



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

Bc. L. K., narozena dne X,
bytem X
zastoupena advokátkou JUDr. Jaroslavou Šichovou,
se sídlem Malířská 609/5, 170 00 Praha 7,

proti
žalovanému

Magistrát hlavního města Prahy,
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1,

za účasti

1. M. U.,
bytem X

2. Ing. M S.,
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2021, č. j. MHMP 1313926/2021,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 8, Odboru územního rozvoje a výstavby (dále jen „ÚMČ“, „stavební úřad“ či „Úřad“) ze dne 14. 10. 2020, č. j. MCP8 311433/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) bylo žalobkyni jako vlastníku stavby nařízeno odstranění stavby nazvané *„Nepovolené stavební úpravy provedené za účelem montáže nepovoleného zábradlí a změny užívání nepochozí střechy objektu „B“ na pochozí terasu „R. M.“, X* (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. X v katastrálním území X, jelikož je provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Zároveň bylo žalobkyni nařízeno uvedení do stavu, který byl kolaudován dne 4. 4. 2016 pod sp. zn. MCP8 032062/2016/OV.Kra, č. j. MCP8 042346/2016 (dále též „Kolaudační souhlas 1. etapa“).
2. Dále je zde uvedeno, že odstraňovaná část stavby obsahuje: *Nepovolené stavební úpravy provedené za účelem změny užívání nepochozí střechy objektu „B“ na pochozí terasu v následujícím rozsahu: Nepovolené zábradlí instalované převážně z vnější strany atiky po obvodu celé plochy části objektu „B“ R. M. (mimo části zábradlí povoleného na západní části objektu „B“, které je součástí povolené pochozí terasy z objektu „C“ v délce 2,5 m a která bude oddělena od nepochozí střechy objektu „B“ čtyřmi povolenými betonovými květníky tak, jak bylo kolaudováno v I. etapě); Truhlíky se zelení, umístěné po celém obvodu střechy objektu „B“; Dřevěné obložení atiky, na němž jsou truhlíky umístěny; Povrchy střechy objektu „B“ provedené za účelem nepovoleného užívání jako pochozí terasa; Dva schody umožňující přístup z objektu „A“ na střechu objektu „B“.* Dále byly výrokem II. stanoveny podmínky pro odstranění stavby a výrokem III. paušální částka náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 8. 2021, č. j. MHMP 1313926/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo k odvolání žalobkyně změněno shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu tak, že ve výrokové části rozhodnutí nepovolené stavební úpravy (pro přehlednost soudem shora zvýrazněné kurzívou), které se nařizuje odstranit, se vypouští. Ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného, jednání

4. Žalobkyně v žalobě namítá nezákonnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí a nesprávný procesní postup ÚMČ a žalovaného v řízení, které vydání nezákonných rozhodnutí předcházelo.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

5. Žalobkyně nejprve zrekapitulovala předchozí řízení vedená před ÚMČ.
6. Za prvé namítá, že podle jejího názoru nebylo rozhodnuto o námitce pana M. U. (zúčastněná osoba č. 1) týkající se navýšení stávající úrovně objektu o zábradlí nejasného provedení (str. 9 stavebního povolení ze dne 2. 10. 2012). Naopak, ÚMČ na str. 6 tohoto stavebního povolení uvádí, že uskutečněním stavby nebo jejím užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštní předpisy. Na téže straně je zároveň uvedeno, že projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, je úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a splňuje obecné technické požadavky na výstavbu.
7. Za druhé žalobkyně namítá, že stavba byla provedena podle projektové dokumentace projektanta Ing. T. D., č. 49814 (dále jen „Projektová dokumentace“), která byla ověřena stavebním úřadem dne 10. 12. 2014, v níž je zakresleno ochranné zábradlí o výšce 1 m po celé délce terasy a je zde rovněž uvedena nová skladba střechy „B“ pod bodem S6, která je projektována jako pochozí. Závěrečná kontrolní prohlídka byla provedena dne 29. 3. 2016 s tím, že stavba je provedena v souladu s vydaným povolením, a 4. 4. 2016 byl vydán kolaudační souhlas. Tedy materiálové složení střechy objektu „B“ i ochranné zábradlí po celé délce střechy objektu „B“ je zakresleno ve schválené Projektové dokumentaci, přičemž s námitkou účastníků řízení p. M. U. a p. A. U. týkající se zábradlí se ÚMČ ve svém stavebním povolení ze dne 2. 10. 2012 ani později nevypořádal ani o ní nerozhodl. Podle žalobkyně tedy k možnosti užívat celou střechu jako pochozí stačilo zahájit řízení o změně v účelu užívání stavby, jelikož střecha objektu „B“ dle svého materiálového složení odpovídá schválené Projektové dokumentaci, podle níž byla projektována jako pochozí. V této dokumentaci rovněž bylo zakresleno zábradlí po celé délce terasy, aby byla dodržena požadovaná bezpečnostní opatření pro pochůzné plochy stavby.
8. Za třetí žalobkyně uvádí, že u ÚMČ podala Oznámení o změně v účelu užívání stavby ze dne 17. 3. 2017 (dále jen „Oznámení“), avšak ÚMČ jej v rozporu s § 126 a násl. stavebního zákona neprojednal a rozhodl o něm až ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, tedy 3,5 roku po jeho podání. ÚMČ zamítl žádost žalobkyně o změnu v užívání části stavby (rozhodnutím ze dne 6. 10. 2020, č. j. MCP8 310574/2020), přičemž k odvolání žalobkyně bylo toto rozhodnutí rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 9. 2021, č. j. MHMP 1337748/2021, zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Stavebnímu úřadu bylo vytknuto, že pochybil, když se neřídil postupem podle § 127 odst. 4 stavebního zákona, a neprojednal Oznámení v řízení a nevyzval žalobkyni k předložení dokladů, ze kterých bude zřejmé, že navržená změna neohrozí životy a bezpečnost na stavbě a vlastníky sousedních pozemků. ÚMČ je povinen oznámenou změnu v užívání projednat v řízení. Žalovaný k tomu v posledním odstavci na str. 5 tohoto rozhodnutí uvedl, že „... zábradlí při změně v účelu užívání celé plochy střechy na střešní terasu je nutné.“ Uvedené změny navrhované v Oznámení zasahují toliko do sféry žalobkyně, když zvyšují bezpečnost stavby a zároveň jsou učiněny za účelem dodržení příslušných předpisů [§ 58 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, pražské stavební předpisy (dále jen „PSP“)]. Do práv majitelů sousední stavby (p. M. U. a p. A. U.) zasahují tyto změny pouze v míře přiměřené poměrům. Správní orgány tak neodůvodněně upřednostnily zájem těchto osob, zatímco opomenuly zkoumat podmínky pro zahájení a pokračování v řízení o odstranění stavby a bagatelizovaly tak oprávněné zájmy žalobkyně.
9. Za čtvrté v průběhu řízení správní orgány nepostupovaly v souladu s podmínkami stanovenými správními předpisy, zejm. nesprávně posoudily předpoklady pro zahájení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

řízení o odstranění stavby. Podle žalobkyně nelze vyžadovat stavební povolení tam, kde je nevyžaduje stavební zákon, přičemž odkazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016-56. Žalovaný se tedy v napadeném rozhodnutí nevypořádal s tím, zda lze předmětné zábradlí považovat za stavbu, která by podléhala povolení nebo ohlášení. Proto nebyly splněny zákonné podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona, neboť konstrukce zábradlí podle stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení [§ 103 odst. 1 písm. e) bod 14. stavebního zákona]. V této souvislosti žalobkyně naopak odkazuje na § 58 PSP a § 27 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, podle nichž se všechny pochůzné plochy stavby, kde je nebezpečí pádu osob nebo zvířat a k nimž je možný přístup, musí opatřit ochranným zábradlím, popř. jinou zábranou. Nepochozí část střechy je v daném případě oddělena od pochozí části jen truhlíky, a tudíž na nepochozí část střechy je možný přístup a bez dalšího zabezpečení zábradlím by se žalobkyně dopustila porušení své povinnosti vyplývající z právních předpisů a rizika možné odpovědnosti za újmu na zdraví.

10. Za páté žalobkyně dále namítá, že konstrukce zábradlí nepřesahuje nad pozemek parc. č. X, k.ú. X, a to s odkazem na geometrický plán č. 4133-17/2015 pro změnu obvodu budovy, vyhotovený Ing. V. B. dne 5. 11. 2015 a schválený dne 5. 11. 2015 katastrálním úřadem pro hl. m. Prahu, kat. pracoviště Praha, z něhož je patrné, že mezi zdí objektu „B“ stavby a hranicí pozemku parc. č. X, k.ú. X, je pás o šířce cca 0,4 m, který náleží k pozemku parc. č. Y, nad kterým je zároveň umístěna konstrukce zábradlí podél hranice části stavby sousedící s pozemkem parc. č. X, k.ú. X.
11. Za šesté bylo podle žalobkyně zábradlí zakresleno v Projektové dokumentaci a v rámci řízení o povolení stavby s ním bylo počítáno. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal s tím, zda zábradlí nebylo schváleno v rámci Projektové dokumentace a zda tak nebylo možné rozhodnout v zahájeném řízení o změně v užívání stavby, o které nebylo ke dni vydání rozhodnutí o odstranění stavby rozhodnuto. Projektová dokumentace podle žalované navrhuje zábradlí, avšak ne v provedení, ve kterém bylo zhotoveno. To však nečiní podle názoru žalobkyně zábradlí nepovolenou stavbou. Jedná se tak o nepřipustný přepjatý formalismus ze strany správních orgánů (např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19).
12. Za sedmé žalobkyně uvádí, že „vyšla vstříc Úřadu“ a podala žádost o dodatečné stavební povolení tak, aby co nejdříve bylo zábradlí aprobováno, buď v řízení o změně v užívání stavby na základě Oznámení, nebo dodatečným stavebním povolením, ač měla za to, že postačí pouhé dodatečné rozhodnutí o změně v užívání stavby. Žádost však byla zamítnuta.
13. Žalobkyně shrnula, že zábradlí bylo instalováno plně v souladu s právními předpisy, v souladu s Projektovou dokumentací schválenou Úřadem a v souladu s příslušnými bezpečnostními předpisy, zejm. PSP. Žalovaný tedy skutečnosti v řízení zjistil nedostatečně, nebo v rozporu se zákonem, napadené rozhodnutí nebylo vydáno v souladu s právními předpisy, předcházející řízení bylo vedeno nesprávně a bylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces, zejm. vedení stavebního řízení v souladu se všemi základními zásadami. Dále odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 k povaze a přiměřenosti zásahů státu do práv jednotlivce.
14. Žalobkyně navrhla napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí ÚMČ zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení a přiznat žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ustanovení § 103 stavebního zákona taxativně vyjmenovává stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 dopadá na stavbu oplocení, přičemž účelem oplocení je zabezpečení nebo omezení vstupu na pozemek. O tento případ se však nejedná. Předmětem je zábradlí, které je stavebním prvkem a současně základním prvkem ochrany osob před pádem a zřizuje se jako trvalá součást budov, mostů, komunikací a veřejně přístupných míst. S odkazem na § 58 nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy (PSP) stanovuje, v jakých případech musí nebo nemusí být zřízeno ochranné zábradlí. Podle odst. 1 je zde povinnost okraj pochozí plochy stavby, před níž je volný prostor a k němuž je možný přístup, opatřit ochranným zábradlím, popř. jinou zábranou plnící funkci ochrany před pádem osob. V dané věci není nařízeno odstranění zábradlí na okraji pochozí plochy, ale na okraji nepochozí ploché střechy dvorního objektu ubytovacího zařízení rezidence, tedy plochy, která není určena k pobytu osob. Zábradlí je tedy nepovolenou stavební úpravou dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, která ale nesplňuje podmínky stanovené § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, pro které by nevyžadovala stavební povolení ani ohlášení. Jedná se o stavební úpravu, která mění vzhled stavby a způsob užívání, a která podléhá stavebnímu povolení, neboť ji nelze podřadit ani pod § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Byly tedy splněny podmínky pro to, aby stavební úřad zahájil řízení o odstranění nepovolené stavební úpravy – zábradlí.
16. Podle názoru žalovaného je od samého počátku cílem žalobkyně změnit nepochozí střechu dvorního objektu na terasu pro hosty ubytovacího zařízení, která vyžaduje opatření ochranným zábradlím na jejím okraji, o čemž svědčí i podaná žádost o změnu v užívání střechy na terasu a instalaci zábradlí ze dne 17. 3. 2017.
17. Povinností žalobkyně jako vlastníka budovy je, aby byla užívána v souladu s kolaudačním souhlasem. K důkazu předloženému až v žalobě (že přesah zábradlí je realizován stále na pozemku žalobkyně) žalovaný uvádí, že obvodová zeď dvorního traktu, která stojí na hranici s pozemkem parc. č. X k.ú, X, nikdy nebyla zpochybněna ze strany žalobkyně ani vlastníků dotčeného pozemku. Samotná skutečnost nemá ani nemůže mít vliv na dokončení řízení o odstranění zábradlí a nařízení odstranění stavby za situace, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o zastavení řízení o jejím dodatečném povolení. Odpadl by toliko doklad prokazující oprávnění provést zábradlí nad sousedním pozemkem.
18. Žalovaný dále uvádí, že nelze považovat za povolené zábradlí, které nebylo z jakýchkoliv důvodů fakticky provedeno v rozsahu ověřené projektové dokumentace na základě rozhodnutí o povolení stavby, ale následně na již dokončené stavbě na základě kolaudačního souhlasu a na jiném místě a jinak. Kolaudační souhlas deklaruje dokončení stavby. Pokud v průběhu užívání stavby dojde ke změně stavby, jedná se o změnu dokončené stavby (přístavba, nástavba, stavební úprava) ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona bez ohledu na to, zda již byla jednou povolena a stavebník upustil od její realizace.
19. Závěrem žalovaný k námitce žalobkyně konstatuje, že stavební zákon dodatečné rozhodnutí o změně v užívání stavby nezná. Pokud je, jako v tomto případě, změna v užívání stavby nebo její části podmíněna změnou dokončené stavby (provedením zábradlí), která vyžaduje povolení nebo ohlášení a již byla provedena, je nutné vést nejprve řízení o dodatečném povolení nepovolené stavební úpravy, jehož výsledkem může být jeho dodatečné povolení k požadované změně užívání střechy na terasu.

20. Žalovaný tedy navrhl žalobu zamítnout.
21. Podáním ze dne 17. 5. 2023 žalobkyně navrhla, aby soud usnesením vyslovil, že pan M. U. a paní M. S. nejsou osobami zúčastněnými na řízení, s tím že nesplňují materiální podmínku pro to, aby byly osobami zúčastněnými na řízení, neboť zábradlí u části terasy na objektu B stavby přímo nezasahuje do sféry pana U., paní S. ani jiných vlastníků sousedních pozemků.
22. Soud nařídil ve věci jednání, které proběhlo dne 24. 5. 2023, při kterém účastníci řízení setrvali na svých postojích.
23. M. U., jako osoba zúčastněná na řízení ve věci uvedl, že žalobkyně v domě provozuje penzion, jeho hosté využívají střechu ke své rekreaci, ze střechy na jeho pozemek odhazují nedopalky.

III.

Posouzení žaloby

24. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Městský soud předně nerozhodl o návrhu žalobkyně na vyloučení osob zúčastněných na řízení, neboť žalobkyně není oprávněna takový návrh podat, jelikož v soudním řádu správním tento procesní institut neexistuje. Podání ze dne 17. 5. 2023 soud posoudil jako podnět k přezkoumání důvodů, pro něž byly tyto osoby poučeny o možnosti uplatnit v řízení svá práva.
26. Podle § 34 odst. 1 s.ř.s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, *které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydaným rozhodnutím*. Zákonná úprava stanoví dvě podmínky pro uplatnění práv osob zúčastněných na řízení. Prvou – materiální podmínkou – je, že tato osoba je vydaným rozhodnutím přímo dotčena na svých právech. M. S. a M. U. jsou spoluvlastníky pozemku parc. č. X, zapsaného na listu vlastnictví č. X pro obec X, katastrální území X. Jde o pozemek bezprostředně sousedící s pozemky žalobkyně, přičemž sporné zábradlí je nainstalováno tak, že jeho konstrukce do pozemku parc. č. X zasahuje. Tím má městský soud materiální podmínku účasti na řízení za splněnou.
27. Druhou je podmínka formální – a sice že osoba dotčená na právech se do řízení jako osoba zúčastněná přihlásí, jelikož obě osoby tak učinily; podáním ze dne 23. 2. 2022 M. U. (č.l. 41) a ze dne 28.2.2022 M. S. (č.l. 42), byla i tato podmínka splněna.
28. Soud vycházel z následující právní úpravy ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu:
29. Podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“): *„Stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

30. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona: „*Stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*“
31. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona: „*Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení. Bude-li předmětem dodatečného povolení dokončená stavba uvedená v § 119 odst. 1, může stavební úřad po ověření splnění podmínek podle § 122 odst. 3 na žádost stavebníka současně samostatným výrokem rozhodnout o povolení užívání stavby a případně stanovit podmínky pro její užívání.*“
32. Podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“): „*Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*“
33. Soud uvádí, že námitky žalobkyně jsou zaměřeny na otázku týkající se oprávněnosti montáže předmětného „zábradlí“, resp., zda bylo či nebylo povoleno podle Projektové dokumentace ověřené dne 10. 12. 2014, s tím, zda se vlastně vůbec jedná o stavbu, která by podléhala stavebnímu povolení nebo ohlášení, jak argumentuje žalobkyně s odkazem na § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona týkající se „oplocení“ [nyní § 103 odst. 1 písm. f) bod 13 téhož zákona].
34. Soud uvádí, že z níže uvedených důvodů námitky neshledal důvodnými, a že souhlasí s názorem žalovaného, že celým případem se jako červená nit line snaha žalobkyně změnit nepochozí střechu objektu „B“ na terasu pro hosty svého ubytovacího zařízení. Uvedené námitky budou tedy vypořádány souhrnně.
35. K průběhu stavebního řízení a ke skutečnostem zjištěným soudem ze žalovaným předloženého správního spisu, resp. z prvostupňového a napadeného rozhodnutí, lze uvést následující:

36. Stavební úřad obdržel dne 6. 3. 2017 a 13. 3. 2017 pod č. j. MCP8 033009/2017 podání vlastníků sousedních pozemků parc. č. Z a X v k.ú. X, spočívající ve stížnosti a zároveň v žádosti o prověření montáže nepovoleného zábradlí na střechu sousedního objektu „B“ R. M., doložené fotodokumentací. Dne 20. 3. 2017 pod č. j. MCP8 040446/2017 žalobkyně učinila podání „*Oznámení o zamýšlené změně v užívání stavby R. M...*“, spočívající ve změně účelu užívání střechy dvorního objektu „B“, který navazuje na objekt „A“ a objekt „C“, a dále v ohrazení střechy objektu „B“ zábradlím. Dne 4. 4. 2017 proběhla kontrolní prohlídka, ze které byl sepsán protokol. Bylo zjištěno, že předmětný záměr vlastníka stavby (žalobkyně) byl již proveden, a to bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Žádost žalobkyně ze dne 20. 3. 2017 se tím stala bezpředmětnou, neboť se jednalo o stavební úpravy již dokončené. Dále byly zjištěny rovněž další stavební úpravy, provedené bez povolení, bez projednání s vlastníky sousedních pozemků a v rozporu s vydaným společným rozhodnutím, jak podrobněji vymezeno. Stavební úřad proto dne 21. 4. 2017 zahájil z moci úřední řízení o odstranění stavby a poučil vlastníka stavby o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby.
37. Podle prvostupňového rozhodnutí bylo v průběhu společného řízení na základě jednání s účastníky odstoupeno od návrhu pochozí terasy na přístavbě mezi objekty „A“ a „B“ a tato část byla navržena jako nepochozí střecha, zároveň bylo upuštěno od vybudování dvou schůdků z této části střechy objektu „B“ do otvoru pro tzv. francouzské okno objektu „A“ a před tímto okenním otvorem bylo navrženo bezpečnostní zábradlí zamezující vstup na střechu. Takto byly úpravy povoleny a všemi stranami akceptovány společným rozhodnutím ze dne 2. 10. 2012, sp. zn. MCP8 087499/2011/OV.Pet, č. j. MCP8 114132/2012.
38. Dne 4. 4. 2016 byl vydán Kolaudační souhlas 1. etapa. Žalobkyně požádala dne 22. 5. 2017 o nespecifikovanou změnu užívání stavby, kterou stavební úřad posoudil jako žádost o dodatečné povolení stavebních úprav spojených se změnou účelu užívání ploché střechy objektu „B“ na terasu, když tato žádost byla podána po oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby s poučením o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad proto přerušil řízení o odstranění stavby a vedl řízení o dodatečném povolení stavby, a vyzval žalobkyni k doplnění žádosti, neboť ta neobsahovala všechny požadované náležitosti, poučil ji o následcích neodstranění nedostatků ve lhůtě a řízení přerušil. K žádosti žalobkyně byla tato lhůta dvakrát prodloužena, ke třetí žádosti byla vydána výzva k účasti na kontrolní prohlídce dne 3. 8. 2018 za účelem ověření faktického stavu stavby. Žalobkyně své podání nedoplnila, neprokázala, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona, že jejím uskutečněním nebo užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení nebo zvláštními předpisy, proto stavební úřad stavbu dodatečně nepovolil a usnesením ze dne 15. 8. 2018, č. j. MCP8 281637/2018, řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Odvolání žalobkyně bylo rozhodnutím odvolacího orgánu zamítnuto a napadené usnesení potvrzeno. Stavební úřad pokračoval v řízení o odstranění stavby a žalobkyni podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranění ve shora specifikovaném rozsahu nařídil.
39. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že v průběhu společného řízení bylo odstoupeno od návrhu pochozí terasy na přístavbě mezi objekty „A“ a „B“ a tato část byla navržena jako nepochozí střecha, kdy tyto úpravy byly povoleny a všemi stranami akceptovány

společným rozhodnutím ze dne 2. 10. 2012, sp. zn. MCP8 087499/2011/OV.Pet, č. j. MCP8 114132/2012.

40. Soud tedy předesílá, že pokud tedy měla být střecha nepochozí (viz společné rozhodnutí ze dne 2. 10. 2012), nemělo žádný význam instalovat na ni zábradlí, jelikož nebyl důvod se domnívat, že bude vůbec nějak využívána (jako pochozí).
41. Soud odkazuje na závěry žalovaného, který v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že pokud vlastník stavby nebo stavebník splňuje předpoklady podle § 129 odst. 2, 3 stavebního zákona, nelze vydání dodatečného povolení odepřít, neboť na něj má právní nárok. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz níže) nicméně v řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona důkazní břemeno leží vždy na straně stavebníka nebo vlastníka stavby.
42. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108: *„Již samotným zařazením řízení podle § 129 odst. 3 do stavebního zákona totiž zákonodárce zřetelně normoval, že nezákonně realizované stavby mohou být za splnění určitých podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 2 téhož zákona. [...] Na stavebníka nebo vlastníka stavby, který žádá o dodatečné povolení stavby, je toliko přeneseno důkazní břemeno; je tedy na něm, aby prokázal, že skutečně došlo ke splnění podmínek vymezených v § 129 odst. 2 stavebního zákona.“*
43. Rovněž lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108: *„Pokud v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v uvedeném ustanovení, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně.“*
44. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101: *„[...] Stavebník proto musí v řízení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázat, že stavba není mimo jiné umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem. Dodatečné povolení pak může být vydáno v řízení, jež je podle stavebního zákona koncipováno jako řízení návrhové. Je tedy věcí stavebníka, aby prokázal splnění podmínek, s nimiž stavební zákon spojuje možnost dodatečného povolení stavby. Tato otázka je v řízení o odstranění stavby otázkou předběžnou, do jejíhož vyřešení stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší.“*
45. Soud pro ilustraci uvádí znění § 88 odst. 1 písm. b) „starého“ stavebního zákona [zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]: *„Stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.“*
46. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32: *„Ve vztahu k institutu odstranění stavby, respektive dodatečného povolení stavby, je nutno předně poznamenat, že dle konstrukce citovaného § 88 odst. 1 písm. b) stavebního*

zákona má být stavba postavená bez stavebního povolení zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 - 26, publikovaný pod č. 804/2006 Sb. NSS). Řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je řízením zahájeným z moci úřední, jehož výsledkem je buď nařízení odstranění stavby, nebo její dodatečné povolení (neprobíhají tedy dvě paralelní řízení – jedno o odstranění stavby a jedno o dodatečné povolení stavby – ale řízení jediné, které může vyústit ve dvě různá rozhodnutí). K tomu lze dodat, že dle konstantní judikatury správních soudů důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby (stavebník).“

47. Žalobkyně v dané věci neprokázala splnění povinností vyplývajících z § 129 odst. 3 stavebního zákona a z tohoto důvodu bylo řízení o dodatečném povolení stavby zastaveno a bylo pokračováno v přerušném řízení o odstranění stavby. Stavební úřad dále nemohl postupovat jinak, než odstranění stavby nařídit, neboť v daném případě se jednalo o nepovolené zábradlí. Pokud by bylo zábradlí povoleno, nebyl by důvod pro zahájení řízení o odstranění zábradlí a žalobkyně by nežádala o jeho dodatečné povolení.
48. Rovněž je třeba vzít v potaz rozdíl mezi „oplocením“ podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona [nyní § 103 odst. 1 písm. f) bod 13 téhož zákona], které nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, a „zábradlím“. Jak uvádí žalovaný, „zábradlí“ je stavebním prvkem a současně základním prvkem ochrany osob před pádem a zřizuje se jako trvalá součást budov, mostů, komunikací a veřejně přístupných míst. Naproti tomu účelem „oplocení“ je zabezpečení nebo omezení vstupu na pozemek. Odkaz žalobkyně na úpravu „oplocení“ podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona (v tehdy účinném znění) je tak nepřipadný.
49. Žalovaný rovněž správně poukázal na to, že provedením nepovoleného zábradlí na pozemku, který není ve vlastnictví žalobkyně, došlo zásadním způsobem k zásahu do výkonu vlastnických práv vlastníků sousedního pozemku parc. č. X k.ú. X. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19: „Rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezabavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“ Na závěry tohoto nálezu lze odkázat rovněž k námitce žalobkyně k povaze a přiměřenosti zásahů státu do práv jednotlivce, neboť v daném případě došlo v první řadě k závažnému zásahu do práv nikoliv žalobkyně, ale právě vlastníků sousedních pozemků.
50. K námitkám ohledně nesprávného postupu stavebního úřadu v řízení podle názoru soudu stavební úřad nepochybil, pokud postupoval tak, že poté, co byl dne 4. 4. 2016 vydán

Kolaudační souhlas 1. etapa a kdy žalobkyně požádala dne 22. 5. 2017 o nespecifikovanou změnu užívání stavby, posoudil ji jako žádost o dodatečné povolení stavebních úprav spojených se změnou účelu užívání ploché střechy objektu „B“ na terasu, s odůvodněním, že tato žádost byla podána po oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby s poučením o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad proto správně přerušil řízení o odstranění stavby a vedl řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobkyni vyzval k doplnění žádosti, která neobsahovala všechny požadované náležitosti, řádně ji poučil o následcích neodstranění nedostatků ve lhůtě a řízení přerušil. K žádosti žalobkyně lhůtu dvakrát prodloužil, ke třetí žádosti vydal výzvu k účasti na kontrolní prohlídce na den 3. 8. 2018 za účelem ověření faktického stavu stavby. Jelikož žalobkyně své podání nedoplnila a tím tedy neprokázala, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona, že jejím uskutečněním nebo užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení nebo zvláštními předpisy, stavební úřad v souladu se zněním zákona stavbu dodatečně nepovolil a řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil. Následně stavební úřad pokračoval v řízení o odstranění stavby, přičemž žalobkyni nařídil odstranění předmětné stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť byly splněny podmínky tohoto ustanovení.

51. Soud souhlasí s tím, co uvádí žalovaný v napadeném rozhodnutí: „[...] Zastavené návrhové řízení o dodatečném povolení stavby bylo důvodem pro pokračování přerušného řízení o odstranění stavby s tím, že stavební úřad nemá v takovém případě jinou možnost, než odstranění stavby nařídít.“
52. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č. j. 6 As 43/2004-101: „Pokud v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. vlastník stavby po podání žádosti o dodatečné povolení stavby nepředloží ve lhůtě stanovené stavebním úřadem podklady a doklady tímto orgánem vyžadované, stavební úřad nařídí odstranění stavby.“
53. Stavební úřad tedy postupoval správně, neboť, jak již bylo uvedeno výše, v řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona leží důkazní břemeno na straně stavebníka nebo vlastníka stavby. Jelikož žalobkyně neprokázala splnění povinností vyplývajících z § 129 odst. 3 stavebního zákona, bylo řízení o dodatečném povolení stavby zastaveno. Z tohoto důvodu bylo pokračováno v přerušném řízení o odstranění stavby. Stavební úřad neměl v takovém případě jinou možnost, než odstranění stavby nařídít.
54. Žalobkyní namítaná pochybení (nedostatečná identifikace počtu truhlíků, jaké dřevěné obložení a jaké dva schody je třeba odstranit) žalovaný v napadeném rozhodnutí korigoval („vyjmul“) výrokem ohledně rozsahu toho, co má být odstraněno, s odůvodněním, že „stavební úřad v oznámení o zahájení řízení vymezil předmět řízení o odstranění jen na stavbu zábradlí, přičemž ze spisu není zřejmé, co bylo důvodem rozšíření předmětu řízení tak, že bylo nařízeno rovněž odstranění v rozhodnutí blíže specifikovaných truhlíků se zelení, dřevěného obložení atiky, povrchů střechy objektu „B“ a dvou schodů. Stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 21. 4. 2017 neoznámil výše uvedený rozsah odstraňované stavby, čímž neumožnil žalobkyni požádat o dodatečné povolení. Odvolací správní orgán toto změnou rozhodnutí napravil, tedy výše uvedené stavební úpravy, které stavební úřad neoznámil v řízení o odstranění stavby, vyjmul. Učinil tak proto, že v případě truhlíků pro okrasné dřeviny tyto nejsou stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona.“

55. Rovněž lze souhlasit s názorem žalovaného, že „Pokud se týká povrchů střechy objektu „B“, pak stavební úřad, pokud zahájí nové řízení o odstranění označené stavební úpravy, musí přistoupit k vysvětlení, co považuje za „povrchy střech objektu „B““ a prokázat, že se jedná o skladbu střechy, která je provedena v rozporu s výše uvedenou změnou stavby před dokončením, která navrhuje skladbu střechy „B“ zakončenou betonovou dlažbou na podložkách. Zde lze odkázat na odvolací námitku žalobkyně, že z ničeho nevyplývá, že by střecha objektu „B“ měla v části pochozí a nepochozí jinou skladbu materiálu, s čímž se odvolací orgán ztotožnil, když projektové dokumentace navrhuje jednotnou konstrukční skladbu rovné střechy objektu „B“. Nicméně odvolací orgán nesouhlasí s tím, že stavba byla provedena podle ověřené projektové dokumentace s datem 10. 12. 2014, kde je zakresleno zábradlí o výšce 1 m po celé délce terasy. Tato projektová dokumentace neobsahuje návrh řešení umístění provedeného zábradlí. Daná dokumentace nenavrhuje umístění a technické řešení osazení provedeného zábradlí, které je předmětem přezkoumávaného rozhodnutí. Jedná se tedy o nepovolené zábradlí a stavební úřad jej správně nařídil odstranit.“
56. Žalovaný vysvětlil, že v dané věci není nařízeno odstranění zábradlí na okraji pochozí plochy, ale na okraji nepochozí ploché střechy dvorního objektu ubytovacího zařízení rezidence, tedy plochy, která není určena k pobytu osob.
57. K další námitce žalobkyně soud uvádí, že uplatněné námitky p. M. U. a p. A. U. jsou vymezeny na str. 5 prvostupňového rozhodnutí a stavebním úřadem byly vypořádány na str. 6 tohoto rozhodnutí, k čemuž soud nemá výhrad.
58. Dojmy žalobkyně v tom směru, že „vyšla vstříc Úřadu“ a podala žádost o dodatečné stavební povolení, ač se domnívala, že postačí pouhé dodatečné rozhodnutí o změně v užívání stavby, jsou v dané věci irelevantní.
59. K poukazu žalobkyně na rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2021, č. j. MHMP 1337748/2021, lze uvést, že s ohledem na zásadu, že soud vychází při rozhodování ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), nelze k uvedenému přihlídnout.
60. Ze shora uvedených důvodů soud závěrem shrnuje, že v řízení neshledal nedostatečná skutková zjištění či zjištění učiněná v rozporu se zákonem, přičemž napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, předcházející řízení bylo vedeno správně a nebylo porušeno právo žalobkyně na spravedlivý proces, kdy zejm. stavebního řízení bylo vedeno v souladu se všemi základními zásadami. Soud rovněž neshledal žalobkyní tvrzený „nepřípustný přepjatý formalismus“ ze strany správních orgánů.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V souzeném případě měl úspěch žalovaný správní orgán, kterému však žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. května 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.