

# JAK ZASTAVIT A ODSTRANIT ČERNOU STAVBU

---

Mgr. Karel Černín

Kancelář veřejného ochránce práv  
([karel.cernin@ochrance.cz](mailto:karel.cernin@ochrance.cz))



názory přednesené v rámci pedagogické a osvětové činnosti vyjadřují názory autora, nikoliv nutně názory instituce, v níž je autor zaměstnán

# Zastavení stavby a jejího užívání

# Zákaz pokračování ve stavbě

4976/2010/VOP/DS

- *Namísto vydání předběžného opatření (které navíc nijak nevynucoval) měl městský úřad postupovat dle § 134 odst. 4 SZ a vyzvat stavebníka k bezodkladnému zastavení prací.*
- *Po případném nevyhovění této výzvě, měl nařídit zastavení prací na stavbě rozhodnutím. Zároveň mohl již ukládat pokutu za nerespektování předchozí výzvy (ve výši až 200.000,- Kč) a pokusit se tak stavebníka ukáznit.*

# Zákaz stavbu užívat

- Rozhodnutí o zákazu užívání stavby provedené v rozporu se stavebním povolením či ohlášením nebo užívané bez předchozího oznámení (§ 120 odst. 2 SZ)

**K diskuzi:** *Lze zakázat užívání stavby od počátku nepovolené/nehlášené (je „užívána bez předchozího oznámení“, příp. jde o ještě závažnější případ než „provedení v rozporu s povolením či ohlášením“)?*

# Výkon zákazových rozhodnutí

Cíl = zjednání nápravy

## 1. Donucovací pokuty (úřad či soud)

- Vhodnější je soudní výkon – součet pokut uložených úřadem nesmí přesáhnout 100.000,- Kč (§ 129 odst. 1 SŘ), soud je touto částkou omezen jen u první pokuty (§ 351 odst. 1 občanského soudního řádu).
- Po právní moci soudního rozhodnutí musí úřad vždy ihned podat návrh na uložení další pokuty, dokud není zákaz vynucen.

## 2. Přímé vynucení (úřad, soudy to odmítají)

- Kromě vyklizení nemovitosti (staveniště) či odebrání movité věci (stavební technika) jsou přípustné i další způsoby (např. úřední zapečetění objektu, policejní zabránění vstupu) – viz spojka „zejména“ v § 120 SŘ

# Stavebník nerespektující zákaz

## Možnosti sankcí

**8 Tdo 503/2005:** *Nerespektování rozhodnutí o zastavení prací na stavbě nelze považovat za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí (pozn.: dnes přečin dle § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku), jelikož takovéto rozhodnutí má charakter předběžného opatření.*

• Přestupek (fyzická osoba) / správní delikt (právnícká osoba, podnikatel):

1. Pokračování ve stavbě přes zákaz (výzva/rozhodnutí) – pokuta do 200 tis. Kč (§ 178/180 odst. 2 písm. j) SZ)
2. Užívání černé stavby přes zákaz – pokuta do 1 mil. Kč (§ 178/180 odst. 1 písm. n) SZ)

# Odstranění stavby

# Souhrnná zpráva ochránce 2003(!)

str. 37

- *Nečinnost stavebních úřadů na úseku exekucí je tématem pro vážnou diskusi o změně stávajícího systému, kdy náklady na výkon rozhodnutí hradí obce ze svých rozpočtů. Stávající praxe, kdy jsou případy odstranění nelegálních staveb vzácnou výjimkou, je do budoucna neudržitelná a musí být v rámci chystané rekodifikace stavebního práva předmětem zvýšené pozornosti. Rezignace na výkon rozhodnutí stavebního úřadu závažným způsobem narušuje principy právního státu.*



# Příčiny neprovádění exekucí I.

## Personální a psychologické

- Jde o agendu s velkými **odbornými i psychickými nároky na zaměstnance** stavebního úřadu.
- Demolice stavby představuje **nevratný dopad** do právní sféry povinného. Ten může vyhrožovat náhradou škody, popř. jednat vůči úředníkovi agresivně.

# Příčiny neprovádění exekucí II.

## Organizační a právní

- **Vlastník stavby** nespolupracující, neznámý, případně v konkurzu nebo insolventní.
- Odstranění stavby, jež vyžadovala stavební povolení, nelze uložit provést **svépomocí** (§ 128 odst. 4 SZ).
- Pro stavební firmy jsou nucené demolice většinou **nepříliš lukrativní**, navíc jsou spojeny s nepříjemnostmi ze strany povinného.
- S odstraněním jsou spojeny **složitě právní otázky**, např. při nakládání se stavebním materiálem z demolice (řešeno v § 119 odst. 3 SŘ) a s věcmi cizích osob.

# Příčiny neprovádění exekucí III.

## Finanční (nároky na obecní rozpočty)

- Náklady na odstranění nepovolené stavby má nést její vlastník. Odmítne-li, měl by **stavební úřad náklady uhradit** a po povinném je **následně vymáhat**. To může trvat i několik let, u osob insolventních nebo firem v likvidaci se to dokonce vůbec nemusí podařit.
- Obce nedostávají na výkon povinností stavebního úřadu zvlášt' vyčleněné prostředky a nejsou ochotny (ani zálohově) hradit **ze svého vlastního obecního rozpočtu** náklady na odstranění staveb, zejména ne na území jiných obcí.

# Výkon rozhodnutí = povinnost stavebního úřadu I.

- **4000/2004/VOP/MH, 6240/2006/VOP/JSV** a řada dalších: Nečinnost při výkonu rozhodnutí nelze omlouvat nedostatkem finančních prostředků potřebných pro výkon rozhodnutí, personální situací úřadu či zapůjčením spisové dokumentace jinému správnímu úřadu.
- **1508/2008/VOP/SN:** K zahájení exekuce je stavební úřad povinen, nehledě na další okolnosti věci, např. insolventnost povinné osoby.
- **322/2010/VOP/KČ:** Nezbytné úpravy nařídil stavební úřad provést ve veřejném zájmu za účelem ochrany zdraví před účinkem hluku. I kdyby splnění tohoto rozhodnutí mělo pro městskou část znamenat dodatečné náklady, například v podobě náhrady škody způsobené nájemci porušením nájemní smlouvy, je takováto daň v porovnání se zájmem na ochraně veřejného zdraví akceptovatelná a městská část ji musí unést (případně ji vymáhat regresem po osobách, které vznik dané situace způsobily).

## Výkon rozhodnutí = povinnost stavebního úřadu II.

- **4106/2007/VOP/JSV:** *Ochránce nepřijal argument, že výkon rozhodnutí je závislý především na iniciativě stěžovatelky (pozn.: majitelky sousedního pozemku), neboť splnění povinnosti je v jejím zájmu. Naopak trval na tom, že správní orgány jsou garanty veřejného zájmu a mají usilovat o splnění povinností, které vyplývají z exekučních titulů.*
- **2205/2011/VOP/DS:** *Pouhé podání správní žaloby nezavazuje exekuční správní orgán povinnosti zahájit, či pokračovat v exekuci. Podání žádosti soudu o přiznání odkladného účinku správní žalobě by však exekuční správní orgán měl reflektovat a vyčkat s dalšími kroky po určité přiměřené době.*

# Možná řešení I.

## Záloha vytvářená obcí

- **2718/2010/VOP/SN:** Zákon nerozlišuje, zda se předmět exekuce nachází přímo v území obce, která zajišťuje působnost stavebního úřadu nebo v území obce jiné, ale v dosahu místní působnosti stavebního úřadu. Je proto vhodné, aby obce, které zajišťují působnosti stavebního úřadu, počítaly s insolventností (či nekázní) povinných osob a vždy si předem vymezily určitou finanční částku v rozpočtu (už při jeho přípravě na další rok) na podobné případy, aby předešly situacím, že na výkon rozhodnutí nebudou k dispozici prostředky.

# Možná řešení II.

## Čerpání z rozpočtu kraje

- **Mýtus:**
- Kraje nedostaly peníze na realizaci stavebního zákona.
  
- **Skutečnost:**
- v r. 2007 celkem přiděleno 28 mil. Kč všem krajům (každoročně valorizovány)
- určeny zejména na nové instituty stavebního zákona - stavební příspěvky, náhradu újmy aj. (dle vyjádření MMR)
- nejsou však účelově vázány (lze využít i na exekuce)

=> Pokud kraj v minulých letech nevyužil tyto prostředky ke stanovenému účelu, může obec požádat o jejich dočasné poskytnutí pro výkon rozhodnutí dle stavebního zákona.

# Možná řešení III.

Metodická pomůcka MMR – Stavebně správní praxe č. 6/2010

## 1. Předání věci **soudu** (§ 105 odst. 2 SŘ)

- nutno předat stejnopis rozhodnutí s potvrzením o vykonatelnosti (výrok musí být určitý)

Pozor: soud si může vyžádat od úřadu zálohu na náklady exekuce (§ 270 odst. 3 občanského soudního řádu)

## 2. Předání věci **soudnímu exekutorovi** (§ 105 odst. 2 SŘ)

- doporučena rámcová smlouva o provádění exekucí a o případných zálohách na náklady
- exekutor zajistí nezbytnou administrativu i kontakt s povinným
- po zahájení exekuce povinný nesmí nakládat s majetkem

Pozor: též exekutor si může vyžádat zálohu (§ 90 odst. 3 exekučního řádu)

**K diskuzi:** Odměna exekutora jako nadměrná finanční zátěž povinného.



# Návrh soudu nebo exekutorovi I.

## Účastník řízení

- **21 Cdo 1531/2000:** Věcně legitimován k podání návrhu na výkon rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení nezbytných úprav stavby je účastník správního řízení bez ohledu na to, že podkladové rozhodnutí mu výslovně proti povinnému právo nezakládá.
- **322/2010/VOP/KČ:** *Jen na okraj podotýkám, že stěžovatel (pozn.: vlastník bytu) se pokusil nečinný stavební úřad v jeho úloze nahradit tím, že sám podal návrh na výkon rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav (pozn.: nebytového prostoru) soudu. Městský soud v Praze však konstatoval, že stěžovatel není oprávněným z daného rozhodnutí, tudíž není ani k podání návrhu na jeho výkon legitimován.*

# Návrh soudu nebo exekutorovi II.

## Stavební úřad

- **5151/2009/VOP/DS:** *Uplatňuje-li silniční správní úřad exekuční titul, který sám vydal, u soudního exekutora, je účastníkem exekučního řízení v roli oprávněného přímo obecní (městský) úřad, nikoliv obec (město) jako veřejnoprávní korporace.*
- = speciální procesní způsobilost dle § 19 (za středníkem) občanského soudního řádu (viz též **20 Cdo 2539/98**)
- jde o výkon přenesené působnosti (= možnost šetření ombudsmana)

**K diskuzi:** Lze zde aplikovat opatření proti nečinnosti?

# Možná řešení IV.

Metodická pomůcka MMR – Stavebně správní praxe č. 6/2010

## 3. Výkon rozhodnutí **stavebním úřadem** (§ 107 odst. 1 SŘ)

### **Nedostatečně využívané instituty:**

- výzva k dobrovolnému splnění povinnosti (§ 109 SŘ)
- usnesení o povinnosti zaplatit předem náklady, popř. zálohu na ně (§ 119 odst. 4 SŘ, lhůta min. 8 dnů)
- policejní ochrana a součinnost (§ 21 zákona o Policii ČR, podmínkou ohrožení života nebo zdraví pověřené osoby)
- vymáhání nákladů exekuce (§ 116 odst. 3 SŘ)

**K diskuzi:** Donucovací pokuty jsou možné jen, pokud nelze nebo není účelné provádět náhradní výkon (§ 129 SŘ).

# Vymáhání zálohy

## Praktické provedení

- **Usnesení** o povinnosti zaplatit předem náklady nebo zálohu = samostatný **exekuční titul na peněžité plnění**.
- **Lze tedy:**
  - a) předat k vymáhání soudu či exekutorovi
    - náklady: položka 18 Sazebníku k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (3000,- Kč) či § 6 vyhlášky č. 330/2001 Sb. (15% částky)
  - b) vymáhat úřadem (příslušný odbor nemusí být stavební!)
    - oprávnění (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád): zejména § 57 (získávání informací od zaměstnavatelů a bank), § 190 (obstavení účtu), § 180 (prohlášení povinného o majetku), § 247 odst. 2 (pořádková pokuta), § 187 (srážky z příjmů) + § 17-19 (možnosti provedení jiným úřadem)

# Shrnutí možných řešení

- Obec vytváří ve svém rozpočtu předem zálohu na nucené demolice.
- Obec požádá kraj o uvolnění prostředků z jeho rozpočtu, které jsou určeny na instituty nového stavebního zákona a nebyly takto v minulých letech využity.
- Obecní úřad předá výkon rozhodnutí exekutorovi, s nímž má obec uzavřenou rámcovou smlouvu omezující výši zálohy na provedení exekuce.
- Obecní úřad uloží povinnému, aby uhradil předem náklady demolice, popř. zálohu na ně, a toto peněžitě plnění před započítáním demolice vymůže v exekuci.

# Ombudsman a černé stavby

# Činnost veřejného ochránce práv

- Veřejný ochránce práv (VOP) není součástí systému výkonné moci státu, nýbrž **vnějším pozorovatelem** a doporučovatelem.
- Zprávy a stanoviska ochránce (a názory v nich) **nejsou závazné, působí pouze svojí přesvědčivostí.**
- Ochránce zveřejňuje zásadní stanoviska pro jednotlivá odvětví veřejné správy ([www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz))
- Možnost využívat **závěrečné zprávy a stanoviska + plánovaný sborník** na téma černých staveb – výhled 2013