ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Jana Ryby a ve věci

žalobce: **J. J.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Richardem Pechou
sídlem Voršilská 130/10, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

za účasti
osob zúčastněných na řízení: 1) J. D.
bytem X
2) Z. F.
bytem X
3) J. J.
bytem X
4) Ing. E. L.
bytem X
5) J. S.
bytem X,
shora jmenovaní zastoupeni Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem, sídlem Jugoslávská 620/29, 120 00 Praha 2
6) Ing. L. L.
bytem X
7) V. S.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2018, č. j. MHMP 1549416/2018,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního řádu, jímž žalovaný potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního (dále též „*stavební úřad*"), ze dne 22. 1. 2018 č. j. P4/002944/18/OST/JAHA. Tímto rozhodnutím stavební úřad zamítl žalobci, tehdy stavebníkovi, žádost o dodatečné povolení stavby „*novostavba rodinného domu v ul. X*" na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X (dále též „*novostavba*"), prováděné bez rozhodnutí v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „*stavební zákon*"), na místě stavby původního rodinného domu č. p. X (dále též „*původní dům*").
2. Ze správního spisu vyplývají tyto podstatné okolnosti:
3. Stavební úřad ve věci přístavby, nástavby a stavebních úprav původního domu vydal: 1) územní rozhodnutí ze dne 25. 2. 2011 č. j. P4/022708/11/OST/VLK a 2) rozhodnutí ze dne 16. 11. 2012 č. j. P4/052867/12/OST/VLK ve spojeném řízení týkající se: *a)* změny územního rozhodnutí o změně stavby původního domu a o změně vlivu stavby původního domu na využití území ze dne 25. 2. 2011 č. j. P4/022708/11/OST/VLK, spočívající v přístavbě a nástavbě původního domu, a provedení zpevnění plochy pro příjezd k nově navržené přístavbě garáže pro dva osobní automobily a přístupového chodníčku a terasy zapuštěné do terénu u jihovýchodního nároží původního domu. Předmětem změny územního rozhodnutí byla přístavba bazénu a wellness v úrovni 1. PP na severozápadní straně původního domu a uliční oplocení, *b)* stavebního povolení na změnu stavby původního domu spočívající v jeho přístavbě, nástavbě a stavebních úpravách s tím souvisejících (dále též společně „*územní rozhodnutí a stavební povolení*" nebo „*správní rozhodnutí*" či samostatně „*územní rozhodnutí*" a „*stavební povolení*"). Podle stavebního povolení měly zůstat zachovány konstrukce původního domu. Stavebník při bouracích pracích prováděných v rámci změny stavby původního domu konstrukce původního domu odstranil.
4. Dne 10. 4. 2014 stavební úřad při kontrolní prohlídce ve věci přístavby, nástavby a stavebních úprav původního domu zjistil, že žalobce „*při bouracích pracích odstranil celou stavbu předmětného rodinného domu a bez rozhodnutí nebo jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem provádí novostavbu domu na pozemcích parc.č. XA a XB v katastrálním území X (v místě původní stavby rodinného domu č.p.98, ulice X)*".
5. Stavební úřad dne 20. 5. 2014 zahájil se stavebníkem řízení o odstranění novostavby. Podle stavebního úřadu přístavbu, nástavbu a stavební úpravy původního domu nebylo možné podle stavebního povolení dokončit, neboť stavba původního domu byla zcela odstraněna. Přístavba, nástavba a stavební úpravy původního domu se tak „*překlopila*" do realizace novostavby, k níž stavebník neměl žádné rozhodnutí nebo jiné opatření podle stavebního zákona.
6. Dne 13. 6. 2014 stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby, připojil k ní nečíslované odborné vyjádření autorizovaného inženýra pro statiku a dynamiku staveb ze dne 3. 3. 2014.

7. Dne 5. 8. 2014 stavební úřad řízení přerušil a vyzval stavebníka k doplnění žádosti o dodatečné povolení. Proti tomuto usnesení podal stavebník odvolání, které bylo odvolacím správním orgánem zamítnuto a usnesení o přerušení řízení bylo potvrzeno. Následně stavebník požádal o prodloužení lhůty k doplnění žádosti.

8. Stavebník nechal zpracovat projektovou dokumentaci, která byla vyhotovena v 02/2015.

9. Dne 31. 3. 2015 stavebník k žádosti připojil projektovou dokumentaci z 02/2015, dne 27. 4. 2015 doplnil druhé paré projektové dokumentace. Další podklady stavebník doplnil dne 29. 4. 2015 a 11. 5. 2015.

10. Dne 17. 6. 2015 stavební úřad řízení o žádosti usnesením č. j. P4/081426/15/OST/VLK zastavil, neboť stavebník svou žádost ani projektovou dokumentaci nedoplnil tak, že předmětem žádosti o dodatečné stavební povolení stavby je novostavba, a nikoli stavba původního domu, který již neexistuje. Proti tomuto usnesení podal stavebník dne 3. 7. 2015 odvolání, kterému žalovaný dne 23. 9. 2015 vyhověl, usnesení o zastavení řízení zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

11. Dne 18. 1. 2016 stavební úřad vyzval stavebníka k odstranění nedostatků a současně usnesením přerušil řízení o dodatečném povolení stavby.

12. Dne 22. 1. 2018 stavební úřad rozhodnutím č. j. P4/002944/18/OST/JAHA žádost zamítl pro rozpor s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále též *„vyhláška č. 501“*), dále uvedl, že nebyl dodržen požadovaný odstup stavby od hranice pozemků min. 2 m ve vztahu k hranici s pozemkem parc. č. XC k. ú. X (č.p. X), kde se povrch severní stěny garáže a wellness podle předložených výkresů č. 001 „*Situace širších vztahů, koordinační situace*“ a č. 002 Půdorys 1. NP od této hranice nachází v odstupové vzdálenosti cca 0,20 až cca 0,60 m (šestý odstavec na str. 36 rozhodnutí stavebního úřadu). Ve druhém odstavci na str. 37 rozhodnutí stavební úřad uvedl, že územní rozhodnutí a stavební povolení se týkaly původního domu, který již neexistuje, nikoli novostavby, tato rozhodnutí proto nelze užít. Ve druhém odstavci na str. 39 stavební úřad po posouzení předložené projektové dokumentace, včetně odůvodnění umístění stavby při hranici se sousedními pozemky dovodil, že navrhované umístění stavby při hranici se sousedními pozemky parc.č. XC, XD a XE v k.ú. X není v souladu s charakterem zástavby předmětné lokality. Navrhované umístění garáží se v předmětné lokalitě vyskytuje pouze ojediněle, není pro ni charakteristické. Dále na str. 39 a 40 rozhodnutí stavební úřad se vyjádřil k posouzení věci podle dané právní úpravy. Proti tomuto rozhodnutí stavebník podal odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

13. V napadeném rozhodnutí ze dne 26. 10. 2018 č. j. MHMP 1549416/2018 se žalovaný ztotožnil s rozhodnutím stavebního úřadu a k věci doplnil, že stavba původního domu byla odstraněna, jelikož nebyla zachována ani část dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží původního domu. Nově realizované konstrukce proto nelze označit za změnu stavby původního domu, nýbrž za zahájení stavby nové. Jinými slovy tím, že stavebník odstranil konstrukce původní stavby a nahradil je konstrukcemi novými, realizoval novou (nepovolenou) stavbu. Stavební úřad tudíž nepochybil, když zahájil se stavebníkem řízení o odstranění stavby a poučil jej o možnosti podat žádost o dodatečné stavební povolení předmětné novostavby. V daném případě stavebník zahájil stavbu podle původního stavebního povolení ze dne 16. 11. 2012, které se vztahovalo na konstrukce stavby původního domu. Stavebník původní konstrukce obvodových zdí odstranil, k nim

se stavební povolení vztahovalo, ale na nové konstrukce se stavebního povolení vydané k původním konstrukcím už nevztahuje. Tato skutečnost udělala ze stavby původně povolené stavbu následně nepovolenou. Zahájením stavby se rozumí práce, s nimiž bylo započato, a které směřují jednoznačně k provedení stavby. Realizaci základových konstrukcí je třeba vždy považovat za započetí stavby. K otázce posouzení odstupové vzdálenosti a charakteru zástavby žalovaný odkázal na str. 39 rozhodnutí stavebního úřadu, a doplnil, že lze souhlasit s odůvodněním stavebního úřadu, že navrhované umístění novostavby při hranici se sousedními pozemky par.č. XC, XD a XE není v souladu s charakterem zástavby předmětné lokality. V daném případě nelze pro navrhovanou stavbu uplatnit výjimku podle § 25 odst. 6 věty první vyhlášky č. 501, neboť stávající zástavba v dané lokalitě je velkou měrou řešena solitérními objekty umístěnými uprostřed šířky pozemku, s odstupy vůči hranicím se sousedními pozemky. Pokud stavebník trval na umístění stavby rodinného domu ve vzdálenosti menší než 2 m od hranice se sousedním pozemkem, měl podat odůvodněnou žádost o povolení výjimky z odstupové vzdálenosti vůči hranici se sousedním pozemkem parc.č. XC podle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501. V daném případě je podzemní část novostavby navržena v blízkosti hranice se sousedním pozemkem, v úrovni 1. PP, ukončená „ozeleněnou střechou“, která bude navazovat na zeleň ve zbývající části zahrady. Tato část stavby částečně (obvodovou zdí s atikou) vystupuje nad okolní terén. Od vnějšího povrchu této zdi se podle § 25 odst. 8 vyhlášky č. 501 měří odstupová vzdálenost vůči hranici se sousedním pozemkem parc. č. XC a domem č.p. X na pozemku parc.č. XF. Lze konstatovat, že minimální vzdálenost navrhované stavby vůči hranici se sousedním pozemkem parc.č. XC a stavbou sousedního domu č.p. X není v projektové dokumentaci vyznačena v souladu s § 25 odst. 8 vyhlášky č. 501, současně neodpovídá tvrzení projektanta v Průvodní zprávě. Za další rozpor s požadavkem § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501 je tedy možné považovat i odstupovou vzdálenost navrhované novostavby od sousední stávající stavby rodinného domu č.p. X na pozemku parc.č. XF. Žalovaný se dále vyjádřil k otázce rozhodné právní úpravy a námitce nezákonného postupu vmanipulování do řízení. Žalovaný dovodil, že pro dodatečné povolení stavby musí být splněny obě podmínky § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, a to podmínka, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, a podmínka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. V daném případě stavebník neprokázal, že novostavba splňuje požadavky stanovené vyhláškou č. 501, resp. je v rozporu s § 25 odst. 2 uvedené vyhlášky.

14. Proti tomu rozhodnutí směřuje podaná žaloba. Námitky v ní uplatněné lze rozdělit do následujících žalobních bodů.

15. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítl, že nepostavil novostavbu a odstraněním tří nosných stěn neodstranil stavbu původního domu. Podle územního rozhodnutí a stavebního povolení prováděl stavební práce na přístavbě a nástavbě rodinného domu a souvisejících stavebních úpravách. Stavebními rozhodnutími měl povolenou změnu stavebního uspořádání stavby původního domu, z níž měly zůstat tři nosné stěny. V průběhu stavebních prací bylo zjištěno, že nosné stěny jsou ve špatném statickém stavu, nedostačují pro nástavbu i přístavbu a ohrožují bezpečnost stavby. Žalobci bylo doporučeno nosné zdi operativně strhnout, zbylé stavební práce realizoval v souladu se stavebními rozhodnutími. Stržení nosných stěn bylo jediným nepředvídaným krokem. Žalobce namítl, že stavební úřad poté, co ho přinutil podat žádost o dodatečné povolení stavby, mu ji následně formalisticky zamítl a zahájil řízení o odstranění stavby, která přitom stavbou není, nemá znaky stavby. Podle žalobce žalovaný na jedné straně tvrdil, že

odstraněním nosných stěn stavba zanikla, na druhé straně tvrdil, že se o stavbu jedná. Pojem „zahájení stavby“ není totéž co „vznik stavby“, či okamžik, kdy se stavba stává věcí v právním smyslu. Žalobce situaci stran nosných stěn nemohl dopředu předvídat, musel je z důvodu bezpečnosti odstranit. Vinou správních orgánů tak po dobu osmi let nedošlo k dokončení a obydlení stavby, žalobci tím vznikly značné náklady se zajištěním jiného bydlení, i s bezpečností stavby.

16. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce nesouhlasil se závěrem správních orgánů o nesouladu zamýšlené stavby s charakterem zástavby; lokalita nemá žádný zvláštní charakter, jsou v ní převážně rodinné domy, každý jinak velký. Pokud právní předpis nestanoví přesná kritéria, nezakládá to libovůli v rozhodování správního úřadu. Zamítavé rozhodnutí odůvodněné tím, že lokalita žádný charakter nemá a žádný předpis nic nestanoví, nepovažoval žalobce za přezkoumatelné odůvodnění.

17. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce poukázal na to, že nebylo rozhodováno podle aktuálních předpisů. Žalobce podal žádost v době za platnosti předpisů, které se v průběhu řízení opakovaně měnily. K otázce odstupu staveb, který není dodržen kvůli atikám opěrných zdí zbudovaných pro zajištění statiky povrchu pozemku byl žalobce znevýhodněn oproti žadatelům, kteří nyní žádají o stavební povolení. Postačilo proto upozornění stavebního úřadu, aby atika nevystupovala 0,3 m nad povrch pozemku. Stavební úřad podle žalobce proto postupoval přepjatě formalisticky a zjevně nespravedlivě.

18. Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 8. 2. 2019 navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné. *K prvnímu žalobnímu bodu* uvedl, že žalobce odstranil nadzemní část původního rodinného domu, přestalo tím být patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, tudíž zanikla stavba původního domu. Správní rozhodnutí proto nemohou být realizovaná, jelikož neexistuje stavba, na níž měla být realizována nástavba a přístavba. Novostavba byla započata v rozporu se správními rozhodnutími, z projektové dokumentace je seznatelné, jakou stavbu chce žalobce na místě původního domu realizovat. Žalobce postupoval v rozporu s vydaným územním rozhodnutím a stavebním povolením. Pokud by neodstranil stavbu původní, nemusel by následně řešit dodatečné povolení stavby. *Ke druhému žalobnímu bodu* žalovaný vyjádřil, že žádost žalobce nebyla zamítnuta z důvodu nesouladu stavby s okolní zástavbou, nýbrž pro nedodržení odstupové vzdálenosti stavby od hranice sousedního pozemku. *Ke třetímu žalobnímu bodu* žalovaný konstatoval, že stavební úřad i žalovaný jsou vázáni právním pořádkem České republiky, nelze se bez dalšího odchýlit od závazného právního předpisu. Dne 1. 8. 2016 nabylo účinnosti nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy). Podle § 86 uvedeného nařízení bylo zrušeno předchozí nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy a podle § 85 byla stanovena přechodná ustanovení. Podle § 85 odst. 1 tohoto nařízení se dokumentace a projektové dokumentace zpracované do 30. 9. 2014 podle vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze (OTPP), ve znění pozdějších předpisů, předložené stavebnímu úřadu do 30. 9. 2016, posuzují podle vyhlášky OTPP. Podle § 85 odst. 2 tohoto nařízení se dokumentace a projektové dokumentace zpracované od 1. 10. 2014 do 15. 1. 2015 podle nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy a předložené stavebnímu úřadu do 15. 1. 2017 posuzují podle nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy a podle § 85 odst. 3 se dokumentace a projektové dokumentace zpracované od 16. 1. 2015 do 31. 7. 2016 podle vyhlášek č. 501/2006 Sb., a č. 268/2009 Sb., a předložené stavebnímu úřadu do 31. 7. 2017 posuzují podle těchto

vyhlášek. Ve všech ostatních případech se podle § 85 odst. 4 postupuje podle nového nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, tedy podle účinných Pražských stavebních předpisů. Z uvedeného přechodného ustanovení je patrné, že stavební úřad musel posuzovat stavbu podle původní právní úpravy, tedy podle vyhlášky, podle které je zpracována projektová dokumentace, která byla předložena stavebnímu úřadu.

19. Osoby zúčastněné na řízení ad 1) až ad 5), vlastníci přímo sousedících nemovitostí, v písemném vyjádření k žalobě navrhly zamítnutí žaloby s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu a závěry Veřejného ochránce práv. Podle nich žalobce neprokázal soulad stavby s platnými požadavky na dodatečné povolení, proto nesouhlasí s jejím povolením v dané lokalitě. Stavbu žalobce realizoval prostřednictvím profesionálů, proto ten, který stavbu projektoval a stavěl, musel seznat, že odstraněním nosných zdí dojde k odstranění stavby a jejímu zániku. Případná novostavba v místě původní stavby pak musí být povolena. Ve veřejném zájmu je, aby stavební úřad dohlížel nad zachováním jedinečného urbanisticko architektonického charakteru lokality, s ním novostavba žalobce není v souladu, a to ani s usnesením zastupitelstva Městské části Praha 4 ze dne 7. 6. 2012 č. 9Z-56/2012. Podle technické dokumentace podle jmenovaných měl žalobce v plánu namísto rodinného domu postavit bytový dům, který měl mít o jedno nadzemní podlaží více než původní, nebylo to podlaží vložené do víceúrovňového podkroví. Z přípisu PRE z 27. 4. 2014 ze správního spisu vyplývá, že novostavba měla mít příkon 4x(3x25A), 2x(3x25A) a 1x(3x32A), což je příkon sedmi bytových jednotek, a nikoli pro rodinný dům, který má mít maximální příkon 3x25A. Vzhledem ke konstrukci „dvojpatrového“ podkroví je zřejmé, že dojde k zásadnímu nárůstu pohledových imisí do sousedních zahrad. Podle jmenovaných novostavba bytového domu nedisponovala stanoveným počtem parkovacích míst. Ačkoli tuto otázku správní orgány neposuzovaly, taková vada by byla samostatným důvodem pro dodatečné nepovolení stavby.

20. Osoba zúčastněná na řízení ad 6) v písemném vyjádření k žalobě uvedla, že žalobce, podnikatel v nemovitostech, si byl dobře vědom stavu stavby původního domu v době, kdy žádal o stavební povolení na jeho rekonstrukci, nástavbu a přístavbu. Musel si též být vědom rozlohy zahrady, kterou téměř celou změnil na stavební pozemek. Na uvedené investiční akci se podílel projektant, stavbu prováděla odborná stavební firma v čele se stavbyvedoucím, návrh prací musel být tedy naprojektován tak, aby přestavba původního domu navrhované úpravy vydržela. Podle jmenované muselo být zbourání stavby původního domu a stavba novostavby od začátku plánované, a žalobce dlouhodobě nerespektuje stavební předpisy ani připomínky sousedů.

21. Osoba zúčastněná na řízení ad 7) se k věci písemně soudu nevyjádřila.

22. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

23. U jednání, které se konalo dne 10. 12. 2021, přítomné strany setrvaly na předchozí písemné argumentaci, osoby zúčastněné na řízení ad 1) až ad 5) zastoupené zástupcem a osoba zúčastněná na řízení ad 6) také odkázaly na písemná vyjádření a osoba zúčastněná na řízení ad 7) se nevyjádřila. Účastníci ani žádná osoba zúčastněná na řízení důkazy nenavrhovali.

24. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, kterou žalobce vznesl *ve druhém žalobním bodu,* neboť z povahy věci se soud musí zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí

zatíženo vadou, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Žalobce namítá, že odůvodnění zamítavého rozhodnutí, že lokalita žádný charakter nemá a žádný předpis nic nestanoví, není přezkoumatelné. Pokud by takováto námitka byla důvodná, bránila by dalšímu posouzení věci.

25. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníka řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008 č. j. 8 Afs 66/2008-71). K vlastní podstatě pojmu řádného odůvodnění správního rozhodnutí se vztahuje dlouhodobě ustálená judikatura správních soudů, z níž shledává soud příkladným uvést alespoň rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993 č. j. 6 A 48/92-23, *„Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.“* Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008 č. j. 7 Afs 212/2006-76). Soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné rozhodnutí stavebního úřadu i napadené rozhodnutí posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu tak mohl zhojit žalovaný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013 č. j. 6 Ads 134/2012-47).

26. Napadená rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu posoudil soud optikou výše uvedené judikatury a dospěl k závěru, že rozhodnutí nepřezkoumatelná nejsou. Z jejich odůvodnění je zřejmé řešení otázky, která byla předmětem řízení, včetně důvodu pro který byla žádost žalobce zamítnuta.

27. Primárním důvodem zamítnutí žádosti žalobce byl rozpor s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501, nikoli nesoulad stavby s charakterem stávající zástavby dané lokality, jak tvrdí žalobce. Stavební úřad v šestém odstavci na str. 36 rozhodnutí výslovně uvedl, že *„[u]místění stavby rodinného domu nesplňuje ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění, neboť není dodržen požadovaný odstup stavby rodinného domu od společných hranic pozemků min. 2 m. U předmětné stavby není konkrétně dodržen odstup vnějšího povrchu její severní části zahrnující tzv. „vedlejší stavbu“ obsahující garáž a wellness od hranice se sousedním pozemkem parc. č. XC v k. ú. X. Povrch severní stěny dle výkresů č. 001 „Situace širších vztahů, koordinační situace“ a výkr. č. 002 Půdorys 1. PP téměř přiléhá k hranici se sousedním pozemkem parc. č. XC v k. ú. X. Vzhledem k mírnému půdorysnému zalomení hranice mezi pozemky parc. č. XC a XB v k. ú. X a současnému avšak směrově mírně odlišnému půdorysnému zalomení severní obvodové stěny stavby rodinného domu (části garáže a wellness) se pohybuje skutečný odstup od hranice mezi uvedenými pozemky dle zákresu v uvedených výkresech v rozmezí cca 0,20 až cca 0,60 m (není detailně okótováno).“* (podtrhl stavební úřad, pozn. soudu). Stavební úřad v posledním odstavci na straně 39 rozhodnutí uvedl, že *„[s] ostatními požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění a s ustanoveními vyhlášky*

268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby v platném znění, je předmětná stavba dle posouzení stavebního úřadu v souladu. Odůvodnění tohoto souladu stavební úřad podrobně neuvádí, neboť toto odůvodnění je z důvodu zamítnutí žádosti odůvodněné nesouladem s ustanoveními § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění, již bezpředmětné". Žalovaný se otázce zamítnutí žádosti žalobce věnoval na straně 4 napadeného rozhodnutí. Na straně 11 napadeného rozhodnutí shrnul, že stavební úřad svůj závěr, že stavba je v rozporu s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501, dostatečným způsobem prokázal a zdůvodnil.

28. Podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501 *vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií19, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu*.

29. Podle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501 *je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.*

30. Podle § 26 vyhlášky č. 501 *za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona je možná výjimka z ustanovení § 20 odst. 3, 5 a 7, § 21 odst. 4, § 23 odst. 2, § 24 odst. 1 a 3, § 24a odst. 2 a 3, § 25 odst. 2 až 7.*

31. Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona *výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*

32. Smyslem právní úpravy § 25 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 501 je obecně upravit vzájemné odstupové vzdálenosti staveb, a to pomocí výčtu kritérií, která musí být zohledněna. Z tohoto ustanovení nelze udělit výjimku. V odst. 2 jsou pro určité zvláštní situace stanovena konkrétní pravidla umožňující přesně stanovit požadovanou vzdálenost staveb pro bydlení. Z tohoto ustanovení lze udělit výjimku, přičemž řešení podle této výjimky musí splňovat účel obecného požadavku na výstavbu, jenž je vyjádřen v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2021 č. j. 3 As 6/2020-44).

33. V souzené věci výše uvedená výjimka udělena nebyla, žalobce o její udělení ani nežádal. Stavební úřad ve čtvrtém odstavci na straně 39 rozhodnutí konstatoval *„[v]zhledem k tomu, že stavebník u předmětné stavby odůvodňoval umístění stavby při hranici se sousedním pozemkem tím, že je takové umístění v souladu s charakterem stávající zástavby dané lokality, nežádal o udělení výjimky z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění*". Podle stavebního úřadu stavba s charakterem stávající zástavby v souladu není. Stavební úřad se posouzením nesouladu novostavby s charakterem stávající zástavby zabýval toliko ve vazbě na tvrzení žalobce, který odůvodňoval umístění stavby při hranici se sousedním pozemkem právě tím, že je

takové umístění s charakterem zástavby dané lokality v souladu, proto nežádal tím o udělení výše vymezené výjimky. Závěr stavebního úřadu o tom, že umístění nové stavby při hranici se sousedními pozemky není s charakterem zástavby dané lokality v souladu, přitom nelze považovat za nepřezkoumatelný. Stavební úřad svůj závěr dostatečně přesvědčivě odůvodnil na základě popisu architektonického řešení lokality, a to i s přihlédnutím ke stavebním prvkům obdobným stavbě žalobce, přičemž vysvětlil jejich netypičnost pro danou lokalitu. Na uvedenou argumentaci navázal žalovaný, který se ztotožnil s odůvodněním stavebního úřadu, že navrhované umístění stavby (novostavby) při hranici se sousedními pozemky není v souladu s charakterem zástavby v předmětné lokalitě. Podle ortofotomapy konstatoval, že se v daném území nacházejí stavby pro bydlení v blízkosti či přímo na hranici se sousedními pozemky skutečně ojediněle, jedná se o starší zástavbu. Rovněž typ umístění nadzemní stavby samostatných garáží nelze označit za charakteristický prvek pro danou lokalitu. Žalovaný proto dospěl k závěru, že nelze pro navrhovanou stavbu uplatnit výjimku, neboť stávající zástavba v dané lokalitě je velkou měrou řešena solitérními objekty umístěnými uprostřed šířky pozemku, tedy s odstupy vůči hranicím se sousedními pozemky. Soud považuje takové odůvodnění za dostatečně konkrétní, rozsahem odpovídající požadavkům připomenuté judikatury. Nadto žalovaný dodal, že pokud žalobce trval na umístění stavby domu ve vzdálenosti menší než 2 m od hranice se sousedním pozemkem, měl podat odůvodněnou žádost o povolení výjimky z odstupové vzdálenosti vůči hranici se sousedním pozemkem par. č. XC podle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501.

34. Oba správní orgány se podle soudu zabývaly posouzením souladu stavby s charakterem stávající zástavby v dané lokalitě ve vztahu k možnému uplatnění výjimky z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501 pro rozpor, s nímž byla žádost žalobce zamítnuta, zcela dostačujícím způsobem. Správní orgány přitom konstatovaly, že žalobce o tuto výjimku nežádal. Je třeba připomenout, že nesoulad stavby s charakterem stávající zástavby nebyl samostatným (ojedinělým či hlavním) důvodem pro zamítnutí žalobcovy žádosti, tím byl především rozpor umístění stavby s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501, jak bude uvedeno níže.

35. Městský soud shledal, že z odůvodnění obou rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, z jakého skutkového stavu vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti, a jak je následně právně posoudily. Rozhodnutí jsou řádně odůvodněna a jsou plně srozumitelná. Podle soudu napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti stanovené § 68 odst. 2 správního řádu. Totéž pak lze vztáhnout na rozhodnutí stavebního úřadu. Z obou rozhodnutí je patrný důvod zamítnutí žádosti žalobce, přičemž takovýto závěr byl správními orgány přezkoumatelným způsobem odůvodněn. Námitky druhého žalobního bodu nejsou důvodné.

36. K *prvnímu žalobnímu bodu*, v němž žalobce namítl, že neodstranil stavbu původního domu a nepostavil novostavbu, soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:

37. Podle § 115 odst. 1 stavebního zákona *ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Podle potřeby stanoví, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby; může též stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu.*

38. Podle § 118 odst. 1 stavebního zákona *stavebník je povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona. Za povolení stavby se považuje souhlas stavebního úřadu s provedením stavebního záměru podle § 106, stavební povolení podle § 115, veřejnoprávní smlouva podle § 116, oznámený vznik oprávnění podle § 117, opakované stavební povolení a dodatečné povolení stavby podle § 129, územní rozhodnutí, ve kterém stavební úřad podle § 78 odst. 6 stanovil, že k provedení stavby nebude vyžadovat ohlášení nebo územní rozhodnutí u stavebních záměrů podle § 103. Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby.*

39. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

40. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*

41. Podle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

42. V souzené věci je nesporné, že stavební úřad vydal územní rozhodnutí a stavební povolení, jimiž povolil změnu stavby původního domu, která měla spočívat v přístavbě a nástavbě původního domu a souvisejících stavebních úpravách, dále v provedení zpevněné plochy pro příjezd k nově navržené přístavbě garáže pro dva osobní automobily a přístupového chodníčku a v provedení terasy zapuštěné do terénu u jihovýchodního nároží domu, přičemž měly být zachovány části stávajících konstrukcí rodinného domu. Rozsah vydaného stavebního povolení strany rovněž nesporují, žalobce k této otázce uvedl, že *„[u]vedenými rozhodnutími byla v zásadě pravomocně povolena úplná změna stavebního uspořádání stávající stavby s tím, že ze stávající stavby zůstanou pouze tři nosné stěny“.*

43. Městský soud připomíná, že stavebním povolením se zakládá veřejné subjektivní právo stavebníka provést stavbu, případně změnu stavby, která se jím povoluje. Pro způsob, jakým bude stavba prováděna, a pro její výslednou podobu je obsah stavebního povolení závazný. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2012 č. j. 9 As 74/2012-39 konstatoval, že *„stavební povolení je konstitutivním správním rozhodnutím, které zakládá*

stavebníkovi oprávnění uskutečnit navrhovanou stavbu za daných podmínek, jimiž stavební úřad zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem". Stavební povolení, kromě toho, že povoluje provedení stavby, dále stanoví podmínky pro provedení stavby a případně podmínky pro její užívání. Stanovením podmínek ve stavebním povolení se zabezpečuje ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Podmínkami se rovněž stanoví návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Podmínky se týkají především hlediska komplexnosti a plynulosti, napojení na dopravní a technickou infrastrukturu, odvádění povrchových vod, úprav okolí stavby, či ochrany zeleně. Stavebník je povinen stavbu provést v souladu s vydaným stavebním povolením a jím stanovenými podmínkami, neboť je jím povoleno realizovat konkrétní stavbu.

44. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve spojení s § 129 odst. 2 téhož zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby, která byla provedena bez vydaného stavebního povolení.

45. Žalobci vydané stavební povolení ze dne 16. 11. 2012 se vztahovalo toliko k povedení změny stavby původního domu. Tím, že žalobce odstranil jeho konstrukce (žalobce tuto skutečnost nesporuje, když uvádí, že *„[j]ediným stavebním krokem nepředvídaným stavebním rozhodnutím bylo operativní stržení opěrných stěn"*), původní stavba domu, pro jehož změnu bylo vydáno stavební povolení, zanikla. Právní význam odstranění obvodových zdí prvního nadzemního podlaží stavby rodinného domu totiž spočívá v tom, že v takovém případě se již nejedná o stavební úpravu ani přístavbu stávajícího objektu. Jde o odstranění jedné stavby a vybudování stavby nové. Takovýto závěr vyplývá z ustálené judikatury. 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 (viz rozsudek ze dne 28. 5. 2003 sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, či ze dne 28. 2. 2001 sp. zn. 20 Cdo 931/99). Pro posouzení věci není podstatné, nakolik se nová stavba původní stavbě podobá a nakolik se od ní má odchylovat, neboť jak uvedl Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 1. 1994 sp. zn. 3 Cdo 95/92: *„Jestliže ... původní stavba byla zcela zdemolována (minimálně však do toho stadia, kdy již přestalo být patrno dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží) a na jejím místě byla postavena nová stavba, byť i druhově shodná, nejde o ztrátu původního stavebně technického charakteru, ale o zřízení nové stavby na pozemku a na místě (původní) stavby zaniklé."* Nejvyšší správní soud se k problematice „nepravých" stavebních úprav vyslovil například v rozsudku ze dne 19. 4. 2013 č. j. 8 As 31/2007-165, kde uzavřel: *„Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu."*

46. Žalobce byl tudíž oprávněn v mantinelech těchto stavebních rozhodnutí provést změnu stavby původního domu. Dne 10. 4. 2014 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku v místě výše uvedené stavby, při ní zjistil, že žalobce při bouracích pracích odstranil celou stavbu původního domu a bez rozhodnutí nebo jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem provádí novostavbu domu. Z tohoto důvodu stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby a současně poučil žalobce o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Až na základě této skutečnosti žalobce dne 13. 6. 2014 požádal o dodatečné

povolení stavby, k němuž připojil podle pořadí neočíslované odborné vyjádření projekční statické kanceláře o tom, že nosné zdi původního domu nejsou vyhovujícími. Na takto koncipovaném základě, aniž by žalobce dal předem tuto skutečnost stavebnímu úřadu na vědomí, bez jeho souhlasu nosné zdi odstranil a nahradil je novými. Současně nedoložil, co konkrétního mu bránilo, aby svůj postup směřující k odstranění konzultoval předem se stavebním úřadem, popř. požádal o kontrolní prohlídku nosných zdí stavby před jejich odstraněním. Je bezvýznamné tvrzení žalobce, že nosné zdi odstranit musel, ničím relevantním toto tvrzení neprokázal. Žalobce soudu nedoložil žádné relevantní podklady dokládající nutnost stržení předmětných zdí bez vědomí stavebního úřadu. Žalobce se v žalobě omezil toliko na obecné tvrzení o nutnosti odstranění nosných zdí. Není úlohou soudu dohledávat skutečnosti na podporu žalobních tvrzení, takový postup, kdy by se soud de facto stavěl do pozice obhájce té které strany, by byl v rozporu s dispoziční zásadou ovládající soudní řízení správní a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení. Soud je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, nemůže však suplovat procesní aktivitu stran. Z odborného vyjádření datovaného dnem 3. 3. 2014 projekční statickou kanceláří plyne toliko doporučení stávající konstrukci stěn pro dostavbu odstranit, nicméně takto koncipované vyjádření neodůvodňuje postup žalobce, který nosné zdi bez dalšího odstranil, a ani následně tuto skutečnost se stavebním úřadem nekonzultoval. Současně uvedené odborné vyjádření osoby, která v daném oboru není znalcem, nemá pořadové číslo, aby bylo možné ověřit, že bylo vydané v určitém pořadí a nikoli např. později, než je datované. Je třeba rovněž zdůraznit, že jej žalobce předložil stavebnímu úřadu až poté, co ho dne 10. 4. 2014 stavební úřad upozornil po provedení kontrolní prohlídky, že při bouracích pracích odstranil nosné zdi původního domu. Tedy tvrzení žalobce o špatné původní konstrukci nosných zdí před jejich odstraněním se jeví jako nikoli věrohodné. Žádné ohrožení bezpečnosti stavby v daném případě prokázané nebylo.

47. Namítá-li žalobce že stavba, o jejímž odstranění zahájil stavební úřad řízení, není stavbou, tedy že nenaplňuje definici stavby, a její odstranění proto nemůže být nařízeno, nelze se žalobcem souhlasit. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se za stavbu považují veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání. Stavební zákon tedy chápe stavbu dynamicky, tj. již jako činnost směřující k uskutečnění stavebního díla. Naopak pro oblast občanského práva je typické statické pojetí stavby. Nutno zdůraznit, že s účinností od 1. 1. 2014 již není z hlediska soukromoprávního vymezení stavba samostatnou věcí v právním smyslu, která by byla způsobilým předmětem právních vztahů. Naopak je pojímána jako součást pozemku, podle zásady *superficies solo cedit* (viz § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále též „*občanský zákoník*"). Podle tohoto ustanovení „*součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen ‚stavba') s výjimkou staveb dočasných*". Tato definice platí pro stavby vybudované po 1. 1. 2014. V případě dosavadních staveb je třeba zohlednit přechodná ustanovení. Stavby spojené se zemí pevným základem, které do 31. 12. 2013 nebyly součástí pozemku, na němž jsou zřízeny, a ke dni 1. 1. 2014 jsou ve vlastnictví osob odlišných od vlastníka pozemku, se nestávají součástí pozemku a jsou nadále nemovitou věcí. Má-li ale pozemek a stavba na něm umístěná stejného vlastníka, od 1. 1. 2014 taková stavba přestává být samostatnou věcí a stává se součástí pozemku. Občanskoprávní soudní praxe přitom považuje pro vznik stavby za určující tu okolnost, že je stavba vybudována minimálně do takového stádia, od něhož počínaje již všechny další stavební práce směřují k

dokončení takto druhově i individuálně určené věci (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007 sp. zn. 22 Cdo 2554/2007). Nicméně ve smyslu stavebního zákona toto vymezení podle občanského zákoníku není v dané věci určující. Jelikož se v tomto případě jednalo o stavební řízení podle stavebního zákona, je pro posouzení věci rozhodné pojetí pojmu stavby ve smyslu veřejnoprávní úpravy stavebního práva.

48. Městský soud se ztotožňuje se žalobcem, že pojem „zahájení stavby“ a „vznik stavby“ nelze směšovat. Není pravdou, že by uvedené pojmy žalovaný nerozlišil, neboť k jejich rozdílnosti se vyjádřil ve čtvrtém odstavci na straně 6 napadeného rozhodnutí. Konstatoval v něm, že „*...okamžik zahájení stavby nelze zaměňovat s okamžikem vzniku stavby jako samostatné věci ve významu občanskoprávním. Při posouzení otázky, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu a z charakteru stavby.*“ Soud se s vyjádřením žalovaného ztotožňuje. V souzené věci je rozhodné, zda stavba byla zahájena a zda žalobce prováděl stavbu bez vydaného stavebního povolení. Pojmem „zahájení stavby“ se zabývala judikatura správních soudů (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004 č. j. 10 Ca 171/2003-96, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2008 č. j. 3 As 17/2008-68), která jej vymezila tak, že zahájením stavby se rozumí okamžik započetí prací, které směřují jednoznačně k provedení stavby (uskutečnění stavebního díla). Ačkoliv se uvedená judikatura vztahovala k předchozí právní úpravě zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, lze ji užít i věci podle pozdějšího předpisu, stavebního zákona, neboť pojetí stavby svým obsahem nedoznalo změn.

49. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobce provedl na novostavbě základovou desku, železobetonové stěny v úrovni 1. PP a stropní desku nad 1. PP, vše součástí „vedlejší stavby“, ležatou kanalizaci a podkladní beton „hlavní části“ stavby, železobetonové konstrukce opěrných stěn při severní a částečně jižní hranici pozemku parc. č. XB. S tímto vymezením se v žalobě ztotožnil i žalobce. Městský soud souhlasí se závěry správních orgánů obou stupňů, že za daného stavu uvedenými pracemi došlo k reálnému zahájení nové stavby, neboť svým charakterem směřovaly k realizaci stavby nového domu podle projektové dokumentace, jako zjevný hmotný projev zahájené stavby ověřitelný.

50. Lze shrnout, že žalobce namísto stavební úpravy, respektive přístavby a nástavby původního domu, tento objekt odstranil a zahájil na daném místě novostavbu. Tato stavba však měla být řešena v řádném stavebním řízení, a mělo pro ni být vydáno stavební povolení. Jestliže původní stavba umístěná na určitém pozemku byla odstraněna (zanikla), je třeba k postavení nové stavby nové stavební povolení, a to i za situace, že se jedná o stavbu z hlediska jejího umístění, stavebně technických požadavků i jiných hledisek zcela shodnou se stavbou původní. Stavební úřad tak postupoval správně, pokud nařídil odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a zároveň podle § 129 odst. 2 téhož zákona poučil žalobce o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Takový postup žalovaného není nesouladným se zákonem. Nelze souhlasit s žalobcem, že byl do řízení o dodatečném povolení stavby vmanipulován, jak tvrdí. Žalovaný, který shledal zákonný důvod pro zahájení řízení o odstranění stavby, toto řízení zahájil a současně s tím dostál své poučovací povinnosti vůči žalobci ohledně toho, co by měl žalobce učinit, aby svou rozestavěnou stavbu uvedl do souladu se stavebními předpisy. Z uvedeného zákonného postupu žalovaného nelze učinit absurdní závěr, že žalobce byl donucen žádost o dodatečné povolení stavby podat. Takový úkon není jeho povinností, nýbrž právem, o jeho možném uplatnění byl žalobce stavebním úřadem řádně poučen. Naopak to byl žalovaný, jehož postup byl vyvolán jednáním žalobce. Pokud by žalobce

postupoval v souladu s vydaným stavebním povolením, neodstranil by původní stavbu a nerealizoval tak novostavbu bez stavebního povolení, nemusel stavební úřad zahajovat s ním řízení o odstranění stavby. První žalobní bod není důvodný.

51. *Ve třetím žalobním bodu* se soud zabýval otázkou, zda žalovaný aplikoval právní předpisy v době rozhodné pro posouzení dané věci, neboť žalobce namítl, že v řízení mělo být postupováno podle aktuálně platných norem. Pro řízení o přezkoumání správního rozhodnutí soudem platí dispoziční zásada [§ 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 věta prvá s. ř. s.], podle níž obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. V předmětné věci proto takto obecně formulovaná námitka, kdy žalobce nekonkretizoval, jaké předpisy byly vadně aplikovány, soudu umožnila vypořádání úměrné žalobcem zvolené obecné formulaci.

52. V souzené věci žalobce dne 13. 6. 2014 požádal o dodatečné povolení stavby, řízení o dodatečném povolení stavby tím bylo zahájeno. Dne 31. 3. 2015 žalobce k žádosti doplnil projektovou dokumentaci zpracovanou v 02/2015, což je o osm měsíců později než podal žádost o dodatečné povolení stavby.

53. Podle čl. II. odst. 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též *„novela stavebního zákona“*), *správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.*

54. Podle § 169 odst. 1 stavebního zákona *právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.*

55. Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 11/2014, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), (dále též *„nařízení č. 11/2014“*), *toto nařízení stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze, a to:*
a) obecné územní a územně technické požadavky na využívání a uspořádání území včetně požadavků na umisťování staveb, zařízení a činností (dále jen „územní požadavky“);
b) technické požadavky na stavby a zařízení a na jejich provádění (dále jen „stavební požadavky“).

56. Podle § 1 odst. 4 nařízení č. 11/2014 *ustanovení tohoto nařízení se použijí při navrhování, povolování, ohlašování, provádění, užívání či odstraňování staveb nebo zařízení; požadavky zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčeny. Ustanovení tohoto nařízení se použijí též u změn staveb nebo zařízení, u udržovacích prací, u změn v užívání staveb nebo zařízení, u dočasných staveb zařízení staveniště a u staveb, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkově chráněných územích1), pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují.*

57. Podle § 85 odst. 1 nařízení č. 11/2014 *dokumentace a projektová dokumentace, která byla zpracována přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení a předložena stavebnímu úřadu ve lhůtě do dvou let od nabytí účinnosti tohoto nařízení, se posuzuje podle dosavadní právní úpravy.*

58. Podle § 1 odst. 1 nařízení č. 10/2016, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), (dále též *„nařízení č. 10/2016“), toto nařízení stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze, a to:*
a) obecné územní a územně technické požadavky na využívání a uspořádání území včetně požadavků na umisťování staveb, zařízení a činností (dále jen „územní požadavky“);
b) technické požadavky na stavby a zařízení a na jejich provádění (dále jen „stavební požadavky“).

59. Podle § 1 odst. 4 nařízení č. 10/2016 *ustanovení tohoto nařízení se použijí při navrhování, povolování, ohlašování, provádění, užívání či odstraňování staveb nebo zařízení; požadavky zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčeny. Ustanovení tohoto nařízení se použijí též u změn staveb nebo zařízení, u udržovacích prací, u změn v užívání staveb nebo zařízení, u dočasných staveb zařízení staveniště a u staveb, které jsou kulturními památkami nebo jsou v památkových rezervacích nebo památkových zónách, pokud to závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nevylučují.*

60. Podle § 85 odst. 1 nařízení č. 10/2016 *dokumentace a projektová dokumentace, která byla zpracována do 30. září 2014 podle vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a předložena stavebnímu úřadu ve lhůtě do 30. září 2016, se posuzuje podle vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.*

61. Podle § 85 odst. 2 nařízení č. 10/2016 *dokumentace a projektová dokumentace, která byla zpracována od 1. října 2014 do 15. ledna 2015 podle nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), a předložena stavebnímu úřadu ve lhůtě do 15. ledna 2017, se posuzuje podle nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy).*

62. Podle § 85 odst. 3 nařízení č. 10/2016 *dokumentace a projektová dokumentace, která byla zpracována od 16. ledna 2015 do dne nabytí účinnosti tohoto nařízení podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb., a předložena stavebnímu úřadu ve lhůtě do jednoho roku od nabytí účinnosti tohoto nařízení, se posuzuje podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.*

63. Podle § 85 odst. 4 nařízení č. 10/2016 *v ostatních případech se postupuje podle tohoto nařízení.*

64. Podle § 86 nařízení č. 10/2016 *nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), se zrušuje.*

65. Z citované právní úpravy vyplývá, že napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí stavebního úřadu, bylo vydáno v souladu s tehdy platnými předpisy. Předmětné řízení bylo zahájeno podanou žádostí dne 13. 6. 2014, stavební úřad, posléze i žalovaný, podle přechodného ustanovení čl. II. odst. 10 novely stavebního zákona postupovali v řízení podle stavebního

zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, neboť vedené řízení nebylo přede dnem nabytí účinnosti novely stavebního zákona, tedy před 1. 1. 2018, pravomocně skončeno. Žalovaný rozhodné znění stavebního zákona vymezil již ve výroku napadeného rozhodnutí, podrobněji pak aplikaci stavebního zákona vyložil na str. 5 napadeného rozhodnutí. V tomto směru žalovaný nepochybil.

66. K otázce aplikace prováděcích právních předpisů, podle nichž žalovaný, resp. stavební úřad, postupovali, odkazuje soud pro stručnost na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde se žalovaný problematikou rozhodného znění prováděcího právního předpisu aplikovatelného na daný případ podrobně zabýval, a soud se s jeho závěry plně ztotožňuje. Lze přisvědčit žalobci, že v průběhu řízení se právní úprava stanovující obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze několikrát měnila, což žalovaný podrobně popsal na str. 10 napadeného rozhodnutí. V době vydání napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu, bylo účinné nařízení č. 10/2016, které s účinností od 1. 8. 2016 zrušilo předchozí nařízení č. 11/2014, a podle kterého bylo ve věci postupováno. V přechodném ustanovení v § 85 nařízení č. 10/2016 se řeší střet této „nové“ úpravy s právní úpravou předcházející, když stanoví, podle jakých právních předpisů má být dokumentace a projektová dokumentace zpracovaná do dne nabytí účinnosti tohoto nařízení posuzována. Kritériem tohoto vymezení rozhodné právní úpravy je datum zpracování takové dokumentace. Projektová dokumentace, kterou k žádosti přiložil žalobce, byla zpracována v měsíci únoru 2015 a předložena stavebnímu úřadu v březnu 2015. V souladu s § 85 odst. 3 vyhlášky č. 10/2016 tak musela být posuzována podle takové vyhlášky, podle které byla zpracována, tedy podle vyhlášky č. 501/2006 a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb.

67. Postupoval-li tedy žalovaný při posouzení žádosti žalobce podle shora vymezených právních předpisů, nelze zákonný postup žalovaného označit za přepjatě formalistický či zjevně nespravedlivý. Namítá-li žalobce, že pozdější právní úprava je příznivější než úprava, které byla aplikována v jeho případě, lze konstatovat, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy s sebou vždy nese zásah do stávajících právních vztahů; je na zákonodárci, aby tento střet vyřešil v přechodných ustanoveních. Vyhláška č. 10/2016, stejně tak novela stavebního zákona, takové řešení v souladu s principem předvídatelnosti důsledků právního předpisu stanoví. Předvídatelnost právního předpisu je přitom nutné posuzovat i z hlediska dynamického, tj. zákonodárce musí při změně právní regulace zohlednit dosavadní právní stav, včetně stavu vývoje právních vztahů.

68. Soud v posuzované věci neshledal, že by žalovaný vadně aplikoval rozhodné právní předpisy ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný posuzoval soulad vypracované projektové dokumentace s požadavky stanovenými vyhláškou č. 501/2006 a vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb., v souladu s § 85 odst. 3 nařízení č. 10/2016. Tedy i žalobcem namítané odstupové vzdálenosti stavby musel žalovaný posuzovat ve znění těchto předpisů, nikoli podle předpisů pozdějších, i kdyby tyto byly pro žalobce příznivější, takovou podmínku přechodná ustanovení totiž neobsahují. Třetí žalobní bod není důvodný.

69. Ze shora uvedených důvodů tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

70. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

71. Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost v řízení neuložil, neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim přiznal právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají 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.

Praha 10. prosince 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu