



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Mgr. T. V.**, zastoupený JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M., advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2019, čj. MHMP 351643/2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, čj. 14 A 83/2019-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 16 (dále „stavební úřad“) provedl 16. 10. 2014 prohlídku stavby nazvané „zahrádkářská chata č. e. 490“ na pozemku parc. č. X a X v k. ú. L. (adresa N. Ú. h. ev. č. X, P.-L.), 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 č. 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 z 5. 3. 2013 potvrzující havarijní stav nosných konstrukcí původní stavby.

[2] Dne 17. 10. 2014 stavební úřad vyzval žalobce k bezodkladnému zastavení prací na stavbě a 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. Zahájení řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad oznámil 12. 3. 2015.

[3] Rozhodnutím ze 7. 4. 2015 stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. V odůvodnění uvedl, že stavba je v rozporu s územním plánem sídelního útvaru hl. m. Prahy (dále jen „územní plán 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, nepřípustné.

[4] Toto rozhodnutí zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016, čj. MHMP 2137412/2015, a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Podle žalovaného stavební úřad 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.

[5] Stavební úřad následně vyzval žalobce, aby upřesnil obsah své žádosti a uvedl dokumentaci do souladu s upřesněnou žádostí. Dne 15. 6. 2016 žalobce doplnil původní žádost tak, že opětovně požádal o dodatečné povolení změny stavby, a přiložil novou dokumentaci pro nástavbu a stavební úpravy zahrádkářské chaty č. e. X, P.-L.

[6] Takto upravenou žádost stavební úřad 23. 8. 2016 zamítl s odůvodněním, že příslušnou stavbu je třeba považovat za novostavbu, a proto je její umístění v dané ploše nepřípustné. 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, čj. MHMP 622944/2017, neboť dle jeho názoru stavební 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.

[7] Stavební úřad následně 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, avšak 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 o dodatečné povolení změny stavby.

[8] Usnesením z 16. 7. 2018, čj. 014134/18/OVDŽP, stavební úřad řízení o žádosti zastavil, neboť žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím postup stavebního úřadu potvrdil, neboť žalobce byl v průběhu řízení dostatečně poučen, jakým způsobem má svou žádost upravit, a stavební úřad rovněž dostatečně zdůvodnil, že se v daném případě jedná o

pokračování

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.

[9] Žalobu proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze zamítl nyní napadeným rozsudkem. Podle městského soudu tkví jádro sporu mezi účastníky v tom, zda je předmětná stavba novostavbou, či pouze změnou stavby původní. Proto vyšel z § 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, z něhož vyplývá, 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.

[10] Dospěl proto k závěru, že se nejedná pouze o změnu původní stavby, na niž by tak dopadala výjimka uvedená v územním plánu Prahy. Naopak se městský soud ztotožnil se závěry stavebního úřadu a žalovaného, že se jedná o stavbu novou, neboť žalobce zcela zboural celou nadzemní část dosavadní stavby, odstranil část základů a na místě ponechal toliko základový pas ze severní strany. Dle městského soudu tak bylo nepochybné, že nezůstal zachován ani jeden z prvků dlouhodobé životnosti původní stavby, mezi něž obecně patří základy, hlavní nosné vodorovné a svislé konstrukce, stropy, krov a schodiště. K tomu odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 244/98 (N 43/21 SbNU 383). Uzavřel proto, že stavbu, kterou žalobce následně po odstranění původní stavby provedl na pozůstatku původní základové konstrukce, nelze považovat za změnu dokončené stavby, nýbrž za nahrazení stavby původní stavbou zcela novou, byť je postavena na stejném místě a plní obdobnou funkci. Odkázal při tom na rozsudky Nejvyššího správního soudu z 12. 3. 2014, čj. 6 As 120/2013-41, bod 21, a z 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165, č. 2722/2012 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, jímž argumentovali oba účastníci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Úvodem připomněl, že stavba byla kolaudována před rokem 2000 a neslouží k trvalému bydlení. Jde o stavbu pro rodinnou rekreaci, jak je vedena i v katastru nemovitostí. Z historického geometrického plánu z roku 1947 plyne, že chata zde stála již tehdy. Totéž vyplývá i z náčrtku o místním šetření z roku 1986, od tohoto roku má již pozemek stejnou podobu a souhlasí i poloha chaty na něm. Ke kupní smlouvě ze dne 13. 9. 2012, již stěžovatel nabyl předmětnou chatu, byl přiložen geometrický plán zachycující půdorys před rekonstrukcí, přičemž je zřejmé, že rekonstrukcí nebyla chata nijak zvětšována co do půdorysu, tedy zastavěné plochy na pozemku.

[12] Stěžovatel uvedl, že městský soud nevzal v úvahu přílohu č. 1 k územnímu plánu Prahy – „Regulativy plošného a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy“. Dle oddílu 3 bod 3c odst. 4: „*u stávajících staveb, kolaudovaných ke dni nabytí účinnosti územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, tj. 1. 1. 2000, jejichž využití*

neodpovídá využití stanovenému pro plochu, ve které jsou umístěny, mohou být prováděny stavební úpravy, pokud nedojde ke zvětšení plochy ani objemu stavby, ani ke změně využití, a u inženýrských sítí technické infrastruktury k vychýlení od stávající trasy“. Dle oddílu 3 bodu 3c odst. 5 [pozn. NSS, stěžovatel nesprávně uvedl odst. 4] písm. b) výše uvedené přílohy dále platí, že u výše uvedených staveb pro rodinou rekreaci „je podmíněně přípustné navýšení hrubých podlažních ploch (HPP) u staveb pro rodinnou rekreaci do max. 80 m² HPP“.

[13] Městský soud dle stěžovatele dospěl k nesprávnému právnímu závěru, tedy že postup stěžovatele při rekonstrukci chaty byl nepřipustný, jelikož došlo k odstranění téměř celé stavby. Argumentace, že odstraněním obvodových zdí došlo k zániku stavby a nyní na pozemku stojí novostavba, pokulhává také proto, že pokud by stěžovatel postupoval tak, že vždy jednu stěnu odstraní, nahradí ji novou a poté teprve přistoupí k „výměně“ další zdi, nikdy by nenastal okamžik, kdy stavba zanikla. Přitom výsledek takové činnosti je zcela shodný a postup by tedy neměl být posuzován odlišně. Stěžovatel namítá, že nikdy neodstranil všechny obvodové zdi. Tato skutečnost je patrná i z projektové dokumentace, která je součástí spisu a ze které vyplývá, že odstraněna byla pouze jižní, západní a východní zeď. Minimálně přístavek o půdorysu 215 x 400 cm v severní části a podezdívka byly zachovány. V průběhu celého řízení však správní orgány vůbec nezjišťovaly, do jaké míry byla stavba zachována. Jejich zjištění na místě samém se omezila pouze na konstatování, že na první pohled jde o novostavbu, což je v rozporu s povinností správního orgánu zjišťovat skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

[14] Dle stěžovatele městský soud nezohlednil ani statický posudek z 5. 3. 2013 vypracovaný Ing. M. S., z něhož vyplýval špatný stav konstrukce vyžadující rozsáhlé opravy, jež bylo nutné řešit komplexním zásahem do stavby. V posuzovaném případě tak stěžovateli v zásadě nezbylo, než rekonstrukci provést, jinak by stavba ohrožovala majetek i zdraví jiných osob. Je tak nespravedlivé, aby stěžovateli, který musel jednat mj. v rámci své prevenční povinnosti, bylo posléze zapovězeno obnovit stavbu téměř v původní podobě, byť mírně zvýšenou.

[15] Vzhledem k tomu, že namítanými vadami podle stěžovatele trpí nejen rozsudek městského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil všechna tři rozhodnutí.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že námitku postupného odstraňování původní stavby a vystavění nové stavby po částech stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti. Navíc námitka nemá oporu ani v jedné z technických zpráv předložených projektových dokumentací, ani ve snímcích ortofotomapy. Žalovaný uvedenou námitku považuje za účelovou. Dále citoval, shodně s oběma správními rozhodnutími, z výše zmíněných technických zpráv projektové dokumentace. Uvedl, že i pokud byl z původní stavby ponechán pouze základový pas ze severní strany, kde byla ponechána část stavby, jak se uvádí v nově předložené dokumentaci, přestala stavba ve smyslu stavebního zákona existovat, neboť nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Uvedené plyne z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2088/2001 a rozsudků Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 31/2007-165 a ze 7. 7. 2015, čj. 4 As 106/2015-55.

pokračování

[17] Dle žalovaného tak z uvedeného vyplývá, že původní stavba byla odstraněna jako celek a v řízení musela být stavba posuzována jako stavba nová. Nelze proto městskému soudu vytýkat, že se ve svém rozsudku nezabýval stěžovatelem uváděnou přílohou k územnímu plánu, kterou lze aplikovat pouze v případě změn stávajících staveb. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[19] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že mezi účastníky je nesporné, že původní stavba byla kolaudována před rokem 2000, šlo o stavbu pro rodinnou rekreaci, jak je vedena i v katastru nemovitostí, a že rekonstrukcí nebyla chata nijak zvětšována co do zastavěné plochy na pozemku. Jádrem sporu mezi účastníky, jak uvedl již městský soud v bodě 18 napadeného rozsudku, spočívá v tom, zda se jedná o stavbu novou, či pouze rekonstrukci stavby původní. Od odpovědi na tuto otázku se totiž odvíjí to, zda stavební úřad mohl a měl stěžovatele vyzvat k upřesnění podané žádosti o dodatečné povolení nové stavby, nikoli „pouze“ rekonstrukce stavby původní (viz [7] bod výše).

[20] Námitka stěžovatele, že nikdy neodstranil všechny obvodové zdi a městský soud tak dospěl k nesprávnému právnímu závěru o vzniku nové stavby, dle Nejvyššího správního soudu není ve světle zjištěných skutečností důvodná. Správní orgány i městský soud dostatečným způsobem vysvětlily, proč se nejednalo pouze o rekonstrukci původní stavby, ale o stavbu zcela novou, přičemž své úvahy promítly do odůvodnění svých rozhodnutí. Městský soud předně správně vyhodnotil, že provedené kompletní stavební úpravy neodpovídají definici změny dokončené stavby dle § 2 odst. 5 stavebního zákona. Svůj závěr příslušným a přezkoumatelným způsobem opřel zejména o původní a novou technickou zprávu projektové dokumentace, jež potvrzují závěr, že stěžovatel odstranil v podstatě celou původní stavbu, včetně většiny základových pasů. S uvedeným hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožnil. V návaznosti na vyjádření žalovaného ohledně argumentace o postupném nahrazování jednotlivých zdí, kterou žalovaný považuje za nepřijatelnou, neboť byla uvedena poprvé až v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud poznamenává, že nejde o nové skutkové tvrzení, ale o argumentaci poukazující na způsob, jakým by bylo možné dosáhnout toho, aby stavba v jeden okamžik nezanikla. Protože tak ale stěžovatel nepostupoval, není třeba se touto argumentací vůbec zabývat.

[21] Pokud stěžovatel namítá, že neodstranil všechny obvodové zdi, neboť odstraněna byla pouze jižní, západní a východní zeď, a minimálně přístavek o půdorysu 215 x 400 cm v severní části a podezdívka byly zachovány, pak přinejmenším ohledně přístavku nemá pravdu. Z fotografií založených ve správním spise totiž jednoznačně plyne, že i vnější stěny přístavku v severní části jsou z nového zdiva. I pokud by bylo pravdou, že zůstala zachována část podezdívky a vnitřní stěna přístavku, které není vyfotografována, tak to nic nemění na správném závěru správních orgánů i městského soudu, že stěžovatel na zbytkových základech vybudoval stavbu zcela novou. Není pravdou, že o novou stavbu se jedná jen a pouze tehdy, pokud stavebník odstraní původní stavbu zcela. Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní, jak tomu bylo v nyní projednávaném

případě, totiž nelze hodnotit „pouze“ jako stavební úpravu, nýbrž rovněž již jako provedení stavby nové (viz výše zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 31/2007-165 a čj. 6 As 120/2013-41, body 21 a 22).

[22] Jak uvedly již správní orgány i městský soud, dle konstantní judikatury Nejvyššího soudu *„nadmenní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrně dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží [...] stavby pro bydlení, pro individuální rekreaci, stavby občanského vybavení a ve většině případů i stavby sloužící výrobním účelům zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím (obvykle při současném odstranění zdiva příček), v důsledku čehož zaniká stav poskytující obraz o dispozičním řešení původní stavby“* (rozsudek z 5. 11. 2002, sp. zn. 22 Cdo 761/2001, a rozsudek sp. zn. 22 Cdo 2088/2001). Podle Nejvyššího správního soudu je z podkladů, především z technických zpráv projektové dokumentace a fotografií nově vybudovaného objektu, zjevné, že z původní stavby nezůstaly žádné obvodové zdi; s možnou výjimkou vnitřní zdi v části přístavku, což není z podkladů patrné. Nicméně z porovnání fotografií původní stavby (viz statický posudek z 5. 3. 2013) a hrubé stavby nové (viz sběrný arch správního spisu) lze zjistit, že i obvodové zdi přístavku v severní části byly vystavěny zcela nově. Havarijní stav přístavku dokládá i zmíněný statický posudek v bodě 5.5. I kdyby však část zdi mezi budovou a přístavkem zůstala zachována, nejednalo by se o rekonstrukci, ale o stavbu novou, neboť původní stavba byla odstraněna do té míry, že již nebylo možné rozeznat dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží.

[23] V této souvislosti neobstojí ani námitka, že správní orgány nezjišťovaly, do jaké míry byla stavba zachována. Jak stavební úřad tak žalovaný, v souladu s uvedenými rozsudky Nejvyššího soudu, opakovaně ve svých rozhodnutích vzaly v úvahu, na základě zjištěných skutečností, míru odstranění, resp. zachování původní stavby a poukázaly na to, že původní stavba byla odstraněna a došlo k vybudování stavby nové. Není ani pravdou, že správní orgány své závěry založily pouze na tom, že na první pohled jde o novostavbu, neboť vycházely i z projektové dokumentace. K porušení § 3 správního řádu tedy nedošlo.

[24] Důvodnou nemůže být ani námitka, že městský soud nevzal v úvahu přílohu č. 1 k územnímu plánu Prahy. Jak přesně vystihl žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (viz výše bod [17]), městský soud správně zmíněnou přílohu nepoužil, neboť ji lze aplikovat pouze v případě změn stávajících staveb, což však není případ stěžovatele, jak potvrdil i zdejší soud v předchozích bodech.

[25] V posledku stěžovatel městskému soudu vytýkal, že nezohlednil statický posudek z 5. 3. 2013, z něhož vyplýval špatný stav konstrukce vyžadující rozsáhlé opravy. Stěžovatel považuje za nespravedlivé, že ač musel jednat mj. v rámci své prevenční povinnosti, je mu posléze zapovězeno obnovit stavbu téměř v původní podobě, byť mírně zvýšenou. Nejvyšší správní soud uvádí, že zohlednění statického posudku, jak se jej dovolává stěžovatel, nemůže mít vliv na posouzení, zda se jednalo o rekonstrukci původní stavby, či provedení stavby nové, což je jádrem sporu v nyní projednávané věci (jak uvedl i stěžovatel v bodě IV. kasační stížnosti). Stejně tak posudkem potvrzený havarijní stav dané stavby a s tím související potřeba řešení nemůže stěžovatele zbavit povinnosti postupovat dle stavebního zákona. K tomu lze plně odkázat na závěry rozsudku čj. 4 As 106/2015-55, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„závažný technický stav stavby stěžovatele nezabívil povinnosti postupovat podle stavebního zákona a ke svým činnostem si vyžádat*

pokračování

odpovídající povolení. Posudek statika, který uvádí, že je stavba ve špatném technickém stavu, nemohl bez dalšího založit oprávnění stavbu bez ohlášení odstranit a nahradit stavbou novou. V této souvislosti zdejší soud připomíná, že stěžovatel měl i jiné možnosti, jak prevenční povinnost splnit v souladu se stavebním zákonem [...]“. Prevenční povinnost tak nelze chápat jako generální pardon ze zákonného postupu dle stavebního práva. Proto nelze městskému soudu vytýkat, že se tímto způsobem posudkem nezabýval. Ani tato kasační námitka není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedených úvah Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. ledna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu