



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **M. M.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D.
sídlem Klokotská 103/13, Tábor

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. Ž.**
bytem X

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 20. 2. 2019, č. j. 024156/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2019, č. j. 024156/2019/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Klecany ze dne 6. 8. 2018, č. j. 4834/2018, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19 456 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Michala Bernarda, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Klecany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 6. 8. 2018, č. j. 4834/2018, ve věci společného povolení na přístavbu a stavební úpravy rekreační chaty.
2. Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stavebník“) podala dne 16. 5. 2018 žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení na stavební záměr „*Rekonstrukce chaty ve Z. e.č. X*“ na pozemcích parc. č. st. Xa, parc. č. Xb a parc. č. Xc, vše v k. ú. B.
3. K žádosti stavebník doložil mimo jiné závazné stanovisko Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 3. 5. 2018. Podle tohoto stanoviska je záměr přípustný za splnění následujících podmínek: (1) je potřeba dodržet stanovený koeficient zastavění max. 15 % plochy pozemku a informaci ohledně splnění této podmínky následně zpracovat do projektové dokumentace a (2) stavba bude sloužit výlučně k rekreaci, a nikoliv k trvalému bydlení. Dále orgán územního plánování konstatoval, že stavebním záměrem dotčené pozemky se nachází v zastavěném stabilizovaném území obce na funkční ploše RI – plochy staveb pro rodinnou rekreaci. Pozemky jsou vhodné k rekonstrukci stávajícího rekreačního objektu. I nadále se musí jednat o rekreační zázemí, a nikoliv o stavbu pro trvalé bydlení. Územní plán pro funkční plochy RI stanovuje základní podmínky prostorového uspořádání, které je potřeba dodržet. Stavební záměr splňuje požadavek na maximální výšku objektu, nicméně součástí předložené dokumentace není výpočet dokládající splnění podmínky zastavěnosti pozemku. Vzhledem k tomu, že součet výměr všech tří dotčených pozemků je 1 325 m² a nově zastavovaná plocha dle kapitoly A.4 h) průvodní zprávy činí 198,5 m², dospěl orgán územního plánování k závěru, že navrhovaná zastavěnost je 15 %. Dále připomněl podmínku vyplývající z Územního plánu obce Z. (dále jen „územní plán“), podle které je na celém území obce Z. zakázáno povolování staveb pro individuální rekreaci. Na pozemcích staveb pro individuální rekreaci je zakázáno také povolování změn dokončených staveb mimo stavebních úprav, povolování staveb jednoduchých a drobných, plnicích doplňkovou funkci ke stavbě stávající, s výjimkou staveb zlepšujících životní prostředí (ČOV, žumpy, přípojky na inženýrské sítě), které by svým rozsahem překročily stanovené regulativy.
4. Žalobce zaslal stavebnímu úřadu námitky, v nichž poukazoval na to, že se ve skutečnosti jedná o záměr novostavby domu, což je v rozporu s textovou částí územního plánu (viz str. 18, bod 6, a str. 28, bod 6). Záměr regulativy zjevně obchází, neboť předmětem žádosti není žádná z forem změny dokončené stavby, ale demolice staré stavby a stavba nová na úplně jiném půdorysu (z původních 43 m² se má zastavěná plocha zvýšit na 198,5 m²). Na základě parametrů stavby pak dovozoval, že účelem stavby bude trvalé bydlení. Dále žalobce namítl, že podle územního plánu nejsou povoleny ani změny dokončených staveb, které by svým rozsahem překročily stanovené regulativy. Koeficient zastavěnosti 15 % lze uplatnit pouze na povolování staveb jednoduchých a drobných, plnicích doplňkovou funkci, s výjimkou staveb zlepšujících životní prostředí. Z těchto důvodů je nezákonné i souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování.

5. K námitkám žalobce se vyjádřil stavebník, který mimo jiné konstatoval, že nedojde k demolici stávající stavby chaty, ale pouze k její nástavbě a přístavbě. K otázce souladu s územním plánem odkázal na závazné stanovisko orgánu územního plánování.
6. Rozhodnutím ze dne 6. 8. 2018 stavební úřad schválil stavební záměr „*Rekonstrukce chaty ve Z. e. č. X*“ na pozemcích parc. č. st. Xa, parc. č. Xb a parc. č. Xc, který obsahuje přístavbu rekreační chaty a její stavební úpravy (zastavěná plocha bude 198,5 m², výška objektu 4,05 m a podlažnost 1NP + 1PP), žumpu, vsakovací těleso, zpevněné plochy a opěrné zídky do 1 m. Dále stavební úřad stanovil podmínky pro umístění stavby a pro její provedení.
7. Stavební úřad konstatoval, že upustil od ohledání na místě, neboť jsou mu dobře známy poměry v území a žádost poskytovala dostatečný podklad pro rozhodnutí. Stavebním záměrem nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, prováděcími ani zvláštními právními předpisy. Umístění stavby vyhovuje obecným požadavkům na využívání území. K záměru byla vydána kladná stanoviska dotčených orgánů.
8. K námitkám žalobce vzneseným v průběhu řízení stavební úřad uvedl, že s ohledem na § 90 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) není oprávněn zkoumat soulad záměru s územně plánovací dokumentací. Stavebník předložil souhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování, se kterým se stavební úřad ztotožňuje, přičemž k jeho přezkumu není příslušný. Stavební záměr je změnou dokončené stavby, která splňuje veškeré regulativy stanovené územním plánem – odpovídá funkčnímu využití území a základním podmínkám prostorového uspořádání, neboť nepřekračuje koeficient zastavěnosti 15 % (podle kontrolního výpočtu činí 14,98 %). Stavební záměr splňuje také zvláštní podmínky pro dané území, neboť se nejedná o novou stavbu pro individuální rekreaci, ale o její přístavbu a stavební úpravy, přičemž jsou splněny již zmíněné regulativy.
9. Žalobce podal proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž setrval na námitce rozporu stavebního záměru s územním plánem. Zdůraznil, že podle projektové dokumentace mají být změny oproti předchozí stavbě natolik výrazné, že nelze hovořit o přestavbě, ale jedná se o zcela novou stavbu rodinného domu. Původní a nová stavba nemají žádné společné rysy. Podle žalobce se tak jedná o obcházení územního plánu. K tvrzení stavebního úřadu, že koeficient zastavěnosti činí 14,98 %, žalobce namítl, že je podle něj tento výpočet nesprávný (s ohledem na nárůst zastavěné plochy není podle žalobce takový výsledek možný) a není ničím podložený, a tudíž je nepřezkoumatelný. Zdůraznil také význam bodu 6 na str. 28 textové části územního plánu, z něhož podle žalobce vyplývá, že v rámci změn dokončených staveb jsou povoleny pouze stavební úpravy. Koeficient 15 % lze uplatnit pouze u povolování staveb jednoduchých a drobných, plnících doplňkovou funkci ke stavbě stávající, s výjimkou staveb zlepšujících životní prostředí (čističky odpadních vod, žumpy, přípojky na inženýrské sítě), u nichž může být vzhledem k povaze stavby překročen. Dále žalobce namítl nezákonnost závazného stanoviska orgánu územního plánování, kterou spatřoval v tom, že nevyhodnotilo záměr jako nepřípustný pro rozpor s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování. Další odvolací námitky již žalobce neučinil součástí žalobní argumentace, a proto soud nepovažuje za účelné je rekapitulovat.
10. V rámci odvolacího řízení žalovaný požádal svůj odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „nadřízený orgán územního plánování“ nebo „nadřízený dotčený orgán“) o

přezkum závazného stanoviska ze dne 3. 5. 2018. Stanoviskem ze dne 15. 11. 2018 nadřízený dotčený orgán závazné stanovisko ze dne 3. 5. 2018 potvrdil. Konstatoval, že ačkoli z územního plánu jednoznačně vyplývá ochrana ploch zastavěného území vymezených pro individuální rekreaci (RI) před neodůvodněnou přeměnou na území sloužící jiným činnostem, územní plán umožňuje realizovat záměry, jejichž umístění je s ohledem na charakter území dáno účelem a potřebami stávajícího využití území. Přestože tedy obecné podmínky územního plánu zakazují povolování změn dokončených staveb mimo stavebních úprav, z výčtu zvláštních podmínek jednoznačně vyplývá, že územní plán povoluje změny dokončených staveb za předpokladu, jsou-li v souladu se stanovenými regulativy.

11. Podle nadřízeného dotčeného orgánu záměr splňuje koeficient zastavěnosti 15 % – zastavěná plocha činí 198,5 m², což je 14,98 % rozlohy pozemků o celkové výměře 1 325 m² [viz Průvodní zprávu A kap. 4.h) a Souhrnnou technickou zprávu B bod 2.1]. Záměr splňuje i výškové omezení. Podle nadřízeného dotčeného orgánu se jedná o změnu dokončené stavby, a nikoliv o novostavbu, neboť záměr je vzájemně provozně propojen s dosavadní stavbou rekreační chaty a je v souladu s charakterem území. Funkční vazba záměru na stávající způsob využití plochy RI se realizací nezmění, neboť i nadále bude sloužit k individuální rekreaci.
12. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce (stejně tak jako odvolání J. M.) zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Konstatoval, že neshledal v rozhodnutí ani postupu

stavebního úřadu vady, které by odůvodňovaly zrušení nebo změnu. Dále žalovaný citoval obsah závazných stanovisek nadřízených dotčených orgánů včetně nadřízeného orgánu územního plánování (viz výše body 10 a 11). K námitce rozporu s územním plánem uvedl, že se s ní beze zbytku vypořádal již nadřízený orgán územního plánování, který tvrzenou nezákonnost vyvrátil. Podle žalovaného z projektové dokumentace vyplývá, že stavební záměr splňuje definiční znaky stavby pro rodinnou rekreaci ve smyslu § 2 písm. b) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

II. Obsah žaloby

13. Žalobce namítá rozpor napadeného rozhodnutí s územním plánem. Nesouhlasí přitom se závěrem, podle kterého ze zvláštních podmínek územního plánu vyplývá, že jsou povoleny změny dokončených staveb za předpokladu, jsou-li dodrženy stanovené regulativy. Podmínky uvedené na str. 28 územního plánu nejsou podmínkami obecnými (byť jsou vymezené pro celé území obce), ale zvláštními, a nemohou být vyloučeny podmínkami stanovenými pro plochy RI na str. 18 textové části územního plánu.
14. Podle regulativu uvedeného na str. 28 textové části územního plánu (který upřesňuje výklad bodu 6 uvedeného na str. 18) totiž pro celé území obce (tj. pro všechny plochy) platí zvláštní požadavky, mimo jiné zákaz povolování staveb pro individuální rekreaci, a na pozemcích staveb pro individuální rekreaci platí také zákaz povolování změn dokončených staveb mimo stavebních úprav. Účelem takto formulovaných pravidel bylo zamezit přeměně rekreačních chat na stavby pro trvalé bydlení. Povoleny jsou tak pouze stavební úpravy, což není případ předmětného stavebního záměru, neboť ten nespadá do rozsahu tohoto pojmu vymezeného v § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona.
15. Tyto regulativy vznikly v reakci na celkově velmi špatnou dopravní infrastrukturu, která v obci panuje minimálně od roku 2003. Je proto třeba nahlížet na ně v historickém

kontextu. V roce 2003 byla vyhlášena stavební uzávěra pro celé území obce. Následně byla novým územním plánem z roku 2006 přijata etapizace podmíněná výstavbou nové komunikace, kterou měla být tzv. N. P. Úprava územního plánu z roku 2010, která je ve znění změny č. 1 platným územním plánem, vzhledem k neexistenci ulice N. P. stanovila podmínky pro plochy RI tak, jak je uvedeno v textové části na str. 18 a 28. Účelem této úpravy bylo zamezit přestavbě rekreačních objektů na rodinné domy a zamezit zvyšování dopravní zátěže.

16. Z projektové dokumentace je naprosto zřejmé, že v daném případě se nejedná o stavební úpravu rekreační chaty ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, ale o zcela novou stavbu rodinného domu o zcela jiném půdorysu a výšce.
17. Žalobce je přesvědčen, že regulativy pro plochu RI nebyly splněny a že došlo k záměrnému obcházení podmínek pro umísťování staveb. V označení stavebního záměru za přístavbu či stavební úpravy žalobce vidí jasnou snahu o obcházení územního plánu, který zakazuje výstavbu nových rekreačních objektů a přestavbu rekreačních objektů na rodinné domy.
18. Jedním z regulativů plochy RI je koeficient zastavěnosti 15 %, který je podle žalovaného splněn, neboť zastavěná plocha má zabírat plochu 14,98 %. Žalobce však trvá na námitce, že tento údaj nemůže být pravdivý, vzhledem k markantnímu zvýšení zastavěné plochy. Výpočet zastavěné plochy je nesprávný a není ničím podložený, tudíž je i nepřezkoumatelný. S ohledem na § 2 odst. 7 stavebního zákona může stavebník započítat do výpočtu koeficientu pouze pozemek, na kterém je stavba umístěna, nikoliv jiné sousední pozemky, jak to činí v tomto případě.
19. Dále žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, podle kterého se jedná o změnu dokončené stavby, a nikoliv o novostavbu, neboť podle žalovaného je záměr vzájemně provozně propojen s dosavadní stavbou rekreační chaty. Podle žalobce bude stavebním záměrem stávající stavba chaty odstraněna a (nejen) na jejím místě bude vybudována novostavba se zásadním nárůstem zastavěné plochy. Navíc se velmi výrazně změní půdorys. Tvrzení žalovaného o propojení obou staveb je nepravdivé a nemá žádnou oporu ve správním spisu. Obě stavby (tj. stávající a nová) mají společné pouze umístění na pozemku. Nemají žádné společné rysy a ve výsledku se jedná o dvě zcela odlišné budovy. Nová stavba půdorysem, tvarem a dispozicí neodpovídá stavbě pro individuální rekreaci, ale spíše klasickému rodinnému domu.
20. K odkazu žalovaného na § 2 písm. b) vyhlášky č. 501/2006 Sb. žalobce dodal, že je nutné záměr posuzovat nejen z čistě formálního hlediska (splnění koeficientu, splnění počtu podlaží atd.), ale i z pohledu toho, zda velikostí a vzhledem odpovídá stavbě, která je využívána pro rekreaci, a ne pro trvalé bydlení. Na takové posouzení stavební úřad i žalovaný zcela rezignovali, napadené rozhodnutí je proto podle žalobce nepřezkoumatelné.
21. V této souvislosti žalobce doplnil, že posouzení, zda se jedná o stavbu pro rodinnou rekreaci, nebo o stavbu pro rodinné bydlení, je až sekundární. Napadené rozhodnutí je nezákonné již proto, že se jedná o stavbu novou, nikoliv změnu dokončené stavby.
22. Žalobce rovněž setrval na námitce, že závazné stanovisko orgánu územního plánování je nezákonné a věcně nesprávné. Nadřízený dotčený orgán toto stanovisko potvrdil, proto žalobce napadá i závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu ze dne 15. 11. 2018, a to z důvodů, které byly popsány výše.

III. Vyjádření žalovaného, replika a další vyjádření žalobce

23. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí, zejm. zopakoval odůvodnění stanoviska nadřízeného orgánu územního plánování.
24. V replice žalobce odkázal na žalobní argumentaci, přičemž zdůraznil, že nesouhlasí s výkladem územního plánu, jak jej činí žalovaný. Setrval rovněž na námitce, podle které je z projektové dokumentace naprosto zřejmé, že se nejedná o stavební úpravu, ale o novou stavbu. Tvzení žalovaného o vzájemné propojenosti staveb je nepravdivé a zjevně účelové. Není možné, aby si stavba na základě neexistujícího propojení uchovala funkční vazbu na stávající způsob využití plochy RI. Dále žalobce namítl, že žalovaný a dotčené orgány územního plánování byly povinny posuzovat stavbu podle územního plánu ve znění změny č. 1 z října 2018, což neučinily, a tím zatížily napadené rozhodnutí nezákonností, ke které je třeba přihlížet z úřední povinnosti.
25. V podání ze dne 7. 3. 2022 žalobce doplnil odkaz na judikaturu správních soudů, podle které nelze hodnotit jako změnu dokončené stavby odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím pouze několika fragmentů. Dále poukázal na aktuální skutkový stav, který doložil fotodokumentací a videozáznamem o průběhu odstranění původní stavby a současném stavu nové stavby. Zdůraznil, že tyto důkazy prokazují, že z původní stavby nezbylo na pozemku nic, není tedy reálně možné, aby byl záměr provozně propojen s původní stavbou. Posuzovaná stavba je proto v přímém rozporu s územním plánem. K výkladu územního plánu pak odkázal na dokument zveřejněný na úřední desce obce Z. dne 4. 2. 2022 nazvaný *„Upozornění na časté problémy v projektech při individuální výstavbě“*. Podle tohoto dokumentu se jedná o nepovolenou výstavbu v případě, že *„objekt po rekonstrukci není objemově obdobný jako původně povolená stavba, je mnohem objemnější nebo při rekonstrukci dojde k odstranění nadpolovičního objemu všech konstrukcí stavby, obvodových zdí, odstranění základů či celé nadzemní části. Častým jevem je také předkládání projektových dokumentací, které svým názvem navozují dojem přestavby, nástavby či stavební úpravy rekreačních objektů, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o demolici původního rekreačního objektu a výstavbu nového, což je v přímém rozporu s platným ÚP.“*
26. Stavebník se k žalobě nevyjádřil.

IV. Posouzení žaloby soudem

27. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (napadené rozhodnutí bylo zástupci žalobce doručeno dne 20. 2. 2019, žaloba byla odeslána dne 16. 4. 2019), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (žalobce výslovně, žalovaný implicitně), a navíc byly splněny také podmínky pro rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
28. Žaloba je důvodná.
29. Soud se nejprve zabýval námitkou, že posuzovaný stavební záměr není změnou dokončené stavby, ale novostavbou, a proto je bez dalšího v rozporu s územním plánem.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

30. V posuzované věci není sporné, že pozemky stavebníka parc. č. st. Xa, parc. č. Xb a parc. č. Xc jsou v územním plánu (a to ve znění účinném před změnou č. 1 i po ní) zařazeny do ploch RI (rekreace – plochy staveb pro rodinnou rekreaci). Podmínky pro využití této plochy stanoví textová část územního na str. 18 tak, že základním funkčním využitím je individuální rekreace, jako vhodné a převládající funkce jsou uvedeny sady a zahrady, chaty a rekreační domky, chalupy, příslušné komunikace a parkoviště a jako přípustné funkce jsou uvedeny garáže (pokud možno vestavěné), objekty údržby a pro uložení zahradnických a jiných potřeb, skleníky a nezbytná technická vybavenost. V bodě 6 jsou pak pro tuto plochu uvedeny zvláštní podmínky, podle nichž mimo jiné „*nové stavby pro individuální rekreaci nejsou na území Z. povolovány*“. Shodně na str. 27 textové části územního plánu ve znění před změnou č. 1 a na str. 28 po změně č. 1 je uvedeno, že „*[n]a celém území obce Z. je zakázáno povolování staveb pro individuální rekreaci*.“ Ani tyto skutečnosti nejsou mezi účastníky řízení sporné (sporný je pouze výklad regulativů pro změny dokončených staveb, což je samostatnou otázkou, viz dále bod 43).
31. Sporné je ovšem právní posouzení charakteru dotčené stavby ze strany správních orgánů. Správní orgány přisvědčily stavebníkovi, že předmětný stavební záměr je změnou dokončené stavby (konkrétně se má jednat o přístavbu a stavební úpravy). Žalobce naopak tvrdí, že se jedná o novou stavbu. S ohledem na výše uvedené podmínky pro plochy RI je zřejmé, že pokud by se jednalo o novou stavbu, bylo by její povolení již na základě této skutečnosti v rozporu s územním plánem.
32. Pojem změna dokončené stavby je vymezen v § 2 odst. 5 stavebního zákona taxativním výčtem tří typových stavebních zásahů jako „*a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje, b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, [nebo] c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby*“ (zdůraznění doplněno). Jinou formu stavební činnosti nelze za změnu dokončené stavby považovat. Je nicméně možné, aby změna dokončené stavby v sobě zahrnovala více z výše uvedených alternativ (např. přístavba spojená s nástavbou).
33. Je tedy zřejmé, že změnou dokončené stavby jsou pouze takové stavební zásahy, při nichž zůstává stavba v zásadě zachována a v jejichž důsledku se zvětšuje výška stavby (části stavby) či půdorys stavby, nebo se pouze mění vnitřní uspořádání stavby či se zasahuje do obvodového pláště stavby (zřízení nového okenního či dveřního otvoru apod.). Se změnou dokončené stavby mohou být samozřejmě spojeny i bourací práce, včetně trvalého odstranění některých částí stavby, ovšem v kvantitativně omezeném rozsahu.
34. Rozdílem mezi změnou dokončené stavby a novou stavbou se zdejší soud již zabýval např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2016, č. j. 45 A 71/2014-84, jehož závěry shrnul do právní věty, podle které „*[s]tavba, která spočívá v odstranění všech nadzemních konstrukcí původní stavby a části základových konstrukcí a v postavení nové stavby obdobného charakteru na stejném místě s využitím ponechaných částí základových konstrukcí původní stavby, není změnou dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, nýbrž zcela novou stavbou*.“ V odůvodnění rozsudku pak soud zdůraznil, že torzo

stavebního díla vzniklé odstraněním všech prvků dlouhodobé životnosti, které není s to plnit žádný účel, nelze považovat za stavbu. Stavbu, kterou stavebník následně po odstranění původní stavby provedl na pozůstatku původní základové konstrukce, nelze považovat za změnu dokončené stavby, ale za nahrazení stavby původní stavbou zcela novou, byť je postavena na stejném místě, má obdobné parametry a plní obdobnou funkci.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

35. Také judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně potvrdila, že pokud byla původní stavba zcela odstraněna (minimálně však do toho stadia, kdy již přestalo být patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží) a na jejím místě byla postavena nová stavba, byť i druhově shodná, nejde o změnu dokončené stavby, ale o zřízení nové stavby na pozemku a na místě (původní) stavby zaniklé (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013-41, bod 21 a judikaturu tam citovanou, shodně také např. rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2022, č. j. 1 As 334/2021-26, bod 34, ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 233/2019-50, bod 22, ze dne 11. 2. 2021, č. j. 1 As 78/2020-34, body 14 a 16, nebo ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, bod 19). Z citované judikatury dále vyplývá, že není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží (typicky při úplné destrukci jeho obvodových zdí), je nepochybné, že původní stavba zanikla.
36. V rozsudku ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 As 94/2020-38, Nejvyšší správní soud připomněl, že ze shodných východisek vycházejí i civilní soudy. Podle konstantní judikatury Nejvyššího soudu platí, že *„nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné 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“* (rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. 22 Cdo 761/2001, a ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001).
37. Přestože projektová dokumentace v nyní posuzované věci výslovně nezmiňuje bourací práce původní chaty, po jejím podrobném prostudování je zřejmé, že stavební záměr nepočítá s tím, že by měly být zachovány aspoň některé z prvků dlouhodobé životnosti původní stavby, mezi něž obecně patří základy, hlavní nosné vodorovné a svislé konstrukce, stropy, krov a schodiště (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. II. ÚS 244/98, nebo výše zmíněný rozsudek č. j. 45 A 71/2014-84). Nelze tedy než dospět k závěru, že původní chata má být zcela odstraněna, aby mohl být na jejím místě realizován předmětný stavební záměr, který bude stavbou novou.
38. Tento závěr je zřejmý především ze skutečnosti, že v místě původní chaty má být podle projektové dokumentace vyhloubeno jedno podzemní obytné podlaží. Podle výkresu „řez podélný“ má být 1PP hluboké 2,65 m po strop (3,1 m i se stropem) a pod ním mají být základy. Podle souhrnné technické zprávy B má být tato dvoupodlažní část objektu (s 1PP zapuštěným v terénu) řešena jako železobetonová konstrukce se zateplením. Podle technické zprávy D2.1 jsou stěny v dvoupodlažní části navrženy jako železobetonové tloušťky 200 mm, a to v obou podlažích. Část Architektonicko stavební řešení D.1.1 obsahuje mimo jiné tabulku podrobně zobrazující skladbu zdiva jednotlivých částí včetně schématických obrázků, kterými jsou tyto typy zdiva zobrazeny ve výkresech. Po porovnání s výkresy zobrazujícími 1NP a 1PP dvoupodlažní části objektu je zřejmé, že všechny zakreslené zdi jsou navrženy nově, a budou tedy nově vybudovány podle tohoto projektu. Z téže části projektové dokumentace pak plyne, že v ploše půdorysu stavby bude sejmuta ornice a budou vybudovány základy s tím, že před betonáží základových konstrukcí bude nutné zajistit prostupy pro inženýrské sítě a je navržena celoplošná hydroizolace, která bude plnit zároveň funkci protiradonové izolace. Projektová dokumentace se nijak nezmiňuje o tom, že by se tento popis stavebních prací vztahoval pouze na část objektu a že by ve zbytku byly využity základy původní chaty. Zároveň část Architektonicko stavební řešení hovoří o tom, že strop nad 1PP je navržen jako keramobetonový (např. Porothersm), bude tedy zbudován nově. Také z výkresů D2.1

nazvaných „Výkres tvaru základu“, „Výkres tvaru 1PP“ a „Výkres tvaru 1NP“ vyplývá, že s vybudováním nových základů a nových obvodových zdí se počítá i v částech, kde byla původní chata.

39. Tyto skutečnosti stavební úřad i žalovaný zcela ignorovali nebo si nebyli vědomi jejich relevance, což je ovšem s ohledem na dlouhodobou ustálenou judikaturu (viz výše body 34 až 36) stěží pochopitelné. Stavebník sice v řízení před stavebním úřadem tvrdil, že k demolici původní chaty nedojde a že se jedná o změnu dokončené stavby. Toto své tvrzení však nijak nedoložil, přičemž z projektové dokumentace vyplývá opak, jak bylo popsáno výše. Žalobce přitom již v průběhu řízení před stavebním úřadem i následně v odvolání namítal, že se jedná o novou stavbu a že posouzení stavebního záměru jako změny dokončené stavby není ničím podloženo. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pak pouze bez dalšího převzal závěr nadřízeného orgánu územního plánování, podle kterého se jedná o změnu dokončené stavby, a nikoliv o novostavbu, neboť záměr je vzájemně provozně propojen s dosavadní stavbou rekreační chaty a je v souladu s charakterem území.
40. Je sice pravdou, že pro posouzení, zda se jedná o přístavbu, je podstatné vzájemné funkční propojení původní stavby a přístavby (dveřmi, chodbou, přístupem z jedné části stavby na plochu střechu druhé apod.), tím ale nejsou nijak negovány výše uvedené závěry, podle nichž původní stavba musí být zachována aspoň natolik, že nepřestalo být patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Teprve v takovém případě je namístě zkoumat vzájemnou propojenost staveb.
41. Krom toho závěr o vzájemné propojenosti stavebního záměru a původní chaty nemá žádnou oporu ve spisu, jak správně poukazoval žalobce. Nadřízený dotčený orgán ani žalovaný neuvedli, na základě jaké části projektové dokumentace jej dovodily. Podklad pro takový závěr ve spisu nenalezl ani soud. Vzhledem k tomu, že z projektové dokumentace vyplývá, že původní stavba bude odstraněna a zcela nahrazena stavbou novou, jak bylo popsáno výše, je závěr o vzájemné propojenosti vyloučen.
42. S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že žalovaný i stavební úřad nesprávně právně posoudili charakter stavby jako změnu dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona, neboť se podle projektové dokumentace nepochybně jednalo o stavbu novou. Nesprávné právní posouzení charakteru stavby pak má za následek nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, neboť závěr správních orgánů o tom, že se jedná o změnu dokončené stavby, nemá oporu ve správním spisu a je se spisem naopak v rozporu. Tento nesprávný dílčí závěr pak vedl k tomu, že nebyl správně vyhodnocen ani soulad s územním plánem, neboť územní plán stanoví pro novostavby a pro změny dokončených staveb odlišné regulativy (nové stavby pro individuální rekreaci nejsou povoleny vůbec). V tomto ohledu se stavební úřad a žalovaný nemohli spoléhat na kladná závazná stanoviska orgánu územního plánování a nadřízeného dotčeného orgánu, neboť bylo jejich úlohou, aby rozpoznali, že právní posouzení charakteru stavby bylo nesprávné. Toto posouzení nepochybně spadalo do rozsahu jejich kompetence.
43. Vzhledem ke skutečnosti, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí stavebního úřadu nemohou z výše uvedených důvodů obstát, se soud již nezabýval námitkami, v nichž účastníci řízení polemizují ohledně výkladu regulativů pro změny dokončené stavby, a s tím spojenou otázkou splnění koeficientu zastavěnosti 15 %, neboť tyto otázky by byly relevantní pouze v případě, že by se jednalo o změnu dokončené stavby. O tu se však v posuzované věci nepochybně nejedná.

44. Závěrem soud konstatuje, že neprováděl dokazování listinami navrženými žalobcem, neboť text části územního plánu, která byla pro posouzení žaloby rozhodná (viz výše bod 30), nebyl mezi účastníky sporný a byl jak v podání žalobce, tak v rozhodnutích správních orgánů opakovaně citován. Fotografie a videozáznam přiložené žalobcem k jeho podání ze dne 7. 3. 2022 pak soud neprováděl, neboť byly pořízeny až po vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Z téhož důvodu pak soud neprováděl ani důkaz dokumentem zveřejněným na úřední desce obce Z. dne 4. 2. 2022.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Současně soud zrušil podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí stavebního úřadu, neboť v posuzované věci došlo k takovým vadám, které nemohou být zhojeny v průběhu odvolacího řízení. V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl v řízení úspěšný, a má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením advokátem ve výši 16 456 Kč, které zahrnují odměnu advokáta za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, sepsání žaloby, repliky a dalšího podání ve věci samé) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a náhradu hotových výdajů 1 200 Kč za čtyři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s. r. o., jejímž prostřednictvím vykonává zástupce žalobce advokacii, je plátkyní DPH, proto je součástí nákladů řízení i náhrada této daně počítaná z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 13 600 Kč, tedy 2 856 Kč. Náklady žalobce tak celkem činí celkem 19 456 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 64 s. ř. s.).
47. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí mohly náklady vzniknout, a stejně tak ani neshledal existenci důvodů hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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 31. srpna 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu