



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobců: a) Ing. Š. O., PMP  
b) Ing. M. O.  
oba zastoupeni advokátem Mgr. Bc. Michalem Hessem  
se sídlem Národní 28, Praha 1

proti

žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy  
se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1

za účasti: 1) J. M.  
2) L. M.  
oba zastoupeni advokátem Mgr. Lukášem Krumlem  
se sídlem Panská 1, Praha 1

3) Mgr. M. N.

4) Ing. J. N.

oba zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Mrázkem  
se sídlem Pod Klaudiánkou 4a, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2023 č. j. MHMP 1475709/2023

takto:

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

**Odůvodnění:**

*I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány*

1. Žalobci se žalobou domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného specifikovaného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 3. 2022, č. j. P12 1288/2022 OVY (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuta žádost žalobců o dodatečné povolení změny stavby rodinného domu spočívající ve stavební úpravě rodinného domu s vsakovacím zařízením a stavební úpravě garáže s dílnou se změnou v užívání na společenskou místnost pro scházení širšího okruhu rodiny a soukromých návštěv (dále jen „stavební záměr“). Žalobci v žalobě navrhli i zrušení prvostupňového rozhodnutí.
2. Soud ze správního spisu zjistil, že dne 6. 3. 2015 podali žalobci stavebnímu úřadu žádost o dodatečné povolení stavebního záměru, na jejímž základě vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým stavební záměr povolil. Toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. MHMP 330697/2021 (dále jen „předchozí rozhodnutí“) a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Stavební úřad poté vydal výzvu ze dne 28. 6. 2021, č. j. P12 25811/2021 OVY (dále jen „výzva“) adresovanou žalobcům k odstranění nedostatků jejich žádosti, konkrétně *„k úpravě projektové dokumentace tak, aby byl dostatečně a trvale zamezen přístup na střechu přístavby a aby byla dostatečně zajištěna ochrana práv a oprávněných zájmů všech účastníků řízení“* a současně řízení přerušil. Stavební úřad od žalobců obdržel podání ze dne 13. 10. 2021 nazvané *„úprava – doplnění předložené projektové dokumentace“* doplněné poté ještě o vyjádření ze dne 21. 12. 2021. Následně vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí. Žalobci podali proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že předmětem řízení o odstranění nepovolené stavby, resp. o žádosti žalobců o dodatečné povolení je i změna střešní krytiny na části stavby původní garáže, neboť dle posledního kolaudovaného stavu byla původní střešní krytina z vlnitého eternitu a nyní je po zateplení z izolační (pochozí) fólie, přičemž odstranění původní krytiny podléhalo ohlášení stavebnímu úřadu, jelikož starý eternit obsahoval azbest (§ 128 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). „Zábrana proti pádu osob“ byla dle aktualizované verze projektové dokumentace na východní straně střechy zakreslena jako mobilní, přičemž z fotodokumentace přiložené k protokolu z kontrolní prohlídky vyplývá, že jsou použity dílce mobilního oplocení osazené v betonových patkách, a jde tedy o výrobek plnící funkci stavby vyžadující s ohledem na § 2 odst. 3 stavebního zákona povolení umístění. Tudíž po nepovolené realizaci zábrany tato byla také předmětem řízení. Za značně nevěrohodné žalovaný označil tvrzení žalobců, že nemají zájem na užívání nepochozí plochy střechy k jinému než určenému účelu. Stavební záměr byl realizován bez příslušného povolení, přičemž v prostoru garáže po celou dobu (zhruba 5 let) i přes několikrát výzvy stavebního úřadu probíhala nepovolená školící činnost. Shromážděné důkazy rovněž dokládají užívání střechy garáže jako terasy.
4. Z předchozího rozhodnutí žalovaného a výzvy vyplývá že stavební záměr lze dodatečně povolit pouze za předpokladu, že bude dostatečně a trvale zamezen přístup na střechu přístavby tak, aby byla dostatečně zajištěna ochrana práv a oprávněných zájmů všech účastníků řízení. Řešení navržené žalobci v aktualizované projektové dokumentaci sestávající ze sítí proti hmyzu v rámech pevně spojených s rámy oken a opatřených zámky,

od kterých by měly klíče pouze „osoby oprávněné k údržbě“, rozhodně nelze považovat za „trvalé zamezení přístupu“ na střechu přístavby. Případné odstranění či zničení sítí i s rámem je poměrně snadnou záležitostí, které by nezabránil ani pevný spoj a zámek. Za dostatečné a trvalé zamezení přístupu lze považovat pouze takové zajištění, které by bylo možné překonat provedením jeho destrukce či jeho násilným odstraněním, což žalobci v daném případě nesplnili. Žalovaný v předchozím rozhodnutí v podstatě poskytl návod, jak daným požadavkům vyhovět, v podobě zábradlí jakožto jednoho z nejobvyklejších a nejpraktičtějších řešení. Řízení o dodatečném povolení je návrhové, přičemž důkazní břemeno je přeneseno na stavebníka – je na něm, aby prokázal, že jím (nepovoleně) realizovaný stavební záměr není v rozporu s právními předpisy.

5. Ohledně otázky obtěžování pohledem žalovaný uvedl, že se v dotčené lokalitě nacházejí rodinné domy, z nichž mnohé mají balkony či terasy, rozhodně však nikoliv v takovém rozsahu, jaký představuje plocha střechy přístavby garáže, z níž je v plné míře vidět na podstatnou část zahrady i přímo do domu osob zúčastněných na řízení 1) a 2). Původní garáž se nachází přímo na hranici pozemku a zpřístupněním její střechy a jejím případným užíváním jako terasy by byla zahrada těchto osob z dané výšky „jako na dlani“ zcela nad míru přiměřenou poměrům. Přístup na střechu garáže navržený žalobci není nutný ani potřebný (ze spisu to nevyplývá). Stavební záměr tedy nadále skýtá potenciál užívání plochy střechy jako terasy a nepřiměřeného zasahování do práv vlastníků sousedního pozemku, nelze jej tedy považovat za šetrný k sousedství, souladný s § 152 odst. 1 stavebního zákona a nezhoršující pohodu bydlení či kvalitu prostředí nad míru přiměřenou poměrům.

## *II. Obsah žaloby*

6. V prvním žalobním bodě žalobci namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jelikož se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami, které uplatnili v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a jeho doplnění, přičemž toto tvrzení žalobci v žalobě rozvinuli ve vztahu k jednotlivým odvolacím důvodům.
7. Ve druhém žalobním bodě žalobci namítli, že skutkový stav, který žalovaný vzal za základ napadeného rozhodnutí, byl v rozporu se spisy nebo v nich neměl oporu, přičemž konkretizovali, z jakých pasáží napadeného rozhodnutí tyto vady podle nich vyplývají.
8. Ve třetím žalobním bodě žalobci namítli, že správními orgány obou stupňů uváděný předpoklad dodatečného povolení v podobě „dostatečného a trvalého zamezení přístupu na střechu stavby“ nemá oporu v právních předpisech. Předmětem řízení byly pouze vnitřní úpravy objektu a dílčí změny fasády netýkající se střechy (ani správními orgány zmiňovaných pohledových imisí). S tímto požadavkem související výzva byla neurčitá a nepřezkoumatelná. Žalobci se přesto pokusili jejím požadavkům vyhovět, jimi přijaté řešení však správní orgány neopodstatněně vyhodnotily jako nedostatečné. Žalovaný nesprávně aplikoval požadavek § 152 odst. 1 stavebního zákona na šetrnost k sousedství, jelikož tak učinil v souvislosti s hypotetickou otázkou užívání plochy střechy (nikoli s přípravou a prováděním stavby), aniž by však žalobci o změnu jejího užívání žádali. Pokud ze strany správních orgánů existovaly nějaké výhrady či podmínky spojené s užíváním záměru, mohlo být vydáno kladné rozhodnutí obsahující podmínky, či mohlo být kladně rozhodnuto alespoň ohledně části žádosti souladné s právními předpisy. Žalovaný rovněž nesprávně posoudil mobilní zábranu, když ji označil za stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona vyžadující „povolení umístění“. Dále žalobci namítli porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

## *III. Vyjádření žalovaného*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě soudu navrhl její zamítnutí. K prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela dostatečné a srozumitelné. Je zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil, na základě jakých ustanovení postupoval a jak se vypořádal s odvolacími námitkami žalobců. Doplnění odvolání se pak týkalo pouze skutečností učiněných až po vydání prvostupňového rozhodnutí, které se k němu nevztahovaly a neměly na jeho posouzení žalovaným vliv.
10. Žalovaný se dále věnoval dílčí námitce ohledně nesouladu tvrzení, že zábrana na střeše je zřízena nepovoleně a jako mobilní. K tomu odkázal na výzvu stavebního úřadu ze dne 5. 5. 2022, č. j. P12 19919/2022 OVOY k ukotvení mobilní zábrany, která však neměla vliv na prvostupňové ani napadené rozhodnutí.
11. Žalobcům musel být dle žalovaného způsob „dostatečného a trvalého“ zamezení přístupu na střechu přístavby zřejmý z průběhu správního řízení. Jestliže doplnili žádost tak, že stavební záměr předpisům nevyhovuje a nepřiměřeně zasahuje do práv vlastníků sousedních pozemků, musela být po věcném projednání zamítnuta, aniž by existovala povinnost správních orgánů o tom žalobce předem poučit. K tvrzené neurčitosti a nepřezkoumatelnosti výzvy odkázal žalovaný na své předchozí rozhodnutí, v němž se zákonnosti výzvy zabýval. S ohledem na důkazní břemeno bylo na žalobcích, aby předložili řešení, které by výzvě vyhovovalo. Součástí nepovolených úprav jakožto předmětu řízení přitom byla i střecha přístavby garáže, kterou z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí dodatečně povolit nelze. K poukazu žalobců na možnost částečného vyhovění žádosti žalovaný uvedl, že předmět řízení o dodatečném povolení stavby jakožto řízení o žádosti vymezuje žadatel a stavební úřad pak o žádosti rozhoduje jako o celku. Nebylo-li tedy možné žádosti vyhovět, nezbylo než ji zamítnout. Všechny nepovolené úpravy v rámci stavebního záměru spolu vzájemně souvisejí. K tvrzenému porušení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný podotkl, že nedošlo k doplnění podkladů rozhodnutí, ale pouze k vyjádření účastníků řízení.

#### *IV. Vyjádření OZNŘ č. 3 Mgr. M. N. a č. 4 Ing. J. N.*

12. Soudu bylo dne 15. 10. 2024 (v den konání ústního jednání) doručeno vyjádření osob zúčastněných na řízení č. 3 a č. 4, v němž se tyto osoby zúčastněné na řízení ztotožnily s názorem žalovaného o nedůvodnosti žaloby. Uvedly, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné a dále konstatovaly, že stavební úřad žalobce vyzval k doplnění žádosti, protože z projektové dokumentace bylo zřejmé, že stavba neodpovídá právním předpisům a nepřiměřeně zasahuje do práv vlastníků sousedních pozemků. Zastavení řízení tedy bylo správné. Z důvodu stavební nekázně žalobců přitom nelze rozlišit, co bylo povoleno a co nikoliv, a stavební úpravy je tedy nutno brát jako celek. Jestliže stavební úpravy týkající se mobilní zábrany neumožňovaly vyhovět žádosti, nemohl stavební úřad postupovat jinak než řízení zastavit.
13. Osoby zúčastněné na řízení č. 3 a č. 4 dále uvedly, že k porušení § 36 odst. 3 správního řádu nedošlo a není ani pravdou, že by stavební úřad žalobcům neposkytl přiměřené poučení. K novým skutečnostem namítaným v odvolání ze dne 1. 8. 2022 žalovaný přihlédnout nemohl, protože nastaly až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Důvodná není ani námitka překvapivosti prvostupňového rozhodnutí. Osoby zúčastněné na řízení č. 3 a č. 4 závěrem odkázaly na rozsudek Městského soudu v Praze dne 24. 1. 2023, č.j. 5 A 133/2019-67 a souhlasily se žalovaným, že otázka povolení nepovolených stavebních úprav je pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné stavební povolení zásadní.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

*V. Ústní jednání před soudem*

14. Při ústním jednání před soudem konaném dne 15. 10. 2024 setrvali účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení na svých procesních stanoviscích. Právní zástupce žalobců shrnul při jednání žalobní body a zástupkyně žalovaného odkázala na vyjádření k žalobě. Právní zástupce osob zúčastněných na řízení č. 1 a č. 2 při ústním jednání konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Žalobci učinili vše pro to, aby řízení bylo zmatečné a nepřehledné. Nerespektovali žádné zákazy a opatření a bez ohledu na sousedské vztahy postupovali ve stavbě, která je nepovolená a učiněná ve zlé vůli. Právní zástupkyně osob zúčastněných na řízení č. 3 a č. 4 předložila soudu při jednání vyjádření shrnuté v části IV. tohoto rozsudku. S ohledem na to, že bylo soudu zasláno krátce před jednáním, právní zástupkyně obsah tohoto vyjádření na výzvu předsedy senátu při jednání přednesla.
15. Soud při jednání zamítl návrhy žalobců na doplnění dokazování, protože k posouzení žaloby zcela postačoval obsah správního spisu. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se důkaz správním spisem v řízení před správními soudy neprovádí. Soud je při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí povinen z obsahu správního spisu vycházet. Oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby soud neprovedl jako důkaz z toho důvodu, že předmětem soudního řízení bylo řízení o dodatečném povolení stavby.
16. Na dotaz soudu, zda je na střeše přístavby stále položen eternit, právní zástupce žalobců uvedl, že ano, s tím, že změna střechy přístavby nebyla předmětem žádosti. Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení neměly ve vztahu k této skutečnosti žádné poznatky.

## VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „s. ř. s.“) vázán. Při přezkoumávání soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
18. Při rozhodování o žalobě soud vycházel z následující právní úpravy:
19. Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
20. Podle § 51 odst. 3 správního řádu je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
21. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.
22. Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.
23. Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.
24. Podle § 115 odst. 1 stavebního zákona ve stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, popřípadě technických norem. Podle potřeby stanoví, které fáze výstavby mu stavebník oznámí za účelem provedení kontrolních prohlídek stavby; může též stanovit, že stavbu lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu.
25. Podle § 128 odst. 1 stavebního zákona vlastník stavby je povinen ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu podle § 103 odst. 1 písm. e) bodů 4 až 8 nebo stavbu, v níž je obsažen azbest.
26. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

27. 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.
28. 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.

29. Podle § 152 odst. 1 stavebního zákona stavebník je povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby; tato povinnost se týká i terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství.
30. Podle § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v rozhodném znění (dále jen „občanský zákoník“), se vlastník zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.
31. K prvnímu žalobnímu bodu soud předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno takovým vadám správních rozhodnutí, kdy pro

absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.

32. Takovými vadami však napadené rozhodnutí netrpí. Jednoznačně z něj vyplývá, proč nemohlo být odvolání žalobců (a potažmo ani jejich žádosti o dodatečné povolení stavby) vyhověno. Stavební záměr má totiž *„nadále potenciál užívat plochu střechy jako terasu a nepřiměřeně tak zasahovat do práv vlastníků sousedního pozemku (...) nelze je tedy posoudit jako šetrné k sousedství, čímž nesplňují požadavky ust. § 152 odst. 1 stavebního zákona, a za nezhoršující pohodu bydlení či kvalitu prostředí nad míru přiměřenou poměrům“*, přičemž žalobci dostatečně neprokázali soulad stavebního záměru s právními předpisy.
33. Soud souhlasí se žalobci, že se žalovaný výslovně nevypořádal s některými jejich odvolacími námitkami, což lze považovat za nežádoucí. Nejedná se nicméně o tak závažné vady, které by způsobovaly nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí či jinak měly vliv na jeho zákonnost. Napadené rozhodnutí je ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím (s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení) a na podkladě správního spisu ve vztahu k obsahu odvolacích námitek žalobců věcně soudně přezkoumatelné.
34. Povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Správní orgán může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně *implicite* – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13, ze dne 28. 5. 2009 č.j. 9 Afs 70/2008 - 13 a ze dne 21. 12. 2011, č.j. 4 Ads 58/2011 - 72, či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2774/09 a ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 609/1). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění orgán veřejné moci prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).
35. Ohledně doplnění odvolání ze dne 1. 8. 2022 a v něm obsažených žalobci tvrzených (nových) skutečností a souvisejících důkazních návrhů soud uvádí, že pokud správní orgán navržený důkaz neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést důvod, pro který důkaznímu návrhu nevyhověl. V opačném případě jde o tzv. opomenutý důkaz, jenž zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Pouze ve výjimečných případech, kdy správní orgán opomene důkazní návrhy, které jsou pro věc zcela zjevně irelevantní, nemusí takové opomenutí vést k závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, č. j. 3 As 149/2020-27 či nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. II. ÚS 2172/14). Dle náhledu soudu se v nyní posuzované věci jedná právě o takový výjimečný případ. Důkazní návrhy obsažené v doplnění odvolání se dle tvrzení žalobců týkaly listin vztahujících se k probíhajícímu řízení, jehož předmětem je povolení „nahrazení“ dosavadní nepochozí střechy nástavbou, a dále listin vztahujících se ke skutečnosti, že žalobci na základě výzvy stavebního úřadu ukotvili mobilní zábranu na střeše přístavby. V obou případech však jde o samostatná „řízení“, jejichž vedení na posouzení žádosti o dodatečné povolení nemůže mít žádný vliv. Výsledek řízení o povolení nástavby na střeše přístavby nebylo k okamžiku vydání napadeného rozhodnutí možné předjímat (podobně se vyjádřil i stavební úřad na str. 20 prvostupňového rozhodnutí) a výzva stavebního úřadu ze dne 5. 5. 2022, č. j. P12 19919/2022



OVY týkající se mobilní zábrany byla vydána za účelem okamžitého zajištění bezpečnosti bez relevantní souvislosti s kritérii hodnocenými v rámci řízení o dodatečném povolení stavby. Výzvu nelze považovat za povolení umístění zábrany pro účely řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a potažmo ani navazujícího řízení o dodatečném povolení stavby. Důkazní návrhy žalobců tedy byly pro věc zcela zjevně irelevantní, a napadené rozhodnutí, ač jejich vypořádání neobsahuje, tudíž není nepřezkoumatelné. Ve druhém žalobním bodě žalobci namítli, že tvrzení obsažená v napadeném rozhodnutí týkající se zejména změny střechy garáže s dílnou nemají oporu ve spise nebo jsou s ním v rozporu. Ve třetím žalobním bodě pak mimo jiné uplatnili námitku, že předmětná střecha přístavby vůbec nebyla předmětem jejich žádosti o dodatečné povolení záměru. K tomu soud předesílá, že řízení o dodatečném povolení stavby je zahájeno podáním žádosti stavebníka, přičemž ten s ohledem na dispoziční zásadu vymezuje jeho předmět. K tomu lze citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36: *„předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby), avšak může jej zúžit. Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (příp. souboru staveb), či zda se jeho žádost bude týkat pouze některé její části. Motivy stavebníka k takovému dělení předmětu řízení mohou být stejně tak dobře ryzí (např. usiluje o dodatečné povolení pouze u té části stavby, která není v rozporu s veřejným zájmem, a ostatní části hodlá dobrovolně odstranit), jako mohou být podlé“* (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 2 As 197/2023-39). Rozhodné pro vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby je tedy znění žádosti stavebníka a k ní připojené projektové dokumentace, přičemž je-li takové vymezení užší než v případě předmětu souvisejícího řízení o odstranění stavby, lze ohledně zbylé části neobsažené v žádosti pokračovat v řízení o odstranění stavby.

36. V nyní posuzované věci žalobci v průběhu řízení v podání ze dne 11. 11. 2019 uvedli, že předmětem žádosti o dodatečné povolení je také *„stavební úprava přístavby (...) s ponecháním ploché střechy garáže s dílnou jako ploché střechy se zábranou proti pádu osob, zvířat a/ nebo věcí dle přiložené projektové dokumentace skutečného stavu“*, čemuž odpovídalo i aktuální znění projektové dokumentace, podle něhož správní orgány rozhodovaly. V podání ze dne 13. 10. 2021 žalobci uvedli, že *„změnu ploché střechy na pochozí terasu vůbec nežádají, není předmětem jejich žádosti o dodatečné povolení“*. Je nicméně faktem, že stavební záměr podle připojené projektové dokumentace zahrnoval i zateplení střechy přístavby (které prakticky vzato představovalo svrchní vrstvu střechy), jehož provedením došlo k zarovnání a zlepšení přístupnosti a obyvatelnosti povrchu dané střechy, jelikož podle posledního kolaudovaného (povoleného) stavu byla z vlnitého eternitu; žalobci přitom výslovně požadovali *„ponechání ploché střechy garáže s dílnou“*. V daném kontextu nelze považovat za nepodloženou obsahem správního spisu či s ním dokonce rozpornou tu pasáž napadeného rozhodnutí, v níž se uvádí, že *„předmětem žádosti je i změna střešní krytiny na části stavby původní garáže, neboť dle posledního kolaudovaného stavu (stanoveného na základě vzájemného konsensu všech zúčastněných stran – viz výše) byla původní střešní krytina z vlnitého eternitu (tuto změnu zmínilo i MMR ve svém sdělení ze dne 15.9.2021), nyní je po zateplení střechy z izolační fólie. Vzhledem k tomu, že k výměně krytiny došlo původně v souvislosti se záměrem užívání střechy jako terasy, přičemž k její další výměně již nedošlo, lze usuzovat, že jde o pochozí fólii.“* Za podložené však nelze označit navazující tvrzení žalovaného, že *„předmětem řízení*

*o odstranění nepovolené stavby, resp. jejího dodatečného povolení, je předmětná změna krytiny proto, že její odstranění podléhalo ohlášení stavebnímu úřadu (starý eternit obsahoval azbest - viz ust. § 128 odst. 1 stavebního zákona).*“ Odstranění takové krytiny (starého eternitu obsahujícího azbest) ze správního spisu jednoznačně nevyplývá, a tato úvaha žalovaného v něm tak nemá oporu. Z právě citovaného však vyplývá, že žalovaný v podstatě „změnu střešní krytiny“ považoval za součást předmětu řízení ze dvou důvodů. Zaprvé proto, že nepovoleně došlo k jejímu zateplení a tím i ke vzniku „pochozí“ plochy, a za druhé proto, že podle žalovaného byl nepovoleně odstraněn starý eternit obsahující azbest. Jak již bylo uvedeno výše, druhý důvod nemá oporu ve správním spisu. Ani podle vyjádření zástupce žalobců učiněného při ústním jednání k odstranění eternitu ze střechy nedošlo. Prvý uváděný důvod však oporu ve správním spise má a samostatně obстоjí jako zdůvodnění, proč „změna krytiny“ (provedené zateplení střechy přístavby) byla předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Tvzení žalovaného ohledně odstranění starého eternitu obsahujícího azbest, ač nemá oporu ve správním spisu, tak nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

37. Vzhledem k danému kontextu soud považuje za marginální a nerozhodné pro posouzení žádosti, a potažmo též zákonnosti napadeného rozhodnutí, zda v něm žalovaný označil povrch střechy přístavby za „pochozí fólii“.
38. Soudu není zřejmé, jak v rámci řízení o dodatečném povolení stavby zasahuje do veřejných subjektivních práv žalobců (srov. § 2 s. ř. s.) tvrzení žalovaného, že změna střešní krytiny a zábrana proti pádu osob jsou předmětem řízení o odstranění stavby. V posuzované věci je primárně podstatné vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavebního záměru, přičemž žalobci sami ve své žádosti a k ní připojené projektové dokumentaci požadovali ponechání ploché střechy (tj. v podstatě provedeného zateplení) a na ní umístění zábrany proti pádu. Zahrnutí těchto prvků do předmětu řízení o dodatečném povolení stavby tak soud nepovažuje za zásah do veřejných subjektivních práv žalobců, ať už byly předmětem řízení o odstranění stavby či nikoli.
39. Žalobci dále namítli, že oporu ve spisu nemá tvrzení žalovaného, že zmíněná zábrana je zřízena jako mobilní a že byla realizována nepovoleně. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí uvedl následující: *„pokud jde o „zábranu proti pádu osob“, tato byla v dokumentaci doložená k žádosti o dodatečné povolení stavby z 07/2018 s revizemi 9/2018 a 01/2020 ve výkresu č. N3R Půdorys 2.NP – upravený nový stav na východní straně střechy zakreslena jako mobilní. Z fotodokumentace, jež je přílohou protokolu z kontrolní prohlídky uskutečněné stavebním úřadem dne 15.6.2022, lze posoudit, že jako „zábrana proti pádu osob“ jsou použity dílce mobilního oplocení osazené v betonových patkách VRA, a že tedy jde o výrobek plnící funkci stavby. Funkce této mobilní zábrany je přitom stejná jako funkce pevné „zábrany proti pádu osob“ na severním a západním okraji střechy garáže a jako taková s ohledem na ust. § 2 odst. 3 stavebního zákona vyžadovala povolení umístění; po její nepovolené realizaci je tudíž též předmětem řízení o odstranění stavby, resp. jejího dodatečného povolení.“* K tomu soud poznamenává, že v aktualizované verzi projektové dokumentace je skutečně uvedená část zábrany zachycena jako mobilní, a její označení jako takové je tak v souladu se správním spisem. Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by umístění (realizace) této zábrany bylo povoleno (podle posledního zkolaudovaného stavu umístěna nebyla). Zda její realizace skutečně povolení stavebního úřadu vyžadovala, již není záležitostí souladu se správním spisem, ale právního posouzení.

40. Tvzení žalovaného, že v prostoru garáže probíhala po celou dobu (cca 5 let) nepovolená školící činnost, soud považuje pouze za doplňkové, přičemž na jeho základě nebyl postaven výrok napadeného (ani prvostupňového) rozhodnutí. Ten spočíval na zjištění, že stavební záměr dle žádosti nemůže být dodatečně povolen z důvodu nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva vlastníků sousedního pozemku s ohledem na pohledové imise související se zvýšenou přístupností střechy přístavby (po jejím zateplení je na rozdíl od posledně kolaudovanému stavu plochá), přičemž na střese umístěná mobilní zábrana tyto imise dostatečně nekoriguje. Otázka, zda výše zmíněné tvrzení žalovaného ohledně nepovolené školící činnosti má oporu ve správním spisu, tedy není jakkoliv rozhodná pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Pro stručnost však lze k otázce užívání prostoru garáže ke školící činnosti (a užívání střechy přístavby) odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2023, č. j. 5 A 133/2019-67 (zejména na body 64–73), v němž bylo nepovolené užívání garáže i střechy přístavby řešeno.
41. Pokud žalovaný uvedl, že *„realizací terasy na samotném rozhraní pozemků se stal pohled na nemovitost Mikuškových bezprostřední, lze tedy říci, že zcela nad míru přiměřenou poměrům“*, z kontextu napadeného rozhodnutí je zřejmé, že „realizací terasy“ měl žalovaný na mysli žalobci provedené úpravy na střese přístavby. Pokud pak dospěl k závěru, že předmětné stavební úpravy *„mají společně nadále potenciál užívat plochu střechy jako terasu a nepřiměřeně tak zasahovat do práv vlastníků sousedního pozemku“*, že se pohled na sousední nemovitost stal „bezprostředním“ a že došlo ke „zpřístupnění střechy“, jednalo se o hodnocení provedené na základě skutkového stavu popsání na str. 11 napadeného rozhodnutí zakládajícího se zejména na zjištěních z provedených kontrolních prohlídek a při nich pořízené fotodokumentace. Ani námitky obsažené ve druhém žalobním bodě tedy nejsou důvodné.
42. Ohledně třetího žalobního bodu soud opakuje, že otázky související se střechou přístavby (její zateplení a umístění zábrany na ní) byly předmětem žádosti žalobců, a tedy i řízení o dodatečném povolení stavebního záměru. K argumentu žalobců, že nežádali o změnu užívání dané střechy soud považuje za příléhavé citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40: *„Nejvyšší správní soud nepokládá pro posouzení funkce stavby za důležité, jak ji stěžovatelka nebo žalobkyně nazývají a jak byla označena ve správním řízení. Otázka označení stavby by mohla být akademickým sporem, hledání jejího řešení ale není příliš účelné pro stanovení míry, v jaké stavba omezuje právo na soukromí žalobkyně. Přesto se zcela prokazatelně o terasu jedná. V projektové dokumentaci byl stavební záměr od začátku zpracován jako „přístavba terasy“ a plošina stavby je, nehledě na její zamýšlené využití, svými rozměry dostatečně prostorná, aby na ní bylo možné trávit relaxací volný čas, což dokládá i fotodokumentace doložená stěžovatelkou i žalobkyní. Námitka, že si krajský soud vytváří domněnky, jelikož zjištěný skutkový stav neodpovídá spisovým materiálům, by stavěla soudce do role „mechanického stroje aplikujícího slovo od slova literu zákona“, který by měl zapovězeno vytvářet si vlastní úsudek.“* Soud v nyní projednávané věci netvrdí, že žalobci navrhovali přímo zbudování terasy v užším slova smyslu, avšak realizací zateplení střechy (čímž se střecha stala plochou) a zábrany na ní došlo oproti posledně povolenému stavu k jejímu zpřístupnění a zlepšení možnosti obyvatelnosti, v čemž lze v kontextu daného případu spatřovat zvýšení rizika zásahu do vlastnických práv vlastníků sousedního pozemku v podobě pohledových imisí. Stavební úřad se přitom v řízení o dodatečném povolení zabývá potencialitou budoucích zásahů do vlastnického práva sousedů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40). K právě uvedenému lze konkrétně citovat z již zmíněného rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2023,

č. j. 5 A 133/2019-67, který k předmětné střeše vyslovil, že „*střecha garáže se stala pochozí střechou, tedy střechou k trvalému užívání pro účely rekreace, soud uvádí, že tento závěr správní orgán opírá o zjištění učiněná v rámci kontrolních prohlídek uskutečněných ve dnech 20. 9. 2018 a 1. 11. 2018, a to, že střecha garáže je oproti původnímu povolení opatřena pevným zábradlím do výšky 1,00 m se zelenou krycí plachtou po obvodu, na zemi střechy je částečně položen vinylový (travní) koberec a částečně je proveden nátěr. V obvodové stěně RD je nově umístěno francouzské okno umožňující vstup na tuto střechu garáže s dílnou, čímž se tato stala pochozí, tedy s využitím pro účely rekreace. Ačkoli žalobci tyto závěry popírají, přičemž odkazují na normu ČSN 74 3305, podle které lze střechu provést též s ochranným zábradlím, aniž by tím byl dotčen její dosavadní účel, tedy zastřešení stavby, a tudíž toliko z doplněného zábradlí nelze dovozovat změnu účelu užívání, soud zastává názor shodný s žalovaným. Pokud totiž žalobci opatřili střechu nejenom zábradlím, ale též vinylovým travním kobercem a francouzskými dveřmi zprůchodnili vstup na střechu přímo z domu, jen těžko lze uvěřit tvrzení žalobců, že tyto úpravy jsou prováděny toliko za účelem oprav střechy.*“

43. K posouzení výtek žalobců, že výzva byla nezákonná, neurčitá a nepřezkoumatelná, je třeba nejprve objasnit, jakou roli hrála a jaký vliv měla na vydání rozhodnutí správních orgánů. Z nich vyplývá, že primárním důvodem zamítnutí žádosti žalobců byla (věcná) skutečnost (viz zejména str. 29 prvostupňového rozhodnutí), že žalobci neprokázali soulad stavebního záměru s právními předpisy, jelikož tento představuje nepřiměřený zásah do vlastnických práv vlastníků sousedního pozemku v podobě pohledových imisí, nikoli (formální či procesní) nedodržení výzvy. Jinak řečeno, správní orgány ve svých rozhodnutích zamítnutí žádosti žalobců neodůvodňovaly nevyhověním výzvě ani na ni v tomto ohledu neodkazovaly. Nelze tedy tvrdit, že by se důvody zamítnutí žádosti žalobců i jejich následného odvolání opíraly o samotné nevyhovění výzvě. Otázka zákonnosti výzvy tak sama o sobě není relevantní pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správních orgánů. Soud uznává, že nebylo na místě výzvu vydávat s odkazem na § 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu a s poučením, že nedojde-li k odstranění nedostatků, bude řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tato ustanovení směřují k odstranění formálních nedostatků žádosti, která neobsahuje právními předpisy stanovené náležitosti a následkům jejich neodstranění, avšak tomu výzva obsahově neodpovídala. V ní řešená otázka „ochrany práv a oprávněných zájmů všech účastníků řízení“ míří k věcnému posouzení žádosti žalobců (jejímu vyhovění či zamítnutí, jak tomu bylo v prvostupňovém rozhodnutí), nikoli k formálním nedostatkům žádosti. To však neznamená, že by stavební úřad poté, co se ve výzvě zmínil o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nemohl po věcném přezkoumání žádosti ukončit řízení jiným (odpovídajícím) způsobem. Pokud tedy došlo k zamítnutí žádosti žalobců, je v daném kontextu výzva relevantní do té míry, že žalobce informovala, v čem stavební úřad spatřuje důvod, pro který nelze jejich žádosti vyhovět (na nepřípustné imise ve smyslu § 1013 odst. 1 občanského zákoníku), přičemž byl žalobcům dán prostor k úpravě žádosti.
44. Stavební úřad nebyl povinen žalobce vyrozumět či poučovat o věcných nedostacích jejich žádosti s tím, aby ji upravili, jelikož taková povinnost ze zákona nevyplývá (a to ani z obecného § 4 odst. 2 správního řádu – srov např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). Není tedy pravdou, že správní orgány obou stupňů postupovaly v rozporu se základními zásadami jejich činnosti zakotvenými v § 2 až 8 správního řádu.

45. Pro úplnost soud dodává, že posuzování občanskoprávních námitek (tedy i potenciálních pohledových imisí) má v řízení o dodatečném povolení stavby zcela jednoznačně své místo (viz např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40). To kromě skutečnosti, že z povahy věci nelze považovat za logické ani spravedlivé, aby na stavební záměry posuzované v řízení o dodatečném povolení byly kladeny mírnější nároky než na ty posuzované v územním či stavebním řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2015, č. j. 5 As 58/2013-215), vyplývá i z § 129 odst. 2 stavebního zákona, který hovoří o (přiměřeném) postupu podle § 90 a § 110 až 115, tedy i podle § 111 odst. 2 stavebního zákona, podle něž stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby, a podle § 114 odst. 3 stavebního zákona, který výslovně počítá s podáváním námitek občanskoprávní povahy a jejich řešením stavebním úřadem. Požadavek na soulad se sousedským právem lze v daném kontextu dovodit i ze žalovaným zmíněného ustanovení § 152 odst. 1 stavebního zákona, které mimo jiné stavebníka zavazuje, aby při přípravě stavby dbal na šetrnost k sousedství, tedy i sousedským právům a konkrétně i ve vztahu k otázce pohledových imisí. Přípravou stavby lze přitom rozumět i zpracování projektové dokumentace a jí popisujícího (navrhovaného) stavebního záměru. Soud si je vědom toho, že v případě dodatečného povolení je na rozdíl od standardního územního či stavebního řešení typicky nejprve realizován stavební záměr a až poté provedena „příprava“ v podobě vypracování a předložení projektové dokumentace. To však neznamená, že by projektová dokumentace pro řízení o dodatečném povolení stavby a v ní řešený stavební záměr nemusely respektovat požadavky podle § 152 odst. 1 stavebního zákona (jak již bylo uvedeno, nelze připustit, aby se v řízení o dodatečném povolení stavby uplatňovaly mírnější požadavky než v řádném územním či stavebním řízení). Kromě splnění požadavků obsažených v § 129 odst. 3 stavebního zákona je tedy v řízení o dodatečném povolení stavby třeba, aby předmětný stavební záměr v kontextu námitek účastníků řízení vyhovoval i požadavkům občanského (sousedského) práva, což hodnotí stavební úřad. Jedná se přitom o meritorní posouzení, jehož výsledkem může být buď vyhovění žádosti a vydání dodatečného povolení, nebo zamítnutí žádosti.
46. Dále se soud zabýval námitkou žalobců, že požadavky stanovené ve výzvě splnili. Z průběhu správního řízení (zejm. z předchozího rozhodnutí žalovaného a výzvy) jednoznačně vyplývalo, že správní orgány řešení střechy přístavby podle stavebního záměru považují za (potenciálně) zasahující nad míru přiměřenou místním poměrům do vlastnického práva vlastníků sousedního pozemku. V tomto ohledu se soud plně ztotožňuje s hodnocením žalovaného vysloveným již v předchozím rozhodnutí žalovaného a rovněž na str. 11 napadeného rozhodnutí a pro stručnost na něj odkazuje. Vycházejíce z tvrzení žalobců, že tato střecha nemá být užívána jako terasa, považovaly správní orgány za uspokojivé řešení, aby byl dostatečně a trvale zamezen přístup na střechu přístavby a aby byla dostatečně zajištěna ochrana práv a oprávněných zájmů všech účastníků řízení. To soud považuje za logické a nikoli svévolné, protože efektivní faktické zamezení přístupu osob na střechu přístavby by jistě vedlo ke snížení rizika vystavení sousedního pozemku nepřiměřeným pohledovým imisím nad přípustnou míru. Soud rovněž souhlasí se závěrem správních orgánů, že žalobci navržené řešení v podobě osazení přístupových (francouzských) oken na střechu přístavby sítěmi proti hmyzu s pevným spojem a opatřeným zámky, od kterých by klíče měly pouze osoby oprávněné k provádění údržby, nastíněné riziko vzniku nepřiměřených pohledových imisí dostatečně neeliminuje. K tomu soud považuje za přílehlavé citovat z prvostupňového rozhodnutí: *„Oběma stavebníky navrhované opatření (zábrana) a to především „zámky s klíčem (i)“, které by zde byly nainstalovány, jsou pouhou*

ochranou, která se běžně a prakticky používá např. tam, kde hrozí zvýšené riziko krádeže apod. Zámky s klíčem (i) jdou kdykoliv odemknout. Toto odemykání může být prováděno v časově krátkém úseku, v podstatě kdykoliv. (...) Pokud oba stavebníci uvádějí, že klíče od citovaných zámků budou mít pouze osoby oprávněné k provádění údržby, tak stavební úřad k tomu uvádí, že tato uvedená skutečnost oběma stavebníky je pouze informativního a zavádějícího charakteru, která nemá oporu v zákoně.

A v daném případě může jít o pouhé tvrzení ze strany obou stavebníků. Navíc k tomu stavební úřad podotýká, že stavebníci přesně a jasně nespecifikovali, o jaké osoby se v daném případě jedná, a o jaký počet osob by se v daném případě jednalo. (...) navrhované opatření a především instalování „zámků s klíčem (i)“, by vstup na tuto plochou střechu přístavby garáže nebyl trvale zamezen, a z toho vyplývá, že umožněným a trvale nezajištěným vstupem na plochou střechu u garáže by nebyla dostatečně zajištěna ochrana práv a oprávněné zájmy všech účastníků řízení. (...) Jak uvedlo Ministerstvo pro místní rozvoj, „údržbu střechy u přístavby garáže ve výšce necelé 3 m od terénu je možné provádět i „ze země“, po přistavení žebříku či štaflí, aniž by bylo nutné konkrétně za tímto účelem zřizovat přístup na střechu přístavby z 2.NP rodinného domu“. Neurčitá informace žalobců, že klíče od zámků budou předány osobám provádějícím údržbu střechy, skutečně nepředstavuje rozptýlení rizika nepřiměřených pohledových imisí. Nic by ani nebránilo tomu, aby takovými osobami byli sami žalobci. V žalobě se pak uvádí, že „řešení přijaté žalobci lze překonat pouze jeho destrukcí či násilným odstraněním zámku, kdežto zábradlí požadované žalovaným lze jednoduše přelézt.“ K tomu soud dodává, že řešení přijaté žalobci by bylo možné překonat prostým odemčením zámku. Ani takové zábradlí, které lze „jednoduše“ přelézt, by nepředstavovalo uspokojivé řešení. Tím by bylo takové, které by znemožňovalo či dostatečně ztěžovalo užívání střechy přístavby způsobem představujícím zásah do vlastnického práva vlastníků sousedního pozemku nad míru přiměřenou místním poměrům. Návrh žalobců takovým řešením není.

47. Dále se soud zabýval námitkou žalobců, že jejich žádosti mohlo být vyhověno při stanovení závazných podmínek, či alespoň z části. K tomu soud z obecného pohledu podotýká, že podle § 2 odst. 3 správního řádu správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Je-li tedy možné žádosti žadatele v souladu s právními předpisy vyhovět, správní orgán tak učiní.
48. Z průběhu správního řízení je přitom zřejmé, že správní orgány spatřovaly nedostatek žádosti ve střese přístavby, již (oprávněně) přisoudily potenciál nepřiměřeného zásahu do vlastnických práv v podobě pohledových imisí, přičemž za uspokojivé řešení považovaly „dostatečné a trvalé zamezení přístup na střechu přístavby a aby byla dostatečně zajištěna ochrana práv a oprávněných zájmů všech účastníků řízení“. Postupem stavebního úřadu byli žalobci vyzváni k úpravě projektové dokumentace, přičemž po nesplnění daného požadavku došlo k zamítnutí žádosti, protože část navrhovaných stavebních úprav nebyla v souladu se zákonem (hrozilo riziko užívání ploché střechy jako terasy, k němuž již ze strany žalobců v minulosti docházelo).
49. Soudu je známo, že varianta vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavebního záměru v plném rozsahu za současného stanovení závazných podmínek ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 2 ve spojení s § 115 odst. 1 stavebního je zmiňována

v komentářové literatuře: „Pokud už stavební úřad k dodatečnému povolení stavby přikročí, může ve svém rozhodnutí formulovat podmínky pro dokončení stavby. Zcela jednoznačně to platí tam, kde stavba není dosud fakticky dokončena (např. proto, že stavební úřad v průběhu jejího budování aktivně zasáhl a zakázal stavebníkovi, aby v černé výstavbě pokračoval). Domníváme se však, že totéž platí i pro stavbu, kterou stavebník považuje za dokončenou. Pokud totiž veřejný zájem nebo důvodné námitky sousedů brání stavebnímu úřadu v tom, aby ji dodatečně povolil, má jen dvě možnosti konání. Buď žádost o dodatečné povolení zamítnout, nebo jí vyhovět, ovšem stanovit pro dokončení stavby takové podmínky, které zájmový střet v území uspokojivě vyřeší (např. uloží stavebníkovi vybudovat protihlukovou stěnu, posílit výkon čističky odpadních vod nebo zazdít vybudovaná okna). Je zřejmé, že stanovení podmínek, byť se jím ukládá stavebníkovi povinnost, je mnohem mírnějším opatřením, než zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť tato druhá cesta vede nakonec nutně k odstranění celé nepovolené stavby. Stavebník má přitom možnost se i proti podmínkám obsaženým ve výroku dodatečného povolení bránit odvoláním a případně i soudní cestou, pokud s nimi nesouhlasí. Důležité je, aby stavební úřad neopomněl stanovit pro dokončení stavby lhůtu, zejména pokud jde o stavbu, kterou lze užívat bez jakéhokoliv dalšího povolení“ (ČERNÍN, Karel. Komentář k § 129 stavebního zákona. In: VÁVROVÁ, Eva, Veronika DOLEŽALOVÁ, Michal KNECHT, Vendula ZAHUMENSKÁ, Daniela KONEČNÁ, Petra HUMLÍČKOVÁ, Karel ČERNÍN a Jan STRAKOŠ. *Stavební zákon: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI.). Soud se však s názorem zastávaným autory citovaného komentáře neztotožňuje. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, je primárně na stavebníkovi, který o dodatečné povolení stavby žádá, aby stavba, jež byla realizována bez provedení zákonem stanoveného povoloovacího procesu, byla v souladu se zákonem. Výlučně na úvaze stavebníka je rovněž to, jakým způsobem v žádosti vymezí předmět řízení, tedy to, jaká stavba má být dodatečně povolena. Pakliže jeho žádosti nelze pro nesplnění zákonem stanovených požadavků vyhovět, není úlohou stavebního úřadu navrhopvat stavebníkovi jiné varianty řešení stavby, při jejichž realizaci by teprve bylo možné stavbu povolit, či dokonce vydat dodatečné povolení stavby a podmiňovat jej splněním podmínek spočívajících v provedení takových stavebních úprav, které nikdo nenavrhol a které v žádosti o dodatečné povolení stavby nejsou vůbec obsaženy (třeba proto, že stavebník o jejich realizaci vůbec neuvažuje a realizovat je nehodlá). Odpovědnost za soulad stavebního záměru, pro který je žádáno dodatečné stavební povolení, se zákonem zkrátka leží plně na stavebníkovi. Není povinností stavebního úřadu, aby za žalobce domýšlel takové řešení, při jehož realizaci by bylo možné stavbu z hlediska stavebního práva (a to navíc dodatečně) povolit. Bylo proto na žalobcích, aby svou žádost upravili tak, aby jí bylo možno vyhovět (k tomu ostatně směřovala výzva stavebního úřadu). Pakliže tak neučinili, nelze správním orgánům důvodně vyčítat, že stavbu dodatečně nepovolily, a to ani z části. Bylo na žalobcích, aby v souladu s dispoziční zásadou žádost upravili, resp. zúžili. Povinností stavebního úřadu a potažmo žalovaného bylo rozhodnout o žádosti žalobců jako o celku. Této své povinnosti správní orgány dostály a svá rozhodnutí také dostatečně srozumitelně zdůvodnily.

50. K obecnému tvrzení žalobců, že žalovaný nesprávně právně posoudil mobilní zábranu jako stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona vyžadující „povolení umístění“, soud uvádí, že se v podstatě ztotožňuje s názorem vysloveným v napadeném rozhodnutí, že „z fotodokumentace, jež je přílohou protokolu z kontrolní prohlídky uskutečněné stavebním úřadem dne 15.6.2022, lze posoudit, že jako „zábrana proti pádu osob“ jsou použity dílce mobilního oplocení osazené v betonových patkách VRA, a že tedy jde o výrobek plnící funkci stavby. Funkce této mobilní zábrany je přitom stejná jako funkce pevné „zábrany proti pádu osob“ na severním

*a západním okraji střechy garáže a jako taková s ohledem na ust. § 2 odst. 3 stavebního zákona vyžadovala povolení umístění; po její nepovolené realizaci je tudíž též předmětem řízení o odstranění stavby, resp. jejího dodatečného povolení.“* Mobilní zábrana zjevně skutečně plnila funkci, jakou běžně plní zábradlí či zábrana zřizované jako stavba či část stavby naplňující definici § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona (jedná se o stavební díla vznikající stavební či montážní technologií) a s nimiž předpisy veřejného stavebního práva počítají (viz § 27 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v rozhodném znění). Za daných okolností je třeba vyjít z § 76 odst. 1 stavebního zákona, který stanoví zásadu, že stavby (a s ohledem na § 2 odst. 3 stavebního zákona i výrobky plnící funkci stavby) lze umístit jen na základě územního rozhodnutí či územního souhlasu. Žalobci přitom ve správním řízení ani v žalobě nepoukázali na žádnou výjimku z tohoto pravidla (§ 79 stavebního zákona), pro kterou by daná mobilní zábrana nevyžadovala „povolení umístění“ (podobně tomu je i v případě ukotvené mobilní zábrany). Také ohledně mobilní zábrany nepovolené územním rozhodnutím ani územním souhlasem tedy bylo možné vést řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a mohla tak být i předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Pro účely tohoto posouzení přitom není rozhodné, zda byly patky mobilní zábrany betonové či plastové (jejich materiál nemá na posouzení mobilní zábrany jako výrobku plnícího funkci stavby vyžadujícího „povolení umístění“ žádný vliv).

51. Žalobci rovněž namítli porušení § 36 odst. 3 správního řádu. K tomu soud uvádí, že podle obsahu správního spisu stavební úřad vyzval dne 7. 1. 2022 účastníky řízení k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Následně byla v rámci prvostupňového řízení kromě podání žalobců do správního spisu založena i podání dalších účastníků řízení. Tato však nelze považovat za rozhodné podklady, na nichž byly vystavěny důvody zamítavého prvostupňového rozhodnutí, tj. za podklady, které by v tomto ohledu vnášely do řízení nové rozhodné skutečnosti či argumenty, se kterými se dříve nemohli žalobci seznámit a vyjádřit se k nim (podstatné námitky týkající se zásahu do vlastnických práv vlastníků sousedního pozemku související se střechou přístavby, a dokonce i postoj správních orgánů k nim, k datu 7. 1. 2022 musely být z předcházejícího řízení žalobcům známy). Dokumenty doplněné do správního spisu v rámci prvostupňového řízení po 7. 1. 2022 (tj. námitky účastníků řízení) tedy nepředstavovaly podklady rozhodnutí, s nimiž by bylo třeba žalobce seznámit. Lze tak uzavřít, že k porušení § 36 odst. 3 správního řádu v dané věci nedošlo.
52. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl.
53. Žalobci nebyli ve sporu úspěšní a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti v řízení nevznikly. Soud proto ve druhém výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
54. Soud neuložil osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost a neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim mohl přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Proto ve třetím výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

#### Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.



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

Praha 15. října 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.  
předseda senátu