

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. JUDr. Václavem Junkem, advokátem se sídlem Tovární 14, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2015, č. j. KUJCK 51404/2015/OREG, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. M. H.**, **II) MUDr. V. H.**, **III) JUDr. V. N.**, všichni zast. JUDr. Lenkou Smolíkovou, LL.M., advokátkou se sídlem Bachmačské náměstí 6, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I), II) a III) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 2. 2016, č. j. 10 A 155/2015 – 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** zaplatit rovným dílem žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4 114 Kč**, k rukám jeho zástupce JUDr. Václava Junka, advokáta se sídlem Tovární 14, České Budějovice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

III. Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se osoby zúčastněné na řízení I), II) a III) (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 a 3 zákona č.

150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2015, č. j. KUJCK 51404/2015/OREG, a jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu města České Budějovice (dále jen „stavební úřad") ze dne 26. 3. 2015, zn. SU/6885/2010 Bl (dále jen „stavební povolení"). Tímto rozhodnutím bylo osobám zúčastněným na řízení I) a II) (dále též „stavebníci") vydáno stavební povolení na stavbu „Stavební úpravy řadového rodinného domu č. p. 420/23, Vrchlického nábř. 420/23, České Budějovice" na pozemku parc. č. 913 v katastrálním území České Budějovice 6.

I. Vymezení věci

[2] Krajský soud se v napadeném rozsudku k žalobní námitce zabýval tím, zda povolenou stavbou dojde ke změně výškového či půdorysného ohraničení stavby, tj. zda se jedná toliko o stavební úpravu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon"), nebo o nástavbu podle § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. Posouzení této otázky má význam pro závěr, zda bylo či nebylo nutné danou změnu stavby projednat v územním řízení.

[3] Soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 – 97, který se uvedenými pojmy zabýval. Ač byl tento rozsudek vydán až po zahájení nyní přezkoumávaného stavebního řízení, nemá tato skutečnost žádný vliv na použitelnost tam vyjádřených právních názorů na nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud podal výklad příslušných ustanovení stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012, který lze v obdobných případech aplikovat a vycházet z něj. Zobecněné právní výklady stavebního zákona ze strany správních soudů mají dopad do správní praxe správních orgánů, a to v některých případech i zpětně. To je způsobeno časovým rozdílem, který nastává mezi rozhodováním správních orgánů a soudním přezkumem. Žalovaný nemůže ignorovat uvedený rozsudek a trvat na dosavadní správní praxi. Judikatura vykládá pojmy a podává výklady právních předpisů, které platí po dobu platnosti a účinnosti dané právní úpravy. Právní názory vymezené správními soudy nemohou správní orgány pojímat tak, že z nich budou vycházet až v rámci řízení zahájených po datu vydání toho kterého rozsudku.

[4] V nyní projednávaném případě nedojde ke zvýšení absolutní výšky budovy, jak opakovaně uvádějí správní orgány, neboť nedojde ke zvýšení hřebene střechy. Na základě projektové dokumentace je však patrné, že dojde k přestavbě podkroví. Ve stavebním povolení se uvádí, že v rámci stavby bude zvýšena půdní nadezdívka, což znamená, že stavba naroste ve vertikálním rozměru a dojde ke změně výškového ohraničení stavby. Z tohoto důvodu se nemůže jednat o stavební úpravu, nýbrž o nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. Z projektové dokumentace je patrné, že dosavadní sklon střechy je 35 stupňů, zatímco po provedené stavební změně bude sklon střechy 11 stupňů. Z těchto údajů a i z ostatních nákresů v projektové dokumentaci je patrné, že dojde ke změně výškového ohraničení stavby.

[5] V dané souvislosti lze odkázat i na odbornou literaturu, z níž se podává, že výškové ohraničení stavby je dáno svrchní obalovou plochou stavby, jejímž základem jsou horní

části stavby, typicky vnější plochy střešního pláště (srov. Machačková, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 20). O nástavbu se pak bude jednat tehdy, pokud se zvýší některá ze svrchních obalových ploch stavby. To je přesně situace, která nastává i v nyní posuzovaném případě. Z uvedených důvodů soud vyhodnotil, že posuzovaná změna dokončené stavby je nástavbou. Dosavadní správní praxi žalovaného a stavebního úřadu spočívající v tom, že pokud nedojde ke zvýšení hřebene střechy, pak jde o stavební úpravy, je nutno považovat za nesprávnou a judikatorními závěry překonanou.

[6] Podle § 81 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyžadovala nástavba projednání v územním řízení, jehož výsledkem by bylo územní rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, příp. mohl být na místo územního rozhodnutí vydán územní souhlas podle § 96 stavebního zákona. Absence územního rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území je podstatným nedostatkem, který činí napadené rozhodnutí i stavební povolení nezákonnými, neboť tato rozhodnutí byla vydána v rozporu s právními předpisy.

[7] Krajský soud se dále posuzoval, zda byly dostatečně vypořádány námitky stran narušení tahu komínového tělesa žalobce po realizaci změny stavby. Žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí konstatoval, že stavebníky předložený posudek ze dne 8. 8. 2011 neprokazuje vliv navrhované stavby na stávající komínové těleso. Žalobce však své tvrzení o narušení tahu komínového tělesa doložil v řízení revizní zprávou Kominictví J. E. ze dne 15. 11. 2010. Krajský soud shledal, že se žalovaný při svém hodnocení dané námitky s touto revizní zprávou nikterak nevypořádal. Ta uvádí, že zvýšení štítové zdi sousedního domu způsobí snížení tahových vlastností a porušení bezpečnosti provozu komína a že bude porušena norma ČSN 734201. Za situace, kdy existuje několik rozporných revizních zpráv staršího data, je na místě tyto rozpory odstranit zadáním zpracování nové revizní zprávy podle aktuálního stavu projektové dokumentace a podle aktuálně navrženého sklonu střechy, příp. zadáním zpracování znaleckého posudku.

[8] Žalobce dále považoval za nedostatečně vypořádanou námitku statického narušení nosných konstrukcí stavby stavebníků v důsledku přitížení základové spáry. Tvrdí, že již v minulosti došlo k narušení statiky domu stavebníků, na což opakovaně upozorňoval. K narušení statiky došlo v důsledku prohloubení sklepů a v důsledku toho se objevily praskliny a trhliny na štítové stěně domu žalobce. Statický výpočet založený ve spise se nikterak nezabývá důsledky stavebních změn na jeho rodinný dům. Danou námitku žalovaný vyhodnotil toliko tak, že konstatoval, že přiložený statický posudek pro upravený předmět řízení (zřízení podkroví) řeší otázku statiky zcela dostatečně. S takovým sporadickým odůvodněním se krajský soud nemohl ztotožnit. Žalobce na narušení statiky domu stavebníků a na praskliny na svém rodinném domě opakovaně poukazoval a dokládal svá tvrzení fotografiemi. Stavební úřad odkázal na statické výpočty zpracované Ing. G. a Ing. Š., ze kterých vyplývá, že ze statického hlediska nemají stavební změny žádný vliv na sousední objekty a že štítové stěny nebudou vlivem stavební změny přitěžovány. Stavební úřad do podmínky 24. stavebního povolení zapracoval povinnost před započetím stavby ověřit kvalitu zeminy v základové spáře a šířku základového pasu podle statického vyjádření. Žalobce v odvolání tyto závěry zpochybnil poukazem na úpravy stavebních záměrů, které mezitím proběhly, a na to, že stavební úřad vychází ze statického posouzení z 25. 10. 2011, které již není aktuální. V žalobním řízení pak žalobce

předložil vyjádření statika ze dne 15. 11. 2015, které má taktéž dokládat jeho tvrzení. S tvrzením, že stavební úřad vycházel z neaktuálního statického posouzení, nelze zcela souhlasit, neboť ve správním spise jsou založena statická posouzení z 25. 10. 2011, 24. 9. 2012 a 24. 7. 2014 (či z 23. 7. 2013 - zřejmě jde o chybu v datu) a statické výpočty z 15. 7. 2013.

[9] Krajský soud je však i přesto přesvědčen, že v řízení vznikla pochybnost o statice domu stavebníků, a proto bylo úkolem stavebního úřadu v zájmu bezpečnosti výstavby pro zdraví a životy lidí a zvířat zajistit řádné zjištění stavu dané nemovitosti. Pokud žalobce opakovaně zpochybňoval statický posudek předložený stavebníky a dokládal to fotografiemi a nyní i aktuálním vyjádřením statika, bylo na stavebním úřadu, aby i z úřední povinnosti postupoval tak, aby pochybnosti ohledně statiky domu byly potvrzeny či vyvráceny, a podle toho přijal patřičná opatření. Soud důkaz vyjádřením statika ze dne 15. 11. 2015 neprováděl, neboť to s ohledem na výsledek řízení považoval za nadbytečné. Tento důkaz provede v dalším řízení stavební úřad, který vyjádření statika náležitě posoudí. V zájmu odstranění pochybností o narušení statiky domu bude nezbytné, aby stavební úřad provedl ohledání na místě za přítomnosti znalce z příslušného oboru, který ke statickému stavu nemovitostí a ke stavebnímu záměru stavebníků podá znalecký posudek podle § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Pořízeným znaleckým posudkem z oboru statiky se pak může stavební úřad zaštítit při vyřešení této sporné otázky mezi účastníky stavebního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelé kasační stížností, jejíž důvody podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jsou přesvědčeni, že se v posuzovaném případě jedná o stavební úpravu a nikoliv o nástavbu.

[11] Vymezením těchto pojmů se Nejvyšší správní soud doposud zabýval pouze ve dvou rozsudcích, a to v rozsudku ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 – 97, a ze dne 12. 2. 2014, č. j. 9 As 116/2014 – 31. Na základě pouhých dvou rozsudků nelze vycházet z přesvědčení, že se jedná o ustálený právní výklad a že správní orgány jsou povinny daný výklad zpětně v rámci svého vlastního správního uvážení a rozhodnutí respektovat. I sám krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku operuje s názorem „*... a to v některých případech zpětně*“, tzn. i on sám připouští možnost, že daný výklad Nejvyššího správního soudu se nemusí a nebude aplikovat na všechny podobné případy.

[12] S touto otázkou rovněž souvisí i otázka tzv. intertemporality judikaturních odklonů. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že již samotné stavební řízení je s ohledem na jeho délku (více jak 5 let) podstatně omezuje ve výkonu jejich veřejných subjektivních práv. Na základě napadeného rozsudku bude do jejich veřejných subjektivních práv zasaženo ještě více. Stěžovatelé po celou dobu stavebního řízení spoléhali jak na odbornost kompetentních správních úřadů, tak i na respektování základních zásad stanovených v § 2 až 8 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nový výklad právního předpisu by měl v prvé řadě chránit a respektovat řádně nabytá/přiznaná veřejná subjektivní práva účastníků řízení a nikoliv na základě striktního výkladu právní normy

zasáhnout do jejich práv tak zásadním způsobem, že se vrátí celé řízení na úplný začátek (tj. do roku 2010).

[13] Krajský soud nesprávně posoudil skutkový stav věci ve vztahu k rozsudku sp. zn. 5 As 13/2011. V tomto rozsudku je uvedeno, že pro posouzení otázky, zda se jedná o nástavbu, je podstatné, zda dochází ke změně vertikálních rozměrů obou bokorysů stavby. Stěžovatelé mají za to, že v jejich případě dojde ke změně vertikální úrovně pouze při pohledu „z boků“, tudíž vertikální rozměr při pohledu z ulice a ze zahrady se tím nemění, tzn. nedochází zde k podstatné změně vertikálních rozměrů obou bokorysů stavby.

[14] Dále soud dospěl k závěru, že dojde-li v důsledku navýšení ke změně původní střechy valbové na novou střechu plochou, dojde tím ke změně vertikálních rozměrů obou bokorysů. V projednávaném případě však dojde pouze ke změně sklonu sklonité (sedlové) střechy při zachování tvaru, tudíž i po zamýšlených stavebních úpravách bude neustále zachována (původní) střecha sedlová. Z tohoto důvodu závěry uvedené v rozsudku sp. zn. 5 As 13/2011 dopadají na zcela odlišný případ.

[15] V neposlední řadě je v rozsudku uvedeno, že nezbytnou podmínkou pro stavební úpravy, je i zachování výškového ohraničení stavby. Zachování výškového ohraničení stavby je odvislé od změny vertikálních rozměr obou bokorysů stavby. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě nedochází ke změně vertikálních rozměrů obou bokorysů stavby, nedochází tím ani ke změně výškového ohraničení stavby, tudíž se nemůže jednat o nástavbu, ale pouze o stavební úpravu.

[16] Stěžovatelé dále namítají, že se soud nezákonným způsobem vypořádal s námitkami žalobce stran narušení komínového tělesa vlivem realizace stavby a stran statického narušení nosných konstrukcí stavby. Pokud jde o námitku tahu komínových těles, byla tato námitka v souladu s právní úpravou vyřešena posudkem revizního technika Ing. J. ze dne 8. 8. 2011. Revizní zpráva předložená žalobcem (J. P.) ze dne 15. 11. 2011 řeší pouze tah komínového tělesa na jeho budově (tj. budova č. p. 21) a nezabývá se vlivem sousedních budov, tj. i budovy stavebníků na ústí komína - komínového tělesa.

[17] Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s názorem soudu ohledně námitky statického narušení nosných konstrukcí stavby. V rámci zdlouhavého stavebního řízení předložili stavebnímu úřadu opakovaně statická posouzení a výpočty. Soud uvedl, že má jisté pochybnosti o statice budovy, nicméně své pochybnosti neopírá o žádný konkrétní důkaz či skutečnost. Pakliže měl soud za to, že by stavbou mohlo dojít ke statickému narušení sousedních budov, měl vycházet např. z odborného (znaleckého) posudku a nikoliv tento stav pouze predikovat bez jakýchkoliv předchozích odborných zjištění a posouzení.

[18] Dále namítají, že soud vydal rozsudek bez nařízení jednání, čímž bylo porušeno jedno z jejich práv uvedených v § 34 odst. 3 s. ř. s., a to právo být vyrozuměn o nařízeném jednání a žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo. Stěžovatelům nebylo doručeno žádné poučení o jejich procesních právech a povinnostech a v žádném ze svých přípisů nevyslovili výslovný souhlas s tím, aby o věci samé bylo rozhodnuto bez nařízení jednání. Tím byla podstatně porušena nejen jejich zákonná práva garantovaná v § 34 odst. 3 s. ř. s., ale rovněž i základní právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a

svobod. V případě, že by došlo k nařízení jednání o věci samé, stěžovatelé by svého práva zúčastnit se jednání a žádat v rámci jednání o udělení slova bezesporu využili.

[19] S ohledem na výše uvedené navrhují zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[20] Žalobce ve vyjádření ze dne 5. 4. 2016 předně uvádí, že v kasační stížnosti jsou nesprávně označeni účastníci, žalobce není uveden vůbec a jako žalobci jsou nesprávně označeny osoby zúčastněné. Případné důsledky tohoto formálního nedostatku ponechává na úvaze soudu.

[21] Dále podrobně argumentuje k jednotlivým kasačním námitkám. Primárním důvodem toho, že bylo stavební povolení vydáno až po 5 letech, byla opakovaná neschopnost stavebníků doložit podklady v potřebném rozsahu a kvalitě. Nemůže se tedy jednat o zásah do jejich veřejných subjektivních práv. Dále má za to, že rozsudek sp. zn. 5 As 13/2011 je plně aplikovatelný na projednávanou věc. To, zda realizací vznikne sedlová nebo plochá střecha není nijak podstatné. Sklon střechy se změní z původních 35 stupňů na 11 stupňů. Statická posouzení byla vždy předkládána za jiným účelem než posouzení vlivů navrhované stavby na sousední budovy. Pochybnosti o statice byly doloženy vyjádřením statika ze dne 15. 11. 2015 a fotodokumentací. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[22] Žalovaný v přípise ze dne 4. 4. 2016 uvedl, že se ke kasační stížnosti zvlášť nevyjadřuje a odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a vyjádření k žalobě ze dne 9. 10. 2015

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[24] Nesprávné označení stěžovatelů v kasační stížnosti (byli označeni jako žalobci) a neuvedení žalobce mezi účastníky řízení je pouhým formálním pochybením, které nemá na posouzení kasační stížnosti žádný dopad.

[25] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítaným procesním pochybením v řízení před krajským soudem, tj. námitkou, že soud rozhodl bez jednání, aniž by s tím stěžovatelé souhlasili, čímž byla porušena jejich práva.

[26] Podle § 34 odst. 3 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku,

usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.

[27] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[28] Stěžovatelé vystupovali v řízení před krajským soudem v postavení osob zúčastněných na řízení. Ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. se výslovně vztahuje pouze na účastníky řízení ve smyslu § 33 s. ř. s. a nikoliv na osoby zúčastněné na řízení. Postačí tedy, že s rozhodnutím o věci samé bez jednání souhlasí účastníci. Stanovisko osob zúčastněných na řízení není pro aplikaci § 51 odst. 1 s. ř. s. nijak relevantní.

[29] Právo dožadovat se nařízení jednání osobám zúčastněným na řízení nepřiznává ani § 34 odst. 3 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo být vyrozuměna o nařízeném jednání a právo žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Tato práva se vztahují pouze na případy, kdy je jednání u krajského soudu nařízeno. Nelze z nich dovodit právo dožadovat se nařízení jednání u soudu za situace, kdy účastníci řízení souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání.

[30] Není pravdou, že by stěžovatelé nebyli poučeni o jejich procesních právech jako osob zúčastněných na řízení. Přípisem ze dne 15. 9. 2015, č. j. 10 A 155/2015 – 26, krajský soud stěžovatele vyzval ke sdělení, zda budou v řízení uplatňovat práva osob zúčastněných, a poučil je, že *„[o]soba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí.*“ Doručení tohoto přípisu stěžovatelům potvrdila jejich zástupkyně JUDr. Lenka Smolíková, LL.M., v podání ze dne 8. 10. 2015, doručeném krajskému soudu téhož dne, kde za všechny stěžovatele sdělila, že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Přijetí přípisu č. j. 10 A 155/2015 – 26 stěžovatelé ostatně potvrzují i v kasační stížnosti.

[31] Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že v řízení před krajským soudem nedošlo k porušení procesních práv stěžovatelů.

[32] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda je povolená stavba nástavbou, kterou se stavba zvyšuje (§ 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona), nebo toliko stavební úpravou, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (§ 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona). Tato otázka je totiž, jak správně uvedl krajský soud, stěžejní pro závěr, zda je nutné změnu stavby posoudit v územním řízení (dle § 81 odst. 2 stavebního zákona vyžadují nástavby rozhodnutí o změně stavby).

[33] Rozlišením nástaveb a stavebních úprav se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v již opakovaně uváděném rozsudku sp. zn. 5 As 13/2011, kde konstatoval následující: *„Nástavba je změna dokončené stavby, kterou se původní stavba zvyšuje; jde nejčastěji o nástavbu podlaží či části podlaží na stávající budovu. Stavební zákon nestanovuje žádný minimální rozměr tohoto zvýšení; nemusí proto jít nutně o zvýšení celého podlaží. Podstatné je,*

že se změní vertikální rozměr obou bokorysů stavby. Nástavbou je i zvýšení samostatného komínu, stožáru (pokud je stavbou) apod. Podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona se pod pojmem stavba rozumí i část stavby. To znamená, že i zvýšení části stavby může být nástavbou. (...) Výškové ohraničení stavby (...) je odvislé od změny vertikálního rozměru obou bokorysů stavby. Pokud bylo změněno podkroví na plné druhé patro, nedošlo sice ke zvýšení absolutní výšky budovy, došlo však k navýšení stavby o rozdíl mezi střechou valbovou a plochou. Stavba, popřípadě její zastřešení, je seshora ohraničeno vnějšími plochami střešní konstrukce, o stavební úpravu by se mohlo jednat, pokud by změnou stavby nedošlo k překročení výšky této plochy. K překročení výškového ohraničení stavby předmětnou změnou stavby došlo, rovněž se proto nemohlo jednat o stavební úpravu."

[34] Na uvedené závěry Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku sp. zn. 9 As 116/2014 a konstatoval, že *„[v] případě, který byl řešen v právě citovaném rozsudku, sice nedošlo ke zvětšení absolutní výšky budovy (jejího nejvyššího bodu), ale došlo k přestavbě podkroví na plné druhé patro, což znamenalo, že stavba narostla ve vertikálním rozměru a což tak bylo v odkazovaném rozhodnutí vyhodnoceno jako nástavba, nikoli stavební úprava dle § 5 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Zdejší soud dodává, že výškové ohraničení stavby je dáno svrchní obalovou plochou, jejímž základem jsou horní části stavby, typicky vnější plochy střešního pláště (srov. Machačková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 20). O nástavbu se pak bude jednat tehdy, pokud se zvýší některá ze svrchních obalových ploch stavby. V nynějším případě bylo mj. ohlášeno vybudování pultového vikýře tam, kde byla dříve prostá sedlová střecha. Svrchní obalová plocha stavby daná vnější plochou střešního pláště se tak měla zvýšit o vikýř, nešlo přitom o zanedbatelné zvýšení. Posuzovaný vikýř proto představuje nástavbu. Stejně tak jde o nástavbu v případě dostavby 2. nadzemního podlaží nad terasou. Svrchní obalovou plochu nad částí stavby představující terasu představoval její strop, plánovanou úpravou měla stavba nikoli zanedbatelně nabýt na objemu i nad touto terasou. Jde proto rovněž o nástavbu.*"

[35] Nyní rozhodující senát se se závěry uvedenými ve shora citovaných rozsudcích plně ztotožnil a neshledal žádný důvod se od nich odchýlit. Pro posouzení toho, zda se jedná o nástavbu nebo o stavební úpravu je stěžejní to, zda dojde ke zvýšení některé ze svrchních obalových ploch stavby.

[36] V projednávané věci sice nedojde ke zvýšení absolutní výšky domu, neboť nedojde ke změně výšky hřebene střechy, avšak dojde ke zvýšení půdní nadezdívky a ke změně sklonu sedlové střechy z 35 stupňů na 11 stupňů. V půdním prostoru domu bude zřízeno obytné podkroví obsahující nový byt. Z uvedeného a z vizualizací obsažených ve správním spise je zcela zjevné, že dojde ke zvýšení svrchních obalových ploch stavby. Vnější plocha střešního pláště původní sedlové střechy bude zvýšena půdní nadezdívkou a v důsledku toho dojde ke změně sklonu sedlové střechy.

[37] Projednávaný případ je dokonce velmi podobný věci řešené v rozsudku sp. zn. 5 As 13/2011. V této věci rovněž nedošlo ke zvětšení absolutní výšky stavby, avšak došlo ke zvýšení vnější plochy střešního pláště tím, že došlo ke změně střechy valbové na střechu plochou. V projednávané věci sice nedojde ke změně tvaru střechy (stále se bude jednat o střechu sedlovou), avšak dojde k podstatnému zvýšení půdní nadezdívky a tudíž k podstatné změně sklonu sedlové střechy. V projednávané věci tedy rovněž dojde k

podstatnému zvýšení vnější plochy střešního pláště. Zbývá doplnit, že v rozsudku sp. zn. 9 As 116/2014 Nejvyšší správní soud posoudil jako nástavbu vybudování pultového vikýře, což představuje mnohem méně zásadní zvýšení plochy střešního pláště, než k jakému má dojít v projednávané věci.

[38] Lze tedy uzavřít, že změnou stavby dojde ke zvýšení stavby, tudíž se jedná o nástavbu ve smyslu § 2 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. Nástavba vyžadovala dle § 81 odst. 2 stavebního zákona posouzení v územním řízení a vydání rozhodnutí o změně stavby. Absence rozhodnutí o změně stavby má za následek nezákonnost stavebního povolení a napadeného rozhodnutí žalovaného.

[39] Správní orgány měly z výkladu stavebního zákona provedeného Nejvyšším správním soudem vycházet (minimálně na rozsudek sp. zn. 5 As 13/2011 žalobce správní orgány výslovně upozornil). Na tom nic nemění skutečnost, že se jedná „pouze" o dva rozsudky a že tyto byly vydány až po zahájení stavebního řízení. V českém právním řádu existuje tzv. incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem dotvořené normy, resp. nového právního výkladu na všechny obdobné kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Soud právo netvoří, nýbrž jen nalézá, o skutečné retroaktivitě tedy nelze ani hovořit (srov. KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou.* 1. vydání. Praha: Auditorium, 2006, s. 48).

[40] Nejvyšší správní soud neshledal žádné relevantní důvody, proč by v nyní projednávané věci neměl být shora uvedený výklad stavebního zákona aplikován. Předně je nutno konstatovat, že rozsudek č. j. 5 As 13/2011 – 97 byl vydán již dne 17. 2. 2012, tj. více než 3 roky před vydáním stavebního povolení. Správní orgány byly na existenci tohoto rozsudku žalobcem upozorněny a mohly z něj při výkladu stavebního zákona vycházet. Takto však nepostupovaly a aplikovaly vlastní výklad pojmů nástavba a stavební úprava, který však byl správními soudy opakovaně shledán nezákonným. Soud chápe frustraci stěžovatelů z délky stavebního řízení, to však není důvodem pro to, aby byl akceptován nezákonný výklad správních orgánu na úkor jiných osob (zejména žalobce ale i dalších). Nezákonným výkladem správních orgánů došlo k podstatnému zásahu do právní sféry jiných osob (potenciálních účastníků územního řízení), neboť nebylo vydáno územní rozhodnutí o změně stavby, ačkoli vydáno být mělo.

[41] Stěžovatelé dále namítají, že se soud nezákonným způsobem vypořádal s námitkami žalobce stran narušení komínového tělesa vlivem realizace stavby. Tato námitka byla vyřešena posudkem revizního technika Ing. J. ze dne 8. 8. 2011. Revizní zpráva ze dne 15. 11. 2010 předložená žalobcem řeší pouze tah komínového tělesa na jeho budově a nezabývá se vlivem sousedních budov.

[42] Ze správního spisu se podává, že v revizní zprávě ze dne 15. 11. 2010 vypracované J. E. a předložené žalobcem je konstatováno, že komínová konstrukce v nemovitosti žalobce je pravidelně udržovaná a kontrolovaná. „*V případě zvýšení štítové zdi objektu č. 420/23 dojde k porušení normy ČSN 734201 komíny a kouřovody, navrhování, provádění a připojení spotřebičů paliv. Důsledkem bude snížení tahových vlastností a porušení bezpečnosti provozu komína. Dále uvádím, že vzhledem k místním podmínkám a orientaci komínové konstrukce*

bude v zimním období docházet k zavátí komína sněhem, což negativně ovlivní funkčnost komína a naruší se rovněž bezpečnost provozu této komínové konstrukce. ZÁVĚR: Navržené navýšení štítové zdi u objektu 420/23 v těsné blízkosti Vaší komínové konstrukce NEDOPORUČUJI.“ Z citovaného je zcela zjevné, že tvrzení stěžovatelů, že se tato revizní zpráva nezabývá vlivem sousedních budov a řeší pouze komínové těleso na nemovitosti žalobce, není pravdivé.

[43] V posudku předloženém stavebníky ze dne 8. 8. 2011 vypracovaném Ing. J. J. je konstatován závěr, že „*[v]ýpočtem, posouzením a šetřením na místě samém nebyl prokázán negativní vliv sousední budovy – domu č. p. 420/23, ani po stavebních úpravách, na ústí komína domu č. p. 421/21.*“ Z posudku nijak nevyplývá, že by se revizní technik Ing. J. jakkoliv zabýval či vypořádával se závěry uvedenými v revizní zprávě J. E. ze dne 15. 11. 2010.

[44] Žalobce v řízení před správními orgány opakovaně poukazoval na jím předloženou revizní zprávu ze dne 15. 11. 2010. Správní orgány vycházely z posudku ze dne 8. 8. 2011 předloženém stavebníky, k revizní zprávě ze dne 15. 11. 2010 se nikterak nevyjádřily (a to ani žalovaný k výslovné odvolací námitce, že stavební úřad tuto revizní zprávu neposoudil). Takovýmto způsobem postupovat nelze. Správní orgány byly povinny se žalobcem předloženou revizní zprávou zabývat a provedené důkazy důkladně vyhodnotit. V případě potřeby bylo na místě nechat vyhotovit znalecké posouzení dle aktuálního stavu projektové dokumentace.

[45] Stěžovatelé dále nesouhlasili s názorem soudu ohledně námitky statického narušení nosných konstrukcí stavby. Dle svých tvrzení předložili stavebnímu úřadu celkem 4 statická posouzení a výpočty. Soud uvedl, že má jisté pochybnosti o statice budovy, avšak své pochybnosti neopřel o žádný konkrétní důkaz či skutečnost. Pakliže měl soud pochybnosti o statice, měl vycházet z odborného posudku a nikoliv tento stav predikovat bez jakýchkoli odborných zjištění a posouzení.

[46] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stavebníci skutečně ve stavebním řízení předložili postupně 3 statická posouzení (ze dne 25. 10. 2011, 24. 9. 2012 a 24. 7. 2014, popř. 23. 7. 2013 – jeden z údajů je zjevně chybou v datu) v návaznosti na změny záměru a jedny statické výpočty ze dne 16. 8. 2013.

[47] Žalobce ve stavebním řízení namítal (zejména v námitkách ze dne 5. 12. 2014), že stavbou dojde k přitížení základové spáry, která již v minulosti byla negativně ovlivněna provedenými stavebními úpravami (prohloubením sklepů), při kterých došlo k tvorbě trhlin na štítové stěně domu žalobce a na styku obou domů (toto žalobce doložil fotografiemi). S plánovanou nástavbou dojde nesporně k přitížení základové spáry zejména v krajních partiích sousedících základových pásů obou domu. Tuto problematiku však předložená dokumentace jakkoli neřeší. Statický výpočet se vůbec nezabývá otázkou, jak bude ovlivněn nástavbou bezprostředně sousedící dům žalobce. Statický výpočet stavebních konstrukcí domů stavebníků je založen na předpokladech, nikoliv na výsledcích stavebně technického průzkumu. Stavebně technický průzkum stávajících konstrukcí musí statickému výpočtu, prokazujícímu bezpečnost stavebního zásahu, předcházet (z výsledků průzkumu vyplynou mechanicko fyzikální vlastnosti materiálů posuzovaných konstrukcí,

včetně pro ně nejdůležitějších základových konstrukcí). Pokud je s ohledem na okolnosti nutné pracovat s předpoklady, je nutné zvažovat rizika nebo stanovit jako nezbytnou podmínku bezpečnosti nějaký režim, jenž vyloučí možnost vzniku škod. Dle statického výpočtu je percentuelní navýšení kontaktního napětí v základové spáře o 11 % jedinou informací. Žádná zmínka o výpočtu deformace – sedání v důsledku přitížení a škody v podobě vzniku trhlin na mém domě.

[48] Stavební úřad ve stavebním povolení konstatoval, že *„[s]tavebně konstrukční část projektové dokumentace obsahuje statické výpočty zpracované autorizovaným inženýrem pro statiku a dynamiku staveb Ing. R. G. (ČKAIT 0101491), Ing. P. Š. – autorizovaným inženýrem pro statiku a dynamiku staveb (ČKAIT 1004391). Výsledkem statického posouzení je, že ze statického hlediska nemají stavební úpravy žádný vliv na sousední objekty. Konstrukce bezprostředně navazující na tyto objekty (štítové stěny, základové pásy pod štíty) nebudou vlivem „přestavby" vůbec přitěžovány. Ve statickém posouzení je rovněž uvedeno, že šířka pasu a kvalita zeminy v základové spáře musí být ověřeny před započetím výstavby. Stavební úřad toto zapracoval do podmínek pro provedení stavby v bodě č. 24.*"

[49] Žalobce v návaznosti na to v odvolání zopakoval, že dojde k přitížení základové spáry, což projektová dokumentace nijak neřeší. *„S odůvodněním stavebního úřadu uvedeným v rozhodnutí nemohu souhlasit. PD v průběhu tohoto řízení doznala značných úprav a Stavební úřad se zde odvolává na statické posouzení z 25. 10. 2011 ke stavbě „vestavba 3.NP", tedy zcela mimo nyní řešený záměr stavebníkem. K námitce účastníka řízení, že ve výše uvedeném statickém posudku chybí hloubky základů a statické kontroly štítových zdí, uvedl nadřízený orgán, tj. Krajský úřad JčK, v rozhodnutí ze dne 27. 4. 2012, č. j. OREG 5548/2012/OREG, č. spis OREG /8140/2013/vipe, že podle § 159 stavebního zákona musejí být statické, popřípadě jiné výpočty vypracovány tak, aby byly kontrolovatelné. Proto jakkoli odmítám, aby byla šířka základového pásu a kvalita zeminy v základové spáře ověřována až před započetím stavby, viz bod č. 24 rozhodnutí. Žádám jednoznačně ověřit a doplnit do PD, tedy ještě před vydáním stavebního povolení, kvalitu zeminy v základové spáře (dle informací z realizovaných staveb v okolí kvalita zeminy neodpovídá úvaze statika ve statickém posouzení), šířku a hloubku základových pasů (ve statickém výpočtu je pouze úvaha statika), včetně ověření možné návaznosti na okolní sousedící objekty. Základové konstrukce přenášejí zatížení z vrchní stavby do základového podloží. Základy musí přenést veškeré zatížení ze stavby na základovou půdu v základové spáře, tj. rovině, ve které základ spočívá na základové půdě. Návrh základové konstrukce vyžaduje znalost základové půdy, její fyzikálně mechanické vlastnosti a reakce na zatížení vrchní stavbou. Při návrhu základových konstrukcí je třeba uvažovat nosné konstrukce objektu, vlastní základové konstrukce a základovou půdu komplexně. Bez podrobného posouzení rozměrů a kvality základových pasů, vlastností základové půdy, způsobu napojení obou sousedních objektů, resp. roznášení vzájemně působících sil, nelze posoudit, zda dojde k přitížení či nikoliv.*"

[50] Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval toliko to, že statický posudek, který byl k žádosti předložen, řeší upravený předmět řízení, jímž je zřízení podkroví na stávajícím objektu, zcela dostatečně.

[51] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že žalobce v řízení relevantní argumentací zpochybnil statická posouzení a svá tvrzení částečně doložil

fotodokumentací (v řízení před krajským soudem dokonce vyjádřením statika ze dne 15. 11. 2015, které však krajský soud jako důkaz neprovedl s odkazem na nadbytečnost). Správní orgány se argumentací žalobce zabývaly zcela nedostatečným způsobem (zejména žalovaný), kdy v podstatě toliko odkázaly na provedené statické posouzení a výtkami žalobce vůči tomuto posouzení se nijak nezabývaly. S takovýmto odůvodněním správních rozhodnutí se nelze ztotožnit. Správní orgány jsou povinny se argumentací žalobce důkladně zabývat a své závěry přesvědčivým způsobem odůvodnit. V případě pochybností je na místě nechat vypracovat znalecký posudek dle § 56 správního řádu, v jehož rámci by byly odborné otázky týkající se statiky povolované stavby posouzeny.

IV. Závěr

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[53] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

[54] Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti neúspěšným stěžovatelům, a to za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. 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“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH. K nákladům řízení o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH, tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku jsou stěžovatelé povinni zaplatit rovným dílem (§ 140 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů) k rukám zástupce žalobce JUDr. Václava Junka, advokáta se sídlem Tovární 14, České Budějovice. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. července 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu