



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové a soudce Richarda Galise ve věci

žalobkyně: **J. W.**
bytem X
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M.
sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2023, č. j. 154176/2022/KUSK, a ze dne 17. 1. 2023, č. j. 001931/2023/KUSK,

takto:

- I. Žaloby se zamítají.**
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.**

Odůvodnění:

1. Soud v této věci řešil otázku, jak má stavební úřad naložit s opakovanou žádostí o dodatečné povolení stavby. S ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu se krajský soud přiklonil k tomu, že třicetidenní lhůta pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby je propadná. Žádost podaná po této lhůtě je opožděná, a tudíž zjevně právně nepřipustná. Od toho se odvíjel výsledek řízení.

Vymezení věci

2. Městský úřad Sadská (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 8. 11. 2022 dvě rozhodnutí.
3. Rozhodnutím vydaným pod č. j. MUS/4053/2022/Mach (dále jen „prvostupňové rozhodnutí 1“) stavební úřad zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, protože ji pokládal za zjevně právně nepřipustnou. Šlo totiž o v pořadí již čtvrtou žádost o dodatečné povolení téže stavby podanou žalobkyní, přičemž řízení o dvou žádostech byla zastavena a třetí žádost byla posléze pravomocně zamítnuta. Ve věci tedy bylo už rozhodnuto.
4. Rozhodnutím vydaným pod č. j. MUS/4054/2022/Mach (dále jen „prvostupňové rozhodnutí 2“), stavební nařídil úřad odstranění *stavby mobilheimu, tří spojených stavebních buněk – výrobků plnicích funkci stavby a stavby betonového oplocení na pozemku p. č. X v katastrálním území X* (dále jen „stavba“).
5. Proti oběma rozhodnutím se žalobkyně odvolala.
6. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 1. 2023, č. j. 154176/2022/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 1“) zamítl odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí 1 a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2023, č. j. 001931/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí 2“) zamítl žalovaný odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí 2 a toto rozhodnutí potvrdil.
7. Proti napadeným rozhodnutím podala žalobkyně žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhá se, aby je soud zrušil.

Žaloby

8. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že stavební úřad vyhodnotil její žádost o dodatečné povolení stavby jako zjevně právně nepřipustnou. Žalobkyně předložila žádost včetně zákonem požadovaných příloh a má právo, aby o ní stavební úřad rozhodl věcně. Stavební úřad vůbec neuvedl, proč ji pokládá za zjevně nepřipustnou, takže je prvostupňové rozhodnutí 1 nepřezkoumatelné. Tuto vadu nezhojil ani žalovaný, proto je nepřezkoumatelné i napadené rozhodnutí 1.
9. Samotná skutečnost, že se jedná o několikátou žádost podanou v téže věci, nezpůsobuje její zjevnou právní nepřipustnost. Jak vyplývá z judikatury správních soudů, nevzniká zde překážka věci rozhodnuté (rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 11. 2019, č. j. 62 A 111/2018-80). Ani v případě, že stavební úřad pokládal žádost za obstrukční, neměl řízení o žádosti zastavit – měl zvážit, zda je taková žádost způsobilá přerušit řízení o odstranění stavby (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2018, č. j. 31 A 54/2017-56, a rozsudek NSS sp. zn. 6 As 230/2015). Žalobkyně nesouhlasí s hodnocením žalovaného, že opakovanou žádost není třeba věcně projednat. Tento závěr je v rozporu s judikaturou, a proto je napadené rozhodnutí 1 nezákonné.
10. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem žalovaného, který vyslovil v obou napadených rozhodnutích, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno stran toho, že stavbu lze dodatečně povolit. Jestliže podaná žádost takovou vadou skutečně trpěla, pak ji o tom měl stavební úřad poučit a vyzvat ji k odstranění vady, tj. k doložení podkladů, které postrádal (srov. § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 3. 2015, č. j. 57 A 56/2014-112). To se však nestalo.
11. S ohledem na to žalobkyně tvrdí, že nebyly splněny podmínky pro odstranění stavby stanovené v § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavebního zákona). Závěry stavebního úřadu v prvostupňovém rozhodnutí 2 a žalovaného v napadeném rozhodnutí 2 v opačném smyslu představují nesprávné právní posouzení a jsou nezákonné.

12. Všechny uvedené námitky vznesla žalobkyně už v odvolacím řízení, ale žalovaný je nevypořádal. Nedostal tedy požadavkům na řádné odůvodnění vyplývajícím z § 68 odst. 3 správního řádu a z navazující judikatury správních soudů. Porušil tím také žalobkynino právo na spravedlivý proces. Obě napadená rozhodnutí jsou proto podle přesvědčení žalobkyně nepřezkoumatelná.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svých vyjádřeních uvedl, že své úvahy vyjádřil v odůvodnění napadených rozhodnutí a na jejich správnosti trvá. Shrnu, že stavební úřad v září 2021 zjistil, že žalobkyně realizuje nepovolenou stavbu na nezastavitelném pozemku, a v lednu 2022 zahájil řízení o jejím odstranění. V únoru 2022 požádala žalobkyně o dodatečné povolení stavby, ale – ačkoli byla poučena o tom, že důkazní břemeno leží na ní – nepředložila potřebné podklady, a stavební úřad tedy řízení zastavil. Pak pokračoval v přerušeném řízení. Žalobkyně postupně podala dvě další žádosti o dodatečné povolení. Ani za téměř 7 měsíců od podání první žádosti žalobkyně nedoložila, že je stavbu možné dodatečně povolit. Mimo jiné je klíčové prokázat, že je stavba v souladu s územním plánem, což je ovšem v případě této stavby stojící na nezastavitelném pozemku v současnosti vyloučeno, jak stavebnímu úřadu sdělil orgán územního plánování. Proto stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby zamítl a jeho rozhodnutí nabylo dne 21. 9. 2022 právní moci. V říjnu 2022 podala žalobkyně v pořadí čtvrtou žádost o dodatečné povolení stavby. O tom však už bylo pravomocně rozhodnuto, a tak řízení o této žádosti stavební úřad zastavil prvostupňovým rozhodnutím 1, protože ji měl za zjevně právně nepřípustnou. Polemika žalobkyně o správnosti užití § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu na daný případ se podle žalovaného míjí s podstatou věci. Pro věc je totiž podstatné, že se žalobkyni dostalo potřebných procesních poučení a měla dostatečný prostor prokázat, že stavbu lze dodatečně povolit, jakož i zhojit vady svého podání. To se jí nezdařilo, ostatně vzhledem k tomu, že jde o stavbu ke dni vydání rozhodnutí (jakož i v současnosti) dodatečně nepovolitelnou, to ani dost dobře nešlo. Vedení dalšího řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby by na tom nic nezměnilo. Žalobkyně se domáhá respektování obecných principů, k jejichž porušení však v řízení nedošlo, a naopak zcela pomíjí jiné principy správního řízení, např. jeho rychlost a efektivnost a rovnost účastníků. S žalobkyní lze souhlasit, že o dodatečné povolení stavby lze žádat opakovaně, to ovšem platí jen do okamžiku, kdy je pravomocně rozhodnuto o jejím odstranění.
14. Poté, co stavební úřad žalobkyninu žádost o dodatečné povolení stavby pravomocně zamítl, nezbylo mu než pokračovat v přerušeném řízení o odstranění stavby a vydat prvostupňové rozhodnutí 2.
15. Žalovaný má za to, že jeho rozhodnutí jsou přezkoumatelná a zákonná a navrhuje, aby soud žaloby zamítl.

Replika

16. Žalobkyně v replice nesouhlasí se závěry žalovaného. V prvé řadě má za to, že nebylo možné zastavit řízení o čtvrté podané žádosti, aniž by byla žalobkyně adekvátně poučena a vyzvána

k doplnění žádosti s tím, že se jí těchto poučení dostalo v řízeních o předchozích žádostech. Nezákonné je i to, že rozhodnutí o dalších žádostech o dodatečné povolení stavby (s výjimkou té první) neobsahují komplexní odůvodnění, pouze odkaz na dříve vydané rozhodnutí, což nemá oporu v zákoně. Dále žalobkyni není jasné, proč žalovaný opakovaně zdůrazňuje, že nedoložila potřebné podklady, jestliže současně uvádí, že by stavbu beztak nebylo možné dodatečně povolit. V tomto směru je argumentace žalovaného zcela nejasná.

17. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že i když je pozemek p. č. XA v současnosti řazen do nezastavěných ploch, jde o územní rezervu pro plochu XB – *bydlení individuální*. S jejím zastavěním se tedy do budoucna počítá. Z faktického hlediska jde o pozemek bezprostředně navazující na zastavěné území obce, který je zástavbou v zásadě obklopen. Byť by žalobkyně mohla požádat o odpovídající změnu územního plánu, které by podle § 58 odst. 2 stavebního zákona měl žalovaný vyhovět, nemá na to žalobkyně právní nárok. Přístup stavebního úřadu ke stavbě je ve světle právě uvedeného přepjatě formalistický.
18. Konečně žalobkyně kritizuje nevstřícnost stavebního úřadu, který ji nevedl k využití jiných vhodných nástrojů, např. řízení o výjimce podle § 169 odst. 3 stavebního zákona.
19. Při jednání soudu účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Dokazování soud neprováděl.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

20. Dne 25. 1. 2022 zahájil stavební úřad po provedeném místním šetření řízení o odstranění stavby.
21. Dne 15. 2. 2022 podala žalobkyně **první žádost o dodatečné povolení stavby** s tím, že projektovou dokumentaci doplní později. Stavební úřad dne 14. 3. 2022 usnesením řízení o jejím odstranění přerušil. Téhož dne usnesením řízení o dodatečné povolení zastavil podle § 110 odst. 4 stavebního zákona, protože k žádosti nebyla přiložena projektová dokumentace.
22. Dne 5. 4. 2022 konal stavební úřad místní šetření, při němž ústně a téhož dne i písemně žalobkyni vyzval k bezodkladnému zastavení prací, k čemuž nedošlo; poté zahájil řízení o přestupku, jehož průběh soud pro nadbytečnost nebude dále rekapitulovat. Stavební úřad také obstaral vyjádření orgánu územního plánování ze dne 20. 4. 2022, podle něhož je umístění stavby na daném pozemku nepřipustné, protože je v rozporu s územním plánem, podle něž je pozemek součástí nezastavěného území. Z vyjádření Městského úřadu Nymburk, odboru životního prostředí ze dne 1. 6. 2022 a 8. 6. 2022 vyplynulo, že pozemek je součástí zemědělského půdního fondu a studna na něm byla vybudována bez povolení vodoprávního úřadu.
23. Dne 15. 6. 2022 podala žalobkyně **druhou žádost o dodatečné povolení stavby**, opět bez projektové dokumentace, a proto i toto řízení stavební úřad zastavil podle § 110 odst. 4 stavebního zákona a pokračoval v řízení o odstranění stavby.
24. Dne 29. 7. 2022 podala žalobkyně **třetí žádost o dodatečné povolení stavby**, opět bez projektové dokumentace, o níž však uvedla, že ji současně zasílá poštou i e-mailem, ovšem stavební úřad ji (až do vydání rozhodnutí o žádosti) neobdržel. O této žádosti stavební úřad rozhodl dne 5. 9. 2022 tak, že ji zamítl podle § 129 odst. 2 a § 92 odst. 2 stavebního zákona. V odůvodnění uvedl, že z opakovaných žádostí bez přiložené projektové dokumentace je zjevné, že se žalobkyně snaží řízení o odstranění stavby zacyklit a protahovat. I bez projektové dokumentace je však z poznatků nabytých při místních šetření zjevná povaha záměru. Ten je podle vyjádření orgánu územního plánování ze dne 20. 4. 2022 v rozporu

s územním plánem Sadské a jako takový je nepřipustný. Jelikož se žalobkyně neodvolala, nabylo rozhodnutí podle vyznačené doložky právní moci dne 21. 9. 2022.

25. Dne 24. 10. 2022 podala žalobkyně **čtvrtou žádost o dodatečné povolení stavby**, tentokrát včetně projektové dokumentace. Prvostupňovým rozhodnutím 1 stavební úřad řízení o žádosti zastavil podle § 45 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, protože ji shledal zjevně právně nepřipustnou z důvodu, že ve věci už bylo pravomocně rozhodnuto dne 5. 9. 2022. V odůvodnění shrnul dosavadní průběh řízení a dodal, že záměr je z hlediska územního plánování nepřipustný, což žalobkyně nevyvrátila, a snaží se opakovaným podáváním žádostí řízení zacyklit a protáhnout řízení o odstranění stavby.
26. Prvostupňovým rozhodnutím 2 vydaným téhož dne nařídil stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranění stavby. Po shrnutí dosavadního průběhu řízení v odůvodnění uvedl, že žádost o dodatečné povolení stavby byla rozhodnutím ze dne 5. 9. 2022, jež nabylo právní moci dne 21. 9. 2022, pravomocně zamítnuta. Do toho dne žalobkyně projektovou dokumentaci nepředložila, a proto nelze než uzavřít, že neprokázala, že lze stavbu dodatečně povolit. Z vyjádření orgánu územního plánování ostatně plyne, že na daném pozemku nelze realizovat žádnou zástavbu, a proto by další prodlužování řízení o odstranění stavby představovalo průtahy a zneužití práva.
27. Proti oběma rozhodnutím se žalobkyně odvolala.
28. Žalovaný napadenými rozhodnutími obě odvolání zamítl a prvostupňová rozhodnutí potvrdil.
29. V odůvodnění napadeného rozhodnutí 1 žalovaný uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby musí žadatel prokázat, že stavbu lze povolit. Důkazní břemeno tedy leželo na žalobkyni, ta je ovšem neunesla, ačkoli řízení o dodatečném povolení trvalo 7 měsíců. O její žádosti tedy stavební úřad rozhodl věcně dne 5. 9. 2020 tak, že žádost zamítl. Poté podala žalobkyně v pořadí čtvrtou žádost o dodatečné povolení. Zákon, judikatura i praxe se sice shodují na tom, že žádost lze podat opakovaně, až do okamžiku, kdy je rozhodnuto o odstranění stavby. Důvodem, proč stavební úřad zastavil řízení o čtvrté žádosti pro její zjevnou právní nepřipustnost, bylo, že ve věci už bylo jednou pravomocně rozhodnuto a další žádosti zjevně nelze vyhovět, protože je zde překážka věci rozhodnuté.
30. V odůvodnění napadeného rozhodnutí 2 žalovaný uvedl, že důkazní břemeno ohledně toho, zda lze stavbu dodatečně povolit nebo nikoli, leží na žalobkyni. Ta je neunesla. Ke svým prvním třem žádostem nepřiložila projektovou dokumentaci, navzdory tomu, že u třetí žádosti výslovně uvedla, že projektovou dokumentaci posílá. Stavební úřad opatřil vyjádření orgánu územního plánování ze dne 20. 4. 2022, podle něhož je záměr v dané ploše nepřipustný. Proto třetí žádost zamítl a toto rozhodnutí nabylo právní moci. Řízení o čtvrté podané žádosti zastavil pro její zjevnou právní nepřipustnost, neboť je zde překážka věci pravomocně rozhodnuté. Pak stavební úřad správně pokračoval v přerušeném řízení o odstranění stavby, v němž nemohl jinak než nařídit její odstranění.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

31. Soud ověřil, že žaloby byly podány včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a mají všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žaloby věcně projednal. Při přezkumu žalobami napadených rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jejich vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je

v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl.

Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná

32. Žalobkyně nejprve obecně namítá, že jsou rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nepřezkoumatelná, protože žalovaný nereagoval na její odvolací námitky.
33. Nepřezkoumatelné je takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění nelze ani v kontextu správního spisu zjistit, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl. Takovou vadou však napadená rozhodnutí netrpí.
34. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí 1 žalobkyně namítla, že její čtvrtá žádost o dodatečné povolení stavby nebyla zjevně právně nepřípustná a stavební úřad se jí měl – namísto zastavení řízení – zabývat věcně. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí 2 žalobkyně namítla, že stavební úřad se od počátku dopustil řady procesních pochybení. V napadených rozhodnutích se žalovaný nevyjádřil jednotlivě ke každé uplatněné námitce. To však ani není jeho povinností. Podle rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, postačí, pokud správní orgán prezentuje a přesvědčivě zdůvodní od názoru účastníka odlišný názor, resp. vypořádá alespoň základní námitky účastníka. V takovém případě lze mít za to, že ostatní námitky zodpověděl implicitně.
35. V posuzované věci žalovaný vysvětlil, že se čtvrtou podanou žádostí nezabýval a řízení o ní zastavil, protože měl za to, že je zde překážka věci rozhodnuté v podobě rozhodnutí ze dne 5. 9. 2022. Ke svému procesnímu postupu se rovněž vyjádřil, a to tak, že poukázal na to, že jednání žalobkyně bylo podle jeho mínění zjevně obstrukční, přesto se jí nepodařilo prokázat, že by stavbu bylo možné dodatečně povolit. Další prodlužování obou řízení by měl za nevhodné, protože by nemohlo nic změnit na skutečnosti, že stavbu nelze povolit a musí být odstraněna. Tyto úvahy jsou přezkoumatelné. Jejich správnost je otázkou věcného posouzení.

S čtvrtou žádostí o dodatečné povolení podanou dne 29. 7. 2022 naložil stavební úřad nesprávně, jeho úvahy v prvostupňovém rozhodnutí 1 lze však nahradit

36. Soud v první řadě konstatuje, že ze správního spisu je evidentní, že žalobkyně jednala ve zjevném rozporu se stavební kázní a následně v řízeních obstruovala. Stavební úřad při vedení řízení o odstranění stavby a o jejím dodatečném povolení vydal mnoho rozhodnutí a pohříchu se dopustil celé řady nezákonností. Většinu z nich již ovšem není možné v tomto soudním řízení řešit.
37. Předmětem řízení je posoudit, zda stavební úřad naložil v souladu s právem s v pořadí čtvrtou podanou žádostí ze dne 24. 10. 2022, protože ta předcházela vydání prvostupňového rozhodnutí 1 a napadeného rozhodnutí 1, proti kterému žalobkyně brojí žalobou, v níž namítá, že řízení o její žádosti podané dne 24. 10. 2022 neměl stavební úřad zastavit pro zjevnou právní nepřípustnost, a to ani tehdy, pokud by skutečně byla obstrukční.
38. Naproti tomu způsob, jakým stavební úřad naložil s prvními třemi žádostmi o dodatečné povolení stavby (podanými ve dnech 15. 2. 2022, 15. 6. 2022 a 29. 7. 2022), není předmětem soudního přezkumu a nemůže vést ke zrušení napadených rozhodnutí. Žalobkyně se proti usnesením o zastavení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby z 14. 3. 2022 a 24. 6.

2022, ani proti zamítavému rozhodnutí ze dne 5. 9. 2022 neodvolala. Jsou proto pravomocná a jako taková jsou nadána presumpcí správnosti.

39. Jen pro úplnost (a pro poučení stavebního úřadu) musí soud konstatovat, že u dvou z žádostí postupoval stavební úřad nezákonně. Řízení o první a druhé podané žádosti (v dnech 15. 2. 2022 a 15. 6. 2022) zastavil s odkazem na § 110 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož má stavební úřad zastavit řízení o *žádosti o stavební povolení*, pokud k němu není připojena projektová dokumentace, nebo pokud není zpracována oprávněnou osobou. Ovšem z judikatury (např. rozsudek NSS sp. zn. 6 As 230/2015, bod 12), jakož i z prosté logiky vyplývá, že se uvedené pravidlo uplatní jen u žádosti o stavební povolení, v řízení o dodatečném povolení je přiměřeně užít nelze. Ve většině případů by totiž znemožnilo, aby řízení o dodatečném povolení skončilo meritorním rozhodnutím, a popřelo jeho smysl, jímž je prověřit, zda nepovolená stavba přeci jen nemůže být povolena. Jen s obtížemi si totiž lze představit „černého“ stavebníka, který má už v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby (resp. do 30 dnů poté) k dispozici kompletní projektovou dokumentaci zpracovanou oprávněnou osobou včetně potřebných vyjádření dotčených orgánů. Její vypracování trvá v závislosti na rozsahu a složitosti stavby minimálně týdny, spíše však měsíce. Úkolem stavebního úřadu je stanovit stavebníku rozumnou lhůtu pro to, aby si mohl projektovou dokumentaci nechat zpracovat (§ 45 odst. 2 správního řádu) a vadu žádosti tím odstranit. To se v posuzované věci nestalo.
40. O třetí žádosti podané dne 29. 7. 2022 (ač byla stejně nekompletní jako obě předchozí) rozhodl stavební úřad věcně tak, že ji zamítl podle § 129 odst. 2 a § 92 odst. 2 stavebního zákona a § 51 odst. 3 správního řádu. A to přestože žalobkyně nepředložila k žádosti žádné zákonem požadované podklady (v tomto případě podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí, srov. § 129 odst. 2 ve spojení s § 86 odst. 2 stavebního zákona). Obecně platí, že o žádosti, která trpí vadami, nelze věcně rozhodnout. Nejprve je třeba žadatele vyzvat k jejich odstranění (§ 45 odst. 2 správního řádu) a pokud je neodstraní, řízení zastavit [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. To stavební úřad neučinil. Ovšem v právě posuzované věci, v níž bylo vyjádřením orgánu územního plánování z 20. 4. 2022 prokázáno, že s ohledem na regulativy územního plánu nelze na předmětném pozemku povolit žádnou stavbu, byl jeho postup hospodárný. Nemá totiž smysl zbytečně protahovat řízení o dodatečném povolení stavby, o níž je jasné, že ji povolit nelze bez ohledu na to, co by žadatel předložil. Z komentářové literatury vyplývá, že řízení o žádosti, která je předem odsouzena k nezdaru, je možno buď usnesením zastavit pro zjevnou právní nepřípustnost [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu], nebo ji může stavební úřad promptně zamítnout rozhodnutím bez toho, že by vyzýval žadatele k jejímu doplňování. (ČERNÍN, Karel. Komentář k § 129 stavebního zákona. In: VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZAHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan STRAKOŠ. Stavební zákon: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI.). Stavební úřad tedy postupoval v souladu se zákonem.
41. Právě popsané nezákonnosti nemohou – jak už bylo řečeno – být důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí. Tím může být jen způsob, jakým stavební úřad naložil s čtvrtou žádostí podanou 24. 10. 2022, k níž už byla připojena projektová dokumentace. Řízení o ní stavební úřad zastavil podle § 45 odst. 3 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu jako zjevně právně nepřípustnou z důvodu, že ve věci už bylo pravomocně rozhodnuto dne 5. 9. 2022. Toto odůvodnění však není správné.

42. Zamítnutím žádosti totiž nevzniká překážka věci rozhodnuté. To vyplývá z § 45 odst. 2 správního řádu, neboť ve správním řízení je překážka *rei iudicate* formulována tak, že vzniká pouze v případě, že je vydáno pozitivní rozhodnutí – přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Negativní rozhodnutí (nevyhovění žádosti) překážku věci rozhodnuté nezakládá. To plyne rovněž z nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, č. j. II. ÚS 752/18. Judikatura správních soudů to výslovně dovodila i ve vztahu k opakované žádosti o dodatečné povolení stavby (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 15. 2. 2023, č. j. 59 A 78/2022-42 a judikaturu citovanou v jeho bodě 22).
43. Pro další postup je třeba zrekapitulovat dosavadní vývoj judikatury k opakované žádosti o dodatečné povolení stavby.

Vývoj judikatury k opakované žádosti o dodatečné povolení stavby

44. Opakované podávání žádosti o dodatečné povolení stavby může být obstrukční technikou. Na to reagoval jak zákonodárce, tak judikatura správních soudů. V rozsudku sp. zn. 6 A 230/2015 NSS dovodil, že podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, postačovalo k přerušení řízení o odstranění nepovolené stavby pouhé podání žádosti o dodatečné stavební povolení s tím, že neúplnou žádost musel stavebník doplnit k výzvě stavebního úřadu obsahující přiměřenou lhůtu (§ 45 odst. 2 správního řádu). Žádost o dodatečné povolení stavby mohl podle citované právní úpravy stavebník podat kdykoli v průběhu řízení o odstranění stavby, a to i během řízení odvolacího. V případě, že by podání opakované žádosti o dodatečné povolení bylo zcela zjevně účelové a jeho hlavním cílem by bez pochybností bylo jen zdržovat řízení o odstranění stavby, mohl stavební úřad odmítnout řízení o odstranění stavby přerušit.
45. Zákonem č. 350/2012 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2013, došlo (v § 129 odst. 2 stavebního zákona) ke zpřísnění vůči žadatelům o dodatečné povolení stavby v tom směru, že podání této žádosti již nezakládá povinnost stavebního úřadu přerušit řízení o odstranění této stavby vždy, nýbrž jen v případě, že stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se mu dostane poučení stavebního úřadu po zahájení řízení o odstranění stavby. Přerušení řízení o odstranění stavby způsobí pouze v pořadí první podaná žádost o její dodatečné povolení. Další podané žádosti už nikoli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2689/22). NSS nicméně dovodil, že zákon stavebnímu úřadu nebrání v tom, aby s ohledem na další podanou žádost řízení o odstranění stavby opětovně přerušil (srov. rozsudek ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 407/2019-41).
46. Aktuální judikatura NSS se ovšem vyvinula směrem k větší přísnosti. V rozsudku ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, NSS dovodil, že **třicetidenní lhůta** od zahájení řízení o odstranění stavby **pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby** stanovená v § 129 odst. 2 stavebního zákona **je propadná**. Řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby podané po jejím uplynutí je třeba zastavit, protože taková žádost je zjevně právně nepřipustná.
47. Aby se soud vyvaroval překvapivého rozhodnutí a nepřipravil žalobce o možnost právně a skutkově argumentovat k nově nastolené podstatě věci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 3006/15, bod 17), přípisem ze dne 9. 1. 2024, č. j. 43 A 22/2023-40, účastníky řízení informoval o výše citovaném právním názoru NSS, z něhož hodlá vycházet.

48. S přihlédnutím k aktuální judikatuře NSS reprezentované rozsudkem sp. zn. 3 As 260/2020 má soud za to, že skutečně bylo na místě řízení o čtvrté žalobkynině žádosti o dodatečné povolení stavby zastavit podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu pro její zjevnou právní nepřípustnost – z důvodu, že byla podána až po uplynutí propadné třicetidenní lhůty. Výrok stavebního úřadu v prvostupňovém rozhodnutí 1, potvrzeném napadeným rozhodnutím 1, je tedy správný, jakkoli stojí na nesprávném odůvodnění. Ačkoli tedy soud přisvědčil žalobkynině námitce, že zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby nepředstavuje překážku věci rozhodnuté, neshledal důvod napadené rozhodnutí 1 rušit. Na věci by to totiž nic nezměnilo. Beztak by soud s ohledem na rozsudek sp. zn. 3 As 260/2020 nemohl uložit žalovanému změnit výrok prvostupňového rozhodnutí 1. Maximum, čeho by žalobkyně mohla dosáhnout, je odpovídající změna odůvodnění. Té se jí však dostává nyní prostřednictvím odůvodnění tohoto rozsudku. Proto by zrušení napadeného rozhodnutí 1 bylo nehospodárné.
49. Soud si je vědom rozsudku NSS ze dne 17. 1. 2024, č. j. 4 As 42/2022-19, který dospěl k závěru, že opakovaná žádost o dodatečné povolení stavby podaná po uplynutí třicetidenní lhůty podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, avšak před pravomocným rozhodnutím o nařízení odstranění stavby, není zjevně právně nepřípustná, a řízení o ní proto nemá být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Soud však jeho závěry nepovažuje za přesvědčivé, a to v první řadě proto, že se nijak nevypořádává se závěry rozsudku NSS sp. zn. 3 As 260/2020, podle něž taková žádost o dodatečné povolení stavby nejen, že nevyvolává povinnost stavebního úřadu přerušit řízení o odstranění stavby, ale že se na jejím základu nemá ani žádné řízení o dodatečném povolení stavby vést (viz zejména bod 27). Současně rozsudek sp. zn. 4 As 42/2022 bez dalšího vychází ze závěrů rozsudku NSS ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 407/2019-41 (jehož závěry přebíral NSS v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022-36, na který NSS odkázal v rozsudku sp. zn. 4 As 42/2022), podle kterého lhůta podle § 129 odst. 2 stavebního zákona není propadná, a proto její marné uplynutí nebrání stavebnímu úřadu i na základě opakované žádosti o dodatečné povolení stavby opětovně přerušit řízení o jejím odstranění. Aplikací těchto závěrů na otázku způsobilosti opakované žádosti o dodatečné povolení vyvolat účinky zahájení řízení (tedy možnost vést o takové žádosti řízení) se však podrobně zabýval NSS v rozsudku sp. zn. 3 As 260/2020 a vysvětlil, že citovaný závěr se vztahuje pouze na otázku přerušování řízení o odstranění stavby a nelze jej bez dalšího obecně vztáhnout i na otázku zahájení samotného řízení o dodatečném povolení stavby. Soud proto ze závěrů obsažených v rozsudku sp. zn. 4 As 42/2022 v nyní posuzované věci nevycházel.
50. Současně je třeba dodat, že i pokud by soud postupoval v souladu s předchozí judikaturou prezentovanou rozsudky (nálezy) citovanými v bodě 44 a 45 tohoto rozsudku (resp. rozsudku sp. zn. 4 As 42/2022), tj. zrušil napadené rozhodnutí 1 s tím, že řízení o opakované (čtvrté) žádosti nelze zastavit a je třeba se jí zabývat, na věci by to nic nezměnilo. Je zde totiž napadené rozhodnutí 2, které je založeno na zamítavém rozhodnutí o třetí žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 5. 9. 2022, proti němuž se žalobkyně neodvolala, a proto je pravomocné, již nezrušitelné a nadané presumpcí správnosti. K zrušení prvostupňového rozhodnutí 2 ani napadeného rozhodnutí 2 není důvod, protože podmínky pro odstranění stavby [§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] byly nepochybně naplněny.
51. Žalovaný (resp. stavební úřad) i žalobkyně by se tedy zrušením napadeného rozhodnutí 1 dostali do procesní pasti spočívající v tom, že by existovalo pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby (prvostupňové rozhodnutí 2) založené na pravomocném rozhodnutí o

tom, že stavbu nelze dodatečně povolit (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 9. 2022), a *současně* by zde běželo řízení o opakované žádosti o dodatečné povolení téže stavby (iniciované čtvrtou podanou žádostí ze dne 24. 10. 2022). V takové situaci by však stavebnímu úřadu nezbylo, než opět řízení o oné čtvrté

žádosti zastavit pro zjevnou bezpředmětnost, protože nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, jestliže již bylo rozhodnuto o jejím odstranění (analogicky rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017, č. j. 5 As 235/2015-68, bod 25). To vše za situace, v níž je i podle soudu na podkladě správního spisu evidentní, že stavbu nelze povolit, protože se nachází v ploše, v níž by nešlo povolit žádnou stavbu. Jinými slovy by se tím celá věc jen prodloužila, ale výsledek řízení by zůstal stejný.

52. Soud shrnuje, že neshledal důvod pro zrušení napadených rozhodnutí.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

53. Žalobkyně v replice uplatnila nové žalobní námitky: že je nepřípustné odkazovat na odůvodnění dříve vydaných rozhodnutí, že její pozemek je územní rezervou a v budoucnosti bude zastavitelný a že vůči ní byl stavební úřad nevstřícný a přehnaně formalistický. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body pouze ve lhůtě pro její podání, která podle § 72 odst. 1 s. ř. s. činí 2 měsíce ode dne, kdy bylo žalobci rozhodnutí oznámeno. Napadená rozhodnutí byla žalobkyni podle doručenek, jež jsou součástí správního spisu, doručena dne 23. 1. 2023. Posledním dnem pro podání žalob byl tedy čtvrtek 23. 3. 2023, kdy také žalobkyně obě žaloby podala, což byl současně poslední den pro jejich rozšíření o další žalobní body. K žalobním bodům uplatněným v replice podané soudu dne 7. 6. 2023 proto soud nemohl přihlédnout a nemohl se jimi věcně zabývat.
54. Žaloby nejsou důvodné. A soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
55. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný náhradu nákladů nepožadoval a podle obsahu spisu mu nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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.

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 31. ledna 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu