



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. U.**, zast. JUDr. Svatavou Míčkovou, advokátkou se sídlem Šumavská 416/15, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského náměstí 624/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Mgr. et MgA. T. K., II) Ing. arch. P. V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2018, č. j. MMB/0174677/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 4. 2020, č. j. 31 A 83/2018 – 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 4. 2018, č. j. MMB/0174677/2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), byla na základě odvolání žalobce změněna podmínka č. 6 uvedená ve výroku rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – sever, odbor stavební (dále jen „prvostupňový správní orgán“ nebo „stavební úřad“) ze dne 15. 1. 2018, č. j. MCBSv/002708/18 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), a to tak, že z ní byl vypuštěn text „*Balkonové dveře budou upraveny jako francouzské*“; jinak bylo prvostupňové správní rozhodnutí potvrzeno. Tím bylo žalobci a osobám zúčastněným na řízení I) a II)

[spoluvlastníkům nemovitosti – bytový dům S. X, B.] dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“) nařízeno odstranění stavby označené jako „*přístavba terasy ve dvorní části pozemku přístupné z bytu stavebníka a stavební úpravy této bytové jednotky v 1. NP spočívající v nahrazení okna balkónovými dveřmi zajišťujícími vstup na nepovolenou terasu bytového domu při ul. S. X, č. p. X, pozemek parc. č. X, k. ú. Č. P.*“ z důvodu, že stavba byla provedena bez územního souhlasu a ohlášení vyžadovaného stavebním zákonem; dále jim stavební úřad uložil dle § 130 odst. 1 stavebního zákona povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby v termínu 60 dnů od nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí. Stavební úřad zároveň stanovil žalobci a osobám zúčastněným na řízení I) a II) podmínky pro odstranění stavby [specifikovány ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí pod body 1 – 7].

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal, že bylo zkráceno jeho vlastnické právo a porušena zásada rovnosti stran. Žalovaný se nevypořádal s námitkou, že terasa není stavbou, která by podléhala povolení nebo ohlášení, nýbrž je pouze lehkou konstrukcí, která není spojena se zemí pevným základem, pročež se nejedná o stavbu trvalého charakteru, kterou by nebylo možno bez nežádoucích obtíží přemístit. Jeho námitka podjatosti pracovnice stavebního úřadu byla zamítnuta bez jakéhokoli odůvodnění. Podmínky pro odstranění stavby pak dle něj byly stanoveny nepřiměřeně, což plyne z povinnosti odstranit stavbu podle předloženého technologického postupu a zákazu ohrozit provoz na přilehlých komunikacích. Správní orgány dále neřešily výši spoluvlastnických podílů všech vlastníků společných částí nemovitosti.

Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, č. j. 31 A 83/2018 – 58 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. Předně nepřisvědčil nedostatečnému vypořádání odvolacích námitek; žalovaný se totiž dle soudu zabýval všemi námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní a ucelenou argumentaci oponující tvrzením žalobce. Napadené rozhodnutí obsahuje zcela jasnou reakci na tvrzení žalobce, že předmětná terasa není stavbou, která by podléhala povolení nebo ohlášení; žalovaný objasnil, z jakého důvodu ji považuje za změnu dokončené stavby. Krajský soud neshledal ani žádná pochybení správních orgánů spočívající v nedostatečných skutkových zjištěních.

[4] Námitka podjatosti podaná žalobcem dne 4. 8. 2016 byla v souladu s § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“) vypořádána v usnesení stavebního úřadu ze dne 29. 8. 2016, č. j. MCBSev/030202/16, jímž úřední osoba Ing. H. R. nebyla vyloučena z projednávání a rozhodování v dané věci, neboť u ní nebyl zjištěn žádný konkrétní zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možno o její nepodjatosti pochybovat. Proti tomuto usnesení se mohl žalobce bránit samostatně podaným odvoláním, čehož však nevyužil. Jeho argumentaci, že samy stanovené podmínky odstranění stavby svědčí o podjatosti správních orgánů obou stupňů, neshledal

pokračování

krajský soud důvodnou. Namítaný důvod je postupem správního orgánu v řízení o projednávané věci, což není správním řádem předpokládaná okolnost pro vyloučení úřední osoby. Pouhé předchozí správní rozhodnutí v neprospěch žalobce totiž nemůže být samo o sobě důvodem podjatosti.

[5] Krajský soud předeslal, že pro vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby je podstatné, zda 1/ provedení stavby podléhá rozhodnutí, ohlášení, opatření či jinému úkonu vyžadovanému stavebním zákonem (dále jen „povolení“), 2/ byla provedena bez tohoto povolení a 3/ k potřebnému povolení nedošlo ani dodatečně. K tomu, aby stavební úřad v posuzované věci mohl vydat rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, byl tedy v první řadě povinen postavit najisto, že předmětná terasa je stavbou, jejíž provedení podléhá povolení vyžadovanému stavebním zákonem; zdůraznil přitom, že rozhodující je charakter stavby. Soud dal za pravdu žalovanému, že terasa představuje stavbu, neboť byla vytvořena (zcela jistě přinejmenším ukotvena šrouby do obvodového zdiva bytového domu) montážní technologií ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Otázka, zda se jedná o samostatnou stavbu, nebo přístavbu bytového domu, se pak odvíjí od posouzení toho, zda půdorysně rozšiřuje stavbu bytového domu a zda je s touto stavbou vzájemně provozně propojena [§ 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona]. Soud naznal, že kromě toho, že je terasa se stavbou bytového domu spojena konstrukčně (kotvenými šrouby do obvodového zdiva), žalobce vytvořil také komunikační propojení stavby hlavní a terasy, když nahradil okno balkonovými dveřmi zajišťujícími přístup na terasu; část domu (byt žalobce) je tedy s terasou provozně propojena a tvoří společně funkční celek. Jelikož připojením terasy dochází k půdorysnému rozšíření bytového domu, jsou oba definiční znaky přístavby naplněny. Ta přitom sdílí osud stavby hlavní; pro posouzení, zda pro terasu bylo vyžadováno územní rozhodnutí a stavební povolení, je tedy rozhodující charakter stavby hlavní, tj. bytového domu. Ten je stavbou pro bydlení s jedním podzemním a dvěma nadzemními podlažími a podkrovím o celkové zastavěné ploše více než 150 m², na kterou se nevztahuje výjimka stanovená v § 104 stavebního zákona pro stavby vyžadující toliko ohlášení; pro její realizaci (a tedy i její přístavby) je třeba stavební povolení a územní rozhodnutí dle § 108 odst. 1 a § 92 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný proto dle soudu zcela správně posoudil terasu jako přístavbu bytového domu, v důsledku čehož dospěl k patřičnému závěru, že tato přístavba podléhala územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení. Skutečnost, že žalobce setrvale považuje předmětnou terasu za „lehkou mobilní samonosnou konstrukci malých rozměrů ze dřeva a kovu, která je konstrukčně nezávislá na budově a která nepodléhá stavebnímu povolení ani ohlášení“ sama o sobě nijak nevyvrací právní kvalifikaci provedenou žalovaným. Žalobce v rámci odvolání toliko uvedl, že je přesvědčen, že terasa nepodléhá povolení podle § 103 stavebního zákona; neuvádí již však, jakou stavbou, terénní úpravou, zařízením či udržovací prací, jež dle tohoto ustanovení nevyžadují stavební povolení ani ohlášení, má terasa být. Nijak konkrétně tedy nevyvracel argumenty uvedené správními orgány, proč předmětnou terasu považují za přístavbu dokončené stavby. Zákonným znakem stavby pro účely stavebního zákona přitom dle soudu není její spojení se zemí pevným základem, nepřemístitelnost ani trvalost; stavbou je totiž podle stavebního zákona například také změna stavby, výrobek plnící funkci stavby či stavba dočasná. Obsah pojmů „stavba“ užitých v občanském zákoníku a ve stavebním zákoně je rozdílný. Krajský soud tedy považoval ad 1/ za splněnou podmínku; s ohledem na skutečnost, že stavba nebyla povolena před její realizací

a žalobce ani v průběhu řízení nepodal žádost o dodatečné povolení stavby, nebylo sporu o tom, že došlo také k naplnění podmínek ad 2/ a 3/.

[6] K obecně formulované žalobcově námitce, že podmínky pro odstranění stavby byly stanoveny nepřiměřeně, krajský soud konstatoval, že po odstranění povinnosti upravit balkónové dveře jako francouzské (původně uvedeno v podmínce č. 6 výroku prvostupňového správního rozhodnutí), neshledal, že by napadené rozhodnutí obsahovalo jakkoli nestandardní či nepřiměřené požadavky. Podmínku, že stavba má být odstraněna podle předloženého technologického postupu bouracích prací (č. 1) považoval za zcela standardní; jejím účelem je efektivní odstranění stavby s možností veřejnoprávního dohledu stavebního úřadu, což je legitimní požadavek. Soud považoval za účelné, aby nepovolená stavba byla odstraněna předem oznámeným způsobem. Spatřoval-li žalobce tuto podmínku nadbytečnou vzhledem k jednoduché skladbě terasy, nemělo pro něj splnění tohoto požadavku představovat nepřiměřenou zátěž, ať už co se týče odborné či časové náročnosti. Skutečnost, že žalobce považoval odstranění terasy za bagatelní, neznamena, že tak nebylo možné učinit způsobem rozporným s veřejným právem nebo nepřiměřeně zasahujícím do práv třetích osob; právě proto, aby k takové situaci nedošlo, bylo žádoucí ze strany stavebního úřadu vyžadovat návrh technologického postupu odstranění stavby. Co se týče podmínky odstranění stavby způsobem neohrožujícím provoz na přilehlých komunikacích (č. 4), její stanovení dle soudu není nijak vázáno na to, že odstraňovaná stavba musí nutně přímo přiléhat k pozemní komunikaci u předmětného bytového domu. Skutečnost, že tomu tak není, neznamena, že při činnosti související s jejím odstraňováním nemůže být provoz na této komunikaci ovlivněn. Je přitom zcela legitimní po žalobci požadovat, aby si při odstraňování nepovolené stavby počínal tak, aby tím nebyla ohrožena bezpečnost provozu na pozemních komunikacích přiléhajících k bytovému domu, pakliže by jich při odstraňování stavby bylo užito (při vynášení či vyvážení stavebního odpadu, umístění kontejneru či používání stavební techniky). Navíc žalobce neuvedl, zda vůbec, popř. čím konkrétně bylo tímto požadavkem zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv.

[7] Krajský soud se dále zabýval námitkami absentující výzvy dalším spoluvlastníkům bytového domu [osobám zúčastněným na řízení I) a II)] k vyjádření se ke stavbě předmětné terasy a nezohlednění výše jejich spoluvlastnických podílů na bytovém domu; proti jejich vypořádání krajským soudem však nebrojí kasační stížnost, protože toto zde není zevrubněji rozvedeno.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření k ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Konstatoval, že je nadále přesvědčen, že žalovaný napadeným rozhodnutím zkrátil jeho vlastnické právo a porušil rovnost stran; správní orgán měl postupovat vůči dotčeným osobám nestranně a vyžadovat od všech plnění jejich procesních povinností rovnou měrou, což nečinil. Pracovnice stavebního úřadu byla podjatá, neboť s ním jednala jiným způsobem než s ostatními vlastníky jednotek v domě; jeho námitka vůči ní přitom byla bezdůvodně a neodůvodněně zamítnuta [toliko převzetí žalobní argumentace]. Krajský soud se dle něj nevypořádal s jeho zásadní námitkou, že předmětná terasa není stavbou,

pokračování

která by podléhala povolení; zároveň však uvádí, že soud u této námitky vycházel ze subjektivních poznatků podjaté pracovnice stavebního úřadu. Následně stěžovatel rekapituluje průběh stavebního řízení a argumentaci krajského soudu vyslovenou v napadeném rozsudku.

[9] Nesouhlasí s posouzením terasy jako přístavby bytového domu, neboť se dle něj jedná o samostatnou venkovní stavbu; nedochází k půdorysnému rozšíření bytového domu, jelikož se jedná o venkovní prostor, který nemá obvodové stěny zajišťující tepelnou pohodu za nepříznivého počasí. Terasa tedy neplní stejnou funkci jako obytné místnosti; není ani konstrukčně spojena se stavbou bytového domu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela nepodloženě uvádí, že terasa je z dřevěných prken na ocelových stojkách vetknutých do obvodového zdiva; v napadeném rozsudku je přitom citován popis stavby z prvostupňového správního rozhodnutí, v němž je připuštěno, že terasa je pouze kotvena šrouby do obvodového zdiva a není tedy konstrukčně spojena s dosavadní stavbou. Nesouhlasí ani s tvrzením, že by terasa byla vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou; bytový dům je zcela provozně nezávislý na vzniklé terase, která nesplňuje ani funkční kritéria dosavadní stavby (neplní technické tepelné ani hygienické požadavky jako ostatní obytné a provozní místnosti bytového domu). Dle stěžovatele se v případě předmětné terasy jedná o samostatnou stavbu, kterou je možno podřadit i s ohledem na její velikost (cca 9 m²) pod stavbu dle § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona, která nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas; případně by mohla být posouzena maximálně jako stavba dle § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona, tj. stavba, u níž není vyžadováno stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu.

[10] Dále se domnívá, že povinnost předložit návrh technologického postupu odstranění stavby byla v projednávaném případě jeho zbytečným nadměrným zatěžováním. Nelogický a nelegitimní byl dle něj také požadavek, aby nedošlo k ohrožení provozu na přilehlých komunikacích; terasa totiž byla umístěna ve vnitrobloku a nepřiléhá k ní žádná komunikace, přičemž s ohledem na její konstrukci bylo logické, že nebude třeba využívat stavební techniku a vyvážet stavební odpad. Podotknul též, že stavební úřady vypracovávají svá rozhodnutí rutinně a bez ohledu na charakter dané věci. Zdůraznil přitom, že předmětnou terasu již odstranil.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření stručně uvedl, že krajský soud v napadeném rozsudku přesvědčivým a vyčerpávajícím způsobem vypořádal všechny námitky stěžovatele, přičemž v kasační stížnosti dle něj nejsou uvedeny žádné skutečnosti a okolnosti, které by vyvracely závěry soudu. Navrhnul proto kasační stížnost zamítnutou jako nedůvodnou.

[12] Osoby zúčastněné na řízení I) ani II) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Stěžovatel (implicitně) tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, když krajskému soudu vytýká, že se údajně nevypořádal s jeho zásadní námitkou, totiž že terasa není stavbou, která by podléhala povolení. Nejvyšší správní soud však tomuto tvrzení nemůže dát za pravdu. Krajský soud v napadeném rozsudku podrobně, srozumitelně a naprosto přezkoumatelně předložil logickou úvahu, proč předmětná terasa vyžadovala územní i stavební povolení (srov. jeho odst. [18] - [22]). Přdestřel, jaká jsou kritéria pro posouzení toho, zda určitá stavba je považována za samostatnou nebo přístavbu již existující stavby, přičemž shledal, že v projednávané věci se jedná právě o přístavbu (podléhající režimu stavby hlavní); následně posoudil, jaké nároky jsou kladeny z hlediska povolovacích procesů na stavbu hlavní (bytový dům), a naznal, že zbudování terasy vyžadovalo územní rozhodnutí i stavební povolení. Jestliže přitom soud dospěl k řádně odůvodněnému závěru, že se jedná o přístavbu dosavadní stavby, zároveň tím naprosto patřičným způsobem vypořádal argumentaci stěžovatele, že se jedná o samostatnou stavbu; nelze tedy přisvědčit tomu, že by se krajský soud touto námitkou vůbec nezabýval. Nadto je možno poukázat na tvrzení samotného stěžovatele, který v kasační stížnosti krajskému soudu na jednu stranu vytýká ignorování této jeho námitky, zároveň jej však současně kritizuje, že při jejím posouzení vycházel ze subjektivních poznatků podjaté pracovnice stavebního úřadu; je tedy zjevné, že sám stěžovatel zaregistroval prezentaci právního názoru soudu vyvracející jeho žalobní argumentaci, s níž však toliko nesouhlasí. Neztotožnění se s právním posouzením soudu však není důvodem nepřezkoumatelnosti jeho rozsudku.

[17] Co se týče stěžovatelem pouze opakovaných žalobních námitek (zkrácení jeho vlastnického práva a porušení rovnosti stran, nevyžádání plnění procesních povinností od všech spoluvlastníků rovnou měrou, podjatost pracovnice stavebního úřadu), Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o zcela obecné výhrady, jimiž se již zabýval krajský soud, a stěžovatel proti tomuto jeho vypořádání nikterak konkrétně nebrojí; toliko uvádí, že je o svých dříve formulovaných námitkách „nadále přesvědčen“. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na značnou míru obecnosti těchto tvrzení, stejně jako opakování argumentace vyslovené již v žalobě, poukazuje na to, že dle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, je *„žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto*

pokračování

závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.).“ Již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 90, proto zdejší soud vyslovil, že „řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky.“

[18] Jádrem kasační argumentace je tedy nesouhlas stěžovatele s posouzením terasy jako přístavby stavby hlavní (bytového domu), neboť se dle něj jednalo o samostatnou „venkovní“ stavbu. Stavební úřad provedl kontrolní prohlídku stavby (terasy) dne 19. 2. 2016 a následně její ohledání dne 21. 11. 2017 (srov. protokol – z kontrolní prohlídky ze dne 19. 2. 2016, protokol z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě ze dne 21. 11. 2017, včetně při nich pořízené fotodokumentace). Popsal ji jako „zaujímající převážnou část plochy uzavřeného dvora, přístupného ze společných prostor bytového domu, tj. z podesty v 1. NP. Podlaha terasy je umístěna nad plochou dvora a je tvořena dřevěnými deskami, které jsou nesené ocelovými trubkami kotvenými šrouby do obvodového zdiva. Terasa je opatřena pouze zábradlím bez svislé výplně. Přístup na terasu ze společných prostor je znemožněn odstraněním kliky přístupových dveří (k dispozici u stavebníka). Přístup na terasu je zajištěn z bytu p. U., a to dveřmi, které nahradily stávající okno orientované do dvorní části pozemku, tj. uzavřeného společného dvorku. Dešťové vody z teras stékají na plochu dvorku do stávající dvorní vpusti“.

[19] Dle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona „změnou dokončené stavby je přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou“. Již v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006 – 83, Nejvyšší správní soud zaujal názor k posouzení určité stavby jako přístavby (rodinného) domu; krajský soud v odkazované věci zastával názor, že stavby jsou „provozně propojeny tehdy, spojuje-li je účel využití k provozování, tedy vykonávání určité činnosti. Rodinný dům je přitom určen k obývání fyzickými osobami, resp. k rodinnému životu, naproti tomu garáž je určena k umístění automobilu.“ S tím se ovšem neztotožnil Nejvyšší správní soud, když naznal, že tento výklad by „vedl ke krajně pochybným závěrům, podle nichž by nebylo možné posoudit jako přístavbu prostory jako prádelny, dílny, kotelny apod. s poukazem na to, že nejsou určeny k bydlení (nýbrž k praní, kutění, topení), a to přestože by byly půdorysním rozšířením rodinného domu a bez ohledu na jejich komunikační propojení s rodinným domem. Nejvyšší správní soud je naproti tomu toho názoru, že rozhodujícím pro posouzení provozní propojenosti staveb není účel jejich využití, nýbrž existence či neexistence jejich komunikačního propojení. Jsou-li stavby (jejich části) jakýmkoli způsobem průchozí (dveřmi, chodbou, přístupem z jedné části stavby na plochu střechu druhé apod.), je dle jeho názoru nutno vycházet z toho, že provozní (funkční) propojení mezi nimi dáno je, a to bez ohledu na to, k jakému účelu ta která z nich slouží. Rovněž argumentaci pomocí terminologie občanského práva považuje Nejvyšší správní soud za nepřijatelnou, neboť otázka, zda je povolovaná stavba součástí či příslušenstvím stavby již existující, je pro posouzení jejího stavebně - právního charakteru zcela bez významu. Jedná se o dvě na sobě zcela nezávislé právní otázky.“ V rozsudku ze dne 17. 2. 2012, č. j. 5 As 13/2011 – 97, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „přístavba je změnou dokončené stavby, kterou se

stavba půdorysně rozšiřuje, a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou. Významná je zde podmínka provozního propojení přístavby a původní stavby. Při jejím nesplnění by obvykle šlo o přístavbu, ale (většinou) o samostatnou novou stavbu. Provozním (komunikačním) propojením se rozumí zejména otvor mezi původní stavbou a nově vzniklou částí; typicky dveře, okno.“ (shodně srov. pozdější rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 8 As 11/2012 – 47, či ze dne 12. 3. 2014, č. j. 6 As 120/2013 – 41). Týž názor Nejvyšší správní soud dále zopakoval např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2017, č. j. 6 As 312/2016 – 32, když uvedl, že „rozdíl mezi přístavbou stávající stavby a mezi (pouze přiléhající) stavbou novou spočívá prakticky jen v tom, že přístavba je s původní stavbou vzájemně provozně propojena, zpravidla dveřmi [srov. § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona], zatímco nová stavba nikoliv. Hmotově a z hlediska dopadu na práva vlastníků okolních pozemků však může mít přístavba zcela stejné parametry jako nová stavba.“ Dále v rozsudku ze dne 11. 7. 2019, č. j. 10 As 87/2018 – 28, Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je přístřešek přístavbou podle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona. V dané věci bylo „zjevné, že přístřešek navazuje na zeď rodinného domu, resp. nikoliv na jeho obytnou část, ale na dřevník, který je však s obytnou částí domu zevnitř propojen chodbou. Je rovněž patrné, že dřevník s rodinným domem na sebe konstrukčně navazují. (...) Pokud tedy přístřešek navazuje na stěnu dřevníku, navazuje tím i na celou stavbu rodinného domu. Střecha domu dále přechází v zastřešení proluky mezi dřevníkem a sklepem. NSS proto souhlasí s krajským soudem, že v případě přístřešku je splněna podmínka půdorysného rozšíření původní stavby o přístavbu. Není totiž pravda, že by mohl být dům půdorysně rozšířen jen tehdy, kdyby byl stavebně upraven samotný dřevník, jak se stěžovatel domníval. Zákon nestanoví způsob, jakým má být původní stavba půdorysně rozšířena, podstatná je pouze skutečnost, že původní stavba byla půdorysně rozšířena. (...) Z dřevníku do přístřešku ústí dvě okna. Stěžovatel sice namítá, že jde o okna o rozměrech 37 cm x 72 cm, která jsou navíc mřížkami rozdělena na menší okýnka o rozměrech 15 cm x 20 cm, to však nic nemění na tom, že tyto otvory umožňují propojení dřevníku s přístřeškem. Krajský soud ve svém rozsudku na praktických příkladech vysvětlil, jakým způsobem lze tohoto propojení využít. Rovněž konstatoval, že není podstatné, zda stěžovatel propojení využívá, ale že tuto možnost má. NSS se s tímto názorem ztotožňuje. (...) V tomto případě jsou dvě okna více než dostatečným propojením přístřešku a původní stavby. Stěžovatelova námitka, že přístřešek ani dřevník netvořily ani nyní netvoří obytnou část domu, a proto je lze jen stěží propojit se zbylou částí rodinného domu, proto není důvodná. NSS dospěl k závěru, že přístřešek je přístavbou rodinného domu, protože jej půdorysně rozšiřuje a je s ním provozně propojen. Pro účely posouzení, zda je potřeba vydat k vybudování přístřešku stavební povolení, proto bylo nutné chápat rodinný dům včetně dřevníku a přístřešek jako jednu stavbu.“

[20] Jestliže tedy stěžovatel staví svou argumentaci, že předmětná terasa byla samostatnou stavbou [dle § 79 odst. 2 písm. o), případně § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona], na tom, že 1/ jí nedocházelo k půdorysnému rozšíření bytového domu, jelikož se jednalo o venkovní prostor, 2/ nebyla vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, neboť bytový dům na ní byl provozně nezávislý a navíc nesplňovala funkční (tepelná, hygienická) kritéria dosavadní stavby, 3/ neplnila stejnou funkci jako hlavní stavba (její obytné místnosti), nelze těmito důvody s ohledem na výše citované závěry přisvědčit. Skutečnost, že terasa (představující půdorysné rozšíření dosavadní stavby – bytového domu) byla „venkovní“ stavbou, nehraje z hlediska posouzení její povahy jakožto samostatné stavby či přístavby jiné dokončené stavby naprosto žádnou roli. Podstatné je toliko to, že podlaha předmětné terasy (tvořená dřevěnými deskami) přímo a

pokračování

bezprostředně třemi ze svých čtyř stran navazovala na obvodové zdivo bytového domu (přiléhala k němu), přičemž byla celá nesena ocelovými trubkami, které byly přinejmenším šrouby nad úroveň terénu (dvora) ukotveny právě do zdiva bytového domu; lze tedy konstatovat, že k němu byla připojena montážní technologií. Co se týče tzv. provozního (funkčního) propojení, byl judikaturou již dříve vyvrácen stěžovatelův názor, že toto spočívá ve společném účelu či způsobu využívání (provozování) dotčených objektů; je tedy irelevantní, že stěžovatelův byt garantuje určité tepelné a hygienické kvality, jimiž terasa nedisponovala, stejně jako to, že byt slouží k neomezenému (celodennímu a celoročnímu) poskytování potřeb bydlení, kdežto terasa jen ke krátkodobé (vnějšími podmínkami omezené) rekreaci či trávení času. Za rozhodující skutečnost ohledně funkčního propojení se v judikatuře ustálila existence tzv. komunikačního propojení mezi danými stavbami; typicky se jedná o průchod, dveře, dostačující je přitom též okno. V projednávaném případě je naprosto zjevný úmysl stěžovatele svůj byt komunikačně propojit s jím zbudovanou terasou, když v bytě odstranil do dvora orientované okno a nahradil jej balkonovými dveřmi, jimiž bylo možné bez jakýchkoli obtíží vstoupit na terasu nacházející se ve (v zásadě) stejné výšce jako byla podlaha jeho bytu. Nadto, jakkoli není praktické využívání takového komunikačního propojení vůbec nezbytné (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, č. j. 10 As 87/2018 – 28), lze poukázat na to, že dle fotografií založených ve správním spise se na této terase (přístupné pouze z bytu stěžovatele) toto času nacházely květináče s drobnými dřevinami či pradelní šňůry, na nichž byly pověšeny oděvy.

[21] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že byly naplněny obě podmínky předpokládané § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, tedy půdorysné rozšíření dosavadní stavby a jejich vzájemné provozní propojení, pročez krajský soud (a před ním správní orgány) zcela správně posoudily předmětnou terasu jako přístavbu již dokončené (hlavní) stavby – bytového domu, k němuž byla tato ukotvena. Pokud byla ovšem daná terasa shledána přístavbou (součástí) jiné dosavadní stavby, nemohla logicky zároveň být (žádoucí) stavbou samostatnou, a tedy ani stěžovatelem tvrzenou stavbou dle § 79 odst. 2 písm. o), případně § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona, které nevyžadují stavební povolení. Lze tedy uzavřít, že ke zhotovení terasy bylo (s ohledem na stěžovatelem nikterak nezpochybňované parametry stavby hlavní – bytového domu) nezbytné stavební povolení dle § 108 odst. 1 i územní rozhodnutí dle § 92 odst. 1 stavebního zákona; jelikož tyto nebyly vydány, byly naplněny předpoklady § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona pro nařízení odstranění stavby.

[22] Stěžovatel dále opakuje výtku, že jemu uložená povinnost předložit návrh technologického postupu odstranění stavby (podmínka č. 1) byla pouze jeho zbytečným zatěžováním; nijak ovšem v kasační stížnosti nereaguje na argumentaci krajského soudu, který ji již přesvědčivým způsobem vypořádal. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s tím, že se jednalo o standardní a legitimní požadavek, aby byla stavba odstraněna způsobem, který bude stavebnímu úřadu předem znám, bude v souladu s veřejným právem a nebude nepřiměřeným způsobem zasahovat do práv třetích osob. Aprobovat lze také úvahu krajského soudu, že spatřoval-li stěžovatel tuto podmínku jako nadbytečnou vzhledem k jednoduchosti odstraňování dané stavby, nepředstavovalo pro něj předložení požadovaného návrhu technologického postupu nepřiměřenou zátěž.

[23] Pokud jde o požadavek neohrožení provozu na přilehlých komunikacích (podmínka č. 4), platí obdobně výše uvedené. Stěžovatel žádným konkrétním způsobem nepolemizuje s odůvodněním krajského soudu. Nejvyšší správní soud se s ním naopak ztotožňuje; skutečnost, že přímo terasa nepřiléhala k pozemní komunikaci u bytového domu, ještě sama o sobě neznámá, že při činnosti související s jejím odstraňováním nemohl být provoz na ní negativně dotčen. Není přitom rozhodně zjevné, jak tvrdí stěžovatel, že při demolici stavby nemohlo dojít k vyvážení stavebního odpadu; terasa byla zhotovena ze spousty dlouhých dřevěných desek a ocelových trubek, které po rozebrání bylo třeba nějakým způsobem odstranit ze společného dvora bytového domu. Je nábílední, že k transportu tohoto materiálu mohlo dojít skrze pozemní komunikaci přilehlou k bytovému domu. Nadto Nejvyšší správní soud přisvědčuje úvaze, že pokud byla dle stěžovatele takto stanovená podmínka zbytečná (neboť při odstraňování stavby nemohl ohrozit provoz na přilehlých komunikacích), tím spíše nemohlo být v jejím důsledku zasaženo do stěžovatelových práv nepřiměřeným zatížením nadbytečnou povinností.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyly naplněny stěžovatelem uplatněné kasační námitky, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

[26] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost a ani neshledal jiné důvody hodné zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu