

Karel Černín¹⁾

Opakované stavební řízení

1. Úvod

Už za platnosti předchozího stavebního zákona z roku 1976 se právní nauka i judikatura intenzivně zabývaly otázkou, jak mají stavební úřady postupovat v situaci, kdy bylo zrušeno pravomocné stavební povolení na stavbu, která však již byla mezitím fakticky zahájena či dokončena. Platný stavební zákon²⁾ ve svém původním znění do této problematiky mnoho světla nevnesl, neboť v § 129 pamatoval opět jen na stavby od počátku nepovolené.³⁾ To se však změnilo s tzv. velkou novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013,⁴⁾ jež zavedla tzv. opakované stavební řízení. Jedná se o procesní nástroj přímo „šitý na míru“ výše popsané situaci.

Cílem tohoto článku je analyzovat aktuální právní úpravu staveb, které v průběhu výstavby nebo po dokončení pozbyly úřední povolení ke svému vzniku. První okruh otázek, které si v této souvislosti budu klást, spadá spíše do oblasti právní nauky. Lze vůbec v souladu s ústavním pořádkem nařídit odstranění stavby, která v době svého provedení byla pravomocně úředně povolena, popř. byla též řádně zkolaudována? Nezasahuje zde výkon státní moci do samého jádra vlastnického práva? Nedostává se do závažného střetu se zásadou legitimního očekávání? Druhý okruh otázek, zaměřený na problémy, jež pálí úřední praxi, se zabývá problematikou procesní. Jaké výkladové problémy lze po zavedení tzv. opakovaného stavebního řízení očekávat? A jaké by mělo být jejich správné řešení?

Pro pořádek konstatuji, že při řešení nastíněných otázek nám nebude ku pomoci důvodová zpráva k velké novele, neboť ta prakticky jen reprodukuje navržený zákonný text. Omezeně využitelná je i soudní judikatura, neboť se z důvodu nutného zpoždění soudního rozhodování za aplikační praxí vztahuje povětšinou ke znění platného stavebního zákona ještě před velkou novelou. O opakovaném stavebním řízení se tedy z rozsudků správních soudů zatím mnoho nedozvíme. Některými základními principy, na nichž je tato judikatura

¹⁾ Autor je asistentem soudce Nejvyššího správního soudu a doktorandem na katedře správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Za cennou konzultaci k jedné z dílčích řešených otázek autor děkuje prof. JUDr. Petru Průchovi, CSc.

²⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Jedinou výjimkou bylo ustanovení § 129 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, které řešilo stavby, jejichž stavební povolení bylo zrušeno v důsledku nepředvídaného nálezu kulturně cenných předmětů.

⁴⁾ Zákon 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.

postavena, však zřejmě neotřese ani změna právní úpravy, jak si dále ukážeme. Faktem nicméně zůstává, že při konstrukci možných výkladových problémů spojených s opakovaným stavebním řízením budu vycházet převážně z textové analýzy stavebního zákona, informací z praxe a vlastních odhadů.

2. Přípustnost odstranění již jednou povolené stavby

Opakované stavební řízení může mít v zásadě jen dva výsledky – buď je dříve povolená stavba opět povolena a znovu tak získává legální status, který načas ztratila, nebo se tak nestane a stavební úřad nařídí vlastníkovvi její demolici. Je ale vůbec z ústavněprávního hlediska přípustná představa, že státní moc nařídí někomu odstranit stavbu, na kterou tatáž státní moc vydala dříve pravomocné stavební povolení? Jinými slovy, mohou jít opravdu chyby, jichž se stavební úřad ve stavebním řízení dopustil, k tíži žadatele?

Ačkoliv jde jistě o otázku kontroverzní, pojednám o ní poměrně stručně. Přehledné shrnutí dosavadních debat na toto téma lze nalézt v odborných publikacích.⁵⁾ Pro naše úvahy je podstatné, že ani stavební zákon z roku 1976, ani platný stavební zákon ve znění účinném do 31. prosince 2012 výslovně neuváděl, že by bylo možno nařídít odstranění stavby, jež stavební povolení pozbyla. I přesto soudy dovodily, že to možné je, byť se tak stalo postupně, takřkajíc „plíživě“.

Jak uvádí Aleš Roztočil ve výše citovaném komentáři ke stavebnímu zákonu: „V rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, NSS rozhodl, že po zrušení stavebního povolení je třeba k žádosti stavebníka vést řízení o žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, soud tento názor odůvodnil tím, že jde vlastně o přípustnou analogii ve prospěch účastníka (stavebníka), který má takto možnost dosáhnout dodatečné legalizace stavby. V rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010-193, však již NSS připustil možnost, že by stavební úřad mohl u stavby, jejíž stavební povolení bylo následně zrušeno, nařídít dokonce i její odstranění a to i přesto, že stavba byla dokonce zkolaudována.“

Jistě stojí za zmínku, že v minulosti se vyskytl v judikatuře správních soudů též názor opačný, totiž že řízení o odstranění stavby již jednou pravomocně povolené vést nelze, a to bez ohledu na fakt, že stavební povolení bylo následně zrušeno.⁶⁾ Tento názor se však stal předmětem kritiky v odborné literatuře.

⁵⁾ Zejména VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. 2013. 178 str., str. 19-22 (dostupné též online z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb.pdf>); stručněji pak ROZTOČIL, A. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 816 s., s. 556-557.

⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. listopadu 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97.

Václav Malý uvádí, že bez použití analogie je uvedená situace prakticky neřešitelná, přičemž stavební úřad nemůže odmítnout o věci rozhodnout.⁷⁾

Pochybnosti o ústavnosti řízení o odstranění již jednou povolené stavby vyjádřil též veřejný ochránce práv.⁸⁾ Ten se však ve své argumentaci zaměřuje na případy, kdy užívání stavby je povoleno (již nezrušitelným) kolaudačním rozhodnutím, což podle ombudsmana zakládá stavebníkovi právo stavbu užívat, do něhož státní moc není oprávněna zasáhnout nařízením odstranění předmětu tohoto užívání. Tyto úvahy lze dnes již označit za neaktuální, jelikož namísto kolaudačních rozhodnutí se podle platného stavebního zákona vydávají pouze kolaudační souhlasy na některé stavby,⁹⁾ u řady staveb dokonce stavebník pouze oznamuje stavebnímu úřadu počátek jejich užívání.¹⁰⁾ Nadto argumentaci existujícím kolaudačním rozhodnutím nepovažují ani za přesvědčivou. Vyrovnan se s ní totiž již Nejvyšší správní soud ve svém výše citovaném rozsudku č. j. 3 Ans 11/2010-193, kde uvedl: „Ani zájem na ochraně práv takto nabytých nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu správních orgánů. Aprobace takového postupu soudem by totiž v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy.“

Nejvyšší správní soud vyřešil i otázku, jaká je tedy úloha kolaudačního rozhodnutí opravňujícího stavebníka užívat stavbu, jejíž stavební povolení bylo zrušeno. Nabídl následující komplexní pohled na danou problematiku: „Kolaudační rozhodnutí zůstává i po zrušení stavebního povolení co do svých konstitutivních účinků – tj. založení oprávnění stavbu užívat – nedotčeno, neboť nebylo předmětem přezkumu a následného zrušení. Zrušení stavebního povolení představuje pouze (často dočasný) zánik podkladu pro osvědčující aspekt kolaudačního rozhodnutí, ve kterém je deklarován soulad stavby s tímto povolením. Právo užívání stavby tedy zůstává zachováno i nadále, a to po celou dobu trvání řízení o odstranění stavby. Podle jeho výsledků se pak buď podklad pro deklaratorní aspekt kolaudačního rozhodnutí obnoví – bude-li stavba dodatečně povolena, a to udělením kolaudačního souhlasu, jenž nahradí původní kolaudační rozhodnutí (postup podle § 129 odst. 4 stavebního zákona), nebo pozbude rozhodnutí zcela účinky – bude-li nařízeno odstranění stavby. Práva dotčených subjektů jsou přitom dostatečně chráněna jejich účastenstvím v řízení o odstranění stavby, resp. o jejím dodatečném povolení.“ Citované závěry Nejvyššího správního soudu aproboval též Ústavní soud, byť se tak stalo pouze formou usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost a bez hlubšího odůvodnění.¹¹⁾

Pokud bych měl chybějící argumentaci doplnit a obhájit z ústavněprávního hlediska pravomoc stavebního úřadu nařídit odstranění stavby, jejíž stavební

⁷⁾ MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s., s. 511.

⁸⁾ VARVAŘOVSKÝ, P., a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv.* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. 2013. 178 s., s. 21 a s. 113 a násl.

⁹⁾ § 122 stavebního zákona.

¹⁰⁾ § 120 stavebního zákona.

¹¹⁾ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2835/10 ze dne 16. 12. 2010.

povolání bylo zrušeno, vyšel bych z toho, že zde nejsou ve hře jen ústavně zaručená práva stavebníka, ale též práva dalších osob. Uvažovat lze jednak o zásahu chybně povolené stavby do práva vlastnického (např. snížením hodnoty okolních pozemků),¹²⁾ dále do práva na soukromí a rodinný život (např. obtěžováním sousedů imisemi ze stavby či jejího užívání)¹³⁾ a konečně mohlo být v řízení, jehož výsledkem bylo zrušení stavební povolení, dotčeno též právo ostatních účastníků na spravedlivý proces (např. proto, že nedostali možnost vyjádřit své námitky proti stavbě).¹⁴⁾ Právě osoby dotčené spornou stavbou, zpravidla stavebníkovi sousedé, bývají často těmi, kdo svou aktivitou dosáhli zrušení povoloovacího správního aktu. Bylo by výsměchem jejich vynaloženému úsilí, pokud by s odkazem na právní jistotu stavebníka a jeho legitimní očekávání založená vadnými postupy správního orgánu, mělo soudní rozhodnutí vydané v jejich prospěch zůstat pouhým akademickým cvičením. Práva žadatele nabytá v dobré víře mohou jistě převážit nad právy dotčených osob při úvahách nadřízeného správního orgánu o možnosti zrušit pravomocné stavební povolení pomocí dozorčích prostředků.¹⁵⁾ Zde mají své místo. Pokud však soud nebo dozorčí orgán vydané povolení po zvážení všech zákonných hledisek zruší, nelze tento fakt ignorovat. Správní soudnictví je naplněním mezinárodních závazků ČR, podle nichž každý musí mít možnost předložit svou věc týkající se jeho občanských práv a závazků nezávislému a nestrannému soudu.¹⁶⁾ Nelze proto připustit, aby se tento prostředek nápravy stal vůči osobám dotčeným stavebním povolením fakticky neúčinným.¹⁷⁾

Dovolím si tedy shrnout, že náhled na otázku ústavní konformity rozhodnutí o povinnosti odstranit již jednou povolenou stavbu není sice zcela jednotný, v judikatuře nicméně převládá názorový proud, podle něhož takový postup byl možný dokonce i za předchozí právní úpravy, která žádné výslovné ustanovení v tomto směru neobsahovala. Dovožoval se tudíž pouze výkladem. Tím

¹²⁾ čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

¹³⁾ čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, srov. k tomu rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Powell and Rayner proti Spojenému království* ze dne 21. 2. 1990 č. 9310/81 a ve věci *López Ostra proti Španělsku* ze dne 9. 12. 1994 č. 16798/90.

¹⁴⁾ čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod.

¹⁵⁾ § 94 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁾ čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Spory z oblasti stavebního práva mohou mít tento charakter, neboť se v nich podle § 89 odst. 6 a § 114 odst. 3 stavebního zákona řeší též občansko-právní námitky sousedů proti stavbě (mnohdy s konečnou platností).

¹⁷⁾ Střet stavebníka vlastnického práva a případného legitimního očekávání s čistě veřejným zájmem představuje mnohem kontroverznější téma. Dalo by se však – přinejmenším u staveb zasahujících do práva na příznivé životní prostředí – obdobně argumentovat ustanovením čl. 11 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Podle něj mohou příslušníci z řad dotčené veřejnosti napadat hmotnou nebo procesní zákonost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici. I zde by jistě faktická neúčinnost soudní ochrany představovala porušení mezinárodních závazků ČR.

spíše je podle mého názoru možné takový postup označit za legitimní a z ústavního hlediska přípustný nyní, kdy zákonodárce již výslovně projevil vůli, aby zrušení stavebního povolení bylo procesně řešeno právě opakovaným stavebním řízením. To je s účinností od 1. 1. 2013 jednou z typových variant řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona. Odstranil se tak vážný problém spočívající v užití analogie v neprospěch jednoho z adresátů státní správy (stavebníka) a zároveň se významně oslabil argumentace jeho případným legitimním očekáváním.

3. Proces opakovaného stavebního řízení

Pravidla pro vedení opakovaného stavebního řízení nalezneme ve stavebním zákoně v § 129 odst. 5. Základní schéma lze vyjádřit tak, že řízení je zahájeno okamžikem, kdy nabude právní moci rozhodnutí o zrušení původního stavebního povolení. Nejedná se nicméně o řízení z moci úřední, neboť za žádost o opakované stavební povolení se považuje žádost, na jejímž základě vydal stavební úřad ono původní, následně zrušené rozhodnutí.¹⁸⁾ Řízení může vyústit ve dva výsledky – na základě původní žádosti vydá stavební úřad opakované stavební povolení, nebo žádost zamítne. Ve druhém případě musí stavební úřad následně vydat rozhodnutí o odstranění stavby.

Podívejme se nyní, jaké procesní nástrahy číhají na stavební úřad v právní úpravě opakovaného stavebního řízení.

3.1 Kdy vést opakované stavební řízení?

V první řadě se musíme zastavit u ne zcela šťastné formulace ustanovení § 129 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Podle něj se má opakované stavební řízení vést u staveb, u nichž bylo příslušné rozhodnutí nebo opatření vyžadované stavebním zákonem „pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu“. Text stavebního zákona jako by vůbec nepočítal s odvolacím řízením.¹⁹⁾ Bez komplikací jej lze aplikovat pouze na zjednodušené postupy, kde odvolání nepřipadá v úvahu, a na situace, kdy proti rozhodnutí vydanému v řádném řízení nebylo podáno odvolání. Jestliže je takovýto jednostupňový akt zrušen z moci úřední nadřízeným orgánem nebo na základě žaloby některého účastníka soudem, je tím bez pochybností zahájeno opakované stavební řízení.²⁰⁾ Taková situace však nastane u řádného stavebního povolení spíše zřídka. Mnohem typičtější bude takový sled událostí, kdy soud zruší odvolací

¹⁸⁾ Zákon kvůli existenci zjednodušených postupů hovoří vedle původní žádosti též o „podání“ a vedle původního rozhodnutí též o „opatření“.

¹⁹⁾ Přezkumné řízení představuje specifický dozorčí prostředek určený ke změně nebo zrušení již pravomocného rozhodnutí, a to podle aktuální právní úpravy (srov. § 94 a násl. správního řádu) i podle odborné literatury (srov. např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s., s. 395-396; nebo SLÁDEČEK, V. K důvodům obnovy správního řízení. In: *Správní právo, roč. 2013, č. 3*, s. 129).

²⁰⁾ Doplnit můžeme ještě další možnost, v praxi však málo využívanou, že soud zruší rozsud-

rozhodnutí a věc vrátí odvolacímu orgánu. Měl by pak odvolací orgán, jak je to obvyklé, v novém odvolacím řízení znovu přezkoumat původně vydané stavební povolení a případně je zrušit? Nebo jej text stavebního zákona zavazuje k tomu, aby věc rovnou předal prvostupňovému orgánu k opakovanému stavebnímu řízení?

Pro druhou možnost by svědčilo to, že podle nauky i judikatury tvoří řízení na prvním a druhém stupni jeden celek a totéž platí i pro vydaná rozhodnutí.²¹⁾ Pokud bychom tedy považovali za „rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem“, o němž hovoří § 129 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, až rozhodnutí odvolací, znamenalo by to, že při jeho zrušení soudem se již odvolací řízení nemá znovu dokončovat. Místo toho by se měl spis vrátit na první stupeň a stavební úřad by měl vést opakované stavební řízení. Takový výklad ovšem považuji za neudržitelný. Stavební úřad by zde rozhodoval podruhé v téže věci v rozporu se zásadou *ne bis in idem*.²²⁾ Vedle opakovaného stavebního povolení by stále existovalo původní (nepravomocné, avšak nezrušené) rozhodnutí o povolení stavby, u něhož by odvolací řízení nebylo nikdy dokončeno.

Na druhou stranu, ani když za „rozhodnutí vyžadované stavebním zákonem“ označíme prvostupňové stavební povolení, nevyhneme se výkladovým problémům. Jeho zrušením v odvolacím řízení totiž nebude naplněna litera zákona – nebude bezprostředně zrušeno v přezkumném řízení ani rozhodnutím soudu. Nezbyvá, než z této výkladové pasti uniknout odkazem na debaty popsané v předchozí kapitole s tím, že úmyslem zákonodárce jistě bylo řešit právě problematické situace vznikající v praxi. Pro naplnění hypotézy právní normy podle mého názoru postačí, že zrušení prvostupňového rozhodnutí bylo přímým důsledkem soudního či přezkumného rozhodnutí.²³⁾ Správné tedy je po mém soudu vždy odvolací řízení dokončit, a teprve bude-li jeho výsledkem zrušení původního stavebního povolení vydaného na prvním stupni, bude tím zahájeno opakované stavební řízení.²⁴⁾

Pro úplnost uvádím, že u staveb s certifikátem autorizovaného inspektora nepřichází podle mého názoru vedení opakovaného stavebního řízení v úvahu nikdy. U certifikátů vydaných podle úpravy před účinností velké novely staveb-

kem rozhodnutí obou stupňů – srov. § 78 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

²¹⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73.

²²⁾ Srov. k tomu § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: „Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

²³⁾ Druhou možností je rozšiřující výklad pojmu „přezkumné řízení“ tak, že má zahrnovat i řízení odvolací. Širší chápání přezkumu (jako zastřešujícího pojmu pro řádné i mimořádné opravné, příp. též dozorčí prostředky) lze dohledat v předchozí právní úpravě (srov. nadpis „Přezkoumávání rozhodnutí“ oddílu I. části čtvrté správního řádu z roku 1967) i v odborné literatuře (srov. PRŮCHA, P. Opravné a dozorčí prostředky deset let po nabytí účinnosti správního řádu. In: *Právo a bezpečnost*, roč. 2016, č. 1, s. 57).

²⁴⁾ Stejný názor zastává i veřejný ochránce práv, srov. VARVAŘOVSKÝ, P. a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. 2013. 178 s., s. 54.

ního zákona (tj. do 31. prosince 2012) mohl stavební úřad deklarovat v řízení podle § 142 správního řádu, že právo stavět stavebníkovi nevzniklo v důsledku porušení zákona při vydávání certifikátu (např. rozpor s územním rozhodnutím, požadavky dotčených orgánů, opomenutí některého z potenciálních účastníků stavebního řízení apod.). Na takovou stavbu pak bylo nutno hledět jako na „běžnou“ nepovolenou stavbu, jelikož se *de facto* deklarovala neúčinnost certifikátu od počátku (*ex tunc*). Řešila by se tudíž v režimu § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 3 stavebního zákona. Naopak u certifikátů vydaných po 1. lednu 2013 nepřipadá podle mého názoru pozdější zánik jejich účinků v úvahu, neboť stavební zákon nově spojuje vznik práva stavět s plynutím času.²⁵⁾ Prostor pro vedení opakovaného stavebního řízení zde tudíž opět není, byť z jiných důvodů, než tomu bylo za předchozí právní úpravy.²⁶⁾

3.2 Účastníci řízení

Stavební zákon v § 129 odst. 5 poměrně stručně uvádí, že „v opakovaném stavebním řízení postupuje stavební úřad podle § 109 až 115.“ Znamená to, že okruh účastníků řízení opakovaného stavebního řízení bude v zásadě totožný s okruhem účastníků v řádném stavebním řízení vymezeným v § 109 stavebního zákona. Stavební úřad by však měl vzhledem k běhu času ověřit, zda mezitím nedošlo ke změně vlastnictví k nemovitým věcem, jichž se stavba dotýká, zejména k pozemku, na němž stavba stojí (jsou-li vlastníci stavby a pozemku odlišné osoby) a k pozemkům sousedním.

První potíž představuje určení tzv. hlavního účastníka řízení, tj. žadatele o opakované stavební povolení. Všechno nasvědčuje tomu, že by jím měl být původní stavebník – jako účastník je stavebník označen v § 109 písm. a) stavebního zákona a podle § 129 odst. 5 se za žádost v opakovaném stavebním řízení považuje původní žádost. Jenže co když došlo po pravomocném skončení dřívějšího řízení ke změně ve vlastnictví stavby? V takovém případě je třeba jako s žadatelem jednat s novým vlastníkem stavby, neboť ten je právním nástupcem původního stavebníka, přičemž stavební zákon na toto nástupnictví pamatuje.²⁷⁾

Další výkladový problém představuje situace, kdy se do hry dostávají účastníci řízení územního. V první řadě k tomu dochází tehdy, když se jedná o stavbu, jež ke svému vzniku vyžadovala pouze územní rozhodnutí či územní souhlas a tento akt byl zrušen. Stavební zákon na tyto situace sice výslovně nepamatuje,²⁸⁾ nicméně výkladem lze dovodit, že v takovém případě bude nutno okruh

²⁵⁾ Právo stavbu provést vzniká za zákona uplynutím lhůty 30 dnů od oznámení certifikátu autorizovaného inspektora na úřední desce, nepodá-li v této lhůtě nikdo proti certifikátu námitku nebo neuplatní výhradu – srov. § 117 odst. 6 stavebního zákona.

²⁶⁾ I zde nahlíží veřejný ochránce práv na danou věc stejně, srov. VARVAŘOVSKÝ, P. a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. 178 s., s. 22-23.

²⁷⁾ § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. K pojmu „stavebník“ srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33.

²⁸⁾ MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s., s. 662.

účastníků opakovaného stavebního řízení odvodit analogicky z § 85, nikoliv z § 109 stavebního zákona. Dané řízení je totiž stavebním řízením jen podle jména, fakticky jde o opakované řízení územní. Stejným způsobem musíme ustanovení § 85 stavebního zákona využít i v situacích, kdy stavba vyžadovala jak nějakou formu umístění, tak i stavebního povolení, přičemž oba tyto akty byly zrušeny. V takovém případě bude opakované stavební povolení nahrazovat nejen řádné stavební povolení, ale též řádné územní rozhodnutí, jak tomu bývá v obdobné situaci u dodatečného stavebního povolení.²⁹⁾ Také zde je pro ochranu práv osob, jejichž práv se může umístění stavby v opakovaném stavebním řízení dotknout, nezbytné doplnit okruh účastníků podle § 109 stavebního zákona o osoby uvedené v § 85 téhož zákona.³⁰⁾

3.3 Podklady rozhodnutí a námitky účastníků

Palčivá je jistě pro stavebníka otázka, zda bude muset opatřovat nové podklady pro rozhodnutí, zejména stanoviska dotčených orgánů a vyjádření správců sítí. Z pohledu vedlejších účastníků řízení, ať již jsou jimi sousedé nebo ekologické spolky, je zase klíčové, zda mají v opakovaném stavebním řízení znovu uplatnit i ty námitky, které již vznesli dříve v průběhu původního stavebního, resp. územního řízení, nebo zda se jimi bude prvostupňový orgán muset i bez výslovného odkazu znovu zabývat. Pro stavební úřad pak může představovat oříšek aplikace přechodných ustanovení velké novely stavebního zákona, zejména určení toho, podle jaké procesní úpravy má v řízení postupovat. Všechny tyto otázky mají jednoho společného jmenovatele: Jaký je ve skutečnosti charakter opakovaného stavebního řízení? Zavedla velká novela zcela nový typ řízení, které se zahajuje automaticky nabytím právní moci zrušujícího rozhodnutí? Nebo se o nic nového pod sluncem nejedná a zákonodárce pouze výslovně umožnil stavebním úřadům, aby dokončovaly původní stavební řízení i v situaci, kdy posuzovaná stavba již byla zahájena? Je tedy opakované stavební řízení novým, samostatným řízením, nebo jde jen o prosté dokončení řízení původního?

Domnívám se, že odpověď je dvojaká. Tam, kde zatím žádné řádné řízení neproběhlo, představuje opakované stavební řízení skutečně řízení zcela svébytné. To platí v situaci, kdy původně byla stavba povolena zjednodušeným procesem, zejména územním souhlasem nebo souhlasem s ohlášením stavby. Avšak tam, kde již původní pravomocný (a následně zrušený) akt byl výsledkem řádného řízení, ať již územního, stavebního či spojeného, je po mém soudu správnější na opakované stavební řízení nahlížet jako na dokončení řízení původního. Podíváme-li se na debaty, které proběhly v minulosti a byly popsány v předchozí kapitole, je zřejmé, že předchozí právní úprava (jak ve stavebním

²⁹⁾ HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 347.

³⁰⁾ Stejný náhled zastává i veřejný ochránce práv, srov. VARVAŘOVSKÝ, P. a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013. 178 s., s. 49.

zákoně z roku 1976, tak v platném stavebním zákoně před velkou novelou) pamatovala pouze na stavby, které se řádně povolují předem (tedy dosud nebyly fyzicky realizovány) a na stavby, které naopak byly provedeny bez předchozího povolení. Důvod, proč nebylo možno po zrušení pravomocného stavebního povolení jednoduše znovu dokončit původní stavební řízení, spočíval podle mého názoru v tom, že stavba obvykle v té době již fyzicky stála, tudíž nespádala jednoznačně do žádné ze dvou výše naznačených kategorií. Představíme-li si ovšem hypotetickou situaci, kdy by stavebník nestačil se stavbou před zrušením pravomocného stavebního povolení ani započít, pak je zřejmé, že v takovéto situaci by dokončení původního stavebního řízení nic nebránilo. To, co učinil zákonodárce ve velké novele, není po mém soudu nic víc, než že umožnil stavebnímu úřadu stavební řízení po zrušení pravomocného stavebního povolení dokončit i v případě, že stavba mezitím již byla fyzicky zahájena. Tím režim obou popsaných situací sjednotil, neboť nadále již nezáleží na tom, zda stavba byla před zrušením pravomocného povolení zahájena či nikoliv. Proto považuji za správnější výklad, že opakované stavební řízení je zastřešující pojem, který označuje jak zcela nové řízení (tam kde dosud řádné řízení neproběhlo), tak i dokončení původního stavebního řízení ve specifické situaci, kdy původní pravomocné stavební povolení bylo zrušeno. Podívejme se nyní, jak nám tento teoretický koncept pomůže řešit výše nastíněné praktické procesní problémy.

V první řadě pokud jde o podklady řízení, stavební úřad může vyjít nejen z těch, které tvořily přílohu žádosti, již bylo územní či stavební řízení zahájeno, ale i z těch, které stavebník nebo ostatní účastníci doplnili až v průběhu původního řízení. Nezáleží na tom, zda se jednalo o dodatečně doložená závazná stanoviska či vyjádření správců sítí, o doplnění stavební dokumentace na vyžádání stavebního úřadu, nebo třeba o znalecký posudek k negativním účinkům stavby předložený vlastníkem sousedního pozemku. Všechny tyto písemnosti budou tvořit podklady rozhodnutí i v opakovaném stavebním řízení. Vyžadovat od stavebníka dodání jakýchkoliv dalších podkladů bude moci stavební úřad – slovy zákona – *„pouze v rozsahu nezbytném pro opakované projednání stavby“*. Co všechno se může vejít pod pojem nezbytný rozsah?

Především se to bude týkat situací, kdy správce sítě nebo dotčený orgán omezil platnost svého vyjádření či stanoviska na určitou dobu, která již uplynula. Dále se může jednat o situaci, kdy negativní vlivy stavby, které bylo před jejím zbudováním a uvedením do provozu možno pouze odhadovat, je nyní již možno exaktně změřit. V takovém případě může podle mého názoru stavební úřad po stavebníkovi legitimně požadovat, aby např. dříve doloženou akustickou studii doplnil o aktuální měření hluku z provozu dokončené stavby.

Také ostatní účastníci řízení ale mohou těžit z toho, že již byli v předchozím řízení aktivní. Jejich námítky proti stavbě, které zazněly v původním řízení a byly vyhodnoceny v územním rozhodnutí či stavebním povolení, musí stavební úřad vzít v potaz a vypořádat se s nimi znovu v opakovaném stavebním povolení v tom rozsahu, v jakém má toto povolení dřívější akt umisťující nebo povolující stavbu nahradit. Účastníci řízení tedy nemusí na dříve vznesené námítky výslovně odkazovat.

Specifickou otázkou představuje koncentrace řízení. Podle § 112 stavebního zákona mohou účastníci řízení uplatnit své námitky nejpozději při ústním jednání, případně ve lhůtě, kterou stavební úřad určí, jestliže od ústního jednání upustí. Tam, kde dosud řádné řízení neproběhlo a opakované stavební řízení představuje nový, samostatný proces, koncentraci samozřejmě uplatnit nelze. Avšak tam, kde se již řízení vedlo a účastníci v něm byli o tom, do kdy mohou uplatnit své námitky řádně poučení,³¹⁾ nepovažují za nikterak nespravedlivé, když stavební úřad omezí možnost námitek jen na ty, které nemohly být uplatněny v původním řízení. Znamená to, že nově budou moci účastníci uplatnit zejména ty námitky, které vyplynuly až z praktických dopadů provozu dané stavby, jejíž účinky na okolí byly dosud pouze kvalifikovaně odhadovány. Zcela otevřený prostor pro námitky budou mít samozřejmě ti účastníci, které stavební úřad v původním řízení zcela pomínul, nepoučil je o koncentraci řízení nebo tak učinil chybně. Podání nových námitek nelze vyloučit ani při změně podkladů rozhodnutí, zejména jedná-li se o úpravu předložené stavební dokumentace.³²⁾

Poslední specifický problém představuje aplikace přechodných ustanovení velké novely stavebního zákona. Její čl. II bod 14 obsahuje tradiční formulku, že zahájená řízení se mají dokončit dle dosavadních předpisů. Co má však stavební úřad dělat, jestliže je řízení, jež bylo před účinností novely pravomocně skončeno, po nabytí její účinnosti znovu otevřeno v přezkumném či soudním řízení? Pokud by měl řízení skutečně dokončovat podle dosavadních předpisů, musel by zřejmě stavební řízení zastavit a řešit stavbu jako „klasickou“ nepovolenou stavbu v režimu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění před novelou. Dosavadní předpisy totiž opakované stavební řízení neznaly. To jistě není příliš šikovné. Na druhou stranu, pro stavebníka může být někdy životně důležité, aby se na jeho stavbu aplikovaly právní a technické požadavky platné v době, kdy ji prováděl, neboť těm novým, zpravidla přísnějším, by již nebyl schopen zpětně vyhovět. Domnívám se proto, že ačkoliv zákonodárce pravděpodobně uvažoval jen o řízeních o odstranění stavby pravomocně neskončených před nabytím účinnosti novely, i ve specifické situaci zrušení rozhodnutí, jímž bylo pravomocně skončeno řízení zahájené před účinností novely, je citované přechodné ustanovení s ohledem na svůj text a na výše nastíněnou argumentaci aplikovatelné.³³⁾ Nelze zde tudíž vézt opakované stavební řízení.

V praxi se jistě vyskytnou případy, kdy bude stavební úřad řešit zrušení pravomocného povolovacího aktu, k němuž došlo po nabytí účinnosti velké novely, opakovaným stavebním řízením bez ohledu na to, že původní řízení bylo zahájeno ještě před nabytím její účinnosti. Takový postup nebude podle mého názoru zpravidla představovat takovou vadu řízení, jež by měla sama o sobě vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. Dodatečné i opakované stavební povolení mají v zásadě podobné účinky. Za závažnou vadu bych však

³¹⁾ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 7. 2002, č. j. 5 A 156/2000-25, č. 991/2002 SJS.

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 36/2010-127.

³³⁾ Opačně soudí Aleš Roztočil, srov. ROZTOČIL, A. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 816 s., s. 557.

považoval, pokud by stavební úřad aplikoval na opakovaně povolovanou stavbu hmotněprávní požadavky platných právních předpisů ve znění po účinnosti novely. Zde by se podle mě mohl úspěšně bránit jak stavebník (pokud by šlo o požadavky přísnější), tak ostatní účastníci řízení (jestliže by došlo naopak ke zmírnění dosavadních požadavků).

3.4 Lhůta pro vydání rozhodnutí

Předpokládám, že v praxi bude činit stavebním úřadům problém, aby dodržely lhůtu pro vydání opakovaného stavebního povolení. Jedná se sice o standardní lhůtu podle obecného procesního předpisu,³⁴⁾ avšak podle § 129 odst. 5 stavebního zákona začíná běžet již následujícího dne po nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí (soudního, přezkumného, popř. – v souladu s výkladem nastíněným výše – odvolacího). V té době se ale ještě bude správní spis nacházet u soudu nebo u nadřízeného orgánu, který stavební povolení zrušil. Stavební úřad má jen omezené možnosti, co dělat, jestliže se spis někde zdrží. Může se samozřejmě pokusit si jej od nadřízeného orgánu, popř. od soudu vyžádat, avšak krom naléhání nemá žádný prostředek, jak dosáhnout urychleného vyřízení svého požadavku. Chce-li stavební úřad takovým situacím předcházet, měl by si v případě zahájení přezkumného či soudního řízení vždy pořídit kopii spisu, aby v nejhorším mohl činit první kroky v opakovaném stavebním řízení podle ní, než získá originál spisu.

Stavební úřad se ovšem může dostat v opakovaném stavebním řízení do prodlení, aniž by si toho byl vůbec vědom. Jako prvostupňový orgán totiž nebývá účastníkem řízení o správní žalobě.³⁵⁾ Přitom správní soud může v takovém řízení spolu s odvolacím rozhodnutím zrušit zároveň i stavební povolení, jsou-li k tomu důvody.³⁶⁾ Rozsudek se ovšem zasílá pouze žalovanému odvolacímu orgánu a záleží tak jen na jeho aktivitě, kdy se stavební úřad dozví, že mu již běží lhůta pro vydání rozhodnutí v opakovaném stavebním řízení.

Chápu, že zákonodárce se snažil zajistit stavebníkovi právo na rozhodnutí ve lhůtě, jejíž počátek bude stanoven jednoznačně a nebude závislý na ochotě orgánů státní moci postoupit si navzájem spis. Přesto bych s ohledem na popsané komplikace považoval za vhodnější konstrukci, kdy by lhůta pro vydání rozhodnutí počala běžet teprve dnem, kdy stavební úřad oznámí účastníkům, že povede ve věci opakované stavební řízení. Proti případným průtahům by podle mého názoru bylo možno se bránit standardními nástroji na ochranu před nečinností,³⁷⁾ byť jsem si vědom toho, že v případě nepostoupení spisu odvolacím orgánem vznikají komplikované právní otázky týkající se pasivní žalobní legitimace. Judikatura je však beztak musí v obecné rovině řešit a určité

³⁴⁾ § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁾ § 69 s. ř. s.

³⁶⁾ § 78 odst. 3 s. ř. s.

³⁷⁾ § 80 správního řádu, příp. § 79 a násl. s. ř. s.

odpovědi proto již existují – žalovaným by měl být ten orgán, který má povinnost v řízení rozhodnout,³⁸⁾ v daném případě tedy zřejmě stavební úřad.

3.5 Opakované stavební povolení

Pokud jde o samotné rozhodnutí ve věci, musíme se v první řadě ptát, podle jakého skutkového a právního stavu má stavební úřad posoudit žádost o řádné stavební povolení. Mezi původním, posléze zrušeným rozhodnutím ve věci, a posouzením stavby v opakovaném stavebním řízení mohla totiž uplynout dlouhá doba, zejména pokud byla věc předmětem soudního přezkumu, kde není zrušení pravomocného rozhodnutí omezeno žádnou lhůtou. Za tu dobu se mohly výrazně změnit jak poměry v území, tak i požadavky, které právo na daný typ stavby klade. Změny v území mohou zahrnovat např. nové stavby v okolí, vyhlášení nového přírodního parku, změnu územně plánovacího charakteru, zejména vydání změny stávajícího územního plánu apod. Právní změny mohou mít podobu změny právních předpisů, např. technických požadavků na stavby. Některé z nich mohou být tak zásadní, že vylučují opakované povolení stavby v jejím stávajícím umístění či podobě. Může tedy stavební úřad zamítnout žádost o stavební povolení v opakovaném řízení jen s odkazem na změnu vnějších podmínek, ačkoliv stavebníkovi se třeba podařilo vyřešit všechny výhrady, kvůli nimž bylo původní opatření stavebního úřadu potřebné ke zřízení stavby zrušeno?

Musíme vyjít z toho, že správní orgány zásadně rozhodují podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, ačkoliv to ve správním řádu není výslovně uvedeno.³⁹⁾ Určitou výjimku z tohoto pravidla představuje přechodné ustanovení velké novely stavebního zákona, podle něhož se zahájená řízení mají dokončit dle dosavadních předpisů. Jak jsem vyložil výše, u řízení zahájených před účinností novely by se tedy vůbec nemělo opakované stavební řízení vést a pokud se již vede, mělo by se v něm alespoň rozhodovat podle právního stavu k 31. prosinci 2012. Žádné jiné výjimky z výše naznačené obecné zásady však stavební zákon nestanoví. Ptejme se tedy, zda bychom nějakou odchylku mohli dovodit výkladem, pokud jde o skutkové okolnosti (zda tedy lze v opakovaném stavebním řízení přihlížet ke změněným podmínkám v území, jako jsou např. nové stavby, nové vodní plochy, nově zjištěné chráněné druhy rostlin nebo živočichů apod.) či právní úpravu (zda tedy lze v opakovaném stavebním řízení zohlednit změny právních předpisů, např. aktuální technické požadavky na stavby či nově vyhlášené zvláště chráněné území).

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. Jestliže totiž bylo opatření stavebního úřadu zrušeno v přezkumném řízení, musel dobrou

³⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20.

³⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79.

víru stavebníka vzít v úvahu již přezkumný orgán.⁴⁰⁾ A bylo-li zrušení výsledkem soudní žaloby, pak se jedná o regulérní způsob, jak odklidit pravomocné rozhodnutí, které bylo přijato v rozporu se zákonem – správní soudnictví z povahy věci může zasahovat do dobré víry adresátů státní správy v platnost správních aktů. Na druhé misce vah navíc leží vedle oprávněných zájmů jiných účastníků řízení (kteří mohou mít vybudovány v sousedství vlastní nové stavby) často též veřejný zájem, kvůli němuž došlo např. ke změně územního plánu.⁴¹⁾ Domnívám se proto, že i v opakovaném stavebním řízení platí pravidlo, že stavební úřad má žádost posoudit podle skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí.⁴²⁾

Dále se můžeme ptát, jak by měl stavební úřad naložit s těmi námitkami účastníků řízení proti stavbě, které nevyklučují její existenci, ale jsou řešitelné drobnějšími změnami stavby či stanovením podmínek pro její dokončení a provoz. Může jít např. o situaci, kdy ekologický spolek v původním řízení namítal nedostatečnou kapacitu zařízení pro snížení emisí z průmyslové výroby, k níž má stavba sloužit, a soud mu dal za pravdu. Nebo se může jednat o sousedskou námitku vysokého hluku, jež by byla řešitelná doplněním stavby o prvky protihlukové ochrany. Může stavební úřad stavebníkovi vydat v opakovaném stavebním řízení „podmíněné“ stavební povolení?

Mám za to, že takový postup je přípustný. Inspiroval bych se v této věci judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se zrušení územního rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976.⁴³⁾ Soud zde, byť nad rámec nutného odůvodnění, uvedl: *„Jestliže je ... územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků za úpravy dle starého stavebního zákona rozhodnuto v územním řízení odlišně. Pokud by jim bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí.“* Domnívám se tedy, že v opakovaném stavebním řízení může stavební úřad stanovit novou podmínku pro dokončení stavby (byť vlastník stavby může ze svého subjektivního pohledu hodnotit stavbu jako dokončenou).⁴⁴⁾ Pro toto dokončení stavby by měl stavební úřad stanovit vlastníku stavby lhůtu, aby splnění podmínky bylo vymahatelné. Nesouhlasí-li vlastník

⁴⁰⁾ § 96 odst. 4 správního řádu, který se přiměřeně aplikuje i při přezkumu jiných opatření dle stavebního zákona (souhlasů) na základě § 156 odst. 2 *in fine* správního řádu.

⁴¹⁾ Jsem toho názoru, že územní plán jakožto opatření obecné povahy má v tomto kontextu blíže k individuálnímu správnímu aktu než k právnímu předpisu, proto představuje spíše skutkovou než právní okolnost.

⁴²⁾ Také v tomto názoru se shodují s veřejným ochráncem práv, srov. VARVAŘOVSKÝ, P. a kol., *Odstraňování staveb. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2013, 178 s., s. 54.

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS.

⁴⁴⁾ K tomu, které podmínky je přípustné ve stavebním povolení stanovit a které nikoliv, srov. HAMPLOVÁ, E. *Formulace podmínek ve stavebním povolení – podmínky vyplývající z majetkoprávních vztahů a jejich závaznost*. In: *Stavební řád – sborník příspěvků z konference veřejného ochránce práv konané dne 28. 1. 2009* [online]. 31. 7. 2009 [2016-07-14]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Stavebni_rad_konference.pdf>.

stavby se stanovenou podmínkou, např. z důvodu vysokých finančních nákladů, může se samozřejmě bránit odvoláním a případně i správní žalobou.

3.6 Rozhodnutí o odstranění stavby

Jestliže stavební úřad zamítne v opakovaném stavebním řízení žádost o stavební povolení, měl by nařídit vlastníku stavby, aby svou stavbu odstranil. Zákon blíže neupravuje časovou souslednost obou postupů. Nicméně lze souhlasit s odbornou literaturou, že stavební úřad by měl rozhodnutí o odstranění stavby vydat až po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž žádost o stavební povolení zamítl.⁴⁵⁾

Komu by měl stavební úřad povinnost odstranění stavby uložit? Zatímco v jiných ustanoveních týkajících se nepovolených staveb hovoří stavební zákon vždy jen o vlastníku stavby, v § 129 odst. 1 písm. e) se zdá dávat stavebnímu úřadu na výběr, zda odstranění stavby nařídí jejímu (aktuálnímu) vlastníku či (původnímu) stavebníkovi. Domnívám se, že možnost volby je zde pouze zdánlivá. Jak jsem již vyložil výše, dojde-li k změně vlastníka stavby, vstupuje nový vlastník do pozice žadatele a stává se novým stavebníkem. S ním tedy bude vedeno opakované stavební řízení a jemu (jakožto vlastníku stavby a stavebníkovi v jedné osobě) by měl stavební úřad případně uložit povinnost stavbu odstranit. Nařídit odstranění stavby původnímu stavebníkovi by stavební úřad mohl snad jedině v případě, že by nový vlastník stavby nebyl znám. I zde je však takový postup problematický, neboť stavebníkovi by se zde vlastně úředně ukládalo zničit cizí věc. Jestliže by se pak vlastník stavby náhle „vynořil z neznáma“ a fyzickému provedení demolice by se začal aktivně bránit, těžko by bylo možno původního stavebníka jakkoliv postihovat za nerespektování rozhodnutí o odstranění stavby. Praktický význam popsaného postupu by tak byl pouze v tom, že stavební úřad by mohl přikročit k náhradnímu výkonu svého rozhodnutí a odpor vlastníka stavby překonat vahou úřední autority. Otázkou však je, zda by zjištění identity dříve neznámého vlastníka stavby nemělo být důvodem k obnově řízení, resp. vydání nového rozhodnutí o odstranění stavby.

Podle zákona by měl stavební úřad vydat rozhodnutí o odstranění stavby bez řízení. Otázka ale zní, zda se tak dostane dostatečné ochrany právům a oprávněným zájmům vlastníka stavby, jemuž se demolice nařizuje, případně sousedům, jež mohou být dotčeni bouracími pracemi. Ačkoliv je zřejmé, že stavební úřad nemůže rozhodnout jinak, než že stavbu, již nebylo možno povolit, nařídí odstranit, určité nuance výroku mohou představovat podmínky pro provedení nucené demolice. Proti nim může vlastník stavby, a stejně tak i sousedé, vznášet námítky, navrhopvat alternativy atd. Jistě se lze spokojit s tím, že tyto osoby mají možnost podat odvolání a v něm své výhrady prezentovat. Přesto považuji za vhodnější, aby stavební úřad neformálně oslovil před vydáním rozhodnutí

⁴⁵⁾ MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s., s. 663; obdobně též MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 896 s., s. 508.

o odstranění stavby alespoň vlastníka stavby jako osobu, již má plánovaným rozhodnutím uložit povinnost, a umožnil mu vyjádřit se k zamýšleným podmínkám demolice. Tento postup je možno opřít o základní zásady správního řízení.⁴⁶⁾

4. Shrnutí

Novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013 poskytla výslovný zákonný podklad pro to, aby stavební úřad mohl nařídit odstranění stavby, která byla původně pravomocně povolena, avšak vydané povolení bylo následně zrušeno a stavbu nebylo možno znovu povolit v opakovaném řízení. V úvodní části článku dovozují, že jakkoliv takový postup stavebního úřadu může do jisté míry narušovat legitimní očekávání stavebníka, byl v odborné literatuře a judikatuře převážně považován za ústavně konformní a obhajitelný dokonce i za předchozí (nedostatečné) právní úpravy. Tím spíše je na místě jej tak hodnotit dnes.

Ve svém článku jsem se následně pokusil zodpovědět klíčové procesní otázky, jež mohou vyvstat v souvislosti s opakovaným stavebním řízením. Opakované stavební řízení se podle mého názoru vede nejen tehdy, je-li v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu zrušeno stavební povolení, jež nabylo právní moci už v prvním stupni, či jiné opatření stavebního úřadu (např. souhlas s ohlášením), ale též tehdy, jestliže je prvostupňové rozhodnutí zrušeno v novém odvolacím řízení poté, co soud nebo přezkumný orgán zrušil svým výrokem rozhodnutí odvolací (popř. rozhodnutí o rozkladu). V případě, že opakovanému stavebnímu řízení předcházelo pravomocně skončené územní řízení, stavební řízení či spojené územní a stavební řízení, představuje opakované stavební řízení dokončení tohoto původního řízení. V ostatních případech, kdy opakované stavební řízení navazuje na zjednodušený proces, jehož výsledek byl zrušen, jde o řízení nové, zahájené okamžikem, kdy byl zrušen předchozí souhlas či jiné opatření stavebního úřadu.

Hlavním účastníkem opakovaného stavebního řízení je buď stavebník, nebo jeho právní nástupce, došlo-li mezitím ke změně vlastnictví stavby. Vedlejšími účastníky jsou ti, kdo by byli účastníky stavebního řízení, a vedle nich též potenciální účastníci řízení územního, jestliže má opakované stavební povolení nahradit též územní rozhodnutí. Pokud opakované stavební řízení navazuje na řádné územní či stavební řízení, které již ve věci proběhlo, pak stavební úřad využije veškeré podklady z tohoto předchozího řízení a vypořádá se s námitkami účastníků řízení, které v něm uplatnili. Vůči novým námitkám účastníků vzneseným až v opakovaném stavebním řízení lze uplatnit pravidlo o koncentraci řízení, jde-li o námitky, u nichž nic účastníkovi nebránilo uplatnit je již v původním řízení.

Lhůta pro vydání opakovaného stavebního povolení začíná běžet již vydáním rozhodnutí, jímž byl zrušen původní pravomocný akt. Stavební úřad by si proto

⁴⁶⁾ Zejména o § 4 správního řádu.

měl vždy pořídit kopii spisu, který odesílá nadřízenému orgánu či soudu, aby v krajním případě mohl zahájit a vést opakované stavební řízení podle této kopie, než se mu navrátí originál. V opakovaném stavebním povolení (resp. v zamítnutí žádosti) vychází stavební úřad ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Výjimkou jsou pouze případy, kdy se formou opakovaného stavebního řízení dokončuje územní či stavební řízení zahájené před účinností velké novely stavebního zákona; tehdy se vychází z právního stavu ke dni 31. 12. 2012. V opakovaném stavebním povolení může stavební úřad stanovit stavebníkovi podmínky se lhůtou pro dokončení stavby.

O odstranění stavby rozhoduje stavební úřad až poté, co nabude právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti v opakovaném stavebním řízení. Povinnost odstranit stavbu ukládá zásadně jejímu vlastníkovi. Ačkoliv se v tomto případě ze zákona nevede žádné řízení, doporučuji předem konzultovat s vlastníkem stavby předpokládané podmínky pro nucenou demolici.

Shrnutí:

Článek analyzuje novou právní úpravu tzv. opakovaného stavebního řízení. To se vede v situaci, kdy bylo zrušeno pravomocné stavební povolení na stavbu, která již byla mezitím fakticky zahájena či dokončena. Autor se zabývá zejména tím, jaké výkladové problémy lze po zavedení institutu opakovaného stavebního řízení v praxi stavebních úřadů očekávat a jaké by mělo být jejich správné řešení. Snáší také argumenty na podporu závěru, že nebude-li možné stavbu znovu povolit v opakovaném řízení, pak je zcela v souladu s ústavním pořádkem, když stavební úřad nařídí takovou stavbu (byť již jednou pravomocně povolenou) odstranit.

Repetitive building permit procedure – summary:

The paper analyses new legal regulation of so-called repetitive building permit procedure. This procedure is conducted in cases of cancellation of a final building permit concerning a building which was de facto commenced or finished. The author deals with interpretation problems which may arise in decision-making of building departments after introducing the repetitive building permit procedure and tries to find proper solutions. He also gives arguments in order to support following conclusion. If the building cannot be permitted again in the repetitive procedure, the building department may order removal of the building (although it was already permitted in the past) where such an approach will be consistent with the Constitutional Order.