



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **T. V.**

zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem
sídlem Rumunská 12, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2, 110 01 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2019, č. j. MHMP 351643/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

- 1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „žalovaný“) zamítl jeho odvolání proti

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

usnesení Úřadu městské části Praha 16 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 16. 7. 2018, č. j. 014134/18/OVDŽP. Tímto usnesením stavební úřad zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), řízení o dodatečném povolení stavby nazvané „zahrádkářská chata č. e. X“ na pozemku parc. č. X a X v k. ú. X (dále jen „stavba“).

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že dne 16. 10. 2014 stavební úřad provedl prohlídku dotčené stavby, z níž vyhotovil protokol z ústního jednání a místního šetření včetně příslušné fotodokumentace. Z prohlídky bylo zjištěno, že původní stavba č. ev. X na pozemku X byla odstraněna a na jaře 2014 bylo svépomocí započato se stavbou nového objektu na původních základech. Do dne prohlídky byla stavba provedena v rozsahu přízemí a obytného podkroví s hřebenem výšky cca 6 m. Žalobce zároveň předložil statický posudek ze dne 5. 3. 2013 potvrzující havarijní stav nosných konstrukcí původní stavby.
3. Stavební úřad výzvou ze dne 17. 10. 2014 vyzval žalobce k bezodkladnému zastavení prací na stavbě a opatřením ze dne 11. 11. 2014 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby. Zároveň žalobce poučil o možnosti a podmínkách dodatečného povolení stavby. Dne 4. 12. 2014 podal žalobce žádost o dodatečné povolení stavby – změny stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad zahájil dne 12. 3. 2015, přičemž k předmětu řízení uplatnili námitky hlavní město Praha zastoupené Institutem plánování a rozvoje hlavního města Prahy a dále majitelé sousedních pozemků.
4. Rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015, č. j. 009306/15/OVDŽP, stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby zamítl (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. 4. 2015“). V odůvodnění uvedl, že stavba je v rozporu s územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999 a vyhláškou č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, o závazné části územního plánu hlavního města Prahy, neboť umístění nové stavby pro individuální rekreaci je z hlediska funkčního využití plochy PZO – zahrádky a zahrádkové osady, nepřipustné.
5. Rozhodnutí ze dne 7. 4. 2015 zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016, č. j. MHMP 2137412/2015, a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. V odůvodnění mj. uvedl, že zrušeným rozhodnutím stavební úřad zamítl žádost o dodatečné povolení stavby a nezohlednil, že žalobce podal žádost o dodatečné povolení změny původní stavby. Zároveň však zdůraznil, že v řešeném případě se jednalo o novostavbu, neboť z dokumentace přiložené k žádosti vyplývá, že původní stavba byla odstraněna a ponechány z ní byly pouze základy. Na uvedeném nic nemění, že stavební dokumentace je nazvána v rozporu se svým obsahem jako dodatečné povolení nové stavby.
6. Stavební úřad opatřením ze dne 1. 4. 2016 oznámil pokračování řízení o dodatečném povolení stavby a vyzval stavebníka, aby upřesnil obsah své žádosti a uvedl dokumentaci do souladu s upřesněnou žádostí. Dne 15. 6. 2016 žalobce doplnil původní žádost v tom směru, že opětovně požádal o dodatečné povolení změny stavby, a přiložil novou dokumentaci pro nástavbu a stavební úpravy zahrádkářské chaty č. e. X, Praha – X.
7. Dne 23. 8. 2016 stavební úřad upravenou žádost zamítl s odůvodněním, že příslušnou stavbu je třeba považovat za novostavbu, a proto její umístění je v dané ploše nepřipustné. Zároveň zdůraznil, že stavbu nelze chápat ani jako zahrádkářskou chatu, neboť svými parametry neodpovídá tomuto pojmu. Rozhodnutí stavebního úřadu zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2017, č. j. MHMP 622944/2017, neboť dle jeho názoru stavební

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

úřad nedostatečně poučil žalobce, jakým způsobem má upřesnit žádost, resp. že musí jít o žádost o dodatečné povolení nové stavby a k ní přiložit zpracovanou dokumentaci.

8. Stavební úřad dne 31. 7. 2017 oznámil pokračování v řízení o dodatečném povolení stavby a zároveň vyzval žalobce, aby upřesnil obsah své žádosti tak, aby šlo o žádost o dodatečné povolení nové stavby a k takto upravené žádosti předložil dokumentaci. Žalobce v návaznosti na poučení opakovaně požádal o prodloužení lhůty k provedení úkonu a dne 22. 6. 2018 doručil vyjádření k dosavadnímu průběhu řízení, v němž zdůraznil, že danou stavbu je třeba posuzovat jakožto změnu stavby, a proto setrval na své původní žádosti.
9. Usnesením ze dne 16. 7. 2018 stavební úřad řízení o žádosti zastavil, neboť žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Žalovaný napadeným rozhodnutím postup stavebního úřadu potvrdil, neboť žalobce byl v průběhu řízení dostatečně poučen, jakým způsobem má svou žádost upravit, a rovněž stavební úřad dostatečně zdůvodnil, že se v daném případě jedná o novostavbu. Vzhledem k tomu, že žalobce ve lhůtě svou žádost nedoplnil, stavebnímu úřadu nezbylo než řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

II. Podání účastníků řízení

10. Žalobce v žalobě namítá, že v řešeném případě se nejednalo o novou stavbu, ale pouze o změnu stavby původní. Žalovaný ostatně v napadeném rozhodnutí potvrdil, že byt byla část základů provedena znovu, ze severní strany byl ponechán základový pas, na kterém zůstala zachována část stavby. Žalobce souhlasí, že není sporu o částečném odstranění stavby, ovšem správní orgány se měly zabývat mírou jejího odstranění. Přitom platí, že řešení prvního nadzemního podlaží bylo alespoň částečně stále zřetelné, jak vyplývá rovněž z předložené dokumentace (dle níž zůstal zachován základový pas). Z protokolu o místním šetření ze dne 16. 10. 2014 nelze usoudit, do jaké míry byla stavba odstraněna, neboť v tu dobu již byla zřízena přízemní stavba s podkrovím. Závěr správního orgánu nepotvrzuje ani ortofotomapa z jara 2014 s ohledem na její nedostatečné rozlišení. Žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, na který se odvolával žalovaný v napadeném rozhodnutí, a který dle jeho názoru svědčí v jeho prospěch. Dle citovaného rozsudku se měly správní orgány blíže zabývat mírou odstranění obvodových zdí a až následně rozhodnout, zda se jedná o novou stavbu. V řešeném případě byla stavba opravena v mezích původních základů. Žalobce dodává, že správní orgány nikterak nerozlišují mezi pojmem stavba ve smyslu stavebních předpisů a tímž pojmem ve smyslu občanskoprávním.
11. Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že považuje za prokázané, že sporná stavba nebyla rekonstrukcí starší stavby, ale naopak novostavbou. Uvedené vyplývá z 1) protokolu z kontrolní prohlídky ze dne 16. 10. 2014 doložené fotodokumentací, 2) dokumentace pro dodatečné povolení stavby z 11/2014, 3) dokumentace pro dodatečné povolení stavby z 5/2016. Skutečnost, že při odstraňování stavby nezůstaly zachovány žádné části obvodových zdí, je zřetelná i z ortofotomapy z jara 2014. Žalovaný rovněž ve svém rozhodnutí zohlednil námitky, které opakovaně vznesl Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy.
13. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

14. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
15. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu „řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“.
17. Podle § 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) „změnou dokončené stavby je 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“.
18. Jádrem sporu mezi účastníky spočívá v tom, zda je předmětná stavba novostavbou, či pouze změnou stavby původní. Příslušné pozemky parc. č. X a X v k. ú. X se nacházejí v monofunkční ploše PZO – zahrádky a zahrádkové osady. Dle závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy je funkční využití těchto ploch následující: Plochy pro pěstování ovoce, zeleniny a okrasných rostlin, klubová zařízení, zahrádkářské chaty. Doplňkové funkční využití: Drobné vodní plochy, cyklistické stezky, pěší komunikaci a prostory, komunikace účelové (sloužící stavbám a zařízením uspokojujícím potřeby území vymezeného danou funkcí). Nezbytná plošná zařízení (pro uspokojování potřeb území vymezeného danou funkcí) a nezbytná liniová vedení TV. Parkovací a odstavné plochy se zelení (související s vymezeným funkčním využitím). Výjimečně přípustné funkční využití: Dětské hřiště, nekrytá sportovní zařízení bez vybavenosti, liniová vedení technického vybavení, stavby pro skladování a zpracování plodin (pro uspokojení potřeb území vymezeného danou funkcí).
19. Žalobce v žalobě nečiní sporné, že příslušná stavba svými parametry neodpovídá zahrádkářské chatě, a proto v souladu s výše uvedeným není v ploše PZO přípustná. Domnívá se však, že se jedná o změnu původní stavby, čímž na něj dopadá výjimka uvedená v Územním plánu sídelního útvaru, podle které u stávajících staveb, kolaudovaných ke dni nabytí účinnosti územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, tj. 1. 1. 2000, jejichž využití neodpovídá funkčnímu využití, ve kterém jsou umístěny, mohou být prováděny stavební úpravy bez posouzení výjimečně přípustné stavby jen za předpokladu, že nedojde k zvětšení zastavěné plochy ani objemu stavby, ani ke změně funkčního využití. Každá změna zastavěné plochy a objemu a změna funkčního využití musí být posouzena jako výjimečně přípustná stavba. Jako výjimečně přípustnou stavbu lze v těchto případech povolit nástavbu o jedno podlaží, zvětšení stávajícího půdorysu stavby max. o 15 % a změnu funkčního využití oproti stavu kolaudovanému ke dni nabytí účinnosti územního plánu, při kterém výrazným způsobem nedojde ke zhoršení životního prostředí a jiného znehodnocení nebo ohrožení navazujících ploch a funkcí.

20. Soud se nedomnívá, že lze příslušnou stavbu považovat pouze za změnu původní stavby, ale naopak se ztotožnil se závěrem žalovaného, že stavbu je nutno chápat jakožto stavbu novou. Rovněž je přesvědčen, že správní orgány svůj závěr řádným způsobem zdůvodnily, pojem zániku stavby ve smyslu stavebních předpisů vyložily v souladu s ustálenou judikaturou a následně jej správně aplikovaly na dostatečně zjištěný skutkový stav. Soud v zásadě nemá, co by k jejich závěrům dodal, proto odkazuje na jejich závěry a pouze stručně uvádí následující.
21. Pojem změna dokončené stavby je vymezen v § 2 odst. 5 stavebního zákona taxativním výčtem tří typových stavebních zásahů. Jde jednak o nástavbu, která je definována jako zvýšení stavby, jednak o přístavbu, jejímž definičním znakem je půdorysné rozšíření stavby pod podmínkou vzájemného provozního propojení s dosavadní stavbou. Třetí variantou pak je stavební úprava, pro niž je typické, že se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Jinou formu stavební činnosti nelze považovat za změnu dokončené stavby. Je tedy zřejmé, že změnou dokončené stavby jsou pouze takové stavební zásahy, při nichž zůstává stavba v zásadě zachována a v jejichž důsledku se zvětšuje výška stavby (části stavby) či půdorys stavby, nebo se pouze mění vnitřní uspořádání stavby či se zasahuje do obvodového pláště stavby (zřízení nového okenního či dveřního otvoru apod.). Se změnou dokončené stavby mohou být samozřejmě spojeny i bourací práce, včetně trvalého odstranění některých částí stavby, ovšem v kvantitativně omezeném rozsahu.
22. Podle skutkového stavu, jak byl v dosavadním řízení zjištěn správními orgány, žalobce zcela zbouřil celou nadzemní část dosavadní stavby, odstranil část základů a na místě ponechal toliko základový pas ze severní strany. Uvedené vyplývá přímo z jím předložené dokumentace pro dodatečné povolení stavby z 11/2014, podle níž *„původní zdivo a dřevěné konstrukce byly odstraněny. Základové konstrukce jsou ponechány stávající jako základové pasy z prostého betonu, zpevněny a provázány s novými základy nad původním terénem z betonových prolévaných tvárnic, tzv. ztraceného bednění“*. Na str. 3 dokumentace pro dodatečné povolení stavby z 5/2016 se pak dodává, že *„při demolici byl zjištěn i špatný stav původních základových pasů, proto byly i základy provedeny nově, zůstal pouze základový pas ze severní strany, kde byla část stavby ponechána“*. Právě uvedené pak podporují taktéž zjištění učiněná při kontrolní prohlídce ze dne 16. 10. 2014 a snímky ortofotomapy z jara 2014 (i přes její nižší rozlišení dle soudu prokazuje shora uvedené).
23. S ohledem na výše uvedené je nepochybné, že ani jeden z prvků dlouhodobé životnosti původní stavby, mezi něž obecně patří základy, hlavní nosné vodorovné a svislé konstrukce, stropy, krov a schodiště (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 244/98), nezůstal zachován. Část základové konstrukce, která zůstala z původní stavby, nemá sama o sobě žádný účel. Ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona definuje stavbu jako stavební dílo vzniklé stavební nebo montážní technologií bez zřetele na účel jeho využití. Torzo stavebního díla vzniklé odstraněním všech prvků dlouhodobé životnosti, které není s to plnit žádný účel, nelze považovat za stavbu. Stavbu, kterou stavebník následně po odstranění původní stavby provedl na pozůstatku původní základové konstrukce, tak nelze považovat za změnu dokončené stavby, nýbrž za nahrazení stavby původní stavbou zcela novou, byť je postavena na stejném místě a plní obdobnou funkci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41, bod 21, a rozsudek ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165).

24. Právě uvedené pak potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, kterého se obě strany dovolávají, či rozsudek téhož soudu ze dne 28. 2. 2001, sp. zn. 20 Cdo 931/99. Nejvyšší soud setrvale judikuje, že není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží (typicky při úplné destrukci jeho obvodových zdí), je nepochybné, že původní stavba zanikla. Pro posouzení věci přitom není podstatné, nakolik se nová stavba původní stavbě podobá a nakolik se od ní má odchylovat. V řešeném případě je nepochybné, že dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží nebylo zachováno, neboť ze samotné dokumentace předložené žalobcem se podává, že původní zdivo a dřevěné konstrukce byly odstraněny, zachovány nezůstaly ani základy, až na jejich severní část. Tuto skutečnost správní orgány opakovaně uváděly ve svých rozhodnutích (spolu s odkazem na protokol ze dne 16. 10. 2014 a snímky ortofotomapy z jara 2014), soudu proto není zřejmé, jak dále měly zkoumat míru odstranění stavby.
25. Pro úplnost soud dodává, že užití výše uvedených závěrů Nejvyššího soudu nebrání to, že byly vysloveny ve vztahu k pojmu stavba ve smyslu občanskoprávním. Naopak platí, že v souladu se zásadou jednoty právního řádu by měly být obdobné pojmy vykládány obdobným způsobem. Nadto se k interpretaci provedené Nejvyšším soudem opakovaně hlásí i Nejvyšší správní soud, jak je patrné např. z rozsudku ze dne 31. 5. 2016, č. j. 4 As 106/2015-55.
26. Všechny shora uvedené skutečnosti dle soudu potvrzují, že příslušnou stavbu nelze považovat pouze za změnu původní stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, nýbrž za stavbu novou.

IV. Závěr

27. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

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 24. června 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.