



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Ing. V. L.**, zast. Mgr. Blankou Antuškovou, advokátkou se sídlem Pavla Švandy ze Semčic 495/12, Praha 5, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4 - Krč, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. K. P.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2014, č. j. 5 A 20/2011 - 119,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2014, č. j. 5 A 20/2011 - 119, **se zrušuje** ve výrocích I. a III. a v uvedeném rozsahu **se věc vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Výrokem I. napadeného rozsudku městský soud deklaroval, že vydání souhlasu Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního, ze dne 8. 11. 2010, sp. zn. P4/115908/10/OST/KOUB, č. j. P4/119116/10/OST/KOUB, je nezákonný zásah. Výrokem II. zamítl žalobu v části, v níž žalobkyně požadovala, aby soud tomuto úřadu uložil povinnost zdržet se jakýchkoli úkonů směřujících k porušení práv žalobkyně a dále povinnost postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Výrokem III. bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení o žalobě.

[2] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že jeho předešlé usnesení v dané věci ze dne 4. 4. 2011, č. j. 5 A 20/2011 - 28, kterým žalobu odmítl, bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, č. j. 9 As 58/2011 - 58 (všechna zde

citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se neztotožnil s původním právním názorem městského soudu, že proti souhlasu s provedením ohlášené stavby ve smyslu § 106 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), lze podat odvolání. Naopak, s odvoláním na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, konstatoval, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu. Poukázal též na to, že tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ale je možno proti nim podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a následujících s. ř. s.

[3] Městský soud v návaznosti na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu umožnil žalobkyni doplnit její žalobu ve smyslu závěrů výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně svou žalobu upravila tak, že její petit odpovídal zásahové žalobě.

[4] Městský soud uvedl, že předmětem ohlášení byla změna dokončené stavby a rovněž změna v užívání stavby. Šlo o vybudování vikýře v podkroví domu a dostavbu 2. nadzemního podlaží nad terasou v uličním prostoru. V dané souvislosti poukázal na § 2 odst. 5 stavebního zákona, dle něhož je změnou dokončené stavby nástavba, přístavba či stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Dospěl k závěru, že v nynější věci nedojde ani ke zvýšení stavby ani ke zvětšení zastavěné plochy, jedná se tedy o stavební úpravu dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.

[5] Posléze městský soud posuzoval ohlášené stavební úpravy ve vztahu k § 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona, dle něhož ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují „*stavební úpravy pro změny v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se její vzhled a nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí*.“ S ohledem na to, že se úpravou změnil vzhled stavby, dospěl k závěru, že navržená stavební úprava nepodléhala ohlášení, ale bylo o ni nutné vést stavební řízení. Z tohoto důvodu shledal, že vydání souhlasu představovalo nezákonný zásah, což deklaroval ve výroku I. svého rozsudku.

[6] Výrokem II. však zamítl žalobu v části, v níž žalobkyně požadovala, aby soud stěžovateli (jakožto stavebnímu úřadu) uložil povinnost zdržet se jakýchkoli úkonů směřujících k porušení jejích práv a dále povinnost postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 správního řádu. To odůvodnil tím, že předmětný souhlas byl již zrušen rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního, ze dne 2. 5. 2011, č. j. S-MHMP-196852/2011/OST/Ca/Ne (dle předešlého usnesení městského soudu, které bylo až následně zrušeno Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 9 As 58/2011, byla žaloba postoupena k projednání jako odvolání správnímu orgánu; v odvolacím řízení Magistrát hlavního města Prahy konstatoval, že se stavbou již bylo započato, proto zrušil souhlas, na který dle závazného právního názoru městského soudu nahlížel jako na správní rozhodnutí). Městský soud rovněž poukázal na to, že následně bylo ve vztahu k úpravám, které byly předmětem ohlášení, vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení rozestavěné stavby, které bylo potvrzeno i v odvolacím řízení.

pokračování

Městský soud tak zhodnotil, že nezákonný zásah netrvá a netrvají ani jeho důsledky. Výrokem III. pak městský soud rozhodl o nákladech řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Kasační stížnost byla podána správním orgánem a dle jejího výslovného vymezení směřuje jen proti výroku I. a III. rozsudku městského soudu. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že záměr měl být řešen v rámci stavebního řízení, nikoli ohlášením.

[8] Městský soud vycházel pouze z vyjádření žalobkyně a posuzoval případ dle § 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona. Stěžovatel však v daném případě postupoval podle § 104 odst. 2 písm. a) až d) daného zákona. Dle § 2 odst. 4 stavebního zákona se pojmem stavba dle okolností rozumí i její část či změna dokončené stavby. Dle § 2 odst. 5 daného zákona je stavební úpravou nástavba, přístavba či stavební úprava, při které se zachovává výškové i půdorysné ohraničení stavby. Dotčená stavba je stavbou dle § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, pod který spadají „stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím“. Za splnění podmínek dle § 104 odst. 1 stavebního zákona bylo možno takovou stavbu provést v režimu ohlášení. Podmínky pro vydání souhlasu byly splněny, neboť ohlášení bylo podáno na formuláři dle vyhlášky ke stavebnímu zákonu a byly k němu doloženy i patřičné náležitosti. O záměru byli prokazatelně informováni vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich.

[9] Stěžovatel se rovněž vyjádřil k územně plánovací informaci, která je v § 104 odst. 1 stavebního zákona zmíněna. Uvedl, že v úvahu připadá pouze územně plánovací informace dle § 21 odst. 1 písm. d) stavebního zákona o podmínkách provedení jednoduchých staveb bez předchozího územního rozhodnutí či souhlasu.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[10] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že prováděné stavební úpravy podstatně měnily vzhled a bylo jimi zasahováno i do nosných konstrukcí stavby. Postup formou ohlášení byl tak v rozporu se zákonem.

[11] Výklad stěžovatele o použitelnosti § 104 odst. 1 písm. a) až d) stavebního zákona žalobkyně nepovažuje za správný. Citovaná ustanovení nelze vykládat tak široce, jak to učinil stěžovatel. Smyslem § 104 stavebního zákona je sice zjednodušení výstavby, nicméně takto extenzivní výklad by vedl k tomu, že by se většina výstavby odehrála v ohlašovacím režimu, což by sice usnadnilo postup stavebníkům, ale na druhou stranu by byly znevýhodněny další subjekty – vlastníci sousedních staveb. Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů

vyžadováno pro výkon advokacie. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Původně městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 4. 4. 2011, č. j. 5 A 20/2011 - 28, a věc postoupil Magistrátu hlavního města Prahy k vyřízení žaloby jako odvolání. Souhlas s provedením ohlášené stavby totiž považoval z materiálního hlediska za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a měl za to, že je možno proti němu podat odvolání. Toto usnesení městského soudu však Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 10. 10. 2012, č. j. 9 As 58/2011 - 58, v němž s odvoláním na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, konstatoval, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona jsou jinými úkony dle IV. části správního řádu a je možno proti nim podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a následujících s. ř. s.

[14] Nyní napadený rozsudek městského soudu byl tak vydán poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno. Nejvyšší správní soud se proto vyjádří k přípustnosti nynější kasační stížnosti, a to ve vztahu k § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., dle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, „*jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*“. K výkladu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. se vyslovil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS, kde v bodě 25. uvedl, že „*námítky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla*“. Námítky uplatněné v kasační stížnosti směřují k věcnému posouzení a dle uvedeného závěru rozšířeného senátu jsou přípustné, jelikož se týkají otázky, kterou nebylo možno v minulé kasační stížnosti řešit z důvodu, že směřovala proti usnesení městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta.

[15] Podstata nynějšího sporu je určení, zda stavební záměr podléhal ohlášení ve smyslu § 104 stavebního zákona nebo zda podléhal stavebnímu řízení. Při hodnocení této otázky Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek trpí nesprávným právním hodnocením.

[16] Osoba zúčastněná na řízení stavebnímu úřadu ohlásila svůj záměr provést stavbu. Stavební záměr byl ve vydaném souhlasu s provedením ohlášení stavby ve smyslu § 106 odst. 1 stavebního zákona charakterizován takto:

- dostavba 2. nadzemního podlaží nad terasou, kde vznikne koupelna a WC;
- stavební úprava 1. nadzemního podlaží v souvislosti s osazením nového většího okna do ulice a stavební úprava 2. nadzemního podlaží a stropu nad 1. nadzemním podlažím;
- vybudování vikýře ve střeše směrem do zahrady v podkroví domu a provedení nového schodiště do podkroví, kde vznikne pracovna.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud sice souhlasí s městským soudem, že popsany stavební záměr nespadá pod vymezení v § 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona, dle něhož ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují stavební úpravy pro změny v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se její vzhled a nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí. Důvodem je, že navrženou stavbou se mění vzhled stavby. Tato skutečnost však není pro věc určující, jelikož na předmětný závěr dopadá jiné ustanovení, a to § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, dle něhož ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují „stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím“.

[18] K pojmu stavba stěžovatel výstižně poznamenal, že dle § 2 odst. 4 stavebního zákona se pojmem stavba dle okolností rozumí i její část nebo změna dokončené stavby. Co je změnou dokončené stavby, definuje § 2 odst. 5, dle něhož: „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.“*

[19] Nejvyšší správní soud musí korigovat závěr městského soudu, že se v nynější věci jedná o stavební úpravu dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, což městský soud odůvodnil tak, nedošlo ani ke zvýšení objektu ani ke zvětšení zastavěné plochy. Zdejší soud konstatuje, že o stavební úpravu dle uvedeného ustanovení jde v nynější věci u zvětšení okna v 1. nadzemím podlaží směrem do ulice či úpravy stropu nad 1. nadzemním podlažím. V případě dostavby 2. nadzemního podlaží nad terasou a vybudování vikýře však jde o nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona.

[20] Již v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 - 97, zdejší soud uvedl: „*Stavba, popřípadě její zastřešení, je seshora ohraničeno vnějšími plochami střešní konstrukce, o stavební úpravu by se mohlo jednat, pokud by změnou stavby nedošlo k překročení výšky této plochy.*“ V případě, který byl řešen v právě citovaném rozsudku, sice nedošlo ke zvětšení absolutní výšky budovy (jejího nejvyššího bodu), ale došlo k přestavbě podkroví na plné druhé patro, což znamenalo, že stavba narostla ve vertikálním rozměru a což tak bylo v odkazovaném rozhodnutí vyhodnoceno jako nástavba, nikoli stavební úprava dle § 5 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Zdejší soud dodává, že výškové ohraničení stavby je dáno svrchní obalovou plochou, jejímž základem jsou horní části stavby, typicky vnější plochy střešní pláště (srov. Macháčková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 20). O nástavbu se pak bude jednat tehdy, pokud se zvýší některá ze svrchních obalových ploch stavby.

[21] V nynějším případě bylo mj. ohlášeno vybudování pultového vikýře tam, kde byla dříve prostá sedlová střecha. Svrchní obalová plocha stavby daná vnější plochou střešní pláště se tak měla zvýšit o vikýř, nešlo přitom o zanedbatelné zvýšení. Posuzovaný vikýř proto představuje nástavbu. Stejně tak jde o nástavbu v případě dostavby 2. nadzemního podlaží nad terasou. Svrchní obalovou plochu nad částí stavby představující terasu představoval její strop, plánovanou úpravou měla stavba nikoli zanedbatelně nabýt na objemu i nad touto terasou. Jde proto rovněž o nástavbu.

[22] Stavební záměr zmíněný v bodě [16] tohoto rozsudku proto dílem představoval stavební úpravu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona (viz bod [19]) a dílem představoval nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) tohoto zákona (viz body [20] a [21]). V obou případech se jednalo o změnu dokončené stavby, přičemž i změnu stavby lze na základě § 2 odst. 4 stavebního zákona dle okolností považovat za stavbu. Pojem „stavba“ je použit i v § 104 odst. 2 daného zákona a Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, proč sem nelze zařadit i stavbu ve formě změny stavby. Jak uvádí komentář k § 104 stavebního zákona (Machačková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 497): „*Ohlášení budou vyžadovat i změny zde uvedených dokončených staveb, tedy jejich nástavby, přístavby a stavební úpravy, bude-li splněn zákonný předpoklad, že jejich provedením nedojde k překročení nastavených limitních parametrů; v opačném případě by již vyžadovaly stavební povolení.*“ Na základě argumentu *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) zdejší soud uvádí, že pokud stavební zákon počítá s ohlášením pro zcela nové stavby, které splňují vymezení v § 104 odst. 2 písm. a), pak musí ohlášení postačovat i pro změnu stávajících staveb, které po své změně nepřekročí parametry v daném ustanovení vymezené. Zákon zde vychází z logiky, že pouhá změna již existující stavby totiž zpravidla nemívá větší dopad na své okolí než zbudování zcela nové stavby.

[23] Na tomto místě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jeho posouzení v nynějším rozsudku se vztahuje výhradně k ohlášení dle § 104 a následujících stavebního zákona, protože jen touto problematikou se městský soud zabýval. Z tohoto pohledu jsou pro řízení o kasační stížnosti nepodstatné zmínky o územně plánovací informaci dle § 21 stavebního zákona, jelikož touto problematikou se městský soud vůbec nezabýval, což vzhledem k charakteru žalobních námitek nelze označit za jakékoli pochybení.

[24] Z hlediska naplnění kritérií v § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona („*stavby pro bydlení a pro rekreaci do 150 m² zastavěné plochy, s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše dvěma nadzemními podlažími a podkrovím*“) Nejvyšší správní soud shledal, že v nynější věci jde o stavbu pro bydlení. Tento charakter stavby i po její změně je dostatečně patrný ze spisu. Zastavěná plocha představuje 102 m². Stavba je částečně podsklepena, výška podzemního podlaží je 2,1 m. I po změně zde jsou 2 nadzemní podlaží a podkroví. Pojem podkroví stavební zákon nedefinuje, nicméně z povahy věci je jeho nezbytným rysem existence krovu. Dále lze konstatovat, že zákon rozlišuje mezi nadzemním podlažím a podkrovím. Z textu zákona nevyplývá žádné omezení, které by bránilo tomu, aby podkroví bylo užíváno pro obytné účely (takové omezení nelze nalézt ani pro jeho účelové využití – např. pro uskladnění věcí). Aniž by bylo nutno na půdorysu nynějšího předpisu konstruovat bližší charakteristiku podkroví, lze konstatovat, že nyní o podkroví jde, a to s ohledem na následující. Předmětná stavba je osazena krovem. Podkroví je projektováno jako přístupné (a to po schodech) a převážná jeho část je pod šikmou sedlovou střechou, pouze menší část je pod vikýřem (vikýř je jen na straně do zahrady a nezabírá zde celou délku střechy, podkroví je přitom i pod střechou do ulice). Zdejší soud konstatuje, že samotná existence vikýře, o jaký jde v nynější věci, nebrání tomu, aby šlo o podkroví.

[25] Kritéria § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona shledal zdejší soud v nynější věci za splněná. Tento závěr pak svědčí o důvodnosti kasační stížnosti, jelikož městský soud se omezil na posouzení věci ve světle nesprávného ustanovení (§ 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona].

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[26] Vzhledem k výše rozebrané důvodnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil, a to v rozsahu, v jakém byl napaden (tj. ve výrocích I. a III.). V tomto rozsahu také věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude tento soud vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu