



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., ve věci

žalobce: **R. U.**, narozen dne X
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Weiglem
sídlem Pražská 530/21, 276 01 Mělník

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2022, č. j. 066113/2022/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odeslanou dne 14. 9. 2022 do datové schránky soudu domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2022, č. j. 066113/2022/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil usnesení Městského úřadu Klecany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 21. 10. 2021, č. j. 10180/2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.U.

rozhodnutím stavební úřad podle § 110 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 23. 1. 2023 (dále jen „stavební zákon“) zastavil řízení ve věci žádosti žalobce ze dne 29. 9. 2021 o dodatečné povolení stavby „*nepovolené rozestavěné stavby na pozemku (dle KN lesní pozemek, přírodní rezervace) – Objekt č. 1: 5,5m x 5 m, přízemí a podkroví – Objekt č. 2: 8 m x 6,5 m, přízemí a podkroví, nazvané ‚rekonstrukce dvou historicky postavených chat pro rekreační účely‘ na pozemku parc. č. X v katastrálním území X [a obci X]*“ (dále jen „sporné stavby“ a „sporný pozemek“).

Obsah žaloby

2. Úvodem žalobce tvrdí, že stavby se na sporném pozemku nacházely již historicky. Několik desetiletí zde byl kamenolom, v jehož okolí se nacházelo mnoho budov nejspíš z 2. poloviny 19. století, k čemuž předložil stavebnímu úřadu důkazy. Rekonstruované stavby měly být několikrát zasaženy povodněmi, ale chatky mají betonové základy a zachovala se torza obvodových zdí, betonová schodiště, jímky, studna, betonové terasy a jezírka. Z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 1. 1994, sp. zn. 3 Cdo 95/92, žalobce dovozuje, že stavba zaniká, pokud přestane být patrno dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, což ovšem nebyl nynější případ. Žalobcovým záměrem má být vybudování odpočinkové zóny a zkulturnění sporného pozemku.
3. Pokud žalovaný uvádí, že v katastru nemovitostí nejsou údaje o stavbách na sporném pozemku zaznamenány, žalobce namítá, že v době zbudování původních staveb byly stavební předpisy benevolentnější a kvůli jejich stáří se nepovedlo dohledat žádnou dokumentaci. Žalobce uvádí, že podle sdělení vlastníků rekreačních objektů v přilehlé části obce Z. stejný právní režim jako u sporného souboru staveb panoval v oblasti před povodněmi v roce 2002. V tamních případech však správní orgány dle tvrzení žalobce pomohly rekreační objekty legalizovat, byly zaneseny do katastru nemovitostí a územního plánu obce Z. Žalobce se proto nyní této praxe též dovolává. Na jeho případ totiž nedopadá judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vztahující se k případu, kdy stavba zanikne až k základům a namísto ní je budována stavba nová.
4. V první řadě žalobce namítá, že spornému souboru staveb stačilo ohlášení a že jen pod tlakem správních orgánů žádal o dodatečné povolení stavby. Po zahájení řízení o odstranění stavby podal dvakrát žádost o dodatečné povolení stavby. Ke druhé žádosti (ze dne 30. 9. 2021) doložil zjednodušenou projektovou dokumentaci ve formě pasportů sporného souboru staveb. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona tak byl stavební úřad povinen přerušit řízení o nařízení odstranění stavby a vést řízení o žádosti o dodatečné povolení. Žalobce má za to, že byly dány podmínky pro aplikaci § 125 odst. 1 a 3 stavebního zákona, protože upravované stavby již na sporném pozemku v minulosti stály. Pakliže snad stavební úřad shledal předloženou projektovou dokumentaci nedostatečnou, měl postupem podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) umožnit žalobci opravu vad podání. Z judikatury NSS pouze vyplývá, že na dodatečné povolení stavby nesmí být kladeny nižší nároky než na vyhovění žádosti běžného stavebníka. Výzvou k doplnění žádosti by přitom na žalobce nebyla kladena kritéria nižší, nýbrž totožná jako v běžném stavebním řízení.
5. Stavební úřad navíc podle žalobce pokračoval v úkonech řízení o odstranění stavby ještě před zastavením řízení o dodatečném povolení stavby, když dne 5. 10. 2021 provedl kontrolní prohlídku. Všechna místní šetření byla navíc na podzim a začátkem zimy 2021, kdy kulminovala epidemie COVID-19.

6. Protože se shora uvedenými otázkami napadené rozhodnutí nezabývalo, je podle žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a též nezákonné.
7. V další části žaloby žalobce namítá, že jím provedené práce byly údržbou stavby ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona, a proto podle § 79 odst. 5 stavebního zákona nevyžadovaly rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. S ohledem na § 104 odst. 1 písm. a) a odst. 2 stavebního zákona proto žalobce původně podal ohlášení udržovacích prací na sporných stavbách. Žalobce se žalovaným nesouhlasí ani v tom, že by vliv sporných staveb na přírodní rezervaci byl zásadní, k čemuž obsáhle vysvětloval, že sporné stavby se nachází za hranicemi přírodní rezervace a že zlikvidoval černou skládku a ruiny chat obnovil šetrně k okolí.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný navrhuje, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Zdůraznil, že v dané věci je od roku 2020 vedeno několik správních řízení, jejichž předmětem je snaha žalobce o legalizaci nepovolených staveb v záplavovém území a evropsky významné lokalitě. K věci samé se žalovaný vyjádřil zcela shodně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz dále rekapitulace správního spisu) a zdůraznil, že ve správním řízení byly všechny žalobcovy námítky řádně vypořádány.
9. Dne 15. 6. 2023 žalovaný doplnil správní spis o sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 6. 6. 2023. Ministerstvo neshledalo důvod pro zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2021 o odstranění sporných staveb.

Podstatný obsah správního spisu

10. Stavební úřad doložil šest správních spisů stavebního úřadu a dva své odvolací spisy. Dne 8. 4. 2020 žalobce stručně požádal o „*udržovací dostavbu chybějícího plotu*“ s tím, že na sporném pozemku je hluboká studna, kterou je třeba zakrýt, a dne 15. 4. 2020 obdobně požádal o „*udržovací dostavbu srubu*“ na sporném pozemku s tím, že je v havarijním stavu, který je nutné zabezpečit. Stavební úřad v obou případech dne 16. 4. 2020 rozhodl o projednání záměru v územním řízení a pro nedoplnění podkladů ve stanovené 30denní lhůtě posléze usneseními ze dne 30. 7. 2020 obě řízení zastavil.
11. Dne 28. 7. 2020 stavební úřad vyzval žalobce k účasti na kontrolní prohlídce na sporném pozemku. Téhož dne byl žalobce podle § 134 odst. 4 stavebního zákona též vyzván k bezodkladnému zastavení prací.
12. Dne 25. 8. 2020 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku sporných staveb za účasti žalobce, místostarostky obce Z. a pracovníků České inspekce životního prostředí. Stavební úřad uvedl, že ke spornému souboru staveb ve svém archivu nedohledal žádné doklady. Na místě zjistil dvě rozestavěné stavby s novou základovou deskou a obvodovým zdivem z betonových tvárnic, konkrétně chatu o jednom podlaží a podkroví (půdorys 5,5 m x 5,4 m), drátěné oplocení na kovových sloupcích s vjezdovou bránou, další chatu o jednom podlaží a podkroví (půdorys cca 8 m x 6,9 m), betonové schodiště a započaté odpadní potrubí. Stavební úřad uvedl, že zahájí řízení o odstranění sporných staveb. Na pořízené fotodokumentaci nejsou patrné žádné zbytky dřívějších staveb nebo alespoň stavebních prvků (viz zvláště fotografie zachycující detail základů chatky – zcela nová základová deska), vše je postaveno jako zcela nové. Fotografie zachycují jak vnější pohled na chaty, tak do jejich vnitřních prostor. Hotová je již hrubá stavba, některá plastová okna a dveře jsou již osazeny.

13. Dne 26. 8. 2020 stavební úřad oznámil zahájení řízení o odstranění stavby a poučil žalobce o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Dne 8. 10. 2020 provedl další kontrolní prohlídku, při níž zjistil, že žalobce ve stavebních pracích dále pokračuje a že bez povolení staví elektrickou přípojku. Žalobce uvedl, že provádí pouze rekonstrukci. Postup stavebních prací je doložen dvěma fotografiemi, z nichž je patrné, že pokračovala stavba střech obou chatek.
14. Dne 9. 10. 2020 Povodí Vltavy, s. p., stavebnímu úřadu sdělilo, že sporné stavby se dle jejich povodňového modelu, na základě něž žalovaný v roce 2004 vymezoval záplavové území, nacházejí v záplavovém území (jejich spodní část již při pětileté povodňové vlně Q_{5L}) a z převážné části v aktivní zóně záplavového území. S ohledem na umístění v lokalitě s vysokým povodňovým ohrožením, kde se nedoporučuje povolovat novou ani rozšiřovat stávající zástavbu, nelze vydat kladné stanovisko správce povodí a vyjádření správce toku. Stavby je třeba odstranit.
15. V mezidobí dne 5. 10. 2020 žalobce poprvé požádal o dodatečné povolení sporných staveb a k žádosti doložil dva listy bez označení autora – skicu chatky A, jak by měla vypadat po dostavění, a zjednodušený výkres s rozměry, dle něž by mj. stěny měly být tvořeny OSB deskami s vnitřní výplní zateplením (přitom fotografie ale jasně zachycují, že jsou stavby vyzděny z tvárnic). Dne 26. 10. 2020 stavební úřad bez dalšího řízení zastavil s odkazem na § 110 odst. 4 stavebního zákona, protože žalobce k žádosti nedoložil projektovou dokumentaci. Žalobce se odvolal, ale rozhodnutím ze dne 4. 2. 2021 (písařskou chybou datovaným rokem 2020) žalovaný žalobcovo odvolání zamítl a usnesení o zastavení řízení potvrdil.
16. Tentýž den (26. 10. 2020), kdy došlo k zastavení řízení o první žádosti o dodatečné povolení stavby, stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění sporných staveb. Dne 22. 6. 2021 ale žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení s tím, že z důvodu zajištění vykonatelnosti výroku musí být sporné stavby přesně specifikovány.
17. Dne 14. 9. 2021 žalobcův soused e-mailem stavebnímu úřadu mj. sdělil, že obě původní malé dřevěné budky na sporném pozemku smetla a poničila povodeň v roce 2002. Spodní stavbu představoval malý dřevěný srub asi 2 x 2 m, který byl totálně zničen povodní. Druhou, výše položenou malou dřevěnou chatku/boudu povodeň ze 75 % poničila (byla pod vodou včetně střechy) a od té doby byla neopravená a neobývaná. I při povodni v roce 2010 byla zcela pod vodou.
18. Dne 5. 10. 2021 proto stavební úřad znovu provedl místní šetření, k němuž se žalobce nedostavil, ač byl obeslán. Stavební úřad na místě zjistil, že stavba nadále pokračuje, obě chatky jsou již téměř dokončeny a jedna je údajně obývána. Z fotografií v příloze je patrné, že jedna chatka je již zvnějšku omítnuta a má venkovní osvětlení nad vchodem, druhá chatka má již vsazena plastová okna a stojí okolo ní lešení. V zápise stavební úřad zmínil též zjištění z e-mailu souseda ze dne 14. 9. 2021.
19. Dne 2. 11. 2021 stavební úřad znovu provedl místní šetření, při němž došlo ke geodetickému zaměření sporných staveb. Z grafické přílohy tohoto zaměření vyplývá, že obě budovy zčásti přesahují do chráněného území (hranice chráněného území převzatá z katastrální mapy je protíná). Přítomný pracovník Povodí Vltavy stavebnímu úřadu při místním šetření potvrdil, že platí jejich vyjádření z 5. 10. 2021. Dle protokolu měla být pořizena fotodokumentace, ta však není součástí předloženého správního spisu.

20. Dne 22. 2. 2022 žalovaný jakožto orgán ochrany přírody stavebnímu úřadu sdělil, že odstraněním sporných staveb nejsou zájmy ochrany přírody a krajiny dotčeny, ty totiž byly dotčeny předchozí nepovolenou výstavbou, k níž si stavebník nezbytná závazná stanoviska nevyžádal. Odstranění sporných staveb je z hlediska poslání přírodní památky Kaňon Vltavy u Sedlce žádoucí a stejně tak bude příznivé z hlediska zajištění udržení příznivého stavu předmětu ochrany stejnojmenné evropsky významné lokality, v jejímž ochranném pásmu se sporné stavby nacházejí. Cílem je napravení současného nezákonného stavu uvedením dotčené plochy do původního (přírodního) stavu.
21. Dne 5. 5. 2022 stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění sporného souboru staveb, přičemž poukázal na to, že tvrzení žalobce o realizaci udržovacích prací je lživé. Bezpochyby (i dle fotodokumentace) se totiž jedná o novostavby. Stavební úřad při ohledání sporného pozemku ještě v době, kdy jej vlastnila právní předchůdkyně žalobce, dne 21. 10. 2014 na něm žádné stavby chat a ani jejich pozůstatky nezaznamenal. Absence dokladů o nich (např. o přidělení evidenčního čísla obecním úřadem) pak dosvědčuje, že i pokud tam snad nějaké stavby před ničivými povodněmi v letech 2002 a 2010 byly, nebyly nikdy povoleny. V rozhodnutí stavební úřad citoval mj. i pasáže ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 22. 2. 2022. Žalovaný následně i přes odvolání žalobce dne 13. 9. 2022 rozhodnutí o odstranění stavby potvrdil (o žalobě proti tomuto rozhodnutí žalovaného vede Krajský soud v Praze řízení pod sp. zn. 51 A 88/2022).
22. V kontextu těchto předchozích událostí pak došlo k zahájení správního řízení, jež je předmětem nynějšího soudního přezkumu:
23. Dne 29. 9. 2021, tj. po zrušení prvního rozhodnutí o odstranění sporných staveb, žalobce podal novou žádost o dodatečné povolení „*rekonstrukce dvou historicky postavených chat pro rekreační účely*“. V příloze doložil kopii výkresu pozemku p. č. XA ze dne 16. 4. 1941 před jeho pozdější parcelací, z níž měl údajně vzniknout i sporný pozemek. Na výkresu je vyznačen lom s polní drážkou vedoucí k deponii na břehu Vltavy (pozn. soudu: při porovnání s aktuální katastrální mapou lze nicméně dovodit, že se lom nacházel asi 800 m severněji od sporného pozemku na úrovni dnešních pozemků p. č. XB a XC). Dále pak žalobce doložil dva pasporty pro rekreační chaty označené jako A a B zpracované autorizovaným technikem pro pozemní stavby v režimu zjednodušené dokumentace (průvodní zpráva, souhrnná technická zpráva, zjednodušený situační náčrt, zjednodušená výkresová dokumentace).
24. Dne 21. 10. 2021 stavební úřad vydal **prvostupňové rozhodnutí**, jímž (bez dalšího) podle § 110 odst. 4 stavebního zákona zastavil řízení o dodatečném povolení sporných staveb s odůvodněním, že žalobce k žádosti připojil pouze pasporty stavby. Po citaci věty čtvrté až šesté § 129 odst. 2 a § 110 odst. 4 stavebního zákona konstatoval, že ustanovení nepřipouští výjimku, že by stavební úřad vyzýval žadatele k doplnění projektové dokumentace. Stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby nemůže stanovovat mírnější kritéria pro tzv. černého stavebníka než pro řádného stavebníka, jelikož by to byl precedens a návod, jak obejít zákon. K tomu odkázal na rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS, a ze dne 7. 8. 2015, č. j. 5 As 58/2013-215.
25. Žalobce v odvolání namítal, že žádost o dodatečné povolení sporného souboru staveb podal včas ve lhůtě do 30 dnů ode dne oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Sporný stavební záměr na stavebním pozemku stál již dříve, jedná pouze o rekonstrukci. S ohledem na § 125 odst. 1 a 3 stavebního zákona dovozoval, že sporný stavební záměr vyžadoval

pasportizaci. Předložené pasporty představují zjednodušenou formu projektové dokumentace, jež byla podle něj vzhledem k historickému původu objektů dostačující. Žalobce také namítal, že měl být případně podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzván k odstranění vad podání a že tím by nebyl nijak zvýhodňován, ale bylo by mu v souladu s odkazovanou judikaturou NSS poskytnuto totožné zacházení jako běžným stavebníkům.

26. Ve spisu je též založeno závazné stanovisko orgánu územního plánování Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav ze dne 18. 11. 2021, které si vyžádal stavební úřad v den vydání prvostupňového rozhodnutí. Podle něj je záměr nepřipustný, jelikož je součástí nadregionálního biocentra Údolí Vltavy – Šárka, Roztoky, Větrušice vymezeného Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, dle územního plánu se nachází v lesních plochách (NL), kde je nepřipustná jakákoliv nová výstavba, dopadá na ni zákaz výstavby nových objektů ve vzdálenosti bližší než 25 m od hranice lesa a zákaz jakékoliv stavební aktivity (včetně oplocování) na pozemcích mimo současně zastavěné území do 50 m od hranice lesa. Nachází se též na území přírodního parku, v evropsky významné lokalitě Natura 2000 a maloplošně zvláště chráněném území. Západní část sporného pozemku je součástí záplavového území s periodicitou 100 let a 20 let.
27. Dne 21. 1. 2022 žalovaný nejprve podané odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako opožděné, nicméně z podnětu žalobce ze dne 17. 2. 2022 následně dne 1. 4. 2022 rozhodl o obnově odvolacího řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z důvodu, že žalobcovo odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno řádně a včas. Dne 2. 5. 2022 žalovaný oznámil zahájení obnoveného řízení a poskytl účastníkům možnost se vyjádřit k podkladům řízení.
28. Dne 1. 6. 2022 pak žalovaný vydal **napadené rozhodnutí**. Žalovaný odcitoval popis obou dvou chatků ze souhrnných technických zpráv předložených pasportů stavby. Dále uzavřel, že s ohledem na § 129 odst. 2 stavebního zákona byl žalobce povinen předložit k žádosti o dodatečné povolení stavby projektovou dokumentaci, přičemž její nepředložení je podle § 110 odst. 4 stavebního zákona důvodem pro zastavení řízení. S ohledem na rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS, a ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 10/2010-84, není možný výklad zákona, který by pro dodatečné povolení stavby připustil mírnější podmínky nežli pro povolení řádné. Žalovaný se sporným souborem staveb zabývá již od roku 2020, ať již v odvolacím řízení, nebo v přezkumném řízení, a následně je projednává i Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobce se obstrukčním postupem snaží legalizovat černé stavby, které vydává za obnovu původní stavby. Z fotografií je přitom zjevné, že se jedná o dvě zděné novostavby o dvou nadzemních podlažích s plastovými okny – v žádném případě se nejedná o vnitřní rekonstrukci již existujících objektů.
29. Žalobce tvrdí, že byly sporné stavby realizovány na původních základech, ovšem podle žalovaného nebyl zachován ani jeden z prvků dlouhodobé životnosti původní stavby [srov. nálezy Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 244/98]. Sporné stavby nelze považovat za změnu dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, nýbrž za nahrazení původní stavby stavbou zcela novou. S ohledem na závěry rozsudku NSS ze dne 19. 4. 2013, č. j. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS, se nemůže jednat o stavební úpravy, jestliže byla většina původní stavby odstraněna až do základů a na jejím místě postavena nová stavba, byť druhově shodná. Dále žalovaný obsáhle poukázal na negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 18. 11. 2021. Prvostupňové rozhodnutí shledal žalovaný stručným, ale srozumitelným. Napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 15. 7. 2022.

Posouzení žaloby

30. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, že je věcně i místně příslušným soudem a napadené rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je nedůvodná. Soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, jelikož neúspěšný žalobce nařízení jednání nepožadoval [§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.].
31. Spornou skutkovou otázkou mezi žalobcem a žalovaným je, zda sporné stavby představují rekonstrukci již dříve existujících staveb, což tvrdí žalobce, nebo naopak novostavby, což tvrdí žalovaný. Od této skutkové otázky se následně odvíjí prakticky všechny žalobní námítky tvrdící řádné ohlášení stavby, popř. dožadující se aplikace ustanovení o tzv. pasportu stavby. Tato otázka však není, resp. neměla být v řízení o dodatečném povolení stavby podstatná.
32. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
33. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.
34. Jak je zřejmé z textu zákona i postupu stavebního úřadu v tomto případě, o dodatečném povolení stavby se zásadně rozhoduje jen v rámci běžícího řízení o odstranění nepovolené stavby. Skutečnost, zda jde o stavbu nepovolenou, je přitom základním předpokladem pro samotné nařízení odstranění stavby, a proto se touto otázkou musí stavební úřad zabývat a řádně ji odůvodnit právě v řízení o odstranění stavby, jež je řízením zahajovaným z moci úřední. Nepovolenou je přitom nejen stavba realizovaná bez jakékoliv (zákonem předpokládané) kooperace se stavebním úřadem, ale též stavba, s jejíž realizací bylo započato dříve, než stavební úřad o případné žádosti rozhodl, nebo též stavba (resp. její část) jež se bez předchozího odsouhlasení stavebním úřadem odchyluje od již vydaného povolení (popř. ohlášení). Ve větě třetí § 129 odst. 2 stavebního zákona je dokonce stanovena fikce, že řízení o odstranění stavby bylo zahájeno, požádá-li stavebník o dodatečné povolení stavby, aniž by předtím stavební úřad řízení o odstranění stavby zahájil.

35. Oproti tomu, řízení o dodatečném povolení stavby je řízením vedeným na žádost. V něm se přitom nezjišťuje a neproказuje, zda sporná stavba vznikla bez zákonem vyžadovaného přivolení stavebního úřadu, protože tato otázka musí být řešena v řízení o odstranění stavby. Nepovolenost stavby je automatickým předpokladem rozhodování o takové žádosti. Pokud je stavebník přesvědčen o tom, že se nejedná o nepovolenou stavbu, tuto otázku musí řešit v řízení o odstranění stavby, aniž by bylo zapotřebí podávat žádost o její dodatečné povolení (již povolená stavba či stavba nevyžadující v době svého vzniku žádný úkon vůči stavebnímu úřadu totiž další povolení od stavebního úřadu nevyžaduje – při prokázání takové skutečnosti musí být řízení o odstranění stavby zastaveno). V žádosti o dodatečné povolení stavby stavebník sám svou žádostí definuje, jakou část nepovolené stavby, popř. v jaké finální podobě (tj. včetně doplnění o dosud nezrealizované části či včetně provedení úprav a změn již realizované stavby) má být tzv. černá stavba dodatečně povolena, přičemž v řízení o této žádosti stavebník prokazuje a stavební úřad (ve spolupráci s tzv. dotčenými orgány vydávajícími závazná stanoviska) prověřuje, zda žádostí definovaná stavba odpovídá požadavkům stavebního zákona a zvláštních předpisů. Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby jsou tedy jiné otázky, než předmětem řízení o odstranění stavby. Z toho tedy plyne, že i kdyby závěr stavebního úřadu a žalovaného o nepovolenosti sporných staveb byl vadný, nijak to neovlivňuje zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí vydaného v řízení o dodatečném povolení stavby. Tato linie žalobní argumentace je tedy zřetelně nedůvodná. I kdyby žalovaný na tuto argumentaci žalobce blíže nereagoval (což nicméně činil), nemohlo by to způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jelikož by stačilo upozornit na to, že se týká jiného řízení.
36. Dále je třeba podotknout, že obě zmiňovaná řízení jsou provázána procesně. Pokud je podána žádost o dodatečné povolení stavby, stavební úřad je povinen přerušit řízení o odstranění stavby a vyčkat na výsledek řízení o takové žádosti, tj. na výsledné posouzení, zda stavba ob stojí v kontextu aktuálních stavebněprávních požadavků a zda ji lze na žádost vlastníka zachovat. S účinností od 1. 1. 2013 stavební zákon ovšem doplnil propadnou 30denní lhůtu pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Je na stavebníkovi nepovolené stavby, aby zákonodárcem o nabízenou výjimku z obecné povinnosti takové stavby odstranit požádal včas bez zbytečného odkladu a aby v takovém řízení řádně se stavebním úřadem spolupracoval, jelikož v případě jeho liknavého postupu zákonodárce stavebníkovi nedává prostor pro druhý pokus v případě, že by řízení o jeho první včasné žádosti skončilo bez úspěchu. Byť se na první pohled může zdát, že důsledkem podání opožděné žádosti je pouze možnost vést řízení o odstranění stavby bez ohledu na projednávání žádosti o dodatečné povolení stavby, NSS dovodil, že tato propadná lhůta je spojena přímo s nemožností dále vést řízení o takové žádosti. Konkrétně NSS v rozsudku ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, uzavřel, že „v případě lhůty 30 dnů, stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona, se jedná o procesní lhůtu propadnou. Pokud na základě včas podané žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad (i) přeruší řízení o odstranění stavby a (ii) vede řízení o podané žádosti, negativními konsekvencemi nedodržení této lhůty je a contrario postup, kdy stavební úřad řízení o odstranění stavby nepřeruší a řízení o dodatečném povolení stavby nevede.“ Ze shodného závěru NSS vyšel i v rozsudku ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 As 148/2021-23. Soud si je nicméně vědom i toho, že z judikatury NSS lze dovodit též odlišný závěr, a to že v případě opožděné žádosti o dodatečné povolení stavby je na úvaze stavebního úřadu, zda fakultativně řízení o odstranění stavby přeruší z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, či nikoliv (srov. rozbor judikatury NSS v rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka Olomouc, ze dne 26. 4. 2023,

č. j. 65 A 4/2023-50). V takovém případě pak stavební úřad při úvaze o přerušení řízení především hodnotí, zda není vyloučeno, že by nepovolená stavba mohla být v souladu s právními předpisy, popř. při opakované žádosti po neúspěchu předchozí, zda došlo k podstatné změně oproti stavu, za nějž byla posuzována žádost předchozí.

37. To má význam i pro posouzení aktuálně podané žaloby. Pokud by se totiž aplikovala první judikatorní linie představovaná rozsudkem NSS č. j. 3 As 260/2020-42, je evidentní, že je zcela nepodstatné, jaké náležitosti žalobce přiložil ke své žádosti o dodatečné povolení sporných staveb ze dne 30. 9. 2021. Řízení o této opožděné žádosti byl stavební úřad povinen tak jako tak zastavit postupem podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu jakožto o žádosti (z důvodu uplynutí lhůty 30 dnů) zjevně právně nepřipustné. Třebaže stavební úřad řízení zastavil z odlišného důvodu, tato právní nedokonalost nijak nezpochybňuje zákonnost samotného výroku o zastavení řízení. Je tedy zbytečné se zabývat tvrzenou dostatečností zjednodušené projektové dokumentace i namítanou absencí výzvy k odstranění nedostatků žádosti.
38. V případě druhé judikatorní linie by ani opožděná žádost nebyla zjevně právně nepřipustnou. Bylo by však na úvaze stavebního úřadu, zda z důvodu projednání této žádosti přerušil stavební řízení, či nikoliv. Pokud by se rozhodl řízení nepřerušit, mohl nařídít odstranění sporných staveb, shledal-li by, že se skutečně jedná o stavby nepovolené. V tomto případě přitom dne 5. 5. 2022 stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil odstranění sporných staveb. V takovém případě ale již nelze vydat dodatečné povolení pro stavbu. V takovém případě je stavební úřad již vázán výrokem předchozího rozhodnutí o odstranění stavby a řízení o (opožděné) žádosti o její dodatečné povolení mu nezbývá než zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť taková žádost se stala nařízením odstranění stavby zjevně bezpředmětnou. Stavební úřad v tomto případě řízení o odstranění stavby v souvislosti s podáním druhé žádosti o dodatečné povolení stavby nepřerušil. Fakticky sice vyčkal na výsledek řízení o této druhé žádosti, s ohledem na krátkost takového řízení se však jeví, že stavební úřad nepovažoval za potřebné řízení přerušovat, což ostatně plyne i z toho, že na výsledek odvolacího řízení už nevyčkával (k tomu ovšem neměl důvod ani s ohledem na skutečnost, že usnesení o zastavení řízení bylo v souladu s § 76 odst. 5 větou druhou správního řádu předběžně vykonatelné). Z pohledu důvodů, jež přicházejí při zvažování fakultativního postupu podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu do úvahy, je přitom evidentní, že přerušení řízení nebylo namístě, jelikož povolení sporných staveb je zjevně právně nemožné, což plyne ze závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů, na něž poukázal žalovaný v napadeném rozhodnutí.
39. I soud potvrzuje, že z obsahu správního spisu je evidentní, že sporné stavby mají prakticky nulovou šanci na dodatečné povolení, jelikož se zjevně nacházejí v záplavovém území (a dokonce v aktivní záplavové zóně), dle geodetického zaměření zasahují do zvláště chráněného území – přírodní památky Kaňon Vltavy u Sedlce a do ochranného pásma stejnojmenné evropsky významné lokality, jsou umístěny přímo na lesním pozemku a nacházejí se na území, na kterém jejich umístění znemožňují regulativy Zásad územního rozvoje Středočeského kraje i územního plánu obce Zdiby. Svým umístěním tak nejen ohrožují významné přírodní hodnoty, ale ohrožují i život a zdraví jejich obyvatel v důsledku vystavení extrémnímu riziku povodně. Podaná žádost tak neměla žádnou naději na úspěch, i kdyby byla podána s řádnou projektovou dokumentací.
40. Z toho ovšem plyne, že pokud by v případě řádné procesní spolupráce žalobce nedošlo dříve k zamítnutí žádosti, dříve či později by z důvodu nařízení odstranění sporných staveb

skončila tak jako tak zastavením řízení pro bezpředmětnost. To má za následek závěr, že i kdyby se stavební úřad dopustil procesní vady v řízení předcházejícím vydání usnesení o zastavení řízení, tato vada by neměla žádný vliv na zákonnost výroku tohoto usnesení a na něj navazujícího napadeného rozhodnutí.

41. V tomto případě přitom taková (co do výsledku řízení nepodstatná) vada nastala. Z pohledu první judikatury NSS již v tom, že řízení nebylo zastaveno z důvodu zjevné nepřipustnosti žádosti, v případě druhé judikatury pak v tom, že stavební úřad nevyzval žalobce k odstranění vad podané žádosti (aniž by ovšem musel vyčkávat v řízení o odstranění stavby na výsledek projednání této žádosti).
42. Jelikož je lhůta pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby krátká, správní soudy dovodily, že právě proto je nutné v řízení o dodatečném povolení stavby stavebníkovi postupem podle § 113 odst. 3 stavebního zákona umožnit, aby projektovou dokumentaci doplnil dodatečně (srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2022, č. j. 31 A 18/2022-34, a Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2022, č. j. 51 A 2/2021-36). K témuž závěru ostatně došel v obdobné situaci i Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 12. 3. 2021, č. j. 54 A 7/2019-56, když v odst. 26 konstatoval, že: „projektová dokumentace je jednou z povinných náležitostí žádosti o (dodatečné) stavební povolení (srov. § 110 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona). Nepřiložení projektové dokumentace (či jakékoli jiné přílohy) k žádosti je však jednoduše odstranitelnou vadou žádosti. V případě, že k předložení povinné přílohy nedojde, je aktivována povinnost správního orgánu žadatele vyzvat k odstranění vad žádosti a poučit jej o následcích neodstranění takové vady. K zastavení řízení z důvodu nepřipojení projektové dokumentace k žádosti tak nelze přistoupit ihned a bez dalšího, jak by se mohlo zdát na základě izolovaného výkladu § 110 odst. 4 stavebního zákona, ale je nutno žadatele nejprve vyzvat k odstranění nedostatku žádosti. Ustanovení § 110 odst. 4 stavebního zákona sice obsahuje speciální důvod pro zastavení řízení o žádosti (nad rámec obecných důvodů pro zastavení správního řízení obsažených v § 66 správního řádu). To ovšem neznamená, že by se na vadu žádosti spočívající v absenci přiložení povinné přílohy neměly uplatnit obecné postupy stanovené správním řádem, případně stavebním zákonem. I v řízení o žádosti o (dodatečné) stavební povolení se totiž uplatní subsidiarita správního řádu (§ 192 odst. 1 stavebního zákona a § 1 odst. 2 správního řádu). Nepostupuje-li stavební úřad v souladu s § 111 odst. 3 stavebního úřadu a nevyzve-li žadatele k odstranění vad žádosti, zatíží řízení závažnou vadou, která může mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.“
43. Soud nicméně opakuje, že druhá žádost žalobce o dodatečné povolení sporných staveb nebyla podána v zákonem předepsané lhůtě do 30 dnů od oznámení zahájení řízení o odstranění stavby podle věty druhé § 129 odst. 2 stavebního zákona a neměla ani naději na úspěch. Za těchto okolností tedy ani popsaná vada spočívající v nevyzvání žalobce k doplnění řádné projektové dokumentace nemohla mít žádný dopad na výsledek řízení, jímž by bylo (a to i po případném vyhovění této žalobě) pouze zastavení řízení (anebo hypotetické zamítnutí žádosti, pokud by se prosadila druhá judikatury NSS a stavební úřad vyčkal na předvídatelný výsledek řízení o žádosti, jenž by ovšem také nebyl žalobci ku prospěchu).
44. Žalobci nelze přisvědčit ani ve spojení s jeho námitkou údajného legitimního očekávání ve správní praxi stavebního úřadu v případě dalších chat podél řeky Vltavy. Žalobce sice tvrdil, že stavební úřad porušil jeho *legitimní očekávání*, nicméně nedoložil žádné obdobné případy, ve kterých měl být postup stavebního úřadu vstřícný k jiným stavebníkům, kteří prý totožným způsobem „rekonstruovali“ své chaty. Z e-mailu souseda, který je součástí

správního spisu, mj. vyplývá, že jeho chata na sousedním pozemku je umístěna podstatně výše než sporné stavby. Nejeví se ani, že by jiné chaty zasahovaly do zvláště chráněného území či jeho ochranného pásma. Nadto se až na naprosto výjimečné případy ani nelze dovolávat ustálené správní praxe, která je v rozporu se zákonem, neboť by tím byla znemožněna možnost nápravy nezákonné praxe. A nehledě na to, stavební úřad v tomto případě neověřoval dokumentaci skutečného provedení stavby postupem podle § 125 odst. 3 stavebního zákona, nýbrž projednával žádost žalobce o dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Jedná se tedy o zcela odlišné řízení, než na jaké žalobce poukazuje ve vztahu k chatám dále po proudu.

45. Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona také neodkazuje na aplikaci ustanovení § 125 stavebního zákona, ale na ustanovení regulující řízení o žádostech o stavební povolení a územní rozhodnutí. Z toho také plyne, že zjednodušená projektová dokumentace skutečného provedení stavby podle § 125 odst. 3 věty poslední stavebního zákona v tomto řízení nepřichází do úvahy. Ani tento argument nicméně není pro výsledek řízení s ohledem na opožděnost druhé žádosti žalobce a stanoviska dotčených orgánů potvrzující nepřípustnost sporných staveb relevantní.

Závěr a náklady řízení

46. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že jediný žalobní bod, jemuž by bylo možné v případě žalobce potenciálně přisvědčit (v závislosti na tom, jak se vyvine v tuto chvíli vnitřně rozporná judikatura NSS), tj. neposkytnutí prostoru pro odstranění vad opožděné žádosti o dodatečné povolení stavby, není způsobit zpochybnit zákonnost výroku napadeného rozhodnutí. Ve výsledku tedy není žádný ze žalobních bodů důvodný, naopak většina z nich je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela irelevantní. S ohledem na to tedy soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému pak žádné náklady v řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. října 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu