotnému závěru ohledně posuzování mobility.

Ve věci hraničních případů staveb se ztotožňuji s názorem Stanislava Křečka, veřejného ochránce práv, který se vyslovil tak, že „*stavební úřady se ale musí vždy zamýšlet nad tím, jestli objekt v konkrétním případě neplní funkci, kterou by jinak plnila stavba, a podle toho pak uplatnit stavební zákon.*“<sup>45</sup> Otázku mobility tedy je vhodné posuzovat až jako sekundární, a to pro dokreslení účelu samotného výrobku. Shodně tak pro dokreslení účelu stavby se jeví jako vhodné hledisko časové, tedy jak dlouho je objekt spojen se zemí, nebo na něm umístěn.

## **1.5. Zhodnocení vymezení stavby podle Nového stavebního zákona**

Nový stavební zákon přistupuje k pojmu stavba velmi podobně, jako Stavební zákon z roku 2006. Rozdílně oproti zákonné definici z roku 2006 však Nový stavební zákon zohledňuje účel stavby, dále v definici absentuje irelevance doby trvání stavby a Nový stavební zákon výslovně spojuje existenci stavby s určitým místem. Z tohoto pohledu lze na vymezení stavby nahlížet jako na krok správným směrem, když se tímto sjednocuje zákonné a doktrinální vymezení.

---

<sup>43</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78.

<sup>44</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 3. 2016, č. j. 31 A 15/2016-46.

<sup>45</sup>KŘEČEK, Stanislav, citace publikovaná 11. 9. 2019, server: ceska-justice.cz, <https://www.ceska-justice.cz/2019/09/zastupce-ombudsmanky-stavbou-muze-byt-i-maringotka/>.

Za promarněnou šanci však považují, že se zákonodárce rezignoval na zpřesnění pojmu výrobku plnicího funkci stavby s ohledem na jejich otázku mobility. Jak vyplývá z předchozího výčtu rozhodnutí u hraničních příkladů staveb, mobilita může hrát rozhodující roli pro posouzení, zdali se na tento výrobek budou aplikovat ustanovení stavebního zákona, či nikoliv. V tomto ohledu netvoří žádný posun též důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu, která ačkoliv označuje vymezení výrobku plnicího funkci stavby jako problematické, nenabízí k tomuto pojmu žádné zpřesnění.

Co se týče „staronové“ kategorizace staveb ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 Nového stavebního zákona, to považují za vhodný posun směrem k zpřehlednění stavebního práva. Výčet staveb v přílohách Nového stavebního zákona se jeví jako vhodný. Posun ve stavebním právu však tento výčet nepředstavuje, a jedná se zejména o kosmetickou úpravu.

## **2. Pojem tzv. černé stavby**

### **2.1. Definice pojmu černé stavby**

Pojem černé stavby je termínem, který není žádným právním předpisem používán. Jedná se o pojem, který si osvojila především laická veřejnost, ale tento pojem můžeme najít v soudní judikatuře a právní teorii. Michal Lalík řadí pod pojem černé stavby „každou stavbu a nebo část již stavby existující, včetně např. změn v užívání části staveb, na které mělo být vydáno nějaké povolení stavebního nebo speciálního stavebního úřadu dle stavebního zákona.“<sup>46</sup> Lze tedy zjednodušeně tento pojem ve smyslu shora uvedené definice chápat jako stavbu, která nedisponuje nezbytnou veřejnoprávní aprobací. Tuto definici však naplňuje též částečně pojem neoprávněné stavby, která je definována Josefem Stašou následovně: „*Ve veřejném stavebním právu je to stavba postavená bez stavebního povolení, nebo v rozporu se stavebním povolením, bez souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby (ohlášení stavebnímu úřadu), nebo v rozporu s ohlášením, na jehož základě byl udělen souhlas, anebo [(u staveb prováděných ve volném režimu (provádění stavby 1.)) bez územního souhlasu či územního rozhodnutí, nebo v rozporu s oznámením záměru, k němuž byl udělen územní souhlas, či s územním rozhodnutím.*“<sup>47</sup> Kromě neoprávněné stavby však Josef Fiala vymezuje též stavbu neoprávněnou v soukromoprávním smyslu, a to jako „stavbu, která byla pořízena na cizím pozemku, když stavebník neměl dostatečné

---

<sup>46</sup> LALÍK, Michal: Legalizace staveb. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>47</sup> FIALA, Josef, STAŠA, Josef. Neoprávněná stavba. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

*právo na pozemku stavět.*<sup>48</sup> Ačkoliv vymezení neoprávněné stavby vychází ze Stavebního zákona z roku 2006 a z Občanského zákoníku z roku 1964, přesto má toto vymezení svůj přínos. Pojem černé stavby obsahuje též důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu, ačkoliv jej sama nedefinuje. Tato důvodová zpráva uvádí pojem černé stavby v následujícím vymezení: „*Obdobným problémem se jeví i nedostatek finančních prostředků na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění staveb podle § 129 stavebního zákona (pozn. starého stavebního zákona), tzv. „černých staveb.*“<sup>49</sup> Na základě této části důvodové zprávy se lze domnívat, že zákonodárce měl úmysl za černé stavby považovat všechny případy, u kterých je možné nařízení odstranění stavby.

Další možný přístup k pojmu černé stavbě též představuje přístup Karla Černína, který za černou stavbu považuje pouze tu stavbu, která od svého počátku nepovolená.<sup>50</sup> Posledním vymezením, které považuji pro vymezení černé stavby relevantní, je přístup Jiřího Kubíka, který u černých staveb zdůrazňuje jejich povahu, jakožto důsledek stavebně právní nekázně, a to na úseku veřejně právní úpravy stavebním zákonem (otázkou tedy zůstává, kam zařadit stavby, u kterých bylo povolení zrušeno, kde absentuje prvek porušení stavební kázně).<sup>51</sup>

Na základě těchto jednotlivých vymezení lze dojít k závěru, každá z těchto definic se v určité oblasti překrývá s jinou definicí. Z tohoto důvodu můžeme v nejširším možném smyslu za černé stavby považovat stavby, které jsou v rozporu s právem, a to jak v rozporu s právem veřejným směřujícím k ochraně veřejného zájmu, nebo v rozporu s právem soukromým směřujícím k ochraně vlastníka před neoprávněným zásahem do jeho vlastnického práva. Vzhledem ke skutečnosti, že tento názor není převažující, nepovažuji takto široké vymezení za vhodné, a jako vhodnější považuji stavby provedené neoprávněně na cizím pozemku ve smyslu občanského zákoníku nazývat pouze jako „*neoprávněné stavby*“, a *contrario* k stavbám „*nepovoleným*“. V nejužším smyslu jsou černé stavby vnímány jako stavby, které jsou od svého počátku nepovolené, tedy ty, které od počátku nedisponují nezbytnou veřejnoprávní aprobací. Toto vnímání považuji též za nevhodné, neboť tímto některé stavby, které jsou v rozporu s právními předpisy, a jsou upraveny stejným, či podobným procesním rámcem, nejsou považovány za stavby černé (zejména s ohledem na systematiku Nového stavebního zákona, podobnosti úpravy odstranění a možné legalizace stavby *ex post*). Tento přístup zřejmě koresponduje i s judikaturou

---

<sup>48</sup> FIALA, Josef, STAŠA, Josef: Neoprávněná stavba. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>49</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu.

<sup>50</sup> ČERNÍN, Karel: Řízení o nepovolené stavbě, In: Stavební právo Bulletin, vydání 2/2020.

<sup>51</sup> Srov. KUBÍK, Jiří: Nařízení odstraňování staveb podle nového stavebního zákona, In: Stavební právo Bulletin, vydání 4/2021.

Nejvyššího správního soudu, který jako černou stavbu označil i stavbu, u které její povolení bylo zrušeno, ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1 písm. e) Stavebního zákona z roku 2006.<sup>52</sup>

Pro účely této práce (což zároveň považuji za nejvhodnější přístup), za černé stavby považuji ty stavby, které podléhají možnému nucenému odstranění ze strany správního orgánu, a to primárně z důvodu nedodržení stavebně právní kázně ze strany stavebníka. Toto vymezení považuji za vymezení, které je kompromisem mezi právními názory, a dále nejlépe vyhovuje systematické stavebních zákonů (pomineme-li systematicky nesprávně zařazený pojem stavby nebezpečné ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona), a zřejmě s tímto vymezením Nový stavební zákon počítá, když s tímto pojmem v tomto smyslu pracuje v důvodové zprávě k Novému stavebnímu zákonu.<sup>53</sup> Nutno je však podotknout, že pokud za černé stavby považujeme všechny (vyjma případu v ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona) stavby uvedené v ustanovení § 250 odst. 1 Nového stavebního zákona, je vhodné rozdělovat dvě kategorie těchto staveb, a to stavby od počátku černé, a dále stavby, které se černou stavbou stanou ex post.<sup>54</sup>

Tento výstup v podobě obecné definice černých staveb však v realitě nepodává komplexní představu o hranicích pojmu černé stavby. Tato definice musí být vykládána s ohledem na pojem stavby jako takové, popsané v kapitole 1 této práce, a dále s ohledem na ostatní ustanovení stavebně právních předpisů a obecných principů stavebního práva, a zejména na procesněprávní úpravu povolování a užívání staveb.

## 2.2. Východiska a principy právní úpravy černých staveb

Právní úprava stavebního práva ve své zjednodušené podstatě představuje kolizi dvou základních aspektů stavebního práva, kterými na jedné straně je vlastnická svoboda, jakožto ústavně zaručená svoboda Listinou základních práv a svobod, a na straně druhé snaha, aby výstavba probíhala systematickým, bezpečným a udržitelným způsobem. Tato kolize je nejvíce patrná právě v situacích, kdy je třeba tyto dva limity postavit do přímého kontaktu u provedených, či prováděných staveb, u kterých hrozí jejich nařízení odstranění, které může představovat likvidaci ekonomické hodnoty. Nejvyšší správní soud tento spor základních hodnot spojuje též s principem proporcionality, kdy uvádí, že „*nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění "černých staveb" došlo vždy, za všech okolností.*“<sup>55</sup> Postup, při kterém by nutně

<sup>52</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117.

<sup>53</sup> Pozn. opačný názor vyjádřen ONDROU, Martinem.: *Provádění staveb a jejich změn*. Praha: Leges, 2020, 162 s.

<sup>54</sup> Srov. názor STAŠI, Josefa: *Režimy provádění stavebních záměrů po „velké“ novele stavebního zákona*.

Stavební právo: bulletin, vydání 3/2012.

<sup>55</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56.

docházelo k nařízení odstranění všech černých staveb, za všech okolností, by tak představoval nepřiměřený zásah do vlastnického práva stavebníka či vlastníka stavby. Obdobně situaci hodnotí též Evropský soud pro lidská práva, v souvislosti s právem na ochranu obydlí jako části článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. V souvislosti s právem na ochranu jediného obydlí se Evropský soud pro lidská práva vyslovil následovně: „Dle této ustálené judikatury Soudu je při posuzování nezbytnosti zásahu v případech ztráty jediného obydlí vyžadována nejen opora v hmotném právu, ale i procesní záruky umožňující zvážení zájmů chráněných článkem 8 Úmluvy. Ztráta obydlí je totiž nejzávažnějším zásahem do práva na respektování obydlí a osoba, která čelí takovému zásahu, musí mít možnost uplatnit námitky proti tvrzené nepřiměřenosti daného opatření před nezávislým soudem. Jde-li o nepovolenou stavbu, je přitom nutné vzít mj. v úvahu, (i) zda obydlí bylo vybudováno nezákonně, (ii) zda k tomu došlo vědomě či nevědomě, (iii) jaká je povaha a závažnost nezákonného jednání, (iv) jaká je povaha zájmu sledovaného odstraněním stavby, (v) zda osoby, které mají ztratit své obydlí, mají k dispozici jiné přiměřené ubytování, případně (vi) zda existují jiné méně přísné možnosti, jak danou situaci vyřešit.“<sup>56</sup>

Ústavní soud se k tomuto střetu též vyjadřuje, a to následovně: „Rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezbavuje je právní ochrany.“<sup>57</sup>

Vhodným příkladem k ilustraci tvoří též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, který se zabýval nařízením odstranění stavby garáže, vč. jejího oplocení, která byla provedena bez příslušného stavebního povolení. Tato stavba však ani kladným stavebním povolením nemohla disponovat, neboť tato stavba byla umístěna v ploše, která podle tehdy platného územního plánu měla sloužit pro umístění pozemní komunikace. Tato stavba jako taková zcela jistě byla černou stavbou, avšak k jejímu nařízení odstranění nedošlo, neboť došlo ke změně územního plánu, který tvořil jedinou překážku možné veřejnoprávní aprobace této stavby. Řízení o odstranění stavby bylo v tomto případě přerušeno do doby, než byl vydán nový územní plán.

Nový stavební zákon explicitně vyjmenovává jako svůj cíl pouze ochranu zájmu veřejného, jak je tomu například v ustanovení § 1 odst. 3 Nového stavebního zákona, kde je účel stavebního

---

<sup>56</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 4. 2016, č. 46577/15, Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku.

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. I. ÚS 1956/19.

zákona vymezen jako snaha o zajištění ochrany veřejných zájmů, kvality výstavby, architektonického zpracování, či udržitelného rozvoje.

Nelze však opomenout, že stavební právo tvoří podoblast práva správního, a je tedy nutné mezi východiska stavebního práva a úpravy černých staveb zařadit i základní východiska práva správního, zejména zásady snahy smírného řešení (projevem např. institutu fikce udělení výjimky z požadavku na umístování staveb ve smyslu ustanovení § 256 odst. 2 Nového stavebního zákona), či zásady hospodárnosti postupů správního úřadu (projevem např. institutu společného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a kolaudačním rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 256 odst. 4 Nového stavebního zákona). Opomenout nelze ani účel stavebního práva spočívající v ochraně vlastnického práva, patrný například v institutu námitek v rámci řízení na úseku stavebního práva,<sup>58</sup> či povinnosti provádění stavby v souladu se soukromoprávním oprávněním z hlediska vlastnického práva.<sup>59</sup>

Právní úprava černých staveb je charakteristická silnou preventivní a sankční funkcí, ať už v rámci administrativní odpovědnosti, tak též hrozbou sankce v podobě odstranění stavby. Provedení stavby na černo představuje porušení stavebně právní kázně, které by mělo být sankcionováno, a tato právní úprava by tedy měla, s ohledem na mnoho potenciálně dotčených dílčích veřejných zájmů, výrazně odrazovat stavebníky od porušování stavebního práva. Tomuto přístupu koreluje i snaha o to, aby porušení stavebně právních předpisů nepředstavovalo pro stavebníka jednodušší cestu oproti klasickému předběžnému povolení, jak též uvádí Nejvyšší správní soud.<sup>60</sup>

Nutno však doplnit, že samotné nařízení odstranění stavby nepředstavuje trest jako takový, ten představuje úprava přestupků na úseku stavebního řádu.<sup>61</sup> Judikatura Ústavního soudu na tyto teze navazuje a tvrdí, že není akceptovatelné provádění stavby, kdy stavebník vědomě počítá s možným odstraněním stavby a s udělením finanční sankce, a až poté se snaží o uvedené této stavby do souladu se zákonem.<sup>62</sup>

Hlavním východiskem právní úpravy černých staveb je tedy snaha o nastavení kompromisního řešení situací, kdy by odstranění černé stavby představovalo pro stavebníka či vlastníka stavby nepřiměřený následek, avšak při zhodnocení veřejného zájmu, oprávněných soukromých zájmů dotčených sousedů a potenciálního zásahu, který černá stavba představuje, a to za účelem nápravy vadného stavu. Co se týče obecných principů zasahujících do oblasti černých

---

<sup>58</sup> Viz ustanovení § 190 Nového stavebního zákona.

<sup>59</sup> Viz ustanovení § 187 Nového stavebního zákona.

<sup>60</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.

<sup>61</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31.

<sup>62</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. IV. ÚS 121/10-1.

staveb, ty zůstávají oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006 téměř neměnné. Změnu představuje pouze snaha zákona o regulaci problému rozestavěnosti staveb, tedy staveb povolených, avšak po dlouhou dobu fyzicky neprovedených. Rozestavěné stavby bezpochyby představují potenciální ohrožení veřejných zájmů, jak z hlediska ochrany života a zdraví, tak z hlediska narušení estetické funkce sídelního útvaru. Nový stavební zákon tak přináší doplňkovou ochranu proti „věčným stavenišťům“, čímž dále rozvíjí základní účel stavebního práva specifikovaný v ustanovení § 1 odst. 3 Nového stavebního zákona.<sup>63</sup> Této změně koresponduje i nový typ černé stavby, která se stala černou v důsledku jejího nedokončení ve stanovené lhůtě.

Ačkoliv záměrem této práce jsou primárně stavby, nelze opomenout fakt, že stavební právo pracuje i s díly které nejsou stavbou (terénní úpravy a zařízení), na které se právní úprava černých staveb uplatní obdobně.<sup>64</sup>

### 2.3. Vznik a zánik černé stavby

Vznik černé stavby není Novým stavebním zákonem explicitně stanoven. Jedná se však o podstatný okamžik, který primárně odůvodňuje uplatnění procesně právního postupu vůči černé stavbě, a vymezuje okamžik, ve kterém je naplněna skutková podstata přestupků na úseku stavebního práva. Vzhledem k tomu, že okamžik vzniku stavby není explicitně stanoven, podléhá i tato skutečnost výkladu. Při hodnocení černé stavby lze do určité míry vycházet ze samotného vnímání pojmu stavby a jejího vzniku. Podle ustálené judikatury je stavbu nezbytné vnímat v dynamickém hledisku, tedy nikoliv pouze jako výsledek stavební činnosti, ale též jako samotný proces realizace stavebního díla.<sup>65</sup> Začátek stavby, a tedy i počátek existence černé stavby, vykládá Nejvyšší správní soud následovně: „Podle ustálené praxe se stavba považuje za zahájenou provedením prvních stavebních či jiných prací na staveništi směřujících k realizaci stavby podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení.“<sup>66</sup> V shora uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval (s ohledem též na předchozí judikaturu)<sup>67</sup> že za zahájení stavby nelze považovat skryvku ornice, úklid plochy staveniště, výkop ohledávacích sond, či jiné přípravné práce, které samy o sobě netvoří hmotný projev budoucího objektu. Pro doplnění lze však uvést, že za hmotný projev není možné považovat pouze stavební práce spočívající v přetváření stavebního materiálu v jiný objekt, ale též výkopové práce základů, jak bylo vysloveno Ústavním

---

<sup>63</sup> Srov. důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. k ustanovení § 198.

<sup>64</sup> Viz ustanovení § 261 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>65</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1118/2005.

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009 – 168.

<sup>67</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 40/09, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 Ads 17/2008 – 68 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003.



soudem v usnesení ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. II. ÚS 40/09. Vzhledem k podstatnému zachování pojmu stavby Novým stavebním zákonem se tato judikatura jeví jako nadále aplikovatelná.

Tento přístup k vzniku černé stavby vyhovuje obecným principům správního a stavebního práva, zejména principu ochrany veřejných zájmů a principu zamezení likvidace ekonomické hodnoty. Toto vymezení lze chválit z pohledu snahy o proaktivní přístup ze strany správních orgánů, vzhledem k tomu, že nedostavěná stavba též představuje ohrožení veřejného zájmu, či z pohledu snahy o omezení potenciální likvidace ekonomické hodnoty. Negativem je nízká úroveň právní jistoty z důvodu užití neurčitého pojmu stavebních či jiných prací. Otázkou je, zdali existuje jiné, vhodné řešení, které by nedostatek právní jistoty eliminovalo, a to s ohledem na velmi široký pojem stavby, a zdali by toto řešení bylo s to obstát do budoucna, s ohledem na nové stavebně technologické postupy. V tomto případě považuji prvek právní nejistoty za opodstatněný potenciálním vážným zásahem do veřejných zájmů. Právní nejistota je dále částečně oprávněna z důvodu jistého benevolentního přístupu vůči stavebně právním předpisům ze strany stavebníka, neboť ve většině případech by se do této situace nedostal bez vlastního protiprávního přičinění (pomineme-li některé situace zrušení pravomocných rozhodnutí v rámci přezkumného řízení či postupů podle soudního řádu správního).<sup>68</sup>

Vznik černé stavby kromě prvku hmotného projevu stavby jako takové, musí být kumulativně doplněn o prvek protiprávnosti, a to ve smyslu jednotlivých důvodů vzniku černé stavby uvedených v ustanovení § 250 odst. 1 Nového stavebního zákona, přičemž tyto dva momenty nemusí nutně časově splývat. Vznik protiprávního prvku může představovat plynutí času, podstatné odchylení od projektové dokumentace, právní moc zrušujícího rozhodnutí či rozsudku, či obecné porušení stavebně právních předpisů (požadavků na výstavbu) či územně plánovací dokumentace. Tyto jednotlivé skutečnosti jsou dále rozebrány v části kategorizace černých staveb.

Obdobně jako vznik černé stavby, i její zánik představuje podstatný okamžik. Prvním okamžikem zániku černé stavby je její zánik ve fyzickém pojetí, tedy zánik stavebního díla, jako takového. Nový stavební zákon opět nestanovuje explicitní okamžik zániku stavby, a tedy východisko přináší stávající judikatura. Shodně se vznikem stavby je rozhodující hmotný projev stavebního díla. Oproti vzniku, stavba zaniká v okamžiku, kdy nadále není patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, nejčastěji formou destrukce všech obvodových zdí.<sup>69</sup> Toto vymezení

---

<sup>68</sup> Pozn. některé situace stavby, která se stane černou z důvodu zrušení pravomocného rozhodnutí lze označit jako zapříčiněné stavebníkem, což je uvedeno v kapitole opakované řízení.

<sup>69</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013 – 41.

zániku stavby je relativně setrvalé, jak dokládá soudní judikatura<sup>70</sup> jak za účinnosti Stavebního zákona z roku 1976, tak Stavebního zákona z roku 2006. Vzhledem k zachovalé povaze a pojmu stavby i Novým stavebním zákonem, není důvod se domnívat, že by tato judikatura neměla být aplikovatelná nadále. Pro doplnění kontextu je vhodné zmínit, že při vymezení okamžiku zániku stavby zřejmě hrála podstatnou roli snaha obcházet stavebně právní předpisy provedením „komplexních rekonstrukcí“, při kterých došlo fakticky k přetvoření celé stavby vyjma několika základních fragmentů.

Černou stavbu však nemusí představovat pouze novostavba, avšak i nástavba, přístavba či stavební úprava. Černá stavba v tomto smyslu zaniká faktickým odstraněním této nástavby, přístavby, či stavební úpravy, resp. navrácením do původního stavu. Za fyzické odstranění černé stavby lze považovat též fyzickou nápravu protiprávního stavu u staveb, které nevyžadují povolení. Černá stavba, oproti klasickým stavbám dále může zaniknout pouze procesně právně, tedy stavba bude stále stavbou, ale dojde k zániku protiprávního vadného stavu, a to například prostřednictvím dodatečného povolení stavby.

#### **2.4. Kategorizace od počátku černých staveb**

Stavební právo v České republice je charakteristické svým výčtem právních důvodů, pro které je stavba černou, či se černou stane. Výčet jednotlivých důvodů obsahuje jak Stavební zákon z roku 1976 tak Stavební zákon z roku 2006. Nový Stavební zákon se v tomto nijak neliší. Zákonodárce tak stanovuje potenciální okruh situací, u kterých může převážit veřejný zájem na odstranění stavby nad zachováním její ekonomické hodnoty, případně umožňuje situaci dodatečně napravit. Přestože rozdíl v ustanovení § 129 odst. 1 Stavebního zákona z roku 2006 a ustanovení § 250 odst. 1 Nového stavebního zákona není nikterak dramatický, vlivem ostatních změn stavebního práva, nabírají jednotlivé druhy černých staveb nový obsah a rozměr, pro který považují za důležité se jednotlivým druhům černých staveb podrobněji věnovat.

Nový stavební zákon shodně se svými předchůdci černé stavby uvádí v ustanovení § 250 odst. 1, a to bez další kategorizace, a tedy se lze domnívat, že jednotlivé důvody, pro které je stavba černou staví na roveň. Vzhledem ke skutečnosti, že mezi stavbami od počátku černými a stavbami, které se černou stanou, se nacházejí poměrně zásadní rozdíly, považují za vhodné tyto dvě kategorie striktně oddělovat. Stavbou od počátku černou je stavba nepovolená, stavba provedená

---

<sup>70</sup> srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 9 Ca 257/2004-48, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41.

v rozporu s povolením, stavba v rozporu se stavebními předpisy a stavba v rozporu s vydanou územně plánovací dokumentací.

#### **2.4.1. Stavba nepovolená**

Prvním typem černé stavby je stavba uvedená v ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona, stavba nepovolená, tedy stavba, která *je prováděna nebo byla provedena bez povolení*.<sup>71</sup> Jedná se o znění ustanovení obdobné Stavebnímu zákonu z roku 2006, avšak vlivem změny základního rámce povolovacích procesů na úseku stavebního práva nabírá nový obsah. Jedná se o nejčastější druh černé stavby, a vyplývá z obecné premisy, že pokud zákon nestanoví jinak, všechny stavby musí disponovat veřejnoprávní aprobací ze strany správního orgánu.<sup>72</sup>

Stavební zákon z roku 2006 byl charakteristický rozdělením povolení stavby na dvě relativně samostatná řízení (resp. tři, avšak kolaudační řízení nemá významnou roli pro problematiku černých staveb) s mnoha procesními alternativami. Původní územní řízení, jeho procesní alternativy, územní souhlas, stavební řízení a jeho procesní alternativy a řízení, ohlášení stavby, či společné řízení a jeho alternativa jsou nově inkorporovány do jediného procesního režimu, a to řízení o povolení záměru. Stavba nepovolená podle Stavebního zákona z roku 2006 představovala stavbu bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se na tuto stavbu nevztahuje výjimka ve smyslu ustanovení § 79 odst. 2 Stavebního zákona z roku 2006, tak i stavba bez stavebního povolení či bez povolení ohlášení, pokud se na tuto stavbu nevztahuje výjimka ve smyslu ustanovení § 103 Stavebního zákona z roku 2006. Ačkoliv se tato změna jeví jako poměrně formální pro účely kategorizace černých staveb, společně s novou kategorizací staveb na drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní, představuje tato kategorie též věcnou změnu rozšířením výčtu staveb, na které se nevztahuje povinnost disponovat alespoň územním povolením.

Definice od počátku nepovolené stavby je relativně jednoduchá a přímá, která nepřipouští varianty různého výkladu. Potenciální prostor pro interpretaci pojmu stavby nepovolené připadá v úvahu pouze v rámci obecné kategorizace staveb, tedy při určení, pod jaký bod přílohy k Novému stavebnímu zákonu lze konkrétní stavbu podřadit, a tedy při zjištění, zdali konkrétní stavba vůbec vyžaduje kladné rozhodnutí o povolení záměru.

Nový stavební zákon (kontinuálně se Stavebním zákonem z roku 2006) přesněji neupravuje okruh staveb, které ačkoliv musejí být povoleny, nejsou černou stavbou. Jinak řečeno „stejně nepovolenou stavbou“ je stavba vodní elektrárny, tak i stavba pro reklamu. Tato skutečnost

---

<sup>71</sup> Ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona.

<sup>72</sup> Viz ustanovení § 171 Nového stavebního zákona.

však podle mého názoru nepředstavuje nepřiměřenou překážkou výkonu vlastnického práva, či přílišnou tvrdost zákona.<sup>73</sup>

Stavba od počátku nepovolená se černou stavbou stává, obdobně jako při vzniku stavby, od okamžiku, kdy hmotný projev stavebníka, resp. jeho stavební činnost, představuje záměr provést stavbu, která vyžaduje povolení. Tento závěr je podpořen též účelem úpravy černých staveb, tedy ochranou stavebně právní kázně a ochranou veřejného zájmu. Z hlediska zachování hospodářské hodnoty je dále smysluplnější, aby správní orgán měl možnost potenciální ztrátě na straně stavebníka zamezit co nejdříve.

Z hlediska přestupků na úseku stavebního práva by se druh, rozloha, a účel od počátku nepovolené stavby měl projevit do výše trestu, neboť různé stavební záměry představují různou míru zásahu do dotčeného veřejného zájmu, a tedy i její společenskou škodlivost, příp. míru zjevné bezohlednosti vůči stavebně právním předpisům.

Stavby od počátku nepovolené mohou být dodatečně legalizovány prostřednictvím dodatečného povolení, které je řešeno v následujících částech této práce.

Pozornost zaslouží skutečnost, že stavbou nepovolenou je stavba, která je prováděna bez pravomocného povolení. Miroslava Kývalová uvádí následující: „*jako provádění stavby bez příslušného povolení vyžadovaného stavebním zákonem bude hodnocena též situace, kdy stavba byla projednána například ve stavebním řízení, bylo již vydáno stavební povolení, avšak stavebník zahájil realizaci stavby dříve, než vydané rozhodnutí nabylo právní moci.*“<sup>74</sup> Pokud tedy stavebník započne provádět stavbu (pozn. nikoliv pouze přípravné práce, ale fyzický hmotný projev stavby), je na místě ze strany stavebního úřadu řízení o povolení záměru zastavit, a zahájit řízení o nařízení odstranění stavby. Zdali však má stavební úřad tímto způsobem postupovat, by mělo být hodnoceno s ohledem na skutečnost, zdali překážkou nabytí právní moci rozhodnutí je podané odvolání, či nikoliv. Lze se domnívat, že případ, kdy stavebník započne provádět stavbu před nabytím právní moci rozhodnutí o povolení záměru, proti kterému žádný účastník řízení nepodal odvolání, a přesto stavební úřad řízení o povolení záměru zastavil a zahájil řízení o nařízení odstranění stavby, se v praxi nebude často vyskytovat, a to z důvodu nedostatku důkazů o skutečnosti, že stavebník započal stavbu provádět.<sup>75</sup> Pokud by stavební úřad měl prokázané, že stavebník započal provádět stavbu po vydání rozhodnutí o povolení záměru, avšak před nabytím právní moci tohoto rozhodnutí, proti kterému nebylo podáno odvolání, zřejmě je na místě toto

---

<sup>73</sup> pozn. ve smyslu ochrany vlastnického práva a posuzování staveb optikou „míry“ nezákonnosti stavby, jak uvádí Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 5. 2020, č. j. I. ÚS 1956/19.

<sup>74</sup> KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 956.

<sup>75</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 956.

řízení nezastavovat, a nezahajovat řízení o nařízení odstranění stavby, a to s ohledem na soulad stavby s veřejným zájmem,<sup>76</sup> nízkým stupněm porušení stavebně právní kázně, a ne hospodárností takového řízení.

#### **2.4.2. Stavba v rozporu s povolením**

Stavba v rozporu se stavebním povolením je upravena v ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona. Jedná se o stavbu, která byla řádně povolena v rámci řízení o povolení záměru, avšak její provedení neodpovídá tomuto pravomocnému povolení. Tento důvod černé stavby je obdobně jako předchozí druh svojí definicí zcela převzat ze Stavebního zákona z roku 2006, avšak změnou ostatních ustanovení a koncepcí stavebního práva byl změněn obsah tohoto pojmu. Předchozí judikatura by však v tomto smyslu měla být stále aplikovatelná.

Rozhodnutí o povolení stavebního záměru je poměrně specifické svojí výrokovou částí. Rozhodnutí o povolení primárně směřuje k povolení konkrétního, specifického stavebního záměru, který je jednoznačně identifikován svojí projektovou dokumentací, která je do rozhodnutí inkorporována v její výrokové části. Tímto se projektová dokumentace váže na oprávnění, jež je obsahem rozhodnutí o povolení záměru, a na základě tohoto povolení není stavebník oprávněn provést stavbu od této dokumentace odlišnou.

Vzhledem k této skutečnosti se tento druh stavby stane černou v okamžiku, kdy se stavebník v rámci umístění či provádění stavby podstatně odchýlí od projektové dokumentace, která je integrována do rozhodnutí o povolení záměru, nebo se podstatně odchýlí od podmínek oprávnění provést záměr.<sup>77</sup> Stavbu v rozporu s povolením je však třeba odlišit od situací změny stavby před dokončením a řešení odchylek od projektové dokumentace v rámci kolaudačního řízení.

Rozdíl oproti stavbě v rozporu s povolením, stavbě v úplném souladu s povolením, stavbě podléhající změnou stavby před dokončením a stavbě odchylné od projektové dokumentace v rámci kolaudačního řízení spočívá v povaze odlišností stavby od projektové dokumentace a dále od postupu stavebníka. Změna stavby před dokončením se oproti stavbě v rozporu se stavebním povolením liší ve skutečnosti, že ke změně stavby oproti rozhodnutí fyzicky nedošlo, tedy v rámci řízení o změně stavby před dokončením lze řešit pouze neprovedené změny stavby. V případě, pokud by v rámci probíhajícího řízení došlo k provádění zamýšlených změn stavby oproti

---

<sup>76</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. I. ÚS 1956/19, zejm. bod 34: „Excesivní výkon veřejné moci jen proto, aby bylo dosaženo litery zákona, představuje ad absurdum robotické pojetí automatizace státní správy. Česká republika je státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka, pročež je mechanický výkon státní správy, zasahující do práva zaručeného čl. 11 Listiny.“

<sup>77</sup> Srov. MARTIN, Ondra: provádění staveb a jejich změn. Praha: Leges, 2020, s. 163.

rozhodnutí, stavební úřad by měl řízení o změně stavby před dokončením pro neopodstatněnost zastavit, a postupovat prostřednictvím nařízení odstranění stavby.<sup>78</sup>

Odlišení nepodstatných odchylek stavby, a stavby v rozporu s povolením záměru není oproti předchozímu příkladu vymezeno přesnou hranicí. Nepodstatné odchylky nemají svojí zákonnou definici, a tedy se jedná o neurčitý právní pojem podléhající interpretaci. Jistou oporu v jejich definici poskytuje ustanovení § 233 odst. 2 Nového stavebního zákona, které uvádí, že *„nemění-li se jimi (pozn. myšleno nepodstatnými odchylkami) půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahuje-li se do nosných konstrukcí stavby, nemění-li se způsob užívání stavby a nedochází-li k negativnímu ovlivnění požární bezpečnosti, stavební úřad k těmto odchylkám nepřihlíží.“* Zároveň však toto ustanovení připouští existenci jiných nepodstatných odchylek, které jsou projednávány v rámci kolaudačního řízení (což představuje podstatný rozdíl oproti předchozí úpravě, která neupravovala nepřihlížení k určitým odchylkám).

S ohledem na citované ustanovení lze mezi nepodstatné odchylky řadit i změny stavby od projektové dokumentace způsobené chybou měření, kterými se mění půdorysný či výškový rozsah stavby, změny, které zasahují do nosných konstrukcí, či negativně ovlivňují požární bezpečnost, avšak zanedbatelným způsobem a se zanedbatelnými účinky.

Lze se domnívat, že nepodstatnost odchylky od projektové dokumentace bude vykládána shodně s výkladem za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006. Nepodstatné odchylky lze vykládat jako takové odchylky, které nepředstavují negativní zásah do chráněných veřejných zájmů, zájmů třetích osob, nebo touto odchylkou nedochází k vybočení z dosavadního oprávnění stavebníka,<sup>79</sup> a tedy touto odchylkou není způsobena nutnost nového rozhodnutí o povolení stavebního záměru pro naplnění účelu stavebního práva.<sup>80</sup>

Otázkou zůstává, jak bude neurčitý právní pojem nepodstatných odchylek aplikován s ohledem na skutečnost, že k některým odchylkám se ze zákona nepřihlíží. S ohledem na znění ustanovení přichází v úvahu dvě možnosti výkladu.

První z nich je, že všechny odchylky, kterými se nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, nezasahují do nosných konstrukcí, nemění se jimi způsob užívání stavby ani nedochází k negativnímu ovlivnění požární bezpečnosti, lze bez dalšího považovat za nepodstatné, a tedy se k nim nepřihlíží. Tento výklad se však podle mého názoru není s to zajistit naplnění účelu stavebního práva.

---

<sup>78</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 889; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 220/2004-45.

<sup>79</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50.

<sup>80</sup> Srov. rozsudek Vrhelního soudu v Praze ze dne 3. 9. 2002, sp. zn. 5 A 169/2000.

Vhodnější z hlediska naplnění účelu stavebního práva je výklad, že k shora uvedeným odchylkám bude nepřihlíženo pouze za předpokladu, že jsou nepodstatné. Tedy až po zhodnocení jejich nepodstatnosti lze přistoupit k nepřihlížení k těmto odchylkám. Vzhledem k neurčitosti tohoto ustanovení nepodstatných odchylek však finální odpověď přinese až praxe.

U odchylek v oblasti požární bezpečnosti vyvstává otázka a to, zdali stavební úřad má dostatečnou pravomoc k tomu přezkoumat v rámci kolaudačního řízení, že odchylka nepředstavuje negativní ovlivnění požární bezpečnosti, když Nový stavební zákon stále v oblasti požární bezpečnosti postupuje prostřednictvím závazných stanovisek dotčeného orgánu u staveb kategorie II. a III. z hlediska požární bezpečnosti.<sup>81</sup> V tomto případě by tedy posouzení nepodstatných odchylek prováděl dotčený orgán na úseku požární bezpečnosti závazným stanoviskem, jakožto podkladem pro navazující kolaudační řízení.

Nepodstatné odchylky oproti předchozí právní úpravě dále neřeší oblast památkové ochrany, kde to opět není stavební úřad, kdo má působnost v oblasti posuzování dotčených zájmů na úseku památkové ochrany.<sup>82</sup> Střet mezi odchylkami, ke kterými se smyslu Nového stavebního zákona nepřihlíží, a dotčeným zájmem památkové ochrany není podle mého názoru slučitelný, což představuje další nedostatek Nového stavebního zákona. Není tedy zřejmé, zdali se k některým odchylkám od projektové dokumentace stavebního záměru nepřihlíží (ve smyslu ustanovení § 233 odst. 2 Nového stavebního zákona), nebo zdali bude ze strany stavebníka nutné doložit závazné stanovisko na úseku památkové ochrany. Nutno podotknout, že i odchylky jevící se jako velmi zanedbatelné (druh nátěru stavby, zásah do architektonického prvku s historickou hodnotou, výplně oken) představují poměrně zásadní otázku na úseku ochrany památek. Tímto se však Nový stavební zákon nezabýval dostatečně.

Otázka vymezení černé stavby v rozporu s vydaným povolením je tedy poněkud problematická, posuzujeme-li tyto černé stavby ve vztahu k nepodstatným odchylkám, které mohou být projednány v rámci kolaudačního řízení, a tedy nejsou důvodem pro vznik černé stavby. Tato otázka může představovat snížení ochrany dotčeného zájmu památkové péče. Pro stavebníka v tomto smyslu se jeví jako nejjistější pokusit se projednat odchylky od projektové dokumentace co nejdříve, pro zamezení hospodářské škody. Úprava nepodstatných odchylek, zejména vynětí původní podmínky, že aby odchylka byla nepodstatná, nemění se jí vzhled stavby, a dále se nejedná o kulturní památku, může mít zásadní dopady.

Domnívám, že přístup stavebních úřadů bude zdrženlivý a při posuzování nepodstatných odchylek nedojde k zásadní změně oproti praxi za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006.

---

<sup>81</sup> Viz ustanovení oddílu druhého a třetího části druhé zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, v platném znění.

<sup>82</sup> Viz ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění.

Shodně tak pravděpodobně bude zachována praxe vydávání závazných stanovisek (u těch dotčených zájmů, kde závazná stanoviska byla zachována) pro zhodnocení „nepodstatnosti“ odchylky.<sup>83</sup> V každém případě se podle mého názoru jedná o otázku, která mohla být Novým stavebním zákonem poměrně jednoduše postavena najisto, aby nečinila výkladové obtíže, obzvláště když tento výklad může zapříčinit posuzování stavby jako černé ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona.

Stavby v rozporu s vydaným povolením mohou být dodatečně legalizovány v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, shodně jako stavby nepovolené.

### 2.4.3. Stavba v rozporu s právními předpisy

Za černou stavbou od počátku černou lze dále považovat stavbu, která pro její legální provedení nevyžaduje rozhodnutí ze strany stavebního úřadu, avšak byla provedena v rozporu s právními předpisy.<sup>84</sup> Definice této černé stavby představuje jazykové zjednodušení černé stavby podle Stavebního zákona z roku 2006, jejímž důvodem vzniku je, že tato stavba, „*kteřá nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy.*“<sup>85</sup> Do této kategorie mohou spadat pouze stavby drobné, které jako jediné ve smyslu ustanovení § 171 Nového stavebního zákona nevyžadují povolení, tedy stavby podle přílohy č. 1 tohoto zákona. Změna oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006 spočívá zejména ve vymezení, na jaké konkrétní kategorie staveb se tento důvod vzniku černé stavby vztahuje (oproti stavbám uvedeným v ustanovení § 79 odst. 2 Stavebního zákona z roku 2006). Skutečností, že tato kategorie zahrnuje pouze stavby drobné, odpovídá i způsob jejich nápravy.<sup>86</sup>

Shodně s předchozí právní úpravou lze mít za to, že uváděnými právními předpisy budou pouze právní předpisy na úseku veřejného práva, když soukromé právo se nachází mimo působnost správních orgánů,<sup>87</sup> a dále z důvodu relativní samostatnosti práva soukromého a veřejného (obdobný střet soukromého a veřejného práva řešen v rámci soudního řízení o zrušení spoluvlastnictví nemovité věci – pozemku, a ohled na stavebně právní předpisy).<sup>88</sup> Jiného názoru je však autorský kolektiv Kanceláře veřejného ochránce práv, který má za to, že pro evidentní rozpory se soukromým právem je možné dotčenou stavbu považovat za černou stavbu (uváděný

<sup>83</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101.

<sup>84</sup> Srov. ONDRA, Martin, *Provádění staveb a jejich změn*. Praha: Leges, 2020, s. 163; (z hlediska jejího zařazení mezi stavby od počátku černé).

<sup>85</sup> Viz ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) Stavebního zákona z roku 2006.

<sup>86</sup> Viz ustanovení § 254 odst. 3 Nového stavebního zákona.

<sup>87</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: *Stavební zákon*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 958.

<sup>88</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2020, č. j. 28 Cdo 809/2020.



je příklad stavby na pozemku, jehož vlastníkem je osoba odlišná od stavebníka, a neplatností smlouvy umožňující umístění této stavby, která je deklarována soudním rozhodnutím).<sup>89</sup>

Zajímavou otázkou tedy v tomto smyslu představuje obecný požadavek, aby výstavba byla prováděna pouze na pozemcích (jakožto součást stavební kázně),<sup>90</sup> kde stavebník disponuje dostatečným oprávněním k umístění stavby, ve smyslu ustanovení § 187 Nového stavebního zákona, a tedy zdali stavba tzv. neoprávněná, tedy umístěna bez věcněprávního titulu, představuje čistě z tohoto důvodu stavbu černou. Tzv. neoprávněné stavby jsou řešeny soudy v rámci pravomoci podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění. Tato otázka do jisté míry je řešena v rámci kopcepce *superficies solo cedit*, kdy taková stavba se stává součástí pozemku,<sup>91</sup> případně zakotvením možnosti soudního rozhodnutí o navrácení pozemku do původního stavu.<sup>92</sup> Řešení prostřednictvím postupů stavebního zákona se jeví jako vhodné zejména v situacích, kdy probíhá provádění stavby, a tedy zde bude minimalizováno riziko soukromoprávních nároků. S ohledem na nedostatek pravomoci správních orgánů autoritativně rozhodovat o otázkách vyplývajících z vlastnického práva je nutné konstatovat, že tyto stavby nejsou stavbami černými.<sup>93</sup>

Právními předpisy, o které půjde v případě černé stavby nevyžadující povolení, budou zejména Nový stavební zákon, když ten nově obsahuje svoji část stavebního práva hmotného, a na tato ustanovení navazující právní předpisy konkretizující obecné požadavky na výstavbu. Může se jednat však i o ostatní předpisy, jejichž cílem je ochrana potenciálně dotčených veřejných zájmů při výstavbě, např. zákon o státní památkové péči. Vzhledem k novému druhu černé stavby za právní předpis v tomto případě nelze považovat vydaný územní plán či jinou územně plánovací dokumentaci (též když územně plánovací dokumentace není právní předpis, ale specifická forma správní činnosti svojí povahou abstraktně konkrétní).<sup>94</sup> Na druhou stranu však ustanovení § 143 odst. 1 Nového stavebního zákona uvádí, že „*Stavby se umísťují v souladu s územně plánovací dokumentací, a nebyla-li vydána, s cíli územního plánování,*“ a tedy rozpor s územně plánovací dokumentací představuje zároveň rozpor s právními předpisy. Pokud bychom však připustili tento výklad, nový druh černé stavby ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního

---

<sup>89</sup> Srov. VARVAŘOVSKÝ, Pavel, KŘEČEK, Stanislav, BĚLOHRADOVÁ, Jitka, ČERNÍN, Karel, GREGOROVÁ, Jana, NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana, VÁVROVÁ, Eva: Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 25.

<sup>90</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. II. ÚS 482/02.

<sup>91</sup> Viz ustanovení § 1084 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

<sup>92</sup> Viz ustanovení § 1085 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

<sup>93</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 957. ROZTOČIL, Aleš: Stavební zákon – online komentář, 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, k ustanovení § 129.

<sup>94</sup> Viz ustanovení § 73 Nového stavebního zákona; srov. rozsudek nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

zákona by byl zcela nadbytečný. Nový stavební zákon (shodně s předchozí úpravou) poskytuje specifický způsob nápravy, spočívající v uvedení stavby do souladu s právními předpisy ve smyslu ustanovení § 254 odst. 3, a to mimo rámec správního řízení.

Nový stavební zákon neřeší, k jakému časovému okamžiku se posuzují tyto právní předpisy, se kterými je stavba v rozporu. Obecným pravidlem pro správní řízení je posuzování skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí.<sup>95</sup> Avšak vzhledem k tomu, že jediným relevantním řízením v těchto případech je řízení o nařízení odstranění stavby, které se může časově výrazně vzdalovat od okamžiku provedení stavby, může být tento přístup absurdní. Částečně lze vycházet z judikatury Krajského soudu v Brně, kde bylo vysloveno následující: „*Soud připomíná, že stavba postavená bez stavebního povolení má být zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby.*“<sup>96</sup> Z této judikatury lze nabýt dojmu, že v případě, kdy nedochází k vedení řízení o povolení záměru, by měla být platnost a účinnost právních předpisů posuzována k okamžiku, kdy byla tato stavba zahájena. Tento okamžik se totiž časově blíží nejvíce k právní moci rozhodnutí o povolení záměru, a představuje skutečnost, kdy existuje objektivní důkaz – hmotné provedení stavby, dokazující subjektivní úmysl stavebníka stavbu provést. Pro stavebníky lze uvést poučení, aby řádně dokumentovali a datovali okamžik vzniku stavby.

V případě, pokud by však stavba v době provádění byla v rozporu s právními předpisy, ale v okamžiku zahájení řízení o nařízení odstranění stavby by stavba již naplňovala tyto právní předpisy, z důvodu jejich změny, je irelevantní, zdali tato stavba bude považována za černou či nikoliv, když nedostatek této stavby byl v důsledku změny právních předpisů zhojen. Otázku časové působnosti právních předpisů v případě tohoto druhu černých staveb však může finálně zodpovědět pouze budoucí rozhodovací praxe správních úřadů a soudů.

#### **2.4.4. Stavba v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací**

Posledním důvodem vzniku černé stavby je její rozpor s platnou územně plánovací dokumentací, ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního zákona. Tuto stavbu lze považovat za stavbu od počátku černou na základě podobnosti se stavbou v rozporu s právními předpisy. Územně plánovací dokumentace je upravena v ustanovení § 72 a následujících Nového stavebního zákona. Černá stavba ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního zákona je tedy stavba v rozporu s územním rozvojovým plánem, zásadami územního rozvoje,

---

<sup>95</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37.

<sup>96</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2022, č. j. 29 A 180/2020 – 80.

územním, či regulačním plánem. Otázkou je, zdali do této kategorie spadá i rozpor s územní studií, za předpokladu, že tato studie byla vypracována na základě požadavku územně plánovací dokumentace, když v obecné rovině územní studie nepředstavuje závazný dokument. Podle mého názoru pro prokázání souladu s územním plánovací dokumentací, kdy předmětná lokalita je řešena v územní studii, postačí předložit alternativní územní studii vyhovující zadání této studie, pokud tato studie shodně nebo lépe řeší problematické aspekty lokality specifikované v zadání studie.

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o nový důvod vzniku černé stavby je otázkou, na jaké stavby tento důvod může spadat. Zjevně se nebude jednat o stavby, které vyžadují ke svému provedení rozhodnutí o povolení záměru, když u těchto staveb dochází, resp. má docházet, k přezkumu požadavků územního plánování v rámci řízení o povolení záměru. Pokud by stavba provedená v souladu s rozhodnutím o povolení záměru byla provedena v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací, musela by zároveň být v rozporu s povolením záměru, nebo by samotné rozhodnutí muselo být v rozporu s nástroji územního plánování. Na první případ by se vztahoval důvod vzniku černé stavby podle ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona, tedy by se jednalo o černou stavbu provedenou v rozporu s rozhodnutím o povolení záměru. Druhý případ nemůže být černou stavbou, pokud toto rozhodnutí o povolení záměru nebylo zrušeno (pak by se však jednalo o stavbu, jejíž povolení bylo zrušeno), když stavebník pouze konal ve smyslu presumpce správnosti rozhodnutí. Pokud by tato stavba měla být stavbou černou pro rozpor s územně plánovací dokumentací, jednalo by se o zjevné a závažné narušení právní jistoty a legitimního očekávání.

Důvod černé stavby ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního zákona tedy může dopadat pouze na ty druhy staveb, které nevyžadují povolení, tedy na drobné stavby,<sup>97</sup> a tato situace představuje obdobnou situaci jako černé stavby provedené v rozporu s právními předpisy.

Vzhledem k této skutečnosti je však třeba klást si otázku, zdali tento důvod černé stavby není důvodem nadbytečným, když rozpor stavby s územně plánovací dokumentací představuje zároveň rozpor s právními předpisy, s ohledem na ustanovení § 143 odst. 1 Nového stavebního zákona. Rozpor stavby s územně plánovací dokumentací by však měl být posouzen jako černá stavba ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního zákona, a to s ohledem na jeho specifčnost, ve smyslu zásady *lex specialis derogat legi generali*.

Nový stavební zákon v tomto smyslu neřeší otázku časovou, tedy k jakému okamžiku se posuzuje platnost územně plánovací dokumentace, a tedy „černota“ takové stavby. Nejvyšší

---

<sup>97</sup> Viz ustanovení § 171 Nového stavebního zákona.

správní soud ČR se obecně k posuzování platnosti vyjádřil v rozsudku následovně: „Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí.“<sup>98</sup> Tento přístup však nevyhovuje stavbám, ohledně kterých se řízení o povolení záměru nevede, tedy jediné relevantní řízení o těchto stavbách je pouze řízení o nařízení odstranění stavby. Pokud bychom však shora citovanou judikaturu vztáhli na případy černé stavby ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) Nového stavebního zákona, tento výklad by představoval nepřiměřený dopad na stavby, které existovaly relativně dlouhou dobu před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby. Jako vhodnou a logickou alternativou by však mohlo být posuzování splnění požadavků k časovému okamžiku obdobně, jako u staveb nevyžadujících povolení v rozporu s právními předpisy,<sup>99</sup> k okamžiku zahájení výstavby a vzniku stavebního díla. Tento výklad však nemá oporu v zákoně ani v soudní judikatuře. Tato otázka tedy zůstává nedořešena a pro její zodpovězení je nutno vyčkat na praxi stavebních úřadů a na vytvoření soudní judikatury.

Opačným případem je situace, kdy stavba byla provedena v rozporu s územně plánovací dokumentací, avšak plynutím času dojde ke změně této dokumentace ve prospěch předmětné stavby. V tomto smyslu však je irelevantní, zdali stavba má být považována za černou stavbu či nikoliv, když právní nedostatek této stavby byl zhojen, a tedy by potenciální řízení o nařízení odstranění stavby mělo být zastaveno analogickým postupem jako u staveb nevyžadujících povolení, avšak provedených v rozporu s právními předpisy.<sup>100</sup>

V tomto ohledu je nutné pro doplnění kontextu zmínit i skutečnost, jak tento druh černých staveb může ovlivnit plánovaná změna územně plánovací dokumentace, jak například vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, ve které byla vyslovena následující myšlenka: „Nejvyšší správní soud v návaznosti na shora učiněné úvahy uvádí, že pro posouzení nastíněné sporné právní otázky nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad v řízení o odstranění stavby, pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází. V tomto ohledu bude vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž zcela zásadní význam pro postup stavebního úřadu musí mít především rozlišení jednotlivých fází procesu, v níž se příprava (změny) územního plánu nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl kupříkladu podán toliko návrh (podnět) na změnu

---

<sup>98</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37.

<sup>99</sup> Srov. část 2.4.5., stavby nevyžadující povolení této práce.

<sup>100</sup> Viz ustanovení § 254 odst. 3 Nového stavebního zákona.

*územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o využití institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o územním plánu.“<sup>101</sup>*

Ačkoliv tato judikatura dopadá na procesní postup v rámci řízení o nařízení odstranění stavby, je nutné si klást otázku, zdali stavbu v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací považovat za černou stavbu, když změna nástroje územního plánování je v dostatečně pokročilé fázi, a tedy zdali je hospodárné zahajovat řízení o nařízení odstranění stavby, obzvláště když účelem nařízení odstranění stavby není trestat, nýbrž napravit nežádoucí stav.

## **2.5. Druhy staveb, které se stanou černými**

Jak již bylo naznačeno výše, právní teoretici se neshodují na pojmu černé stavby, respektive na tom, jaké všechny důvody vedou ke vzniku černé stavby. Co se týče staveb upravených v kapitole 3.4, tyto lze považovat podle názoru většiny teoretiků za černé. Stejný závěr však nelze činit ohledně týče staveb následujících, označovaných jako stavby, které se černými stanou. Kategorizace těchto staveb jako součást pojmu černé stavby však považuji přínosné, a to primárně s ohledem na možnost jejich nuceného nařízení odstranění či zakotvení možnosti ex post nápravy jejich vadného stavu. Do této kategorie řadím stavby, jejichž pravomocné povolení bylo zrušeno, stavby, u kterých uplynula doba trvání, stavby nedokončené a stavby neobnovené.

### **2.5.1. Stavba, o které bylo povolení zrušeno**

Prvním druhem stavby, která se stane černou je stavba upravená v ustanovení § 250 odst. 1 písm. c) Nového stavebního zákona, a jedná se o stavbu, jejíž řádně vydané a pravomocné povolení stavebního záměru bylo následně zrušeno. Jedná se o druh černé stavby zcela převzaté z předchozí právní úpravy, a tedy zřejmě bude zachována též i judikatura k tomuto ustanovení. Změnu představuje pouze jiná koncepce povolovacích procesů, resp. sjednocení původního územního řízení a stavebního řízení, případně jejich procesních alternativ. Podmínkou této černé stavby je, že stavba disponovala pravomocným kladným rozhodnutím o povolení záměru, které bylo následně zrušeno, a to v rámci přezkumného řízení podle Správního řádu, či v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí ve smyslu Soudního řádu správního. Tento druh černé stavby je nutné odlišovat od jiných druhů černých staveb, u kterých původní rozhodnutí pozbylo platnosti, a to od stavby dočasné a stavby nedokončené. Černou stavbou dále není stavba, která nebyla započata, resp. nedošlo k zhotovení jejího hmotného projevu podle ověřené projektové dokumentace.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32.

<sup>102</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009 - 168.

Z tohoto důvodu též není založen důvod existence černé stavby v případě řízení o žádosti o zrušení povolení ze strany stavebníka, či v rámci řízení o povolení veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšného opatření ve smyslu ustanovení § 200 odst. 2 Nového stavebního zákona.

Specifikem tohoto druhu černé stavby je skutečnost, že nepředstavuje porušení stavební kázně ze strany stavebníka, nýbrž představuje pochybení na straně stavebního úřadu (pokud není pochybení vyvoláno stavebníkem). Tato skutečnost však není reflektována ostatními ustanoveními Nového stavebního zákona, když s touto eventualitou explicitně nepočítá úprava přestupků na úseku stavebního práva. Jedná se však o nedostatek čistě technický, když absence společenské škodlivosti jednání stavebníka je důvodem neexistence přestupku, resp. jeho materiální stránky.<sup>103</sup> Stavba, jež pozbyla povolení je též specifická zvláštním procesním rámcem řešícím tyto stavby, a to opakovaným řízením ve smyslu ustanovení § 254 odst. 2 Nového stavebního zákona.

### **2.5.2. Stavba, u které uplynula doba trvání**

Stavba dočasná je definována v ustanovení § 5 odst. 5 Nového stavebního zákona jako stavba, *u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání*. Ve všech ostatních aspektech je dočasná stavba shodná s ostatními druhy staveb, a proto i specifikum důvodu stavby, která se stane černou z důvodu uplynutí doby trvání, spočívá pouze v omezení doby trvání této stavby. Podle ustanovení § 250 odst. 1 písm. e) Nového stavebního zákona se černou stane stavba, *u které uplynula doba trvání, aniž byla do skončení této doby podána žádost o prodloužení doby trvání stavby*. Tato kategorie černé stavby vychází ze Stavebního zákona z roku 2006 s několika odchylkami. Předně Nový stavební zákon explicitně stanoví, že pokud je podána žádost o prodloužení doby trvání stavby přede dnem uplynutí doby trvání stavby, nestává se tato stavba černou (což bylo i za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006 dovozeno teoretiky,<sup>104</sup> a dále tento postup vyhovuje principu hospodárnosti řízení). S touto legislativní změnou však ustanovení připouští výklad, že samotné podání žádosti o prodloužení doby trvání stavby znemožňuje zahájení řízení o nařízení odstranění této stavby. Tímto výkladem je tedy zcela opomíjen výsledek žádosti o prodloužení doby trvání stavby. Stavba dočasná, u níž uplynula doba trvání, u které by zároveň došlo k zamítnutí žádosti o prodloužení stavby, by tedy nebyla s to naplnit tento důvod vzniku černé stavby, a bylo by nutno tuto stavbu posuzovat v rámci režimu stavby v rozporu s rozhodnutím o povolení stavebního záměru (když doba trvání je součástí výroku rozhodnutí o povolení záměru).<sup>105</sup> Zjevně tento výklad zákonodárce nezamýšlel, když stanovil i možnost podat

---

<sup>103</sup> Viz ustanovení § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>104</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 959.

<sup>105</sup> Viz. ustanovení § 211 odst. 2 písm. a) Nového stavebního zákona.

žádost o prodloužení doby trvání stavby v rámci probíhajícího řízení o nařízení odstranění stavby,<sup>106</sup> a jednalo by se zjevně o výklad v rozporu s účelem tohoto ustanovení. Tomuto nepřesnému znění ustanovení se však měl zákonodárce vyvarovat. Za stavby, u které uplynula doba trvání je tedy třeba považovat nejen stavby, u kterých uplynula doba trvání a nedošlo k podání žádosti o prodloužení doby trvání, ale i stavby, u kterých uplynula doba trvání a zároveň byla zamítnuta žádost o prodloužení doby trvání.

Stavební zákon z roku 2006 znal dva druhy stavby dočasné, přičemž u jedné z nich bylo výslovně zakázáno prodloužení její platnosti. Tento druh stavby Nový stavební zákon nezná. Dočasnou černou stavbu je možné legalizovat prostřednictvím žádosti o povolení prodloužení trvání stavby ve smyslu ustanovení § 260 Nového stavebního zákona.

### **2.5.3. Stavba nedokončená v době platnosti povolení**

Nový stavební zákon obsahuje koncepci platnosti rozhodnutí o povolení záměru v ustanovení § 198. Z důvodu rostoucího problému rozestavěnosti staveb se zákonodárce rozhodl vrátit k požadavku dokončení stavby v určité časové lhůtě, jak dříve obsahoval též Stavební zákon z roku 1976.<sup>107</sup> Rozhodnutí o povolení záměru může pozbýt platnosti jednak z důvodu, že stavebník nezačne provádění stavby v rozhodné lhůtě (shodně se Stavebním zákonem z roku 2006), avšak též z důvodu, že stavebník v rozhodné době stavbu nedokončí. Stavbou, která se stane černou z důvodu nedokončenosti je tedy ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. f) Nového stavebního zákona taková stavba, která byla započata s prováděním (resp. se tedy jedná o stavbu jako takovou), avšak v rámci stanovené lhůty nebyla dokončena. Vzhledem ke skutečnosti, že Nový stavební zákon spojuje podmínku dokončení stavby s řízením o povolení záměru, nelze tuto podmínku vztahovat na stavby drobné.

Společně s tímto novým důvodem pro vznik černé stavby je nutné si též položit otázku, co lze a co nelze považovat za dokončenou stavbu. Nový stavební zákon dokončení stavby nikterak nedefinuje, ačkoliv s tímto pojmem pracuje a spojuje s ním několik povinností, zejména stavebník musí dokončení stavby oznámit stavebnímu úřadu. Dokončení stavby tedy představuje neurčitý právní pojem, podléhající výkladu stavebního úřadu. Komentářová literatura ke Stavebnímu zákonu z roku 2006 definuje dokončenou stavbu dvěma způsoby. První z těchto způsobů je následující: *„Vydeme-li z ustálené rozhodovací praxe, lze za dokončenou stavbu považovat stavbu dokončenou nejen po stránce stavebně technické, ale i po stránce právní, tj. takovou, u níž bylo*

---

<sup>106</sup> Viz ustanovení § 254 odst. 4 Nového stavebního zákona.

<sup>107</sup> Viz ustanovení § 66 Stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s ustanovením § 20 odst. 1 písm. d) vyhlášky ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

*povoleno její užívání.*<sup>108</sup> Toto vymezení ale není slučitelné s použitím pojmu dokončení stavby ustanoveními Nového stavebního zákona, například ustanovení § 230 odst. 3 Nového stavebního zákona uvádí, že *Stavbu, která nevyžaduje kolaudační rozhodnutí, lze užívat ihned po dokončení, a to pouze v souladu s účelem vymezeným v povolení stavby. Dokončení stavby je stavebník povinen neprodleně oznámit stavebnímu úřadu. Z tohoto ustanovení se lze domnívat, že dokončenost stavby je posuzována z hlediska stavebně technického, bez ohledu na legální oprávnění užívat stavbu, když stavby podléhající kolaudaci je nutné po jejich dokončení oznámit stavebnímu úřadu.*<sup>109</sup> Z hlediska hrozící sankce, a jejího zásahu do majetkové sféry vlastníka stavby, se lze domnívat, že stavební úřady budou technickou dokončenost vykládat spíše ve prospěch vlastníka stavby, neboť se jeví jako neúčelné nařizovat odstranění stavby v případě, pokud je z převážné většiny dokončena.

#### **2.5.4. Stavba, která nebyla obnovena**

Další nový důvod existence stavby, která se stane černou, je obsažen v ustanovení § 250 odst. 1 písm. g) Nového stavebního zákona. Tento důvod věcně souvisí s institutem obnovy stavby, směřující k novému provedení, či opravení stavby podle její původního povoleného stavu a původně povolené projektové dokumentace, pokud tato stavba byla zničena či poškozena mimořádnou událostí.<sup>110</sup> Za mimořádnou událost Nový stavební zákon považuje *bezprostředně hrozící živelnou pohromu nebo závažnou havárii,*<sup>111</sup> tedy zjevně událost nepředvídatelnou a nahodilou, a zároveň nezaviněnou ze strany stavebníka či vlastníka stavby, ať už konáním, či opomenutím.<sup>112</sup> Obdobně s klasickým povolením záměru i povolení obnovy je vázáno lhůtou, ve které musí být stavba dokončena, a to deset let od právní moci rozhodnutí. Okamžik obnovy a okamžik dokončení stavby je v tomto smyslu shodný.

#### **2.6. Stavby podobné černým stavbám**

Kromě černých staveb a staveb, které se černými stanou, znají ustanovení Nového stavebního zákona další dva druhy staveb v rozporu s právní úpravou, u kterých hrozí nařízení jejich odstranění, avšak mezi černé stavby se neřadí. Jedná se o stavbu nebezpečnou, a stavbu, u

---

<sup>108</sup> KÝVALOVÁ, Miroslava; Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 18.

<sup>109</sup> Srov. MALÝ, Stanislav Stavební zákon: Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, k ustanovení § 118; srov. výklad k pojmu změny dokončení stavby v kapitole 1.3.2.

<sup>110</sup> Viz ustanovení § 264 Nového stavebního zákona.

<sup>111</sup> Ustanovení § 263 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>112</sup> Viz ustanovení § 265 odst. 1 Nového stavebního zákona.



které se dokumentace nedochovala. Vzhledem k této skutečnosti považuji za vhodné se těmito stavbami též zabývat, a to zejména z hlediska jejich vztahu k černým stavbám.

### **2.6.1. Stavba nebezpečná**

Nebezpečná stavba je upravena v ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona. Nebezpečná stavba, jak napovídá název je taková stavba, ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, majetek třetích osob, a její vlastník neodstraní tento nedostatek v návaznosti na rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovení lhůtě, vyjma případů, kdy tato stavba je kulturní památkou. Jedná se tedy o procesní řešení situací, kdy vlastník stavby řádně neplní svoji zákonnou povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu ve smyslu ustanovení § 167 Nového stavebního zákona. Nebezpečná stavba ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona je totožná svojí definicí s ustanovením § 129 odst. 1 písm. a) Stavebního zákona z roku 2006. Lze tedy tvrdit, že při výkladu tohoto ustanovení též nedošlo k výrazné změně.

Ačkoliv nebezpečné stavby Nový stavební zákon upravuje ve stejném ustanovení, jako černé stavby, systematicky tyto stavby nepatří do úpravy černých staveb, když obdobné případy nebezpečných staveb jsou upraveny v ustanovení § 295 Nového stavebního zákona v rámci dílu „stavební kontrola“ (obdobně se Stavebním zákonem z roku 2006, hlavou II, stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu). Ustanovení o tomto typu nebezpečných staveb svým umístěním mezi ostatní černé stavby představovalo systematický nedostatek, když ostatní ustanovení procesního charakteru, která dopadají na obdobné situace a dotýkají se stejných dotčených veřejných zájmů, jsou umístěny v jiné části Stavebního zákona z roku 2006.

Ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona v tomto smyslu představuje pouze subsidiární, podpůrné opatření, v případě, kdy opatření k nápravě není ze strany vlastníka stavby či pozemku aktivně uplatněno<sup>113</sup>. Nový stavební zákon v tomto smyslu pokračuje v tomto systematickém nedostatku, když ustanovení o nebezpečné stavbě procesně navazuje na uplatnění ochranných opatření ve smyslu § 295 Nového stavebního zákona.

Při aplikaci ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona, a určení věcné působnosti tohoto ustanovení je tedy nutné vycházet zejména z úpravy ochranných opatření. V praxi může dojít k několika situacím. První situace se vztahuje na stavby, u kterých ochrana veřejného zájmu je spojena s akutním odstraněním stavby z důvodu ohrožení života a zdraví zřícením, či sesuvem. V tomto případě již v samotném rozhodnutí o nařízení opatření k nápravě je

---

<sup>113</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 1 As 85/2020 - 41.

nařízeno o odstranění stavby, včetně způsobu jeho provedení. Řízení o nařízení odstranění stavby se v tomto případě jeví jako duplicitní a nadbytečné, resp. v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení a zásadou vyřizování věci bez zbytečných průtahů.

Druhá situace se vztahuje na stavby, které ohrožují dotčený veřejný zájem uvedený v ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona svým závadným stavem, avšak nehrozí její sesuv či zřícení. Tato kategorie je poměrně široká, neboť v sobě zahrnuje nutné zabezpečovací práce, a dále nezbytné úpravy podle terminologie Stavebního zákona z roku 2006. V tomto případě příslušný stavební úřad může postupovat rozhodnutím o uložení povinnosti k nápravě. Pokud nedojde ze strany vlastníka stavby či pozemku k aktivnímu jednání ve smyslu uložené povinnosti ve stanovené lhůtě, lze přistoupit k aplikaci ustanovení § 250 odst. 1 písm. a).<sup>114</sup> Vzhledem k širokému množství situací představujících závadný stav stavby, proti kterým může být uplatněno opatření k nápravě, není vždy účelné a hospodárné přistupovat k nařízení odstranění stavby. Otázkou tedy zůstává, zdali lze vždy přistoupit k nařízení odstranění nebezpečné stavby, při splnění formálních předpokladů ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona, tedy i v situacích, kdy oprava či zabezpečovací opatření jsou též s to napravit ohrožení veřejného zájmu. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, se v této věci vyjádřil následovně: „Z citovaného ustanovení plyne, že stavební úřad může nařídit odstranění stavby pouze jejímu vlastníku a za současného splnění dvou zákonných podmínek. Zaprvé, že jde o tzv. závadnou stavbu, tedy o stavbu, která svým závadným stavem ohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, a za druhé, že jde o situaci, kdy její vlastník ani přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené přiměřené lhůtě závadný stav stavby neodstraní.“<sup>115</sup> Toto rozhodnutí je doplněno o judikaturu Nejvyššího správního soudu, která uvádí, že lze přistoupit k nařízení odstranění nebezpečné stavby pouze v případě, pokud stavbu není možné opravit, při dosažení dostatečné ochrany veřejného zájmu.<sup>116</sup> Tento přístup lépe vyhovuje základním zásadám správního práva, a dále vyhovuje základnímu účelu ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona, kterým je ochrana vyjmenovaných veřejných zájmů, nikoliv trest. Domnívám se tedy, že k nařízení odstranění stavby lze přistoupit pouze u stavby, která vyhovuje hypotéze v ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona, a zároveň nelze hospodárně vyloučit ohrožení veřejného zájmu mírnějšími prostředky, např. zabezpečovacími pracemi.

---

<sup>114</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 11. 2020, č. j. 1 As 85/2020 - 41.

<sup>115</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, ze dne 5. 12. 2022, č. j. 59 A 56/2022 - 70.

<sup>116</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 11. 2020, č. j. 1 As 85/2020 - 41.

Třetí situací je nežádoucí stav stavby, u které je možné uplatnit opatření k nápravě, ale stavba není stavbou nebezpečnou ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona, neboť se dotýká jiných veřejných zájmů než v tomto ustanovení vyjmenovaných. Příkladem je stavba, která není dostatečně připojena na technickou infrastrukturu, nebo ohrožuje, architektonické či urbanistické hodnoty.

Ustanovení § 250 odst. 1 písm. a) Nového stavebního zákona výslovně vylučuje své uplatnění v případě kulturních památek, na které se uplatní postupy podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění.

### **2.6.2. Stavba, jejíž povolení se nedochovalo**

Druhou situací, která částečně připomíná černé stavby, je stavba u které, se nedochovala její projektová dokumentace a rozhodnutí, které ji povolilo. Podle ustanovení Nového stavebního zákona (shodně se Stavebním zákonem z roku 2006) se o černou stavbu nejedná, a tyto stavby mají svoji vlastní samostatnou úpravu v ustanovení § 245 Nového stavebního zákona. Úprava těchto staveb však má obdobná východiska jako černé stavby, pro které považují za nezbytné je v této části zmínit.

Shodně s úpravou černých staveb představuje tato situace porušení stavební kázně, když vlastník stavby má po určitou dobu uchovávat ověřenou dokumentaci stavby podle jejího povolení,<sup>117</sup> a dále i tyto situace představují nežádoucí stav, který je nutno napravit stanoveným postupem podle stavebního práva. Tyto situace jsou řešeny s ohledem na to, zdali byla tato stavba povolena a řádně provedena podle předpisů účinných v době, kdy tato stavba vznikla. Všechny tyto skutečnosti by měl stavební úřad prověřit v zájmu řádného zjištění skutkového stavu ve smyslu zásady materiální pravdy.<sup>118</sup> K zjišťování skutkového stavu se vyjadřoval Veřejný ochránce práv následovně: *„Skutečnost, že předmětná stavba přes 70 let stojí a příslušný stavební úřad nevedl o ní řízení o odstranění stavby, mě vede k závěru, že současný postup SÚ Praha 14, když nezačal řízení o odstranění stavby, je správný. Budeme-li u postupu správního orgánu stejně jako u správního rozhodnutí presumovat jeho správnost, nelze vyloučit, že neodstranění stavby garáže do dnešního data je samo o sobě důkazem, že stavba byla někdy v mezidobí povolena.“*<sup>119</sup> Výraznou roli tedy hraje skutečnost, jak dlouho stavba existuje, když její samotná existence stavby po určitou dobu bez aktivního zásahu stavebního úřadu může představovat presumpci správnosti. Zobecníme-li tento závěr, lze mít za to, že množství důkazních prostředků potřebných k prokázání

---

<sup>117</sup> Viz ustanovení § 245 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>118</sup> Viz ustanovení § 3 Správního řádu.

<sup>119</sup> Zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2012, č. 5764/2011/VOP.

legálního povolení stavby by mělo klesat úměrně s rostoucí dobou existence stavby. Podle výsledků zjišťování skutkového stavu by poté měl stavební úřad postupovat buďto prostřednictvím nařízení odstranění stavby<sup>120</sup>, či nařídít vlastníkovvi stavby zajistit pasport stavby.<sup>121</sup>

## 2.7. Časová působnost stavebních předpisů z hlediska hodnocení černých staveb

Nový stavební zákon obsahuje mnoho přechodných ustanovení upravující časovou působnost Nového stavebního zákona ve vztahu k probíhajícím řízením zahájeným podle předchozí právní úpravy. Přechodná ustanovení však neupravují, podle jakého právního předpisu bude správní orgán hodnotit, zdali je stavba černá, či nikoliv. Shodně tak zůstává otázkou, jak hodnotit stavby, které by byly považovány za černé stavby podle Stavebního zákona z roku 2006, avšak už nepředstavují černou stavbu ve smyslu Nového stavebního zákona.

Vzhledem k odlišné kategorizaci staveb nevyžadujících povolení ve smyslu ustanovení § 79 odst. 2 Stavebního zákona z roku 2006 je tedy nutné posoudit legalitu stavby, která vznikla za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006, a vyžadovala povolení (ať už územní povolení, stavební povolení, či jejich procesní alternativy), avšak Nový stavební zákon tuto stavbu kategorizuje jako stavbu drobnou.

Jedná se například o stavbu od 25 m<sup>2</sup> do 40 m<sup>2</sup> zastavěné plochy splňující ostatní podmínky ve smyslu odstavce 1 písm. a) bod 1. Přílohy č. 1 k Novému stavebnímu zákonu. Tato stavba je stavbou drobnou, avšak za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006 se s ohledem na ustanovení § 79 odst. 2 by v době před jejím provedením vyžadovala tato stavba územní povolení či alternativní formu tohoto rozhodnutí.<sup>122</sup>

Samotná dikce ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona se však vztahuje pouze na stavby *bez povolení podle tohoto zákona*, což vylučuje aplikaci pro shora uvedený příklad. S tímto souhlasí i důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu, která uvádí následující: „Nový režim odstraňování nepovolených staveb se uplatní na stavby zahájené po nabytí účinnosti zákona. Tvrzení, že stavba byla zahájena dříve (před účinností nové úpravy), musí stavebník v řízení prokázat.“<sup>123</sup>

Srovnáme-li však shora citovanou část s ustanovením § 330 odst. 2 Nového stavebního zákona, tvrzení důvodové zprávy, že režim Nového stavebního zákona se uplatní až na stavby zahájené po nabytí účinnosti tohoto zákona, se zjevně neuplatní u všech staveb.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Viz ustanovení § 250 a následující Nového stavebního zákona.

<sup>121</sup> Viz ustanovení § 245 odst. 3 Nového stavebního zákona.

<sup>122</sup> Viz Ustanovení 79 odst. 2 písm. o) Stavebního zákona z roku 2006.

<sup>123</sup> Srov. důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 249.

<sup>124</sup> Viz § 330 odst. 2 Nového stavebního zákona

Na stavbu, resp. její status černé stavby, bude tedy buďto nahlíženo z hlediska Stavebního zákona z roku 2006, nebo tato stavba bude existovat ve stavu, kdy se na ni neuplatní ani jeden z těchto zákonů.

Pokud bychom přistoupili na interpretaci, že tato stavba bude posuzována z hlediska Stavebního zákona z roku 2006 (obdobně, jako by tomu bylo v případě, kdy by řízení o nařízení odstranění stavby již bylo zahájeno), a tedy by stavba byla černou stavbou, je otázkou, zdali je tento přístup legitimní, když zákonodárce v Novém stavebním zákoně projevil vůli tyto stavby v řízení nepovolovat. Interpretace, že na tuto stavbu se nebude vztahovat ani jeden z právních předpisů, je naopak velmi nebezpečná, nebo by tím pádem tento režim dopadal na jakékoliv stavby provedené bez povolení – tedy i na ty, které povolení vyžadují podle obou stavebních zákonů. Tato situace by představovala jakousi stavebně právní amnestii černých staveb. Pokud by však takto chtěl zákonodárce přistupovat, bezpochyby by tak uvedl v Novém stavebním zákoně.<sup>125</sup>

Jediným logickým východiskem tedy je, že stavby provedené před účinností Nového stavebního zákona budou z hlediska jejich černoty posuzovány podle ustanovení § 129 Stavebního zákona z roku 2006. Pokud však stavba vyžadovala povolení podle Stavebního zákona z roku 2006, ale podle Nového stavebního zákona se jedná o stavbu drobnou, tato stavba bude posuzována podle toho, zdali je provedena v rozporu s právními předpisy či územně plánovací dokumentací, či nikoliv (pozn. neboť podle mého názoru nelze připustit situaci, kdyby se jiný režim vztahoval na stavby pouze s ohledem na skutečnost, zdali o této stavbě bylo zahájeno řízení). Zdali tento přístup převáží, je však otázkou nejistou, kterou nelze předvídat, když zákonodárce tuto skutečnost opomněl upravit ve svých přechodných ustanoveních.

## **2.8. Zhodnocení změn kategorizace staveb Novým stavebním zákonem**

Nový stavební zákon výrazně vychází, co se týče kategorizace černých staveb, z úpravy Stavebního zákona z roku 2006. V tomto smyslu tedy i některé vady, které tento zákon představoval, jsou obsaženy též v Novém stavebním zákoně. Je tomu tak například u stavby nebezpečné ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. a), jejíž úprava je nesystematicky oddělena od ostatních ustanovení upravujících ochranu života, zdraví ve smyslu ustanovení § 295 a následujících Nového stavebního zákona. Nový stavební zákon dále neřeší dostatečně časovou působnost Nového stavebního zákona ve vztahu ke stavbám, které byly provedeny před účinností tohoto zákona, avšak ohledně kterých nebylo zahájeno žádné řízení. Tento nedostatek se může projevit poměrně zásadním způsobem, připustíme-li interpretaci neaplikace Stavebního zákona

---

<sup>125</sup> Srov. BURYAN, Jiří, KORBEL, František: Co se stane se stávajícími „černými stavbami“ po účinnosti nového stavebního zákona? Bulletin advokacie 1-2/2022, s. 35

z roku 2006 na tyto stavby. Zákonodárce tedy vytváří interpretační problémy a narušuje právní jistotu. K řešení tohoto problému by však postačilo jedno přechodné ustanovení. Tuto skutečnost dokládá i důvodová zpráva k tomuto zákonu, když uvádí nedostatek přechodných ustanovení jako nežádoucí jev (*„Za prohlubující se problém jsou považovány neustálé novelizace stavebního zákona a souvisejících právních předpisů, a to často bez jasných přechodových ustanovení ve vztahu k již probíhajícím řízením, přičemž právě novelizacemi souvisejících právních předpisů jsou na SÚ kladeny stále další úkoly a povinnosti bez finanční kompenzace na výkon státní správy, a dále personální obsazenost, resp. získávání nových pracovníků SÚ.“*)<sup>126</sup>

Na druhou stranu oprávnění stavebního úřadu postihovat nečinnost stavebníka s provedením stavby, a s tím i zavedení nového institutu omezení platnosti povolení záměru vztahující se k dokončení stavby, lze uvítat. Otázkou však je, zdali je tímto vyřešena otázka tzv. věčných stavenišť, když tento druh černé stavby nedopadá na stavby povolené před účinností tohoto zákona, a dále když hlavním problémem v této oblasti je nedostatek financování na odstraňování staveb. Tohoto problému si byl zákonodárce též vědom, jak vyplývá z důvodové zprávy (*„Obdobným problémem se jeví i nedostatek finančních prostředků na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění staveb podle tzv. § 129 stavebního zákona „černých staveb“, přestože podle § 131 stavebního zákona náklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno, tj. vlastník stavby. Tyto stavby nutně nemusí ohrožovat životy a zdraví osob, ale jsou provedeny bez rozhodnutí nebo jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním. Systémové nastavení proplácení vynaložených nákladů na fyzické odstranění černých staveb a vymáhání těchto nákladů po vlastníkově zpět by mělo být obsahem připravované rekodifikace veřejného stavebního práva.“*)<sup>127</sup>

Institut obnovy stavby, resp. nový druh černé stavby neobnovené, je logickým, a staví na roveň obnovené stavby se stavbami „klasickými“, co se týče požadavku stavbu dokončit.

V tomto smyslu lze tvrdit, že úprava černých staveb, resp. jejich kategorizace, nepředstavuje výrazný posun, a spíše přináší výkladové obtíže. Výkladovou obtíž spatřuji v nedostatečných přechodných ustanoveních, neurčité jazykové formulace u stavby, u které uplynula doba trvání, řešení odchylek od projektové dokumentace z hlediska jejich nepodstatnosti a posuzování této nepodstatnosti, a nedostatečná specifikace staveb v rozporu s právními předpisy a územně plánovací dokumentací, když u těchto staveb není jisté, k jakému okamžiku se tento soulad bude posuzovat.

---

<sup>126</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Obecná část, stavební řád.

<sup>127</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Obecná část, stavební řád.

### 3. Procesní postup ve věci černé stavby a stavby, co se stane černou

Pro úplné zhodnocení úpravy tzv. černých staveb v Novém stavebním zákoně nelze opomenout procesní úpravu postupu odstranění černých staveb a možnosti jejich dodatečné legalizace. Nový stavební zákon přináší několik zajímavých změn oproti předchozí úpravě Stavebního zákona z roku 2006, které zaslouží bližší pozornost. Vzhledem k rozsahu všech aspektů procesního postupu, bude tato část věnována zejména problematickým oblastem této úpravy a změnám, které Nový stavební zákon zavádí.

Nový stavební zákon vymezuje dva hlavní mechanismy, jak se vypořádat s černými stavbami. První z těchto mechanismů je nařízení odstranění stavby, jehož účelem je obnovení předchozího stavu fyzickým odstraněním stavby, případně odstraněním části stavby, která naplňuje jednu z kategorií černé stavby.<sup>128</sup> Primární funkce nařízení odstranění stavby je tedy funkce nápravná,<sup>129</sup> ačkoliv důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu upozorňuje též na funkci sankční.<sup>130</sup> Řízení o nařízení odstranění stavby představuje univerzální postup pro vypořádání se se všemi kategoriemi černých staveb. Řízení o nařízení odstranění černé stavby je však doplněno dalšími mechanismy, kterými se stavební právo snaží zachovat ekonomickou hodnotu provedené či prováděné stavby (a minimalizovat nežádoucí zásahy do vlastnického práva), za předpokladu že stavebník, či vlastník stavby usiluje o zachování této stavby. Jinak řečeno stavební právo umožňuje nežádoucí stav napravit jinak, než odstraněním stavby. Uplatnění těchto nápravných mechanismů se liší podle kategorie černé stavby, o kterou se jedná. Nový stavební zákon ve svém ustanovení § 254 rozlišuje z těchto mechanismů dodatečné povolení, opakované řízení, prodloužení doby trvání, a faktickou nápravu vadného stavu (která se však nachází mimo rámec správního řízení).

Způsoby nápravy zůstávají stejné jako za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006, avšak některé jejich aspekty byly zasaženy stěžejními změnami, jejichž forma faktického provedení do praxe zatím zůstává nejistá. Nejistou otázkou dále tvoří, jaké všechny druhy černých staveb lze pod jednotlivé způsoby nápravy podřadit.

Obdobně jako u černých staveb se postupuje i v případě terénních úprav, jak uvádí ustanovení § 261 odst. 1 Nového stavebního zákona.

---

<sup>128</sup> Viz ustanovení § 253 Nového stavebního zákona.

<sup>129</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31.

<sup>130</sup> Viz důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 249 (Řízení o nařízení odstranění stavby, obecné ustanovení) *pozn. novelami změněno číslování ustanovení*.

### **3.1. Řízení o nařízení odstranění stavby**

Řízení o nařízení odstranění stavby je univerzálním procesním prostředkem k zajištění nápravy nezákonného stavu prostřednictvím navrácení skutkové situace do takového stavu, kdy veřejný zájem nebyl narušován černou stavbou. Pomineme-li tedy možnost dodatečné legalizace, řízení o nařízení odstranění stavby směřuje k cíli vydání rozhodnutí, kterým je stanovena povinnost odstranit stavbu, příp. část stavby, a dále stanovit způsob, jakým má být stavba odstraněna.<sup>131</sup>

Řízení o nařízení odstranění stavby výrazně neliší od právní úpravy Stavebního zákona z roku 2006. Za zmínku stojí však změna charakteru tohoto řízení, určená vztahem řízení o nařízení odstranění stavby a jiných způsobů nápravy vadného stavu, které jsou rozpracovány v následujících kapitolách této práce, a dále neurčité oblasti tohoto řízení.

#### **3.1.1. Zahájení řízení**

Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o řízení, které je zahajováno z moci úřední, je toto řízení zahájeno v okamžiku, kdy je řádně doručeno oznámení o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby stavebníkovi nebo vlastníkovi stavby, jak vyplývá z ustanovení § 46 odst. 1 Správního řádu. Oznámení o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby je spojeno též s povinností vyzvat povinného, tedy stavebníka či vlastníka stavby, k opatření a předložení dokumentace pro odstranění stavby, případně dalších vyjádření, závazných stanovisek, či rozhodnutí, jsou-li právními předpisy vyžadovány, k čemuž stanoví správní orgán povinnému přiměřenou lhůtu (pozn. zvláštní pravidla platí u opakovaného řízení). V případě, pokud povinný nepředloží dokumentaci pro odstranění stavby, má správní orgán povinnost ji opatřit z vlastní činnosti, a to na náklady povinného.<sup>132</sup>

Za přiměřenou lhůtu k předložení dokumentace k předložení dokumentace pro odstranění stavby, lze považovat lhůtu obdobnou lhůtě k podání žádosti o dodatečné povolení stavby, když společně s lhůtou k podání žádosti o dodatečné povolení stavby musí osoba předložit též dokumentaci pro povolení záměru (ve smyslu ustanovení § 255 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 185 odst. 3 Nového stavebního zákona). Otázkou zůstává, jak by měl správní orgán s touto lhůtou naložit v případě, pokud stavebník, či vlastník stavby podá ve věci žádost o dodatečné povolení stavby, žádost o prodloužení trvání stavby, či je vedeno opakované řízení. V tomto případě se jeví zpracovávání dokumentace pro odstranění stavby jako předčasné. Nový stavební zákon však tuto situaci neřeší, a tedy povinný nese finanční riziko spojené s vyhotovením dokumentace pro

---

<sup>131</sup> Viz ustanovení § 252 odst. 1 písm. c) Nového stavebního zákona.

<sup>132</sup> Viz ustanovení § 251 odst. 2 Nového stavebního zákona.



odstranění stavby (ať už z vlastní činnosti nebo ze strany náhrady nákladů správnímu orgánu), i když není jisté, zdali tato dokumentace vůbec bude použita. V tomto smyslu též není jasné, zdali v případě, kdy vlastník stavby či stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, může správní orgán z vlastní činnosti opatřit dokumentaci pro odstranění stavby, když tímto je narušena zásada hospodárnosti řízení, ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 Správního řádu.

Pro vyhotovení dokumentace pro odstranění stavby též není fakticky časový prostor v pozdější fázi řízení, když rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení, prodloužení lhůty stavby, či nové rozhodnutí ve smyslu opakovaného řízení jsou integrována v jedno (nutno podotknout, že výroková část zřejmě bude muset odkazovat na dokumentaci pro odstranění stavby). Nový stavební zákon v tomto smyslu zavádí nelogický postup, který je v případě dodatečného povolení stavby spojen s nevhodným a zbytečným vynaložením nákladů na zpracování dokumentace pro nařízení odstranění stavby.

V případě, pokud povinný v rámci řízení o nařízení odstranění stavby nedoloží jiné podklady, kromě dokumentace pro odstranění stavby, opatří jej správní orgán z vlastní činnosti, ve smyslu ustanovení § 251 odst. 2 Nového stavebního zákona.

Zahájení řízení o nařízení odstranění stavby oznámí správní orgán ostatním účastníkům řízení ve smyslu ustanovení § 250 odst. 2 Nového stavebního zákona až po předložení nezbytných podkladů, a stanoví jim lhůtu k podání námitek. Námitky zřejmě budou směřovat proti způsobu odstranění černé stavby, resp. se budou zabývat skutečností, zdali odstraněním stavby (a způsobem, jakým má být odstranění provedeno) nemohou být narušeny oprávněné zájmy ostatních účastníků řízení. Lhůta k podání námitek trpí stejným nedostatkem, jako lhůta k předložení dokumentace pro odstranění stavby, když jednotlivé námitky se mohou ukázat jako zcela zbytečné, když stavba nakonec nebude odstraňována a dojde k nápravě vadného stavu při zachování stavby.

### **3.1.2. Průběh řízení a rozhodnutí**

Od okamžiku zahájení řízení o nařízení odstranění stavby se zbytek řízení odehrává ve dvou rovinách. První rovinou je objasnit skutkový stav, resp. zjistit, zdali stavba je skutečně stavbou černou, či nikoliv. V této rovině bude zřejmě aktivní zejména stavebník, či vlastník stavby, který může v rámci řízení uplatňovat tvrzení a důkazy podporující závěr, že stavba není stavbou černou. Důvodů, pro které správní orgán může považovat stavbu za černou je mnoho. Jedná se například o nedochování rozhodnutí o povolení záměru (či alternativ tohoto rozhodnutí podle starších právních předpisů) ze strany správního orgánu, nesprávně zjištěný okamžik, kdy stavba vznikla, případně jestli vůbec vznikla, nebo zdali objekt skutečně představuje stavbu ve smyslu Nového stavebního zákona.

Dokazování v rámci řízení o dodatečném povolení stavby nedisponuje zvláštní procesní úpravou, a je tedy nutno vycházet z obecné úpravy Správního řádu, podle které mohou účastníci vyjadřovat v řízení svá stanoviska, navrhopvat důkazy po celou dobu řízení, či se vyjádřit k podkladům rozhodnutí.<sup>133</sup>

Nový stavební zákon zřejmě nepředpokládá vysokou míru dokazování, když dokazování (či průběh řízení o nařízení odstranění stavby jako takový) téměř vůbec neupravuje. Tato skutečnost se jistě rovněž opírá o to, že případy, kdy o stavbě bude zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby, avšak později bude zjištěno, že se o černou stavbu nejedná, budou ojedinělé. Vzhledem k tomu, že ani Stavební zákon z roku 2006 tyto situace neupravoval, musela až judikatura přijít s řešením prostřednictvím výroku rozhodnutí, kterým se stavba nenařizuje odstranit (když řízení o nařízení odstranění stavby nelze zastavit).<sup>134</sup>

Druhou rovinu tvoří samotné odstranění stavby a stanovení podmínek, příp. způsobu, jakým odstranění stavby bude fyzicky provedeno. V této fázi bude hlavní roli hrát veřejný zájem na ochraně zdraví a života osob či zvířat, ochraně majetku, či životního prostředí (patrné zejména z náležitostí výrokové části rozhodnutí),<sup>135</sup> a zájem osob, jejichž věcné právo může být rozhodnutím dotčeno.

V řízení o nařízení odstranění stavby může probíhat ústní jednání, přičemž Nový stavební zákon v této části odkazuje na ustanovení § 189 a 190, které se vztahují primárně k řízení o povolení záměru. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 189 Nového stavebního zákona se pro toto řízení užije obdobně, je otázkou, zdali i v řízení o nařízení odstranění stavby je povinné provést ústní jednání v případě, kdy stavební záměr se nachází v lokalitě, pro kterou nebyl vydán územní plán. V této části je nutné poukázat na roli ústního jednání v případě absence územního plánu.

Vzhledem k tomu, že správní orgán nemá k dispozici územní plán, nemůže bez znalostí faktických poměrů v lokalitě zhodnotit, zdali stavební záměr může či nemůže negativně ovlivnit cíle územního plánování, ve smyslu ustanovení § 38 ve spojení s ustanovením § 131 odst. 1 Nového stavebního zákona (resp. tato činnost vyžaduje vyšší míru zjišťování poměrů v lokalitě).

V případě nařízení odstranění stavby se však tato skutečnost jeví jako bezpředmětná, jelikož účelem tohoto řízení je napravit stav v rozporu se stavebně právními předpisy, tedy navrátit původní stav odstraněním stavby. Správní orgán tedy ke své činnosti v tomto řízení nemusí znát faktické poměry v lokalitě (které by jinak nemusel do detailu zjišťovat při existenci územního plánu), neboť hlavní účel řízení je bezpečně odstranit stavbu. Vzhledem k této skutečnosti mám

---

<sup>133</sup> Viz ustanovení § 36 Správního řádu.

<sup>134</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, 5 As 30/2011-39.

<sup>135</sup> Viz ustanovení §252 Nového stavebního zákona.

za to, že povinnost vést ústní jednání v rámci řízení o nařízení odstranění stavby, by neměla být závislá na existenci územního plánu, když informace a pravidla obsažené v územním plánu, nemají vysokou relevanci při nařízení odstranění stavby (když je postaveno najisto, že stavba je stavbou černou).

Tímto směrem se zřejmě zákonodárce však vydat nechtěl, když ustanovení § 189 Nového stavebního zákona má být užito „obdobně“, tedy v plném rozsahu a znění.<sup>136</sup> Spor jazykového znění ustanovení § 262 Nového stavebního zákona a smyslu a účelu povinného ústního jednání v případě neexistence územního plánu zřejmě bude řešen až budoucí praxí správních orgánů.

Otázkou v této části dále zůstává, jak řešit střet námitek, které osoba může podat ve smyslu ustanovení § 251 odst. 2, a ve smyslu ustanovení § 190 Nového stavebního zákona v případě, kdy správní orgán nařídí ústní jednání. Vzhledem k přiměřenosti užití ustanovení § 190 Nového stavebního zákona lze mít za to, že námítka lze podat ve lhůtě určené v oznámení o zahájení řízení, avšak tato lhůta musí trvat do ústního jednání, pokud se nařizuje. Pokud je ústní jednání nařízeno později, i v tomto případě lze podat námítka nejpozději do tohoto ústního jednání.

Oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006, Nový stavební zákon stanoví více náležitostí výrokové části rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Vzhledem k tomu, že většina těchto „nových“ náležitostí se vztahuje k podmínkám, které tvořili součást rozhodnutí i dříve (vznikaly zejména z důvodu subsumovaných závazných stanovisek), nejedná se o podstatnou změnu tohoto rozhodnutí jako takového. Kromě rozhodnutí o nařízení odstranění stavby může závěrem tohoto řízení být i rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, rozhodnutí o prodloužení doby trvání, nebo nové povolení. Tato rozhodnutí, a jejich vztah k nařízení odstranění stavby jsou rozebírány v následujících kapitolách.

### **3.1.3. Výkon rozhodnutí**

Hlavní problém, který fakticky sužoval nařízení odstranění stavby je však samotný výkon rozhodnutí. Pokud stavebník či vlastník stavby sám neodstraní stavbu ve smyslu vydaného rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, měl by k nucenému odstranění přistoupit sám správní orgán. Nucené odstranění staveb je však poměrně finančně náročným procesem, přičemž náklady, které správní orgán (resp. samosprávný celek) vynaloží na odstranění stavby, nemusí získat od vlastníka stavby zpět, například pro jeho nemajetnost. Výsledkem této skutečnosti byla rezignace

---

<sup>136</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006.

správních orgánů, a tedy pokud sám vlastník stavby stavbu neodstraní, správní orgán odstranění též v řadě případech neprováděl.<sup>137</sup>

Tohoto nedostatku si je vědom i zákonodárce, když tento problém rozvádí v rámci důvodové zprávy k Novému stavebnímu zákonu, a to následovně: „*Nová právní úprava zakládá pravidla pro financování výkonů rozhodnutí při neplnění povinností stavebníka. Odstraňování černých staveb je komplikovanou procedurou, která navíc často zatěžuje rozpočty obcí. Tyto překážky ve výsledku snižují efektivitu v odstraňování černých staveb.*“<sup>138</sup>

Nový stavební zákon se snaží nedostatečné financování na nucené odstranění staveb řešit ustanovením § 261 odst. 2, 3 a 4 Nového stavebního zákona. Na základě této úpravy může ministerstvo pro místní rozvoj uhradit náklady spojené s nuceným odstraněním stavby na základě žádosti správního orgánu, pokud správní orgán uložil povinnému předem zaplatit potřebné náklady na provedení exekuce, a povinný tyto náklady nezaplatil.

Otázkou však nadále zůstává funkčnost tohoto systému. Tento systém předně nedává záruku správnímu orgánu (resp. samosprávnému celku) že náklady na odstranění stavby budou hrazeny ze státního rozpočtu, když zákon tuto povinnost ministerstva změkčuje slovem „může“, nikoliv „musí“, a dále hrozí, že rozpočtová kapitola určená k hrazení těchto nákladů nebude dostatečně financována. Toto riziko však musí správní orgán podstoupit, když žádost o náhradu těchto nákladů může podat až za situace, kdy k odstranění stavby již bylo přistoupeno, a bylo zapláceno (s ohledem na povinnost společně s žádostí předložit daňový doklad o výši nákladů).

### **3.2. Dodatečné povolení stavby**

Charakter dodatečného povolení je poměrně zásadním způsobem Novým stavebním zákonem změněn. Hlavním důvodem pro tyto změny jsou zřejmě obstrukční možnosti stavebníka v rámci tohoto řízení, které nepřiměřeně prodlužují trvání případného nařízení odstranění stavby.

Stavebník či vlastník stavby totiž podle předchozí úpravy řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby mohl uplatnit své opravné prostředky v rámci obou řízení a mohl podat žádost o dodatečné povolení stavby až do právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (*pozn. Jiří Kubík hovoří o pořádkovosti třicetidenní lhůty<sup>139</sup> k podání žádosti o dodatečné povolení stavby, novější judikatura hovoří o propadnosti této lhůty*).<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Srov. KUBÍK Jiří: Nařízení odstraňování staveb podle nového stavebního zákona. Stavební právo bulletin, ročník 4/2021.

<sup>138</sup> Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k bodu 278 (§ 261 – výkon rozhodnutí)

<sup>139</sup> Srov. KUBÍK Jiří: Nařízení odstraňování staveb podle nového stavebního zákona. Stavební právo bulletin, ročník 4/2021

<sup>140</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020 - 42

Stavebníkovi, či vlastníkovi stavby se též nabízela možnost použití institutu nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 Správního řádu.

Dalším důvodem, pro který zákonodárce přistoupil k zásadním změnám v rámci dodatečného povolení staveb, je fakt, že řízení o dodatečném povolení stavby představovalo fakticky efektivnější procesní cestu pro stavebníka, než klasická řízení o povolení záměru. V důsledku této skutečnosti až 10 % staveb bylo povolováno v rámci dodatečného povolení stavby. Pokud tuto skutečnost doplníme o nedostatky řízení o nařízení odstranění stavby (zejména nedostatečným financováním na odstraňování staveb, či nedostatku úředního aparátu stavebních úřadů), pro které správní orgány ve většině případů rezignovaly na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, dostáváme se do velmi problematické pozice.<sup>141</sup>

Podle nové právní úpravy už si dodatečné povolení stavby nezachovává svoji povahu relativně samostatného řízení, v rámci kterého se vydává rozhodnutí, které je relativně nezávislé na rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, nýbrž představuje pouze speciálního postup v rámci řízení o nařízení odstranění stavby. Tento přístup jistě umožní rychlejší řešení černých staveb nicméně přináší i nevyjasněné otázky, se kterými se bude muset budoucí praxe vypořádat.

Obecně stále platí, že dodatečné povolení stavby představuje obranu stavebníka či vlastníka černé stavby, pokud se tento stavebník chce vyhnout sankci v podobě nuceného odstranění stavby, a v tomto smyslu představuje alternativní způsob, jakým napravit nežádoucí faktický stav, avšak nikoliv navrácením původního stavu, nýbrž novým zhodnocením, zdali existence stavby nenarušuje veřejný zájem (kromě její existence jakožto výsledku stavebně právní nekázně stavebníka). Dodatečné povolení by však nemělo představovat jakousi procesní alternativu klasického řízení o povolení záměru, či dokonce jednodušší procesní cestu.<sup>142</sup> Proces dodatečného povolení má proto ztížené podmínky pro stavebníka, a dále je spojen s přestupkovým právem.<sup>143</sup>

Výsledkem těchto závěrů je nová koncepce a podmínky dodatečného povolení stavby Novým stavebním zákonem.

### **3.2.1. Předmět dodatečného povolení stavby**

Dodatečné povolení podle Stavebního zákona z roku 2006 mohlo být stavebníkem zahájeno v případě černé stavby provedené bez příslušného rozhodnutí, nebo v rozporu s tímto rozhodnutím. Tato formulace byla Stavebním zákonem z roku 2006 zakotvena tím, že ustanovení

---

<sup>141</sup> Srov. KUBÍK Jiří: Nařízení odstraňování staveb podle nového stavebního zákona. Stavební právo bulletin ročník 4/2021.

<sup>142</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.

<sup>143</sup> Srov. např. ustanovení § 301 odst. 1 písm. a), b) Nového stavebního zákona.

o dodatečném povolení stavby odkazuje pouze na jeden důvod vzniku černé stavby, který se pojí se stavbou v rozporu s povolením nebo bez tohoto povolení.

Nový stavební zákon již neodkazuje přímo na jiné ustanovení ve věci věcné působnosti dodatečného povolení stavby, nýbrž pouze uvádí, že *Stavbu provedenou bez povolení nebo v rozporu s ním může stavební úřad dodatečně povolit (...)*.<sup>144</sup> Otázkou tedy je, zdali lze dodatečně povolit pouze stavbu v rozporu s povolením, nebo bez tohoto povolení, nebo by se fakticky mohlo uplatnit i na jiné důvody, uvedené v ustanovení § 250 odst. 1 Nového stavebního zákona. V úvahu připadá stavba, která nebyla dokončena ve stanovené lhůtě, a dále stavba, která nebyla v zákonné lhůtě obnovena, když tyto nemají vlastní zákonný mechanismus alternativní nápravy vadného stavu, oproti fyzickému odstranění (pozn. z jazykového výkladu nemá proces dodatečné legalizace ani stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací, ale vzhledem k tomu, že tato stavba bude nutně stavbou drobnou, která nevyžaduje povolení, mnohem více těmto stavbám vyhovuje mechanismus obdobný mechanismu staveb provedených v rozporu s právními předpisy).

Při posuzování této otázky považuji za účelné zhodnotit, jaké opodstatnění by mohl mít postup, kdy stavby nedokončené v době platnosti povolení by nemohly být dodatečně povoleny. Nedokončení stavba shodně s provedením stavby v rozporu s povolením představuje porušení stavebně právní kázně, u které nelze jednoznačně kvantifikovat společenskou škodlivost takového jednání, či následku, které toto jednání bude mít do chráněného veřejného zájmu. Stejně tak nedokončená stavba může představovat neúčelné maření ekonomické hodnoty, obzvlášť pokud je tato stavba téměř dostavěna. Pokud by tedy nedokončená stavba nemohla být dodatečně povolena, vykazoval by tento postup nepřiměřenou přísnost vůči stavebníkům, kteří provedli stavbu bez povolení, nebo v rozporu s ním. Na druhou stranu, stavebník může být aktivní před uplynutím platnosti povolení, a zažádat si o prodloužení platnosti povolení záměru, a to ve smyslu ustanovení § 198 odst. 3 Nového stavebního zákona. Pokud by se však stavebník zpozdil, byť o jediný den, s žádostí o prodloužení platnosti, osud stavby by tímto byl zpečetěn, oproti stavbě provedené bez povolení, či v rozporu s ním.

Vzhledem k těmto skutečnostem mám za to, že i u staveb nedokončených by stavebník či vlastník stavby měl disponovat možností podat žádost o dodatečné povolení stavby. Nový stavební zákon pravděpodobně tuto verzi nezamýšlel, avšak toto řešení se jeví jako jediné smysluplné. K finálnímu vyřešení této otázky bude však opět nutné si počkat, jak se s těmito situacemi vypořádá budoucí judikatura.

---

<sup>144</sup> Ustanovení § 254 odst. 1 Nového stavebního zákona.

Obnovení stavby ve smyslu ustanovení § 264 Nového stavebního zákona představuje částečně procesní období prodloužení trvání stavby, a tedy i stavba, která se stane černou z důvodu nedokončení platnosti povolení a stavba, který se stane černou z důvodu neobnovení jsou si poměrně podobné. V tomto smyslu se nabízí i stejná otázka, a stejné porovnání se stavbou provedenou v rozporu s vydaným povolením. Pokud bychom dospěli k názoru, že stavba nedokončená je způsobilá k tomu, aby stavebník mohl zažádat o její dodatečné povolení, zřejmě by se tento názor měl vztahovat i na stavbu neobnovenou ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. g) Nového stavebního zákona.

Kromě toho, na jaké druhy černých staveb se řízení o dodatečném povolení stavby může vztahovat, vzniká též otázka, zdali lze v rámci dodatečného řízení povolit stavbu odlišnou od stavby, o které je vedeno řízení o nařízení odstranění stavby. Je zcela logické, že v rámci dodatečného povolení nelze povolit stavbu zcela odlišnou od stavby, ohledně které probíhá řízení o nařízení odstranění stavby, avšak nelze ani tvrdit, že stavba v rámci dodatečného povolení musí být shodná se stavbou, o které je vedeno řízení o nařízení odstranění stavby. Částečně Nový stavební zákon situaci upravuje v ustanovení § 256 odst. 3, na základě kterého může správní orgán stanovit podmínky dokončení rozestavěné stavby. Již z charakteru tohoto ustanovení lze tvrdit, že rozestavěná stavba, která je černou, je stavbou odlišnou od stavby, která má být dokončena a dodatečně povolena. Otázka, kde leží přípustná hranice užití tohoto ustanovení, však není explicitně stanovena. Podle mého názoru by v těchto situacích měl správní orgán postupovat s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení. Pokud předmětem řízení o nařízení odstranění stavby je rozestavěná stavba, nedává smysl, aby ve věci této stavby probíhaly dvě řízení – první ohledně již provedených stavebních prací, a druhé ohledně prací, které ještě budou muset být provedeny, aby stavba mohla řádně plnit svůj účel.

Pokud by však předmětem řízení o nařízení odstranění stavby byla stavba svým rozsahem velmi zanedbatelná (například výměna oken u památkově chráněné stavby) vůči stavbě, která má být v tomto řízení dodatečně povolena (například přístavba a nástavba stávající stavby), je účelnější, aby ohledně této stavby proběhlo klasické řízení o povolení záměru.

### **3.2.2. Charakter a průběh dodatečného povolení**

Změnu charakteru dodatečného povolení primárně představuje již zmíněná skutečnost, že dodatečné povolení není samostatným řízením, nýbrž pouze zvláštní procesní úpravou řízení o nařízení odstranění stavby. Zákonodárce k tomuto kroku přistoupil za účelem zrychlení celého procesu a odstranění obstrukčních mechanismů ze strany stavebníka či vlastníka stavby. Stavebník, či vlastník stavby za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006 měl možnost se procesně

bránit jak v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, tak i následně v řízení o nařízení odstranění strany. Otázkou je, zdali tento režim však není správný, když řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby (či tato modifikace podle Nového stavebního zákona) jsou poměrně odlišné. Dodatečné povolení je charakteristické svojí povahou obdobnou řízení o povolení stavebního záměru, zejména povinností stavebníka (při dodatečném povolení i vlastníka stavby) prokázat, že stavební záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na výstavbu, případně požadavky jiných právních předpisů, a to ve smyslu ustanovení § 193 Nového stavebního zákona. Dodatečné povolení je tedy primárně založeno na aktivitě stavebníka, či vlastníka stavby, když nese břemeno prokázat, že stavba je způsobilá k dodatečnému povolení (oproti řízení o nařízení odstranění stavby, kdy je to správní orgán, kdo nese břemeno prokázat, že stavba je stavbou černou). Jinak řečeno, tím že původní řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o nařízení odstranění stavby se zaměřují na odlišné otázky, umožňuje to stavebníkovi uplatnit procesní obranu dvojím způsobem, a to prokázáním, že stavba černou stavbou není, a zároveň prokázáním možnosti její dodatečné legalizace (když tento postup se jeví jako vhodný z hlediska potenciální sankce).

Opět pouze budoucí praxe správních orgánů ukáže, zdali tento proces nebude zahuštěn natolik, aby stále umožnil účelnou obranu stavebníka, či vlastníka stavby.

Řízení o nařízení odstranění stavby, zahajováno z úřední povinnosti, je modifikováno procesem dodatečného povolení od okamžiku, kdy stavebník či vlastník stavby v rámci řízení o nařízení odstranění stavby podá žádost o dodatečné povolení. Žádost o dodatečné povolení stavby musí být podána do třiceti dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, případně před ním. Nutno podotknout, že i při dodatečném povolení hrají roli ustanovení o řízení o povolení záměru, na které právní úprava odkazuje, včetně ustanovení o náležitostech žádosti a možnosti odložení věci.<sup>145</sup> V tomto však Nový stavební zákon nepředstavuje změnu oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006.

Oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006, Nový stavební zákon neobsahuje speciální ustanovení vztahující se na ústní jednání,<sup>146</sup> a tedy podle Nového stavebního zákona není ústní jednání (ohledání na místě) povinné.

### **3.2.3. Účastníci řízení**

Další zajímavou otázkou představuje vymezení účastníků dodatečného povolení stavby. Vzhledem ke skutečnosti, že dodatečné povolení a nařízení odstranění stavby tvoří pouze jedno

---

<sup>145</sup> Viz ustanovení § 184 a 185 Nového stavebního zákona.

<sup>146</sup> Viz ustanovení § 129 odst. 2 Stavebního zákona z roku 2006.



řízení, dávalo by smysl, aby i vymezení účastníků bylo shodné. Ustanovení § 254 odst. 5 Nového stavebního zákona však vymezuje účastníky v rámci dodatečného povolení odlišně (pozn. kde zároveň tyto osoby označuje za „účastníky řízení“) oproti řízení o nařízení odstranění stavby.

Účastníkem části řízení o nařízení odstranění stavby, ve které je řešeno dodatečné povolení, tedy není obec, na jejímž území se stavba nachází. Otázkou tedy je, zdali obec může ve vztahu k dodatečnému povolení stavby uplatňovat své procesní prostředky, zejména zdali se může odvolat proti výroku rozhodnutí, kterým se stavba dodatečně povoluje.

Tato otázka byla řešena ve vztahu k Novému stavebnímu zákonu již Jiřím Kubíkem a Davidem Slováčkem, kteří došli k následujícímu názoru: *„Ani po podání žádosti o dodatečné povolení stavby však nelze okruh účastníků „jednotného“ řízení redukovat a obec bude v řízení i nadále účastníkem. Obec se tak jistě může odvolat jak do výroku, kterým se stavba nařizuje odstranit, tak i do výroku, kterým se stavba odstranit nenařizuje pro neprokázání výchozích předpokladů (důvodného podezření).“*<sup>147</sup> Domnívám se, že tento názor bude převažující i s ohledem na skutečnost, že obec je účastníkem též klasického řízení o povolení záměru.<sup>148</sup>

Shodně s klasickým rozhodnutím o povolení záměru, i v rámci dodatečného povolení by mělo být umožněno účastenství občanského sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, pokud stavební záměr vyžaduje vydání jednotného enviromentálního stanoviska vydávaného místo povolení kácení dřevin nebo výjimky ze zákazů u památných stromů, a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.<sup>149</sup>

### **3.2.4. Podmínky pro dodatečné povolení stavby**

Změnu oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006 představují ustanovení, které zpřísní dodatečné povolení oproti klasickému povolení záměru, zejména otázka výjimek z obecných požadavků na výstavbu. Nový stavební zákon nepřipouští v tomto řízení rozhodnutí (jak vyplývá z užití slova „povolení“ v ustanovení § 256 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona), kterým by byla povolena výjimka z obecných požadavků na výstavbu. Speciální povahu mají výjimky z požadavků na umístování staveb. Požadavek na umístování staveb (pokud tato ustanovení připouštějí výjimky) se považují za splněná za předpokladu, že s umístěním stavby vysloví souhlas účastník řízení, jehož věcné právo může být dotčeno konkrétním „nepřihlížením“ k požadavku na umístování staveb. Zejména se bude jednat o požadavky upravující odstupové vzdálenosti černé

---

<sup>147</sup> KUBÍK Jiří, SLOVÁČEK David: Řízení o nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona. epravo.cz, ID 117722, vydáno dne 8. 3. 2024, dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/řízení-o-narizení-odstranění-stavby-podle-nového-stavebního-zákona-117722.html>.

<sup>148</sup> Viz ustanovení § 182 Nového stavebního zákona.

<sup>149</sup> Viz ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

stavby ve smyslu ustanovení § 144 Nového stavebního zákona. Zde je vhodné podotknout, že praxe povolování výjimek s ohledem na souhlas potenciálně dotřené osoby již v praxi funguje (bez zákonného opodstatnění). Tento postup nepřihlížení k výjimce z požadavku na umístování staveb však podle mého názoru není legitimním. Požadavky na odstupové vzdálenosti staveb, případně další požadavky vztahující se k umístování staveb, svým účelem nemíří pouze na ochranu věcného práva jedné konkrétní dotřené osoby, případně jeho pohody bydlení, ale i na zájem z hlediska požární bezpečnosti či urbanistické kvality zástavby. Ochrana těchto zájmů by měla směřovat též do budoucna, bez ohledu na vlastnické poměry nemovitých věcí. Zákonodárce je však zjevně jiného názoru. Zvláštností je též skutečnost, že možnost nepřihlížení k výjimce též není zakotvena obecně, nýbrž pouze ve vztahu k dodatečnému povolení stavby.

Ve vztahu k výjimkám je dále nutné zmínit, že Nový stavební zákon upravuje dva druhy výjimek (po vzoru pražských stavebních předpisů). O některých výjimkách z obecných požadavků na výstavbu rozhoduje správní orgán, a k některým se nepřihlíží ze zákona.<sup>150</sup> Pokud stavební záměr v rámci dodatečného povolení naplňuje předpoklady k tomuto nepřihlížení k požadavku na výstavbu ze zákona, je splněno ustanovení § 256 odst. 1 písm. b) Nového stavebního zákona, a tedy lze stavební záměr dodatečně povolit. Obdobně jako u výjimek ve smyslu Nového stavebního zákona, dodatečně povolit nelze stavbu, která vyžaduje rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů podle jiného právního předpisu.

Nový stavební zákon zavádí novou podmínku pro dodatečné povolení, a to že povinný (vlastník stavby či stavebník) uhradil pokutu za přestupek spočívající v provedení stavby v rozporu s vydaným povolením, nebo bez něj. Pokud správní orgán toto řízení nezahájí, tato podmínka bezpochyby bude považována za splněnou (shodně jako když pokuta nebude jako trest uložena). Ustanovení § 256 odst. 1 písm. c) Nového stavebního zákona tímto však nemůže zasahovat do možnosti procesní obrany osoby podezřelé z přestupku v rámci přestupkového řízení. Otázkou tedy zůstává, jak přistupovat k situacím, kdy správní orgán má za prokázané všechny náležitosti, pro kterou lze stavbu dodatečně povolit, avšak přestupkové řízení v této věci zatím nebylo pravomocně skončeno. Tato otázka závisí na tom, zdali přestupkové řízení je ze své povahy řízení o předběžné otázce, o které by muselo být rozhodnuto předtím, než bude meritorně rozhodováno o dodatečném povolení stavby. Zpravidla o dodatečném povolení bude rozhodovat stejný správní orgán, jako v přestupkovém řízení. O předběžnou otázku by se mohlo jednat pouze v případě, pokud by v rámci těchto řízení rozhodoval jiný správní orgán. Institut předběžné otázky však podle mého názoru nelze vztahovat ani na tyto situace, když podmíněnost rozhodnutí o

---

<sup>150</sup> Viz ustanovení § 137 odst. 4 Nového stavebního zákona.

přestupku a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je dána pouze formálně, a mezi těmito řízení není žádná faktická spojitost. Rozhodujícím faktorem pro zhodnocení naplnění této podmínky je tedy skutečnost, zdali je rozhodnutí o přestupku pravomocné ke dni vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Ostatní podmínky pro dodatečné povolení (uvedeny v ustanovení § 193 Nového stavebního zákona) jsou shodné s klasickým povolovacím procesem, a tedy nevyžadují v tomto smyslu bližší zhodnocení.

### 3.2.5. Rozhodnutí

Vzhledem k tomu, že dodatečné povolení stavby nevytváří samostatné řízení, je rozhodnutí, které má původ v průběhu dodatečného povolení stavby, rozhodnutím v řízení o nařízení odstranění stavby. V rámci řízení o nařízení odstranění stavby buďto správní orgán nařídí odstranit stavbu (příp. rozhodne, že stavba se nenařizuje odstranit), či stavbu dodatečně povolí, a případně stanoví podmínky pro její dokončení. Podle Nového stavebního zákona tedy není nutné samostatné rozhodnutí, kterým se řízení o nařízení odstranění stavby zastavuje.

Zajímavou otázkou dodatečného povolení představuje skutečnost, zdali na dodatečné povolení je právní nárok, respektive do jakého procesního správního režimu dodatečné povolení stavby spadá. Z ustanovení § 254 odst. 1 Nového stavebního zákona lze nabýt dojmu, že na vydání dodatečného povolení není právní nárok, pokud stavebník či vlastník stavby naplní zákonné podmínky, když zákon uvádí, že stavbu černou stavební úřad může dodatečně povolit, nikoliv že jí při splnění zákonných podmínek povolí.<sup>151</sup> Z hlediska jazykového výkladu tento přístup existoval za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006,<sup>152</sup> a tedy se lze domnívat, že zákonodárce otázkou právního nároku neměl v úmyslu oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006 měnit. Tomuto přístupu odpovídá i základní východisko právní úpravy černých staveb, že dodatečné povolení nemůže pro stavebníka představovat jednodušší cestu, než klasické povolení.<sup>153</sup> Na základě tohoto zhodnocení lze nabýt dojmu, že dodatečné povolení podléhá správnímu uvážení, co se týče naplnění požadavku souladu s veřejným zájmem, který musí stavebník či vlastník stavby prokázat.<sup>154</sup> Dodatečné povolení lze, jakožto povolovací režim, označit jako tzv. koncesní režim, oproti klasickému řízení o povolení záměru, které lze označit jako klasický povolovací režim.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> Viz ustanovení § 254 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>152</sup> Viz ustanovení § 129 odst. 3 Stavebního zákona z roku 2006.

<sup>153</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75.

<sup>154</sup> Pozn. v tomto smyslu lze srovnat s rozhodnutím o udělení výjimky ve smyslu ustanovení § 138 Nového stavebního zákona, když zde zákonodárce používá slovní spojení „lze povolit“ a na výjimku není právní nárok.

<sup>155</sup> Srov. STAŠA Josef: Režimy správního práva. AUC IURIDICA 4/2021, s. 69.

Objevují se i názory opačné, tedy že na dodatečné povolení existuje právní nárok. Veřejný ochránce práv se vyslovil ve svém stanovisku následovně: „*Stavební zákon v § 129 odst. 2 zakotvuje veřejnoprávní nárok tzv. „černého“ stavebníka na vydání dodatečného povolení stavby za předpokladu, že splní zákonné podmínky dodatečného povolení specifikované v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Jinými slovy, pokud stavebník zákonné podmínky splní, má nárok na dodatečné povolení stavby.*“<sup>156</sup> Podobného názoru je zřejmě Miroslava Kývalová, která se k předmětné otázce vyjadřuje následovně: „*Nejde tak o situaci, kdy by mohlo být aplikováno správní uvážení stavebního úřadu, zda a případně kterou z podmínek žadatel o dodatečné povolení splnil, neboť vlastník stavby (stavebník) musí sám prokázat, že byly splněny všechny podmínky stavebním zákonem stanovené. Správní uvážení stavebního úřadu připadá v úvahu pouze tam, kde je prostor pro variantní řešení, respektive tam, kde právní předpis včetně předpisů prováděcích umožňuje „přiměřené“ použití konkrétního ustanovení (například z hlediska obecných požadavků na výstavbu).*“<sup>157</sup> Otázkou právního nároku na vydání dodatečného povolení stavby se zabýval i Nejvyšší správní soud, který se vyjádřil následovně: „*Ve své ustálené judikatuře vycházející ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (v aktuálním znění § 129 odst. 3) Nejvyšší správní soud uvádí, že na jedné straně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nepodléhá správnímu uvážení stavebního úřadu, jak nesprávně přepokládá nejen stěžovatelka v kasační stížnosti, ale i krajský soud ve svém rozsudku (jsou-li splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, má stavební úřad povinnost takové rozhodnutí vydat - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 67/2011-108), na straně druhé v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení prokázáno nepochybně a důkazní břemeno nese v těchto otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení).*“<sup>158</sup>

V návaznosti na shora uvedené považují otázku právního nároku, respektive režimu správního práva, za nevyřešenou. K doplnění však lze dodat, že jednotlivé režimy správního práva jsou vymezeny neostře, a to například i s ohledem na použití neurčitých právních pojmů.<sup>159</sup>

Zajímavým posunem v rámci dodatečného povolení stavby je skutečnost, že ustanovení § 255 odst. 1 Nového stavebního zákona vylučuje užití institutu nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 Správního řádu.

---

<sup>156</sup> Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 11. 10. 2017, č. j. KVOP-29326/2017, sp. zn. 4838/2016/VOP/JSV.

<sup>157</sup> Srov. KÝVALOVÁ, Miroslava: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 963.

<sup>158</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36.

<sup>159</sup> Srov. STAŠA Josef: Režimy správního práva, AUC IURIDICA 4/2021, s. 69.

Nutno poznamenat, že institut nového rozhodnutí je značně problematický. Na jednu stranu má poměrně výrazný obstrukční potenciál ze strany stavebníka či vlastníka stavby, neboť jej osoba mohla využít až do okamžiku právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby<sup>160</sup> (*pozn. některé zdroje uvádějí i možnost vést řízení o novém dodatečném povolení i po právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby*)<sup>161</sup>. Na druhou stranu se jedná o mechanismus, který zabraňuje likvidaci ekonomické hodnoty za předpokladu, že dojde k takové změně skutkového stavu, pro který by stavba nově mohla být povolena. Touto změnou, může být například změna územního plánu či získání souhlasu sousedního vlastníka s umístěním stavby (ve smyslu výjimek z požadavků na umístění staveb). Podle mého názoru automatické vyloučení užití tohoto institutu se jeví jako přehnaná reakce, když obstrukční charakter tohoto institutu by bylo možné omezit podmínkou nových skutečností, které v rámci původního řízení nemohly být uplatněny, a pro které původní žádosti lze vyhovět.

Pro úplnost je však též nutné doplnit, že v případě změny územního plánu, pro kterou lze nově dodatečně povolit černou stavbu, je stále možné využít obnovy řízení. Karel Černín k této věci uvádí následující: „*Vlastník stavby tak může podle mého názoru například těžit z toho, že soud poté, co stavební úřad nařídí její odstranění, zruší územní plán v té části, jež bránila dodatečnému povolení daného záměru. Zde totiž přichází v úvahu obnova řízení o dodatečném povolení stavby podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, který umožňuje obnovit řízení po zrušení podkladového rozhodnutí. Pojem rozhodnutí je zde po mém soudu použit v širším smyslu a zahrnuje i zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy.*“<sup>162</sup>

Novým stavebním zákonem je též zakotvena možnost integrace kolaudačního rozhodnutí do dodatečného povolení, pokud stavební záměr splňuje podmínky pro jeho vydání a stavebník, či vlastník stavby o něj zažádal. Integrace kolaudačního rozhodnutí se vztahuje pouze pro stavby dokončené.

### 3.3. Opakované řízení

Opakované řízení představuje jakousi „privilegovanou“ formu nápravy vadného stavu stavby, která se stane černou. Tato jeho mírnější povaha vyplývá ze skutečnosti, že v rámci opakovaného řízení je možné povolit pouze stavby, u kterých bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno. V tomto řízení tedy většinou nedochází k porušení stavebně právní kázně ze strany

---

<sup>160</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 17. 1. 2024 4 As 42/2022-19.

<sup>161</sup> ČERNÍN Karel: Možnosti revize rozhodnutí u nepovolených staveb. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Správní právo, číslo 7/2020.

<sup>162</sup> ČERNÍN Karel: Možnosti revize rozhodnutí u nepovolených staveb. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Správní právo, číslo 7/2020.

stavebníka, ale tato situace vzniká na základě pochybení ze strany správního orgánu.<sup>163</sup> Svým charakterem je opakované řízení částečně podobné dodatečnému povolení stavby, a i v tomto případě se nejedná o samostatné řízení, nýbrž o pouhý speciální procesní úpravu řízení o nařízení odstranění stavby. Pro své odlišnosti si však opakované řízení zaslouží vlastní kapitolu.

Oproti Stavebnímu zákonu z roku 2006, černou stavbou je stavba prováděná nebo provedená na základě rozhodnutí, které bylo zrušeno. Z formulace byla vyňata byla část „*a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení*“. Oproti původnímu modelu, kdy nejprve proběhlo opakované řízení, a poté případně řízení o nařízení odstranění stavby, Nový stavební zákon opět tyto řízení spojuje v jedno. I v těchto případech by tedy mělo být postupováno ve smyslu ustanovení § 251 Nového stavebního zákona, a opět vyvstává problém se zhotovováním dokumentace pro odstranění stavby, jak bylo uváděno v kapitole 3.1.1.

Oproti dodatečnému povolení, opakované řízení se uplatní bez aktivního jednání ze strany stavebníka či vlastníka stavby. Tato osoba nemusí o opakované povolení žádat, za žádost o opakované povolení se považuje samotná původní žádost. Opakované povolení je dále charakteristické svým začátkem pro běh procesní lhůty správního orgánu, a to ode dne následujícího dne kdy nabylo právní moci zrušující rozhodnutí.

Odlišnost opakovaného řízení od dodatečného povolení však spočívá v podmínkách, které musejí být splněny, aby stavební záměr mohl být povolen. Oproti dodatečnému povolení stavby, v rámci opakovaného řízení je možné připustit výjimky z obecných požadavků na výstavbu, avšak z nějakého důvodu v tomto řízení nelze „obejít“ výjimku z požadavku na umístění stavby souhlasem dotčené osoby, což se jeví jako nelogický přístup.

Podmínka splnění klasických požadavků ve smyslu ustanovení § 193 Nového stavebního zákona je přítomna s jistou modifikací i u opakovaného řízení. Pokud stavební záměr tyto podmínky nesplňuje, neznamená to automaticky nutnost zamítnutí žádosti a nařízení odstranění stavby. V případě, pokud předmětná stavba není s to splnit podmínky uvedené v ustanovení § 193 Nového stavebního zákona, stavbu lze přesto povolit, pokud stavebník či vlastník stavby postupoval v dobré víře, a pokud by nařízením odstranění stavby vznikla třetím osobám nebo veřejnému zájmu újma nepoměrná újmě vzniklé nenařízením odstranění stavby.

Podmínkou dobré víry a posuzováním dobré víry se ve vztahu k pravomocnému rozhodnutí zabýval například ústavní soud, který rozeznává tři modelové situace. Prvním modelovým příkladem je situace, kdy k nezákonnosti rozhodnutí dojde čistě kvůli pochybení na straně správního orgánu, a to například nesprávným výkladem práva, či jeho nesprávnou aplikací.

---

<sup>163</sup> Pozn. posuzování stavebně právní nekázně je obdobné posuzování dobré víry stavebníka, jak je uvedeno v této kapitole.

K tomuto modelu Ústavní soud uvádí následující: „Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud správní orgán výjimečně přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, je nezbytné, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly pokud možno minimalizovány.“<sup>164</sup>

Druhý modelový příklad je, kdy nezákonnost rozhodnutí je dána pochybením jak na straně správního orgánu, tak i na straně osoby oprávněné z rozhodnutí. Tato situace vyvstává v okamžiku, kdy oprávněný z rozhodnutí musel o nezákonnosti vědět. Tato skutečnost nicméně není spojena s vyloučením důvěry v zákonnost takového rozhodnutí, a tedy i v těchto případech je nutné vůči oprávněnému z rozhodnutí přistupovat mírnějším postupem.

Poslední modelovou situací je, kdy nezákonnost rozhodnutí je způsobena ze strany oprávněného, a to například uvedením správního orgánu v omyl uvedením nepravdivých či neúplných informací. V těchto situacích podle ústavního soudu „nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích, nezúčastněných osob).“<sup>165</sup>

Domnívám se, že Nový stavební zákon bude k podmínce dobré víry přistupovat obdobně. Modelová situace uváděna jako druhá, tedy kdy se na nezákonnosti rozhodnutí podílely obě strany, bude jistě hodnocena s ohledem na zhodnocení individuálních skutkových okolností, na základě kterých teprve bude možné dojít k závěru, zdali požadavek dobré víry naplněn byl, či nikoliv.

Další podmínkou, pro kterou lze povolit stavbu v rozporu s ustanovením § 193 Nového stavebního zákona je skutečnost, pro kterou by nařízením odstranění stavby vznikla třetím osobám a veřejnému zájmu vznikla nepoměrná újma vůči újmě spojené s nařízením odstranění stavby. Otázkou je, jak budou tyto újmy poměřovány. Lze předpokládat, že rozhodující skutečností bude velikost (resp. finanční náročnost) stavebního záměru, včetně stupně rozestavěnosti, jeho účel, majetkové poměry stavebníka či vlastníka stavby, a na straně druhé zásah do bezpečnosti, pohody bydlení, ochrany životního prostředí, památkové ochrany či urbanistické struktury. Otázkou je dále, jakou roli v posuzování těchto újem bude hrát též procesní aktivita účastníků řízení v původním řízení.

V tuto chvíli nelze předjímat, jakých mechanismem budou poměřovány jednotlivé újmy, a jaké všechny okolnosti budou hrát hlavní roli. Vzhledem k tomu, že toto hodnocení bude provádět prvostupňový správní orgán, domnívám se, že zákonodárce měl být v této části konkrétnější, a specifikovat hlavní hlediska poměrování těchto újem.

---

<sup>164</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, č. j. I. ÚS 17/16.

<sup>165</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, č. j. I. ÚS 17/16.

Co se týče samotného nového rozhodnutí a procesního správního režimu, oproti dodatečnému povolení Nový stavební zákon je formulován způsobem, který správnímu orgánu neumožňuje toto nové rozhodnutí nevydat při splnění zákonných požadavků, když oproti formulaci „stavbu lze povolit“, užívá slovní spojení „stavba se povolí.“<sup>166</sup> Lze se tedy domnívat, že na vydání nového rozhodnutí ve smyslu opakovaného řízení je právní nárok, při splnění zákonných podmínek.

Zajímavou otázku dodatečného povolení dále představuje, k jakému datu se posuzuje právní a skutkový stav v případě opakovaného řízení. Obecnou zásadou správního práva je, že rozhodujícím je skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí.<sup>167</sup> Této otázce ve věci opakovaného řízení se věnuje též Karel Černín, který uvádí následující: „*Důvodem, proč se od výše uvedené všeobecně platné právní zásady odchýlit a proč aktuální skutkový a právní stav nezohlednit, by mohla být pouze dobrá víra vlastníka stavby. Obávám se však, že jde o argument slabý.*“<sup>168</sup> Naopak důvodem, pro který by bylo možné uvažovat o tom, že skutkový a právní stav by byl posuzován ke dni vydání původního rozhodnutí je skutečnost, že opakované řízení ve své podstatě pouze navazuje na původní řízení, jak vyplývá z povahy právní úpravy. Vzhledem ke skutečnosti, že opakované řízení nadále netvoří samostatné řízení, nýbrž pouze procesní postup v rámci řízení o nařízení odstranění stavby, domnívám se, že tento argument neobstojí, a rozhodný bude tedy skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí v rámci řízení o nařízení odstranění stavby. Pokud se nějaká skutečnost ukáže pro stavebníka či vlastníka stavby jako nesplnitelná z důvodu změny skutkového nebo právního stavu, je na místě k této skutečnosti přistupovat s ohledem na přítomnost dobré víry na straně stavebníka.

### **3.4. Prodloužení doby trvání stavby a fyzická náprava vadného stavu**

Třetí a poslední metodou nápravy vadného stavu v rámci řízení o nařízení odstranění stavby je prodloužení doby trvání, které se vztahuje na stavby, u kterých uplynula doba trvání. Svým charakterem a procesní úpravou je tento způsob nápravy podobný procesu dodatečnému povolení stavby, a tedy jediným aspektem specifickým pro prodloužení doby trvání je skutečnost, zdali ohledně jedné stavby lze vést více řízení, ve kterých by bylo rozhodováno o prodloužení doby trvání stavby.

---

<sup>166</sup> Viz ustanovení § 259 odst. 1 Nového stavebního zákona.

<sup>167</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37.

<sup>168</sup> ČERNÍN, Karel: Opakované stavební řízení. Správní právo, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, roč. 50, č. 2, s. 68.



Prodloužení doby trvání stavby fakticky může být provedeno v rámci dvou řízení. Prvním z těchto řízení (které se nevztahuje s černé stavbě jako takové) je řízení o povolení záměru, resp. o změně dokončené stavby ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 písm. e) Nového stavebního zákona. Toto řízení je možné zahájit pouze za předpokladu, že stavba, jež je předmětem rozhodnutí, není stavbou černou ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. e) Nového stavebního zákona. Pokud u této stavby dojde k prodloužení doby trvání před uplynutím doby trvání, a černou stavbu se jednat nebude. Pokud však v průběhu tohoto řízení dojde k uplynutí doby trvání (ačkoliv probíhá řízení o povolení stavebního záměru), stává se tato stavba stavbou černou, když Nový stavební zákon neupravuje situaci, kdy u této předmětné stavby již řízení probíhá (ve smyslu její povahy jako černé stavby, ve srovnání s ustanovením § 129 odst. 1 písm. f) Stavebního zákona z roku 2006).

Pokud se v průběhu řízení o povolení záměru předmětná stavba stane černou z důvodu uplynutí doby trvání, správní orgán by měl zahájit řízení o nařízení odstranění stavby, a probíhající řízení o povolení záměru „přetransformovat“ na toto řízení (zřejmě společně se zastavením řízení o povolení záměru pro jeho zjevnou bezpředmětnost).<sup>169</sup> Tato skutečnost vyplývá z ustanovení § 254 odst. 4 Nového stavebního zákona.

Pokud bude však řízení o povolení záměru skončeno přede dnem uplynutí doby trvání stavby, a u této stavby nebude dodatečně prodloužena doba trvání, mám za to, že stavebník, či vlastník stavby může podat žádost novou, ve smyslu ustanovení § 254 odst. 4 Nového stavebního zákona.

V ostatních aspektech je řízení o prodloužení doby trvání svojí procesní stránkou shodné s dodatečným povolením, až na speciální úpravu výjimek z obecných požadavků na výstavbu.

Další otázkou, které se zákon nevěnuje dostatečně, je skutečnost, zdali v rámci prodloužení doby trvání stavby lze stavbu změnit z dočasné na trvalou. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) Nového stavebního zákona striktně rozděluje prodloužení doby trvání, a změnu stavby na trvalou. Procesní úprava Stavebního zákona z roku 2006 upravovala možnost prodloužení doby trvání černé stavby, tak i její změnu na stavbu trvalou.<sup>170</sup> Nový stavební zákon tuto variantu už explicitně neuvádí, na základě čehož lze nabýt dojmu, že zákonodárce nechtěl možnost změny dočasné černé stavby na trvalou povolit. Shodně tak o této eventualitě mlčí též důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Podle mého názoru možnost změny černé stavby z dočasné na trvalou bude stále zachována, neboť odlišný postup by podle mého názoru musel být v ustanovení zmíněn explicitně, když změna stavby na trvalou fakticky je jejím prodloužení doby platnosti. Nemožnost změny černé dočasné stavby na trvalou nemá žádné logické opodstatnění, a představovalo by tak formu

---

<sup>169</sup> Viz ustanovení § 66 odst. 1 písm. g) Správního řádu.

<sup>170</sup> Viz ustanovení § 129 odst. 6 Stavebního zákona z roku 2006.

přepjatého formalismu. Dalším důvodem je výše zmiňovaná „transformace“ řízení o povolení záměru do řízení o nařízení odstranění stavby. Pokud by nebyla možná změna černé dočasné stavby na trvalou, toto „překlopení“ by nedávalo smysl, a pro stavebníka či vlastníka stavby, který chtěl změnit stavbu na trvalou, by tak právní úprava byla nepřiměřeně přísná. Přesto se domnívám, že zákonodárce měl tuto eventualitu explicitně upravit pro toto řízení.

Poslední mechanismus nápravy černé stavby, kterou Nový stavební zákon upravuje, je fyzická náprava vadného stavu. Tento mechanismus probíhá bez formálního správního řízení, resp. probíhá pouze řízení o nařízení odstranění stavby, které může být zastaveno, pokud stavebník či vlastník stavby uvede předmětnou stavbu do souladu s právními předpisy. Pokud tak stavebník učiní, řízení o nařízení stavby správní orgán zastaví, přičemž nevydává žádné rozhodnutí o povolení stavby. Jedná se o mechanismus shodný s úpravou Stavebního zákona z roku 2006.<sup>171</sup>

Zajímavou otázkou v tomto smyslu představuje pouze to, zdali se fyzická náprava vadného stavu vztahuje pouze na černé stavby ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. d) (stavby v rozporu s právními předpisy), nebo i na stavby ve smyslu ustanovení § 250 odst. 1 písm. h) (stavby v rozporu s územně plánovací dokumentací) Nového stavebního zákona. Vzhledem k podobnosti těchto staveb není důvod procesně zvýhodňovat jednu nad druhou, a tedy se domnívám, že tento postup je možné uplatnit i na stavby v rozporu s územně plánovací dokumentací (jak bylo rozebíráno v kapitole 2.4.4.).

### **3.5. Posouzení úpravy Nového stavebního zákona**

Procesní úprava černých staveb se v mnoha ohledech neliší od Stavebního zákona z roku 2006. Přesto obsahuje mnoho změn, jejichž dopady se v tuto chvíli jeví jako těžko předvídatelné, a jen stěží lze posoudit, zdali tyto změny povedou k jejich kýženému cíli, tedy k zrychlení a zefektivnění řízení o nařízení odstranění staveb. Jak již bylo uvedeno výše, hlavní problém této úpravy představuje zejména možné obstrukční mechanismy ze strany stavebníka či vlastníka stavby, a neochota úředníků správního orgánu vykonávat rozhodnutí o nařízení odstranění stavby v rámci správní exekuce. Ačkoliv obě tyto roviny se zákonodárce snaží řešit, poskytnuté řešení přináší další problémy, které budou vyžadovat dodatečný výklad formou judikatury.

Hlavní problém představuje nejasný mechanismus náhrady nákladů spojené s nuceným odstraňováním staveb ze strany správního orgánu, ve smyslu ustanovení § 261 odst. 2 Nového stavebního zákona, když tento mechanismus zatím nedává správnímu orgánu (resp.

---

<sup>171</sup> Viz ustanovení § 129 odst. 4 Stavebního zákona z roku 2006.

samosprávnému celku) žádnou garanci náhrady vynaložených výdajů na odstranění stavby v rámci správní exekuce.

Obstrukční mechanismy ze strany stavebníka, či vlastníka stavby byly sice omezeny, a to například sloučením řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby, opakovaného řízení a řízení o prodloužení doby trvání, nebo nemožnosti aplikace nového rozhodnutí, avšak nesou s sebou riziko neúčelného vypracování dokumentace pro odstranění stavby a potenciální likvidaci ekonomické hodnoty, kterou by bylo možné zachovat (v rámci nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 Správního řádu). Jak toto nové řízení o nařízení odstranění stavby bude reálně fungovat, a zdali se tím pouze neprodlouží fáze prvostupňového rozhodování, bude záviset zejména na zformování budoucí správní praxe, kterou v tuto chvíli nelze zcela předjímat.

Domnívám se, že některé mechanismy nadměru upřednostňují likvidaci potenciálně obstrukčních mechanismů na úkor oprávněných zájmů stavebníka přesto, že tyto mechanismy mají též legitimní opodstatnění, jako například institut nového rozhodnutí. V tomto smyslu se právní úprava Nového stavebního zákona jeví jako nedomyšlená.

Bezpochyby budou správní orgány tíženy mnoha výkladovými obtížemi, např. ve vztahu k okruhu staveb, které mohou být dodatečně povoleny, možností změny dočasné černé stavby na trvalou či hodnocením potenciální újmy spojené s nařízením odstranění černé stavby, u které bylo pravomocné rozhodnutí zrušeno.

V hodnocení právní úpravy Nového stavebního zákona se musí projevit též zvláštní, možná dokonce privilegovaná, úprava výjimek z obecných požadavků na umístění staveb, která nemůže být uplatněna v rámci klasického řízení o povolení záměru (ačkoliv bez právního opodstatnění je takto postupováno i za účinnosti Stavebního zákona z roku 2006).

Úpravu Nového stavebního zákona považuji jako zaseklou v půlce cesty. Úmysl zákonodárce je zřejmý a legitimní, ale způsob provedení považuji za nešťastný, pro který bude celý proces zatěžován, a dále se domnívám, že úpravou Nového stavebního zákona nedojde ke změně, co se týče přístupu správních orgánů k provádění nuceného odstranění stavby.

#### **4. Přestupky na úseku černých staveb**

Úprava přestupků tvoří druhou větev právní úpravy černých staveb. Oproti řízení o nařízení odstranění stavby funkcí přestupkového práva není náprava vadného stavu, nýbrž funkce preventivní, výchovná a represivní.<sup>172</sup> Vzhledem k této funkci Nový stavební zákon, stejně jako

---

<sup>172</sup> KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 239.

jeho předchůdci, či jiné zákony upravující dílčí oblasti správního práva, upravuje jednotlivé skutkové podstaty přestupků, a to s ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege* (pozn. pomineme-li, že ústavněprávní základ zásady *nullum crimen sine lege* pro oblast správního trestání není zcela postaven najisto).<sup>173</sup> Procesní úprava je primárně obsažena ve Zákone o odpovědnosti za přestupky a ve Správním řádu.

S ohledem na účel této práce je tato část věnována primárně změnám, který Nový stavební zákon přinesl do úpravy správního trestání ve věci černých staveb a dalším sporným otázkám správního trestání na úseku černých staveb.

Nový stavební zákon představuje zjednodušení úpravy skutkových podstat na úseku stavebního práva, primárně z důvodu opuštění koncepce dualitního rozhodování o některých stavebních záměrech, a to v územním řízení a následně ve stavebním řízení (či jejich procesních alternativách). Stále však Nový stavební zákon zachovává systematiku skutkových podstat, kdy upravuje jak skutkové podstaty se subjektem obecným, a následně skutkové podstaty se subjektem konkrétním, nadaným určitou vlastností či způsobilostí, či postavením.<sup>174</sup> Co se týče trestních sazeb za jednotlivé přestupky, jejich výše byla zvýšena, a to ve většině případech na dvojnásobek. Úmysl zákonodárce, co se týče zvýšení sazeb za jednotlivé skutkové podstaty, však nespočívá ve změně názoru ohledně společenské škodlivosti jednotlivých protiprávních jednání, ale vzhledem k růstu mezd v mezidobí od roku 2006.<sup>175</sup>

K sazbám za tyto jednotlivé skutkové podstaty je nutné doplnit, že podle důvodové zprávy k Novému stavebnímu zákonu, by správní orgán při stanovování výše trestu měl zohlednit i jiné právní následky porušení povinnosti, jako například nařízení odstranění stavby.<sup>176</sup> Tento přístup se ve věci černých staveb jeví jako obtížně proveditelný, když ve smyslu ustanovení 256 odst. 1 písm. c) Nového stavebního zákona je předpokládáno, že stavebník či vlastník stavby uhradí pokutu za přestupek před tím, než dojde k pravomocnému vyřešení osudu černé stavby v rámci řízení o nařízení odstranění stavby (pozn. s tím souvisí i otázka, zdali tato úprava vyhovuje zásadě subsidiarity trestní represe.)<sup>177</sup> Skutečnost, zdali v řízení o nařízení odstranění stavby dojde k fyzickému odstranění černé stavby či tato stavba bude dodatečně povolena dále nepředstavuje okolnost, který by měla hrát roli při stanovení výše trestu ve smyslu Zákona o odpovědnosti za přestupky.<sup>178</sup>

---

<sup>173</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 241, NOVÁK, Jiří: Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, k ustanovení čl. 39.

<sup>174</sup> Viz ustanovení § 12 písm. a) Zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>175</sup> Srov. Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 300 – 302.

<sup>176</sup> Srov. Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu. Zvláštní část, k ustanovení § 300 – 302.

<sup>177</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 243.

<sup>178</sup> Viz ustanovení § 37 a následující Zákona o odpovědnosti za přestupky.

Za oblast, které měl Nový stavební zákon věnovat větší pozornost, je otázka naplnění skutkové podstaty s ohledem na vnímání stavby v dynamickém hledisku, tedy i jako proces směřující k provedení stavebního díla,<sup>179</sup> a s tím související otázce povahy některých přestupků jako trvajících.

Otázka naplnění skutkové podstaty některých přestupků (z hlediska úpravy černých staveb zejména skutková podstata provedení stavby bez povolení, pokud je vyžadováno, provedení stavby v rozporu s vydaným povolením, či odstranění stavby v rozporu s povolením), je poněkud zavádějící s ohledem na jejich jazykové znění. Z ustanovení § 301 odst. 1 písm. a) a b) Nového stavebního zákona se dopustí přestupku ten kdo „provede“, z ustanovení § 301 odst. 1 písm. l) Nového stavebního zákona se dopustí přestupku ten, kdo „odstraní“. S ohledem na použití tohoto slovesného vidu se lze domnívat, že tyto přestupky nejsou trvající (pozn. podpořeno např. argumentací Jana Strakoše, který uvádí, že *„Příznačným rysem skutkových podstat, který umožňuje trvajících přestupky rozpoznat (při zohlednění gramatického výkladu), tak může být i v případě stavebního zákona zejména nedokonavý vid „slovesa „užívat“ v podobě „užívá“, který přímo naznačuje, že je vyžadováno trvání užívání po bližší neurčenou dobu.“*<sup>180</sup>

Domnívám se, že z hlediska teleologického výkladu lze za společensky škodlivé jednání, a tedy významné z hlediska přestupkového práva, označit už samotné jednání, kdy stavebník směřuje k provedení či odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 301 odst. 1 písm. a), b) a l) Nového stavebního zákona.

Této otázce se věnoval též Krajský soud v Praze, a to v návaznosti na změnu slovesného vidu u některých skutkových podstat podle Stavebního zákona z roku 2006 novelou účinnou ke dni 1. 1. 2013 (kterou došlo ke změně slovesného vidu z „provádí“ na „provede“), a to následovně: *„Podle § 180 odst. 1 písm. k) či n) StavZ ve znění účinném do 31. 12. 2012 platilo, že se správního deliktu dopustí ten, kdo „provádí“ stavbu bez příslušného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu nahrazujícího rozhodnutí stavebního úřadu. V daném období se dle judikatury NSS jednalo o delikt trvajících, jímž pachatel vyvolal protiprávní stav, který posléze udržoval (případně pachatel udržoval protiprávní stav, aniž jej sám vyvolal). Pro tento výklad NSS pokládal za určující užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý), z něhož plynulo, že zákonem chráněný zájem byl v případě uvedeného deliktu porušován nikoli až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi (viz rozsudky NSS z 5. 1. 2011, sp. zn. 3 As 18/2010, nebo ze 4. 3. 2016, sp. zn. 2 As 257/2015). (...) Pokud tedy zákonodárce s účinností od 1. 1. 2013 zpřesnil skutkové podstaty*

<sup>179</sup> Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1118/2005.

<sup>180</sup> STRAKOŠ, Jiří: Poznámky k „trvajícím“ přestupku z pohledu stavebního zákona. Správní právo, č. 5/2021, Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, s. 266.

*přestupků a správních deliktů týkající se nepovolených staveb tak, že k jejich naplnění dojde provedením stavby či její změny, pak je třeba vycházet z toho, že ke spáchání správního deliktu nadále nedochází zahájením stavební činnosti a následnými pokračujícími stavebními pracemi, ale až završením stavební činnosti. Provedením je přitom třeba rozumět dokončení stavby či její změny do takové podoby, že je možné ji bezpečně užívat ke sledovanému účelu.*<sup>181</sup>

Opačný názor zřejmě zaujal Nejvyšší správní soud, který se vyjádřil následovně: „Následkem, jakožto znakem objektivní stránky skutkové podstaty, se obecně rozumí porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem správního deliktu. V případě správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona je proto následkem porušení zájmu společnosti na podrobení stavebního záměru (či jeho změny) před jeho vlastním započítáním kontrole odborného správního úřadu, jenž zajišťuje soulad plánované stavby s veřejným zájmem. Je totiž zájmem společnosti, aby zejména veškerá stavební činnost, jejíž neodborné a nekontrolovatelné provedení by mohlo ohrozit nebo případně i porušit ty zájmy, na jejichž ochraně má společnost bezprostřední zájem, byla prováděna v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na stavby, požadavky dotčených orgánů, jakož s respektem k právům dalších subjektů. Konkrétně se tento následek projevuje rozporům provedení stavby se stavebním povolením, což krajský soud uvedl.“<sup>182</sup>

K doplnění je též vhodné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci vztahující se k Stavebnímu zákonu z roku 1976 (použito slovo „provádí“), který se vyslovil následovně: „Pokud se stavebník v mezidobí od vydání stavebního povolení do doby dokončení stavby odchýlí od stavebního povolení, dopustí se tzv. trvajících přestupků podle § 105 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Tento přestupek pak trvá až do ukončení protiprávního jednání, kterým je provádění stavby jako celku, nikoliv pouze té konkrétní dílčí stavební činnosti, která je v rozporu se stavebním povolením.“<sup>183</sup>

Nutno podotknout, že ani jeden se shora citovaných rozsudků se nevypořádal se skutečností, že stavbu je nutno vnímat v dynamickém hledisku, tedy že stavbou není pouze stavba stavebně technicky dokončená, nýbrž i stavba rozestavěná. Podle mého názoru nelze srovnávat pojem provedená stavba s pojmem dokončená stavba, a tedy za provedenou stavbu lze označit i stavbu, která není stavebně technicky dokončená.

Otázku, zdali přestupky ve smyslu ustanovení § 301 odst. 1 písm. a) b) a l) Nového stavebního zákona jsou, či nejsou trvajícími, považují tedy za otázku sporu jazykového a teleologického výkladu. Otázka povahy těchto přestupků má poměrně zásadní dopady do roviny

---

<sup>181</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30.

<sup>182</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66.

<sup>183</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 2 As 61/2005-56.

správního trestání, když od této povahy se odvíjí naplnění znaků skutkové podstaty, otázka potenciálního stejnorodého souběhu, či otázka běhu promlčecí doby. Skutečnost, že se zákonodárce tomuto výkladovému problému dále nevěnoval, považuji za zásadní nedostatek Nového stavebního zákona, a jako promarněnou šanci na přesnější specifikaci povahy těchto přestupků.

## Závěr

Cílem této diplomové práce bylo provést zhodnocení úpravy Nového stavebního zákona s ohledem na problematiku černých staveb. S ohledem na tuto skutečnost se práce zabývá tématy vymezení stavby jako takové, identifikací zásad právní úpravy černých staveb, kategorizací černých staveb a staveb, které se černou stanou, procesními otázkami nápravy vadného stavu, který černé stavby představují, a v poslední řadě některým aspektům přestupkového práva dopadajícího na černé stavby.

Vzhledem ke skutečnosti, že Nový stavební zákon je účinný a plně aplikovatelný skoro dva měsíce ke dni sepsání této práce, nové otázky, které s sebou přináší, doposud nebyly řešeny v praxi. Z tohoto důvodu se diplomová práce snaží identifikovat situace, které se mohou ukázat jako problematické, a dále nabízí možnosti, jak sporné otázky úpravy černých staveb mohou být řešeny.

Přestože Nový stavební zákon měl představovat komplexní změnu stavebního práva v České republice, co se týče úpravy černých staveb, nepředstavuje Nový stavební zákon výrazný posun. Domnívám se, že Nový stavební zákon spíše v mnoha ohledech neřeší problematické otázky dřívější úpravy dopadající na černé stavby, a zlepšení, které nový stavební zákon přináší, jsou zaseklá v půli cesty.

Co se týče pojmu stavby, lze ocenit, že zákonodárce nezapomněl definici „aktualizovat“ s ohledem na judikatorní a teoretické závěry. Rozdělení staveb na kategorii staveb drobných, jednoduchých, vyhrazených a ostatních se jeví jako přehlednější oproti řešení Stavebního zákona z roku 2006. Nový stavební zákon však nepřináší žádné změny do problematického pojmu výrobku plnicího funkci stavby, a tedy hranice tohoto pojmu stále zůstává nejasná. Otázka vlivu mobility to těchto děl stále není vyřešena a Nový stavební zákon neposkytuje správním orgánům oporu v tom, jak mají tento pojem interpretovat.

Ke kategorizaci černých staveb lze dodat, že Nový stavební zákon nepředstavuje výraznou změnu. Lze chválit snahu zákonodárce bojovat proti „věčným stavenišťům“ zavedením nového druhu stavby, která se stane černou z důvodu jejího nedokončení v době platnosti povolení. Na druhou stranu považuji za zarážející, že zákonodárce stále nevhodně řadí stavbu nebezpečnou do ustanovení § 250 Nového stavebního zákona, když systematicky tato procesní úprava patří mezi opatření k nápravě. Za zarážející lze dále označit přechodná ustanovení Nového stavebního zákona, která přináší prvek nejistoty ohledně posuzování černých staveb. Podle mého názoru není jisté, podle jaké právní úpravy budou posuzována „černota“ stavby zahájené přede dnem účinnosti



Nového stavebního zákona. Z důvodové zprávy navíc vyplývá, že zákonodárce si byl problému nedostatečných přechodných ustanovení vědom, a přesto tato oblast představuje nedostatek.

Procesní úprava Nového stavebního zákona směřující k nápravě vadného stavu, který černá stavba (či stavba, která se stane černou) představuje, byla zcela jistě tvořena s ohledem na snahu vadný stav napravit rychleji a omezit potenciálně obstrukční jednání na straně stavebníka či vlastníka stavby. Podle mého názoru však zákonodárce omezil prostředky stavebníka či vlastníka stavby příliš. Zákaz použití institutu nového rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 101 Správního řádu považuji za přehnanou reakci ze strany zákonodárce, když užití institutu nového rozhodnutí považuji za zcela legitimní v případech, kdy nucenému odstranění stavby lze zamezit, a to pro změnu skutkového či právního stavu.

Zkoncentrování řízení o nařízení odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby bych považoval za vhodné, pokud by zákonodárce této materii věnoval více pozornosti. Skutečnost, že tato materie vyžadovala více pozornosti lze dokládat i na skutečnosti, že pro jednotlivé části řízení o nařízení odstranění stavby Nový stavební zákon vymezuje účastníky odlišně.

Hlavní problém dřívější úpravy však spočíval v neochotě správních orgánů přistupovat k fyzickému nařízení odstranění stavby v případech, pokud tak neučinil sám vlastník stavby. Tento problém však Nový stavební zákon podle mého názoru nedokáže vyřešit a nastavený režim náhrady nákladů samosprávnému orgánu Ministerstvem pro místní rozvoj není efektivní, když nedává samosprávnému orgánu záruku náhrady nákladů na odstranění stavby.

Institut splnění obecného požadavku na umístování staveb ve smyslu ustanovení § 256 odst. 2 Nového stavebního zákona považuji za zcela překvapivý, když klasické řízení o povolení záměru tuto možnost ze zákona neposkytuje.

Co se týče úpravy přestupků, Nový stavební zákon nevyřešil otázku, zdali některé skutkové podstaty představují trvalý přestupek či nikoliv, a tedy stále dochází ke střetu jazykového znění těchto skutkových podstat s účelem stavebního práva.

Úpravu Nového stavebního zákona považuji za promarněnou šanci. Stavební právo si jistě zasloužilo změny, avšak změny promyšlené a dotažené do konce. Nový stavební zákon za tuto změnu považovat nelze.

## Zkratky

<b>Nový stavební zákon</b>	Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>Stavební zákon z roku 2006</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>Stavební zákon z roku 1976</b>	Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>Důvodová zpráva k Novému stavebnímu zákonu</b>	Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu
<b>Správní řád</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina základních práv a svobod</b>	Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)
<b>Soudní řád správní</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>Zákon o odpovědnosti za přestupky</b>	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
<b>Občanský zákoník</b>	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>Občanský zákoník z roku 1964</b>	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

VARVAŘOVSKÝ, Pavel, KŘEČEK, Stanislav, BĚLOHRADOVÁ, Jitka, ČERNÍN, Karel, GREGOROVÁ, Jana, NEUBAUEROVÁ, Stanislava, VAŠÍKOVÁ, Jana, VÁVROVÁ, Eva: Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, 2013

LÍZAL, Petr a kol.: Technologie stavebních procesů pozemních staveb: úvod do technologie: hrubá spodní stavba. Brno: CERM, 2023

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠKOVÁ, Klára a LACHMANN, Martin: Stavení zákon - online komentář, 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016

MALÝ, Stanislav: Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Praha: Wolters Kluwer, 2007

KÝVALOVÁ, Miroslava, SMÍŠEK, Jaroslav: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018

ONDRA, Martin: Provádění staveb a jejich změn; Praha:Leges, 2020

MACHAČKOVÁ, Jana: Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018

ROZTOČIL, Aleš: Stavební zákon – online komentář, 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015

KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019

NOVÁK, Jiří: Listina základních práv a svobod, 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021

STRAKOŠ, Jiří: Poznámky k „trvajícimu“ přestupku z pohledu stavebního zákona. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, Správní právo, č. 5/2021

STAŠA Josef: Režimy správního práva, In: AUC IURIDICA vydání č. 4/2022

FIALA, Josef, STAŠA, Josef. Neoprávněná stavba. In: HENDRYCH, Dušan a kol.: Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009

KUBÍK, Jiří: Nařízení odstraňování staveb podle nového stavebního zákona, In: Stavební právo Bulletin, vydání č. 4/2021

ČERNÍN, Karel: Řízení o nepovolené stavbě, In: Stavební právo Bulletin, vydání č. 2/2020

STAŠA, Josef: Režimy provádění stavebních záměrů po „velké“ novele stavebního zákona, In: Stavební právo: bulletin, vydání č. 3/2012

BURYAN, Jiří, KORBEL, František: Co se stane se stávajícími „černými stavbami“ po účinnosti nového stavebního zákona? Bulletin advokacie, vydání č. 1-2/2022

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Citace Stanislava Křečka publikovaná 11. 9. 2019, server: ceska-justice.cz, <https://www.ceska-justice.cz/2019/09/zastupce-ombudsmanky-stavbou-muze-byt-i-maringotka/>

KUBÍK Jiří, SLOVÁČEK David: Řízení o nařízení odstranění stavby podle nového stavebního zákona. epravo.cz, ID 117722, vydáno dne 8. 3. 2024, dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/rizeni-o-narizeni-odstraneni-stavby-podle-noveho-stavebniho-zakona-117722.html>

## 3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16. 12. 1992 jako součást ústavního pořádku České republiky (č. 2/1993 Sb.)

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona

#### 4. Seznam použité judikatury

- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2012, č. j. 29 A 55/2011-86
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 As 17/2007-59
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 1 Afs 124/2005-61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-26
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2023, č. j. 31 Ca 24/2002-27
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. 4 As 262/2018-66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, č. j. 4 As 78/2016-28
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2011, č. j. 29 A 99/2010-34
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 As 12/2011-100
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004-73
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008-78
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 6. 2001, č. j. 31 Ca 241/2000-20
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2001, č. j. 30 Ca 446/99-27
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 3. 2016, č. j. 31 A 15/2016-46
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 4. 2016, č. 46577/15, Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. I. ÚS 1956/19
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. IV. ÚS 121/10-1
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1118/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 9. 2010, č. j.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 40/09
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 Ads 17/2008-68
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2006, č. j. 9 Ca 257/2004-48
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 220/2004-45  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 61/2013-50  
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 9. 2002, sp. zn. 5 A 169/2000  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2020, č. j. 28 Cdo 809/2020  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. II. ÚS 482/02  
Rozsudek nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37  
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2022, č. j. 29 A 180/2020-80  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 1 As 85/2020-41  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, ze dne 5. 12. 2022, č. j. 59 A 56/2022-70  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, 5 As 30/2011-39  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 6. 2007, sp. zn. 21 Cdo 612/2006  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 17. 1. 2024 4 As 42/2022-19  
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, č. j. I. ÚS 17/16  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 2 As 61/2005-56

## **5. Seznam ostatních zdrojů**

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Věcný záměr zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 11. 10. 2017, č. j. KVOP-29326/2017, sp. zn. 4838/2016/VOP/JSV

Zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2012, č. 5764/2011/VOP

## **Tzv. černé stavby**

### **Abstrakt**

Cílem diplomové práce s názvem „Tzv. černé stavby“ je zhodnocení právní úpravy problematiky černých staveb podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební, zákon, ve znění pozdějších předpisů. Diplomová práce se snaží blíže popsat zněny, které nový stavební zákon do problematiky černých staveb přináší, identifikovat problematické části, a provést zhodnocení této nové právní úpravy. Vzhledem k tomu, že tato práce je psána za situace, kdy se ohledně nového stavebního zákona nezformovala správní praxe, část této práce nabízí možnosti, jakými se výklad některých problematických ustanovení a institutů může ubírat.

První kapitola diplomové práce se věnuje pojmu stavby jako takové a její definici. Součástí této kapitoly je i pojem stavby v širším smyslu a problematické oblasti vymezení pojmu výrobku plnění funkce stavby. V následující druhé kapitole se věnuji pojmu černá stavba. Součástí této kapitoly jsou základní východiska úpravy černých staveb a dále jejich kategorizace na stavby černé a stavby, které se černou stanou. Součástí této kapitoly upravuji i problematiku otázku časové působnosti nového stavebního zákona z hlediska posuzování, zdali stavba je černou, či nikoliv. Třetí kapitola je zaměřena na procesní úpravu vztahující se k nápravě vadného stavu, který černá stavba představuje. V této kapitole je popisováno zejména řízení o nařízení odstranění stavby, dodatečné povolení stavby, opakované řízení či jiné nápravné postupy ve věci černé stavby. Čtvrtá kapitola se věnuje druhé větvi právní úpravy černých staveb, tedy právu přestupkovému. Hlavní zaměření této kapitoly je na změny, které nový stavební zákon přináší a na problematiku aspektu charakteru těchto přestupků. V závěru této práce hodnotím nový stavební zákon z hlediska problematiky černých staveb a zdali je tento zákon s to naplnit cíle, které si z hlediska problematiky černých staveb zákonodárce nastavil.

### **Klíčová slova**

Černá stavba                      stavební právo                      stavební zákon

# **Unauthorized buildings**

## **Abstract**

The aim of the thesis titled "Unauthorised buildings" is to evaluate the legal regulation of the issue of unauthorised buildings according to Act No. 283/2021 Sb., the Building Act, as amended. The thesis seeks to describe in more detail the new amendments to the construction law on the issue of unauthorised buildings, to identify the problematic parts, and to evaluate this new legislation. This thesis is written in a situation where no administrative practice has been formed yet regarding the new Building Act. Parts of this thesis offers possibilities for interpretation of some problematic provisions and institutes.

The first chapter of the thesis is devoted to the concept of building as its definition. This chapter also includes the concept of construction in a broader sense and the problematic areas of defining the concept of a product fulfilling the function of construction. In the following second chapter I focus on the concept of unauthorised building. This chapter includes the basic background of the regulation of unauthorised buildings and their categorization. As part of this chapter I also address the problematic issue of the temporal scope of the new Building Act in terms of assessing whether a building is authorised or not. The third chapter focuses on the procedural arrangements relating to the remedy of the defective condition that an unauthorised building represents. In particular, this chapter describes the procedure for removal of a building, additional building permits, re-evaluation or other procedures in relation to a unauthorised buildings. The fourth chapter focuses on the second branch of the regulation of unauthorised buildings, the law of offences. The main focus of this chapter is on the changes introduced by the new Building Act and the problematic aspect of the nature of these offences. In the conclusion of this thesis, I evaluate the new Building Act from the point of view of the issue of unauthorised buildings and whether this law is able to fulfil the objectives that the legislator has set for himself.

## **Key words**

Unauthorised building      construction law      Building Act