

DÍL 4 - PŘÍPRAVA A PROVÁDĚNÍ DROBNÉ STAVBY (k článku ve Zpravodaji 9/2018)

Příprava a provádění drobné stavby

září 2018

Jak jsme zjistili v červnovém článku našeho seriálu, vlastník stavby má za povinnost mít doklady a dokumentaci stavby. Také jsme zjistili, že stavby definuje stavební zákon, katastrální zákon pak definuje pouze některé stavby, zejména budovy, které jsou současně nemovitostí a jsou „dost velké“ pro evidenci v katastru (například se neevidují drobné stavby do půdorysu 16 m² s jedním podlažím a výšky do 4,5 m dle § 2 písm. m) katastrálního zákona č. 256/2013 Sb.).

Katastrální zákon pak v úvodním ustanovení § 1 odst. 1 zavádí tzv. legislativní zkratku – pojem nemovitost: *Katastr nemovitostí (dále jen "katastr") je veřejný seznam, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech (dále jen "nemovitost") vymezených tímto zákonem zahrnující jejich soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem.*

Nemovitá věc je pak definovaná v novém občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) v § 498 *Nemovité a movité věci :*

(1) Nemovité věci jsou pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.

(2) Veškeré další věci, ať je jejich podstata hmotná nebo nehmotná, jsou movité.

Nový občanský tedy nově formuloval definici nemovité stavby a **zákony již neobsahují zažilou frázi**, kterou obsahoval starý občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) v § 118 odst. 2: *Nemovitostmi jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem.*

Stavebnímu zákonu podléhají všechny stavby tímto zákonem definované v §2 odst. 3 takto: *Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*

Zde je vhodné upozornit, že obsah pojmu „dočasná stavba“ podle stavebního zákona není identický s pojmem dočasná stavba podle § 4 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona. Každopádně v **definici stavby podle stavebního zákona není obsaženo žádné kritérium (vlastnost) popisující formu umístění na pozemku, respektive „pevnost“ spojení s pozemkem (zemí).**

Povolení podle stavebního zákona tedy podléhají všechny stavby s výjimkou těch, které stavební zákon jmenovitě vyjmenovává s tím, že nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas v § 79 odst. 2 stavebního zákona, avšak **za podmínky podle odstavce 3**, že tyto vyjmenované stavby (záměry) nepodléhají posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (tj., že je pro něj zákonem vyžadováno vydání závazného stanoviska orgánu ochrany životního prostředí). Na § 79 pak navazuje § 103 (tak často vzývaný stavebníky drobných černých staveb), který v odst. 1 písm. a) uvádí, že stavby nevyžadující územní rozhodnutí ani územní souhlas podle § 79 taktéž nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Tudiž **jen tento vymezený okruh staveb** skutečně nevyžaduje žádnou formu povolení či předběžného souhlasu stavebního úřadu (tj. nevyžadují územní rozhodnutí, územní souhlas, souhlas s provedením ohlášené stavby ani stavební povolení - v právníkové formulaci tak uvádíme, že **nevyžadují žádné opatření stavebního úřadu**).

První čertovo kopýtko je v odstavci 4 § 79, kde se uvádí **povinnost** zajistit si informace o existenci podzemních staveb technické infrastruktury a zajistit jejich ochranu v případě, že záměry uvedené v odstavci 2 vyžadují provedení zemních prací nebo terénních úprav.

Z definice stavby vyplývá, že **posuzovaným kritériem pro určení stavby** či nestavby **není velikost „stavebního díla“**. S tím souvisí úvodní ustanovení § 76 stavebního zákona, které v odstavci 1 uvádí: *Umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak*. Na to navazuje úvodní ustanovení § 108 stavebního zákona, které v odstavci 1 uvádí: *Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak*. To lze přeložit tak, že **každá stavba obecně vyžaduje územní rozhodnutí a stavební povolení** a jen stavební zákon určí, kdy tomu tak být nemusí. Paragrafy 96 (územní souhlas), 103 (stavby bez povolení a ohlášení) a 104 (ohlášení stavby) jsou vlastně specifikované výjimky z uvedeného principu. Fakticky to znamená, že pokud váš záměr vybočí z kritérií paragrafů 96, 103 a 104, bude jednoznačně vyžadovat územní rozhodnutí a stavební povolení.

Velikost stavebního díla je kritérium pro omezený okruh staveb podle paragrafů 79 odst. 2, 96, 103 a 104 stavebního zákona.

Kritéria v jednotlivých paragrafech musí být vždy splněna všechna najednou!

Příklad: Garáž u rodinného domu standardního vnějšího rozměru 6 x 4 m (24 m² zastavěné plochy) sloužící rodině.

Na první pohled by se mohlo říci, že nevyžaduje žádné opatření stavebního úřadu, protože se jedná o doplňkovou stavbu do 25 m² zastavěné plochy podle § 79 odst. 2 písm. o).

ALE(!) celé ustanovení zní: *stavba do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderné zařízení, nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístována v odstupové vzdálenosti od hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci.*

Z toho vyplývá, že uvedený údaj dokládá splnění jen části kritérií (podmínek). Pro přehlednost si ustanovení uspořádáme do očíslovaných podmínek:

1. Stavba maximálně do 25 m² zastavěné plochy
2. Stavba maximálně o jednom nadzemním podlaží
3. Stavba maximálně 5 m vysoká
4. Stavba podsklepená do hloubky maximálně 3 m
5. Stavba podmiňuje nebo přímo souvisí s bydlením v rodinném domě na pozemku (nebo rodinnou rekreací)
6. Stavba nesmí sloužit k výrobě a skladování hořlavých látek a výbušnin.
7. Stavba nesmí sloužit pro „jaderné zařízení“ ...
8. Stavba nesmí sloužit pro podnikatelskou činnost
9. Stavba musí být v souladu s územně plánovací dokumentací
10. Stavba musí být umístěna minimálně 2 metry od hranic pozemků (hranice katastrální tedy ne vždy od plotu!)
11. Umístěním stavby nesmí být plocha pozemku rodinného domu, schopná vsakovat dešťovou vodu menší, než polovina jeho celkové plochy (je třeba sečíst všechny stávající plochy s omezeným vsakováním, jako jsou plocha rodinného domu, zpevněných ploch, skleníků, přístřešků, bazénů atd. a k tomu přičíst plochu zamýšlené stavby a celkový součet těchto ploch nesmí přesáhnout polovinu výměry pozemku rodinného domu.)

Ustanovení tedy fakticky obsahuje 11 konkrétních podmínek a nebude-li splněna byť jen jediná z nich, nemůže být uplatněna „výjimka“ paragrafu 79.

Bude-li například garáž méně než 2 metry od hranice pozemku, spadne do režimu § 103 a bude třeba minimálně územní souhlas podle § 96.

Pokud bude stavebník opravář kol a chce garáž používat jako provozovnu opravny kol, může spadnout do režimu staveb ohlašovaných a bude třeba minimálně územní souhlas a ohlášení stavby podle § 104 a následujících. V praxi se také může stát, že pozemek rodinného domu je územním plánem určený jako nezastavitelná plocha nebo je zastavitelná, ale na pozemku je vyhlášena stavební uzávěra atd., atd.

Stejně se postupuje u kritérií § 96, 103 a 104.

Pokud neprovedete řádnou přípravu stavby, abyste ověřili splnění všech 11 podmínek, a jediná splněna objektivně nebude, riskujete, že s vámi stavební úřad zahájí řízení o odstranění nepovolené stavby a řízení o přestupku za její provedení „bez vyžadovaného opatření stavebního úřadu“, respektive prostě „bez povolení stavebního úřadu“, neboť poslední dvě „velké“ novely stavebního zákona všechna opatření explicitně vyjmenovaly v § 118 odst. 1: ***Stavebník je povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona. Za povolení stavby se považuje souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106, stavební povolení podle § 115, veřejnoprávní smlouva podle § 116, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora podle § 117, společné povolení, opakované stavební povolení nebo dodatečné povolení stavby podle § 129, územní rozhodnutí, ve kterém stavební úřad podle § 78 odst. 6 stanovil, že k provedení stavby nebude vyžadovat ohlášení, územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouva podle § 78a anebo územní souhlas u stavebních záměrů podle § 103. Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby.***

Předesíláme, že poslední větu tohoto odstavce je třeba chápat ve vazbě stavby jako celku k dílčí změně určité části stavby. Tedy že zamýšlená dílčí změna stavby oproti předchozímu povolení celé stavby musí být nejprve povolena a pak je možno ji teprve legálně provést. Například chcete provést změnu zastřešení garáže z původně povolené ploché střechy na sedlovou. Pak můžete stavbu garáže zahájit a provádět podle vydaného povolení, ale jen po věnec. Provádět krov a pokračovat ve stavbě můžete až po předchozím povolení změny střechy. Nelze tedy konkrétní změnu stavby současně provádět a povolovat.

Druhé čertovo (tentokrát) **kopyto** spočívá v tom, že rozlišení stavby podle stavebního zákona od ne-stavby je v praxi velmi složité a bez znalosti rozhodovací praxe stavebního úřadu mnohdy skoro nemožné. Pokud například rozdýcháme

fakt, že kadibudka je stavba, což nám může usnadnit skutečnost, že bývá výsledkem práce - dílem (stavebního) tesaře, tedy profese vnímané jako stavební řemeslo, jak potom hodnotit TOI-TOI budku, která je nepochybně výrobkem plastikářské fabriky a nikoliv zedníka či stavební firmy, ale evidentně plní funkci kadibudky, soudně to určené stavby podléhající stavebnímu zákonu? Zvláště pokud si ještě připomeneme §2 - *bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*

Podle litery stavebního zákona není úniku. Zde je pak na místě smysl zákona (někdo říká selský rozum). Je smyslem stavebního zákona vydávat územní souhlas na základě spousty dokladů na každé umístění TOI-TOI budky na staveništích, ale i na kulturních a společenských akcích na náměstích, hřištích či polích a loukách. To snad (zatím) ne. Ze své povahy je to v první řadě společensky žádoucí hygienické zařízení určené jako provizorní mobilní zajištění hygieny osob, operativně umisťované tam, kde se dočasně zdržují nebo shromažďují lidé v různých počtech a je předpoklad, že by v daném místě docházelo k nežádoucímu „znečištění“ při absenci hygienických zařízení.

Shrnuto, TOI-TOI budka je provizorní, krátkodobé hygienické zařízení uzpůsobené pro užití kdekoli i na veřejném prostranství k účelu, ke kterému je jako výrobek certifikováno. Právně řečeno zjevně u ní absentuje základní obecně vnímaná vlastnost staveb, kterou je trvalost a dlouhodobost a na opak vzhledem k jejímu obvykle velmi krátkodobému umístění a mobilitě by se jen těžko precizoval „vliv stavby na okolí“, základní posouzení každé umisťované stavby. Abychom nekončili příliš optimisticky, tedy jednoznačně, skutečnou pravdou je, že každá „stavba“ se musí posuzovat individuálně. Pokud by například někdo budku TOI-TOI přímo koupil a umístil někam, kde by trvale (dlouhodobě) sloužila jako stavba WC (jako jsou například odpočívadla dálnic, veřejné záchodky ve městech či například WC pro řidiče MHD na konečných stanicích apod.), již by asi bylo na místě na takovou budku pohlížet jako na výrobek plnící funkci stavby podle stavebního zákona.

Třetí čertovo kopyto je variací prvního čertova kopytka, tj. provádění drobných staveb, které nepotřebují žádné povolení stavebního úřadu. Skutečnost, že stavebník takové stavby nemusí na stavební úřad, vyvolává představu, že si stavebník může dělat, zejména na svém pozemku, co chce. To je bohužel krutý omyl, jak logicky vyplývá z již citovaného čertova kopytka, které de facto supluje obecnou povinnost vyžadovanou tzv. zvláštními právními předpisy (rozumějme zákony specifických zájmů) upravující provoz sítí veřejné infrastruktury (např. zákon o vodovodech a kanalizacích, telekomunikační zákon apod.).

Pravdou je, že u těchto stavebních záměrů přichází stavebník o „právní servis“ stavebního úřadu. Funkcí stavebního úřadu totiž je, aby ověřil souvislosti stavby a jejího vlivu na okolí (životním prostředím počínaje a právy dotčených osob konče). Takže ověřuje, zda stavebník splnil své povinnosti při přípravě stavby

a zajistil **všechny** důkazy o „bezproblémovosti jím zamýšlené stavby“. Protože stavební úřad není poskytovatelem služeb tzv. inženýringu, ani připravářem staveb, požaduje důkazy po stavebníkovi na základě posouzení jeho žádosti. Pokud žadatel nevyřešil a nedoložil všechny vlivy stavby, požaduje po stavebníkovi ty protivné a komplikované papíry a úpravy projektových dokumentací, **aby nakonec svým souhlasem úředně potvrdil, že všechny předvídatelné vlivy a zákony chráněné veřejné zájmy jsou prokazatelně vyřešeny a stavbu lze realizovat**. Právní servis tedy není zajištění podkladů, ale posouzení jejich úplnosti a určení nedostatků a nucení stavebníka k jejich odstranění (doplnění důkazů). Pokud přes všechny podklady stavebník nevyřeší všechny spory, vydá stavební úřad úřední rozhodnutí, kterým stanoví podmínky realizace a umístění stavby, které je-li pravomocné, je závazné pro všechny, neboť stavba není v rozporu s veřejnými zájmy, nebo naopak žádost zamítne (stavbu zakáže), protože nebylo prokázáno, že stavba není v rozporu s veřejnými zájmy.

Tento právní servis „kontrolora vlivů a bezpečnosti stavby“ stavebník musí u staveb podle § 79 odst. 2 stavebního zákona zajistit sám podle povinností stavebníka určené v § 152 odst. 1 stavebního zákona: ***Stavebník je povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby; tato povinnost se týká i terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství. K tomu je povinen zajistit provedení a vyhodnocení zkoušek a měření předepsaných zvláštními právními předpisy. Tyto povinnosti má i u staveb a jejich změn nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nebo u jiného obdobného záměru, například zřízení reklamního zařízení. U staveb prováděných svépomocí je stavebník rovněž povinen uvést do souladu prostorové polohy stavby s ověřenou projektovou dokumentací. O zahájení prací na stavbách osvobozených od povolení je povinen v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi přímo dotčené.***

Nemilým překvapením stavebníků je pak skutečnost, že mohou dostat i pokutu od stavebního úřadu, přestože prováděli stavbu, která skutečně nevyžaduje žádné povolení stavebního úřadu a ještě bylo zahájeno řízení o jejím odstranění stejně jako o nepovolené stavbě.

Pokuta se odvíjí od nesplnění jakékoliv z uvedených povinností stavebníka, což je přestupkem proti stavebnímu zákonu podle § 178 odst. 2 : ***Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že - k) poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3 nebo 4, se sankcí až 200 tis. Kč.***

Řízení o odstranění se odvíjí od ustanovení § 129 odst. 1: ***Stavební úřad nařídí odstranění stavby - d) vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena***

v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníkoví pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.

Právními předpisy jsou míněny zákony a prováděcí vyhlášky k nim, které jsou obvykle kontrolovány v rámci stavebních řízení v rámci „právního servisu“ stavebního úřadu. Ale patří sem i vlastní stavební zákon s požadavky na stavby. Nepatří sem však občanský zákoník, neboť ten spadá do práva soukromého nikoliv veřejného a jak uvádí § 1 nového občanského zákoníku: *uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného*.

Závěrem je třeba upozornit na skutečnost, že výše popsané principy se vztahují nejenom na nově umístěvané a budované objekty, ale zejména i na dílčí stavební úpravy stávajících, i velkých staveb, které jsou vyloučeny z povolení stavebního úřadu v § 103 stavebního zákona. **Stavební úpravy** se totiž neumísťují, protože podle §2 odst. 5 stavebního zákona se jedná o druh **změny dokončené stavby**, kterou se stavba nenavýšuje (při navýšení se jedná o **nástavbu**), ani nerozšiřuje (při rozšíření se jedná o **přístavbu**).

Na úplný závěr uvádíme odkazy na metodická stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, k tématu pokutování stavebníků staveb, nevyžadující žádné povolení stavebních úřadů a dále metodické stanovisko k mobihausům čili mobilním domům, vyvracející velmi časté tvrzení, že nevyžadují žádné povolení stavebního úřadu a nakonec v článku zmíněné stanovisko k přístřeškům a pergolám:

<http://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/K-uplatnovani-zasady-setrnosti-k-sousedstvi-v-prax>

<http://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Mobilni-domy>

[http://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Methodicka-pomucka-pergola-a-pristresek-\(1\)](http://mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Stanoviska-a-metodiky/Uzemni-rozhodovani-a-stavebni-rad/Methodicka-pomucka-pergola-a-pristresek-(1))