



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: a) A. M.

žalobce b) J. F.

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, č. j. MHMP 1551368/2018

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobci se žalobou, podanou v zákonné lhůtě u Městského soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2018, č. j. MHMP 1551368/2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno usnesení Úřadu městské části Praha 11 (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 4. 12. 2017, č.j. MCP11/17/067029/OV/Mo (dále jen „rozhodnutí v I. stupni“), kterým bylo zastaveno řízení o dodatečném povolení stavby nazvané „Přístavba a nástavba zahradní chaty č. ev. X“, X, X, X, na pozemcích parc. č. X, X v katastrálním území X (dále jen „stavba č.ev.X“).

Žaloba

2. Dle žalobců žalovaný nesprávně posoudil otázku odstranění (zániku) dosavadní stavby č. ev. X. Stavba č. ev. X nebyla odstraněna (tj. nezanikla), neboť nebyly odstraněny základové konstrukce včetně podsklepení ani další části dané stavby, tj. stavba fyzicky nezanikla. I v případě, že by byla odstraněna „převážná většina původní stavby“, tak to nemůže znamenat, že stavba byla odstraněna. Stavba nezaniká tím, že je odstraněna jen některá její (byť třeba převažující) část, ale že odstraněna celá. Z hlediska stavebněprávních předpisů je pro posouzení otázky zániku stavby (ve smyslu stavebního zákona) zcela nerozhodné, jak podstatná část stavby byla odstraněna nebo zda je patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží nebo nikoli. Uvedená kritéria totiž slouží pouze pro posouzení, zda (ze soukromoprávního hlediska) zanikla (vznikla) stavba jako věc či nikoli (v soukromoprávním smyslu); z hlediska stavebního práva (tj. i z hlediska projednatelnosti žádosti žalobců o dodatečné povolení dané stavby) je toto nerozhodné.
3. Dle žalobců má pojem „stavba“ odlišný význam z hlediska soukromého a z hlediska veřejného práva (stavebního práva). Jak civilní (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005), tak správní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 37/2013-40) judikatura se shoduje na tom, že pojetí stavby ve smyslu občanskoprávním a ve smyslu veřejnoprávním je odlišné (kdy pojetí veřejnoprávní - stavebněprávní - je širší, neboť ne každá stavba dle stavebního zákona je i stavbou ve smyslu občanskoprávním). Definice a na ně navazující judikaturu vztahující se k civilněprávnímu pojetí tohoto pojmu tedy nelze aplikovat v právu veřejném (stavebním) a naopak, neboť vznik a zánik stavby (jako věci) z hlediska soukromoprávního a vznik a zánik stavby z hlediska veřejnoprávního nejsou totožné.
4. Z hlediska projednání žádosti žalobců o dodatečné povolení dané stavby není rozhodné, kdy se stavba stává či přestává být věcí (z hlediska soukromého práva), ale kdy je stavba odstraněna z hlediska stavebněprávních předpisů, a to není v okamžiku, kdy přestává být patrné dispoziční řešení nadzemního podlaží, ale až když je stavba odstraněna jako celek (tj. stavba zaniká z hlediska stavebního práva, až jsou-li odstraněny všechny její nadzemní a podzemní konstrukce a části).
5. Vznik a zánik stavby z hlediska stavebního zákona je tedy odlišný od vzniku a zániku stavby z hlediska soukromoprávního. Civilní judikaturu, o kterou opřel žalovaný své rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobců, tedy nelze aplikovat na daný případ, a to jednak z důvodu, že byla vydána za platnosti dosavadního občanského zákoníku, který stanovil, že stavby nejsou součástí pozemku (§ 120 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.), přičemž toto dělení již v současné době postrádá na aktuálnosti, neboť dle nového občanského zákoníku jsou stavby (až na výjimky stanovené zákonem) vždy součástí pozemku (§ 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.), tedy nikoli samostatnou věcí, která by vznikala či zanikala.

Zejména však nelze tuto judikaturu aplikovat v prostředí veřejnoprávním, tj. při aplikaci stavebněprávních předpisů (stavebního zákona), neboť ten stavbu definuje jako výsledek stavební činnosti, a to bez ohledu na její velikost, zda se jedná o stavbu nadzemní či podzemní, zda je patrná dispozice nějakého podlaží či nikoli apod.

6. Ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007 -171, není v daném případě použitelný. Jednak v tam posuzovaném případě byla primárně řešena nikoli otázka, kdy je stavba odstraněna (zanikla), ale otázka, zda lze považovat odstranění části stavby a vybudování nových konstrukcí na zvětšeném půdorysu za stavební úpravu nebo nikoli (a zda tedy postačuje pouze povolení takové stavby, nebo je třeba jejího předchozího umístění); o tento problém se zde nejedná, neboť stavba žalobců není deklarována jako stavební úprava, ale (správně) jako nástavba a přístavba. Uvedený judikát se týkal rozhodnutí vydaného dle předchozího stavebního zákona (zákon č. j. 50/1976 Sb.), tedy nikoli v prostředí aktuálně platného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Z hlediska (nyní platného) stavebního zákona je rozhodné znění § 2 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož se stavbou „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“. Je též třeba připomenout, že za stavbu se považuje i část stavby - § 2 odst. 4 stavebního zákona. Stavbou z hlediska stavebního zákona je tedy třeba rozumět výsledek jakékoli stavební (resp. montážní) činnosti nebo jeho část. Z hlediska stavebního zákona stavba vzniká v okamžiku, kdy vznikla jakákoli část stavby stavebními či montážními postupy, v případě budovy tedy typicky stavba vznikne zhotovením základů či podobných konstrukcí, neboť to je první výsledek stavební činnosti (tato činnost potom trvá do doby, dokud je tato - již vzniklá stavba - dokončena; srov. § 119 stavebního zákona). Stejně tak tedy stavba z hlediska stavebněprávního zanikne až poté, co zaniknou všechny výsledky stavební činnosti, kterou byla zhotovena, tj. fyzickým odstraněním všech jejích částí a konstrukcí (ať již nadzemních či podzemních). Odstranění (zánik) stavby dle stavebního zákona tedy nastává až v případě, kdy jsou odstraněna všechna podlaží dané stavby (nadzemní i podzemní) - jelikož v případě dané stavby k jejímu odstranění takto nedošlo, je nesprávné tvrzení žalovaného, že daná stavba byla odstraněna (zanikla), a tedy že ji nelze k podané žádosti žalobců dodatečně povolit.
7. Pokud by byl správný názor žalovaného, že stavba (i z hlediska stavebního zákona) vzniká (neboť zánik a vznik stavby je nutno vztáhnout ke stejnému okamžiku) až poté, co je patrné dispoziční řešení jejího prvního nadzemního podlaží nebo co je postavena většina stavby, potom by to vedlo k absurdnímu závěru, že podzemní stavby či stavební činnost do uvedené fáze vůbec nepodléhá stavebnímu zákonu, což jistě neplatí. Naopak výsledek jakékoli stavební činnosti (byť by se např. jednalo jen o zdění základů či základové desky) je samozřejmě již stavbou z hlediska stavebního zákona, která vyžaduje umístění a povolení, a v případě, že by tato stavba byla prováděna bez těchto rozhodnutí, je stavební úřad povinen zahájit řízení o nařízení odstranění této stavby. Stejně tak jistě neplatí, že nařídí-li stavební úřad odstranění stavby, potom postačí odstranit stavbu jen do dispozic prvního nadzemního podlaží nebo postačí jen odstranit její převážnou část, jak by odpovídalo právnímu názoru žalovaného. Je zřejmé, že má-li být stavba odstraněna, je nutno ji odstranit celou, tj. včetně všech nadzemních a podzemních podlaží, do té doby nelze stavbu (ve smyslu stavebního zákona) považovat za fyzicky odstraněnou či zaniklou.

8. Závěr, že stávající stavba byla odstraněna a zanikla, je tedy nesprávný a nemůže obstát, neboť (z hlediska stavebněprávního) daná stavba nezanikla; s ohledem na zachované a existující části původní stavby je naopak nutno konstatovat, že původní stavba č. ev. X nezanikla, a správními orgány tvrzený důvod pro zastavení daného řízení tedy není dán. Usnesení o zastavení řízení o žádosti žalobců o dodatečné povolení dané stavby bylo vydáno na základě nesprávného právního posouzení dané věci a v rozporu se zákonem.
9. Správní orgán zastavil předmětné správní řízení s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, tj. z důvodu, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou. Tento závěr je nesprávný, neboť od zahájení řízení nenastala žádná skutečnost, na jejímž základě by se žádost „stala“ zjevně bezpředmětnou a ani ze žádosti samotné není bezpředmětnost žádosti „zjevná“. Pojem zjevné bezpředmětnosti žádosti je třeba, z důvodu ochrany práv účastníků řízení, vykládat restriktivně; musí být vyhrazen pouze pro okolnosti (zpravidla procesní a obdobné), kdy je tento závěr možno učinit bez zvláštního dokazování či bez zvláštního odborného, věcného či právního posuzování dané věci (podané žádosti). Jinými slovy bezpředmětnost žádosti musí být zjevná, tj. nelze k ní dojít až na základě výsledků dokazování či zjišťování; žádost nemůže být kvalifikována jako bezpředmětná, pokud při jejím posuzování bude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, případně činit skutková zjištění a závěry a posuzovat věc právně. Takto však bylo přitom správním orgánem v dané věci postupováno. O případ zjevné bezpředmětnosti žádosti se zde tedy nejedná.
10. Že se zde o případ zjevné bezpředmětnosti žádosti nejedná, vyplývá již z obsáhlého rozboru, jaký žalovaný věnoval posouzení charakteru dané stavby, přičemž i v průběhu řízení byla stavba posuzována správními orgány rozdílně. Jinými slovy, nejednalo se o případ, kdy by bylo „na první pohled“ zřejmé, že o žádosti již není třeba rozhodovat. O případ zjevné bezpředmětnosti žádosti by se mohlo jednat nanejvýše v případě, kdy by bylo požádáno o vydání rozhodnutí pro zcela jinou stavbu, než která byla realizována, avšak tak tomu není, a tedy nebylo důvodu, aby o dané žádosti nebylo meritorně rozhodnuto.

Vyjádření žalovaného

11. K námitkám, že žalovaný nesprávně posoudil otázku odstranění (zániku) dosavadní stavby a použití civilní judikatury ve veřejnoprávním řízení, žalovaný konstatoval, že tyto byly také součástí odvolání, žalovaný se s nimi již vypořádal a v podrobnostech odkazuje na napadené rozhodnutí. Žalovaný mimo jiné opakuje závěr, že při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci nové stavby s využitím zbylých částí stavby původní nelze hovořit o tom, že původní stavba byla zachována, jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní.
12. K námitce týkající se bezpředmětnosti žádosti žalovaný uvedl, že se jednalo o řízení o dodatečném povolení stavby. Podnětem k řízení o odstranění stavby a následnému řízení o dodatečném povolení stavby byla kontrolní prohlídka konaná dne 26. 7. 2016, přičemž z protokolu z této kontrolní prohlídky vyplývá, že *„původní stavba chaty o rozměrech cca 6,6 x 4,5 m byla postavena na stávajících základech stavby... stavba byla cca v dubnu 2016 odstraněna, s výjimkou sklepa, následně bylo započato s výstavbou nové chaty o rozměrech cca*

6,6 x 8,8m výšce cca 7 m...“. Tedy již před zahájením řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení bylo stavebnímu úřadu zřejmé, že původní stavba zanikla, neboť došlo k úplné destrukci obvodových zdí prvního nadzemního podlaží (viz výše). Stavební úřad však pochybil, když následně vedl řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, kterým byl předmět řízení definován jako nástavba a přístavba, ačkoli se již v době podání žádosti jednalo o novou stavbu a následně vydal dne 3. 11. 2016 pod č. j. MCP11/16/059128/OV/Mo, sp.zn. OV/16/048504/Mo rozhodnutí, kterým zamítl žádost odvolatelů z důvodů, že k žádosti předložili nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, a že záměr není v souladu s Územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání. Žalovaný o tomto odvolání rozhodl dne 31.10.2017 pod č.j. MHMP 1703553/2017, tak že rozhodnutí stavebního úřadu č.j. MCP11/16/059128/OV/Mo zrušil a věc vrátil k novému projednání, neboť se již od počátku jednalo o novou stavbu a napravil tedy chybu stavebního úřadu, který v novém projednání ve věci musí řízení zastavit, neboť předmět řízení, o kterém je vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, nikdy neexistoval – již od počátku se jednalo o novou stavbu, tedy již od její realizace, nikoli následného podání žádosti o dodatečné povolení.

13. Žalobci uvádí, že na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13.1.2010, č.j. 10 Ca 53/2007-82 musí být bezpředmětnost patrna již ze samotné žádosti, nikoliv ale teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Žalovaný uvádí, že v tomto případě se jedná o řízení o dodatečném povolení stavby, tedy nikoli stavby, která bude realizována v budoucnu, avšak již alespoň částečně realizované stavby. Jak je uvedeno výše, stavební úřad již na první kontrolní prohlídce, tedy před podáním žádosti o dodatečné povolení, věděl, že se jedná o stavbu novou. O novou stavbu se tedy jednalo také v době podání žádosti a tato skutečnost měla být stavebnímu úřadu známa. Pochybení stavebního úřadu žalovaný napravit tím, že v odvolacím řízení zrušil rozhodnutí stavebního úřadu č.j. MCP11/16/059128/OV/Mo a stavební úřad upozornil na skutečnost, že se jedná o novou stavbu a nemůže tedy být vedeno řízení o nástavbu a přístavbu. V souladu s právním názorem odvolacího správního orgánu následně stavební úřad musel řízení o dodatečném povolení nástavby a přístavby na základě § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/82004 Sb., správní řád (dále jen „spr.ř.“), ve znění pozdějších předpisů zastavit. Žalobce měl následně podat novou žádost o dodatečné povolení skutečně provedené stavby, kterou byla stavba nová, která byla částečně již realizována. Na tuto skutečnost byl upozorněn.

Obsah spisu

14. Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 6. 9. 2016 podali žalobci žádost o dodatečné povolení stavby-přístavba a nástavba chaty dle předložené projektové dokumentace na pozemku parc. č. X a X, k.ú. X, která byla správnímu orgánu doručena 7. 9. 2016.
15. Stavební úřad vydal dne 3. 11. 2016 rozhodnutí č.j. MCP11/16/059128/OV/Mo, kterým zamítl žádost žalobců o vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Přístavba a nástavba zahradní chaty č. ev. X“ X, X, X, to zejména z důvodu, že je návrh v rozporu s § 129 odst. 3 stavebního zákona. Žalobci předložili nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, odboru ochrany prostředí. Záměr není v souladu s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad v souladu s § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve spojení s § 51 odst. 3 a § 149 odst. 3 spr. ř. zjistil dle § 3 spr. ř.

skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprováděl proto další dokazování a žádost zamítl. Proti tomuto rozhodnutí ze dne 3. 11. 2016 se žalobci odvolali.

16. Žalovaný jako odvolací správní orgán o tomto odvolání rozhodl rozhodnutím ze dne 31. 10. 2017, č.j. MHMP 1703553/2017, tak, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 11. 2016, č.j. MCP11/16/059128/OV/Mo zrušil a věc vrátil k novému projednání. V tomto rozhodnutí žalovaný konstatoval, že stavební úřad nesprávně posoudil, resp. zhodnotil, co je předmětem jak řízení o odstranění stavby, tak i předmětem řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. Byť sami žalobci v žádosti požadovali dodatečně povolit nástavbu a přístavbu zahradní chaty, jde v daném případě o stavbu novou (žalovaný odkazuje na závěr kontrolní prohlídky ze dne 26. 7. 2016 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2015, č.j. 4 As 106/2015).
17. Správní orgán I.stupně vydal dne 4. 12. 2017 usnesení podle § 66 odst. 1 písm. g) spr.ř., č.j. MCP11/17/067029/OV/Mo, o zastavení řízení zahájeného dne 7. 9. 2016 na základě žádosti o vydání dodatečného povolení stavby, ve věci stavby nazvané „přístavba a nástavba zahradní chaty č.ev. X“, X, X, X. V tomto uvedl, že podaná žádost se stala zjevně bezpředmětnou, neboť v průběhu řízení bylo zjištěno, že se nejedná o nástavbu a přístavbu ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, ale o zcela novou stavbu chaty.
18. O odvolání žalobců rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a napadené usnesení potvrdil. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh dosavadního řízení. Konstatoval, že usnesení o zastavení řízení bylo vydáno v souladu se správními předpisy. Žalobci odstranili převážnou většinu původní stavby a do nové stavby využili pouze několik fragmentů, proto v souladu s judikaturou posoudil žalovaný stavbu jako novou stavbu a nikoliv jako nástavbu a přístavbu. K odvolacím námitkám uvedl, že ačkoli je pojetí stavby v soukromoprávním a veřejnoprávním vztahu rozdílné, není možné říct, že judikatura vydaná Nejvyšším soudem v soukromoprávní věci, nemůže být použita v soudnictví správním, neboť není vyloučeno, aby správní soudy názor občanskoprávního soud převzaly. Z rozsudku Nejvyššího soudu č.j. 22 Cdo 2088/2001 ze dne 28. 5. 2003 vyplývá, co se rozumí zánikem nadzemní stavby: *„Nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Z hlediska posouzení zániku původní stavby není rozhodující objem nově zbudovaných konstrukcí, neboť původní stavba buď zanikla a nově vybudovaná konstrukce tvoří součást stavby nové nebo nezanikla a nově vybudované konstrukce tvoří součást stavby původní. Pro posouzení zániku stavby původní je významné to, co bylo odstraněno, nikoli to, co bylo nově vybudováno, přičemž pro závěr o zachování dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží je rozhodující zda došlo k úplné nebo částečné destrukci obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Při úplné destrukci těchto obvodových zdí je nepochybné, že původní stavba zanikla (...).“*
19. Dále žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2009, čj. 8 As 31/2007-171 dle kterého: *„Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu. Tentýž názor zaujal Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 22. 2. 2006, č.j. 9 Ca 257/2004 - 48, kde vyslovil, že při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci nové stavby s využitím zbylých částí stavby původní nelze hovořit o tom, že původní stavba byla zachována, jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby.“*

20. Žalobci nezpochybňovali, že došlo k odstranění nadzemní části původní zahradní chaty a z původního objektu zůstaly jen základové konstrukce, podsklepení na malé části půdorysu stavby s přípojem na inženýrské sítě. Toto vyplývá i z vyznačení stávajících a nových konstrukcí ve výkresové části doložené dokumentace k dodatečnému povolení z 07/2016 zpracované T. H. Žalovaný proto dospěl k závěru, že žalobci odstranili převážnou většinu původní stavby a do nové stavby využili pouze několik „fragmentů“ (podsklepení, inženýrské sítě a část základů jsou bezesporu pouze fragmenty stavby). Je tedy nutné v souladu ne jen s občanskoprávní, ale také se správní judikaturou hovořit o nové stavbě a nikoli pouze nástavbě a přístavbě.
21. Ačkoli stavební úřad stavbu pojmenoval jako nástavbu a přístavbu, odvolací správní orgán na toto chybné vymezení stavby stavebním úřadem ve svém rozhodnutí č.j. MHMP 1703553/2017 upozornil. V novém projednání ve věci se stavební úřad řídil právním názorem odvolacího správního orgánu, kterým je vázán. Stavební úřad tedy nezměnil sám od sebe názor, ale změnil jej v souladu s názorem odvolacího správního orgánu, který ve svém rozhodnutí č.j. MHMP 1703553/2017 napravit chybu, kterou stavební úřad ve vymezení existující stavby udělal.

Posouzení věci soudem

22. Městský soud v Praze přezkoumal na základě žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“). Podle § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud bez jednání, když účastníci nevyjádřili s takovým postupem výslovný nesouhlas, má se tedy za to, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Soud neprovedl žádné důkazy, jelikož dokazování považuje v dané věci za nadbytečné.
23. Dle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“) se 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.
24. Dle § 2 odst. 4 stavebního zákona pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.
25. Dle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby
- a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje,
 - b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou,
 - c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

26. Žalobce předně namítá, že původní stavba nebyla odstraněna, jelikož stavba nezaniká tím, že je odstraněna jen některá její (byť převažující) část, ale že je odstraněna celá. Žalobce upozorňuje na odlišné pojetí pojmu stavba z hlediska soukromého práva a z hlediska veřejného práva. Soud nerozporuje tvrzení žalobce, že stavba jakožto teoretický pojem je vnímána odlišně v civilním a veřejném právu a veřejné právo nemůže apriori posuzovat, zda je konkrétní dílo stavbou, optikou občanského práva a jeho hledisek. Definice stavby ve stavebním zákoně je velmi vágní. S ohledem na toto pojetí zákonné definice je úkolem stavebního úřadu, aby vždy s ohledem na konkrétní situaci a konkrétní dílo posoudil, zda se jedná o stavbu dle stavebního zákona, nebo zda se na konkrétní dílo stavební zákon neaplikuje. Je tedy třeba, aby stavební úřad v rámci svého správního uvážení určil co je stavbou a co není a při této úvaze se řídil zákonem, dlouhodobou praxí i příslušnou judikaturou, která může specifikovat určitá kritéria pro toto posouzení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č.j. 1 Afs 124/2005-61 uvedl, že: „(...) *stavební zákon nedefinuje pojem stavby vyčerpávajícím způsobem a naprosto konkrétně, nýbrž že ponechává v tomto směru prostor pro volnou úvahu. Všeobecně se však za stavební dílo považuje výsledek záměrné lidské činnosti, jehož provedení vyžaduje určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností.*“
27. K námitce nemožnosti aplikovat civilní judikaturu soud uvádí, že není vyloučeno, aby závěry civilních soudů byly aplikovatelné také pro správní rozhodnutí. Pojem stavby dle stavebního zákona je sice širší, než v soukromoprávním pojetí, ale to nevylučuje možnost, že určité množství staveb bude možné posoudit jako stavbu z pohledu soukromého i veřejného práva zároveň a na tyto bude možné aplikovat některé závěry obdobně. Správní orgán je povinen před použitím civilní judikatury vyhodnotit, zda dopadá na dotčenou situaci a není v rozporu s veřejnoprávním pojetím dané problematiky. V otázce zániku stavby soud neshledal důvod, proč by správní orgány nemohly na civilní judikaturu odkázat, jelikož závěry, že nadzemní stavba zaniká, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, není v rozporu se zákonem ani ustálenou praxí, jedná se pouze o konkretizaci správního uvážení, co ještě považovat za stavbu a co nikoliv. Jak soud zmínil výše, je možné, aby judikatura určila kritéria pro posouzení, co je stavbou a co není, a v tomto případě se tato kritéria v civilním a veřejnoprávním pojetí shodují. Také Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi odkazuje na civilní judikaturu týkající se zániku stavby a tato kritéria tak přebírá do svých rozhodnutí (např. rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2015, č.j. 4 As 106/2015-55, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 93/2008-95, rozsudek ze dne 12. 3. 2014, č.j. 6 As 120/2013-41).
28. Kritérium vyslovené Nejvyšším soudem a převzaté také Nejvyšším správním soudem, tzn. skutečnost, že nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, považuje soud za správnou a důvodnou zejména v kontextu toho, jak stavební zákon rozvádí změnu stavby v § 2 odst. 5 stavebního zákona. Argumentace žalobců, že stavba musí být odstraněna celá je neurčitá, kdy je velmi subjektivní hodnocení toho, jak vnímat pojem odstraněna celá. Ad absurdum bychom tak dle argumentace žalobců mohli dojít k závěrům, že za stavbu budeme považovat i jen pár cihel zbylých ze základů, inženýrské sítě apod. Právě z důvodu toho, aby bylo předvídatelné, co ještě správní orgány mají považovat za stavbu, je nutné, aby tato kritéria přijala dlouhodobá praxe a popřípadě judikatura, jelikož zákon to výslovně nestanoví. Praxe a judikatura v tomto případě tedy vytvořili kritérium zachování rozlišitelnosti dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží.

29. Ani námitka, že civilní judikaturu nelze použít z důvodu, že byla vydána za platnosti starého občanského zákoníku, není důvodná. Je sice pravdou, že nový občanský zákoník zakotvuje zásadu, že stavba je součástí pozemku, to ale neznamená, že by se v praxi všechny stavby staly součástí pozemku. Ještě delší dobu bude fakticky existovat určitá dvojkolejnost, v rámci které budou stále existovat stavby, které budou samostatnou věcí. Proto i zde dotčená civilní judikatura má stále velký význam a bude aplikovatelná i za účinnosti nového občanského zákoníku, který neměl žádný dopad na závěry učiněné v dotčené judikatuře.
30. Soud konstatuje, že žalobci se upnuli na argumentaci týkající se obecné definice stavby ve smyslu stavebního zákona, a více se nezabývali povahou přístavby a nástavby. Správní orgán v dotčeném řízení musel posoudit, zda nepovolenou stavbu č.ev. X lze posuzovat jako přístavbu a nástavbu, nebo jako samostatnou novou stavbu. Žalobci v žalobě izolovali problém toho, kdy stavba přestává být stavbou, ale nezabývají se již tím, co musí být splněno, aby bylo možné stavební dílo podřadit pod pojem přístavba a nástavba. S ohledem na to, jak vágní je zákonná definice pojmu stavby a jak je tento pojem v rámci stavebního zákona používám v mnoha různých situacích a souvislostech, je nutné posoudit situaci jako celek a zabývat se všemi aspekty dané situace. Samotný pojem nástavba a přístavba tvoří součást zobecnujícího označení „změna dokončené stavby“, přičemž tento pojem je pak součástí obecného pojmu stavby. Již ze samotného pojmu změna dokončené stavby lze dovodit, že při jejím provádění bude docházet ke změně již dokončené stavby oproti předchozímu stavu a to různými způsoby, které jsou specifikovány v § 2 odst. 5 stavebního zákona. Z jazykového a logického výkladu zákona lze dospět k závěru, že v okamžiku, kdy zákon počítá se změnou dosud existující stavby, musí tato zůstat v zásadě zachována a mění se například její výška, vnitřní uspořádání, půdorys apod. Je zřejmé, že při změně může být část původní stavby také odstraněna, ale pouze v omezeném rozsahu. Stavbu, která po odstranění původní stavby vznikla na pozůstatku její základové konstrukce, nelze považovat za změnu dokončené stavby.
31. K těmto závěrům dospěl také Městský soud v rozhodnutí ze dne 22. 2. 2006, č.j. 9 Ca 257/2004-48, který uvedl, že: *„Při ubourání převážné většiny původní stavby a následné realizaci nové stavby s využitím zbylých částí stavby původní nelze dle náhledu soudu hovořit o tom, že původní stavba byla zachována; jedná se o zhotovení nové stavby, do níž byly toliko zakomponovány zachované prvky původní, jinak z valné části odstraněné stavby.“* Na toto rozhodnutí odkazoval také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2013, č.j. 8 As 75/2010-165 či v rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č.j. 8 As 31/2007-165, ve kterém uvedl, že *„(...) odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu.“*
32. K námitce nepoužitelnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č.j. 8 As 31/2007-165 soud konstatuje, že tuto shledal nedůvodnou. Je pravdou, že Nejvyšší správní soud se v daném rozsudku zabývá tím, zda se jedná o stavební úpravu či nikoliv, ne zda se jedná o nástavbu nebo přístavbu, ale jeho závěry jsou na nástavbu a přístavbu aplikovatelné, jelikož všechny změny spadají pod změnu stavby dle § 2 odst. 5 stavebního zákona, jež soud rozebral výše. Ani skutečnost, že se judikát týkal rozhodnutí vydaného dle předchozího stavebního zákona nemá vliv na jeho možné použití. Závěry dotčeného rozhodnutí, na které soud v tomto rozsudku odkazuje, jsou použitelné i pro stavební zákon účinný v době vydání rozhodnutí napadeného rozhodnutí. Také Nejvyšší správní soud na tento judikát odkazuje i ve svých novějších rozhodnutích, jelikož tyto obecné

závěry se s novým stavebním zákonem nijak nezměnily (např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2014, č.j. 6 As 120/2013-41).

33. Dále žalobce namítá, že správní orgán postupoval špatně, pokud zastavil řízení s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) spr.ř., jelikož žádost se nestala zjevně bezpředmětnou, kdy bezpředmětnost žádosti musí být zjevná a nelze k tomu závěru dojít na základě dokazování či zjišťování. Námitku soud shledal nedůvodnou. Je pravdou, že správní orgán I. stupně nejdříve pochybil, když řízení o žádosti vedl a meritorně se jí zabýval. Toto pochybení ale neznamená, že by posouzení žádosti a skutkových okolností bylo nejasné a bylo třeba doplňovat dokazování. Vadu správního orgánu I. stupně napravil žalovaný jakožto odvolací orgán, kdy v rozhodnutí o odvolání výslovně uvedl, že správní orgán I. stupně nesprávně posoudil, resp. zhodnotil předmět řízení, když v daném případě se jedná o novou stavbu, ne o nástavbu a přístavbu. K rozhodnutí o zastavení řízení správnímu orgánu I. stupně stačilo posouzení žádosti ve spojení se znalostí skutečného stavu původní stavby a nepovolené stavby, kterou získal již před podáním žádosti žalobců z kontrolní prohlídky ze dne 26. 7. 2016. Jak soud uvedl výše, dlouhodobá praxe i judikatura dovodili kritéria, na základě kterých lze konstatovat, že v případě, kdy je z původní stavby zachováno pouze podsklepení, inženýrské sítě a část základů, jedná se v případě další stavby o novou stavbu a nelze za žádných okolností tuto novou stavbu posoudit jako přístavbu a nástavbu. Jestliže žalovaný v napadeném rozhodnutí přistoupil k obsáhlému rozboru posouzení charakteru stavby, jak namítali žalobci, nelze toto rozsáhlé odůvodnění zaměňovat s meritorním posouzením, dokazováním či jiným zjišťováním. Správní orgány jsou povinny odůvodnit rozhodnutí tak, aby bylo srozumitelné a jasně z něj vyplývala jejich úvaha a důvody pro rozhodnutí. Jestliže žalovaný obsáhle vysvětlil charakter stavby, znamená to, že chtěl účastníky poučit o ustálené praxi a odkrýt teoretické důvody rozhodnutí a to zejména s ohledem na to, že správní orgán I. stupně sám nejdříve udělal při hodnocení žádosti chybu. Tato chyba ale nijak neovlivňuje faktický stav věci, kdy je na první pohled zřejmé, že se v daném případě nejedná o přístavbu a nástavbu, ale o novou stavbu.
34. Soud konstatuje, že správní orgány postupovaly správně, když žádost posoudily jako zjevně bezpředmětnou a řízení zastavily. Tento postup je v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, jelikož umožnil rychlé rozhodnutí bez navyšování nákladů jak žalobců, tak správních orgánů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně konstatuje, že zastavení řízení není rozhodnutím ve věci a žalobci tak mohli podat novou žádost o dodatečné povolení stavby. Nad rámec věci soud konstatuje, že pokud by správní orgány řízení nezastavily a věc meritorně projednaly, nezměnilo by se nic na konečném závěru a s ohledem na výše uvedené by musely žádost zamítnout. Postupem správních orgánů tedy nebylo zasaženo do práv žalobců.
35. Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
36. Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobci neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému správnímu orgánu náklady nad rámec jeho běžných činností 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 (více) 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 nejblíže 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.

V Praze dne 21. července 2020

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu